

2001

II.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXÍ



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA
V BRNĚ

ČASOPIS
PRO PRÁVNÍ VĚDU
A PRAXI

Ročník IX.
číslo 2/2001

Redakční rada:

prof. JUDr. J. Filip, CSc. – předseda
prof. JUDr. J. Bejček, CSc.
doc. JUDr. J. Fiala, CSc.
doc. JUDr. D. Jílek, CSc.
doc. JUDr. P. Průcha, CSc.
JUDr. J. Spáčil, CSc.

Vydává: Masarykova univerzita v Brně

• Adresa redakce: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Veveří 70, 611 80 Brno • Tisk: Ladislav Sýkora, ofsetový tisk, Stará 18/20, Brno
• Rozšiřuje, objednávky přijímá a vyřizuje: Vzdělávací a ediční středisko Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Veveří 70, 611 80 Brno • tel. a fax. 41 559 322

Předplatné na rok 2001 – 356,- Kč •
Cena jednoho čísla – 63,- Kč • Vychází 4x ročně

Toto číslo bylo dáno do tisku v červnu 2001

ISSN 1210 – 9126

Pokyny pro autory:

Rukopisy redakci zasílejte ve dvou vyhotoveních a na disketě. Je třeba, aby rozsah rukopisu nepřesahoval 20 normostran. Název příspěvku formulujte do max. 100 znaků. V opačném případě si redakce vyhrazuje právo na příslušnou úpravu. Pod název článku uvádějte jméno, příjmení autora, titul, pracoviště a rodné číslo. Ke každému článku je třeba připojit krátké obsahové shrnutí v angličtině (do 20 řádků), které musí obsahovat výstižnou charakteristiku článku. Všechny články budou anonymně oponovány. Nevyžádané články se autorům nevracejí zpět. Veškerou korespondenci adresujte redakci Časopisu pro právní vědu a praxi. Po uplynutí jednoho roku od vydání příspěvku v tomto časopise je autor oprávněn jej vydat jinde bez předchozího souhlasu vydavatele.

OBSAH

VÝROČÍ

Miloš Večeřa: František Weyr, právní filozof, státopěvec a právník 117

ČLÁNKY

Petr Havlan: Stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv v nové právní úpravě 123
Soňa Skulová: Nová právní úprava ochrany osobních údajů a některé její souvislosti a problémy ve veřejné správě 129
Ivo Janda: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám 140
Christina Wells: Diskriminace z důvodu pohlaví a Ústava Spojených států 153
Dalibor Jílek: O úmyslu deklaranta i smyslu výhrad k mezinárodním smlouvám 160

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Zdeněk Koudelka: Poměrnost voleb a velikost volebních obvodů 165
Jana Zezulová: Koncepce trestní odpovědnosti mladistvých 168
Ilona Jančářová: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí 171
Ivana Pařízková: Odpovědnost za porušení předpisů devizového práva 185

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Tomáš Tyl: Pojem spravedlnosti – analýza problému 192
Petr Lavický: Spotřebitelské smlouvy 200
Jaroslav Knot: Návrhy na reformu Rady bezpečnosti OSN 208

INFORMACE

Zdeněk Koudelka: Dánský ombudsman 212
Zdeňka Králíčková: Vysokoškolské studium práv v Itálii 215
Miloš Večeřa: Mezinárodní vědecká konference k teoretickoprávním souvislostem vstupu suverénního státu do EU 218
Kateřina Adámková: Dvě mezinárodní konference z oblasti neziskové sféry 219
Karin Kuhnová: Odborný seminář sekce sociální patologie Masarykovy české sociologické společnosti 221
Radka Labřková: Mezinárodní konference: „Jakost 2001“ 223

RECENZE

Jan Kysela: Michal Klíma: Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství 227
Ivana Pařízková: Alena Paulíčková: Dane z příjmov od 1. 1. 2000, Vybrané kapitoly s vysvetlivkami a poznámkami 231

VÝROČÍ

František Weyr, právní filozof, státovědec a právník

Miloš Večeřa*

I.

Dne 29. června 2001 uplyne padesát let od smrti mnohostranného právního myslitele renezančního ducha, který se zásadním způsobem přičinil o rozkvět řady právních odvětví, státovědy, statistiky a zejména právní filozofie a teorie mezi dvěma světovými válkami. Vedle nepřehlédnutelného vědeckého odkazu tohoto „Platóna české právní filozofie“, jak ho vznešeně nazval jeho pražský současník, právník a právní filozof Vladislav Čermák,¹ nelze však opomenout i mnoha dalších Weyrových aktivit, mezi nimiž náleží ve vztahu k jeho pozdější alma mater zvláštní místo jeho velké zásluhy, spolu s prof. Karlem Englišem, na zřízení brněnské Masarykovy univerzity v roce 1919 a na vědeckém renomé návazně ustavené Právnické fakulty, jejímž řádným profesorem ústavního práva byl Weyr bezprostředně po jejím ustavení jmenován a zvolen jejím prvním děkanem (1919–1920).

Myšlenkovým a duchovním přínosem vtiskl prof. František Weyr brněnské Právnické fakultě v období mezi dvěma světovými válkami zcela osobitý charakter položením základů brněnské normativní právní školy, jejíž význam a věhlas překročily hranice republiky. I když se s Weyrovou normativní školou neztotožnili zdaleka všichni pedagogové brněnské Právnické fakulty, přispěla jeho normativní teorie ke zřetelnější právně teoretické a vědecké profilaci pedagogického sboru fakulty. Bez Weyrova charismatického vlivu by se brněnská právní fakulta nesporně nestala tou respektovanou prvorepublikovou Právnickou fakultou a řada jejích studentů by se bez vlivu Weyrovy fascinující osobnosti nikdy nezačala zajímat o právně teoretické úvahy a nestala se tak významnými právníky či právními teoretiky.²

II.

František Weyr pocházel z rodu věhlasných českých matematiků, i když jeho vědecká a pedagogická dráha nebyla tak přímočará a strmá jako u jeho otce Emila Weyra, který byl již ve svých 23 letech jmenován profesorem matematiky na Vysoké škole technické v Praze a ve věku 27 let se stal řádným profesorem matematiky na vídeňské univerzitě (1875), či u otce mladšího bratra Eduarda Weyra,³ který se stal mimořádným profesorem matematiky ve věku 24 let. Uznávaným matematikem byl i Weyrův dědeček František Weyr (1820–1889), středoškolský profesor matematiky. Za otce působení na univerzitě ve Vídni se František Weyr dne 25. dubna 1879 narodil jako nejstarší ze tří dětí (Jindřich /1880/ a Marie /1883/). Klidný rodinný život Františkův v kulturním vídeňském prostředí byl však vykořeněn předčasnou otcovou smrtí (1894) a matka se rozhodla řešit obtížnou situaci rodiny znovuprovádáním se za ředitele Akademického gymnázia v Praze matematika Jaroslava Sobičku, přítele jejího zemřelého manžela (1898). Rodina se po uzavření matčina sňatku přestěhovala z Vídně do Prahy a František, který ze škol znal dobře německy, ale hůře mluvil česky, se musel doučit českou mluvnici a pravopis. Po dostudování na pražském německém gymnáziu však Weyr studoval Právnickou fakultu již na české větvi Univerzity Karlo-Ferdinandovy. Potkal zde řadu velkých pedagogických a vědeckých osobností, např. Emanuela Tilsche, Antonína Randu, Emila Ottu, Jiřího Pražáka, Albína Bráfa, ale i T. G. Masaryka, jehož přednášky na Filozofické fakultě navštěvoval. Na studích potkal i své dva celoživotní přátele Karla Engliše a Františka Peroutku.

Po ukončení právního studia v roce 1903 se

* Doc. JUDr. et. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ ČERMÁK, V.: O podstatě práva. Praha: Orbis, 1940, s. 10. Přes toto ocenění „objevitelského úsilí moravského myslitele“ však Čermák Weyra nikterak nešetřil a jeho normativní teorii podrobuje přísné vědecké kritice.

² V tomto smyslu na Weyra vzpomíná např. významný právní teoretik Ota Weinberger, představitel právního neoinstitucionalismu, a konstatuje, že by veškeré jeho vědecké hledání nebylo bez vlivu Františka Weyra možné. Viz např. WEINBERGER, O.: Za hlasem intelektuálního svědomí. Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, roč. 8, č. 3, s. 276.

³ O jeho životě a díle poutavě vypráví monografie BEČVÁŘ, J. a kol.: Eduard Weyr (1852–1903). Praha: Prometheus, 1995. 221 s.

Weyr vrátil do rodné Vídně a pracoval zde jako úředník politické správy u vídeňského místodržitelství a na dalších úřadech. Usilovně v té době pracoval také na svém habilitačním spisu *Príspevky k teorii nucených svazků*, týkajícím se povahy veřejnoprávních korporací a dospěl zde mimo jiné k závěru o neudržitelnosti rozlišování mezi právem veřejným a soukromým. Po vytištění habilitační práce podal v březnu 1908 Weyr profesorskému sboru Právnické fakulty Karlo-Ferdinandovy univerzity v Praze žádost o udělení *veniae legendi* (povolení k učitelství) na této fakultě pro obor správního práva. V prosinci 1908 se pak konalo habilitační kolokvium i habilitační přednáška a obě části habilitačního řízení dopadly úspěšně. K potvrzení habilitačního usnesení fakulty vídeňským ministerstvem kultury a vyučování došlo v březnu 1909 a Weyr stál před nesnadným rozhodnutím zůstat ve Vídni a nebo se vrátit do tehdy provinční Prahy, k čemuž ho nutila skutečnost, že jeho docentura mu byla udělena s podmínkou, že se přestěhuje do Prahy. Weyr tehdy dostal na přímělu svého chráněnce nabídku místa koncipienty Zemské statistické kanceláře v Praze a když zjistil, že na vídeňském ministerstvu, kde začal pracovat, nemůže pro rok 1909 počítat s pracovním postupem, přijal nabídnuté místo v Praze, i když se s rodnou Vídň loučil s těžkým srdcem.

Weyrův druhý pobyt v Praze (1909–1912) byl sice oproti tomu prvnímu (1898–1903) kratší, ale pro budoucí vývoj jeho vědecké a zvláště pedagogické osobnosti byl velmi významný. Weyr tehdy pracoval souběžně na třech místech: v Zemské statistické kanceláři, na Právnické fakultě pražské univerzity jako habilitovaný soukromý docent a na Vysokém učení technickém v Praze jako docent suplující profesorské přednášky a zkoušky veřejného práva. Byl v té době velmi pracovní vyčerpán a proto jen poměrně málo literárně činný. Nezanedbával však literární spory a polemiky. Zvláště dramatické bylo jeho polemické střetnutí vyvolané Hoetzelovou kritikou jeho habilitačního spisu, která byla vlastně reakcí na dřívější Weyrovu kritiku Hoetzelovy práce v tomto habilitačním spisu. Spor se vystupňoval a přešel i do osobní oblasti a oba autoři se navzájem ignorovali. V této situaci, kdy se řada právních teoretiků i praktiků postavila na Hoetzelovu stranu, dostalo se Weyrovi nečekaně podpory z ciziny, když v roce 1911 vydal rakouský právník a právní filozof Hans Kelsen svůj habilitační spis *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, v němž zastával v řadě sporných otázek tentýž názor jako Weyr. V létě 1912 došlo pak k osobnímu setkání Weyra a o dva roky mladšího Hansa Kelsena, které dalo základ nejen úzké vědecké spolupráci, ale i celoživotnímu osobnímu přátelství. V této tak pracovní vypjaté době bylo Weyrovi nabídnuto nově systemizované místo profesora na české technice v Brně. Weyr nabídnutou profesuru přijal, čímž byl existenčně zajištěn a získán definitivně pro Brno, kam

se pak koncem roku 1912 přestěhoval, když se krátce před tím šťastně oženil se slečnou Helenou Markesovou, učitelkou na měšťanské škole.

III.

Přednášky o právu ústavním a správním zahájil Weyr na brněnské technice v roce 1913. Vedle toho realizoval i specializovanější přednášky určené jen pro jednotlivé studijní obory, např. o právu občanském, obchodním, stavebním, patentním, vodním apod. Výklad těchto odbornějších právních otázek posluchačům bez základních právních znalostí však nebyl úkolem snadným a vědním. Weyr byl spokojen, že konečně dosáhl postavení vysokoškolského profesora, které od mládí považoval za svůj ideál. Přitahovala ho však spíše vědecká práce než jen řemeslná pedagogická práce. K formulování nového paradigmatu právního myšlení, o němž usiloval, mu brněnská technika nemohla poskytnout takové podmínky, jako později nově ustavená Právnická fakulta. Krátce po nástupu na brněnskou techniku vypukla 1. světová válka a Weyr byl povolán do armády. Brzy se ho však technice podařilo vyreklamovat zpět a Weyr se mohl intenzivně věnovat studiu a připravovat své vědecké práce.

Po skončení první světové války byl Weyr vtažen na krátkou dobu do politického života, když byl spolu s přítelem prof. Englišem vyslán výkonným výborem Československé národní demokracie do revolučního Národního shromáždění. V této souvislosti je třeba zvláště připomenout již zmíněnou Weyrovu a Englišovu významnou zásluhu na zřízení Masarykovy univerzity v Brně jako druhé české univerzity. Univerzita byla založena zákonem č. 50/1919 Sb., jehož návrh Weyr s Englišem společně zpracovali a pak předložili jako návrh skupiny poslanců. Revoluční Národní shromáždění přijalo tento zákon dne 28. 1. 1919 jako jeden z prvních zákonů tohoto zákonodárského sboru. Na návržně ustavené Právnické fakultě MU byli potom jmenováni řádnými profesory Karel Engliš, František Weyr, Jaroslav Kallab, Josef Vacek, Bohumil Baxa a mimořádným profesorem Rudolf Dominik. Jmenování profesori se ustavili ve sbory a zvolili akademické funkcionáře. Prvním děkanem⁴ Právnické fakulty byl zvolen František Weyr, který byl později zvolen i rektorem MU (1923–1924).

Během výkonu své poslancecké funkce v Národním shromáždění (1918–1920) se Weyr soustavně podílel na práci ústavního výboru a pléna. Pokud měl možnost účastnil se i schůzí národně demokratického stranického klubu, který byl bohatý na politicky vyhraněné osobnosti, jakými byly např. Karel Kramář, Alois Rašín, Adolf Stránský, ale i osobnosti kulturního významu, jako byl např. Alois Jirásek, Josef Svatopluk Machar, Jan Herben, Jaroslav Kvapil a Viktor Dyk.

⁴ Děkanem Právnické fakulty byl FRANTIŠEK WEYR zvolen celkem třikrát, a to v letech 1919–1920, 1927–1928 a 1935–1936.

Weyr odvedl v ústavním výboru parlamentu veliký kus práce. Zvláště je třeba připomenout, že se jako člen tohoto výboru významnou měrou účastnil spolu s prof. Hoetzlem na přípravě československé ústavy z roku 1920. Vypracoval mnoho referátů k osnovám nových zákonů, kdy prvním byl hned v prosinci 1918 referát k osnově zákona o zrušení šlechtictví, řádů a titulů, což byl zákon velmi revolučního obsahu. Následovaly referáty o osnovách např. zákona o zřízení Nejvyššího soudu v Brně, o Ústavním soudu, o Nejvyšším účetním a kontrolním úřadě apod. Brno vděčí Weyrovi též za to, že hned roku 1918 navrhl rezoluci, aby byla v Brně zřízena konzervatoř hudby, což se také později skutečně stalo.

Právníká fakulta byla sice ustavena, ale neměla dost profesorů pro všechny povinné předměty. Kromě problému s personálním obsazením nové fakulty, kdy do kompetence děkana spadala i starost se jmenováním úřednického personálu pro fakultu, měl Weyr jako děkan mnoho starostí s opatřením vhodných místností pro novou fakultu. Nakonec došlo k zabránění části kněžského alumnátu na Smetanově ulici se zvláštním vchodem z této ulice, což bylo provizorní řešení smluvně zajištěné na několik let. Od roku 1924 proto probíhalo jednání o výstavbě definitivní budovy. Anonymní soutěž vypsanou na řešení celého komplexu Akademického náměstí na ulici Veveří, jehož součástí měla být i budova Právníké fakulty, vyhrál pražský architekt Alois Dryák, který byl také pověřen zpracováním definitivních plánů nejprve budované budovy Právníké fakulty. Slavnostní kladení základního kamene k budově Právníké fakulty se konalo dne 9. června 1928 za účasti prezidenta republiky T. G. Masaryka a vlastní výstavba pak započala v zimě 1928. Weyr v té době zastával po druhé funkci děkana Právníké fakulty. Část budovy pak byla předána fakultě do užívání již v závěru roku 1931 a v lednu 1932 se již v nových prostorách přednášelo a postupně se s dokončováním budovy do ní přestěhovaly i ústřední úřady univerzity. Další výstavba univerzitního areálu se však již bohužel nerealizovala.

První výukový semestr na nově ustavené Právníké fakultě zahájil Weyr přednáškou na téma *Základy filozofie právní*, která nebyla povinná a byla míněna jako úvod do právního studia pro posluchače prvního ročníku. Jejím doplňkem byl stejnojmenný seminář, který proslul tím, že z jeho absolventů vyšli, až na nepatrné výjimky, všichni pozdější docenti habilitovaní na brněnské Právníké fakultě. Byli to zejména docenti: Zdeněk Neubauer (ústavní právo), Adolf Procházka (civilní soudní řízení), Karel Gerlich (civilní soudní řízení), Vladimír Kubeš (občanské právo), Jaroslav Pošváv (správní věda a československé správní právo), Vladimír Vybral (národní hospodářství, finanční věda a finanční právo), Hynek Bulín (civilní soudní řízení), Václav Chytil (národní hospodářství, národohospodářská politika a statistika), Kazimír Čákr (československé právo finanční) a Josef Kepřt.

(trestní právo a trestní řízení). Velká většina těchto docentů byla v třicátých a čtyřicátých letech jmenována profesory Právníké fakulty.

Ve svých přednáškách a seminářích se Weyr mohl opřít o svůj spis *Základy filozofie právní* (1920), který představuje Weyrovu normativní právní teorii v prvním stupni jejího vývoje. V prvotním složení profesorského sboru neměla Weyrova normativní teorie přímých odpůrců. Jejimi přívrženci byli profesori Engliš, Sedláček a Dominik, který však brzy přešel do tábora jejich odpůrců. Postupně se však v profesorském sboru po roztržce Weyra s Dominikem polarizovaly v zásadě dvě strany. Jádrem jedné byli kromě prof. Dominika právní historici profesori Baxa a Vacek. Druhá strana měla mezi profesory většinu, ale byla to většina velmi labilní. Patřil k ní vedle Weyra a Engliše i Jaroslav Kallab, který byl profesorem trestního práva, trestního řízení a zároveň dějin právní filozofie. Kallab se sice nikdy výslovně k Weyrově normativní teorii nepřidal, ale také ji neodmítal. V některých důležitých otázkách filozofických však šel vlastní cestou. K normativní teorii se svým spisem *Vlastnictví a vlastnická práva* (1919) přihlásil i Jaromír Sedláček, profesor občanského práva, který později rozvedl své noetické stanovisko v učebnici *Občanské právo československé* (1931). I on šel však často vlastní cestou, která se uchylovala od původních koncepcí normativní teorie. Místo názvu normativní teorie zavedl název „normologie“, označující vědu zabývající se funkcemi práva, resp. stanovící myšlenkové vztahy mezi normami. Hledisko normologické se snažil doplňovat teleologickým (účelovým) hlediskem.

Weyrova učitelská a vědecká činnost usilovala o propagaci normativní teorie. Úspěšnost této snahy však nelze měřit jen počtem členů jeho semináře z právní filozofie a z ústavního práva, které tato teorie oslovila, ale je třeba k nim připočítat i řadu právníků, kteří se po absolvování právního studia přiklonili k jeho normativní teorii. Do této skupiny patřili zejména: pozdější profesor právních věd na české technice Jan Čaha, Jaroslav Krejčí (ústavní právo) a Bohumil Kučera (mezinárodní právo). Weyrova normativní teorie však měla i rozhodné odpůrce, z nichž někteří projevovali svůj nesouhlas mlčky, jiní prudkými útoky. Šlo většinou o profesory pražské Právníké fakulty. Do první skupiny patřil prof. Arnošt Wenig, do druhé profesori Jiří Hoetzel a Antonín Hobza.

Období první republiky, kdy Weyr působil jako profesor Právníké fakulty, patřilo k nejproduktivnějšímu údobí jeho tvůrčí vědecké práce. Zvláště významné postavení mezi Weyrovými pracemi mají jeho práce z oblasti právní filozofie vystihující obsah jeho normativní právní teorie. Prvním Weyrovým soustavným výkladem jeho normativní právní teorie byly jeho *Základy filozofie právní* (1920), které představují určitý mezník v české právně filozofické tvorbě, a to zejména v oblasti noetické a metodologické. Weyr dokončil tuto svou obsáhlou práci (244 stran) již v roce 1914–1915,

ale rozhodl se ji vydat až v roce 1920. Ačkoliv práce vznikala pod silným vlivem Kelsenovým a jeho ryzí nauky právní, šla v řadě otázek svou vlastní cestou. Weyr práci rozdělil na dvě části: V první části klade do kontrapozice kauzální (přírodovědeckou) a normativní (právní) metodu poznání, vymezuje základní rozdíl mezi světem „jaký je“ (podle zákona kauzálního) a světem „jaký má být“ (podle určitých norem), podrobně rozebírá pojem normy v nejširším smyslu, zabývá se subjektem normy (normotvůrcem) a subjektem povinnosti a oprávnění, pojednává o hodnotící činnosti intelektu při normativním poznávání a o stanovisku autonomním a heteronomním. Konstatuje, že věda o právu je vědou o normách, přičemž existují ještě jiné normativní vědy, z nichž právní vědě je nejbližší etika. Následuje výklad o vztahu právní vědy k etice, sociologii a historii. Weyr zde zdůrazňuje zásadní rozdíl mezi činností zákonodárnou (praktickou) a normativně poznávací (teoretickou), rozlišuje statiku a dynamiku práva. Ve druhé části práce pak Weyr pojednává o základních právních pojmech, jako jsou právo, právní řád, prameny práva, právní norma, právní povinnost, právní osobnost, stát a jeho funkce a další. V souvislosti s rozbořením pojmů precizuje své noetické a metodologické přístupy v polemice s jinými právními koncepty, včetně Kelsenovy konstrukce právní normy. Konstatuje, že důvod platnosti (závaznosti) právního řádu je pozнатkem metanormativním. Velkou pozornost přitom věnuje pojmu povinnost, který je ústředním pojmem normativního poznávání a je nezbytným základem a východiskem každého normativního uvažování. Podstatná je i část zabývající se právní systematikou, věnovaná zejména kritériím třídění práva a jejich relevanci, např. pokud jde o Weyrem zpochybňované dělení práva na právo veřejné a soukromé.

Weyr se bránil druhému vydání jeho *Základů filosofie právní*, neboť z retrospektivního pohledu shledával některé nedostatky této práce. Pracoval proto usilovně na nové práci, kterou lze považovat za myšlenkové pokračování a další rozpracování jeho *Základů*. Tato Weyrova nová práce, nazvaná *Teorie práva*, vyšla v roce 1936 a představuje, řečeno slovy Weyrovými, mezník v jeho dosavadní činnosti vědecké a shrnutí toho, čemu dosud učil. Práce je rozdělena do dvou částí a ty na 46 paragrafů. První část označil Weyr jako obecnou, protože pojednává o filozofickém základu a východiscích, z nichž jeho výklady vycházejí, a jimiž je kritický Kantův idealismus. Obdobou existence (skutečnosti) v přírodovědě je v oblasti normativní platnost. Příroda existuje a norma platí. Tyto vlastnosti poznávaného předmětu, tj. existence u přírody a platnost u normy, jsou přínosy či hypotézy poznávajícího subjektu. Weyr pojednává o protikladu vůle a intelektu, poznání a jednání. Vymezuje pojem normy, která je výrazem něčeho, co má být, a dále rozlišuje mezi platností normy a její účinností jako motivem jedná-

ní, mezi statickým a dynamickým (genetickým) hlediskem, mezi normou a hodnotou a mezi interpretací a aplikací norem. Ve druhé části práce, označené jako kritická, neboť se zabývá kritikou tradiční právní vědy, vymezuje Weyr nejprve pojem právní normy jako předmětu právního poznávání, poměr právní vědy k sociologii a historii a vzájemný vztah právní teorie (vědy) a praxe. Podrobně se pak Weyr věnuje otázce pozitivnosti práva, vztahu státu a práva, právnímu řádu a právu mezinárodnímu, právním pramenům, právním osobám, zásadám ovládačím právní řízení a kritériím tradičního dělení práva. V rozsáhlém dodatku nadepsaném vznik a dosavadní vývoj normativní teorie postihuje autor počátky a rozvoj obou větví normativní právní školy, vídeňské a brněnské, a rozdíly mezi nimi. O mimořádném myšlenkovém bohatství Weyrovy *Teorie práva* svědčí i slova prof. Jaroslava Kallaba, který o ní řekl: „Je málo spisů tak naplněných myšlenkami, jak filozofickými, tak i právníckými, někdy zcela novými, někde originálně formulovanými, vždy nabádajícími k dalšímu přemýšlení, jako tento spis, v němž Weyr shrnul myšlenky aspoň dvaceti let pilné a soustavné vědecké práce“.⁵

K dalším drobnějším pojednáním z oblasti právní filozofie v tomto období patří zejména Weyrovy *Čtyry kapitoly z právní noetiky* (1929), polemický spis *Právní věda a věda o právu*, obsahující polemiku s J. Kallabem a K. Englišem (1935) a *O metodě sociologické* (1927).

Weyrova vědecká a publikační činnost se rovněž výrazně soustředila i na jeho nominální právní disciplíny ústavního a správního práva. Již v roce 1919 vydal Weyr spis *Ústava republiky československé*, týkající se tzv. prozatímní ústavy a následovala komentovaná vydání některých dalších zákonů ve Weyrově Sbírce zákonů československých. Prvním a základním dílem o definitivní ústavě ČSR z roku 1920 je Weyrova práce *Soustava československého práva státního* (1921, 1924). Rok na to vychází Weyrův spis *Československé právo správní, část obecná* (Brno 1922) a německy psaný *Nárys československého správního práva* (zpracovaný společně s prof. Dominikem v roce 1922). Weyrovo *Československé ústavní právo* (1937), sloužící jako učebnice, lze pokládat za třetí vydání jeho práva státního. Weyrovy menší spisy *Problém správy v demokracii* (1924), *Úprava právního postavení politických stran* (1925) a *Veřejné mínění o demokracii* (1925) mají spíše ráz popularizační. Dalšími dvěma pozitivně právními spisy jsou *Správní řád* (1930) a *Ústavní listina Československé republiky* (společně s doc. Neubauerem v roce 1931). Weyr se věnoval i problematice mezinárodního práva a politiky a nezapomněl ani na práce z oblasti statistiky, již se věnoval na začátku své pracovní dráhy.

Nezanedbatelnou položku Weyrových vědeckých aktivit představuje jeho organizační činnost usilující o vytváření publikačních možností. Jako člen Práv-

⁵ KALLAB, J.: Několik poznámek k Weyrovu spisu *Teorie práva*. Časopis pro právní a státní vědu, 1937, roč. 20, s. 257.

nické jednoty moravské a později její místopředseda se ujal hned po politickém převratu v roce 1918 redaktorství Zpráv jednoty, z nichž vytvořil *Časopis pro právní a státní vědu*, jehož redaktorem byl až do jeho zániku v roce 1948 (s přestávkou v době války). Brzy po roce 1918 uvedl Weyr v život i Sbíрку spisů právnických a národohospodářských, v níž vyšla rychle za sebou řada prací z uvedených vědních oborů. Sbířka byla především určena pro představitele normativní školy, ale neuzavírala se ani jiným směrům. Vycházela v ní od roku 1922 i Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, určená k tomu, aby přinášela vědecké příspěvky všech členů učitelského sboru.

Ediční činnost Weyrova nezůstala omezena jen na domácí fórum. Prof. Sedláček přivedl Weyra na myšlenku založit časopis, který by propagoval normativní teorii na mezinárodním vědeckém fóru. Weyr se v této souvislosti obrátil na prof. Kelsena s dotazem, zda by byl ochoten ke spolupráci. Po jeho kladné odpovědi jednal pak s brněnskou firmou R. M. Rohrer o převzetí zamýšleného časopisu do nákladu. Tak se v Brně zrodil francouzsky a německy psaný mezinárodní vědecký časopis *Revue Internationale de la Théorie du Droit – Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts*. Jeho hlavními vydavateli byli Weyr a Kelsen. Aby byl zdůrazněn mezinárodní charakter časopisu, přistoupili jako vydavatelé, alespoň formálně, tři francouzští profesori: Léon Duguit, profesor ústavního práva v Bordeaux, a profesori pařížské univerzity Louis le Fur a Gaston Jéje. Revue se brzy stala oficiálním orgánem Mezinárodního institutu pro filozofii a sociologii práva, jehož předsedou byl zvolen le Fur a místopředsedy se stali Kelsen a Weyr. Redaktorem byl ustanoven Jaromír Sedláček a redakčním tajemníkem Kelsenův žák Aladár Métall, který později převzal celou redakci. Revue se brzy stala mezinárodně známou a publikovali v ní autoři z řady států. Za druhé světové války však Revue zanikla.

Dalším velkým redakčním počinem Františka Weyra byl pětisvazkový *Slovník veřejného práva československého*. Tuto myšlenku Weyr pojal nedlouho po převratu v roce 1918 a o základním plánu se dohodl s prezidentem nejvyššího správního soudu Emilem Háchou, prof. Hoetzelem za pražskou Právnickou fakultu a s prof. Laštovkou za bratislavskou fakultu. Abecedně uspořádaný Slovník veřejného práva vycházel pak od roku 1922 do roku 1938 a po druhé světové válce stihl ještě vyjít v roce 1948 poslední pátý díl. Jde o největší literární projev domácí právní vědy, který dosud slouží právní vědě a praxi. Weyr sám do něho přispěl zpracováním 25 hesel, z nichž některá mají charakter monografické práce.

Nelze opomenout ani řadu dalších Weyrových aktivit, jejichž rozsah se na život jednoho člověka zdá nezvládnutelný. Weyr jako velmi společenský člověk byl členem mnoha různých vědeckých společností. Poměrně brzy se stal dopisujícím členem nejstarší české

učené společnosti Královské české společnosti nauk. V roce 1926, kdy bylo Weyrovi již po druhé nabídnuto členství v České akademii věd a umění, nabídku přijal a byl zvolen jejím mimořádným členem, přičemž z celého učitelského sboru brněnské Právnické fakulty byl tehdy členem pouze prof. Kallab. V roce 1941 mu Česká akademie věd a umění udělila cenu za jeho práci *Teorie práva* (1936). Cena přišla sice pozdě, ale Weyra upřímně potěšila. Vstup do České akademie věd a umění měl pro Weyra i zvláštní význam rodinný. Jejimi řádnými členy byli totiž také jeho zesnulý otec a strýc Eduard. Weyr byl členem i dalších vědeckých společností. Byla to zejména Československá národní rada badatelská. Ze zahraničních učených společností a institucí je pak třeba uvést Mezinárodní institut statistický v Haagu, Mezinárodní institut pro veřejné právo v Paříži, byl místopředsedou mezinárodního institutu pro právní filozofii a sociologii v Paříži, členem Rumunského institutu pro správní právo, čestným členem Uherské statistické společnosti v Budapešti, zakládajícím členem Comité international d'histoire constitutionnelle a členem řady dalších vědeckých institucí, domácích i zahraničních. Zcela jiného rázu pak bylo Weyrovo působení v brněnské sekci spolku Panevropa a ve Středoevropském institutu pro hospodářské sblížení. Na naléhání z různých stran převzal Weyr předsednictví obou institucí, jejichž cílem bylo spojení evropských států, ale s vyloučením sovětského Ruska.

Významná byla i Weyrova činnost publicistická, kdy zejména pro Lidové noviny a Prager Presse napsal přes pět set úvodníků, komentářů a úvah. Po dobu deseti let (1919–1929) vykonával Weyr současně s pedagogickou činností i velmi náročnou funkci prezidenta Státního statistického úřadu v Praze, do které ho jmenoval prezident T. G. Masaryk. Po roce 1918 byl Weyr rovněž zvolen do správních rad řady akciových společností a v některých se i dvacet let významně podílel na jejich aktivitách hospodářských a představoval v nich český živel.

Významnou úlohu hrála ve Weyrově životě hudba. Již ve velmi mladém věku se naučil hrát na housle a jako student práv hudbu aktivně provozoval. Brzy po svém příchodu do Brna začal Weyr pěstovat komorní hudbu v domácím smyčcovém kvartetu. Jeho jádro tvořili amatéři a kvartet působil od roku 1912 až do roku 1939 a za tu dobu hudbou vyplnil přes šest set společenských večerů. Weyr byl ale i významný organizátor hudebního a divadelního života v Brně. Vedle jeho činnosti v Besedě brněnské měli jeho přátelé za to, že by byl vhodnou osobou pro předsedu Družstva Národního divadla. Weyr tuto nabízenou kandidaturu po krátkém rozmyšlení přijal, neboť pro umění a hudbu měl od mládí silně vyvinutý smysl a zájem. Tím se začalo dlouhé období jeho téměř dvanáctiletého působení v brněnském uměleckém a divadelním životě. Nelze pominout ani Weyrův vztah ke zvířatům, kte-

rý ho přivedl do spolku pro ochranu zvířat. Když pak byl později v Brně vytvořen Svaz spolků pro ochranu zvířat, byl Weyr zvolen jeho předsedou.

IV.

Nacistická okupace zásadním způsobem zasáhla do Weyrova života. Do tohoto období krátce po příchodu Němců připadlo šedesáté výročí Weyrových narozenin (25. 4. 1939). Oslavy byly velmi slavnostní, s oslavnými články v tisku a odborných právních časopisech, s vědeckou konferencí a řadou oficiálních setkání vysoce postavených osobností a přátel. Ale již v měsíci září 1939 Weyr jen náhodou unikl zatýkání českých intelektuálů v Brně a byl nucen se okamžitě uchýlit do Prahy, kde se cítil pod ochranou vlivných přátel (Emila Háchy a Jaroslava Krejčího) přece jenom bezpečněji. V té době byl také penzionován. Za války prožil řadu dramatických událostí, včetně zatčení a věznění a zotavování se z infarktu. K vědecké práci se v této době příliš nedostal, neboť mu k ní především chyběla jeho soukromá knihovna, která zůstala v Brně. Za celou šestiletou dobu pražského „exilu“ Weyr napsal a uveřejnil pouze pojednání týkající se praxe Nejvyššího správního soudu o otázce přípustnosti ukládání úřadu na hřbitovech nad hroby. Další dvě pojednání pak byla uveřejněna až po roce 1945. Po šťastném konci války se Weyrovi rozhodli k návratu do Brna v říjnu 1945.

Návrat nebyl pro Weyra snadný a i v Brně se hned ohlásily trvající zdravotní potíže: záchvaty dušnosti a sužující agorafobie. Při první projížďce Brnem se Weyr zastavil na Právnické fakultě, která velmi utrpěla pobytem gestapa, jemuž její budova sloužila za hlavní sídlo. Došlo také hned k domlouvání Weyrova budoucího působení na fakultě. Srdeční choroba ale znemožňovala Weyrovi dostat celému služebnímu úvazku a k jeho žádosti mu byl ministerstvem školství povolen zkrácený úvazek počtu týdních přednáškových hodin. Vedle toho Weyr ještě konal pravidelný dvouhodinový seminář ve svém bytě, v zimním i letním semestru. Začal také hned opět redigovat Právnickou jednotou moravskou vydávaný Časopis pro právní a státní vědu a vrátil se i k vědecké práci. V roce 1946 vydal stručné shrnutí své normativní teorie pod názvem *Úvod do studia právního (normativní teorie)* a napsal řadu odborných článků.

Významnou událostí v této nepříliš radostné době byla Weyrova a Englišova společná slavnostní promoce na čestné doktory Masarykovy univerzity,⁶ která se konala 21. dubna 1947. Byla to zcela mimořádná pocta, které se od počátku Masarykovy univerzity zatím nikomu nedostalo a Weyr jí byl velice potěšen. Při promoci přednesl delší projev Karel Engliš, Weyr pak

přednesl jen malé poděkování. V textu jeho doktorského diplomu se v jazyce latinském mimo jiné pravilo: „František Weyr položil základy k noetice vědy právní a zasloužil se neobyčejně o systematické řešení jak obecných problémů právní vědy, tak zvláště otázek práva veřejného. Dále svou vědeckou prací a příkladným učitelským působením na zdejší fakultě seskupil kolem sebe rozsáhlou vědeckou školu právní a konečně svou veřejnou působností v naší vlasti neobyčejně prospěl zdárnému budování právního řádu a veřejnému blahu republiky.“

Tato významná pocta byla Weyrovi udělena takřka v poslední okamžik před dramatickými událostmi roku 1948, kdy většina profesorů včetně Weyra musela fakultu opustit, a kdy nakonec byla brněnská Právnická fakulta v červnu 1950 zrušena. Objevily se dokonce úvahy, aby nedávno před tím Weyrovi a Englišovi udělená pocta byla oficiálně zrušena, což se naštěstí nestalo. Na zákrok prof. Vybrala, zastupujícího děkana, poskytlo ministerstvo Weyrovi od února 1948 dovolenou „ke studijním účelům“, a to až do doby jeho řádného odchodu do důchodu v roce 1949. Byl na tom tedy po určitou dobu finančně lépe než ostatní vyhození kolegové. Tento vcelku velkorysý postup ministerstva školství byl výsledkem přání prezidenta Beneše, aby profesorům uvedeným na seznamu sestaveném jeho kanceláří poúnorová vláda zajistila osobní a jinou integritu. Weyr v době studijní dovolené nezapomněl a napsal v tomto období obsáhlou několikasetstránkovou a vědecky vyzrálou práci *Filosofie, politika, právo* a některé další drobnější práce. Žádná z nich však již z pochopitelných důvodů v poúnorové době vyjít tiskem nemohla.

Dosažením sedmdesátí let byl Weyr dán do penze. Oslavy jeho sedmdesátin probíhaly však již bez jakékoliv publicity v rodinném kruhu a za přítomnosti jen několika přátel a bývalých fakultních kolegů. S ohledem na nízký důchod a ztrátu jakýchkoliv honorářů z literární činnosti byla Weyrova finanční situace velmi neutěšená, přičemž jeho zdravotní stav vyžadoval navíc stále výdaje za léky, které se daly opatrovat stále obtížněji a nákladněji. Weyr kupodivu dokázal překonávat tyto obtíže, na něž nebyl předtím zvyklý, a soustředil se na duševní práci. Poslední den svého života, 29. června 1951, strávil František Weyr jako obvykle vědeckou prací a odpoledne besedou s přáteli. Srdeční slabost ho však přinutila si proti jeho zvyku před večerí odpočinout spánkem, ve kterém milosrdná smrt ukončila životní pouť tohoto velkého českého právníka a právního myslitele, aby ho tak ušetřila dalších strastí a útrap, jež by na něho nutně později čekaly. Jeho život tak byl až do konce naplněn usilovnou tvůrčí duševní prací, v níž zůstal věren svým ideálům a zásadám, které tak cílevědomě promítal do svého díla a jimiž

⁶ Průběh promočního aktu podrobně vylíčila publikace obsahující i deset fotografií a otisky obou doktorských diplomů prof. FRANTIŠKA KOPA (KAREL ENGLIŠ a FRANTIŠEK WEYR čestnými doktory MU v Brně. Praha: Universum, 1947).

se řídil. „Při pohledu na celkové životní dílo Weyrovo, zračí se nám v něm nepochybná genialita a tvůrčí duch jeho osobnosti“, jak to výstižně vyjádřil Weyrův mladší kolega doc. Karel Gerlich.⁷

Přes snahy komunistického režimu po únoru 1948 se nepodařilo Weyrovu osobnost a jeho dílo zcela vytlačit z povědomí právnické veřejnosti. Po pádu reálného socialismu v roce 1989 se brněnská Právnická fakulta znovu vrátila k významnému odkazu tohoto vynikajícího právního filozofa a teoretika, státovědce, právníka, statistika, ale i mnohorozměrného vzdělance, neúnavného organizátora vědeckého a kulturního života, váženého pedagoga a člověka příkladného mravního étosu. V říjnu roku 1991 uspořádala Právnická fakulta při příležitosti 40. výročí Weyrova úmrtí dvoudenní mezinárodní konferenci „K odkazu prof. Františka Weyra“. V roce 2001 na ni naváže při příležitosti výročí padesáti let od úmrtí prof. Františka Weyra a sto dvaceti let od narození prof. Hanse Kelsena připravovaná mezinárodní konference pořádaná katedrou právní teorie Právnické fakulty MU ve dnech 27.–28. září 2001 pod názvem „Místo normativní teorie v soudobém právním myšlení: K odkazu Františka Weyra a Hanse Kelsena“.⁸

Výjimečné a pozoruhodné osobnosti české právní vědy Františku Weyrovi je věnována rovněž obsáhlá monografie Miloše Večeří *František Weyr* vycházející při příležitosti 50. výročí Weyrova úmrtí v nadaci Universitas Masarikiana v Brně. Monografie seznamuje nejen s Weyrovým životem a dílem, ale přináší rovněž úryvky z jeho základních prací, včetně těch, které Weyr napsal až po roce 1948 a které nebyly zatím nikde publikovány. Představuje také Weyrovu osobnost v pohledu jeho přátel, žáků i současníků.

SUMMARY

The article introduces František Weyr (1879–1951) as an outstanding personality of Czech jurisprudence, legal philosophy, legal theory, political science and statistics. It describes his life, activities and work, focusing on the period of his engagement with the Faculty of Law, Masaryk University in Brno. It also informs about the conference on the occasion of the fiftieth anniversary of his death and about the publication of the monograph dedicated to his person.

⁷ GERLICH, K.: K šedesátinám Františka Weyra. Časopis pro právní a státní vědu, 1939, roč. 22, s. 101.

⁸ Bližší informace lze získat na telefonu č. 05/41559212, e-mail: karink@law.muni.cz.

ČLÁNKY

Stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv v nové právní úpravě

(vybrané otázky I)

Petr Havlan*

ÚVODEM

Přibližně před sto lety napsal Georg Jellinek, že „z nejdůležitějších fakt pro celkové poznání státu jest, že stát sám jest hospodářským subjektem“.¹ Vyjád-

řeno juristicky, má vlastní, od jiných subjektů právně oddělený majetek, a jeho právní subjektivita má v prvé řadě podobu hmotněprávní a procesněprávní způsobilosti k právům a povinnostem v majetkové (vlastnické) sféře, a to nejen v rovině práva soukro-

* JUDr. Petr Havlan, CSc., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ JELLINEK, J.: Všeobecná státověda, nakl. Jana Laichtera na král. Vinohradech, Praha 1906, str. 116.

mého (občanského, obchodního, ...), ale i veřejného (ústavního, správního, daňového, ...). Ostatně i teorie moderního státu vidí spojnici mezi vlastnictvím státu a možnostmi, kterak může vykonávat své funkce.² Ve světle této výchozí premisy pak jistě mají nemalý význam nedávno na tomto poli přijaté právní předpisy. Konkrétně jde o zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění zákona č. 492/2000 Sb., zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zvaný „doprovodný“) a prováděcí vyhlášku MF k zákonu o majetku ČR č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, jakož i o zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Z těchto předpisů mimo jiné vyplývá, že stát své vlastnické právo a jiná majetková práva od 1. 1. 2001 vykonává zásadně a především svými organizačními složkami, a ovšem též prostřednictvím státních organizací. A právě těmto majetkovým „subjektům“ (vykonavatelům) svého druhu budou převážně věnovány následující řádky.

ORGANIZAČNÍ SLOŽKY STÁTU

VYMEZENÍ

Institut „organizačních složek státu“ představuje určitě nejvýznamnější novinku, kterou lze ve výše uvedených předpisech nalézt. Přitom to nejpodstatnější o něm je řečeno v zákoně č. 219/2000 Sb. Předně je třeba zmínit skutečnost, že organizační složky, které nejsou právními osobami, nahradily velkou část státních organizací, které právními osobami byly. Tato „přeměna“ se dotkla především státních rozpočtových organizací zřízených zvláštním právním předpisem (včetně ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů státu, hospodařících s rozpočtovými prostředky) nebo zřízených, popř. řízených podle dosavadních předpisů ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady; dále Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro zahraniční styky a informace, jakož i státní organizace Správa úložišť radioaktivních odpadů. „Obdobně“ se transformovaly také Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu (viz § 51 odst. 1 věta 1 za středníkem cit. zákona). Podle zákona č. 219/2000 Sb. existují tedy v českém právním řádu od 1. 1. 2001 následující typy organizačních složek:

- složky zákonem (§ 3 odst. 1) vyjmenované (tj.

ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky),

- složky, zákonem (opět § 3 odst. 1) označené jako „jiná zařízení“, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis nebo předmětný zákon (§ 51 odst. 1),
- složky zřízené příslušným ministerstvem (čili jednou z „vyjmenovaných“ organizačních složek) po předchozím souhlasu Ministerstva financí (viz § 4 odst. 1)³.

Mimo to zná citovaný zákon také organizační složce „obdobné postavení“ (?) u Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu (§ 3 odst. 1 *in fine*).

POSTAVENÍ A RYSY

Jak už řečeno, organizační složky nejsou právními osobami a tedy „*stricto*“ subjekty právními, ale právě subjekty (útvary) organizačními. Nicméně subjekty (útvary), které – byť jménem státu a na jeho odpovědnost⁴, do právních vztahů (ovšem nejen do nich – viz níže) vstupují. Jde modelově o vstup do těchto vztahů:

- klasických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s osobami (fyzickými a právními) mimo stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv,
- specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s osobami, které vykonávají svým jménem a na svou odpovědnost vlastnické a jiná majetková práva státu (blíže k nim pod rubrikou „Státní organizace“) a
- specifických („vnitřních“) majetkových vztahů k jiným organizačním složkám státu.

Vznik (změna, zánik) prvně jmenovaných klasických („vnějších“) majetkoprávních vztahů je spojen s běžnými (soukromoprávními) smluvními typy, a to zejména při nabývání majetku státem a při nakládání s majetkem státu. Samozřejmě s omezujícími podmínkami veřejnoprávního charakteru (včetně případných zákazů určité druhy smluv uzavřít) stanovenými zejména zákonem č. 219/2000 Sb. V daném smyslu se smlouva (§ 55 odst. 3 naposled cit. zákona) zásadně (§ 55 odst. 2 věta druhá tamtéž) uplatní také v případě specifických („vnějších“) majetkoprávních

² Srov. FILIP, J.: Ústavní právo České republiky, I. díl, 2. vyd., MU, Brno 1997, str. 132.

³ Srov. též ve vztahu k zákonu č. 219/2000 Sb. sporný text § 2 odst. 1 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který mj. jako o možném zřizovateli organizačních složek státu podle zvláštního zákona hovoří právě o okresním úřadu.

⁴ Pokud stát vystupuje jako účastník právních (zásadně majetkoprávních) vztahů (soukromoprávních i veřejnoprávních), je právní osobou (srov. § 6 zákona č. 219/2000 Sb.).

vztahů uvedených na druhém místě. Zde, pokud jde o „veřejnoprávní“ pravidla, stojí za pozornost, vedle příslušných ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., popř. hlavy XIII zákona č. 218/2000 Sb. či jiných zvláštních předpisů, hlavně část třetí vyhlášky č. 62/2001 Sb., nazvaná „Pravidla nakládání s majetkem mezi organizačními složkami a státními organizacemi“. Kvalitativně jiná situace pak existuje v případě vztahů vznikajících mezi organizačními složkami státu navzájem. Signalizuje to už nový institut „zápisu“ (upravený v § 19 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. a v podrobnostech také ve zmiňované části třetí vyhlášky č. 62/2001 Sb.), jímž se mezi těmito subjekty (útvary) s majetkem státu nakládá.⁵ Ten předně trochu připomíná koordinační veřejnosprávní smlouvy, a to když pro nic jiného, tak pro možnost vnímat jej jak coby úkon podle veřejného práva, tak coby úkon podle práva soukromého. Příznačná v tomto směru je zvláště poslední věta § 14 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb. podle níž: „Nestanovili tato vyhláška jinak, řídí se obsah dalších ujednání v zápisu (...) přiměřeně ustanoveními obecných právních předpisů upravujících smluvní typ, který je porizovanému zápisu ... obsahově nejbližší.“ Jako neodiskutovatelný se pak jeví fakt, že v případě „zápisu“ jde o specifický, na dohodě založený majetkově správní institut, u něhož ona specifická spočívá zejména v tom, že je (co do podstaty) založen na souhlasném projevu vůle primárně organizačních a nikoli ve vlastním smyslu právních subjektů.

Pro dokreslení představy o organizačních složkách státu lze ještě uvést, že jsou tehdy účetními jednotkami, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis nebo zákon č. 219/2000 Sb. (§ 4 a § 51), že pravidla jejich finančního hospodaření upravuje zejména díl I a 3 hlavy XIII zákona č. 218/2000 Sb. a že vznik, změna a zánik organizačních složek zřízených podle § 4 zákona č. 219/2000 Sb. se oznamuje v Ústředním věstníku České republiky.⁶

PROBLÉMY

Není pochyb o tom, že klíčovou otázkou další existence a fungování organizačních složek státu je jejich odpovídající uchopení platným právem. A to je zatím patrně ten největší problém, to největší dilema. Většina právních předpisů, které s nimi „pracují“ (tzn. především ty shora uvedené), totiž ne vždy a ne dosta-

tečně jasně reflektují jejich podstatu; ba dokonce se dá říci, že na ni občas zcela zapomínají.

Jestliže jednání organizačních útvarů, jakými předmětné složky evidentně jsou, je *per definitionem* přičítáno celku (státu), jehož jsou součástí, tak je to také třeba důsledně v právní úpravě vyjádřit.

Situace je však taková, že zákonodárce (popř. podzákoný normotvůrce) mnohdy jakoby neupravoval problematiku složky bez právní subjektivity, ale problematiku právnické osoby, *in merito* státní rozpočtové organizace. Řekněme „nostalgií“, ohledně těchto státních organizací, lze snad pochopit, nikoli však akceptovat. Jinými slovy, okolnost, že rozpočtové organizace již nejsou součástí našeho právního řádu, nutno brát jako fakt.

Proto je také třeba dát za pravdu S. Plívovi, který nepovažuje za právě odpovídající povaze organizačních složek, když zákon č. 219/2000 Sb. o nich mluví např. jako o subjektech, které „mohou“ nebo naopak „nemohou ve prospěch státu nabývat“ (§ 12 odst. 7) či „nemohou jako pronajímatelé uzavřít smlouvu“ (§ 24 odst. 1) apod.⁷ Ostatní předpisy pak za ním v těchto „nedůslednostech“ nejenže nezaostávají, ale spíše ho ještě „předčí“. Např. v § 48 odst. 3 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. najdeme větu, v níž se mluví o nemovitém majetku, „který organizační složka nabyla darem nebo dědictvím“. Chybí tu tedy i ono „ve prospěch státu“. Nicméně nikoli organizační složka ve prospěch státu, ale stát sám (třebaže nutně nějakou svou součástí – složkou) nabývá nebo nenabývá majetek, je pronajímatelem svého majetku, popř. o svůj majetek pečuje, a to svými zaměstnanci (nikoli tedy zaměstnanci organizační složky)⁸. O pochopení postavení a role institutu organizačních složek státu v našem právu příliš nesvědčí, a tudíž i poněkud matoucí jsou rovněž formulace typu: „Pro účely tohoto zákona má organizační složka státu stejné postavení jako právnická osoba.“⁹

Okolnost, že jednáním organizačních složek je přímo opravňován a zavazován stát, není zcela bezvýznamná a zbytečně respektována ani při úpravě započtení pohledávky dlužníka za státem v § 42, nemožnosti majetku státu být předmětem konkurzu nebo vyrovnání v § 43 odst. 1 a výkonu rozhodnutí ukládajícího státu zaplacení peněžité částky v § 43 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.¹⁰

Zdá se tedy, že jedním z naléhavých úkolů v práv-

⁵ Nakládat s majetkem státu mezi organizačními složkami lze také „jednostranným písemným opatřením“, které mohou učinit (vydat) zřizovatelé nebo Ministerstvo financí ve smyslu § 20 zákona č. 219/2000 Sb. Jeho zevrubnější rozbor by však šel nad rámec otázek zkoumaných v této stati. Základní představu o něm lze získat např. in: HAVLAN, P.: Vlastnictví státu, MU, Brno 2000, str. 193 a 194.

⁶ Přitom, jak vyplývá z textu § 5 odst. 3 cit. zákona, nemá toto oznámení konstitutivní, nýbrž pouze deklaratorní charakter.

⁷ PLÍVA, S.: K pojetí nové úpravy hospodaření s majetkem státu, Právní rozhledy č. 10/2000, str. 424.

⁸ Srov. § 8b zákonem č. 220/2000 Sb. novelizovaného zákoníku práce.

⁹ Srov. např. § 120c odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 220/2000 Sb. nebo § 23b odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení ..., ve znění zákona č. 220/2000 Sb.

¹⁰ Blíže k tomu PLÍVA, S.: op. cit. sub 7, str. 425 a 426.

ní úpravě hospodaření a nakládání s majetkem státu by se měla stát snaha uchopit „organizační složku státu“ nikoli jako kvaziprávní subjekt s jakýmsi samostatnými oprávněními a povinnostmi, ale skutečně jako organizační (a zásadně též účetní) útvar svého („veřejnoprávního“¹¹) druhu, který nemá vlastní majetková oprávnění a právní povinnosti, ale „pouze“ je státu vykonává.¹² Že přitom zdaleka nejde jen o akademický problém, by mělo být patrné i na pozadí otázek, jimž bude věnována pozornost pod následující rubrikou.

STÁTNÍ ORGANIZACE

VYMEZENÍ

Státní příspěvkové organizace zřízené, popř. řízené podle dosavadních předpisů (§ 31 zákona č. 576/1990 Sb., ve znění zákona č. 10/1993 Sb., § 5 odst. 1 písmeno j) zákona č. 425/1990 Sb., ve znění zákona č. 254/1994 Sb. a § 6 zákona č. 564/1990 Sb., ve znění zákona č. 139/1995 Sb.) ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady a dále státní podniky, Konsolidační banka Praha, státní peněžní ústav, a jiné státní organizace zřízené (založené) na základě zvláštního právního předpisu (§ 3 odst. 2 zákona č. 114/1993 Sb. a § 3 odst. 2 zákona č. 283/1992 Sb.) nebo zvláštním právním předpisem (např. to byl zákon č. 113/1993 Sb.), které ve vztahu k majetku státu dosud vykonávaly právo hospodaření (§ 64 odst. 2 hospodářského zákoníku), popř. právo společného hospodaření (§ 64 odst. 3 téhož zákona) podle dosavadních předpisů (§ 761 odst. 1 obch. zák.) anebo které ještě budou obdobně zřízeny (založeny) – tedy souhrnně „státní organizace“ – jsou právními osobami a hospodaří s majetkem státu. Přitom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními zákona o majetku České republiky, které se vztahují na organizační složky státu příslušné hospodařit podle § 9 daného zákona, nejde

li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům. To je základní vymezení tohoto „staronového“ institutu v § 54 odst. 1 věta první a druhá zákona č. 219/2000 Sb. Institutu, který (jak vyplývá ze systematiky cit. zákona a jak je rovněž zdůrazněno v důvodové zprávě k němu) je pojat jako institut „přechodný“. Ona přechodnost se pak také začíná do jisté míry naplňovat. Např. Fond dětí a mládeže je v současné době v likvidaci (srov. zákon č. 364/2000 Sb.), státní organizace České dráhy by se měla transformovat (přesněji její část) na akciovou společnost¹³ a Konsolidační banka Praha, s.p.ú. má být v dohledné době nahrazena Českou konsolidační agenturou.¹⁴ Současně tu ale můžeme zaznamenat i pohyb takřkájkajíc opačným směrem. Jako příklad může posloužit zákon č. 305/2000 Sb., o povodích, který s účinností od 1. 1. 2001 dal vzniknout pěti novým státním podnikům.¹⁵

POSTAVENÍ A RYSY

Klíčový moment a zároveň jakousi „konzervaci“ dosavadního stavu představuje okolnost, že státním organizacím byla ponechána právní subjektivita. To mimo jiné znamená, že coby právní osoby *sui generis* mohou (opět modelově) vstupovat do následujících právních vztahů:

- klasických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s osobami (fyzickými a právními) mimo stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv,
- specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů se státem jako subjektem vlastnického a jiných majetkových práv (zásadně reprezentovaným příslušnou organizační složkou) a
- specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s jinými státními organizacemi.

Při vzniku, změně a zániku těchto vztahů se uplatní „smlouva“ v podstatě tak, jak je uvedeno pod rub-

¹¹ To mimo jiné umožňuje se bez větších obtíží vypořádat s „homonymem“ v podobě soukromoprávního institutu „organizační složka podniku“ (§ 7 obch. zák.). Zde pak jen zcela mimochodem si dovoluji poznamenat, že mně příliš nekonvenuje představa organizační složky „věci“ (byť hromadné), kterou po nedávné novele § 5 obch. zák. podnik explicitně je. Jinak řečeno, je mi prostě bližší Drábkovo označení podniku jako „ideálního zjevu souhrnného“. Blíže k tomu DRÁBEK, J.: Právo na podniku a jeho reflexy na osobní svobodu, Knihovna sborníku věd právních a státních, Praha 1934, str. 38 a násl.

¹² To může ovšem také znamenat, že někdy „méně (tedy slov) v právní úpravě, bude více, co do podstaty věci“.

¹³ Předmětná akciová společnost České dráhy by provozovala železniční dopravu. Ze „zbytku“ ČD by pak podle vládního návrhu zákona vznikla státní organizace Správa železniční dopravní cesty, která by s danou „cestou“ hospodařila. „Železniční dopravní cesta“ by zůstala ve vlastnictví státu.

¹⁴ Za pozornost stojí, že vládní návrh zákona tuto „Agenturu“ pojal jako právní osobu *sui generis*, která by vedle majetku státu (tj. zejména pohledávek a cenných papírů), který by „spravovala a nakládala s ním“, měla také vlastní majetek; šlo by tedy v podstatě o nestátní, vlastnický způsobilý subjekt. Naproti tomu komplexní pozměňovací návrh předmětného zákona, vzešlý z PS Parlamentu, ji vrací do postavení státní organizace ve smyslu § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., když mimo jiné hovoří o tom, že „Agentura je právní osobou, která je příslušná hospodařit s majetkem státu, který se jí svěřuje tímto zákonem a dále s majetkem státu, se kterým se stane příslušnou hospodařit při zajišťování stanovené činnosti anebo v souvislosti s touto činností“. Byl-li by zákon o České konsolidační agentuře přijat v posléze uvedené podobě, měla by „Agentura“ – státní organizace podle něho existovat do 31. 12. 2011.

¹⁵ Tj. Povodí Labe, Povodí Moravy, Povodí Odry, Povodí Ohře a Povodí Vltavy – do té doby vesměs akciové společnosti.

rikou „Organizační složky státu“ u klasických a specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů. Institut „zápisu“ tu samozřejmě místo nemá.

Pro ucelenou představu o současném pojetí státních organizací je vhodné dále uvést:

Dosavadní pohledávky a jiná majetková práva těchto organizací, která tu existovala vedle pohledávek a jiných majetkových práv státu, se pro účely zákona č. 219/2000 Sb. nadále považují za majetek státu (§ 54 odst. 1 *in fine* cit. zákona).

Naproti tomu jsou ale státní organizace nositeli závazků (srov. § 54 odst. 4 a § 56 cit. zákona). To pak mimo jiné vede k nutnosti nastolit otázky typu převzetí závazku organizace státem či přechod závazku organizace na stát, popř. ručení státu za závazky organizací. Jejich řešení je přitom zpravidla svěřeno zvláštním právním předpisům.¹⁶

Jistá „symetrie“ mezi právy a právními povinnostmi, tak dnes u státních organizací existuje vlastně jen v pracovněprávních vztazích (srov. § 54 odst. 4 *in fine* cit. zákona).

Tradiční „vlastnickou nezpůsobilost“ státních organizací vyjadřuje formulace (srov. zákonem č. 429/2000 Sb. novelizovaný § 55 odst. 1 věta první cit. zákona), že tyto organizace nemají vlastní majetek, že za podmínek stanovených zákonem č. 219/2000 Sb. nabývají majetek pro stát a jejich příslušnost hospodařit s tímto majetkem se pak řídí ustanovením § 9 tohoto zákona; tj., že hospodaření s určitým majetkem přísluší té organizaci, která jej potřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti. Přitom vzniknou-li u státní organizace pochybnosti o dané příslušnosti, je povoláno tyto pochybnosti odstranit (takřkajíc po „vertikále“) Ministerstvo financí, a to svým jednostranným písemným opatřením (mimoходом nejde o žádnou novinku – obdobný způsob řešení tzv. sporů o právo hospodaření, a před tím správu znala i dřívější úprava). Už z toho je zřejmé (a je to nakonec i explicitě potvrzeno v odst. 3 předmětného paragrafu), že jde o jednání a rozhodování ve věci, které není (a ani v minulosti nebylo) svěřeno do pravomoci soudů.

Jinak ovšem státní organizace vlastním jménem v právních vztazích týkajících se majetku státu jedna-

jí a účastní se také v těchto věcech řízení před soudy a jinými orgány.¹⁷ Soudy (popř. jiné orgány) jsou tedy v uvedených („horizontálních“) vztazích povolány řešit případné spory, a to i mezi státními organizacemi navzájem¹⁸) nebo mezi nimi a státem.

Konečně shora obecně zmíněnou „přechodnost“ institutu „státních organizací“ se pokouší konkrétně vyjádřit zejména věta, že novou organizaci lze zřídit (založit) pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem (§ 54 odst. 2 věta druhá zákona č. 219/2000 Sb.).

PROBLÉMY

Patrně právě s onou „přechodností“ jsou přitom především (vedle dosavadních problémů pramenících ze samé podstaty konstrukce institutu „státních organizací“¹⁹) spojeny „nové“ problémy. Jestliže jsme si u „organizačních složek státu“ shora posteskli, že je normotvůrce občas pojal spíše než jako skutečné organizační útvary svého druhu, jako dřívější státní rozpočtové organizace, tak zde je situace do značné míry opačná. To znamená, že v důsledku jeho snahy přizpůsobit režim hospodaření státních organizací s majetkem státu režimu určenému v podstatě organizačním složkám, vznikly určité anomálie²⁰, které se, mírně řečeno, poněkud obtížně snášejí zvláště se zachovanou právní subjektivitou těchto organizací. Ostatně je vůbec otázkou, zda lze generálně odkázat na pravidla (a to i když vnímáme jistou „legislativní“ racionalitu takového odkazu), principiálně určená pro kvalitativně odlišný institut, než jsou samy státní organizace. Pak totiž ani úsilí respektovat v některých dílčích otázkách jejich specifika (mimo zmíněnou právní subjektivitu, např. někdy speciální předmět činnosti či speciální působnost²¹) nevyznívá v nové právní úpravě vždy přesvědčivě. Dokumentovat to lze zejména v kontextu s opuštěním institutu „práva hospodaření“, což představuje (spolu s konstituováním organizačních složek) druhou zásadní změnu v úpravě hospodaření s majetkem státu.

Přes dříve zdůrazněné nedůslednosti v uchopení organizačních složek státu platnou úpravou, nemůže být pochyb o tom, že je s nimi institut „práva hospodaření“ jako zvláštní soubor svébytných majetko-

¹⁶ Např. § 3 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb. se k ručení státu za závazky státních podniků vyjadřuje zásadně negativně (možnost výjimky zde pouze potvrzuje pravidlo), zatímco v § 74 zákona č. 218/2000 Sb. najdeme zakotveno bezvýjimečné ručení státu za závazky státních příspěvkových organizací, jestliže tyto vznikly v souvislosti s provozováním hlavní činnosti dané organizace.

¹⁷ Výjimka potvrzující pravidlo zní: „zvláštní právní předpis může stanovit, ve kterých případech a za jakých podmínek se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu účastní přímo stát“ (§ 55 odst. 1 věta třetí zákona č. 219/2000 Sb.).

¹⁸ Samozřejmě „ne tak tomu“ u organizačních složek státu. Podzákoný normotvůrce (Ministerstvo financí) proto normoval, že spory mezi organizačními složkami při úpravě vzájemných vztahů týkajících se majetku, které nemají povahu pochybností o příslušnosti hospodařit s určitým majetkem, řeší jejich zřizovatelé, popř. věcně příslušné ústřední správní úřady či za stanovených podmínek samo ministerstvo (blíže k tomu § 19 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb.).

¹⁹ Srov. např. HAVLAN, P.: op. cit. sub 5, zejména str. 40–43, 186–188 a porůznu.

²⁰ Srov. např. PLÍVA, S.: op. cit. sub 7, str. 425–426.

²¹ Srov. § 55 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., díl 2 hl. XIII zákona č. 218/2000 Sb. apod.

²² Podrobně k tomu např. HAVLAN, P.: op. cit. sub 5, zejména str. 183, v historickém kontextu pak str. 90 a porůznu.

vých oprávnění a povinností²²) neslučitelný. Takové konstatování bez dalšího, ale není možné u státních organizací.

Nicméně okolnost, že jak důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., tak zejména doprovodný zákon č. 220/2000 Sb., který v řadě ustanovení jím měněných zákonů „právo hospodaření“ explicitně vypouští, se nás na jedné straně snaží přesvědčit, že tento institut už nemá v našem právním řádu oporu a na straně druhé existují (později vydané) zvláštní právní předpisy, které i po 1. 1. 2001 s tímto institutem výslovně počítají²³, považují spíše za důkaz pochybné kvality našeho legislativního procesu, než za podstatu daného problému. Ostatně máme tu také § 58 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., který se, pravda dosti neobratně, snaží patrně vyjádřit i to, že je-li v právním předpise řeč o „právu hospodaření“ půjde o „příslušnost hospodařit“ s majetkem.

Při hledání podstaty problému pak bude přesto vhodné vyjít z platné úpravy, resp. z poměrně zajímavé změny jednoho ustanovení zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Jde o ustanovení § 2 odst. 2, přičemž zajímavé je již to, že se ho nedotkla novela provedená už vícekrát zmiňovaným doprovodným zákonem. Zda to byl záměr, ponechat v cit. paragrafu „právo hospodaření“ i po 1. 1. 2001, nevím, a ani jsem to nezjišťoval. Skutečnost, že novela předmětného zákona č. 103/2001 Sb. nabyla účinnosti hned dnem vyhlášení, svědčí však spíše o opaku. A právě posléze uvedená novela nás zde povytce zajímá. Podle ní totiž (s účinností od 21. 3. 2001) zní § 2 odst. 2 tak: že státní podnik má „právo (zvýraznil P.H.) hospodařit s majetkem státu“²⁴, nikoli tedy už sice „právo hospodaření“²⁵, ale ani „pouhou“ příslušnost s ním hospodařit.

Tento, možná pro někoho legislativní krok zpět (koneckonců své opodstatnění má i otázka, zda to, co jím bylo přijato, bylo také skutečně zamýšleno²⁶), nicméně formálně právně lépe odpovídá povaze státních organizací obecně a státních podniků zvlášť, než ona „příslušnost hospodařit s majetkem“ z § 55 odst. 1 věta první zákona č. 219/2000 Sb. Zákonodárce by si měl tedy i ve vztahu k posléze citovanému obecnému zákonu uvědomit, že pokud máme v našem právu státní organizace, musí být *nolens volens* respektována jejich podstata. Ostatně, i když „legislativně“ proklamujeme neexistenci „práva hospodaření“ u těchto subjektů, je prostě jakési kvaziprávo tohoto typu přítomno. To jednoduše znamená, že samostatná, třeba-

že státní právnická osoba má, resp. z povahy věci musí mít soubor vlastních oprávnění a povinností k majetku státu, s kterým hospodaří. „Přechodnost“ institutu „státních organizací“ pak asi nevyjádříme tím, že jejich hospodaření „naroubujeme“, byť v modifikované podobě (jako typický důsledek toho srov. např. onu výše zmíněnou zvláštní „asymetrii“ mezi majetkovými právy a závazky) na úpravu hospodaření organizačních složek státu, tedy útvarů reprezentujících, jak už zdůrazněno, zcela jinou kvalitu výkonu vlastnického a jiných majetkových práv státu.

SLOVO ZÁVĚREM

Otázky výkonu vlastnického a jiných majetkových práv státu organizačními složkami státu a prostřednictvím státních organizací představují nepochybně to nejtýpější z dané problematiky. Nicméně není to všechno. Za pozornost jistě stojí např. také otázka zajišťování předmětného výkonu orgány státu, které nejsou organizačními složkami; konkrétně zejména vládou. Tato otázka už ale bude předmětem jiného zkoumání. Půjde o samostatnou stať, věnovanou převážně, řekněme, „vertikální“ problematice výkonu vlastnického a jiných majetkových práv státu.

SUMMARY

The article analyzes the new Czech legal regulation of the state as the subject of ownership right and other property rights. The key issue is represented by the fact that since 1 January 2001 these rights are performed by two types of „subjects“ (executors) that differ as far as their quality is concerned.

The first type of executor of the subject rights is represented by „state organizational sectors“. These are organizations that are not independent legal subjects. Since this is a new institute in the current legal regulation, the „organizational sectors“ are first defined. What follows is a specification of the position and features of these sectors, and a critical analysis of the current regulation that does not often conform to their merely organizational character and treats them as if they were independent legal subjects.

The other type of subject of the state's property ri-

²² Namátkou srov. § 2 odst. 1 písm. k) bod 1. zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy ... nebo už zmíněný zákon č. 305/2000 Sb., který jakoby pro „Povodí“, státní podniky, „právo hospodaření“ ve svém § 2 zcela nově konstituoval. Zmínit lze dokonce i případ teprve navrhovaného zákona, a to zákona o vodách (nyní projednáván v PS Parlamentu – sněmovní tisk č. 688), který termín „právo hospodaření“ v § 129 odst. 1 (resp. § 128 odst. 1 – viz pozměňovací návrhy zpracované do sněmovního tisku č. 688/5) rovněž používá.

²⁴ Srov. též § 2 odst. 3, § 4 odst. 3 písmeno e), § 5 odst. 2 písmeno b), § 7 odst. 4, § 8 odst. 3, § 15 písmeno e), § 16 odst. 1, 4 a 8 a § 20a odst. 2 písmeno b) a d) cit. zákona.

²⁵ Nad sémantickou distinkcí mezi „právem hospodaření“ a „právem hospodařit“ nechám klidně bádát někoho jiného (povolanejšího).

²⁶ Současné znění § 2 odst. 2, stejně jako ostatních paragrafů citovaných sub 23, se totiž do předmětné novely dostalo až pozměňovací návrhy především Hospodářského výboru PS Parlamentu, tedy jaksí dodatečně.

ghts within the Czech law is still represented, though in a slightly modified way, by „state organizations“. This rehashed institute represents special (incompetent as far as ownership is concerned) legal entities that nevertheless deal with the property of the state on their own behalf and responsibility. Investigations into the current legal regulation of the state organizations revealed the fact that their being sovereign legal entities

is not – in the attempts at accommodation of the ways the state organizations and the organizational sectors deal with the property of the state – adequately respected. In other words, in the case of the state organizational sectors the positive law does not consistently reflect their organizational character; and in the case of the state organizations it does not consistently reflect their „legal“ character.

Nová právní úprava ochrany osobních údajů a některé její souvislosti a problémy ve veřejné správě

Soňa Skulová*

1. ÚVODEM K NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Probíhající proces reformy veřejné správy, chápaný v širokém pojetí a dotýkající se vedle organizační restrukturalizace také podstatných záležitostí v obsahu a pojetí výkonu činností veřejné správy¹, zaznamenal v loňském roce další významný posun. Přinesl jej zákon, který nemíří pouze do sféry veřejné správy, resp. moci výkonné, a není zaměřen na přesně vymezený okruh subjektů nebo činností. Jde naopak o úpravu průřezovou, prostupující sférou soukromou i veřejnou, a to do té míry, do jaké jednotlivé jejich subjekty nakládají s určitým druhem informací, kterými jsou osobní údaje.

Nový zákon o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb. (dále jen „ZOOU“) je již v pořadí druhým předpisem, zaměřujícím se na předmětnou problematiku. Záběr předchodí úpravy z počátku devadesátých let² byl však užší, neboť se vztahoval pouze na osobní údaje, které byly součástí informačních systémů, a jeho úprava již neodpovídala potřebám ochrany osobních údajů, ani standardům komunitárního práva, přičemž chybělo zejména zakotvení soustavné dozorové činnosti nad touto oblastí. Uvedený zákon byl novou právní úpravou zrušen a nadále je nutno se řídit pouze novou právní úpravou.

Ne zcela neočekávaně, a pro naše novější právní

předpisy nikoliv nepřiznačně, stačil již zákon projít novelizací, a to zákonem č. 177/2001 Sb., která znamená určitý posun či konkretizaci ve vymezení rozsahu působnosti zákona, úpravy povinností a oprávnění před zahájením a při zpracování osobních údajů, a také v postavení a pravomocech Úřadu pro ochranu osobních údajů. Novela řeší některé formulační nepřesnosti původního znění zákona, ovšem sama některé takové problémy zakládá, jak bude dále zmíněno. Účinná je ode dne vyhlášení, t.j. 31. května 2001.

Východisky pro zpracování platné právní úpravy ochrany osobních údajů byly Listina základních práv a svobod, Směrnice č. 95/46/EC Evropského parlamentu a Rady z roku 1995 o ochraně jednotlivců ve vztahu ke zpracování osobních dat a o volném pohybu těchto dat a Úmluva č. 108 Rady Evropy na ochranu osob ve vztahu k automatizovanému zpracování dat z roku 1981³. Legislativa o ochraně osobních dat je součástí primárního práva podle Amsterodamské smlouvy.

Účinnost ZOOU byla obecně stanovena ke dni 1. června 2000. V některých ustanoveních (týkajících se tzv. oznamovací povinnosti) byla stanovena ke dni 1. prosince 2000. Z praktického hlediska je pak významné, že § 47 odst. 2 obsahující opatření pro přechodné období stanoví, že zpracování osobních údajů prováděné před účinností zákona je nutno uvést do souladu s jeho úpravou do 31. prosince 2001⁴. Na

* JUDr. Soňa Skulová, Dr., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Více např. in SKULOVÁ, S.: K postupu reformy veřejné správy v České republice, Časopis pro právní vědu a praxi č. II./2000, str. 159-165.

² Zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech.

³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Pramen: www.psp.cz.

⁴ V původním znění zákona byla tato lhůta stanovena do 1 roku od účinnosti zákona, což znamenalo do 31. 5. 2001.

zpracování osobních údajů zahájené po uvedeném dni účinnosti zákona je od počátku nutno plně vztáhnout pravidla stanovená ZOOU.

ZOOU klade oprávněně zvýšené nároky na všechny, kdo nakládají s osobními údaji, a vyžaduje změnu v přístupu k osobním údajům jako specifické hodnotě, která představuje jednu ze stránek osobnosti každého člověka a jako taková je chráněna ústavními předpisy. Jde především o nedotknutelnost soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny), právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a na ochranu jména (čl. 10 odst. 1 Listiny), a pro oblast nakládání s osobními údaji konkrétněji právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě (čl. 10 odst. 3 Listiny).

Ochrana osobnosti již tradičně spadá do sféry občanského práva, a v tomto ohledu nový ZOOU použitím úpravy obsažené v občanském zákoníku⁵ nevyklučuje. Ochrana osobním údajům pohybujícím se ve sféře veřejné správy poskytuje také trestní zákon, který byl v příslušném ustanovení ZOOU novelizován, resp. rozšířen a zpřísněn.⁶ Při pojednání o ochraně osobních údajů ve veřejné správě nelze nezmínit také v různých právních předpisech zakotvenou povinnost mlčenlivosti⁷.

Vedle uvedených režimů ochrany osobních údajů přináší ZOOU další režim, a to založený zejména na úpravě povinností při zpracování osobních údajů a na dozorové a sankční činnosti nově zřízeného Úřadu pro ochranu osobních údajů. ZOOU také poprvé výslovně řeší problematiku předávání osobních údajů do jiných států, a rovněž pro tuto oblast zakládá rozhodovací a kontrolní pravomoc Úřadu pro ochranu osobních údajů⁸.

Ve vztahu k úpravě obsažené v ZOOU je vhodné zdůraznit samo jeho zaměření a název – jde o zákon o ochraně osobních údajů. Nejde tedy jen o prosté řešení otázky, zda poskytovat či neposkytovat určitý druh informací. Osobní údaje mají být přímo chráněny. Vezmeme-li v úvahu, jak široká je věcná i osobní

působnost ZOOU, důsledné uvědomění si a internalizace principu ochrany osobních údajů vskutku vyžaduje změnu přístupu k osobním údajům, a to ze strany všech, kdo s nimi nakládají, i samotných jejich nositelů (v dikci ZOOU „subjektů údajů“).

2. ROZSAH PŮSOBNOSTI ZÁKONA A JEHO ZÁKLADNÍ POJMY

Rozsah své věcné a osobní působnosti stanoví ZOOU tak, že se vztahuje na osobní údaje, které zpracovávají státní orgány (které obecně nerozlišuje), orgány územní samosprávy, jiné orgány veřejné moci, jakož i fyzické a právnické osoby. ZOOU je obecnou úpravou ochrany osobních údajů. Citované ustanovení řeší vztah ZOOU ke speciálním úpravám nakládání s osobními údaji založením své subsidiarity, což znamená, že se vztahuje na osobní údaje, které zpracovávají shora uvedené subjekty, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, nebo pokud přímo v ZOOU není stanoveno jinak⁹.

Speciální úprava obsažená ve zvláštním zákoně by se měla uplatnit pouze tam, kde vskutku jde o osobní údaje, resp. jejich ochranu, nikoliv pouze o obecnou právní úpravu výkonu různých druhů činností, resp. působností, která otázku osobních údajů, resp. jejich ochrany neřeší a neobsahuje příslušná ustanovení¹⁰. Takový právní předpis nemůže nahradit *lex specialis* pro úpravu ochrany osobních údajů, tedy ZOOU, který je pak nutno na předmětné záležitosti aplikovat.

ZOOU stanoví svou působnost na *veškeré zpracování osobních údajů*, ať už automatizovanou formou nebo jinými prostředky. Pod jeho režim nespadá pouze takové zpracování, které provádí fyzická osoba výlučně pro osobní potřebu, a dále nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud tyto údaje nejsou dále zpracovány¹¹. Pro konkrétní posouzení, zda jde o „nahodilost“, může posloužit v zákoně postavený její opak – „systematičnost“, která je použita při definování pojmů zpracování a shromažďování osobních údajů.

Novelou bylo z režimu ZOOU vyřazeno nahodilé

⁵ Viz zejm. §§ 11 až 16 OZ.

⁶ Novelizovaný § 178 trestního zákona nyní zní: „Kdo, byť i z nedbalosti, neoprávněně sdělí, zpřístupní, jinak zpracovává nebo si přisvojí osobní údaje o jiném shromážděné v souvislosti s výkonem veřejné správy, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem.“ – proložené jsou uvedena doplněná, resp. zpřísněná ustanovení.

⁷ Včetně obecně stanovené povinnosti mlčenlivosti pro zaměstnance orgánů státní správy a dalších veřejných úřadů a institucí – viz § 73 odst. 2 písm. b) zákoníku práce. K úpravám povinnosti mlčenlivosti blíže viz in MATES. P.: Osobní údaje a ochrana osobnosti, Občanské právo č. 5/94, nebo od téhož autora: Ochrana osobních údajů v českém právu, DHK č. 10/99.

⁸ Vice in § 27 ZOOU.

⁹ Srov. § 3 odst. 1.

¹⁰ Popsaná situace se vyskytuje zejména u starších právních úprav, kdy odlišnost úrovně přístupu k osobním údajům v době jejich přijetí se promítá nejen do zmíněné absence ustanovení řešících ochranu osobních údajů, ale i do obtížně dosahované kompatibility se standardy vytvářenými ZOOU. Některé příklady z oblasti právní úpravy výkonu veřejné správy zmiňují v závěrečném oddíle. Určitý přehled pramenů práva vztahujících se v širším pohledu k ochraně osobních údajů podává J. VESELÝ v článku „Právní úprava ochrany osobních údajů v ČR“, in Právní rozhledy č. 3/97, ovšem podle tehdejšího právního stavu.

¹¹ § 3 odst. 3 a 4.

shromažďování osobních údajů v rozsahu nezbytném pro výkon nezávislého povolání, které není živností ani jiným podnikáním podle zvláštního zákona, které stanoví povinnost mlčenlivosti, s příkladným odkazem na zákon o advokacii, zákon o notářích a jejich činnosti, zákon o patentových zástupcích, zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, zákon o auditorech, zákon o znalcích a tlumočnících.

Zpracování osobních údajů zákon definuje¹² velmi široce, neboť pod tento pojem zařazuje jakoukoliv operaci nebo soustavu operací, které příslušné subjekty systematicky provádějí s osobními údaji. Uvádí také příkladný, i když značně obsáhlý výčet těchto operací. Je to zejména: shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, zveřejňování, používání, úprava, pozměňování, vyhledávání, šíření, kombinování, uchovávání, blokování, likvidace. Je jím i provozování informačních systémů nakládajících s osobními údaji v díkci dosavadních předpisů¹³.

ZOOU pak ještě blíže specifikuje některé z uvedených způsobů zpracování osobních údajů. Důležitá je to zejména ve vztahu ke *shromažďování* osobních údajů, kterým je systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů za účelem jejich dalšího uložení na nosič informací pro jejich okamžitá nebo pozdější zpracování¹⁴. Jak jsme již uvedli, na nahodilá shromažďování osobních údajů, pokud nejsou dále zpracovávány, se zákon nevztahuje. Ve vztahu k činnosti veřejné správy může jít např. o situaci, kdy ve svém podání ke právnímu orgánu účastník uvede některý osobní údaj, ať už ke své osobě nebo jiné fyzické osobě, toto podání je založeno do spisu, avšak předmětný osobní údaj není v dané věci relevantní a není nijak dále zpracováván¹⁵.

ZOOU vylučuje své použití pro některé specifické činnosti nebo subjekty. Některá významná pravidla pro nakládání s osobními údaji, týkající se zejména povinností při zpracování tzv. citlivých údajů, oznamovací a informační povinností a předávání osobních údajů do jiných států, se nepoužijí pro činnost stanovených složek, resp. při některých jejich činnostech, a to zpravodajských služeb, Policie ČR při odhalování trestné činnosti, Ministerstva financí v rám-

ci finančně-analytické činnosti podle zákona upravujícího opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, Národního bezpečnostního úřadu při provádění tzv. bezpečnostních prověrek a Ministerstva vnitra při vydávání lustračních osvědčení, krycích dokladů a při činnosti útvaru inspekce ministra vnitra.

Výslovně pak ZOOU odkazuje na zvláštní právní úpravy v případě zpracování osobních údajů pro účely statistické a archivnictví¹⁶.

Zatím jsme se jen letmo dotkli vymezení klíčového pojmu *osobní údaj*. Tím je ve smyslu zákona jakýkoliv údaj, týkající se určeného nebo určitého *subjektu údajů* (tedy fyzické osoby, k níž se osobní údaj vztahuje)¹⁷. Za určený nebo určitelný se subjekt údajů považuje tehdy, jestliže na základě jednoho či více osobních údajů lze přímo nebo nepřímo zjistit jeho totožnost¹⁸. Může tedy vskutku jít o jakýkoliv údaj, který sám o sobě nebo společně s jinými údaji může vést k určení identity. Důvodová zpráva uvádí jako příklad takového údaje fotografii, ale může to být jakýkoliv údaj, vztahující se ke konkrétní fyzické osobě, který může vést k určení její totožnosti.

Uvedené vymezení osobního údaje však neplatí bezvýjimečně, neboť v souladu s požadavkem racionality a evropskými předpisy se ani v našem zákoně za osobní nepovažuje takový údaj, pokud ke zjištění identity je třeba nepřiměřeného množství času, úsilí nebo materiálních prostředků, což bude samozřejmě nutno posuzovat vždy pro konkrétní případ.

V rámci kategorie osobních údajů je speciálně definována skupina tzv. *citlivých údajů*¹⁹, pro které platí určitý zvláštní režim zpracování a zvýšená ochrana, k čemuž se ještě vrátíme. V taxativním výčtu zákon stanoví, že do této kategorie náleží osobní údaje vypovídající o národnostím, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, o náboženství a filozofickém přesvědčení, trestné činnosti²⁰, zdravotním stavu a sexuálním životě.

Vedle subjektu údajů hrají při zpracování osobních údajů důležitou úlohu správce a zpracovatel. *Správce* je každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpoví-

¹² § 4 písm. e).

¹³ § 42.

¹⁴ § 4 písm. f).

¹⁵ Situace by se však změnila, pokud by se s údajem začalo jakýmkoliv způsobem *systematicky* pracovat, tedy byl by např. za jakýmkoliv účelem zjištěn (tedy bylo by zaznamenáno, že je ve spise uchováván, což v díkci ZOOU znamená udržování údajů v takové podobě, která je umožňuje dále zpracovávat – § 4 písm. g), nebo posouzen, nebo zařazen do určité statistiky, nebo jinak použit, tedy v díkci zákon by začal být *zpracováván*. Nešlo by již o jeho nahodilé „vyskytnutí se“ ve spise. Tehdy by již bylo nutno postupovat v režimu ZOOU.

¹⁶ § 3 odst. 5. Jde o zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 158/1999 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001 a zákon č. 97/1974 Sb., o archivnictví, v znění z.č. 343/1992 Sb.

¹⁷ § 4 písm. d).

¹⁸ § 4 písm. a).

¹⁹ § 4 písm. b).

²⁰ Citlivým údajem tedy není osobní údaj vypovídající o správních deliktech, včetně přestupků, jichž se subjekt údajů dopustil.

dá za ně²¹. Státním a jiným orgánům stanoví zákon, jak mají osobní údaje zpracovávat. Soukromé subjekty mohou osobní údaje zpracovávat, jen pokud to zákon nezakazuje.²²

Pouze zpracováním osobních údajů, nikoliv již určením účelů a protředku zpracování, může správce zmocnit nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Tak může být např. určitému státnímu nebo jinému orgánu zákonem stanoveno, že zpracování osobních údajů provádí přímo správce, a nemůže jím pověřit jiný subjekt. *Zpracovatelem*²³ je pak každý subjekt, který na základě zvláštního zákona nebo pověření správcem zpracovává osobní údaje. Požití výrazů „zmocnit“ a „pověřit“ má sloužit odlišení případů, kdy je správcem orgán veřejné moci, u kterého jde o zmocnění, a kdy jde o pověření správcem jako soukromým subjektem.

Pokud zmocnění ke zpracování nevyplývá z právního předpisu, může správce se zpracovatelem uzavřít smlouvu o zpracování osobních údajů. Smlouva musí mít písemnou formu, jinak je neplatná. ZOOU uvádí podstatné náležitosti smlouvy, k nimž jsou pod sankcí neplatnosti smlouvy řazeny dostatečné záruky o technickém a organizačním zabezpečení ochrany osobních údajů u zpracovatele. Pokud zpracovatel zjistí, že správce porušuje povinnosti stanovené ZOOU, je povinen jej na tuto skutečnost neprodleně upozornit a ukončit zpracování osobních údajů, jinak za škodu, která by takto event. vznikla subjektu údajů, odpovídá společně a nerozdílně se správcem.²⁴

3. HLAVNÍ ZÁSADY OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ PODLE ZÁKONA

Podstatná část zákona je věnována úpravě zejména povinností správce, zpracovatele a dalších osob při zpracování osobních údajů, ale také ochraně práv subjektu údajů. ZOOU vytváří určitý relativně ucelený systém pravidel nakládání s osobními údaji, která jsou do značné míry vzájemně provázána, resp. na sebe navazují. Vzhledem k významu těchto pravidel, jakož i průřezovosti upravované materie, která prolíná téměř všemi způsoby nakládání s osobními údaji, a to ze strany všech možných druhů subjektů (pouze s výjimkami založenými zákonem), je možno hovořit přímo o *zásadách nakládání s osobními údaji*.

Význam těchto zásad pro aplikační praxi vyniká zvláště v kontextu platných právních úprav, které,

jak jsem již zmínila, jdou někdy obtížně „dohromady“ s úpravou obsaženou v ZOOU. Uvedené zásady je za takto složité právní situace nutno vždy respektovat. Obecně pak tyto zásady slouží jako určitý základ, resp. osnova pro řešení otázek, které se v konkrétních situacích při nakládání s osobními údaji vyskytnou.

V této stati se zaměřím zejména na nosné zásady, na kterých je ZOOU postaven a jejichž uplatnění bude klást vysoké nároky na všechny správce a zpracovatele osobních údajů, a vyžadovat od nich aktivní přístup k naplňování zákona. V návaznosti na ně upozorním na další zásady, na které je nutno při práci s osobními údaji brát na zřetel. Pro všechny zásady ochrany osobních údajů podle ZOOU pak platí další společná zásada, a to zásada jejich *trvalosti* nebo *průběžnosti*, tedy povinnosti průběžně porovnávat zpracování osobních údajů s principy – zásadami stanovenými zákonem.

Prvotní zásadou, která reprezentuje vztah nositele – subjektu údajů a údajů, které se k němu vztahují, jakož i osobní údaje jako hodnotu, s níž přísluší disponovat především právě jejich nositeli, je *souhlas subjektu údajů*. Správce může zpracovávat osobní údaje pouze s tímto souhlasem²⁵. Výjimky, tedy případy, kdy lze údaje zpracovávat bez souhlasu subjektu údajů, stanoví ZOOU.

Jsou to v první řadě (a pro veřejnou správu nejčastěji) případy, kdy se provádí zpracování stanovené zvláštním zákonem nebo nutně pro plnění povinností stanovených zvláštním zákonem. V poznámce pod čarou jsou uvedeny některé příklady, např. zákon o státní správě a samosprávě ve školství nebo zákon o vysokých školách, ale jde o celou řadu různých zákonů upravujících výkon veřejné správy. Avšak i když jsou osobní údaje zpracovávány za uvedených podmínek, je nutno dbát práva na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů.

Další výjimkou z principu souhlasu jsou případy, kdy zpracování je nezbytné pro to, aby subjekt údajů mohl vstoupit do jednání o smluvním vztahu nebo aby plnil ujednání smlouvy uzavřené se správcem údajů. Tyto případy mohou relativně často nastávat v oblasti samosprávy, když např. obce a kraje připravují a projednávají uzavření smluvních vztahů týkajících se jejich majetku, kdy příslušné zákony o obcích a o krajích stanoví závazný postup projednávání těchto otázek v orgánech obce a kraje, včetně pořizování zápisů z jednání příslušných orgánů²⁶.

Pokud je to nezbytné třeba pro ochranu důležitých zájmů subjektu údajů, není rovněž nutno disponovat

²¹ § 4 písm. j). Odpovědností se v tomto ustanovení myslí odpovědnost za zpracování osobních údajů. Odpovědnost za dodržování povinností stanovených ZOOU je však stanovena jak pro správce, tak pro zpracovatele, a event. pro další osoby, např. ty, které provádějí činnosti při zpracování osobních údajů pro správce nebo zpracovatele na základě smlouvy.

²² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona.

²³ § 4 písm. k).

²⁴ Viz §§ 6 a 8.

²⁵ Viz § 5 odst. 2.

²⁶ Srov. zejm. § 85 a § 95 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 36 a § 43 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

se souhlasem údajů, avšak pouze v případě momentální potřeby. Souhlas je pak nutno získat bez zbytečného odkladu. Pokud dodatečný souhlas není dán, musí se zpracování ukončit a údaje je nutno zlikvidovat – tedy dostát obecné zásadě zákona.

Poněkud složitější situace může nastat u tzv. zveřejněných osobních údajů²⁷, pokud jsou však zveřejněny oprávněně²⁸. Pak je lze zpracovávat bez souhlasu. Problém může činit posouzení oprávněnosti zveřejnění. K jejímu řešení je nutno vzít v úvahu připomínku ZOOU, že v uvedeném případě není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů.

Stejně kritérium je nutno ctít i při uplatnění další výjimky z principu souhlasu, a to tehdy, kdy je zpracování nezbytné pro ochranu práv správce údajů. V tomto případě je však správce povinen informovat subjekt údajů bez zbytečného odkladu o tomto svém postupu²⁹.

Podle nově zařazeného ustanovení ZOOU (§ 5 odst. 2 písm. f) není dále nutné mít souhlas subjektu údajů, pokud je zpracování nezbytné pro výkon oprávněné činnosti politických stran, politických hnutí, občanských sdružení, odborových organizací, církví nebo náboženských společností.

Ze zákona (ZOOU) lze osobní údaje zpracovávat bez souhlasu pro účely statistické nebo vědecké, kdy je však nutno osobní údaje anonymizovat³⁰, jakmile je to možné.

Ze souhlasu ke zpracování osobních údajů musí být patrné, v jakém rozsahu je poskytován, komu a k jakému účelu, na jaké období a kdo jej poskytuje. Zákon zde nepožaduje výslovný souhlas, jak je tomu u níže uvedených citlivých údajů, proto postačuje např. vyplnění a podepsání formuláře, přihlášky, dotazníku, apod., ovšem za předpokladu, že jsou splněny ostatní podmínky stanovené ZOOU³¹. Souhlas může být kdykoliv odvolán. Souhlas musí správce prokázat (před novelou „uschovat“) po dobu zpracování osobních údajů, pokud se subjekt údajů se správcem výslovně nedohodne jinak.

Náročnější podmínky jsou stanoveny u tzv. citli-

vých údajů, které je možné zpracovávat pouze v zákonem taxativně stanovených případech³². Je to buď za situace, kdy subjekt údajů dal ke zpracování *výslovný souhlas*, který musí mít stejné jako shora uvedené náležitosti, ovšem s tím, že souhlas musí být podepsán. Dále je možno citlivé údaje zpracovávat, pokud je to nezbytné v zájmu zachování života nebo zdraví subjektu údajů nebo jiné osoby nebo odvrácení bezprostředního závažného nebezpečí hrozícího jejich majetku, pokud není možno souhlas získat, jedná se o poskytování zdravotní péče a o jiné posuzování zdravotního stavu podle zvláštních zákonů (zejména pro účely sociálního zabezpečení), nebo stanoví-li tak zvláštní zákon.

Pokud jde o zásadu souhlasu, je opačný princip uplatněn u zpracování osobních údajů pro komerční účely, tedy v dikci zákona za účelem nabízení obchodu a služeb subjektu údajů³³, kdy lze pro tyto účely použít pouze jméno, příjmení a adresu subjektu údajů, pokud byly získány stanoveným způsobem. Pokud s tím subjekt údajů nesouhlasí, musí písemně vyslovit svůj nesouhlas. Pro event. přiřazování dalších údajů je pak už nutno získat souhlas subjektu údajů. Novela ZOOU řeší podrobně otázky možnosti předání osobních údajů takto zpracovávaných jinému správci³⁴.

Na zásadu souhlasu subjektu údajů logicky navazuje *zásada minimalizace zpracování osobních údajů a jejich zpracování pouze v souladu s účelem*, k němuž byly shromážděny. Jde o minimalizaci z hlediska rozsahu osobních údajů, neboť lze shromažďovat osobní údaje odpovídající stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro jeho naplnění³⁵, jakož i z hlediska časového, neboť jakmile účel zpracování pomine, je nutno provést likvidaci osobních údajů³⁶. Pouze zvláštní zákony stanoví výjimky pro uchovávání osobních údajů pro účely archivnictví a uplatňování práv v řízeních občanskosoudním, trestním a správním.

Se zásadou minimalizace je svázána rovněž *zásada zákazu sdružování osobních údajů*, která zakazuje sdružovat osobní údaje, které byly získány k rozdílným účelům, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak³⁷. Tedy ani různé databáze osobních údajů, které jako jednotlivé byly vytvořeny zcela legálním způsobem a odpoví-

²⁷ Což jsou v dikci zákona (§ 4 písm. l) údaje zpřístupněné zejména hromadnými sdělovacími prostředky, jiným veřejným sdělením nebo jako součást veřejného seznamu. Důvodová zpráva uvádí jako nejčastější příklady údaje zveřejněné tiskem, televizí, Internetem a jinými masovými médii a dále jako součást veřejně přístupných seznamů (obchodní rejstřík, letecký rejstřík), avšak může se tak stát i jako součást různých seznamů vydávaných pro komerční účely, ale také sdělení na veřejné schůzi.

²⁸ Např. podle tiskového zákona č. 46/2000 Sb., v platném znění.

²⁹ § 11 odst. 8.

³⁰ Anonymním údajem je takový údaj, který buď v původním tvaru nebo po provedení zpracování nelze vztáhnout k určenému nebo určitelnému subjektu údajů (§ 4 písm. c).

³¹ Z vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů zveřejněného na internetových stránkách Úřadu, rubrika „často pokládané dotazy – obecně“.

³² Srov. § 9.

³³ § 5 odst. 6.

³⁴ Srov. nově zařazené odst. 7 až 10 v § 5.

³⁵ § 5 odst. 1 písm. d) a f).

³⁶ § 20 odst. 1.

³⁷ § 5 odst. 1 písm. h.

dají podmínkám ZOOU, nelze propojovat, pokud k tomu není výslovně zákonně zmocnění. Tento požadavek je zdůrazňován ve více předpisech komunitárního práva. Vytváření propojených databází velmi zvyšuje účinnost potenciálního zneužití osobních údajů.

Pokud je řeč o otázkách databází a jejich obsahu, a obecněji rozsahu, kvality a věrohodnosti zpracovávaných údajů, je nutno zmínit další skupinku zásad, a to *zásadu nutnosti určit účel, prostředky a způsob zpracování osobních údajů*³⁸, což je povinností správce (kterou někdy, zvláště ve veřejné sféře, naplňuje na základě příslušných zákonných ustanovení), dále *zásadu zpracovávat pouze pravdivé a přesné osobní údaje*, která znamená také povinnost ověřovat tuto pravdivost a přesnost, a odpovídajícím způsobem (blokováním, opravou, doplněním, a event. i likvidací) reagovat na zjištění, že údaje nesplňují uvedená kritéria. K tomu přispívá také stanovení zákazu vydat rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo učinit jiný úkon na základě výlučně automatizovaného zpracování osobních údajů bez ověření, ledaže by rozhodnutí nebo úkon byly učiněny ve prospěch subjektu údajů³⁹.

Další nosnou zásadou, kladoucí nároky na správce, je *zásada informování subjektu údajů*⁴⁰. Správce je před zahájením zpracování povinen subjekt údajů řádně a včas písemně informovat o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou údaje zpracovány, kdo a jakým způsobem je bude zpracovávat a komu mohou být zpřístupněny či komu jsou údaje určeny, ovšem nejsou-li tyto informace již subjektu údajů známy. Správce však nemusí splnit uvedenou informační povinnost, jsou-li tyto informace součástí poučení podle právního předpisu.

Subjekt údajů musí být také od správce poučen, zda je povinen údaje poskytnout, a pod jakou sankcí, kdy je oprávněn poskytnutí údajů odmítnout, nebo zda je poskytnutí dobrovolné.

Shora uvedené informační povinnosti správce nemá, pokud mu zpracování osobních údajů ukládá zákon, nebo je takových údajů třeba k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštních zákonů, nebo zpracovává osobní údaje výlučně pro účely statistické, vědecké nebo archivnictví, anebo tak stanoví zvláštní zákon (jako např. zákon o zpravodajských službách nebo zákon o Policii ČR). Okruh výjimek dále novela ZOOU rozšířila o případy, kdy správce zpracovává výlučně zveřejněné osobní údaje, nebo zpracovává osobní údaje se souhlasem subjektu údajů. Výjimka uvedená na posledním místě znamená zúžení rozsahu povinností správce, v tomto případě logickým a legitimním způsobem, neboť předpokládá, že pokud subjekt údajů již zákonem stanoveným způsobem poskytl souhlas

ke zpracování osobních údajů, je mu skutečnost zpracování jeho osobních údajů známa a nemusí o ní být ještě informován.

Jednou za kalendářní rok bezplatně, jinak kdykoliv za přiměřenou úhradu, máme právo se na základě písemné žádosti dovědět informace o osobních údajích o nás zpracovávaných.

S touto zásadou je spjata *zásada otevřenosti shromažďování osobních údajů*⁴¹ neboť je vyloučeno shromažďovat osobní údaje pod záminkou jiného účelu nebo jiné činnosti (pokud zvláštní zákon nestanoví jinak), než k jakým jsou skutečně shromažďovány. Uvažuje-li správce o (následném) využití informací k jiným – dalším účelům, než k jakým byly v intencích ZOOU, resp. zvláštního zákona shromážděny, musí postupovat podle zásad ZOOU, tedy jako by šlo o další, jiné zpracování osobních údajů.

Významnou a novou povinností je také povinnost vyjádřená v *zásadě oznamování zpracování osobních údajů Úřadu pro ochranu osobních údajů*⁴², kterou má každý, kdo hodlá zpracovávat osobní údaje. ZOOU stanoví přesný okruh skutečností, které je nutno Úřadu oznámit, a které svou povahou směřují k naplňování zásad nakládání s osobními údaji a umožňují kontrolní činnost Úřadu. Stejně tak je nutno Úřadu oznámit změnu zpracování, i ukončení zpracování. Není nutno oznamovat případy zpracování osobních údajů, které je správci uloženo zákonem, nebo kterých je třeba k uplatnění práv vyplývajících ze zvláštních zákonů, nebo které je součástí evidencí veřejně přístupných. Dále není podle novely nutno plnit tuto oznamovací povinnost při zpracování osobních údajů, prováděných politickými stranami, politickými hnutími, odborovými organizacemi, církvemi, náboženskými společnostmi, občanskými sdruženími, popř. jinými právníckými osobami nevýdělečné povahy, které sledují politické, filozofické, náboženské nebo odborové cíle, pokud zpracovávají osobní údaje o svých členech a tyto údaje slouží pro jejich vnitřní potřebu.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení oznámení sdělit, že oznámení registruje, nebo rozhodne, že zpracování nepovolí. Úřad může vyzvat k doplnění chybějících informací, nebo k doplnění oznámení o údaje odstraňující důvodnou obavu, že při zpracování údajů by mohlo dojít k porušení zákona, nebo v případě takové obavy může Úřad přímo provést šetření na místě samém. Po uplynutí lhůty stanovené k doplnění oznámení Úřad oznámení zaregistruje nebo vydá rozhodnutí o nepovolení zpracování. Jestliže Úřad do 30 dnů od doručení oznámení žádným z uvedených způsobů na oznámení nereaguje, má se za to, že oznámení bylo zaregistrováno.

³⁸ § 5 odst. 1 písm. a) a b).

³⁹ § 11 odst. 6.

⁴⁰ Srov. § 11 a 12.

⁴¹ § 5 odst. 1 písm. g).

⁴² „Oznamovací povinnost“ – srov. §§ 16 až 19.

Zbývá ještě doplnit dvě, zcela podstatné, zásady nakládání s osobními údaji podle ZOOU. Je to vnitřně strukturovaná *zásada ochrany práv subjektu údajů a jeho soukromého a osobního života*. K ústavní zásadě ochrany soukromého a osobního života se ZOOU opakovaně vrací⁴³. I při zcela zákonně podloženém zpracování osobních údajů je nutno této zásady dbát. Jejich uplatnění jako interpretačního pravidla při aplikaci norem upravujících nakládání s osobními údaji by mělo být obecně respektováno.

V § 10 ZOOU je koncentrovaně, a přitom s nejširším záběrem, stanoveno, že při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbají, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbají na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů⁴⁴.

Ochrana práv subjektu údajů se zákon věnuje samostatně⁴⁵. V úpravě ZOOU se prolíná, resp. na sebe *in eventum* navazuje, úprava soukromoprávní a veřejnoprávní. Pokud subjekt údajů zjistí, že došlo k porušení povinností stanovených ZOOU ze strany správce nebo zpracovatele, má právo obrátit se na Úřad se žádostí o přijetí opatření k nápravě, což představuje součást pravomoci Úřadu (k nim více v dalším oddíle), směřující však pouze k případům porušení povinností stanovených ZOOU. Úřad však není příslušný k řešení sporů mezi správci, resp. zpracovateli a subjekty údajů, míru poškození práv subjektů údajů a rozhodovat o jejich event. nárocích z toho plynoucích.

Subjekt údajů má však podle ZOOU právo požadovat, aby se správce nebo zpracovatel zdrželi jednání, kterým je porušován zákon, odstranili vzniklý stav, či poskytli na svoje náklady omluvu nebo jiné zadostiučinění, aby provedli opravu nebo doplnění osobních údajů (pravdivost a přesnost), aby osobní údaje byly zablokovány nebo zlikvidovány, a dále zaplacení peněžité náhrady, jestliže bylo porušeno jeho právo na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst nebo právo na ochranu jména.⁴⁶

Odpovědnost je konstruována jako objektivní. Odpovědností se zproští ten, kdo prokáže, že porušení povinností nebylo možno zabránit ani při vynaložení všeskerého úsilí, které lze od něj požadovat. Ale i tehdy může subjekt údajů požadovat, aby se správce nebo zpracovatel zdrželi závadného jednání, odstranili závadný stav, provedli opravu doplnění, blokování nebo likvidaci údajů (ne však v těch případech, kdy

je zpracování povinně prováděno na základě zákona, nebo pokud by tím mohla být způsobena újma na právech třetích osob). Došlo-li k porušení povinností jak správcem, tak zpracovatelem, odpovídají společně a nerozdílně.

Pokud správce nebo zpracovatel způsobili subjektu údajů škodu, odpovídají za ni solidárně. V otázkách neupravených ZOOU se uplatní obecná úprava odpovědnosti za škodu, tj. občanskoprávní nebo obchodněprávní. Pro vykonavatele veřejné správy, pokud škoda vznikla při výkonu jejich veřejné moci, použije se úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem⁴⁷. Rozlišování oblastí činnosti, při které ke vzniku škody došlo, bude ve sféře veřejné správy významné zvláště u obcí a krajů, a to z pohledu, zda se jednalo o výkon veřejné moci či nikoliv (pokud by tomu tak nebylo, uplatnila se obecná úprava odpovědnosti za škodu), a v rámci výkonu veřejné moci zda šlo o samostatnou působnost nebo přenesenou působnost, u kterých je odpovědný subjekt stanoven odlišně.

Subjekt údajů má obdobná oprávnění také vůči zaměstnancům správce a zpracovatele, jakož i dalším osobám, které konají na základě smlouvy se správcem či zpracovatelem. Odpovědnost těchto osob je založena na principu zavinění, s možností exkulpace. V případě, že uvedené osoby neposkytnou subjektu údajů na svoje náklady omluvu nebo jiné zadostiučinění nebo nezaplátí peněžitou náhradu, přechází tato povinnost na správce nebo zpracovatele.

Důležité rovněž je, že ustanovení upravující povinnosti při ochraně práv subjektů údajů se obdobně vztahují i na osoby, které shromáždily osobní údaje neoprávněně.

4. KONTROLNÍ A SANKČNÍ REŽIM ZÁKONA

ZOOU kromě úpravy vztahů mezi subjekty údajů a správci a zpracovateli (a event. dalšími osobami) vytvořil kontrolní, veřejnoprávní režim ochrany osobních údajů a zřídil příslušnou instituci ke kontrole nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a naplňováním zásad stanovených ZOOU.

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) není ani ústředním, ani „běžným“ správním orgánem.

⁴³ Srov. zejm. § 5 odst. 2 písm. d), e), odst. 3, § 10.

⁴⁴ K cit. ustanovení P. Mates uvádí, že: „...představuje obecnou interpretační klauzuli, kterou bude třeba použít vždy, vznikne-li nejasnost v otázce zpracování osobních údajů. Ochrana lidské důstojnosti a právo na zachování soukromí a osobního života mají přednost před případnými zájmy správce na zpracování osobních údajů.“ – in MATES, P.: Ochrana osobních údajů v českém právním řádu, Bulletin advokacie, č. 9/2000, str. 38.

⁴⁵ Viz § 21 až 26.

⁴⁶ Uplatněním těchto práv není vyloučena možnost domáhat se práva na ochranu osobnosti podle ustanovení občanského zákoníku. Jak dále praví důvodová zpráva, možnost domáhat se zaplacení peněžité náhrady přichází v úvahu, pokud by nebylo možno se této satisfakce domáhat podle obecných občanskoprávních předpisů.

⁴⁷ Zákon č. 82/1998 Sb.

Je to nezávislý orgán, který postupuje ve své činnosti nezávisle a řídí se pouze zákonem a jinými právními předpisy⁴⁸. Zřejmě s ohledem na povahu činnosti Úřadu byly mu novelou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů, a to v rozsahu stanoveném ZOOU a dále pro oblast elektronického podpisu v rozsahu podle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, podle něhož je Úřad nově zmocněn vydávat prováděcí předpisy.

Pravomoci Úřadu pak nespočívají pouze v dozorové činnosti nad dodržování povinností stanovených ZOOU, ale zahrnují dále zejména vedení registru oznámení o zpracování osobních údajů, přijímání podnětů a stížností občanů na porušení ZOOU⁴⁹, zpracování a zveřejnění výroční zprávy o své činnosti, projednávání správních deliktů a ukládání pokut podle ZOOU, ale také poskytování konzultační činnosti v oblasti ochrany osobních údajů^{50, 51}.

Při výkonu dozoru ve formě kontroly postupuje Úřad podle zákona o státní kontrole⁵². ZOOU podrobně upravuje oprávnění kontrolujících, která jsou poměrně rozsáhlá⁵³, avšak vzhledem ke kontrolované činnosti a chráněným statkům nutná, a také jejich povinnosti⁵⁴. Kontrolní činnost Úřadu provádějí inspektoři, kteří zároveň řídí kontrolu, vypracovávají kontrolní protokol a provádějí další úkony, které souvisejí s činností Úřadu, a dále pověřeni zaměstnanci Úřadu. Kontrolujícímu je každý povinen v souvislosti s výkonem kontroly poskytnout potřebnou součinnost.

Za její neposkytnutí hrozí pořádková pokuta do výše 25 000 Kč, která může být uložena i opakovaně⁵⁵.

K pravomocem inspektora náleží uložení *opatření k nápravě*, a to tehdy, zjistí-li se kontrolou, že došlo k porušení povinností stanovených ZOOU. Opatření směřují k odstranění zjištěných nedostatků. Zároveň s uložením opatření se stanoví lhůta k odstranění nedostatků. Kontrolovaný je povinen ve stanovené lhůtě podat zprávu o přijatých opatřeních.⁵⁶

Na kontrolní pravomoc Úřadu navazuje pravomoc sankční. ZOOU upravuje jednak speciální skutkové podstaty přestupku, a to porušení povinností mlčenlivosti uložené podle ZOOU, s maximální výší pokuty do 50 000 Kč, a dále porušení jiné povinnosti stanovené ZOOU. Odpovědnou osobou je fyzická osoba, která je ke správci nebo zpracovateli v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo pro něj vykonává činnosti na základě dohody, nebo osoba, která v rámci plnění zákonem uložených oprávnění a povinností přichází do styku s osobními údaji správce nebo zpracovatele^{57, 58}.

ZOOU zakládá také odpovědnost správců a zpracovatelů za porušení povinností stanovených jim cit. zákonem⁵⁹. Jde o případ odpovědnosti za tzv. jiný správní delikt, u něhož je jednání postihováno bez ohledu na zavinění. Za takové porušení povinnosti, které není blíže specifikováno, bude uložena pokuta do výše 10 000 000 Kč. Pokud stejný subjekt do 1 roku od pravomocného uložení pokuty poruší opakovaně

⁴⁸ § 28 odst. 1. Nezávislost úřadu je pojištěna také způsobem ustanovování do funkce předsedy Úřadu a sedmi jeho inspektorů, které jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh Senátu. Předseda je jmenován na dobu 5 let, a může být jmenován na 2 po sobě jdoucí období, a inspektoři na dobu 10 let, přičemž mohou být jmenováni opakovaně. ZOOU stanoví předpoklady pro jmenování do funkce předsedy Úřadu i inspektora (§§ 32 a 33).

⁴⁹ Kontrolní činnost Úřadu se provádí jednak na základě kontrolního plánu, který Úřad zpracuje, a dále na základě podnětů a stížností občanů. – srov. § 31.

⁵⁰ Stanoviska, reakce na dotazy a další informace zveřejňuje Úřad na svých internetových stránkách: www.uouu.cz.

⁵¹ Zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, byla dále Úřadu svěřena pravomoc udělovat a odnímat akreditaci akreditovaným poskytovatelům certifikačních služeb a dozor nad dodržováním povinností podle cit. zákona.

⁵² Zákon č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ K oprávněním kontrolujících patří podle § 37 zákona např. oprávnění vstupovat do objektů, zařízení a provozů, a na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných správců a zpracovatelů a každého, kdo zpracovává osobní údaje (do obydlí pouze v případě, že tato slouží také k provozování podnikatelské činnosti), požadovat předložení originálních dokladů a dalších písemností, záznamy dat na paměťových médiích, výpisy a zdrojové kódy programů, požadovat na fyzických a právnických osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, pořídit kopie obsahu paměťových médií, obsahujících osobní údaje, požadovat podání písemné zprávy o odstranění zjištěných nedostatků, a další.

⁵⁴ Povinnosti kontrolujících jsou stanoveny v § 38, a to zejména ve vztahu k zajištění jejich nepodjatosti, mlčenlivosti, ochrany zajištěných dokladů, minimalizace zásahů do práv a právem chráněných zájmů kontrolovaných a k řádnému průběhu kontroly, včetně sepsání kontrolního protokolu.

⁵⁵ § 45.

⁵⁶ § 40 odst. 1, odst. 3. Pokud je uložením opatření k nápravě likvidace osobních údajů, jsou do jejího provedení údaje blokovány. Proti tomuto opatření se lze bránit podáním námítky k předsedovi Úřadu, a proti jeho rozhodnutí podáním žaloby v režimu správního soudnictví. Do doby konečného rozhodnutí jsou údaje blokovány. – viz odst. 2 cit. ust.

⁵⁷ Viz § 44. Takto poměrně široké vymezení okruhu odpovědných osob může být zejména pro některé subjekty veřejné správy významné, neboť pod něj lze nepochybně podřadit např. členy různých orgánů obcí a krajů, např. i výborů, které jsou m.j. kontrolními orgány zastupitelstva a jejichž členové se při své kontrolní činnosti prováděné u stanovených orgánů a složek obce, resp. kraje mohou dostat do styku s osobními údaji (Srov. §§ 117 až 120 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), §§ 76 až 79 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)).

⁵⁸ Na tyto přestupky a řízení o nich se plně vztahuje úprava zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁵⁹ § 46 odst. 1 a 2.

povinnosti uložené mu ZOOU (nemusí tedy jít o tutéž povinnost), hrozí mu pokuta do výše 20 000 000 Kč. Novelou byla doplněna vcelku zajímavá, i když z praktického hlediska s ohledem na stávající úroveň ochrany osobních údajů pochopitelná, úleva pro všechny případy zpracování osobních údajů, prováděných před účinností ZOOU. Pokud totiž kontrolující zjistí v takovém případě porušení povinností správcem nebo zpracovatelem, shora citovaná sankční ustanovení se do 31. prosince 2002 nepoužijí⁶⁰.

Samostatnou skutkovou podstatou správního deliktu je maření kontroly prováděné Úřadem ze strany správce nebo zpracovatele, s možností uložit pořádkovou pokutu do výše 1 000 000 Kč, a to i opakovaně.

Zákon stanoví kritéria, ze kterých Úřad vychází při ukládání pokuty, jimiž jsou zejména povaha, závažnost, způsob jednání, míra zavinění⁶¹, doba trvání a následky protiprávního jednání. Pro uložení pokuty je stanovena subjektivní lhůta 1 roku ode dne, kdy příslušný orgán porušení povinnosti zjistil, a objektivní lhůta 3 let, ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

Na řízení ve věcech upravených ZOOU, včetně sankčních řízení, se vztahuje správní řád, pokud ZOOU nestanoví jinak⁶², jak je tomu např. u shora popsaných řízení o přestupcích, nebo u kontrolního řádu podle zákona o státní kontrole.

5. NĚKTERÁ SPECIFIKA A PROBLÉMY ÚPRAVY OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Jak jsem již uvedla, ZOOU dopadá svou úpravou na subjekty ze soukromé i z veřejné sféry. Ve vztahu k subjektům vykonávajícím veřejnou správu je však naplňování ustanovení ZOOU obzvláště náročné. Důvodem této náročnosti je obecná a ústavně zakotvená⁶³ povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Uvedená „informační otevřenost“ ve vztahu k informacím, které se vztahují k působnosti shora uvedených orgánů, je konkrétně uprave-

na zákonem o svobodném přístupu k informacím⁶⁴.

V rámci své působnosti přirozeně nakládají státní orgány a orgány územní samosprávy různým způsobem s řadou různých osobních údajů. Tím vzniká možnost konfliktu dvou principů, resp. základních hodnot, a to, ve stručném vyjádření, otevřenosti (publicity) a důvěrnosti (diskrétnosti). K eliminaci, resp. snížení rizika takových střetů je nutno, aby byly zákonem, a následně také v praxi jednotlivých orgánů, řešeny podstatné otázky vztahu uvedených dvou hodnot a přístupů. Jde o otázky vztahu na jedné straně informační otevřenosti veřejnomocenské sféry vůči společnosti, jako jedné z podstatných náležitostí demokratického právního státu, a na druhé straně, v díkci Ústavy⁶⁵, účty k právům a svobodám člověka a občana, zde konkrétně práva na ochranu soukromého a osobního života každého při nakládání s jeho osobními údaji ze strany orgánů veřejné moci.

V základní rovině řeší uvedenou vztahovou otázku zákon o svobodném přístupu k informacím, který ve svém § 2 odst. 3, novelizovaném právě ZOOU, uvádí, že jeho úprava, a tedy svobodný přístup k informacím, se nevztahuje na poskytování osobních údajů. Touto novelizací byl zároveň zrušen § 8 zákona o svobodném přístupu k informacím, který řešil ochranu osobností a soukromí pro účely poskytování informací. Z uvedeného, a z dalších ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím⁶⁶ je patrné, že osobní údaje nepatří do okruhu tzv. zveřejňovaných informací, ani není možno je v režimu citovaného zákona poskytovat na žádost.

Problém však spočívá v tom, že zákon o svobodném přístupu k informacím je předpisem se subsidiární platností, neboť se nevztahuje na poskytování informací podle zvláštních právních předpisů⁶⁷. Existuje-li tedy speciální úprava poskytování informací, má přednost tato zvláštní úpravou. Zákon v poznámce pod čarou uvádí jako příklad zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, avšak různých úprav poskytování informací bychom našli více⁶⁸. Zvláště významným, neboť v praxi velmi častým, je případ poskytování informací z oblasti rozhodování ve

⁶⁰ Nově doplněný § 46 odst. 3. Výkladové potíže mohou nastat při řešení otázky, zda ustanovení má být vztaheno na případy porušení povinností zjištěné do uvedeného data, jak bylo ustanovení zřejmě myšleno, nebo zda má být doslovně vykládáno tak, že zjištěné porušení povinnosti nemůže být do uvedeného data postihováno pokutou, a po uvedeném datu se tak již stát může, a to s ohledem na úpravu subjektivní lhůty pro uložení pokuty, t.j. do 1 roku ode dne, kdy Úřad zjistil porušení povinnosti.

⁶¹ Míra zavinění tedy není významná pro vznik odpovědnosti, ale při ukládání sankce se stává jedním z rozhodných kritérií.

⁶² Srov. § 41.

⁶³ Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., ve znění zákona č. 101/2000 Sb.

⁶⁵ Čl. 1 Ústavy České republiky.

⁶⁶ Viz zejména § 5 a § 13 a následující zák. č. 106/1999 Sb., v platném znění.

⁶⁷ § 2 odst. 3 cit. zák.

⁶⁸ Může jít např. o specifickou formu poskytování informací nahlížením do spisu a pořizování si výpisů z nich podle § 23 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších změn a doplnění, nebo nahlížením do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb podle § 133 zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn a doplnění. V obou uvedených případech jde o právo na poskytnutí informací touto přesně stanovenou formou, založené pro zákonem stanovené okruhy osob.

správním řízení (tedy mimo případy nahlížení do spisu, popsané v předchozí poznámce). Ve správních řízeních, přesněji ve spisovém materiálu vedeném ke každé věci projednávané ve správním řízení, se zpravidla osobní údaje účastníků – fyzických osob nebo jiných fyzických osob vyskytují. Pro řešení situace vzniklé po vznesení žádosti o poskytnutí informace „Metodický pokyn ke sjednocení postupu orgánů veřejné správy při zajištění práva fyzických a právnických osob na poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“⁶⁹ stanoví, že: „Informace lze poskytnout za předpokladu, že splňují podmínky zákona č. 106/1999 Sb. a podmínky zákona č. 101/2000 Sb., jde zejména o informace, které se týkají: ... „administrativních“ záležitostí (např. kolik řízení povinný subjekt vede, v kolika případech bylo o návrhu nebo žádosti rozhodnuto kladně a v kolika záporně, jak jsou dodržovány lhůty pro rozhodnutí, apod.) a záležitostí veřejných (např. z územního nebo stavebního řízení o veřejně prospěšných stavbách).“

Souvislostí, i když zajímavé a nejednoznačné, práva na informace ve vztahu k vedeným i ukončeným správním řízením v článku zaměřeném na ochranu osobních údajů rozebrat nemíním. Avšak i ve vztahu k hlavnímu tématu je nutno citovanou část metodického návodu považovat za notně šalamounskou, sice odkazující na příslušné zákonné úpravy, avšak ponechávající posouzení konkrétní žádosti o poskytnutí informace, a tedy porovnání váhy práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, na příslušném správním orgánu.

Na místě je však otázka, zda v uvedené Metodickém návodu mohla být poskytnuta odpověď konkrétnější. Odpověď je zřejmě záporná, neboť konkrétní žádost o informaci vztahující se ke konkrétnímu správnímu řízení, které kromě obecné úpravy správního řádu může být upraveno (také) ustanoveními zvláštních právních předpisů, může a musí být řešena s přihlédnutím ke konkrétní situaci a ke konkrétním právním úpravám vztahujícím se na daný případ. Nebylo by proto korektní mářit kritickým tónem pouze vůči uvedené metodice, která však, aniž by musela být konkrétnější, mohla v obecné rovině zásady řešení vztahu principu publicity a principu diskretnosti stanovit. Kritickým zrakem je však nepochybně nutno spočinout na konkrétních úpravách, které výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích upravují. Jde zpravidla o předpisy speciální, jež by měly adekvátním způsobem re-

agovat na požadavek ochrany osobních údajů v jimi upravovaných věcech.

V obecné rovině jde o otázku kompatibility nové právní úpravy ochrany osobních údajů s právními předpisy upravujícími výkon veřejné správy na všech jejích úsecích. Jak již bylo naznačeno, v případě ZOOU jde o úpravu průřezovou, která prostupuje dosavadními právními úpravami vztahujícími se nejrůznějšími způsoby k osobním údajům. Ve všech případech nejde o „prostup“ hladký, resp. nelze mluvit o souladnosti právních úprav. Takové situace pak kladou nepřiměřeně vysoké nároky na aplikační praxi, resp. vystavují vykonavatele veřejné správy riziku nezákonného postupu. Někdy jde doslova o složité hledání cesty mezi „dvěma ohni“, tedy nezákonným neposkytnutím požadované informace a nezákonným zpřístupněním, resp. přímo zveřejněním osobního údaje.

Pokud by měly být zmíněny příklady pozitivní, zjišťujeme, že vedle nepočtených tradičních a osvědčených úprav, jako např. zákon o matrikách⁷⁰ nebo zákon o archivnictví⁷¹, jde zejména o úpravy nové, které již s úpravou a také „kulturou“ nakládání s osobními údaji počítají. Např. platné znění zákona o Policii České republiky⁷² již obsahuje podrobnou speciální část upravující zpracování osobních údajů policí, včetně informování o osobních údajích (§ 42j), předávání osobních údajů jiným orgánům nebo osobám (§ 42k) a zveřejňování osobních údajů (§ 42l). Adekvátní úpravu nacházíme také v zákoně o evidenci obyvatel, který již také reaguje i na terminologii používanou v ZOOU („správce“, „zpracovatel“)⁷³.

K nejčastěji zmiňovaným negativním případům, tedy úpravám, jejichž systematická interpretace ve vazbě na ZOOU činí v praxi problémy a vyvolává diskuze, patří např. úprava doručování formou veřejné vyhlášky podle správního řádu. Součástí rozhodnutí, jehož plné znění (zákon hovoří o „písemnosti“, která se takto doručuje) by mělo být vyvěšeno způsobem v místě obvyklým (tedy zpravidla na úřední desce) po dobu 15 dnů⁷⁴, mohou být údaje vskutku velmi soukromé a osobní, jejichž „zveřejnění“ touto formou může potenciálně znamenat pro jejich nositele (subjekt údajů) značnou újmu. Za současné právní úpravy lze argumentovat pouhým odkazem na specialitu správního řádu ve vztahu k úpravě průběhu správního řízení přinejmenším obtížně, neboť podle mého názoru nelze ignorovat ZOOU a jeho specialitu ve věcech úpravy povinností chránit osobní údaje. Připravovaná nová

⁶⁹ Usnesení vlády ČR č. 875 ze dne 6. 9. 2000, čl. 7 bod 4. Pro oblast územní samosprávy je uvedený metodický pokyn samozřejmě pouze doporučením.

⁷⁰ Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷¹ Zákon č. 97/1994 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁷² Zákon č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁷³ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Ten také stanoví, že obec je m.j. uživatelem údajů z informačního systému o obyvatelích, kteří se přihlásili k trvalému pobytu nebo mají podle zákona o pobytu cizinců nebo zákona o azylu povolený pobyt ve správním obvodu příslušného obecního úřadu, a to ve stanoveném rozsahu údajů. Těchto údajů může obec využívat, jen jsou-li nezbytné pro výkon její působnosti (§ 5).

⁷⁴ § 26 odst. 2 správního řádu.

právní úprava správního řízení se již s tímto problémem miní vyrovnat zařazením možnosti doručení veřejnou vyhláškou formou oznámení o možnosti převzít písemnost, bez zveřejnění plného textu rozhodnutí.

Další takovou problémovou oblastí je např. rozsah osobních údajů, včetně rodného čísla, uváděných v katastru nemovitostí jako veřejném seznamu. Dále je kupř. to otázka rozsahu osobních údajů, které je nutno uvádět v zápisech z jednání zastupitelstva obce a rady obce a v jejich usneseních, zejména při rozhodování o majetkoprávních úkonech obce, resp. uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčkách, když občané obce mohou být účastníky jednání zastupitelstva, a nahlížet do zápisů z jednání zastupitelstva a do usnesení zastupitelstva, rady, a dalších orgánů obce⁷⁵. Takových problémových míst, pro jejichž řešení platné úpravy neskýtají výslovný návod, bychom mohli najít celou řadu.

ZÁVĚREM

Novou úpravu osobních údajů je nutno v nejobecnějším a zásadním pohledu uvítat, neboť reaguje konkrétním způsobem na požadavek upravit tuto oblast ochrany osobností každého a jeho soukromého a rodinného života, nehledě už na mezinárodní kontext, který nás k přijetí takové úpravy zavazuje.

Tak jako je tomu s řadou dalších nových zákonů, a zvláště přijímaných v takovém množství a rychlém sledu, ani pojednáváný zákon o ochraně osobních údajů není předpísem ve všech ohledech dokonalým. Na některá jeho problémová místa, vztahující se zejména k oblasti veřejné správy, jejichž řešení nepřiblížila ani novela zákona, jsem se pokusila v posledním oddíle upozornit. Přesto se neztotožňuji s občas se vyskytujícími hlasy, zpochybňujícími základ úpravy ZOOU jako celku⁷⁶.

Řešením uvedených problémových míst nemůže nadlouho být přijetí usnesení vlády nebo vydání interních směrnic ze strany jednotlivých rezortů. Soudní judikatura, která se bude vztahovat k ochraně osobních údajů, může přispět k formulování určitých ná-

zorů a stanovisek, avšak sama o sobě základní rovinu problému nevyřeší.

Svůj nemalý díl v řešení interpretačních a aplikačních potíží již začal přinášet Úřad pro ochranu osobních údajů, a to svými stanovisky a publikovanými odpověďmi na často se vyskytující otázky.

V zásadních otázkách, kde obecná úprava ZOOU je nedostatečná nebo ne příliš vhodná vzhledem ke specifčnosti správních činností na určitých úsecích nebo v určitých věcech výkonu veřejné správy (ale nejen tam), bude nutné přistoupit k přípravě legislativních změn jednotlivých právních úprav výkonu veřejné správy, jak se to stalo zatím v nemnohých případech, nebo event. připravit adekvátní změnu (odpovídajících dílčích otázek) zákona o ochraně osobních údajů. Vzhledem ke specifčnosti povahy a výkonu veřejné správy považují za racionálnější a dostupnější řešení spočívající ve změnách zákonů upravujících základní otázky výkonu veřejné správy.

SUMMARY

The author of this article concentrates on the new law concerning personal data protection no. 101/2000 of the Collection, and on its effect upon the sphere of public administration. This law represents the first complex norm dealing with one of the most important features of personality protection, i.e. handling personal data. It elucidates the constitutional grounds and a broader legal context of personal data protection, the extent of the law, and the basic concepts that are used in the law. Then the personal data handling principles that are contained in the law, duties of those who process the personal data, and rights of the personal data bearers are analyzed. The supervising, sanctioning, consulting, and registering competence of the new Office of Personal Data Protection is also dealt with. A special attention is paid to some problems concerning the realization of the law in the sphere of public administration.

⁷⁵ V tomto směru je zajímavá odlišnost (a bylo by zajímavé zjistit její důvod) některých ustanovení majících souvislost s ochranou osobních údajů, a to v zákoně č. 128/2000, Sb., o obcích (obecní zřízení) a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), které jinak upravují řadu záležitostí výkonu územní samosprávy obdobně či stejně. Je to např. úprava práva občana obce, resp. kraje nahlížet do usnesení a zápisů z jednání stanovených orgánů samosprávného celku, kdy zákon o obcích výslovně požadavek ochrany osobních údajů nestanoví (§ 17 odst. 2 písm. e)), zatímco zákon o krajích zakotvuje obdobné právo s podmínkou, že tomu nebrání právní předpisy upravující nakládání s osobními údaji a utajovanými skutečnostmi (§ 12 odst. 2 písm. c)). Jistý rozdíl nacházíme také v ust. § 13 odst. 2 zákona o obcích, který pouze v poznámce odkazuje na ZOOU, a § 15 odst. 2 zákona o krajích, který ochranu osobních údajů zahrnuje do textu zákona, ve kterých jde o vzájemné poskytování informací mezi státními orgány a územními samosprávnými celky. Bez ohledu na uvedený rozdíl ve znění cit. ustanovení je nutno osobní údaje chránit podle pravidel stanovených v ZOOU i v prvním uvedeném případě, v němž ochrana osobních údajů není výslovně stanovena.

⁷⁶ Viz např. článek A. UHLÍŘE v Právním rádci č. 12/2000, nazvaný „Ochrana osobních údajů“, na který reagoval P. MATES statí nazvanou „Proč hned novela“, v témže periodiku, č. 2/2001.

Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení

ve vztahu k mezinárodním smlouvám

Ivo Janda*

I. UVEDENÍ DO PROBLÉMU

Dovolenost upřesňovat či dokonce měnit právní účinky závazků obsažených v přijatém textu mnohostranné mezinárodní smlouvy prostřednictvím jednostranných prohlášení ze strany států podepisujících či ratifikujících smlouvu představuje jeden z jedinečných rysů mezinárodního smluvního práva. Zvláště zásadní význam má jednostranné prohlášení označované v mezinárodním smluvním právu jako *výhrada* (*reservation*). Uložení výhrady k mezinárodní smlouvě stát deklaruje svůj úmysl vyloučit nebo změnit právní účinek některých ustanovení smlouvy v aplikaci vůči sobě, jinými slovy dát najevo, že ačkoli souhlasí být vázán smlouvou, neděje se tak ve vztahu ke smlouvě celé a některé závazky vyplývající ze smlouvy není ochoten převzít vůbec nebo pouze v modifikované podobě oproti dohodnutému právnímu rámci. Režim výhrad je v mezinárodním smluvním právu detailně kodifikován v základním dokumentu této oblasti, tj. ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969 (dále jen „VÚ“) a z téže úpravy posléze vyšly i další dva klíčové instrumenty, Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978 a Vídeňská úmluva o smluvním právu mezi státy a mezinárodními organizacemi z roku 1986. Zde se však kodifikace jednostranných prohlášení zastavila a bohatý praktický život brzy po přijetí VÚ ukázal, že několik, ačkoli podrobných článků o výhradách, zdaleka neřeší všechny problémy, které na tomto poli vznikají. Státy své deklarace ke smlouvám neomezují jenom na výhrady, ale stejně tak frekventovaná jsou i prohlášení, jejichž cílem je dosáhnout jiného účinku než vyloučení či modifikace určitého závazku smlouvy vůči sobě. Zvláště plnohodnotným protějškem vůči výhradám jsou deklarace předkládané s úmyslem dát najevo, jak stát bude určité ustanovení smlouvy vykládat při jeho aplikaci, jež jsou zpravidla označovány jako *interpretační prohlášení* (*interpretative declarations*). V praxi ovšem bývá často obtížné určit, v jakém momentě již interpretační prohlášení přestává být pouhým vyjádřením názoru státu o výkladu smlouvy a jeho obsah začíná

směřovat k její modifikaci. Za nejednoznačností učiněného prohlášení nemusí být rozhodně zlý úmysl státu zmást ostatní smluvní strany a deponitáře, nýbrž prostý právní názor na straně státu činícího prohlášení, že jeho deklarace vede toliko k objasnění interpretace příslušného ustanovení. Ostatní smluvní strany se na druhé straně mohou domnívat, že deklarace jde za rámec pouhé interpretace a nastoluje právní účinky předpokládané učiněním výhrady ke smlouvě. Praxe však bohužel zaznamenává i případy, kdy výše nastíněný spor o charakter učiněného prohlášení je způsoben spíše nečestnými pohnutkami ze strany jeho autora učinit pod hlavičkou interpretačního prohlášení klasickou výhradu ke smlouvě, i když takové nekalé smýšlení je možné samozřejmě prokázat jen obtížně. Tak či tak učinění interpretačního prohlášení skrývajících v sobě výhradu představuje z hlediska režimu smlouvy vždy závažné nebezpečí, jenž je zvláště alarmující tehdy, kdy smlouva nepřipouští činění žádných výhrad.¹

Prvotním opatřením, jak řešit tento problém mezinárodního smluvního práva, musí být vybudování solidního teoreticko-právního základu interpretačních prohlášení a popřípadě i dalších druhů jednostranných prohlášení, který by byl dostatečnou protiváhou úpravě výhrad obsažené ve VÚ. Je sice zřejmé, že sebestopávnější psaná úprava nemůže ochránit smlouvy před zlovolným jednáním států, činících nepřípustné výhrady pod titulem interpretačních prohlášení, může však ostatní smluvní strany a deponitáře vybavit cenným návodem při hledání odpovědí na stěžejní otázky, pomocí jakých kritérií identifikovat skutečný charakter učiněných prohlášení a jaká procesní pravidla použít při činění interpretačních a jiných prohlášení.

V roce 1993 pověřilo Valné shromáždění OSN Komisi pro mezinárodní právo² (dále jen „Komise“), jakožto klíčový kodifikační orgán na poli mezinárodního práva, aby do programu své práce na nejbližší období zařadila téma výhrad k mezinárodním smlouvám. Komise jmenovala o rok později Alaina Pelleta, francouzského člena Komise, do funkce zvláštního zpravodaje k tomuto tématu. Substantivní práci v této věci zapo-

* JUDr. Ivo Janda, Ph.D., v současnosti působí jako právní poradce Stálé mise České republiky při OSN v New Yorku

¹ Ilustrujme takovou situaci na případu údajného interpretačního prohlášení Egypta k *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal* z roku 1989, které bylo řadou jiných smluvních stran napadeno s tím, že prohlášení je ve skutečnosti výhradou, jejichž činění však Úmluva ve svém článku 26 zakazuje – srovnej zejména námitku Finska – *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Status as at 31 December 1997*, str. 925.

² Rezoluce VS č. 48/31 z 9. prosince 1993.

čala Komise a právní výbor (tzv. šestý výbor) Valného shromáždění v roce 1995. Navzdory uvědomování si naléhavosti diskutovaných problémů a ochotě je řešit nemíní jít mezinárodní společenství cestou změn ve VÚ a spíše inklinuje k modernímu trendu poslední doby kodifikovat mezinárodní právo ve formě *soft law*. Se všeobecným souhlasem se proto setkalo rozhodnutí Pelleta koncipovat návrhy článků ve věci formou doporučení (*guidelines*). V současnosti, po pěti letech od započetí vlastní práce, lze konstatovat, že Pellet spolu s Komisí již dosáhli pozoruhodných výsledků, ačkoli práce na tématu ještě není zdaleka završena.

Vzhledem k tomu, že mezinárodněprávní jurisprudencí v podstatě nenabízí žádný ucelený teoretický výklad problematiky jednostranných prohlášení ke smlouvám, Komise tak vedle výše zmíněného cíle přispět k zdokonalení a sjednocení praxe na tomto poli doplňuje i mezeru v teorii mezinárodního smluvního práva. Autor předkládaného pojednání (dále jen „autor“) se proto domnívá, že nadešel čas reflektovat toto významné kodifikační úsilí Komise i v české odborné literatuře a pokus o analýzu dosavadních závěrů Komise se stal prvotním hnacím motorem k napsání tohoto příspěvku. Ve snaze poskytnout naší odborné veřejnosti co nejucelenější obraz o potížích teorie a praxe ve zvoleném tématu se autor míní dotknout i otázky důsledků uložení nepřijatelných výhrad podle VÚ, která představuje druhý samostatný problém v této materii. Jeho řešení je rovněž očekáváno od Komise a nutno říci, že ze strany některých států ještě s větším napětím než u problému interpretačních prohlášení. Pellet se ve svých zprávách této otázce dosud nevěnoval a tak si autor dovoří zvláštního zpravodaje předejít a nastínit, v čem konkrétně potíže spočívají a odhadnout, jakým směrem se úvahy Komise budou nejspíše ubírat.

II. VÝHRADY, INTERPRETAČNÍ A DALŠÍ PROHLÁŠENÍ KE SMLOUVĚ

1. DEFINICE INTERPRETAČNÍHO PROHLÁŠENÍ

Legislativní úsilí vedoucí k vytvoření definice interpretačního prohlášení musí logicky vycházet z přesvědčení, že vůbec existuje systémový rozdíl mezi výhradou a interpretačním prohlášením, a že interpretační prohlášení není pouhým zvláštním typem výhrady ke

smlouvě. Této otázce se autor nemůže vyhnout, přejít ji, naopak výklad je třeba začít právě u ní, neboť k závěru o kategorické totožnosti výhrady a interpretačního prohlášení se v minulosti připojilo tolik představitelů mezinárodněprávní jurisprudence, že lze hovořit dokonce o samostatném názorovém trendu. Na vyvrácení této teorie je závislý samotný smysl současné práce Komise a tím i tohoto příspěvku.

V jedné ze svých raných prací o výhradách definoval David Hunter Miller výhradu jako deklaraci, která do smlouvy buď včleňuje nové prvky nebo naopak zužuje její již dohodnutý rámec, popřípadě vede k výkladu a vysvětlení některých pojmů smlouvy.³ Kappeler přispěl názorem, že stát prostřednictvím interpretačního prohlášení rozhoduje o aplikaci příslušného či příslušných ustanovení smlouvy, a proto takové prohlášení může vést k modifikaci smlouvy stejně jako klasická výhrada.⁴ V duchu Kappelerovy úvahy se nese i stanovisko vědců z *Harvard Research* v komentáři k jejich návrhu úmluvy o smluvním právu.⁵

Pečlivý čtenář, čtoucí tento text v jeho celistvosti s poznámkami pod čarou, si zajisté povšiml, že všechny zmíněné úvahy byly formulovány ještě před přijetím VÚ, tedy v době, kdy mezinárodněprávní věda nestála v oblasti smluvního práva toliko před současným úkolem vytvořit na základě existující definice výhrady i definici interpretačního prohlášení, ale kdy se nemohla opřít ani o obecně akceptovatelnou definici výhrady. Málo tedy lze vyčítat Millerovi, který prostě vyšel ze širšího pojetí konceptu výhrady a pod tento pojem zahrnul jakoukoli deklaraci bez ohledu na to, zda jí stát směřuje k vyloučení či modifikace aplikace některého ustanovení nebo k jeho výkladu. Samozřejmě si lze představit, že by se mezinárodní smluvní právo vyvíjelo i touto restriktivní cestou a zlí jazykové by asi škodolibě namítli, že kdyby byla Millerova definice přepsána do VÚ, nemusí dnes smluvní praxe řešit problém, jak nakládat s interpretačními prohlášeními. Z dikce stanovisek Kappelera a *Harvard Research* však již lze vyčíst uvědomování se jisté specifčnosti interpretačních prohlášení. Autoři těchto výroků možná dokonce identifikovali samotnou podstatu radikálního rozdílu mezi oběma druhy deklarací, význam této odlišnosti však pravděpodobně nedocenili či i oni do jisté míry doplatili na neexistenci kodifikované definice výhrady, od které by se mohli spolehlivě odrazit k dalšímu bádání.

Zastánci výše uvedeného názoru správně poukazují na skutečnost, že zrádnost interpretačních prohlá-

³ „...reservation is a declaration that purported to add to or limit the terms of a treaty, or to exclude or to modify, to qualify, to interpret, or to explain certain terms“ – Reservation to Treaties (1919), str. 79.

⁴ „... un État fixe définitivement, en ce qui le concerne, l'interprétation d'une ou plusieurs stipulations du traité –“ Les réserves dans les traités internationaux (1958), str. 13.

⁵ „By the very act of formulating such a condition the declarant State recognizes by implication that there are other possible interpretations which might otherwise be placed upon the treaty and which it wishes definitively ruled out so far as it is concerned. Such a reservation, therefore, restricts the effect of the treaty because, in the absence of the reservation, the other parties would have the right to rely upon, and to seek to make prevail, some one of the other possible interpretations“. – Harvard Research on International Law, Law of Treaties – American Journal of International Law, 29 (1935), Supplement No. 4, str. 860.

šení spočívá v tom, že mohou vyvolat účinek výhrad. Platí to zejména tehdy, pokud stát učiní k příslušnému ustanovení interpretační prohlášení prosazující výklad, který zjevně posouvá smysl ustanovení do jiné roviny, než bylo předpokládáno smlouvou. Zda však možnost dosažení účinku výhrady je dostatečným argumentem pro přijetí závěru, že interpretační prohlášení je typem výhrady a tudíž i procesní pravidla pro jeho činění se musí řídit režimem výhrad, záleží v první řadě na tom, jak je definována výhrada. Podřazení interpretačních prohlášení pod výhrady by bylo odůvodněné za předpokladu, že by definice výhrady byla postavena na objektivním kritériu účinku, jakožto primárním kritériu pro určení, zda prohlášení je výhradou či nikoli. V případě použití objektivního kritéria by nebyl tudíž rozhodující úmysl, který stát sleduje při činění prohlášení, ale účinek, který jím vyvolá. Za tohoto právního stavu by pak bylo oprávněné kvalifikovat interpretační prohlášení jako výhradu kdykoli, kdy v důsledku jejího učinění bude stát aplikovat dotčené ustanovení jinak, než bylo zamýšleno tvůrci smlouvy, čímž naplňuje skutkovou podstatu modifikace smlouvy. Ta interpretační prohlášení, která by jenom potvrzovala legální výklad smlouvy, by však pod režim výhrad nespadala.

Přístup prosazující objektivní kritérium účinku se však neprosadil, naopak definice výhrad ve VÚ vychází zřetelně ze subjektivního kritéria úmyslu státu, jakožto primárního určovatele pro kvalifikaci prohlášení jako výhrady ke smlouvě. Výhrada je v čl. 2 odst. 1 písm. d) VÚ definována jako prohlášení, jímž stát zamýšlí (*purports - v anglickém autentickém textu*) vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení. Za této situace nelze interpretační prohlášení posuzovat primárně na základě objektivního kritéria účinku, neboť není možné jeden druh prohlášení ke smlouvě kvalifikovat na základě principu objektivnosti a jiný na principu subjektivnosti. Dokazování vycházející z takové nerovnosti kritérií by se protivilo zásadám právní logiky.

V rovnováze s definicí výhrady musí proto i prvotní otázka směrem k interpretačním prohlášením znít, co je úmyslem státu činícího interpretační prohlášení? A tu se nám náhle vyostří ona dosud spíše tušená čára rozdělovací výhradu a interpretační prohlášení do dvou kategorií, neboť úmyslem státu činícího interpretační prohlášení není, pokud jedná v dobré víře, vyloučit nebo změnit právní účinek dotčeného ustanovení smlouvy vůči sobě, ale objasnit jeho význam a vyložit svou představu o jeho správné aplikaci. Pellet

měl usnadněnou situaci v tom, že teorie i praxe mezinárodního smluvního práva již dnes převážně vnímají interpretační prohlášení a výhrady jako dvě samostatné kategorie jednostranných prohlášení ke smlouvám⁶ a nemusel tak překonávat názorové neshody s ostatními členy Komise a s vládními experty v této základní otázce.

Ač se však rozdíl mezi oběma kategoriemi jeví být jako principiálně jednoznačný, přeformulování podstaty této odlišnosti do psané právní definice představuje nesnadný legislativní úkol. V ústním ledabylém podání by asi leckdo vystihl interpretační prohlášení jako deklaraci, kterou stát zamýšlí interpretovat některá ustanovení smlouvy a pro potřeby základního pochopení tohoto pojmu by takové primitivní vysvětlení bylo nejspíš srozumitelné a dostačující. Pro účely seriózní psané definice je však tato věta zcela nepoužitelná, neboť definuje pomocí tautologie. Jedním z klíčových problémů definice interpretačních prohlášení je totiž právě nalezení přesných výrazů pro vystižení termínu interpretace.

Komise se při konstruování definice interpretačního prohlášení rozhodla vyjít z metodologie definice výhrady, což je logickým vyústěním skutečnosti, že primárním cílem Komise je řešit vztah mezi oběma druhy prohlášení. Komise předložila státům návrh definice interpretačního prohlášení ve své zprávě z roku 1999. O rok dříve státům poskytla mírně modifikovaný text definice výhrady oproti definici z VÚ, v níž nemění žádný z pilířů definice VÚ, nýbrž do ní dodává dva prvky v ní nezmiňované, doplněné však VÚ z roku 1978 a 1986. Zvláštní zpravodaj uvedl, že žádná z těchto tří úmluv neobsahuje vyčerpávající vystižení pojmu výhrady a Komise si klade za cíl shromáždit jedinečné prvky každé z nich do jedné ucelené definice.⁷ Uveďme na tomto místě obě definice Komise a přistupme poté k analýze definice interpretačního prohlášení metodou komparace s definicí výhrady.

Výhrada je jednostranné, jakkoliv formulované nebo označené prohlášení, učiněné státem nebo mezinárodní organizací při podpisu, ratifikaci, přijetí nebo schválení smlouvy nebo státem oznamujícím sukcesi ke smlouvě, jímž tento stát nebo mezinárodní organizace zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu nebo mezinárodní organizaci;

Interpretační prohlášení je jednostranné, jakkoliv formulované nebo označené prohlášení, učiněné státem nebo mezinárodní organizací, jímž tento stát nebo mezinárodní organizace zamýšlí upřesnit či objas-

⁶ Srov. např.: D. M. MCRAE: *The legal effect of interpretative declarations*, The British Yearbook of International Law 1978, Oxford 1979, str. 156-173; D. W. GRAIG: *Reservations: Equity as a Balancing Factor?*, Australian Yearbook of International Law 1995, str. 30-40; UN Document A/CN.4/101/, Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. II, str. 36; v ročních cyklech vydávané *Multilateral treaties deposited with the UN Secretary General*, dostupné i na webové stránce OSN: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/bible.asp>.

⁷ ILC Report on the work of its fiftieth session, UN A/53/10, str. 180-181.

nit význam nebo rozsah přikládáný smlouvě nebo jejím určitým ustanovením tímto státem nebo mezinárodní organizací.⁸

Vidíme, že začátek definice interpretačního prohlášení je doslovným přepisem úvodu definice výhrady. Kvalifikaci prohlášení státu ke smlouvě nelze provést na základě pojmenování takového prohlášení, respektive nejedná se o aspekt zcela irrelevantní, jeho role však může být toliko komplementární. Již bylo naznačeno v samotném úvodu tohoto příspěvku, že praxe zaznamenává spoustu případů, kdy státy přistupovaly k označení svých deklarací se značnou lehkomyšlností a kdy pojmenování ve svých důsledcích nekoresponduje s obsahem a právě tento nesoulad je příčinou všech problémů s odlišením interpretačního a dalších prohlášení od výhrad.⁹

Druhým společným prvkem obou definic je uplatnění výše rozvedeného subjektivního kritéria úmyslu státu.

Klíčovým aspektem definice interpretačního prohlášení je vyložení významu pojmu „interpretace“. Komise se v tomto směru nepohybovala na zcela neoraném poli a na pomoc si mohla vzít především stanoviska Mezinárodního soudního dvora, který se k obsahu tohoto tak hojně používaného výrazu právní terminologie v minulosti několikrát vyslovil. Pro Komisi se staly inspirativními především výroky Soudu, podle kterých interpretací musí být rozuměna snaha přesně definovat význam a předmět příslušného právního instrumentu¹⁰ a že nelze zaměňovat interpretaci a revizi.¹¹

Nakonec musela Komise řešit otázku, zda definice interpretačního prohlášení má obsahovat temporální prvek definice výhrady, jehož podstatou je dovolnost činění výhrad jen v momentě, kdy stát vyjadřuje některou z předpokládaných forem úmysl být vázán smlouvou. Komise rozhodla, že zakomponování tohoto elementu není namístě. S interpretačním prohlášením není spojena hrozba změny smlouvou vytvořeného

ho režimu vůči smluvním stranám, která je důsledkem činění dovolené výhrady a v jejímž případě tak temporální prvek plní funkci ochrany principu právní jistoty. Stát proto podle definice Komise může uložit interpretační prohlášení kdykoli v době trvání svého postavení smluvní strany smlouvy. Toto tvrzení však nemá absolutní platnost ve vztahu ke všem typům interpretačních prohlášení, jak si ukážeme v následující podkapitole o tzv. podmíněných interpretačních prohlášeních.¹²

1.1. Podmíněná interpretační prohlášení

Za kondicionální (*conditional*) nebo rovněž kvalifikovaná (*qualified*) jednostranná prohlášení ke smlouvě (*conditional declarations*), jsou naukou mezinárodního práva smluvního označovány deklarace, jimiž stát podává výklad určitého ustanovení smlouvy, v případě nepřijetí takového výkladu ostatními smluvními stranami si však tento stát vyhrazuje právo stáhnout svůj souhlas být vázán smlouvou. Upření zvláštní pozornosti na kondicionální jednostranná prohlášení ke smlouvě představuje jeden z dílčích úkolů, který nemohl Pellet obejít pouhým definováním rozdílu mezi výhradou a interpretačním prohlášením. V teorii uznávající základní významový rozdíl mezi výhradou a interpretačním prohlášením se vedou pře, ke které z těchto dvou kategorií má kondicionální prohlášení blíže a příklady řešení této otázky nalezneme i v judikatuře. Na stranu podřazení podmíněných prohlášení pod režim výhrad se postavil arbitrážní tribunál při rozhodování sporu mezi Francií a Velkou Británií týkajícího se pevninské mělčiny v *Mer d'Iroise*, aniž však explicitně učinil závěr, že kondicionální prohlášení je typem výhrady ke smlouvě.¹³ Stejně tak v případě *Belilos* Evropský soud pro lidská práva posuzoval platnost švýcarského podmíněného prohlášení na základě pravidel uplatňujících se pro činění výhrad ani on však podmíněná prohlášení s výhradami systémově neztotožnil.¹⁴ Soudci si

⁸ „Reservation“ means a unilateral statement, however phrased or named, by a State or an international organization, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty or by a State when making a notification of succession to a treaty, whereby the State or organization purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State or to that international organization;

„Interpretative declaration“ means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State or by an international organization whereby that State or that organization purports to specify or clarify the meaning or scope attributed by the declarant to a treaty or to certain of its provisions. – viz pozn. 7, str. 196.

⁹ Srov. FRANK HORN: *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T. M. C. Asser Instituut, Swedish Institute of International Law, Studies in International Law, vol. 5, 1988.

¹⁰ „...interpretation must be understood as meaning to give a precise definition of the meaning and scope of a binding legal instrument“ – Request for interpretation of the Judgment of November 20th, 1950, in the *Asylum* case, I.C.J. Reports 1950, str. 402.

¹¹ „...interpreting is not revising“ – Advisory Opinion of 18 July 1950, Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, I.C.J. Reports 1950, str. 229 nebo Judgment of 27 August 1952, Rights of nationals of the United States of America in Morocco, I.C.J. Reports 1952, str. 196.

¹² Pozn. č. 10, str. 234–235.

¹³ „The Court thinks it sufficient to say that, although the third reservation doubtless has within it the elements of interpretation, it also appears to constitute a specific condition imposed by the French Republic on its acceptance of the delimitation regime provided for in Article 6. This condition, according to its terms, appears to go beyond mere interpretation“ – Decision of 30 June 1977, Case concerning the delimitation of the continental shelf between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the French Republic, United Nations Reports of International Arbitral Awards, vol. XVIII, para. 55, str. 169.

¹⁴ 1988 ECHR Ser.A, No.132, detailní analýza *Belilos Case* viz pozn. č. 7, článek DW Greiga, str. 32–40.

tak v uvedených případech byli zřejmě vědomi specifických rysů podmíněných prohlášení a zdráhali se je zařadit do kategorie výhrad, vzhledem k důsledkům, které však mohou přivodit pro režim smlouvy, dospěli k závěru, že navzdory jedinečným rysům musí být jejich legálnost posuzována podle pravidel pro činění výhrad. Tento závěr vyvrací ve své studii Greig a v přímé reakci na obě soudní rozhodnutí konstatuje, že z podmíněné ratifikace nelze automaticky usuzovat, že s touto podmínkou má být nakládáno jako s výhradou.¹⁵

Pellet se problémem podmíněných prohlášení zabývá ve své třetí zprávě zvláštního zpravodaje Komise a při jejich kvalifikování dává za pravdu Greigovi. Spolu s Komisí však jde ještě dále než australský internacionalista a kondicionální deklarace zařazuje mezi interpretační prohlášení. Komise argumentuje, že primárním účelem tohoto prohlášení není navzdory jeho podmíněné povaze vyloučit či změnit právní účinek některých ustanovení smlouvy, nýbrž prosadit určitý výklad příslušných ustanovení.¹⁶ Komise tak při kvalifikování podmíněných interpretačních prohlášení opětovně aplikovala jako rozhodující určovateli subjektivní kritérium úmyslu státu. Jedná se nepochybně o konsistentní a tudíž správný přístup, neboť použití kritéria jiného by ve světle předcházejících úvah Komise muselo být vnímáno jako nesystémový útok stranou vymykající se pravidlům právní logiky.

Nicméně Pellet spolu s Komisí se však nakonec přece jenom protli se zastánci druhého názorového proudu. Komise připustila, že praktický důsledek učinění podmíněného interpretačního prohlášení může být pro život smlouvy nesrovnatelně zásadnější než v případě klasické interpretační deklarace vzhledem k reálné hrozbě, že v případě neakceptování nabídnuté interpretace stát stáhne svůj souhlas být vázán smlouvou. Komise uznala, že co do svého účinku se kondicionální interpretační deklarace může s výhradou překrývat a je tak na místě, aby přípustnost takového prohlášení byla vázána na temporální prvek obsažený v definici výhrady, tj. dovolenost činit podmíněné interpretační prohlášení toliko při vyjadřování souhlasu být vázán smlouvou.¹⁷

Komise tak ve vztahu k podmíněným interpretačním prohlášením přijala následující ustanovení:

„*Jednostranné prohlášení učiněné státem nebo me-*

zinárodní organizací při podpisu, ratifikaci, formálním potvrzení, přijetí, schválení nebo přistoupení ke smlouvě nebo státem při oznámení úspěchu ke smlouvě, jímž stát nebo mezinárodní organizace podmiňuje svůj souhlas být vázán smlouvou určitou interpretací smlouvy či její některých ustanovení, představuje podmíněné interpretační prohlášení.“¹⁸

V kontextu vnímání kondicionálních deklarací na pomezí mezi interpretačními prohlášeními a výhradami se řešení Komise zdá být pochopitelné a vyvážené. Autor v něm však přesto spatřuje jeden koncepční nedostatek. Na rozdíl od Komise a ostatních představitelů právní vědy zabývajících se tímto problémem autor nevidí žádnou zřetelnou příbuznost mezi výhradou a podmíněným prohlášením, v důsledku jehož podmíněnosti stát předvídá možnost stáhnout svůj souhlas být vázán smlouvou. Podle VÚ může výhrada vést k vyloučení či změnění právních účinků určitých ustanovení smlouvy a z gramatického výkladu definice v čl. 2 odst. 1 písm. d VÚ lze tak učinit závěr, že za výhradu nelze považovat prohlášení mající za důsledek vyloučení ustanovení všech, neboť takto formulovaná deklarace státu by se svými účinky rovnala odstoupení od smlouvy, tedy zcela jinému institutu mezinárodního smluvního práva. Kondicionální prohlášení ve smyslu definice Komise tedy dle autora nevede k účinkům předpokládaným výhradou. Tolik zdůrazňované přibližování se k výhradě by nastalo toliko tehdy, pokud by stát podmíněnost postavil tak, že v případě nepřijetí učiněného interpretačního prohlášení některou smluvní stranou nebude provádět příslušné ustanovení smlouvy. Tento případ však ustanovením Komise není vůbec předvídan, přestože dle autora i takto formulované prohlášení představuje podmíněné interpretační prohlášení.

Vzhledem k výše uvedenému tak má autor určité pochybnosti i o správnosti zakomponování prvku *ratione temporis* do ustanovení o podmíněných interpretačních prohlášeních. Omezení přípustnosti činění těchto prohlášení ve shodě s režimem výhrad se jeví být namísto tehdy, kdy podmíněné prohlášení může vyvolat účinky předvídané výhradou, což je výše popsaný případ, nezařazený do ustanovení Komise. Za situace řešené Komisí, kdy je akceptace interpretačního prohlášení ostatními smluvními stranami vázána na zachování souhlasu státu činícího prohlášení být

¹⁵ Pozn. č. 7, str. 31.

¹⁶ „The Commission does not believe that these two categories of unilateral statements are identical: even where it is conditional, an interpretative declaration does not constitute a reservation in that it does not try to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to the State or organization formulating it, but to impose a specific interpretation on those provisions....“ – ILC Report on the work of its fifty-first session, A/54/10, str. 246.

¹⁷ „...bearing in mind the striking degree to which reservations overlap with conditional interpretative declarations, the Commission considered the advisability of including in the definition of conditional interpretative declarations the *ratione temporis* element, which is an integral part of the definition of reservations –“ pozn. č. 17, str. 248.

¹⁸ „A unilateral statement formulated by a State or an international organization when signing, ratifying, formally confirming, accepting, approving or acceding to a treaty, or by a State when making a notification of succession to a treaty, whereby the State or international organization subjects its consent to be bound by the treaty to a specific interpretation of the treaty or of certain provisions thereof, shall constitute a conditional interpretative declaration.“

vázán smlouvou, by však podmínky přípustnosti pro činění takových podmíněných prohlášení měly být totožné s těmi pro odstoupení od příslušné smlouvy.

Výjimečným je však případ, kdy je podmíněnost formulována tak, že stát má v úmyslu prohlásit svůj souhlas být vázán smlouvou za nulitní, neplatný od počátku, pokud jím formulované interpretační prohlášení bude zpochybněno některou smluvní stranou.¹⁹ V takto extrémním případě lze jen stěží akceptovat jednání, kdy stát po několika letech provádění smlouvy učiní kondicionální interpretační prohlášení s perspektivou prohlášení své ratifikace za neplatnou *ex tunc*. Taková benevolence ve smluvním právu by vedla k nabourání principu právní jistoty ve vztahu k ostatním smluvním stranám smlouvy. Prohlásit souhlas být vázán smlouvou za nulitní se jeví být představitelné toliko tehdy, dokud příslušný stát nezačal smlouvu provádět jakožto její smluvní strana, tj. v okamžiku podpisu, ratifikace či přístupu ke smlouvě. I v těchto případech je však legálnost takového kroku sporná. Jestliže jednou stát vyjádří svůj souhlas být vázán smlouvou, stává se smluvní stranou smlouvy a chce-li později odstoupit od svého souhlasu, musí tak učinit v souladu s ustanoveními smlouvy či VÚ. Pokud smlouva neumožňuje stáhnout souhlas s účinky *ex tunc*, lze se domnívat, že nulitním se paradoxně nestane vyjádřený souhlas, jak bylo státem zamýšleno, nýbrž právě podmíněné interpretační prohlášení konstruuující takový právní účinek.

2. TYPY VÝHRAD

2.1. Teritoriální výhrady

V koloniálních dobách bývala ve smluvní praxi častá prohlášení, kterými státy při podpisu či ratifikaci smlouvy vylučovaly její aplikaci ve vztahu k některým svým koloniím. O jejich klasifikaci nepanují v teorii a praxi vážnější spory a takové teritoriální deklarace jsou zpravidla pojímány jako výhrady. Dnes se s nimi vzhledem k rozpadu koloniálního geopolitického uspořádání nesetkáváme tak často, přesto však ze smluvní praxe zcela nevymizely. Běžně teritoriální výhrady činí např. Velká Británie ve vztahu ke svým závislým územím.

Někteří členové Komise přesto zpochybnili, zda te-

ritoriální výhrady lze pojímat jako výhrady ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. d VÚ, a to vzhledem k čl. 29 VÚ, dle kterého smlouva zavazuje každou smluvní stranu pro celé její území, pokud ze smlouvy nevyplývá nebo není jinak zjevný jiný úmysl. Toto ustanovení jimi bylo interpretováno jako omezující klauzule dovolující činit teritoriální výhrady, jen pokud to smlouva umožňuje.²⁰ Většina členů Komise však dle autora správně zpochybnila takovou interpretaci čl. 29 VÚ, který podle nich toliko definuje územní rozsah mezinárodní smlouvy, nijak se však nedotýká práva státu vyloučit působnost smlouvy vůči části svých území. Navíc i v případě připuštění takového výkladu čl. 29 se podle většiny členů Komise případná problematičnost teritoriální výhrady ve vztahu k čl. 29 dotýká toliko otázky přípustnosti teritoriální výhrady, nijak však nezpochybňuje závěr, že teritoriální výhrada je výhradou ve smyslu VÚ.²¹

Složitější situace však nastává, když smluvní strana projeví úmysl rozšířit závaznost smlouvy na některé ze svých území až po ratifikaci a notifikuje deponitáři oznámení o teritoriální aplikaci.²² Právo smluvní strany kdykoli učinit takovou notifikaci o rozšíření aplikace je všeobecně respektováno, problematičtější je, jak v takovém případě zacházet s právem činit výhradu ve vztahu k novým územím. Na jedné straně stojí temporální pojmový znak výhrady podle čl. 2 odst. 1 písm. d VÚ, na straně druhé rozšíření působnosti na jiné území státu je natolik zásadní novou skutečností pro provádění smlouvy, že se zdá být poctivé přiznat příslušné smluvní straně právo na činění výhrady. Smluvní praxe generálního tajemníka OSN dává prostor tomuto benevolentnímu přístupu a lze z ní vyvodit obecný závěr, že prohlášení s právním účinkem výhrady v rámci teritoriálních notifikací jsou ostatními smluvními stranami akceptovány jako výhrady navzdory nemožnosti naplnit temporální pojmový znak výhrady. Opuštění prvku *ratione temporis* u výhrad v rámci teritoriálních notifikací je však jedinou odchylkou od kodifikovaného práva výhrad ke smlouvě a v ostatních směrech podléhá tento typ výhrad režimu stanovenému VÚ.²³

2.2. Výhrady podle vylučovacích klauzulí smlouvy

Ve smlouvách sjednaných v rámci Rady Evropy, Mezinárodní organizace práce (dále jen „MOP“), ale

¹⁹ Srov. např. deklarace Francie k II. dodatkovému protokolu ženevských úmluv – Treaty Series, vol. 936, str. 419.

²⁰ Pozn. č. 8, str. 208.

²¹ Pozn. č. 8, str. 208.

²² Např. teritoriální notifikace Velké Británie o rozšíření provádění *Convention relating to the Status of Stateless Persons* (1954) vůči Fidži či oznámení Nizozemí o rozšíření aplikace *Convention relating to the Status of Refugees* (1951) na Surinam – pozn. č. 7 – *Multilateral treaties...*

²³ Komise tak přijala ve vztahu k teritoriálním výhradám následující dva články:

Reservations having territorial scope

A unilateral statement by which a State purports to exclude the application of a treaty or some of its provisions to a territory to which that treaty would be applicable in the absence of such a statement, constitutes a reservation.

Reservations formulated when notifying territorial application

A unilateral statement by which a State purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in relation to a territory in respect of which makes a notification of the territorial application of the treaty constitutes a reservation.

i dalších organizací se často setkáváme s ustanoveními, které státům umožňují, aby instrument o souhlasu být vázán smlouvou doprovodily prohlášením, kterým vůči sobě vyloučí či modifikují provádění některého ustanovení či části smlouvy.²⁴ Taková prohlášení již na první pohled splňují řadu pojmových znaků výhrady, přesto však jejich podřazení pod výhrady není přijímáno jednoznačně. Komise na počátku studia tématu výhrad ke smlouvám připravila dotazník adresovaný státům a mezivládním mezinárodním organizacím s otázkami týkajícími se praxe států při formulování a přijímání výhrad a dalších prohlášení ve smlouvě a jeden z položených dotazů mířil právě ke klasifikaci deklarací podle vylučujících ustanovení smlouvy. Mezinárodní organizace práce (MOP), jejíž názor má vzhledem k bohaté zkušenosti s těmito typy prohlášení zvlášť velkou hodnotu, v odpovědi na tuto otázku uvedla, že s prohlášeními podle smluvních vylučujících klauzulí nenakládá jakožto s výhradami. Závěr MOP však je třeba vidět v kontextu obecné politiky MOP k výhradám, která jde směrem zákazu formulování výhrad ve svých smlouvách a MOP, jakožto deponitář svých smluv, obvykle odmítá uložit ratifikační listiny doprovázené výhradou. Stojí-li tak proti sobě trend zákazu činění výhrad na straně jedné a praxe zařazování vylučujících klauzulí do jednotlivých smluv na straně druhé, jeví se být pochopitelné, proč na prohlášení učiněná podle vylučujících klauzulí MOP pohlíží jakožto na deklarace druhově odlišné od výhrad. MOP respektuje skutečnost, že co do pojmových znaků se prohlášení podle vylučujících klauzulí jeví být totožná s výhradami, dochází však k závěru, že neboť podmínky pro jejich činění a režim jejich přípustnosti vyplývají přímo z příslušné smlouvy a nikoli z obecně kodifikované úpravy VÚ, nejedná se o výhrady ve smyslu mezinárodního smluvního práva.²⁵

Podobně při diskusi v právním výboru Valného shromáždění OSN některé státy poukazovaly na pojmovou a logickou rozporuplnost závěru Komise ve světle nedávno sjednaného Římského statutu Mezinárodního trestního soudu z roku 1998. Jeho článek 120 výslovně zakazuje činění jakýchkoli výhrad, zároveň však Statut obsahuje klasickou vylučovací klauzuli ve svém čl. 124, dle kterého může stát v okamžiku, kdy se stává smluvní stranou Statutu, deklarovat s platností na dobu sedmi let nepřijetí působnosti Mezinárodní-

ho trestního soudu k válečným zločinům spáchaným na jeho území nebo jeho státními příslušníky. Má-li být na prohlášení podle čl. 124 pohlíženo podle Komise jako na výhrady, jak se vyrovnat s kategoricky formulovaným čl. 120, zněl dotaz ze strany delegací vznášejících tento případ.

Jak naznačuje již název této podkapitoly, Komise se s výše popsaným právním názorem neztotožnila. Několik členů Komise ovšem k závěru MOP inklinovalo a jeho váhu posílili argumentem, že prohlášení podle vylučujících klauzulí smlouvy nemohou být považována za výhrady z důvodu, že k nim není možné vznášet námitky ve smyslu čl. 20 VÚ, čímž zde absentuje jeden z klíčových rysů práva výhrad ke smlouvám. Jak výše nastíněné stanovisko MOP, tak tento menšinový názor uvnitř Komise nicméně byly většinou členů odmítnuty s tím, že jsou relevantními postřehy ve vztahu k režimu, jimiž se tato prohlášení budou řídit, nijak se však nedotýkají otázky jejich klasifikace. Autor se závěrem Komise zcela souhlasí a sám by argumentoval podobně a dodal, že aplikace jiného režimu než obecného rámce čl. 20–23 VÚ nemůže být sama o sobě důvodem pro odmítnutí klasifikovat prohlášení ke smlouvě jako výhradu, neboť tento prvek nepatří mezi pojmové znaky termínu výhrady ke smlouvě podle definice v čl. 2 odst. 1, písm. d VÚ.

K příkladu ohledně Římského statutu Mezinárodního trestního soudu je třeba říci tolik, že každé jednostranné prohlášení ke smlouvě musí být zkoumáno podle svého účelu a obsahu. Samotná definice výhrady VÚ zdůrazňuje slovy „*jakkoliv formulované nebo označené prohlášení*“, že primárním kritériem nemůže být název učiněné deklarace. Jestliže tak Komise dokázala, že prohlášení podle vylučovacích klauzulí vedou k modifikaci či vyloučení právních účinků některých ustanovení smlouvy, tj. naplňují všechny pojmové znaky výhrady ve smyslu VÚ, stěžejí může Komise zohlednit skutečnost, že vylučovací klauzule figurují ve smlouvách, které na jiném místě činění výhrad explicitně zakazují. Za účelem nastolení pojmového pořádku v právní teorii lze výhrady podle vylučovacích klauzulí označovat tímto plným označením či pro ně zvolit jiný odlišující přívlastek odpovídající zvláštností jejich charakteru a hovořit např. o výhradách předepsaných (*specified*) či dohodnutých (*negotiated*)²⁶, obsahově a tudíž z hlediska smluvní praxe se však jed-

²⁴ Např. čl. 8 *Convention of 15 June 1955 relating to the settlement of conflicts between the law of nationality and the law of domicile*: „Each Contracting State, when signing or ratifying the present Convention or acceding thereto, may declare that it excludes the application of this Convention to disputes between laws relating to certain matters.“; čl. 2 *International Labour Convention No. 63 of 1938, concerning statistics of wages and hours of work*: „1. Any member which ratifies this Convention may, by a declaration attached to its ratification, exclude from its acceptance of the Convention: a) any of Parts II, III or IV; or c) Parts III and IV“.

²⁵ „Notwithstanding the prohibition of formulating reservations, ILO member States are entitled, and, at times, even required, to attach declarations—optional and compulsory accordingly. A compulsory declaration may define the scope of the obligations accepted or give other essential specifications. In some other cases a declaration is needed only where the ratifying State wishes to make use of permitted exclusions, exceptions or modifications. In sum, compulsory and optional declarations relate to limitations authorized by the Convention itself, and thus do not amount to reservations in the legal sense.“ – ILC Report on the work of its fifty-second session, Supplement No. 10 (A/55/10) – str. 234.

²⁶ Pozn. č. 26, str. 237.

ná o výhrady ve smyslu VÚ. Rozpory podobné případu Římského statutu a smlouvám MOP jsou reálnou plynoucí z terminologické nevyjasněnosti dosud panující v této oblasti smluvního práva, které však nemohou být připisovány na vrub Komise. Ta se je naopak snaží svou rozsáhlou expertizou do budoucna eliminovat.²⁷

3. JINÁ JEDNOSTRANNÁ PROHLÁŠENÍ NEŽ VÝHRADY ČI INTERPRETAČNÍ PROHLÁŠENÍ

Komise při hledání metodiky pro zpracování zvoleného tématu vycházela ze skutečnosti, že stěžejním problémem sužujícím právní teorii i praxi v otázce klasifikace jednostranných prohlášení ke smlouvám je rozlišení mezi výhradou a interpretačním prohlášením. Aby však bylo dostatečně zabráněno jejich zaměňování s jinými druhy deklamací ke smlouvám, musela Komise identifikovat a vymezit i tyto další kategorie. Společným znakem pro ně je, že jejich učiněním nebude nijak přímo dotčen sjednaný režim smlouvy, neboť si nekladou za cíl smlouvu ani modifikovat ani interpretovat.

Typickým druhem prohlášení stojícího mimo výhrady a interpretační prohlášení jsou tzv. deklarace o neuznání, označovaná Komisí jako *statements of non-recognition*. Jejich účelem je zdůraznit, že přihlášení se k určité smlouvě nemůže být vykládáno jako uznání jiného státu, který je rovněž smluvní stranou této smlouvy a jenž nebyl dosud státem činícím prohlášení uznán. K prohlášením tohoto typu se v minulosti často uchýlovala například Spolková republika Německo ve vztahu k východnímu německému státu či arabské státy vůči Izraeli.²⁸ Takto formulovaným prohlášením však stát nijak nepochybně samotný akt připojení se ke smlouvě ze strany státu, vůči němuž je prohlášení o neuznání formulováno a nelze jej proto ani interpretovat ve smyslu, že vůči neuznávanému subjektu nebude smlouvu provádět. Naproti tomu praxe zaznamenala případy, kdy stát v důsledku neuznávání vlády či státu odmítl respektovat akt podpisu či ratifikace smlouvy ze strany takového subjektu.²⁹ Takto ostře formulované stanovisko nemůže být vní-

máno jinak než odmítnutí jedné smluvní strany provádět smlouvu vůči jiné smluvní straně a v takovémto případě pro režim smlouvy nastávají podstatně fatálnější důsledky. Komise však i takto vyhocené stanovisko státu vnímá v rámci prohlášení o neuznání, jak plyne z citace jejího návrhu ustanovení:

„Jednostranné stanovisko, kterým státem vyjadřuje, že jeho připojení se ke smlouvě nelze vykládat jako uznání určitého subjektu, který dosud neuznává, představuje stanovisko o neuznání, které nespadá do předmětu úpravy řešeného předkládaným návrhem pro praxi, a to ani v případech, kdy takové stanovisko o neuznání má za následek vyloučení použití celé smlouvy mezi státem činícím stanovisko a subjektem, kterého se toto stanovisko týká.“³⁰

Autor souhlasí, že oba druhy popsaných prohlášení jsou obsahově spřízněná, neboť vycházejí ze stejného výchozího stavu, tj. neuznání státu. Co do sledovaných právních účinků však každé z nich směřuje k jinému cíli a autor tak považuje za nutné vést mezi nimi ostrou dělící čáru. Klasické prohlášení o neuznání formulované v intencích první části ustanovení Komise nezpůsobuje smlouvě žádnou újmu, dokonce je možné konstatovat, že k obsahu smlouvy nemá vůbec žádný vztah, neboť ten není objektem zájmu autorského státu. Jeho nezaměnitelnost s výhradou či interpretačním prohlášením se tak jeví být zcela zřejmá. To ovšem neplatí ve druhém případě, kdy je navozena situace, že smlouva nebude v důsledku učiněného prohlášení aplikována ve vztahu mezi některými smluvními stranami. Dle autora takto konstruovanou deklaraci nelze hodnotit jinak než jako výhradu, neboť jejím úmyslem i důsledkem bude vyloučení provádění smlouvy vůči jedné ze smluvních stran. Rýsuje se tak zde další typ výhrady, který se opětovně týká teritoriálního provádění smlouvy, teritoriální výhradou ve výše uvedeném smyslu však nemůže být, neboť těmi stát reguluje aplikaci smlouvy jen ve vztahu k územím spadajícím pod jeho suverenitu. Stejně jako u výhrad při notifikaci rozšíření teritoriální aplikace by i tohoto typu výhrady bylo nutné opustit jeho temporální pojmový znak, neboť jinak by stát mohl takové prohlášení činit jen vůči těm státům, které jsou smluvními stranami v době, kdy se tento stát ke smlouvě připojuje, nikoli však

²⁷ Komise přijala k výhradám podle vylučovacích klauzulí ve smlouvě následující ustanovení:

„A unilateral statement made by a State or an international organization when that State or organization expresses its consent to be bound by a treaty, in accordance with a clause expressly authorizing the parties or some of them to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to those parties, constitutes a reservation“.

²⁸ Např. prohlášení Kuvajtu – *Convention on the Suppression of the Crime of Apartheid* (1973): „It is understood that the accession of the State of Kuwait to the International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, adopted by the United Nations General Assembly, does not mean in any way recognition of Israel by the State of Kuwait“ – Multilateral Treaties, pozn. č. 7.

²⁹ Prohlášení Československa, Dánska, Indie, SSSR, Velké Británie a Jugoslávie ve vztahu k čínského podpisu a ratifikace *Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium*: „Since these Governments do not recognize the Nationalist Chinese authorities as the Government of China, they can not regard the said signature or ratification as valid...“ – Multilateral Treaties, pozn. č. 7.

³⁰ „A unilateral statement by which a State indicates that its participation in a treaty does not imply recognition of an entity which it does not recognize constitutes a statement of non-recognition which is outside the scope of the present Guide to Practice even if it purports to exclude the application of the treaty between the declaring State and the non-recognized entity.“

k těm, které se stanou smluvními stranami po jeho připojení.

Na tomto místě je třeba říci, že závěry Komise k žádné z řešených otázek tématu nejsou definitivní a budou jí ještě nejednou přehodnocovány při dalších čteních článků a zejména však dále diskutovány v právním výboru Valného shromáždění. Bude tedy zajímavé sledovat, zda výše popsaný problém k prohlášení o neuznání bude upozorován a nadnesen některou z delegací, či zda bude pro státy řešení nabídnuté Komisí uspokojivé.

Další kategorií stojící mimo výhrady a interpretační prohlášení jsou politické deklarace (*general statements of policy*), jimiž stát zpravidla obecným jazykem komentuje či hodnotí příslušnou smlouvu či předmět, kterým se zabývá, aniž však zachází k otázkám provádění smlouvy. Jak vyplývá z povahy těchto prohlášení, najdeme je samozřejmě zpravidla u těch smluv, jejichž úprava má politicky citlivý rozměr, jako je tomu např. u smluv o odzbrojení, lidských právech, terorismu atd.³¹ Poměrně snadné bývá takové prohlášení identifikovat, je-li formulováno odděleně jako samostatné prohlášení. Stává se však, že taková politická klauzule slouží pouze jako uvedení či vysvětlení kontextu, v němž je vznášena výhrada, přičemž obě druhově odlišná prohlášení tvoří jeden neoddělitelný celek. Depozitář zpravidla nemá mandát k tomu, aby učiněné prohlášení druhově rozčlenil a publikoval zvlášť samotnou výhradu a politickou deklaraci. Takový postup by se ostatně ani nejevil být jako správný, neboť v řadě případů by utrpěla logická struktura učiněného prohlášení.³²

Na závěr této kapitoly zmiňme deklarace, jimiž smluvní strana vyjadřuje úmysl provádět smlouvu v širším rozsahu, než jí smlouva přikazuje. Důraz je třeba položit na slovo v „širším“, které implikuje, že stát souhlasí implementovat smlouvu ve sjednané podobě, mimo to však hodlá jít ještě dále za sjednaný rámec a vzít na svá bedra více závazků, než ukládá sama smlouva. Po pravdě řečeno, takto extenzivně konstruovaných deklarací ve smluvní praxi mnoho nenajdeme, jejich obecné teoretické vymezení se však jeví být přesto užitečné, neboť dobře ilustruje hranici, při jejímž překročení přestává být prohlášení výhradou ke smlou-

vě. Komise ve svém komentáři zmiňuje případ deklarace – výhrady Jižní Afriky z roku 1948 k GATT, v níž se uvádí, že účelem této výhrady není zúžit závazky Jižní Afriky ze smlouvy, nýbrž je naopak rozšířit.³³ Jižní Afrika tak představila koncept „extenzivní výhrady“, který byl později analyzován při kodifikačních pracích na VÚ a shledán jako vnitřně rozporný. Pomineme-li právní obsah pojmu „výhrada“ a uchopíme toto slovo pouze z pohledu obecného jazyka, lze dát za pravdu Jižní Africe, neboť i unilaterální gesto státu přijmout více závazků, než smlouva stanoví, může být primárně motivováno nesouhlasem, tedy *výhradou* příslušného státu k sjednané právní úpravě. V právním rozměru se však již ve věku před VÚ ustálilo restriktivní chápání slova „výhrada“, tj. že se jedná jen o takové prohlášení, jímž stát zamýšlí vůči sobě zredukovat závazek vyplývající ze smlouvy. Za horizont mezinárodního smluvního práva již potom zachází relevantní otázka, jakou právní hodnotu má takové jednostranné prohlášení. Je či není právní závazkem, mají ostatní smluvní strany právo očekávat a vyžadovat od smluvní strany činící takové extenzivní prohlášení, že bude příslušný závazek ze smlouvy provádět v rozšířeném rozsahu svého prohlášení? Ačkoli extenzivní deklarace je primárně činěna v souvislosti se smlouvou, svým obsahem jdoucím za její rámec se od ní odpoutává a pro posouzení právní závaznosti takové deklarace je třeba čerpat z nepřímých zřetelných pozitivních norem týkajících se unilaterálních aktů v mezinárodním právu, které představují další samostatné téma v současném programu Komise. V intencích slavného, i když ne jednoznačně přijímaného, rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora v *Nuclear Test case*³⁴ se lze přiklonit k závěru, že extenzivní deklarace státu učiněná v souvislosti se smlouvou má charakter samostatného právního závazku, který na sebe stát dobrovolně přibral a musí plnit ve vztahu ke smluvním stranám a v případě jehož porušení nastupuje odpovědnost podle mezinárodního práva. Ta se však bude řídit obecnými pravidly mezinárodního práva, nikoli případnou speciální úpravou smlouvy, v jejímž kontextu extenzivní prohlášení bylo učiněno, neboť porušení tohoto jednostranného závazku není porušením příslušné smlouvy.³⁵

³¹ Např. prohlášení Číny k Úmluvě o konvenčních zbraních z roku 1980 (*Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons*): „...The Government of the People's Republic of China deems that the basic spirit of the Convention reflects the reasonable demand and good intention of numerous countries and peoples on the use of certain conventional weapons which are excessively injurious or have indiscriminated effects...“ – *Multilateral Treaties*, pozn. č. 7.

³² Text Komisí přijatého textu k politickým deklaracím:

„A unilateral statement formulated by a State or by an international organization whereby that State or that organization expresses its views on a treaty or on the subject matter covered by the treaty, without purporting to produce a legal effect on the treaty, constitutes a general statement of policy which is outside the scope of the present Guide to Practice.“

³³ „As the article reserved against stipulates that the agreement shall not apply as between the parties which have not concluded tariff negotiations with each other and which do not consent to its application, the effect of the reservation is to enlarge rather than restrict the obligations of South Africa“ – *International Law Commission Yearbook*, 1950, vol. II, str. 239.

³⁴ Rozsudek ze 20. prosince 1974, I.C.J. Reports, 1974.

³⁵ Komise přijala ve vztahu k extenzivním prohlášením následující ustanovení: „A unilateral statement formulated by a State or an international organization in relation to a treaty, whereby its author purports to undertake obligations going beyond those imposed on it by the treaty constitutes a unilateral commitment which is outside the scope of the present Guide to Practice.“

III. PŘÍPUSTNOST VÝHRAD

Jak bylo nastíněno v úvodu tohoto pojednání, druhým komplexním problémem ve zvoleném tématu, který tíží jak teorii tak praxi, je interpretace a provádění kodifikovaného režimu výhrad VÚ ve vztahu k posuzování přípustnosti výhrad. Mnohé státy při debatách nad návrhy článků Komise k výhradám netrpělivě zdůrazňovaly význam této otázky a povyšovaly naléhavost jejího řešení nad problém vztahu mezi výhradou a interpretačním prohlášením. Lze proto očekávat, že profesor Pellet uchopí tuto problematiku již ve své příští zprávě a první hmatatelné výsledky práce Komise by tak mohly být představeny Valnému shromáždění OSN již na podzim při 56. zasedání VS OSN. V tuto chvíli si tak alespoň řekněme, v čem spočívá podstata nejasností okolo přípustnosti výhrad.

1. SUBJEKTIVNÍ A OBJEKTIVNÍ POSOUZENÍ PŘÍPUSTNOSTI VÝHRAD

Čl. 19 VÚ srozumitelně stanoví, které výhrady jsou povoleny, resp. činění kterých výhrad je nepřipustné. Státy vědí, že se musí vyvarovat činění výhrady, která je: a) smlouvou zakázána, b) není uvedena mezi těmi výhradami, které mohou být podle smlouvy činěny, c) je neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy³⁶. Nejasný však zůstává vztah mezi čl. 19 a čl. 20 odst. 4 a 5 ve smyslu, zda přípustnost výhrady má být posuzována procesem přijetí a námitek proti výhradám či zda přípustnost výhrady je třeba stanovit jednoznačně podle čl. 19.

Jeví se být zřejmé, že režimu podle čl. 20 nebudou podrobovány výhrady zjevně nepřipustné, jejichž právní irelevantnost plyne explicitně ze smlouvy. V takových případech nejsou smluvní strany nuceny na nepřipustnou výhradu vůbec reagovat a její neplatnost je dána přímo čl. 19 VÚ.³⁷

Ne u všech nepřipustných výhrad je ovšem jejich nedovolenost patrná na první pohled. Graig dospěl k závěru, že při zkoumání výhrad z hlediska jejich přípustnosti je třeba rozlišovat, zda se jedná o výhradu nedovolenou z důvodů stanovených v čl. 19 odst. a–b VÚ či o případ nepřipustné výhrady podle čl. 19 odst. c)³⁸. V případech podle prvních dvou odstavců čl. 19 se státy mohou spolehnout na lite-

ru smlouvy, která explicitně stanoví, které výhrady či zpravidla k jakým článkům mohou či nesmí být činěny. Případná diskrepance je proto zpravidla snadno identifikovatelná a nepřipustnost výhrady je tudíž zjevná. Mnohem složitější situace však nastává, je-li třeba posuzovat výhradu z hlediska souladu s předmětem a účelem smlouvy. Ne ve všech smlouvách je předmět a účel definován tak podrobně jako v Chartě OSN a k jeho vymezení je třeba mnohdy dospět složitou interpretací na základě celkového kontextu smlouvy. Teorie se navíc pře, jak správně vykládat slova „předmět a účel smlouvy“ ve VÚ. Graig se v této souvislosti táže, zda je třeba identifikovat jeden základní předmět a účel či se čl. 19 odst. c) vztahuje ke každému i postrannímu a dílčímu předmětu a účelu, který smlouva může mít?³⁹ Tento podnět australského teoretika jenom svědčí o tom, jak různorodě a široce lze tato slova vykládat. Často se v této spojitosti mluví o výhradách k mezinárodním smlouvám o lidských právech. Mezi internacionalisty zaměřujícími se na právo lidských práv zaznívají názory ve smyslu, že výhrada k jakémukoli ustanovení smlouvy zabývající se ochranou lidských práv nabourává a oslabuje pečlivě vytvořený smluvní režim, kde každé, a to i čistě procesní ustanovení má své místo v systému zabezpečení ochrany příslušného práva a jakákoli výhrada tak směřuje proti samotnému předmětu a účelu smlouvy.⁴⁰ Praxe však tento názor nepotvrzuje. Letmý pohled na kterýkoli ze základních lidskoprávních instrumentů dokazuje, že státy činí výhrady k těmto smlouvám poměrně bez skrupulí a zdaleka ne všechny tyto výhrady jsou již z principu ostatními smluvními stranami napadány pro nesoulad s předmětem a účelem smlouvy. Komise proto také odmítla již na počátku své práce pohlížet na smlouvy o lidských právech z jiného specifického úhlu pohledu a vyčlenit je jako zvláštní kategorii při formulování pravidel pro činění jednostranných prohlášení.⁴¹

Na základě výše uvedeného se tak jeví být snadno představitelné, že stát ke smlouvě učiní výhradu v dobré víře, že je zcela v souladu s čl. 19 odst. c), jiného názoru však budou ostatní smluvní strany smlouvy. Nepřipustnost výhrady je v tomto případě mnohem méně zřetelná než u výhrad dostávajících se do rozporu s odst. a) a b) a Graig proto dospěl k závěru, že v případech podle odst. c) je třeba akceptovat test

³⁶ Čl. 19 VÚ zní: „Stát může při podpisu, ratifikaci, přijetí, schválení smlouvy nebo přístupu k ní učinit výhradu, ledaže:

- a) taková výhrada je smlouvou zakázána;
- b) smlouva stanoví, že mohou být učiněny pouze určité výhrady, mezi nimiž není taková výhrada uvedena;
- c) v případech, které nespádají pod body a) a b), je taková výhrada neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy.“

³⁷ Komise uvedla při přípravě návrhu pozdější VÚ: „The distinction is that, when a reservation is formulated which is not prohibited by the treaty, the other States are called upon to indicate whether they accept or reject it but, when the reservation is one prohibited, they have no need to do so, for they have already expressed their objection to it in the treaty itself.“ Yearbook of the ILC 1962, Vol II, str. 65.

³⁸ Pozn. č. 7 – str. 54 a dále.

³⁹ Pozn. č. 7 – str. 69.

⁴⁰ Srov. např. *concurring opinion* soudce Meyera v *Belilos case* – 1988 ECHR Ser. A, No. 132, str. 36.

⁴¹ Report of the ILC on the work of its forty-ninth session, A/52/10, Supplement No. 10, str. 103–105.

přípustnosti výhrady podle čl. 20 odst. 4-5 cestou přijetí a námitek. Protichůdný právní názor ovšem vyslovil Mezinárodní soudní dvůr (dále jen „MSD“) v roce 1951 v *Reservation case*, když uvedl, že povinnost chovat se v souladu s předmětem a účelem smlouvy znemožňuje jak činit výhrady, tak k těmto výhradám formulovat námítka. Jiný přístup by dle MSD vedl k možnosti přijetí výhrady, která je nepřipustná pro svůj rozpor s předmětem a účelem smlouvy.⁴²

Úvahy soudců MSD byly v roce 1951 ještě nezatíženy existující kodifikovanou úpravou mezinárodního smluvního práva a čistě v akademických rozměrech má jejich právní názor svou srozumitelnou logiku. Dokonce i dnes se při zběžném pohledu na čl. 19 VÚ nabízí přikývnout závěru, že je-li určitá výhrada podle tohoto článku nepřipustná, nelze ji následně konvalidovat procesním postupem podle čl. 20.

Dle autorova mínění je třeba se pro rozřešení tohoto sporu primárně ptát, pro jaké případy se použije proces přijetí výhrad podle čl. 20 odst. 4 a 5 VÚ? Hned první odstavec čl. 20 říká, že „výhrada, kterou smlouva výslovně připouští, nevyžaduje pozdějšího přijetí ostatními smluvními stranami, ledaže to stanoví smlouva“. Jedná se tedy o ten samý případ, jako když je některá výhrada smlouvou výslovně zakázána a tudíž je podle čl. 19 odst. a) či b) nepřipustná. V obou situacích lze platnost či neplatnost výhrady posoudit přímo z textu smlouvy, tedy na základě *objektivního režimu* daného smlouvou. Z díky čl. 20 odst. 4 plyne, že proces přijímání výhrad a námitek se uplatní na případy nezmíněné v prvních třech odstavcích, přičemž v námi zkoumaných souvislostech se stačí omezit na vztah k odst. 1. Lze tedy dovodit, že není-li výhrada smlouvou výslovně povolena či rovněž nedovolena podle čl. 19 odst. a)-b), nastupuje *subjektivní režim* čl. 20 spočívající v přijímání takové výhrady ostatními smluvními stranami. Ač čl. 20 výslovně neuvádí, pro jaké důvody může smluvní strana odmítnout výhradu jiného státu, autor je názoru, že se tak může stát toliko z důvodu, že je příslušná výhrada shledána namítajícím státem jako výhrada nepřipustná. Nelze proto akceptovat iracionální důvod, že se určitá výhrada některé smluvní straně prostě nelíbí či smluvní strana nesouhlasí, aby se stát činící výhradu zbavoval určitého smluvního závazku. Autor však přiznává,

že tento problém má spíše akademické rozměry, neboť smluvní praxe zaznamenává a zjevně respektuje případy, kdy stát podá námítku proti výhradě, aniž by ji jakkoli zdůvodňoval.⁴³

Ve většině případů se však smluvní strany při přijímání výhrady zaměřují na otázku přípustnosti, a to přípustnosti z hlediska souladu s předmětem a účelem smlouvy. Ve smyslu výše řečeného je tomu tak prostě proto, že nepřipustnost výhrady z tohoto důvodu nelze ze smlouvy *objektivně* vyčíst. Autor tak nejenom souhlasí s Graigem, že při posuzování přípustnosti výhrady pro její soulad s předmětem a účelem podle čl. 19 odst. c) VÚ lze postupovat podle přijímacího režimu čl. 20 odst. 4 a 5, ale odvažuje se zajít ještě dále a tvrdit, že procesní postup přijímání výhrad a podávání námitek proto ním je ve VÚ vybudován zejména pro posouzení přípustnosti výhrady z hlediska předmětu a účelu smlouvy. Autor rozumí obavám MSD a uvědomuje si, že tento subjektivní režim posuzování přípustnosti výhrady má daleko k dokonalosti, neboť jeho důsledkem je, že jedna výhrada může být některými smluvními stranami přijata a jinými odmítnuta. Nedostatkem v právním názoru MSD však je, že na soulad výhrady s předmětem a účelem smlouvy pohlíží jako na objektivně zjistitelný stav, což neodpovídá situaci, která panuje v dnešním pozitivním smluvním právu, které mnohé důležité problémy týkající se smlouvy ponechává na subjektivním posouzení jednotlivých smluvních stran, aniž by nad nimi stála nějaká vyšší autorita. Autor ovšem připouští, že posouzení přípustnosti výhrady pro soulad s předmětem a účelem smlouvy patří mezi ty zásadní otázky z hlediska ochrany smluvního režimu a nepochybně ideálnějším řešením je možnost dosažení jednoho právního stanoviska ve vztahu ke sporné výhradě např. ze strany ostatními smluvními stranami uznávané instituce. Vytvoření takového objektivního režimu není nereálné a poměrně snadno je realizovatelné u těch smluv, v nichž si smluvní strany vytvářejí speciální orgány s pravomocí dohlížet na dodržování smlouvy a rozhodovat spory mezi smluvními stranami. Praxe tak zaznamenává případy, kdy se posuzováním výhrady zabývaly Evropská komise a Evropský soud pro lidská práva v případech *Temeltasch*⁴⁴ a *Belilos*⁴⁵ a rovněž Výbor pro lidská práva.⁴⁶ V těch smlouvách, které ta-

⁴² „The object and purpose of the Convention...limit both the freedom of making reservations and that of objecting to them. It follows that it is the compatibility of a reservation with the object and purpose of the Convention that must furnish the criterion for the attitude of a State in making the reservation...as well as for the appraisal by a State in objecting to the reservation...Any other view would lead either to the acceptance of reservations which frustrate the purposes which the contracting parties had in mind, or to recognition that the parties to the Convention have the power of excluding from it the author of a reservation, even a minor one, which may be quite compatible with those purposes“ – ICJ Rep 1951, str. 15-24.

⁴³ Např. námítka Velké Británie proti výhradě Vietnamu k *Single Convention on Narcotic Drugs 1961, as amended by the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs of 8 August 1975* – „The United Kingdom is not in a position to accept the reservation. The above objection is not however to constitute an obstacle to the entry into force of the said Convention as between Vietnam and the United Kingdom“ – viz *Multilateral Treaties* – pozn. č. 7.

⁴⁴ (1983) 5 EHRR 417 at 430, Commission's opinion in *Austria v Italy*, Application No. 788/60, Application No. 788/60, 7 Coll 23 at 41, 42.

⁴⁵ Pozn. č. 41.

⁴⁶ Human Rights Committee, General Comment No. 24 (52) adopted on 2 November 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 6.

kový orgán neustavují, mají státy samozřejmě možnost se sporem přistoupit před MSD. Jedním dechem je však třeba dodat, že výše uvedené orgány nejsou smluvními stranami vytvářeny primárně k rozhodování o přípustnosti učiněných výhrad a tak si lze stěžít představit, že každá sporná výhrada by jim byla předkládána k posouzení.

Občas při diskusi na téma vytváření objektivního mechanismu pro posuzování výhrad zaznívá názor či polemika, do jaké míry či zda vůbec se tohoto úkolu může chopit smluvní depozitář. Pokusme se odpověď vysledovat z praxe generálního tajemníka OSN, který má mezi depozitáři určitě výsadní postavení vzhledem k daleko největšímu počtu obhospodařovaných smluv. Jak plyne ze znamenité publikace smluvní sekce OSN *Summary of Practice of the Secretary-General as Depository of Multilateral Treaties*,⁴⁷ generální tajemník odmítá přijmout a rozeslat mezi smluvní strany toliko výhrady zjevně nepřipustné podle čl. 19 odst. a)–b) VÚ. Pokud však nepřipustnost výhrady není takto zřejmá, generální tajemník ji distribuuje a podrobuje procesu přijímání podle čl. 20 VÚ.⁴⁸ Takový postup generálního tajemníka je dle autora správný, neboť VÚ depozitáře nepředurčuje k úloze arbitra, nýbrž ho pověřuje spíše technickými funkcemi (čl. 77 VÚ).

Konstrukce objektivního mechanismu pro posuzování přípustnosti výhrad ve vztahu k předmětu a účelu smlouvy tak dle autora nepředstavuje problém, který by mohl být řešen v obecné rovině mezinárodního smluvního práva, nýbrž jeho užitečnost a konkrétní podobu musí posoudit smluvní strany u každé multilaterální smlouvy zvlášť, např. v souvislosti s otázkou řešení sporů při provádění smlouvy. Nejsnazší metodou k zabránění pronikání obsahově sporných výhrad do režimu smlouvy však nepochybně zůstává dostatečná detailnost při tvorbě ustanovení o dovolenosti výhrad. Striktní a jasně formulované ustanovení ve smlouvě o tom, jaké výhrady smějí či nesmějí být činěny, jsou tím nejlepším objektivním měřítkem.

2. PRÁVNÍ DŮSLEDEK UČINĚNÍ NEPŘÍPUSTNÉ VÝHRADY

Druhým samostatným problémem ve vztahu k přípustnosti výhrad je otázka vytyčená v názvu této druhé podkapitoly. Z úpravy v člancích 20–23 VÚ nelze vyčíst jednoznačnou a uspokojivou odpověď a teorie s praxí se dosud nesjednotily na jednom právním ná-

zoru. Obvykle se v této souvislosti vyslovují a zvažují tři teorie:

- a) výhrada je neplatná a neplatnost se přenáší i celý na akt vyslovení souhlasu státu být vázán smlouvou, jehož součástí byla nepřipustná výhrada, a tudíž tento stát nemůže být považován za signatáře či smluvní stranu smlouvy;
- b) výhrada je neplatná, tento neplatný akt však lze oddělit od aktu vyslovení souhlasu státu být vázán smlouvou a stát se tak stává signatářem či smluvní stranou smlouvy, přičemž na nepřipustnou výhradu se bude pohlížet, jako by někdy nebyla učiněna;
- c) stát se stává signatářem či smluvní stranou smlouvy a navzdory nepřipustnosti výhrady je třeba respektovat skutečnost, že stát nesouhlasí s aplikací některého ustanovení vůči sobě v podobě stanovené smlouvou a smlouva tak vůči němu bude aplikována v souladu s učiněnou výhradou.

Autor je toho názoru, že hned v počáteční fázi úvahy nad nastoleným problémem lze vyloučit variantu c. Jejím zásadním nedostatkem je, že nepřipustné výhradě přisuzuje stejné právní důsledky jako výhradě přípustné, čímž zcela neguje jakýkoli právní význam čl. 19 VÚ. Diskusi je tak třeba vést s přihlédnutím k prvním dvěma teoriím. Jejich společným znakem je, že na nepřipustnou výhradu pohlížejí jako na akt neplatný *ex tunc*, liší se však ve stanovení závažnosti právního důsledku k instrumentu podpisu či ratifikace, spolu s nímž je taková výhrada podávána.

Bowett se domnívá, že problém, zda nepřipustnost a tudíž neplatnost výhrady má za následek celkovou neplatnost aktu podpisu či ratifikace, závisí na dikci příslušné výhrady. Pokud je zřejmé, že prvotním úmyslem státu bylo připojit se ke smlouvě, potom nepřipustná výhrada, která není v zásadním rozporu s předmětem a účelem smlouvy, může být oddělena a zapomenuta jako nulitní akt, aniž by se neplatnost přenesla na příslušný akt vyslovení souhlasu být vázán smlouvou. Pokud je však tento souhlas zjevně vázán na přijetí učiněné nepřipustné výhrady, pak nelze jinak než pohlížet na celý instrument jako na od počátku neplatný právní úkon.⁴⁹

Problémem Bowettova přístupu dle autora je, že do již tak složitého a nejednoznačného právního stavu přidává další míru nejasnosti, neboť namísto hledá-

⁴⁷ Aktuální verze je v současnosti přístupná na webové stránce OSN: <http://untreaty.un.org/Summary.asp>.

⁴⁸ Pozn. 48, kapitola VII.

⁴⁹ „If it can be objectively, and preferably judicially, determined that the State's paramount intention was to accept the treaty, as evidenced by the ratification or accession, then an impermissible reservation which is not fundamentally opposed to the object and purpose of the treaty can be struck out and disregarded as a nullity. Conversely, if the State's acceptance of the treaty is clearly dependent upon an impermissible condition of which the terms are such that the two are not severable and the reservation is in fundamental contradiction with the object and purpose of the treaty, then the effect of that impermissible and invalid reservation is to invalidate the act of ratification or accession, nullifying the State's participation in the treaty.“ Interhandel case, ICJ Rep. 1959, str. 76–77.

ní jasných pravidel pro zodpovězení otázky v intencích uvedených možností *a* či *b* doporučuje přistupovat ke každé takové výhradě individuálně s přihlédnutím ke způsobu jejího formulování. Nezodpovězenou otázkou v Bowettově názoru zůstává, kdo je oprávněn rozhodnout, zda neplatná zůstane jen výhrada či celý akt souhlasu? Primární odpovědnost distribuovat mezi ostatní smluvní strany oznámení o podpisu či ratifikaci spoju s texty učiněných výhrad má samozřejmě depositář. Ve smyslu výše uvedeného o roli depositáře však autor nepovažuje za přípustné svěřit tuto pravomoc právě jemu. Depositář by nejspíše musel takovou nepřípustnou výhradu rozeslat mezi smluvní strany s tím, aby se vyjádřily k otázce, jak posoudit platnost aktu souhlasu být vázán smlouvou vzhledem k učinění nepřípustné výhrady. Bowettův přístup se tak z hlediska praktické realizovatelnosti jeví být poněkud těžkopádný.

Mnohem jednoznačnější odpověď poskytuje ve své praxi depositáře generální tajemník OSN. Z výše zmínované publikace smluvní sekce sekretariátu OSN plyne, že v případě učinění nepřípustné výhrady generální tajemník odmítne přijmout příslušný instrument, jímž stát vyjadřuje souhlas být vázán smlouvou⁵⁰, čímž se hlásí k teorii, podle které se neplatnost výhrady přenáší na celý akt souhlasu, jehož tvoří součást. Generální tajemník ovšem rozlišuje ve výše uvedeném smyslu mezi případy nepřípustných výhrad podle čl. 19 odst. a–b VÚ a těmi podle čl. 19 odst. c. Pokud tedy stát podá výhradu, která je smlouvou explicitně zakázána či není uvedena mezi těmi, které jsou dovoleny, generální tajemník ve své pravomoci depositáře prostě odmítne přijmout příslušnou listinu o podpisu, ratifikaci ke smlouvě. Pokud generální tajemník nemůže učinit závěr podle čl. 19 odst. a–b, výhradu distribuuje mezi smluvní strany a pokud smlouva neobsahuje rozdílný režim od VÚ, tak tím definitivně přijímá i příslušný instrument státu, neboť případné námitky k výhradě samy o sobě neznačí, že by smlouva nemohla pro stát činící výhradu vstoupit v platnost. Obsahují-li však smlouva jinou speciální úpravu pro přijímání výhrad, generální tajemník ji samozřejmě ctí.

Lze tak očekávat, že postup generálního tajemníka OSN při výkonu jeho depositářských funkcí se stane jedním z hlavních informačních zdrojů ne-li vzorů pro Komisi při formulování pravidel v této oblasti, neboť asi nelze očekávat, že by Komise dospěla k diametrálně odlišným závěrům. Výsledek dramaticky se odchylující od principů zastávaných největším depositářem mezinárodních smluv by do teorie ale zejména praxe mezinárodního smluvního práva přinesl ještě více zmatku a nejistoty, což nepochybně není úmyslem Komise při její záslužné práci.

IV. ZÁVĚREM

Výklad o současném kodifikačním úsilí Komise na poli výhrad a dalších jednostranných prohlášení ke smlouvám je namísto zakončit stručnou úvahou o předpokládané reflexi výsledků práce Komise ve smluvní praxi. Úmysl zachytit řešení zkoumaných problémů nikoli ve formě smlouvy jakožto právně závazného dokumentu, ale toliko v normách doporučujícího charakteru seřazených do uceleného návodu pro praxi může svádět k obavám, zda reakce na výsledný produkt Komise neustrne v akademické rovině bez zamýšleného promítnutí se do praktického života mezinárodního smluvního práva. Realnost takového nebezpečí nelze podceňovat, autor má však pádné důvody věřit, že osud bude k budoucímu dokumentu Komise pří-
větivější.

Především je třeba říci, že Komise přistoupila ke studiu tématu na žádost států, nikoli z vlastního podnětu následně vnučeného delegacím. Živá a interaktivní diskuse o výhradách vedená každoročně v právním výboru Valného shromáždění OSN je ostatně tím nejlepším důkazem o neutuchajícím zájmu mezinárodního společenství na zdárném výsledku práce Komise v této oblasti.

Dále se autor domnívá, že rozhodnutí koncipovat články Komise jako doporučující pravidla pro státy samo o sobě nijak nesnižuje jejich právní hodnotu. Forma návodu pro praxi dává Komisi podstatně více prostoru pro formulování i těch nejjemnějších nuancí řešených otázek, než by tomu bylo při vytváření návrhu mezinárodní smlouvy. S ohledem na strohý jazyk VÚ v ustanoveních o výhradách si lze jen stěží představit, že by byla detailní ustanovení Komise zabývající se interpretačními prohlášeními a typologií výhrad přiřazena k VÚ jako smluvní dodatek. Komise by v případě vytváření smluvních článků musela nepochybně zvolit zcela jinou legislativní techniku, umožňující stručnější vyjádření a ošetření jen těch základních otázek ve zvoleném tématu. Očekávaná druhá část práce Komise o určování přípustnosti výhrady a právních důsledcích učinění nepřípustné výhrady je již ze své podstaty zcela nehodící se pro formát smlouvy. Svým zaměřením zůstává v rámci VÚ, neboť úmyslem není měnit VÚ, nýbrž vyřešit palčivý interpretační problém kodifikované úpravy. V tomto smyslu by tak výstup Komise mohl sehrát roli jakéhosi neoficiálního komentáře VÚ.

V okamžiku, kdy Komise dokončí práce na člancích o výhradách, předloží svůj materiál tradičně Valnému shromáždění OSN k diskusi a přijetí rozhodnutí o jeho využití. Valné shromáždění by mohlo postupovat podle svého ještě čerstvého precedentu z roku 2000, kdy

⁵⁰ Viz pozn. č. 51.

články Komise o pravidlech pro nabývání a pozbyvání státního občanství v případech sukcese států, koncipované rovněž jako doporučení pro státy, přijalo ve formě své rezoluce s tím, že vyzvalo státy k jejich používání. Ačkoli rezoluce Valného shromáždění není sama o sobě právně závazným dokumentem, jednomyslné rozhodnutí orgánu, v němž je zastoupeno v podstatě celé mezinárodní společenství, zajistí dle autorova mínění článkům Komise větší respekt než mezinárodní smlouva s dvaceti smluvními stranami.

SUMMARY

Although international law of the treaties has been benefiting for more than thirty years from its successful codification, the practice has revealed uncertainties and ambiguities with regard to implementation of some parts of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. This particularly relates to the regime of reservations where the law suffers from two key problems.

First, the Vienna Convention is silent on the question of other individual declarations than reservations. The reticence appears to be especially detrimental to interpretative declarations. There is abundant practice proving that States use interpretative declarations as widely as they do reservations. For a long time, reservations and interpretative declarations were not clearly distinguished in State practice or in doctrine. Nowadays, scholars as well as States recognize the difference between the two categories, a number of ele-

ments, however, help to blur the necessary distinction: a) the terminology is hesitant, b) the practice of States and international organizations is uncertain and c) the declarants' objectives are not always unambiguous.

Second, neither Article 19 nor any other provision of the Vienna Convention makes clear how the permissibility of a reservation shall be determined and what the consequences are of making an impermissible reservation? The former question is particularly relevant in case of the reservation whose permissibility is questionable for a possible contradiction with the object and purpose of the treaty. Can the question of allowance of such a reservation be solved by the way of acceptance and objections pursuant to Article 20 (4) and (5)? As regards the latter query, the core of the matter consists in evaluating the question whether the invalidity of the reservation taints the entire acceptance of the treaty for the reserving State or the impermissible reservation can be severed from the act of acceptance.

In view of the aforementioned problems, the United Nations General Assembly authorized the UN International Law Commission in 1993 to work out a guide to practice, which would take the form of draft articles whose provisions would be guidelines for the practice of States and international organizations in respect of reservations. The International Law Commission commenced its substantive work on the topic in 1995.

The purpose of the presented article is to analyze the results of the Commission's work up to now and explain the essence of remaining problems, which are to be dealt with by the Commission in the near future.

Diskriminace z důvodu pohlaví a Ústava Spojených států

(přeložil Jan Filip)

Christina Wells*

1. ÚVOD A POHLED DO HISTORIE

XIV. dodatek k Ústavě Spojených států zakazuje vládám států „upírat jakékoli osobě, která podléhá jejich jurisdikci, stejnou ochranu zákona“.¹ Znění to-

hoto dodatku z této ochrany speciálně nevyjímá ženy a rozhodně se výslovně vztahuje na všechny osoby pod jurisdikcí kteréhokoli členského státu unie. Historie ovšem svědčí o tom, že XIV. dodatek byl zamýšlen na prvním místě ve prospěch osvobozených otroků.²

* Christina Wells, University of Missouri School of Law, Columbia, Missouri, USA; Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

¹ Ústava USA, XIV. dodatek, oddíl 1.

² Viz *Strauder v. West Virginia*, 100 U.S. 303 (1879), kde je řečeno, že: „(XIV. dodatek) je jedním z řady ústavních ustanovení, která mají obecný účel; jmenovitě, zajistit rase nedávno emancipované, která byla po mnoho generací držena v otroctví, všechna občanská práva, která požívá nadřazená rasa.“

V době jeho přijetí tedy ženy nebyly chráněny, ani nebylo zamýšleno, že by měly být jeho prostřednictvím chráněny.

Vyloučení žen z antidiskriminačních ustanovení XIV. dodatku není překvapující. V době jeho přijetí byly ženy považovány za „ne-osoby“ z právního hlediska. A tak jim bylo v 19. století upíráno právo hlasovat především kvůli přesvědčení, že jejich vlastní role měla spočívat v tom, aby byly ženou a matkou nebo proto, že měly být intelektuálně neschopné vykonávat takové důležité právo.

Nadto třeba dodat, že vdané ženy v podstatě neměly vlastnické právo nebo právo uzavírat smlouvy. V důsledku toho po uzavření manželství považovala anglo-americká právní tradice muže a ženu z hlediska práva za jednu osobu. Jak poznamenal William Blackstone „během manželství dochází k suspendování veškerého bytí či právní existence ženy.“³ Proto vdané ženy nemohly vlastním jménem žalovat nebo uzavírat smlouvy, ani nemohly vlastnit nebo spravovat majetek.⁴

Vdané ženy také ztrácely základní tělesnou a sexuální autonomii. V rozhodnutí *State v. Rhodes* např. Nejvyšší soud Severní Karolíny odmítl zrušit rozhodnutí, kterým byl zproštěn obžalovaný manžel, který byl obžalován z pokusu o znásilnění (assaulting) své ženy. Podle soudu: „Z hlediska práva je řízení rodinných záležitostí tak samozřejmou věcí, jako je tomu v případě řízení státu, stejně tak se úprava otázek rodiny podřizuje takovému státnímu řízení... nebudeme (však) zasahovat nebo pokoušet se o její kontrolu... ledaže jde o případ, kde hrozí nebo se děje trvalé nebo svévolné bezpráví nebo podmínky strany jsou nesnesitelné... Pouhé výbuchy vášně, jednorázové násilí a přechodná bolest, to jsou věci, které brzy láska zapomene a odpustí a každý člen pro ně najde ospravedlnění v jeho vlastních slabostech.“⁵

Závěrem uvedme, že ženy byly v 19. století často vyloučeny z žádoucích pracovních příležitostí. Stejně jako při upírání práva hlasovat, bylo často vyloučení nebo omezení v zaměstnání odůvodňováno pouka-

zem na ženskou křehkou povahu a na ženám vlastní nezpůsobilost k určitým zaměstnáním kvůli jejich choulostivosti.⁶ Snad nejproslulejší vyjádření tohoto názoru se objevilo v případě *Bradwell v. Illinois* řešeném Nejvyšším soudem USA, kde tento soud podpořil názor Státu Illinois, který odmítl poskytnout licenci k výkonu právníckého povolání vdané ženě. Soudce Bradley v odlišném stanovisku k odůvodnění výroku napsal: „Civilní právo, stejně jako přirozenost sama, již rozpoznaly rozdíl v příslušných oborech a poslání muže a ženy. Muž je nebo by měl být ochránce a obránce ženy. Přirozená a vlastní bázlivost a křehkost, která patří k ženskému pohlaví, je zjevně činí nezpůsobilým pro mnoho povolání v občanském životě. Uspořádání rodiny, které je založeno na božském příkazu, stejně jako na povaze věci samé, určuje domácí sféru jako tu, která rozhodně patří k doméně a funkcím ženství. Harmonie, neku-li identita zájmů a názorů, které patří nebo by měly patřit k instituci rodiny, je neslučitelná s představou ženy podstupující odlišnou a nezávislou kariéru na svém muži.“⁷

Při existenci takových právních omezení není obtížné pochopit, proč autoři XIV. dodatku celkem vzato neuvažovali o tom, že by měli chránit ženy. Ovšem s postupem času se situace žen zlepšovala. V roce 1920 dostaly ženy ústavně právo hlasovat.⁸ Nadto zákon o vlastnictví vdaných žen poskytl ženám určitou míru dispozice s jejich vlastním majetkem.⁹ Nicméně příznačná diskriminace stále přetrvávala. Například zákony pravidelně vylučovaly ženy z porot¹⁰ a určitých druhů zaměstnání pouze z důvodu jejich pohlaví.¹¹ Výsledkem těchto existujících forem diskriminace bylo to, že feministky začaly v 60. a 70. letech 20. století nاپadat takové zákony s tvrzením, že porušují XIV. doplatek. Kvůli pochopení feministické výzvy a případné ochrany žen před diskriminací ze strany Nejvyššího soudu USA je další část výkladu věnována rozboru obecných principů rovné ochrany zákonem a počátečním pokusům tohoto soudu vyřešit ústavní otázky kolem diskriminace z důvodu pohlaví.

³ BLACKSTONE, W.: Commentaries on the Laws of England**442-443.

⁴ Viz BASCH, N.: In the Eyes of the Law 17 (1982).

⁵ State v. Rhodes, 61 N.C. 453 (1868).

⁶ Viz Muller v. Oregon, 208, U.S. 412, 421 (1908) s poznámkou, že „ženská tělesná stavba a plnění mateřských funkcí ženu staví do nevýhodné pozice v boji o živobytí“.

⁷ Bradwell v. Illinois, 83 U.S. (16 Wall.) 130 (1872).

⁸ Ústava USA, XIX. dodatek.

⁹ Basch, N. (pozn. č. 4), s. 27, kde popisuje zákony různých států.

¹⁰ Viz Hoyt v. Florida, 368 U.S. 57 (1961).

¹¹ Viz Goesart v. Cleary, 335 U.S. 464 (1948), kde byl potvrzen zákon zakazující ženám získat licenci jako výčepní, pokud nebyly manželkou nebo dcerou muže, který vlastnil bar, ve kterém mohly pracovat.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD – JUDIKATURA TÝKAJÍCÍ SE ROVNÉ OCHRANY OBEČNĚ A PRVNÍ PŘÍPADY, KTERÉ ŘEŠILY DISKRIMINACI Z DŮVODU POHLAVÍ*

Obecné principy a právní základ. Dříve než Nejvyšší soud vstoupil na pole problematiky diskriminace z důvodu pohlaví, používal to, co je známo jako dvoupatrový přezkum (two-tiered review) k určení, zda zákony klasifikující lidi odlišně porušují klauzuli rovné ochrany ze XIV. dodatku. Zákony, které nakládaly s „podezřelými“ kategoriemi lidí odlišně, byly předmětem „přísného přezkumu“ (strict scrutiny), který vyžadoval, aby byl zákon potřebný k dosažení naléhavého zájmu státu.¹² Přísný přezkum je zvláště obtížně splnitelný standard. Je-li soudem použit, vlády většinou prohrávají.¹³ Klasickým příkladem podezřelé klasifikace je zákon, který diskriminuje lidi na základě jejich rasy, což je stěží překvapivý jev daný původním účelem XIV. dodatku, kterým byla ochrana osvobozených otroků. Nejvyšší soud rovněž došel k závěru, že předmětem přísného přezkumu mají být zákony, které diskriminují z důvodu občanství¹⁴ nebo výkon určitých základních práv.¹⁵ Nejvyšší soud se nespolehá na pouhou výkladovou charakteristiku při definování „podezřelé“ kategorie. Z rozhodnutí Nejvyššího soudu lze ovšem nasbírat různá kritéria. Snad nejdůležitějším je, že Nejvyšší soud poznamenává, že lidé, kteří jsou „oddělenými a uzavřenými menšinami“ vyžadují zvláštní ochranu, protože nejsou schopni chrá-

nit se sami cestou přístupu k politické moci.¹⁶ Nejvyšší soud také poznamenal, že podezřelými jsou zákony nakládající rozdílně se skupinami, které byly v dlouhé historii předmětem diskriminace.¹⁷ Konečně Nejvyšší soud konstatuje, že zákony diskriminující na základě nezměnitelných rysů jsou podezřelé, neboť považuje za nefér brát lidi rozdílně kvůli náhodě zrození.¹⁸

Pokud zákonodárství nezahrnuje podezřelou kategorii, používal Nejvyšší soud daleko shovívavější standard přezkumu. „Test racionality“, jak je označován (rational basis review), pouze vyžaduje, aby „legislativní prostředky byly v racionálním vztahu k legitimnímu státnímu zájmu“.¹⁹ Nejvyšší soud se při aplikaci tohoto testu drží dosti zpět. Jak uvádí, test racionality „je ve hře (offended) jen tehdy, když rozlišení spočívá na východiscích zcela irelevantních k dosažení cíle státu. Předpokládá se, že zákonodárské sbory států jednají v rámci své ústavní kompetence navzdory faktu, že v praxi jejich zákony ústí do určité nerovnosti. Zákonná diskriminace nebude zrušena, pokud nějaká skutková podstata může být pochopena jako její ospravedlnění.“²⁰ Pro vládu je zcela snadné vyhovět takovému standardu, a je-li použit, vlády málokdy prohrávají.²¹ Typické zákonodárství jako předmět přezkumu z hlediska racionality zahrnuje zákony rozlišující mezi typy reklamy na vozidla,²² zákony rozlišující mezi oftalmology a optometry z hlediska proměrování čoček brýlí²³ a zákony požadujícími, aby byly určité obchody o nedělích zavřeny.²⁴

První případy diskriminace z důvodu pohlaví. Během 60. let 20. století krácelo hnutí za občanská

* Poznámka překladatele: Některé pojmy jsou při zachování přesnosti nepřeložitelné. Proto tři klíčové termíny, které vyjadřují tři stupně náročnosti hodnocení ústavnosti rozlišovacích znaků, nemusí být zcela srozumitelné mimo kontext vlastního soudního rozhodnutí. Obecně tak nejpřísnější kritérium (strict scrutiny) spojené s naléhavostí (compelling) státního zájmu překládám jako „přísný přezkum“. Prostřední stupeň náročnosti, který je USA označován pro nás nic neříkajícím termínem „intermediate scrutiny“ a je spojeno s podstatností nebo závažností (substantiality) státního zájmu, je překládán jako „prostřední měřítko“ a konečně nejméně náročné hodnocení rozlišujících zákonů (rational basis review), vázané na rozumnost rozlišení, je překládáno jako test racionality.

¹² Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944).

¹³ Obecně se říká, že přísný přezkum je „přísný“ v teorii a fatální ve skutečnosti. Viz GUNTHER, G.: The 1971 Term – Foreword: In Search of Evolving Doctrine on a Changing Court: a Model for a Newer Equal Protection. 86 Harvard Law Review, 1, 8 (1972).

¹⁴ Viz Graham v. Richardson, 403 U.S. 365 (1971), kde soud vyšel z toho, že „cizinci jsou jako kategorie prvotřídním příkladem oddělené a uzavřené menšiny“.

¹⁵ Viz CHEMERINSKI, E.: Constitutional Law: Principles and Policies, s. 638–639 (1997), kde rozebírá určitá základní práva (např. právo cestovat nebo právo hlasovat) chráněná pod rovnou ochranou.

¹⁶ V United States v. Carolene Products Co., 304 U.S. 144, 153 pozn. 4 (1938) Nejvyšší soud prohlásil, že „předsudek vůči odděleným a uzavřeným menšinám může být zvláštní podmínkou, která vážně směřuje k omezení fungování politických procesů, na které lze zpravidla spoléhat při ochraně menšin a může v souladu s tím vyžadovat důkladnější soudcovské zkoumání.“

¹⁷ Palsmore v. Sidoti, 466 U.S. 429 (1984). V této věci soud poznamenal, že „jádem účelu XIV. dodatku bylo odstranění veškeré státem uložené diskriminace spočívající na rase. Klasifikace osob podle jejich rasy je pravděpodobněji odrazem rasového předsudku než legitimního veřejného zájmu.“ Tamtéž, s. 432.

¹⁸ Viz Lockhart v. McCree, 476 U.S. 162 (1986).

¹⁹ Hodel v. Indiana, 452 U.S. 314, 331–332 (1981).

²⁰ McGowan v. Maryland, 366 U.S. 429 (1961).

²¹ Děkanka Stanfordské právnické fakulty Kathleen Sullivanová poznamenává, že v případě aplikace testu racionality „se předpokládá, že vláda vyhraje – a jakýkoli právník, který si objedná znalecký posudek ke zpochybnění empirického základu zákona, plýtvá klientovými penězi“. SULLIVAN, K. M.: Post-Liberal Judging: The Roles of Categorization and Balancing. 63 U. COLO. L. REV. 293, 296 (1992).

²² Railway Express Agency v. New York, 336 U.S. 106 (1949).

²³ Williamson v. Lee Optical, 348 U.S. 483 (1955).

²⁴ McGowan v. Maryland, 366 U.S. 420 (1961).

práva ve Spojených státech mílovými kroky při dosahování rasové rovnosti pro Afro-Američany. Feministky, které byly podníceny těmito úspěchy, počaly různěji argumentovat, že klauzule rovné ochrany zakazuje diskriminaci z důvodu pohlaví, stejně jako zakazuje rasovou diskriminaci. Proto má být pohlaví považováno za podezřelou kategorii a zákony rozlišující na základě pohlaví by měly být shledány neústavními na základě přísného přezkumu. Ačkoli Nejvyšší soud časem souhlasil, že XIV. dodatek chránil před většinou případů rozlišování z důvodu pohlaví, nemohl se z počátku shodnout na tom, jaké měřítko přezkumu by měl použít.

Poprvé Nejvyšší soud prohlásil za neústavní zákon, který rozlišoval z důvodu pohlaví, v případě *Reed v. Reed*.²⁵ Tento případ se týkal zákona státu Idaho, který určoval, kdo by byl vykonavatelem zůstavitele bez poslední vůle. Zákon vymezil z hlediska pořadí několik kategorií jedinců, kteří mají být jmenováni vykonavatelem. Takto měl přeživší manžel přednost před dětmi, které měly přednost před přeživšími rodiči atd. Zákon též stanovil, že v případě dvou jedinců, kteří spadají do téže kategorie „musí být muži upřednostněni před ženami.“ V řešeném případě chtěli být jmenováni vykonavatelem otec i matka zesnulého chlapce. V souladu s právem státu Idaho jmenoval soud pro věci pozůstalostní otce. Matka podala žalobu a tvrdila, že ji zákon neústavně diskriminuje, protože je žena.

Stát Idaho zdůvodňoval přednost mužů tvrzením, že to vylučuje prostor pro spory v pozůstalostních věcech a usnadňuje to administrativu. Nejvyšší soud použil test racionality. Uvedl, že XIV. dodatek požadoval, aby zákonná klasifikace byla „rozumná, nikoli svévolná a aby spočívala na nějakém odlišujícím základě, který má férový a podstatný vztah k předmětu úpravy, takže všechny osoby v podobných situacích budou brány stejně“.²⁶ Podle Nejvyššího soudu zákon nevyhověl testu racionality, protože „dávat povinně přednost osobám jednoho pohlaví vůči osobám druhého pohlaví pouze pro dosažení toho, aby nedošlo k projednání podstaty věci, znamená činit naprosto svévolný legislativní výběr zakázaný klauzulí rovné ochrany ze XIV. dodatku“.²⁷

Případ Reedových je poněkud neobvyklý z hledis-

ka použití testu racionality k odstranění zákona založeného na pohlaví. Jak o tom bylo pojednáno výše, test racionality je typicky velmi odlišný. V téměř každé jiné souvislosti by byla argumentace vlády dostatečná k odůvodnění zákona.²⁸ V tomto případě naznačuje ochota odstranit zákon založený na pohlaví, že Nejvyšší soud skrytě věřil, že pohlaví má blízko k podezřelé klasifikaci.²⁹ Pouhé dva roky později alespoň čtyři soudci Nejvyššího soudu tuto domněnku vyjádřili výslovně. V případě *Frontiero v. Richardson* relativní většina čtyř soudců tvrdila, že přísný přezkum patří k případům založeným na klasifikaci z důvodu pohlaví.³⁰

V tomto případě se Nejvyšší soud zabýval ústavností federálního zákona, který povoloval mužskému vojenskému personálu automaticky uplatňovat své manželky jako závislé osoby, zatímco požadoval, aby ženský vojenský personál prokázal, že jejich manželé byly závislými osobami předtím, než mohli obdržet příslušné rodinné přídatky. Soudce Brennan, který jménem dalších tří soudců argumentoval, že klasifikace založená na pohlaví obdobně jako rasová klasifikace byla „sama o sobě podezřelá a předmětem přísného přezkumu“.³¹ Odůvodňoval to tím, že ženy měly „dlouhou a nešťastnou historii sexuální diskriminace založené na přístupu ‚romantického paternalismu‘, který v důsledku toho postavil ženy nikoli na piedestal, nýbrž je zavřel do klece.“³² Soudce Brennan rovněž tvrdil, že pohlaví, podobně jako rasa, je „nezměnitelná charakteristika určená toliko narozením“.³³ Rozlišování založené na takové charakteristice by „porušovalo základní pojetí našeho systému, podle kterého by mělo mít právní zatížení nějaký vztah k individuální odpovědnosti.“³⁴

Ačkoli ostatní členové Nejvyššího soudu souhlasili s tím, že zákon je neústavní, soudce Brennan nebyl schopen dát dohromady většinu soudců, kteří by jej podpořili při odůvodnění potřeby provádět přísný přezkum.³⁵ V důsledku toho však nebylo jasné, zda přísný přezkum nebo test racionality je právě tím vhodným standardem přezkumu v případech založených na rozlišování pohlaví. Skutečně také v následujících dvou letech soud rozhodl „několik případů pohlaví, aniž by určil, jakou úroveň přezkumu pou-

²⁵ *Reed v. Reed*, 404 U.S. 71 (1971).

²⁶ Tamtéž, s. 76.

²⁷ Tamtéž, s. 76-77.

²⁸ Viz případy citované v poznámkách 22 až 24.

²⁹ Chemerinsky, s. 602 (poznámka 15).

³⁰ *Frontiero v. Richardson*, 411 U.S. 677 (1973).

³¹ Tamtéž, s. 688 (stanovisko relativní většiny).

³² Tamtéž, s. 684.

³³ Tamtéž, s. 686.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Např. soudce Stewart měl za to, že zákon byl neústavní a opíral se standard testu racionality, jak byl použit v případě Reedových.

žil; v některých případech potvrdil možnost rozlišování z důvodu pohlaví, další případy prohlásil za neústavní.³⁶

3. ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SOUDU POUŽÍVAT „PROSTŘEDNÍ MĚŘÍTKO“ V PŘÍPADECH ROZLIŠOVÁNÍ PRO POHLAVÍ

V roce 1976 se konečně Nejvyšší soud shodl na standardu přezkumu v případech rozlišování pro pohlaví. Avšak než aby se spoléhal na jednu z existujících úrovní přezkumu, zvolil zcela nový standard. V případě *Craig v. Boren* shledala většina soudců neústavním zákon státu Oklahoma, který zakazoval prodávat nízkoalkoholické pivo mužům pod 21 let, ale povoloval ženám kupovat takové pivo od 18 let.³⁷ Podle soudu může zákon založený na rozlišování podle pohlaví obstát ústavní přezkum, jen když slouží „důležitým státním (governmental) cílům a byl podstatný (substantially) ve vztahu k takovým cílům.“³⁸ Zatímco oklahomský zákon sloužil důležitým státním zájmům na bezpečnosti dopravy, Nejvyšší soud dokazoval, že státní statistická evidence nebyla dostatečná k tomu, aby prokázala, že tento zákon měl podstatný vztah k tomuto cíli. Statistika ukázala, že 0.18% žen a 2% mužů bylo uvězněno pro řízení pod vlivem alkoholu. Nejvyšší soud to vyložil takto: „Zatímco takový nepoměr je ze statistického hlediska nezanedbatelný, může stěžít tvořit podklad pro použití linie pohlaví jako klasifikačního nástroje. Úměra 2% musí být považována za zcela nedostatečně vhodnou. Vždyť rozhodnutí v předchozích případech důsledně odmítla použití pohlaví jako rozhodovací faktor, byť zákony, o které se jednalo, spočívaly na daleko více empiricky vypovídajícím vztahu než je tento.“³⁹ K tomu třeba dodat, že většina soudu zjevně nespolehlala na statistické údaje a uváděla, že skutečnost, že méně žen než mužů bylo uvězněno, mohla odrážet stereotyp v nazírání na muže a ženy než skutečné rozdíly v pití a řízení.⁴⁰

Od případu *Craig* bylo zcela jasné, že standard, který se zde vyhlásil, je vhodným k posuzování zákonů, které rozlišují podle pohlaví.⁴¹ Avšak původ standardu není jednoznačný. Při prohlášení, že zákony rozlišující mezi pohlavími musí mít podstatný vztah k důležitým státním zájmům, Nejvyšší soud v případě *Craig* vyvodil, že šlo o aplikaci standardu, který byl vytvořen v „předchozích případech“.⁴² Je ale jasné, že ani přísný přezkum, ani test racionality, jako jediné dva dosud existující standardy, nepoužívaly takovou formulaci. A jak plynul čas, Nejvyšší soud začal označovat tento standard pro případy ohledně pohlaví jako „prostřední (intermediate) měřítko“, uznává, že není ani přísné, ani racionální, nýbrž skutečně něco mezi těmito dvěma standardy. Někteří badatelé kritizují Nejvyšší soud za to, že odmítl použít přísný přezkum a tvrdí, že ženy podobně jako rasové menšiny, byly dlouho diskriminovány a politicky bezmocné a že pohlaví, podobně jako rasa, je neměnná charakteristika.⁴³ Jiní však uvádějí, že ženy, ačkoli jsou často obětí diskriminace nejsou „oddělené a izolované“ menšiny ospravedlňující ochranu podle přísného přezkumu.⁴⁴ Ještě jiní tvrdí, že prostřední měřítko je vhodné kvůli „reálným“ biologickým rozdílům mezi muži a ženami oproti často irrelevantním rozdílům mezi rasami.⁴⁵ Nehledě na tuto významnou odbornou diskusi byl Nejvyšší soud schopen vyhnout se dlouhému odůvodňování svého rozhodnutí o použití prostředního měřítka díky tvrzení, že tento standard byl založen v předchozích případech.

Jiný kontroverzní aspekt použití tohoto přezkumu se objeví v případech, kdy jde o diskriminaci vůči mužům. V případě *Craig* Nejvyšší soud ve skutečnosti rozhodoval o zákonu diskriminujícím muže. Následkem toho soudce Rehnquist tvrdil, že by bylo prostřední měřítko vhodné tehdy, jednalo-li se o diskriminaci žen, v případě diskriminace mužů byl vhodný test racionality. Uvažoval tak, že muži na rozdíl od žen nemají žádné příznaky utiskované skupiny; proto zákony, které je diskriminují by měly být brány s velkým ohledem.⁴⁶ Většina soudců však nebyla nikdy tímto argumentem

³⁶ Chemerinsky, s. 603-604 (poznámka 15), kde rozebírá různé případy.

³⁷ *Craig v. Boren*, 429 U.S. 190 (1976).

³⁸ Tamtéž, s. 190.

³⁹ Tamtéž, s. 201-202.

⁴⁰ Většina uvedla, že „právě sociální stereotypy vyjádřené v zákonech rozlišujícími podle věku jsou schopné podstatně narušit přesnost těchto srovnávacích statistik. Poněvadž ‚bezstarostní‘ mladí muži, kteří pijí a řídí jsou převedeni do vězeňských statistik, kdežto jejich ženské protějšky jsou kavalírsky eskortovány domů“. Tamtéž.

⁴¹ Viz *United States v. Virginia*, 518 U.S. 515 (1996); *Mississippi Women's College v. Hogan*, 458 U.S. 718 (1982); *Kirchberg v. IFeenstra*, 450 U.S. 455 (1981); *Califano v. Westcott*, 443 U.S. 76 (1980); *Caban v. Mohamed*, 441 U.S. 380 (1989); *Orr v. Orr*, 440 U.S. 268 (1979).

⁴² *Craig v. Boren*, 429 U.S. 190 s poznámkou, že „předchozí případy prokázaly, že klasifikace podle pohlaví musí sloužit důležitým státním cílům a musí být v podstatném vztahu k dosažení těchto cílů“.

⁴³ Viz *BADER GINSBURG, G.: Sexual Equality Under the Fourteenth and Equal Rights Amendments*, 1979 WASH. U. L. Q., 161; *KARST, K.: Foreword: Equal Citizenship under the Fourteenth Amendment*, 91, HARV. L. REV. 1 (1977).

⁴⁴ Viz *HART ELY, J.: Democracy and Distrust* 164 (1980).

⁴⁵ Viz *KINGSLEY R. BROWNE: Sex and Temperament in Modern Society: A Darwinian View of the Glass Ceiling and the Gender Gap*, 37 ARIZ. L. REV. 971 (1995).

⁴⁶ *Craig v. Boren*, 429 U.S. 190 (1976) – odlišné stanovisko J. Rehnquista.

přesvědčena a Nejvyšší soud aplikoval prostřední měřítko vůči zákonům, které diskriminovaly jak muže, tak ženy.

4. NĚKTERÉ DOPADY PROSTŘEDNÍHO MĚŘÍTKA V PŘÍPADECH DISKRIMINACE POHLAVÍ

Rozhodnutí Nejvyššího soudu používat o něco méně přísný standard v případech diskriminace pohlaví má některé významné dopady.

Programy pozitivní akce (affirmative action). Za prvé, rozhodnutí používat prostřední měřítko u pohlaví ulehčilo Nejvyššímu soudu zachovat programy tzv. pozitivní akce, pokud se v nich jednalo o pohlaví. Tyto programy jsou vládními programy souvisejícími se zaměstnáváním a vzděláváním. Poskytují přednost při zaměstnávání a v přístupu ke vzdělání skupinám, které byly historicky obětí diskriminace. Účelem takových programů je obecně napravit důsledky minulé diskriminace.⁴⁷ V nedávné době Nejvyšší soud důrazně odmítl pojetí pozitivní akce v souvislosti s rasovou diskriminací. Zastánci pozitivní akce tvrdili, že Nejvyšší soud by měl přezkoumat vládní programy upřednostňující rasové menšiny spíše z hlediska prostředního měřítka než přísného přezkumu. Podle jejich názoru je účel takových programů „benigní“ – nejsou zamýšleny s cílem poškodit bílé Američany. Spíše mají prostě napravit minulou diskriminaci a útlak, kterým trpěly Američané, kteří nebyli bílí.⁴⁸ Avšak Nejvyšší soud rozhodl, že přísný přezkum je vhodným standardem pro všechny zákony, které vedou rasovou klasifikaci, bez ohledu na to, zda jsou založeny na benigním nebo zavržením motivu.⁴⁹ Jak vysvětlil jeden ze soudců „Z hlediska naší Ústavy státní moc nemůže jednat ke škodě nějaké osoby jen kvůli její rase. Pravidlo nemůže být odlišné, když osoby poškozené rasově předpojatým zákonem nejsou členy rasové menšiny.“⁵⁰

Naproti tomu projevila Nejvyšší soud více pochopení k pojmu pozitivní akce v souvislosti s pohlavím. Podržel tak zákon poskytující penzionovaným ženským pracovníkům vyšší měsíční sociální dávky než v případě mužů⁵¹, stejně jako zákon poskytující větší výjimku z daně z majetku pro vdovy než pro vdovce.⁵² Jako

v rasových případech, oba zákony účinně diskriminovaly muže. Avšak v obou případech Nejvyšší soud projevila ochotu je zachovat, protože „působily přímo ke kompenzaci minulé ekonomické diskriminace žen. Trh se zaměstnáním je nepřátelský vůči ženám hledajícím jakákoli, byť nejhůře placená místa. Tím umožňuje ženám, které byly nefér omezovány ve výdělcích oproti mužům, aby dostaly vyšší dávky a působí přímo k nápravě části důsledků minulé diskriminace.“⁵³ Za tento stav odpovídá z velké části používání prostředního měřítka Nejvyšším soudem u případů pohlaví. Kdyby to řešil na základě přísného přezkumu, Nejvyšší soud by musel tyto zákony založené na rozlišení pohlaví téměř jistě odstranit, poněvadž téměř žádný zákon nemůže takový přezkum přežít. Větší pružnost prostředního měřítka však umožňuje Nejvyššímu soudu podržet zákony týkající se pozitivní akce, pokud jsou založeny na rozlišování pohlaví.

Zůstává ovšem otázkou, zda tyto případy zůstanou právně určujícími. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ohledně pozitivní akce v souvislosti s pohlavím byly nejdříve ve srovnání s dneškem použity z hlediska přísného přezkumu v souvislosti s rasou a navíc v době, kdy se Nejvyšší soud jevil ochotným aplikovat prostřední měřítko i na benigní rasové klasifikace.⁵⁴ Tak by bylo možno tvrdit, že Nejvyšší soud bude pravděpodobně používat přísný přezkum programů pozitivní akce založených na pohlaví. Nakonec však dává málo smyslu dovolit ženám získávat prospěch z programů, jejichž použití je ústavně zakázáno rasovým menšinám. Nicméně dosud Nejvyšší soud nepřezkoumal program pozitivní akce v souvislosti s pohlavím, takže původní rozhodnutí mají přesto stále platnost. Navíc, ve vztahu k diskusi (viz níže) týkající se biologických odlišností mužů a žen, je stále důvod si myslet, že Nejvyšší soud může v souvislosti s pozitivní akcí nazírat pohlaví odlišně od rasy.

Biologická odlišnost. Jeden z nejvíce výrazných aspektů nynějšího přístupu Nejvyššího soudu k odlišování podle pohlaví je zjevně jeho pojetí biologické odlišnosti. Jeho judikatura v otázkách rovné ochrany obecně používá pojmu „formální rovnost“ – pojmu, kdy by „podobně situovaní lidé měly být posuzováni podobně“. V souvislosti s rasovou diskriminací Nejvyšší soud došel k závěru, že rasové odlišnosti, ač technicky tělesné odlišnosti, byly téměř vždy ire-

⁴⁷ Viz Chemerinsky, s. 590–593 (poznámka 15).

⁴⁸ Tamtéž, s. 588–589.

⁴⁹ Viz *Richmond v. J. A. Crosson Co.*, 488 U.S. 469 (1989); *Adarant Constructors, Inc. v. Pena* 132 L. Ed. 2d 158 (1995).

⁵⁰ *Fullilove v. Klutznik*, 448 U.S. 525–526 (1980) – odlišné stanovisko soudce J. Stewarta.

⁵¹ *Califano v. Webster*, 430 U.S. 313 (1977).

⁵² *Kahn v. Shevin*, 416 U.S. 351 (1974).

⁵³ *Califano v. Webster*, 430 U.S., s. 318.

⁵⁴ Viz *University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978). V tomto úvodním případě, který se týkal programu pozitivní akce, se Nejvyšší soud rozdělil ve vztahu k vhodnému standardu přezkumu. Čtyři soudci spoléhali na vhodnost prostředního měřítka, jeden argumentoval ve prospěch přísného přezkumu a čtyři vůbec nechtěli tento ústavní problém rozhodnout. V období mezi 1978 a 1989 se soud nemohl shodnout na jednom standardu, někdy užíval přísný přezkum a někdy prostřední měřítko. Viz též GEOFFREY R. STONE et al.: *Constitutional Law* 648–652 (3d ed. 1996).

levantní k účelu většiny rasově podložených zákonů. Ve skutečnosti byly takové zákony podezřelé, protože byly obvykle deformovány stereotypy a rasovými předsudky. Takové zákony proto byly neústavní, neboť umožňovaly odlišné posuzování lidí, kteří byli v podstatě „podobně situovaní“. Nejvyšší soud také uznal, že stereotypy jsou často zdrojem zákonů diskriminujících ženy, avšak byl daleko ochotnější povolit odlišné posuzování mužů a žen.

Z velké části tato ochota Nejvyššího soudu pramení z biologických odlišností mezi muži a ženami – zejména menší ženské fyzické síly a z jejich schopnosti otěhotnět. Například ve věci *Michael M. v. Sonoma County Superior Court* Nejvyšší soud uznal ústavnost kalifornského zákona vymezujícího „znásilnění z hlediska zákona“ (statutory rape) jako „pohlavní styk vykonaný se ženou mladší 18 let“.⁵⁵ Zákon kriminalizoval i dobrovolný styk, pokud měla dívka méně než 18 let, údajně proto, že se Kalifornie pokoušela zabránit pohlavnímu styku teenagerů a z něj plynoucímu těhotenství. Ačkoli byl zákon zjevně založen na pohlaví, když činil trestně odpovědnými pouze muže, Nejvyšší soud shledal takové zacházení ospravedlnitelným ve světle reálných fyzických odlišností mezi muži a ženami.

Nejvyšší soud tak konstatoval: „Nepotřebujeme být lékaři, abychom rozeznali, že mladí muži a mladé ženy nejsou podobně situovány s ohledem na problémy a rizika pohlavního styku. Pouze ženy mohou otěhotnět a trpět nesrovnatelně vážnými tělesnými, emocionálními a psychickými důsledky sexuální aktivity. Protože prakticky všechny významné škodlivé a nevyhnutelné identifikovatelné důsledky mladistvého těhotenství dopadají na mladou ženu, jedná zákonodárny sbor právem v rámci své pravomoci, když si vybral k potrestání toho účastníka, který z povahy věci nezakusí mnoho důsledků svého chování. Navíc riziko těhotenství samo představuje pro mladé ženy podstatné odstrašení. Žádná podobná přirozená sankce neodstrašuje muže. Trestní sankce uložená pouze mužům tak slouží k přibližnému ‚srovnání‘ odstrašení mezi pohlavími.“⁵⁶

V důsledku toho Nejvyšší soud rozhodl, že muži a ženy nejsou s ohledem na důsledky pohlavního styku stejně situovány. Proto, trestá-li zákon pouze muže, neporušil teorii, podle které „podobně situovaní lidé mají být posuzováni podobně“.

Několik dalších rozhodnutí se opírá o biologické odlišnosti mužů a žen k odůvodnění, že nebyl odstraněn zákon diskriminující vůči jednomu pohlaví – např. zákon vylučující ženy z povinného odvodu založený na jejich nezpůsobilosti k bojové službě,⁵⁷ zákon vylučující dávky v těhotenství z programu nemocenského pojištění, protože pouze ženy mohou otěhotnět⁵⁸ anebo zákon poskytující biologické matce automatické veto vůči adopci, zatímco u biologického otce vyžaduje vytvoření vztahu k dítěti jako předpoklad takového veta.⁵⁹ Ve všech případech jako např. *Michael M.*, mohl Nejvyšší soud přijatelně argumentovat, že muži a ženy nebyly podobně situovány z důvodu svých biologických odlišností. V případě povinných vojenských odvodů např. lze argumentovat tím, že ženy, které jsou v průměru fyzicky slabší než muži, by mohly být v bojových situacích méně vhodné. Podobně v případech adopcí lze tvrdit, že biologická matka, která porodila dítě, má větší smysl pro přichylnost k dítěti než biologický otec, který by měl prokázat svůj vztah dříve než bude vetovat adopci.

Navzdory těmto zdánlivě logickým argumentům mnohé feministky halasně odsoudily ochotu Nejvyššího soudu podržet zákony založené na tělesných odlišnostech.⁶⁰ To neznačí, že tělesné odlišnosti jsou vždy irelevantní. Jistěže nejsou. Ale feministky argumentovaly tak, že mnohé z těchto zákonů domněle založených na reálných tělesných odlišnostech, jsou často ve skutečnosti založeny na stereotypech ohledně žen. Např. v rozhodnutí *Michael M.* Nejvyšší soud slepě přijal rozumovou úvahu o těhotenství mladistvých pro vymezení znásilnění pro potřeby zákona, ačkoli zde bylo mnoho důkazů, že původním účelem takových zákonů bylo chránit z módy vyšlé teorie o ženské cudnosti či zdrženlivosti.⁶¹ Podobně v souvislosti s vojenskými odvody Nejvyšší soud nikdy nepožadoval po armádě, aby prokázala, že ženy byly nezpůsobilé nasazení v bojové akci. Ve skutečnosti armáda tuto skutečnost nemohla prokázat s ohledem na množství žen, které se stále více hlásí na úkoly blízké bojovému nasazení (increasingly seeing combat-like duty).⁶² Ochota Nejvyššího soudu přehlédnout tento nedostatek důkazů ovšem umožnil Kongresu spolehnout se na zastaralé stereotypy „choulostivých“ žen nezpůsobilých boje. Jeho ochota podržet zákon vylučující těhotenství ze způsobilosti pro dávky při pracovní neschopnosti

⁵⁵ *Michael M. v. Sonoma County Superior Court*, 450 U.S. 464 (1981).

⁵⁶ Tamtéž, s. 471–472.

⁵⁷ *Roster v. Goldberg*, 453 U.S. 57 (1981).

⁵⁸ *Geduldig v. Aiello*, 417 U.S. 484 (1974).

⁵⁹ *Lehr v. Robertson*, 463 U.S. 248 (1983).

⁶⁰ Jako příklad takové kritiky viz např. CATHARINE MACKINNON: *Difference and Dominance: On Sex Discrimination*. In: *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law* (1987); ZILLAH EINHSTEIN: *The Female Body and the Law* 42 (1988); MARY BECKER: *Prince Charming: Abstract Equality* 1988 SUP. CT. REV. 201; CHRISTINE LITTLETON: *Reconstructing Sexual Equality*, 75 CAL. L. REV. 1279 (1987).

⁶¹ Viz *Michael M.*, 450 U.S., s. 494–496 – odlišné stanovisko J. Brennana.

⁶² Viz MICHAEL J. FREVOLA: *Damn the Torpedos, Full Speed Ahead: The Argument for Total Sex Integration in the Armed Services*. 28 CONN. L. REV. 621, 624 (1996), kde zaznamenává rostoucí roli žen v bojových operacích.

je rovněž založena na stereotypním chápání žen. Odmitnutí financovat těhotenské dávky ze strany státu, když tento financuje jiné případy výhradně mužské nebo dobrovolné nezpůsobilosti jako jsou prostata nebo plastická chirurgie, odráží obecné chápání těhotenství a mateřství – totiž že by ženy neměly pracovat a současně mít rodinu. Anebo by to přinejmenším neměly dělat na veřejné náklady. Takové teorie sahající zpět k představám z 19. století, že „prvořadý osud a poslání ženy je naplnit vznešenou a blahodárnou funkci ženy a matky.“⁶³

Posuzování mužských a ženských biologických odlišností Nejvyšším soudem zjevně předcházelo použi-

tí prostředního měřítka. Jeho rozhodnutí použít toto měřítko místo přísného přezkumu mu však dovoluje pokračovat v používání biologie k ospravedlnění odlišného zacházení. S ohledem na cíl zákona, o který se jedná, by použití přísného přezkumu vyžadovalo, aby vláda nabídla daleko více důkazů, než jakými jsou biologické odlišnosti. Jako nižší standard však prostřední měřítko umožňuje Nejvyššímu soudu podržet zákony založené na daleko méně důkazech, že biologické odlišnosti jsou relevantní. Proto má rozhodnutí Nejvyššího soudu zvolit si prostřední měřítko hluboké důsledky pro jeho doktrínu diskriminace na základě pohlaví.

⁶³ Bradwell v. Illinois, 83 U.S. (16 Wall.) 130 (1873) – odlišné stanovisko J. Bradleye.

O úmyslu deklaranta i smyslu výhrad k mezinárodním smlouvám

Dalibor Jílek*

1. VYZDVIŽENÁ OPONA

Téma výhrad ke smlouvám se zase ocitlo na kodifikační scéně od okamžiku, kdy Valné shromáždění OSN zavázané čl. 13 Charty OSN¹ podpořilo rezolucí 48/31 z 9. prosince 1993² rozhodnutí Komise OSN pro mezinárodní právo zahrnout do kodifikačního programu bod nazvaný „Právo a praxe týkající se výhrad ke smlouvám“.³ Výhrady coby mezinárodně právní

institut, jenž obsahují v psané formě tři normativní smlouvy: Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969),⁴ Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám (1978)⁵ a Vídeňská úmluva o právu smluv mezi státy a mezinárodními organizacemi (1986).⁶ jsou teoreticky i prakticky stále **zauzlenou otázkou**. Proto bylo přijato rozhodnutí svěřit výhradám samostatnou a hlavní úlohu, přičemž kodifikační název se zkrátil a dnes zní „**Výhrady ke smlouvám**“.⁷

* Doc. JUDr. Dalibor Jílek, CSc., Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Úvod čl. 13 Charty OSN zní: „Valné shromáždění dává podnět ke studiu a činí doporučení s tím cílem, aby byla podporována mezinárodní součinnost na poli politickém a aby byl posilován pokrok v rozvoji mezinárodního práva a jeho kodifikace.“ Ustanovení bývá vnímáno jako „most“ mezi funkcemi Valného shromáždění zajišťujícími udržování míru a bezpečnosti a funkcemi více legislativního charakteru, které sledují konstruktivní úsilí dosáhnout spolupráce mezi státy. B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Oxford, 1995, str. 267–268.

² *Srov. Report of the International Law Commission (ILC) on the work of its forty-ninth session (12 May – 18 July 1997)*, New York, 1997, str. 94.

³ Tamtéž, str. 94.

⁴ „Výhrada je jednostranné, jakkoli formulované nebo označené prohlášení učiněné státem při podpisu, ratifikaci, přijetí nebo schválení smlouvy nebo při přístupu k ní, jímž tento stát zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu.“ Text je zveřejněn pod. č. 15/1998 Sb. Dále *United Nations, Treaty Series*, sv. 1155, str. 331.

⁵ „Výhrada je jednostranné, jakkoli formulované nebo označené prohlášení učiněné státem při podpisu, ratifikaci, přijetí nebo schválení smlouvy nebo při přístupu k ní nebo při oznámení právního nástupnictví do smlouvy, jímž tento stát zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu (překlad D.J.).“ *United Nations Juridical Yearbook*, 1978, č. E.80.V.1, str. 106.

⁶ „Výhrada je jednostranné, jakkoli formulované nebo označené prohlášení učiněné státem nebo mezinárodní organizací při podpisu, ratifikaci, formálním potvrzení, přijetí nebo schválení smlouvy nebo při přístupu k ní, jímž tento stát nebo tato organizace zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu nebo této organizaci (překlad D.J.).“ *United Nations Juridical Yearbook*, 1986, č. E.94.V.2, str. 218.

⁷ *Report of ILC, fifty-second session (1 May – 9 June and 10 July – 18 August 2000)*, New York, 2000, str. 209 a násl.

2. ANALYTICKÉ VYMEZENÍ VÝHRAD A POKUS O SYNTÉZU

Komise OSN pro mezinárodní právo dospěla k návrhu doporučení (*guidelines*), které prozatímně schválila v prvním čtení.⁸ Juxtapozice právního vymezení výhrad ve shora zmíněných kodifikačních úmluvách neobjevuje zcela nic nového. Nová legální definice jako analytický druh⁹ syntetizuje předchozí vymezení, čímž dosahuje obsaženosti a *mutatis mutandis* překonává rozdíly v *definiens*.¹⁰ Shodná však zůstávají principiální sousloví, k nimž se řadí slovní vazba „zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy“.¹¹ Frázi charakterizuje škála dvojjedností, které lze postupně objevovat v úmyslu deklaranta (stát a mezinárodní organizace) a smyslu výhrad. Sousloví taktéž naplňuje *diferenční funkci*, protože výhrady musejí být odlišeny od jiných jednostranných aktů, ať mají povahu samostatnou¹² anebo nesamostatnou.¹³

3. ÚMYSL DEKLARANTA

Poněvadž předchozí formulace postrádá smluvní jazykovou původnost i závaznost, musí být konfrontována s autentickým zněním. V anglické frázi (*it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provision of the treaty*) snad jediné slovo vyvolává pochybnost. Sloveso „purport“, které uvozuje frázi, vyznačuje řadu významů (*polysém*) a nadto se v jeho českém překladu objevují obraty směřující úmysl se smyslem.¹⁴ Anglickému slovesu sice v kontextu sousloví chybí jednoznačnost i ostrost, tuto však odstraňují přípravné práce Komise OSN pro mezinárodní právo. Podle kodifikačního orgánu výraz jednoduše zna-

mená, že „hledané právní účinky aktu nemohou být dosaženy z různých důvodů (protiprávnost, námitky jiných smluvních stran)“.¹⁵ Kodifikační orgán přisuzuje vyvolenému obratu jakoby vnější rozměr a chápe ho také v instrumentálním a relačním významu, protože zamýšlená výhrada má sice vyvolat subjektivně očekávaný cíl (zrušit nebo změnit právní účinky ustanovení), který by měl být dosažen, nicméně nemusí, a to zásadně v závislosti na právních okolnostech. Takto Komise OSN pro mezinárodní právo jednak zmiňuje otázku **nepřipustnosti** výhrad, jednak se vrací k **podstatě** mezinárodní smlouvy, jež může být s prostotou popsána jako návrh a jeho přijetí.

Trojice Vídeňských smluv v čl. 2 odst. 1 písm. a) charakterizuje mezinárodní smlouvu jako dohodu a tím vrhá definici do stínu tautologie, nebýt toho, že podstatné jméno „dohoda“ může být újeji vysvětleno jako shodný projev vůle smluvních stran čili chápáno v čirém voluntaristickém pojetí, anebo jako **společný a vzájemný souhlas** (*common a mutual consent*).¹⁶

Poslední slovní vazba, rovněž uvádějící důvod závaznosti mezinárodní smlouvy, nabývá na citlivé důležitosti v kontextu účinnosti výhrad. Jestliže jeden stát zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinky ustanovení, ostatní smluvní strany musejí na úmysl (návrh) reagovat. Tím se uvádí do pohybu vzájemné působení smluvních stran a hledání shody, byť konsens nemusí být mezi smluvními stranami nevyhnutelně nalezen.

Doslovné porozumění výrazu „společný“ nutně tíhne k **jednomyslnosti**, totiž k předpokládanému výsledku, že uplatněná výhrada musí být přijata všemi smluvními partnery. Požadavek jednomyslnosti tu splňuje hlubší účel zajistit **soudržnost a celistvost** normového obsahu mezinárodní smlouvy.¹⁷ Společný souhlas ve smyslu jednomyslnosti ovšem zahrnuje re-

⁸ Tamtéž, str. 222.

⁹ „Article 2.1.d is an analytical definition of the kind *per genus proximum et differentiam specificam*.“ L. LUNZAAD, *Reservations to UN - Human Rights Treaties. Ratify and Ruin? Dordrecht - Boston - Londýn, 1995, str. 32.*

¹⁰ Summary of Practice of the Secretary - General as Depositary of Multilateral Treaties. Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs. New York, 1994, str. 49.

¹¹ „Výhrada je jednostranné, jakkoli formulované nebo označené prohlášení učiněné státem nebo mezinárodní organizací při podpisu, ratifikaci, formálním potvrzení, přijetí, schválení smlouvy nebo při přístupu k ní nebo při oznámení právního nástupnictví do smlouvy státem, jímž tento stát nebo tato organizace zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu nebo této mezinárodní organizaci (překlad D.J.).“ Report of ILC, fifty - second session (1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000), New York, 2000, str. 222.

¹² Srov. Unilateral Acts of States, tamtéž, str. 176-208; J. MALENOVSKÝ, *Mezinárodní právo veřejné*. Brno, 1997, str. 139-140; M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia. The structure of International Legal Argument*, Helsinki, 1989, str. 303-310.

¹³ Kodifikace mezinárodního práva implikuje systemizaci pravidel chování, jakož i logické utřídění jednotlivých vzorů chování. Komise OSN pro mezinárodní právo pečlivě rozlišuje mezi jednotlivými nesamostatnými (závislými) akty, které nemohou být výhradami. Report of ILC, fifty - second session (1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000), New York, 2000, str. 223-224.

¹⁴ „Mít smysl, znamenat, mít význam, značit, mít za cíl, chtít, dělat si nárok, chtít budít dojem, vyjádřit, oznámit, prohlašovat navenek, jevit zdání bytí, úmyslu, nároku atd.“ Black's Law Dictionary, St. Paul, 1990, str. 1151.

¹⁵ „The expression ‚purports to‘, which appears in the definition both of reservations and of interpretative declarations, simply means that the legal effect sought by the author cannot be achieved for various reason (wrongfulness, objections by other contracting parties).“ Report of ILC, fifty - second session (1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000), New York, 2000, str. 254.

¹⁶ M. E. VILLIGER, *Customary International Law and Treaties*. Dordrecht - Boston - Lancaster, 1985, str. 146-147.

¹⁷ Č. ČEPELKA, *Právo mezinárodních smluv. Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. Praha, 1999, str. 34-35; J. M. SINCLAIR, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester, 1973, str. 41; LORD MCNAIR, *The Law of Treaties*, Oxford, 1961, str. 166 a násl.

álnou možnost, že jediná smluvní strana může zmařit účast jiného signatáře na smlouvě, když projeví svůj nesouhlas s učiněnou výhradou.

Vídeňské úmluvy (čl. 20 odst. 1, 2 a 3) udržují tradici jednomyslného souhlasu (apriorní či následné přijetí) ve vztahu ke konkrétním případům, kdy kompaktní provádění závazků se stává podstatnou podmínkou smlouvy. Vídeňské kodifikační instrumenty neabsolutizují princip jednomyslnosti, nýbrž vyhovují relativní dynamice mezinárodního života, kulturní, hospodářské, politické i právní rozmanitosti mezinárodního společenství a tím individuálním zájmům členů, jakož i toužebnému ideálu univerzality. Proto přidavné jméno „společné“ může být chápáno až ve významu „dvoustranné“, což představuje druhé mezní porozumění výrazu v kontextu mnohostranných ujednání. Mezi oběma krajnostmi existují další možnosti. S tím se spájí i jev bilateralizace návrhu deklaranta a jeho výslovné či mlčenlivé přijetí jiným subjektem.

Když kdokoli odpovídá na otázku, co znamená společný souhlas ve věci výhrad, nemůže opomenout požadavek vzájemnosti. Myšlenka vzájemnosti je nerozlučně spjata s myšlenkou smlouvy¹⁸ a projevuje se nutně ve výhradách.

Reciprocita jako věčná hybná síla mezinárodních vztahů se dotýká nejenom formální souvztažnosti práv a povinností smluvních stran, ale bezpochyby reálných výhod a nevýhod, které z plnění smluvních ustanovení mohou vzejít, což zasahuje do bytostných zájmů každého smluvního partnera. Proto v substantivním dosahu může výhrada narušit rovnováhu **faktických přínosů i nevýhod** plynoucích z dodržování vzájemných závazků. Míra snížení „smluvního užítku“ či zvýšení záporných dopadů bude určitě rozhodovat o přijetí či nepřijetí výhrady. Smluvní pragmatismus se zde tlačí do popředí a nemůže být opomíjen.

Ryze technicky vzato, přijímání a odmítání výhrad ztělesňuje specifický právní režim. Přijímá-li druhý partner mnohostranného ujednání zamýšlenou výhradu, platí mezi oběma stranami předmětná smlouva v rozsahu navrženém deklarantem. Smluvní strana může výhradu odmítnout, poté uplatněná **prostá námitka** znamená, že vyhrazené ustanovení se nepoužije ve vzájemných vztazích mezi dotčenými subjekty, čímž se obsahově omezuje předmětná smlouva.¹⁹

Avšak **kvalifikovaná námitka** druhého partnera vůči vznesené výhradě zapřičiňuje, že smlouva jako celek nevstupuje v platnost mezi ním a deklarantem, čímž se ale nenarušují ostatní reciproční vztahy mezi jinými partnery. Uplatnění kvalifikovaných námitok všemi stranami má vždy za následek, že navrhovatel výhrady se nestane účastníkem smlouvy. Uplatněné výhrady a jejich (ne)přijetí mohou založit proměnnou strukturu recipročních vztahů mezi smluvními partnery.

Výhrada se může střetnout s výslovným nebo implicitním zákazem, který stanoví daná mezinárodní smlouva. Obě právní situace předvídá čl. 19 písm. a) a b) Vídeňských úmluv. Je-li výhrada v kolizi s předmětem a účelem smlouvy, který nadto nemusí být navěky totožný s původním úmyslem smluvních stran, jehož mimo jiné vyjadřují smluvní pravidla chování, ale může být v čase konkretizován, zdokonalován a rozšiřován,²⁰ pak řešení situace závisí na zhodnocení učiněném smluvními stranami.²¹ Právě ve vztahu k výhradám, které jsou zakázány ve shodě s čl. 19 písm. c) převládá nejednotná aplikační praxe, což se projevuje také v objektivním posuzování přípustnosti výhrad implementačním (kontrolním)²² nebo nestranným a nezávislým soudním orgánem.²³ I postoj států zůstávají divergentní, když zřetelně neurčují právní účinek své reakce na navrženou výhradu, která je smlouvou zakázána, což vyvolává nepřehledný právní stav, kdy není průzračné, zda-li mezi státem, který předložil výhradu, a ostatními smluvními stranami vzniká právní poměr a jestli je vzata v úvahu učiněná výhrada. Někdy státy reagující na výhradu respektují účast takového státu na smlouvě, aniž uznají tuto rezervaci, jindy zase výhradu akceptují. Výsledné řešení takové právní situace by mělo být v zásadě subjektivní a ponecháno na vůli státu, jenž podal výhradu, zda-li chce zůstat stranou instrumentu bez výhrady, anebo nebýt vůbec smluvním partnerem. Do okamžiku svého rozhodnutí nemůže být smluvní stranou.

Sloveso „zamýšlí“ implikuje kromě zevního relačního rozměru také jakousi **vnitřní dimenzi**. Když se zamění toto sloveso s podstatným jménem „úmysl“ v jazykové hře, přičemž nahrazující substantivum se už dávno ustálilo v mezinárodní praxi a nauce spíše ve významu, který ztrácí psychologickou esenci, pak termín zejména označuje **vnitřní přípravu nějakého**

¹⁸ B. KUČERA, Vzájemnost (reciprocita). In: Slovník veřejného práva československého, Brno, 1948, sv. V, str. 533.

¹⁹ Č. ČEPELKA, op. cit. pod 17, str. 36; A. AUST, Modern Treaty Law, Cambridge, 2000, str. 108–112.

²⁰ F. OBST, The Original Canons of Interpretation of the European Court of Human Rights. In: M. DELMAS – MARTY, The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restrictions. Dordrecht – Boston – Londýn, 1992, str. 292.

²¹ V mezinárodním právu smluvním platí autonomie (svoboda) vůle stran.

²² Srov. Posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 28 May 1951, ICJ Reports 1951, str. 15; European Court of Human Rights, Judgment of 29 April 1988, *BELLOS CASE*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, sv. 132, str. 22; J. I. CHARNEY, Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals? *Recueil des Cours*, Haag – Boston – Londýn, 1999, str. 159–172.

²³ European Commission of Human Rights, decision of 5 May 1982, *Temelitsch Case*, Decisions and Reports, April 1983, str. 131–132.

rozhodnutí,²⁴ ale rovněž samotný výsledek procesu, tak se spěje k poznání dalšího obsahového znaku pojmu.

Úmysl státu anebo mezinárodní organizace založit výhradu není zcela tajemný, nečitelný, ani nepoznatelný,²⁵ jak se na první pohled může zdát, zejména když stát pojmově charakterizuje vláda²⁶ chápaná v dynamickém (a nejenom institucionálním) pojetí a mezinárodní organizaci její orgány,²⁷ které jsou nositeli procesu a tvůrci rozhodování. Aniž by byly přehlíženy zásadní i fenomenální rozdíly mezi státy a mezinárodními organizacemi jako subjekty mezinárodního práva a aktéry mezinárodních vztahů, lze přípravu rozhodování o výhradě popisovat na modelu organizačního procesu.²⁸

Státy i mezinárodní organizace představují soubory různých orgánů usazených v relativně pevných strukturách, přičemž jen některé se mohou zapojit jako součásti byrokratického aparátu do přípravy a přijímání mezinárodních smluv.²⁹ Přitom taková jednání zpravidla nezůstávají mimo právní úpravu čili nenacházejí se v právním vakuu.³⁰ Tudíž proces sjednávání smluv a zamýšlení výhrad je řízeným postupem. A konečně o řadě jednání se vedou pečlivé úřední záznamy. Takto úmysl deklaranta může být racionálně poznáván a hodnocen zejména skrze ustálené úřední procesy, které se odehrávají uvnitř států a mezinárodních organizací. Právě k nim se váží dokumenty coby důkazy, které lze ověřovat a v nich hledat odpovědi na záměry deklaranta, pakliže formulace prohlášení zahrnují nejasnosti. Palčivou otázkou ovšem zůstává, zdali patřičné materiály jsou přístupné ostatním smluvním stranám v citlivé době posuzování původního úmyslu deklaranta přijmout výhradu. Navzdory tomu, že státy i mezinárodní organizace se raději chovají velmi zdrženlivě i místy zastřeně, čímž se také snaží ochránit své zájmy, a úmysly bezprostředně nepředestírají či nezveřejňují, mohou být intence a subjektivní pohnutky objektivizovány. To ovšem nevylučuje bolestivou těžkopádnost získávání informací o úmyslu deklaranta, ani skutečnou nemožnost údaje získat.³¹ Potom nezbyvá smluvním stranám anebo nestranným mezinárodním

orgánům spoléhat jen na posuzování výsledného produktu podle jeho právních účinků, které vyvolává či může vyvolat. U jednostranného aktu nesamostatné povahy (výhrada či výkladové prohlášení) nemusí být pokaždé průzračně jasné, co deklarant míní a jaké důsledky svým činům přisuzuje. Nehledě k tomu, že úmysly aktérů a následky jejich mezinárodních skutků se mohou rozcházet.

4. SMYSL VÝHRAD

Ve starověku nebyly u právních aktů posuzovány záměry osob, nýbrž hodnocení se soustředilo na vnější jednání. Tak se jednoduše odstraňoval možný střet mezi úmysly a následky činů. Podle „Samuelova vyprávění“ Starého zákona ten, kdo se dotkl archy úmluvy, musel být stížen smrtí, bez ohledu na jeho dobré či zlé úmysly. Dle starozákonního příběhu, když byla archa úmluvy přepravována do Jeruzaléma, hrozilo převržení vozu taženého voly, kočí Uza se jal zabránit zkáze archy a ve snaze uchovat ji před pádem, dotkl se jí. Tu vzplál hněv Jáhnův proti Uzovi a Bůh ho srazil tam kvůli jeho provinění, takže tam vedle archy zemřel.³² Nejinak tomu bylo u Chammurabiho kodexu, kde 282 právní ustanovení vtasaná do dioritové stély zohledňovala skutky namísto záměrů. Tedy činy nevyhnutelně procházely objektivní zkouškou, kdežto úmysly byly ponechány vlastnímu nehodnotčímu osudu.

Ani Komise OSN pro mezinárodní právo se nevzdává objektivního způsobu nazírání na výhrady ke smlouvám. Míní, že při hodnocení právního charakteru prohlášení svázaného s mezinárodní smlouvou nemožno výhradně spoléhat na subjektivní přezkoumávání úmyslu deklaranta.³³ Takto zjišťování možných objektivních (vnějších) účinků prohlášení učiněného deklarantem směřuje ke smyslu výhrad. Smluvní „spoluhráči“ nebo nezávislý a nestranný orgán musejí analyzovat jednostranný akt v jeho právním dopadu v poměru k mezinárodní smlouvě. Tito aktéři disponují kánony poznání právních vzorců chování, jež jsou založeny ve výkladu. Každé prohlášení předsta-

²⁴ „There remained preparatory work. The Court recognised that it was necessary to ascertain the original intention of those who drafted the declaration.“ Yearbook of the European Convention on Human Rights. Dordrecht – Boston – Londýn, 1988, str. 140.

²⁵ „particularly since States and international organization seldom explain their intentions.“ International Law Commission. Report on the work of its fifty – first session (3 May – 23 July 1999), New York, 1999, str. 253.

²⁶ Srov. čl. 1 Montevidejské úmluvy o právech a povinnostech států z roku 1933.

²⁷ Srov. P. H. F. BEKKER, The Legal Position of Intergovernmental Organizations. The Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities. Dordrecht – Boston – Londýn, 1994, str. 41; C. F. AMERASINGHE, Principles of the Institutional Law of International Organizations. Cambridge, 1996, str. 133 a násl.

²⁸ V teorii mezinárodních vztahů bývají rozlišovány nejméně tři konstrukce chování vlád: model (klasický) racionálního aktéra, model organizačního procesu a model vládní (byrokratické) politiky. M. HOLLIS – S. SMITH, Teorie mezinárodních vztahů. Brno, 2000, str. 166 a násl.

²⁹ Tamtéž, str. 168–172.

³⁰ V tomto ohledu nutno odlišovat organizační struktury států a mezinárodních organizací a formy regulace.

³¹ R. JENNINGS – A. WATTS, Oppenheim's International Law. Londýn, deváté vydání, díl I, str. 1242.

³² K. LIESSMANN – G. ZENATY, O myšlení. Úvod do filosofie. Votobia, 1994, str. 71.

³³ International Law Commission. Report of the work of its fifty – first session (3 May – 23 July 1999), New York, 1999, str. 254.

vuje jazykovou konstrukci,³⁴ kterou lze jediné vyložit v souvislosti se smlouvou (systematická interpretace), k níž se bezprostředně upíná. Přitom čl. 31 Vídeňských úmluv nazvaný „Obecné pravidlo výkladu“ nestanoví hierarchii výkladových kánonů. Jejich použití závisí na rozumné a logické úvaze subjektu. Z povahy věci vyplývá, že zjištění účinků aktu věrně slouží kromě systematické interpretace také účelový výklad, skrze něž možno rozeznávat i rozlišovat účel a předmět smluvního instrumentu, jakož i samotného závislého aktu.

Tím rozhodně není zapovězen jiný výkladový postup. Prostřednictvím výkladu coby pracovní hypotézy dotčený subjekt zjišťuje, zdali prohlášení deklaranta vylučuje nebo mění právní účinek určitých ustanovení smlouvy či, celistvě zkoumáno, celého instrumentu, tedy omezuje-li aplikační působnost smluvních ustanovení: *ratione loci, personae, temporis et materiae*. Přitom jednostranný akt může zužovat územní, osobní, časovou nebo věcnou působnost smluvních pravidel buď izolovaně (jednostranně), anebo restriktivně zasahovat do vícera aplikačních rozsahů smlouvy.³⁵

K autoritativnímu výkladu je v zásadě oprávněna smluvní strana, ledaže instrument svěřuje takovou interpretaci jinému orgánu nebo organizaci.³⁶ Takto se hodnocení objektivních účinků prohlášení nevyhnutelně vrací do říše „subjektivismu“. Pak v případě připustnosti výhrady z hlediska účelu a předmětu smlouvy může předpokládané hodnocení vyústit do alternativních postojů stran.

Definiční sousloví charakterizující výhradu coby vyloučení či změnu právního účinku smluvních ustanovení výslovně nezahrnuje aspekt příčinné podmíněnosti. Literární opomenutí spočívající v neuvedení důvodů pro předložení výhrady zaslepuje jejich smysl.

Dílicí smluvní klauzule může nepokrytě vyvolat nesouhlasný postoj jinak na smlouvě zainteresovaného subjektu. Ustanovení podléhající výhradě artikulované státem anebo mezinárodní organizací může vzbuzovat interpretační nejasnosti a vést k právní nejistotě. Rudimentární právní nedostatečnost nebo formulační nejednoznačnost či neostrost částí smluvního textu se

tak stávají příčinou odmítnutí některých ustanovení.

Předchozí hypotetický případ se objevuje zřídka v mezinárodní praxi. Ta často nabízí důvody, které lpí v rozpornosti smluvního ustanovení a pravidel vnitrostátního řádu či vnitřních norem deklaranta. Zejména státy opomíjejí uvést do souladu vnitrostátní normy se smluvními standardy. Jindy si stát chce uchovat postavení výlučného zákonodárce ve vyhrazené právní oblasti a proto odmítá akceptovat konkrétní smluvní ustanovení. Výhrada může být zdůvodněna i odlišnou ústavně právní tradicí i regulací, která musí být relativně stabilně zachována. To platí i pro vnitřní předpisy, které nepožívají nejvyšší právní sílu.

Výhrady mohou být zdůvodněny odlišností smluvní úpravy taktéž vůči jiným normativním systémům. Ustanovení se může přičít morálním příkazům a zákazům i náboženským imperativům, pokud si stát neuchovává neutralitu ve víře. Jako důvod výhrad vystupuje také politická idea či celá ideologie. V těchto souvislostech deklarant nachází ve výhradě převážně právní nástroj konstituování systémové harmonie, třebaže vždy podmíněné smluvním konsensem, neboť smlouva je normativní partnerství, které přináší vzájemný prospěch.

5. MEZI KODIFIKAČNÍ PREMIÉROU A DERNIÉROU

Jediná fráze v kodifikační definici výhrad vzbuzuje řadu úvah a vyvolává racionální konotace. Přestože výhrady setrvávají v „subjektivním silovém poli“, což determinují svoboda smluvních stran, která tkví ve volbě partnera, formy a normového obsahu smluvního instrumentu, ale i hlubinná a konstantní „anarchie“, kteroužto vysvětluje nepřítomnost nadřazené moci v mezinárodním systému, vstupují do jejich teoretického i praktického posuzování objektivní aspekty. Naopak do objektivního uchopení výhrad zase vstupují subjektivní náhledy. Subjektivního i objektivního porozumění výhrad se nikdy nelze vzdát, byť těžiště právního režimu rezervací je předem dáno.

³⁴ M. COCCIA, Reservations to Multilateral Treaties on Human Rights. California Western International Law Journal, 1985, str. 10, citováno podle ILC. Report of the work of its fifty – first session (3 May – 23 July 1999), New York, 1999, str. 25.

³⁵ „The same is true of reservations that exclude or limit the application of a treaty:

- a) To certain categories of persons;
- b) Or of objects, especially vehicles;
- c) Or to certain situations;
- d) Or to certain territories;
- e) Or in certain specific circumstances;
- f) Or for special reasons relating to the international status of their author;
- g) Or to the author's national laws; etc.“

Tamtéž, str. 212–213.

³⁶ „The right of giving an authoritative interpretation of a legal rule belongs solely to the person of body who has power to modify or suppress it.“ Advisory Opinion of 6 December 1923, JAWORZINA CASE, PCIJ, Serie B, č. 8, str. 37.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Poměrnost voleb a velikost volebních obvodů

Zdeněk Koudełka*

Ústavní právo je právním odvětvím, které úzce souvisí s politikou. Ústavní soud je pak soudem, který ze všech soudů svou činností do politiky nejvíce vstupuje. Toto je pravda, kterou si je nutno plně uvědomit a to nejvíce ze strany těch, kteří s ústavností pracují, aby znali své meze „objektivnosti“, což plně platí i o autorovi tohoto textu.¹ Samozřejmě pak otázky ústavnosti a rozhodnutí Ústavního soudu nemohou být prosty vlivu kategorií, které spíše než s právem spojujeme s politikou, včetně ideologizace postojů a východisek jednotlivých účastníků operujících s pojmem ústavnosti. V následujícím textu přiblížím jeden prvek z boje o volební reformu do Poslanecké sněmovny v Čechách, na Moravě a ve Slezsku – velikost volebního obvodu. Tento prvek, kterému se povětšinou věnuje pozornost jen na stránkách politologických časopisů, se stal symbolem boje o volební reformu, k níž se vyjádřil i Ústavní soud. Hranice poměrného a většinnového volebního systému se stala předmětem sváru, který nevedl k jednoznačnému určení konkrétních zlo-

mových hodnot (např. kolik mandátů je nutno volit ve volebním obvodu, aby byly poměrné volby), ale plně se v něm uplatnily postoje aktérů.

Dne 15. 7. 2000² podepsal prezident návrh na zrušení některých ustanovení volebního zákona ve znění novely přijaté Parlamentem na návrh vlády z iniciativy ČSSD a ODS (dále jen volební zákon).³ Předmětem prezidentova podání byl nesouhlas⁴ s:

1. zvětšením počtu volebních obvodů (krajů)⁵ z 8 na 35 (§ 27, přílohy 1 a 2 volebního zákona),
2. zavedením formule nového volebního dělitele (§ 50 odst. 1 volebního zákona),
3. stanovením minimálního přidělu mandátů pro volební obvod na 4 (§ 48 ods. 4 volebního zákona),
4. zavedením jednotné uzavírací klauzule pro strany ve výši 5% bez ohledu na to, zda kandiduje sama nebo maximálně v rámci koalice čtyř

* JUDr. Zdeněk Koudełka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Např. slovenský Ústavní soud vědom si úzké spojitosti obou kategorií nazval svůj odborný časopis Ústavnost a politika.

² Návrh byl Ústavnímu soudu doručen 17. 7. 2000 a tímto dnem bylo zahájeno řízení pod čj. Pl. ÚS 34/2000. Vyjádření k návrhu obhajující vůli Parlamentu dal předseda Poslanecké sněmovny VÁCLAV KLAUS dne 22. 8. 2000. Později 1. 9. 2000 podala proti tomuto zákonu skupina senátorů rovněž návrh na zrušení části volebního zákona (Pl. ÚS 42/2000, zastoupení brněnskou advokátkou KATEŘINOU ŠIMÁČKOVOU) a to jednak ze stejných důvodů jako prezident a dále napadla jako protiústavní i existenci volebních kancí do Poslanecké sněmovny a snížení státního příspěvku za hlas z 90 na 30 Kč i fakt, že se státní příspěvek za volby nevyplácí stranám, které získaly méně než 2% hlasů. Ve věci volebního zákona Ústavní soud návrh skupiny senátorů odmítl z důvodu již zahájeného řízení a skupina senátorů se vlastního řízení o návrhu prezidenta účastnila jako vedlejší účastník.

³ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ve znění zákona č. 204/2000 Sb. Tato změna volebního zákona byla dosažena především v 8 členné komisi ČSSD (ZDENĚK KOUDELKA, PAVEL RYCHETSKÝ, VLADIMÍR ŠPIDLA A ZDENĚK ŠKROMACH) a ODS (MIROSLAV BENEŠ, LIBUŠE BENEŠOVÁ, MARTIN KOCOUREK A MILAN KONDR). MICHAL KLÍMA v textu Volební reforma v ČR v letech 1998–2000, Politologický časopis 3/2000, s. 228 nesprávně uvádí 6 člennou komisi s odkazem na novinové články. Chyba je zřejmě způsobena tím, že komise vznikala postupně, přičemž za ČSSD 10. 7. 1999 jmenovalo tři členy Předsednictvo ČSSD (usnesení 62/4/99) s tím, že dalšího člena jmenuje Poslanecký klub ČSSD. Dne 13. 7. 1999 jmenoval Poslanecký klub ČSSD čtvrtého člena komise (Z. KOUDELKA usnesením 3/2/S/7/99). V Klímově textu je však více nepřesností, když na s. 230 název Imperialiho dělitele vyvozuje z jeho imperiální povahy a ne ze jména belgického senátora Imperialiho (viz JAN FILIP: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů, Časopis pro právní vědu a praxi 2/2000, s. 246.) Na s. 231 Klíma uvádí, že ODS navrhovala snížení počtu poslanců z 200 na 160, což též není pravda, jelikož návrhy ODS byly na 162 poslanců (dvojnásobek 81 senátorů) či 181 (o 100 více než senátorů). Blíže o tvorbě změny volebního zákona ZDENĚK KOUDELKA: Změna volebního systému, Politologický časopis 1/2000, s. 90–95 a K diskuzi o změně volebního systému, Časopis pro právní vědu a praxi 2/2000, s. 241–245.

⁴ Prezidentovy námitky odpovídají tomu, pro co byla novela volebního zákona nejčastěji kritizována. Spolu s ní byla též kritizována téměř souběžně přijatý zákon č. 340/2000 Sb. měnící zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, který změnil pravidla státního financování politických stran. Např. MICHAL KLÍMA v textu Volební reforma v ČR v letech 1998–2000, Politologický časopis 3/2000, s. 235 uvádí, že nová pravidla omezují financování malých stran ve prospěch velkých. Vůbec však nereaguje na skutečnost, že novela zákona zavedením příspěvku na mandát krajského zastupitele umožňuje v rozsáhlejší míře než dříve státní financování malých neparlamentních stran.

⁵ Z hlediska teoretického je použito označení volební obvod, i když zákon hovoří o volebních krajích, čímž jednak převzal označení dosavadní vycházející z 8 správních krajů a jednak se tím odlišuje územní jednotka pro volby do Poslanecké sněmovny od územní jednotky pro volby do Senátu, kterou zákon výslovně označuje jako volební obvod.

stran – sčítací klauzule pro koalice (§ 49 ods. 1 a 3 volebního zákona).

V následujícím textu se budeme zabývat jen problematikou počtu volebních obvodů. Tato změna spolu se zavedením nového volebního dělitele (Kondelka) byla pro existenci volebního zákona zásadní, protože zrušením dotčených ustanovení nebude moci být naplněn účel přijetí zákona (vytvoření většinové vlády maximálně z koalice jedné velké a jedné malé strany) a volby nebude možno podle volebního zákona vůbec provést. Parlament musí přistoupit k nové zákoně úpravě. Obě dotčená ustanovení volebního zákona Ústavní soud zrušil.⁶

Prezident nemůže navrhnout Ústavnímu soudu zrušení zákona z hlediska svého politického nesouhlasu (k tomu slouží prezidentské veto), ale jen z hlediska neústavnosti. A jen z důvodu neústavnosti může Ústavní soud zákon nebo jeho část zrušit. V případě počtu volebních obvodů a nového systému volebního dělitele namítal prezident rozpor s ústavní zásadou, že volby Poslanecké sněmovny jsou založeny na zásadě poměrného zastoupení.⁷ Blíže však toto tvrzení neodůvodnil.

POČET VOLEBNÍCH OBVDŮ

Prezident i Ústavní soud považoval zvýšení počtu volebních obvodů za prvek, který vychyluje volební systém k většinovému volebnímu systému. Ústavní soud zrušil ustanovení o počtu volebních obvodů s poukazem na to, že poměrnost voleb do Poslanecké sněmovny je zjišťována v celém státě, nikoliv v rámci jednotlivého volebního obvodu.⁸ Tímto nastolil obha-

jitelnou domněnku, že lze mít poměrnost zachovanu ve volebním obvodě, ale již nikoliv ve státě, jakožto součtu všech volebních obvodů. Tato domněnka je logicky nemožná.

Z hlediska ústavnosti je podstatné, zda jsou volby poměrné či většinové, nikoliv možné vychýlení. Je obvyklé, že mohou v obou volebních systémech být zaváděny prvky, které působí tak, že v poměrném systému narušují absolutní poměrnost (uzavírací klauzule, určité formule volebního dělitele, zaručená minima mandátů pro určité skupiny či území⁹) a ve většinovém naopak (různé volební katastry¹⁰, povinné zastoupení určitých skupin). Počet volebních obvodů a počet v nich přidělovaných mandátů sám o sobě neurčuje, zda je systém poměrný či většinový. I ve většinovém volebním systému může být v jednom volebním obvodu rozdělováno více mandátů, byť typické jsou jednomandátové obvody. Voliči však mají tolik hlasů kolik je volených mandátů a ty jsou všechny přiděleny jen jedné vítězné straně (pokud jsou voleni stranické kandidátky), anebo kandidátům podle absolutního počtu získaných hlasů bez ohledu na počet hlasů pro kandidátní listiny¹¹. V poměrném systému musí být zajištěna možnost, aby se v jednom volebním obvodu rozdělovaly mandáty pro více stran. Poměrný volební systém nelze tedy zavést v jednomandátových volebních obvodech. Již ve dvoumandátových volebních obvodech je teoreticky zajištělné, aby mandáty získaly dvě různé strany a vítěz by tedy nezískával všechny mandáty.¹² Je to však velmi nevhodné, neboť záleží na konkrétním stranickém systému jak by se dvoumandátové obvody chovaly. Pokud by dominovala jedna strana nad ostatními, pak zřejmě všechny mandáty získá ona, pokud je stranický systém tvořen dvěma velkými stranami, pak zpravidla budou mandá-

⁶ Nález č. 64/2001 Sb.

⁷ Čl. 18 ods. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁸ Tímto tvrzením se Ústavní soud vypořádal se skutečností, že ve Španělsku jsou poslanci voleni poměrným systémem při minimu 2 mandátů na volební obvod – čl. 68 ods. 2 a 3 Ústavy Španělska z 29. 12. 1978.

⁹ V Dánsku jsou ze 179 členného parlamentu zaručeny 2 mandáty pro Grónsko a 2 pro Faerské ostrovy v poměrném systému, byť by poměrně podle počtu obyvatel obě území měla mít méně mandátů. § 128 Ústavy Dánského království z 5. 6. 1953. Stejně je ve Sněmovně reprezentantů Kongresu USA vyhrazen alespoň jeden mandát pro každý stát – čl. 1 oddíl 2 Ústavy USA z 17. 9. 1787.

¹⁰ Např. v listopadu 1905 byla Moravským zemským sněmem v rámci jazykového vyrovnání tzv. moravským paktem přijata reforma volebního zákona do sněmu, která zavedla rozdílné volební obvody (národní volební katastry) a seznamy voličů zvlášť pro německy a česky mluvící Moravany (národní seznamy voličů). Rozdělena byla též většina z celkového počtu 151 mandátů obsazovaných volbou německy a česky mluvícími Moravany. Řešil se tak trvalý národnostní konflikt, kdy nově ve volebním boji již nesoupeřily německé a české strany, ale německé strany s německými stranami a české s českými, což zmírňovalo nacionální nepřátelství v kampani. Národnostně nerozdělených bylo jen 30 mandátů ve velkostatkářské volební kurii, 6 mandátů pro obchodní a živnostenské komory a virilní mandáty římskokatolického olomouckého arcibiskupa a brněnského biskupa. Většinový volební způsob byl tak deformován k poměrnému zastoupení z hlediska jazykového složení poslanců sněmu. Reforma měla úspěch a zabránila paralyzování Moravského zemského sněmu tak, jak se tomu stalo v Čechách 1908–13 s následným nastolením vládní správy tzv. anenskými patenty z 26. 7. 1913, kdy Český zemský sněm nahradila jmenovaná zemská správní komise. Viz JIŘÍ MALÍŘ: Pokus o soužití, Proglas 9/1990, s. 3–11. Moravské zemské zřízení č. 1/1906 zemského zákoníku moravského, volební řád do moravského zemského sněmu č. 2/1906 z.z.m. Součástí moravského paktu byly i zákony o užívání zemských jazyků a o národnostním rozdělení školských úřadů.

¹¹ Je to tak např. ve volbách obecních zastupitelstev na Slovensku podle zákona č. 346/1990 Sb., o volbách do orgánů samosprávy obcí.

¹² K charakteristikám většinového volebního systému patří to, že vítěz bere vše. Tam, kde tomu tak není, již je možné hovořit o poměrném volebním systému. Výjimkou potvrzující pravidlo je rozdělování více mandátů ve většinovém relativním systému tak jako ve zmíněných komunálních volbách na Slovensku. Někteří autoři proto již dvoumandátové obvody řadí mezi ty, kde lze naplnit poměrný princip – REIN TAAGEPERA: Smysl „principu proporcionality“, Politologický časopis 3/2000, s. 280–281.

ty rozděleny mezi těmito stranami 1:1. Od poměrného volebního systému se však obecně očekává zastoupení více než dvou stran v parlamentu.¹³ Již s ohledem na starou římskou zásadu, že tři jsou kolektiv, je poměrnost volebního systému zaručena při minimu tří rozdělovaných mandátů ve volebním obvodu. Mohou je tak získat až tři různé strany.¹⁴ Prezident ve svém podání vůbec neupřesnil, kolik mandátů je potřeba rozdělit ve volebním obvodu, aby šlo podle něj o poměrný volební systém. Prezidentu se může nelíbit zvolené rozdělení státu do volebních obvodů, nicméně poměrnost volebního systému je zachována při minimálním počtu 3 mandátů rozdělovaných ve volebním obvodu, které mohou získat 3 různé strany. Při tvorbě novely volebního zákona bylo přijato jako minimum pro obvod přidělení 4 mandátů z hlediska procesní jistoty pro předpokládané posuzování zákona Ústavním soudem. Minimum 4 bylo u nejmenších obvodů dáno nejen zákonem, ale i faktickou velikostí, kdy by i v nejmenších volebních obvodech podle voleb 1996 a 1998 byly přiděleny alespoň 4 mandáty.¹⁵

I po zrušení počtu 35 volebních obvodů, je možné jejich počet zvýšit, aniž by se narušil původní cíl novely – posílit strany s velkým ziskem hlasů.¹⁶ Při diskuzích o počtu volebních obvodů odpůrci jeho radikálního zvýšení navrhovali 14 podle počtu nových

samosprávných krajů. Zde je nutné říci, že v nejmenším Karlovarském kraji by se rozdělovalo na základě výsledků voleb 1996 i 1998 šest mandátů. Teoreticky by tedy mohlo být území Čech, Moravy a Slezska rozděleno na volební kraje po 6 mandátech, což znamená při 200 poslancích na 33 volebních krajů.¹⁷ Pokud by se měl zvýšit počet rozdělovaných mandátů ve volebních obvodech nad 6, pak nebude moci být dodrženo pravidlo, že volební obvody nebudou překračovat hranice krajů a malé samosprávné kraje (Karlovarsko, Liberecko) by byly spojeny s územím kraje jiného. Cíl nového systému – vytvoření většinové vlády maximálně z dvoukoalice jedné velké a jedné malé strany, by šlo zachovat i při poklesu počtu volebních obvodů slabě pod 30.

ZÁVĚR

Poměrný volební systém je dán při minimálním počtu 3 mandátů rozdělovaných ve volebních obvodech. Je-li zachována poměrnost voleb v rámci jednotlivých volebních obvodů, pak je zachována i v rámci souhrnu všech volebních obvodů.

¹³ Podmínkou však je pluralita kandidátek. Např. zákon č. 75/1948 Sb., o volbách Národního shromáždění byl založen na poměrném principu volebního čísla Hareovy metody pro 1. skrutinium a Hagenbach-Bischoffovy metody pro 2. skrutinium. Ovšem při praxi jediné kandidátní listiny Národní fronty nebyla splněna základní podmínka voleb – výběr z více alternativ. Šlo vlastně o hlasování plebiscitního typu: ANO (souhlas s kandidátkou) či NE (bílý lístek).

¹⁴ V návrhu zákona bylo dáno jako minimum 4 mandáty z důvodu předběžné opatrnosti pro případ posuzování Ústavním soudem. Autor tohoto textu volil nevhodný popis této politické volby na minimum 4 mandátových obvodů v textu Změna volebního systému, *Politologický časopis* 1/2000, s. 91, kde se věc jeví jako stanovení minima 4 mandátů pro zachování poměrnosti volebního systému. Autor stojí na stanovisku, že zásada poměrného zastoupení je realizována již ve třímandátových obvodech. Zpětně by však při přípravě volebního zákona prosazoval minimálně 6 mandátové volební obvody, zvláště když 4 mandátové budou jen zcela výjimečné (zřejmě jen 2). Zcela nesprávná je však citace MICHALA KUBÁTA, který v textu K diskuzi o změně volebního systému, *Politologický časopis* 3/2000, s. 282 uvádí z autorova již zmíněného článku neexistující údaj, že volební obvody jsou stanoveny jako minimálně 5 mandátové.

¹⁵ Jde o výpočty určené podle výsledků voleb 1996 a 1998. Podle § 48 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu se mandáty rozdělují podle účasti voličů až po volbách. Předem tedy lze při výpočtech použít data jen s určitou pravděpodobností, nikoliv jistotou. Proto není správné tvrzení TOMÁŠE KOSTELECKÉHO v textu Navrhované změny volebního zákona vzešlé z dodatků „opoziční smlouvy“, *Sociologický časopis* 3/2000, s. 300, že Praze bylo přiděleno 25 mandátů. Šlo pouze o výpočty vycházející z toho, že v r. 1996 a 1998 bylo Praze přiděleno 25 mandátů.

¹⁶ Ze zrušení ustanovení o počtu volebních obvodů nelze vyvozovat tvrzení, že by existoval jeden volební obvod pro celý stát. I jeden volební obvod vyžaduje pozitivní úpravu v zákoně včetně řešení volebních orgánů.

¹⁷ Nízký počet mandátů do 5 byl rozdělovan i ve volebním kraji Bratislava při volbách do Sněmovny lidu Federálního shromáždění 1990 a 1992 podle zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění. Přitom nikdo nezpochybňoval poměrnost volebního systému, a to ani prezident VÁCLAV HAVEL, který zákon podepsal (podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci však neměl právo veta). Rovněž není zpochybňováno to, že je u nás zaveden poměrný volební systém do obcí volebním dělitelem Saint Laguë, když nejmenší počet zastupitelů je 5 (malých obcí je značná část) a v obcích větších, kde se volí více než 15 zastupitelů může rada vytvořit volební obvody s minimem 5 mandátů podle § 9 ods. 3 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

Koncepce trestní odpovědnosti mladistvých

Jana Zezulová*

I. ÚVOD

Formování koncepce trestní politiky vůči mládeži přináší řadu otázek. Jednou z nich je i stanovení dolní věkové hranice, jejíž dosažení v době spáchání trestného činu je podmínkou k vyvození trestní odpovědnosti naší nejmladší věkové skupiny populace, u které přichází v úvahu použití prostředky trestního práva (mladiství).

Koncepce trestní politiky vůči mládeži, zvažovaná v rámci celkové rekodifikace trestního práva, byla zhruba až do roku 1996 zaměřena především na stanovení dolní věkové hranice trestní odpovědnosti mladistvého a na jeho trestání.

Zvažována byla úprava spočívající v snížení věkové hranice trestní odpovědnosti na čtrnáctý rok věku u nejzávažnějších trestných činů, např. u těch, které jsou vyjmenovány v ustanovení § 62 odst. 1 trestního zákona (jde o zvláště závažné úmyslné trestné činy) a zachování dosud platné věkové hranice patnácti let u ostatních trestných činů. Navrhovaná dvojí hranice trestní odpovědnosti byla potvrzena Věcným záměrem rekodifikace Trestního práva hmotného z března 1996. Komentář k Věcnému záměru z roku 1996 odůvodňoval snížení věkové hranice u zvláště závažných trestných činů potřebou podrobit osoby starší čtrnácti let trestní odpovědnosti stejně jako osoby mladistvé. Poukázáno bylo přitom na skutečnost, že v posledních desetiletích dochází k výrazným generačním změnám v tom smyslu, že psychické a sociální dozrávání mladé generace výrazně akceleruje a tudíž lze oprávněně vyžadovat trestní odpovědnost již v ranějším věku. Ve prospěch snížení věkové hranice na čtrnáct let je též argumentováno nižší dolní věkovou hranicí trestní odpovědnosti v jiných zemích.

V otázce trestání mladistvých pachatelů zazněl požadavek zvýšení maximální sazby, v jejímž rámci lze mladistvému uložit trest odnětí svobody (§ 79 odst. 1 trestního zákona), na deset let. Stejně tak by mělo dojít ke zvýšení horní hranice trestu odnětí svobody podle § 79 odst. 2, 3 trestního zákona na patnáct let.

II. KONKRÉTNÍ REFORMNÍ AKTY A PROJEKTY

Obrat ve vývoji trestní politiky směrem k samostatnému trestnímu systému nad mládeží lze zaznamenat zhruba od roku 1997. Zvažována je možnost vytvo-

ření zcela nové a samostatné kodifikace trestního práva mládeže, zahrnující nejen otázku určení dolní věkové hranice trestní odpovědnosti a trestání obecně, ale i další jako např. pojetí soudnictví nad mládeží, zřízení speciálních soudů mládeže, úprava řízení v trestních věcech mládeže, vymezení další věkové skupiny mladých dospělých a v neposlední řadě i vypracování postupů a opatření přijímaných vůči osobám mladším patnácti let v případě spáchání činu jinak trestného. Záměr zpracovat samostatnou kodifikaci trestního práva mládeže byl potvrzen vývojem let 1997–1999, kdy na půdě Komise pro rekodifikaci trestního práva hmotného a trestního práva procesního vzniklo celkem šest dokumentů věnovaných nové kodifikaci trestního práva mládeže. V uvedených dokumentech je konstatováno, že společenskou reakcí na kriminalitu mládeže je třeba chápat jako součást komplexní právní ochrany mládeže ve věku do osmnácti let. Komplexní povahu nové právní úpravy by měla zaručit jednak vzájemná provázanost právních norem upravujících danou materii (všechny normy by tvořily jeden celek, byť by šlo o úpravu obsaženou v jediném právním předpisu), jednak soustředění rozhodování ve věci u jednoho specializovaného soudního orgánu. Trestnímu právu mládeže je tak přiznáno nové a významné postavení v rámci právní ochrany dětí v České republice.

Tento naznačený směr vývoje v oblasti trestního práva mládeže pokračuje dodnes. V červnu 2000 byl Ministerstvem spravedlnosti ČR v souladu s vládním usnesením č. 687/1999 předložen vládě ČR Věcný záměr nového zákona o odpovědnosti mládeže za protiprávní jednání a o soudnictví nad mládeží. Osnova byla vládou ČR projednána a schválena v září roku 2000, současně vláda uložila ministru spravedlnosti podle schváleného věcného záměru vypracovat návrh paragrafovaného znění zákona. V současné době je tedy již k dispozici jeho paragrafované znění.

III. POČÁTEK TRESTNÍ ODPOVĚDNOS- TI MLADISTVÉHO DE LEGE LATA

Platný trestní zákon spojuje začátek trestní odpovědnosti u mladistvého s dovršením jeho patnáctého roku věku. V České republice bylo dovršení uvedeného věkového stupně jako dolní věkové hranice trestní odpovědnosti poprvé upraveno trestním zákonem č. 86/1950 Sb. Zmíněné ustanovení nebylo nikdy novelizováno a platí v nezměněné podobě dodnes.

* JUDr. Jana Zezulová, Ph.D., Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Pojetí trestněprávní nauky ohledně způsobu stanovení počátku trestní odpovědnosti po roce 1950 až do současnosti vychází z konstrukce trestní odpovědnosti absolutní, která je charakterizována pevnou dolní věkovou hranicí určující její počátek bez ohledu na vyspělost jedince, resp. na dosažený stupeň mravní a rozumové vyspělosti. Dověšení určitého věku v době spáchání trestného činu je jedinou podmínkou trestní odpovědnosti mladistvého (samozřejmě platí obecné zásady o vyloučené či zmenšené přičetnosti).

Podle českého trestního práva začíná trestní odpovědnost jedince až dnem následujícím po dosažení patnácti let. Z pohledu platné teorie trestního práva hmotného je třeba zdůraznit, že pro vyvození trestní odpovědnosti je dnes klíčový matrikový věk, tedy věk počítaný od data narození, uvedeného v matrice (viz § 11 trestního zákona, který uvádí věkovou hranici patnácti let jako dolní hranici trestní odpovědnosti fyzické osoby). Vedle tohoto věku je třeba zmínit i mentální věk, který vyjadřuje celkovou (nejen tedy rozumovou) vyspělost jedince, tzn. jeho biologickou, psychickou a sociální úroveň, jež podmiňuje rozpoznávací a určovací schopnost pachatele. Jinými slovy jedinec musí nabýt takové míry zralosti, aby byl schopen rozpoznat nebezpečnost svého činu pro společnost a ovládat své jednání. Předpokládá se, že ve věku patnácti let je již jedinec mentálně a psychicky natolik vyspělý, aby mohl chápat význam a důsledky svých skutků a byl schopen podle tohoto rozpoznání usměrňovat své jednání. Tento závěr pak může být zpochybňován nepřičetností jedince ve smyslu § 12 trestního zákona.

V souvislosti s konstrukcí trestní odpovědnosti absolutní je však třeba poukázat na to, že vývoj jednotlivců a získávání potřebných schopností pro odpovědnost je individuálně různý, takže pevná a neměnná věková hranice nemusí vždy vystihovat zvláštnosti konkrétního případu. Jde totiž o to, že konkrétně zjištěný nesoulad mezi matrikovým a mentálním věkem, ještě nemusí nutně znamenat nepřičetnost jedince. Pojetí trestní odpovědnosti absolutní však nedovoluje zohlednit opožděný vývoj jako důvod vylučující trestní odpovědnost mladistvého, pokud nemá povahu duševní poruchy (viz § 12 trestního zákona).

IV. RELATIVNÍ TRESTNÍ ODPOVĚDNOST

Nový pohled na problematiku delikventní mládeže lze zaznamenat na přelomu 19. a 20. století, kdy dochází v řadě států k přijetí speciálních zákonů upravujících trestní právo mládeže a k vytváření samostatných systémů soudnictví nad mládeží. Znovu je nastolena otázka způsobu stanovení počátku trestní odpo-

vědnosti, neboť se ukazuje, že je velmi obtížné určit počátek trestní odpovědnosti pevnou věkovou hranicí.

Solnař ve svých „Základech trestní odpovědnosti“¹ uvádí dvě možné metody určení věku pachatele, který má být vzhledem k věku odchylně posuzován: jedna, která by tento věk přesně určovala, druhá, která by význam věku vymezila podle pružnějšího hlediska, po případě v rámci určitého věku. Solnař poukazuje přitom na to, že pro druhou metodu mluví právě poznaček o individuálním vývoji jednotlivců a s tím spojené jejich individuální získávání potřebných schopností pro odpovědnost, takže pevná a věková hranice nevystihuje zvláštnosti konkrétního případu. Na druhé straně však upozorňuje, že zcela obecné určení by stavělo orgány trestního soudnictví před příliš obtížné úkoly a vyvolávalo by nebezpečí velmi nerovnoměrného rozhodování. Proto již starší právní úpravy stanovily alespoň minimální věk trestní odpovědnosti, v opačném případě by musel soudce v každém jednotlivém případě o odpovědnosti jednotlivce rozhodovat.

Proto řada států sice stanoví minimální hranici trestní odpovědnosti podle průměrné vyspělosti, zároveň však pro určitou věkovou skupinu převyšující tuto minimální hranici uznávají období podmíněné či pochybné (osoby, které spáchaly trestný čin v tomto období, mohly být podle okolností uznány za odpovědné) a zároveň zmírněné (zmírnění odpovědnosti bylo vyjádřeno zvláštními způsoby trestání, možností ukládání výchovných a léčebných opatření). Jinými slovy, mezi dětstvím a dospělostí je vřazen přechodný stupeň – mladistvý, který je prohlášen za věk pochybné přičetnosti. U pachatelů, kteří se nacházeli v tomto věkovém období musel soud zkoumat, zda jejich duševní vývoj dosáhl takového stupně, že je lze pokládat za přičetné a tudíž trestně odpovědné. Takto bylo možné přihlížet k jejich individuálnímu stupni vývoje. Důležité pro posouzení odpovědnosti, resp. neodpovědnosti bylo stanovení podmínek, na základě kterých soudce řešil tuto otázku (nejprve šlo o nedostatek schopnosti rozpoznávací, později byl důraz kladen též na vyspělost mravní, resp. na schopnost určovací).

V těchto právních úpravách je třeba hledat základy konstrukce trestní odpovědnosti relativní, která je chápána v souvislosti s věkem jako podmíněná způsobílost (zralost) jedince být trestným, resp. trestaným². Jde o trestní odpovědnost podmíněnou dosažením určité míry mravní a duševní vyspělosti.

Relativní trestní odpovědnost tím, že zkoumá i zralost jedince v případě pochybností, tedy zohledňuje mentální věk (tj. dosažený stupeň vývoje u konkrétního jedince), umožňuje na něj reagovat již v rámci základů trestní odpovědnosti a nikoli až v rovině právních následků základů trestní odpovědnosti.

I dnes některé státy při posuzování trestní odpovědnosti mladistvého vychází nejen z dověšení určité-

¹ SOLNAŘ, V.: Systém československého trestního práva, Základy trestní odpovědnosti. Academia Praha 1972, s. 192-193.

² VÁLKOVÁ, H.: Věk a jeho význam pro stanovení dolní hranice trestní odpovědnosti. Právní rozhledy, č. 6, 1997, s. 289.

ho věku v době spáchání trestného činu, ale hodnotí i dosažený stupeň jeho rozumové a mravní zralosti. Příkladem takových právních úprav vycházejících u mladistvého z pojetí trestní odpovědnosti relativní jsou kupříkladu zákony o soudnictví nad mládeží v Rakousku a Německu. Konkrétně ustanovení § 4 odst. 2 bodu 1 rakouského zákona o soudnictví nad mládeží z roku 1988 stanoví, že mladistvý, který se dopustí jednání ohroženého trestem není trestný, jestliže není z určitých důvodů dost zralý, aby rozpoznal protiprávnost svého činu nebo aby podle tohoto rozpoznání jednal. Obdobně formulované ustanovení obsahuje německý zákon o soudnictví nad mládeží.

V. KONCEPCE TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI MLADISTVÝCH DE LEGE FERENDA

Návrh zákona o odpovědnosti mládeže za protiprávní jednání a o soudnictví nad mládeží zachovává dosavadní věkovou hranici počátku trestní odpovědnosti, kterou doplňuje o princip relativní trestní odpovědnosti. Mladiství by tedy měli být za své jednání trestně odpovědní v závislosti na dosaženém stupni mravního a rozumového vývoje, a nikoli pouze pouhým dovršením určitého věkového stupně. Konkrétně je navrhováno toto znění: „Mladistvý, který v době spáchání činu nedosáhl takové rozumové a mravní vyspělosti, aby mohl rozpoznat jeho nebezpečnost pro společnost nebo ovládat své jednání, není za tento čin trestně odpovědný.“ Návrh zákona tak reflektuje na skutečnost, že stupeň rozumové a mravní vyspělosti zejména okolo patnácti let věku je u jednotlivých mladistvých velmi rozdílný. Zákon zde tedy bude pouze vyžadovat, aby si mladistvý byl vzhledem ke stupni svého vývoje schopen uvědomit, že „dělá něco špatného“, co hrubě odporuje normám společnosti, ve které žije, nebo aby byl schopen odpovídajícím způsobem usměrnit svoje chování.

I přesto, že je namítáno, že naprostá většina osob mezi patnáctým až osmnáctým rokem je již natolik psychicky (duševně) vyspělá, že je schopna své jednání ovládat a v dostatečné míře rozpoznat jeho následky, bude u mladistvých předmětem pozornosti jejich duševní stav i z hlediska dosažení určitého stupně rozumové a mravní vyspělosti, a to z důvodů již převážně uvedených, navíc je třeba v této souvislosti připomenout, že nelze u této věkové skupiny dopředu vyloučit případy jedinců s neukončeným psychickým vývojem, pro který mohou být tyto schopnosti buď výrazně sníženy nebo i vyloučeny. Je třeba si znovu uvědomit, že uvedený psychický stav není duševní poruchou ve smyslu trestního zákona.

Nezralost mladistvého přitom musí být podstatná, tj. musí být zřejmé, že v době činu ještě nedosáhl

po stránce intelektuální nebo po stránce mravní takového stupně vývoje, jakého zpravidla dosahují jeho vrstevníci. V praxi tedy bude přibírán znalec z oboru psychiatrie mládeže ke zkoumání mladistvého jen v případech, kdy na základě výsledků dokazování budou pochybnosti o jeho duševní zralosti, obdobně jako tomu je v případech pochybností o plné přičetnosti (srov. č. 24/1976 Sb. rozh. tr.). Zákon předpokládá jen pravidelné zkoumání úrovně intelektového a mravního vývoje mladistvého, tedy ne ve všech případech.

Navíc v této souvislosti je třeba zvláště upozornit, že navrhovaný zákon vychází ze zásady, že na každý čin, a to i na čin jinak trestný je třeba adekvátně reagovat, je stanoven s přihlédnutím k specifickému způsobu reakce na delikty mládeže i postup soudu pro mládež v případě, dopustí-li se mladistvý, který není trestně odpovědný z důvodu nízké rozumové a mravní vyspělosti, činu jinak trestného, kdy vůči němu budou použity obdobně postupy a opatření uplatňovaná podle tohoto zákona u dětí mladších patnácti let v občanském soudním řízení. Společenská reakce tedy v žádném případě u těchto mladistvých chybět nebude. Na čin jinak trestný bude reagováno, byť ne prostředky trestního práva.

Tato koncepce trestní odpovědnosti mladistvých navazuje na úpravu československého zákona o trestním soudnictví nad mládeží z roku 1931, která obdobně vycházela z tzv. podmíněné přičetnosti závislé na v době činu dosaženém stupni intelektuálního a mravního vývoje mladistvého. Znamenalo to, že mladistvý byl trestně odpovědný pouze tehdy, pokud dosáhl takového stupně vývoje po stránce intelektuální (schopnost rozpoznávací) a po stránce mravní (schopnost určovací), jaký je obvyklý u jeho vrstevníků a umožňoval mu rozpoznat bezprávnost svého jednání a podle toho toto jednání usměrnit. Tomu pak odpovídá ustanovení § 2 odst. 2 zákona z roku 1931, které prohlašuje mladistvého beztrestným, nemohl-li pro značnou zaozlost v době činu rozpoznat jeho bezprávnost nebo řídit své jednání podle správného rozpoznání. Značná zaozlost v době činu tak byla považována za zvláštní důvod vylučující trestní odpovědnost mladistvého. V komentáři k zákonu z roku 1931 je tato způsobnost (resp. nezpůsobnost) mladistvého označována jako speciální forma přičetnosti (resp. nepřičetnosti)³. Konstrukce trestní odpovědnosti relativní umožňovala soudci přihlédnout v každém jednotlivém případě k individuálnímu stupni vývoje mladistvého a tento dosažený stupeň zohlednit již v rovině základů trestní odpovědnosti.

Pro spolehlivé zjištění skutečností nezbytných k posouzení, zda je tu důvod vylučující trestnost, zákon ukládal povinnost již v průběhu přípravného vyhledávání zjistit poměry mladistvého. V rámci splnění tohoto zákonného požadavku vystupovaly v trestním řízení tzv. osoby přezvědné, tj. osoby, které vypovídaly

³ MIŘIČKA, A. – SCHOLZ, O.: O trestním soudnictví nad mládeží. Praha Čs. kompas, 1932, s. 14.

o osobních, rodinných, majetkových a dalších poměrech mladistvé osoby. Soudu byla také dána možnost opatřit si potřebné informace prostřednictvím tzv. pomocných zařízení pro soudní péči o mládež. Dalším velmi důležitým pramenem poznání osobních poměrů mladistvého bylo lékařské ohledání. Zákon nařizoval ohledání ve všech případech, ve kterých vznikly pochybnosti o úplném duševním zdraví mladistvého a o jeho normálním vývoji.

Závěrem tohoto krátkého rozboru zákona z roku 1931 ohledně určení dolní věkové hranice trestní odpovědnosti lze konstatovat, že zákon se s konečnou platností odchýlil od všeobecné nauky o absolutní trestní odpovědnosti a mezi krajní body této nauky (odpovědný – neodpovědný) vložil pojem tzv. relativní trestní odpovědnosti, která měla tvořit jakýsi přechod mezi absolutní trestněprávní neodpovědností u osob do čtrnácti let a absolutní trestněprávní odpovědností u osob od osmnácti let⁴.

VI. ZÁVĚR

Zásadní otázkou, s níž se musí každý zákonodárce vyrovnat, je otázka určení věku pachatele, který má být vzhledem k věku odchylně posuzován. Jde o důležitou, ne však jedinou otázku koncepce systému trestní justice nad mládeží. Současné reformní akty a projekty, jejichž hmatatelným výsledkem je návrh paragrafovaného znění zákona o odpovědnosti mládeže za

protiprávní jednání a o soudnictví nad mládeží ukazují, že vývoj v oblasti trestního práva mládeže je nakloněn myšlence obnovení samostatného trestního systému nad mládeží, jenž je pojat jako soustava trestních soudů mládeže („Juvenile criminal court“) začleněných do systému obecných soudů. Lze si jen přát, aby připravovaná reforma soudnictví nad mládeží našla potřebné pochopení ze strany všech zainteresovaných subjektů.

SUMMARY

The article is concerned with one of the issues of juvenile criminal justice, particularly with the issue of determining the lowest possible age for criminal responsibility de lege lata and de lege ferenda. The article concentrates on an analysis of absolute criminal responsibility because it reveals a lot about the current conception of juvenile criminal responsibility. The article also attempts at showing that there are some weak points about the criminal responsibility that is constructed in this way. The construction of relative criminal responsibility is discussed from various perspectives. From the historic perspective, in relation to law of juvenile criminal justice of 1931 (which is still widely discussed), and in relation to the proposal for new law of juvenile persons' responsibility for illegal action and of juvenile justice.

⁴ PINTERA, R.: Zkoumání trestní odpovědnosti osob mladistvých. Všehrd, List čs. právníků, č. 1., roč. XIII, 1931–1932, s. 122.

Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí

Ilona Jančářová*

I. ÚVOD

Životní prostředí je prostor, ve kterém žijeme. Na jeho stavu a kvalitě jsme existenčně závislí, a to nejméně ze dvou důvodů: životní prostředí je jedním z faktorů, které přímo i nepřímo působí na zdravotní stav člověka. Dalším důvodem je skutečnost, že součástí životního prostředí jsou i přírodní zdroje, které z něj člověk čerpá a které nezbytně potřebuje ke svému životu. Proto je zřejmé, že kvalita a stav životního prostředí by měly stát v popředí zájmu každého jednotlivého člověka. A proto je dále důležité, aby každý člověk měl

možnost zasahovat a účastnit se projednávání otázek, které s tvorbou a ochranou životního prostředí souvisí. Je samozřejmé, že představy o vhodném životním prostředí se různí, a proto si musíme uvědomit, že výsledný směr v přístupu k životnímu prostředí bude tvořen nakonec vůlí většiny. Tato vůle většiny se projevuje například i tím, jaké zákonné možnosti jsou dány k tomu, aby i jednotlivé osoby nebo skupiny osob se mohly účastnit procesu tvorby a ochrany životního prostředí a jak silné jsou záruky těchto jejich oprávnění.

Potřeba účasti občanů ve zmíněném procesu a zpřístupňování informací o životním prostředí byla vyjád-

* JUDr. Ilona Jančářová, Dr., Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

řena již v roce 1992 v Deklaraci z Rio de Janeiro, jíž přijala Světová konference o životním prostředí a rozvoji. Princip zapojení veřejnosti byl pak na mezinárodní úrovni dále rozpracován v Úmluvě Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí, která byla podepsána 25. června 1998 v dánském Aarhusu. Signatáři této úmluvy, a mezi nimi i Česká republika, vycházeli z myšlenky, že každý jedinec má právo žít v příznivém životním prostředí a že má zároveň i povinnost životní prostředí zvelebovat a chránit. Mají-li však občané uplatňovat toto právo a dostát zmíněné povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování a zároveň musí mít možnost domáhat se svých práv.

Připojením se k Aarhuské úmluvě členské státy usilují o posílení odpovědnosti a transparentnosti rozhodování ve věcech týkajících se životního prostředí a o posílení postavení veřejnosti. Vycházejí přitom z předpokladu, že lepší přístup k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje státním orgánům brát tyto zájmy náležitě v úvahu, což zvyšuje kvalitu rozhodnutí a usnadňuje jejich prosazování, jakož i přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí.

Aarhuská úmluva nabude účinnosti po uplynutí 90 dnů od uložení šestnácté ratifikační listiny. K 25. 5. 2001 úmluvu ratifikovalo již 11 států. Intenzivní práce na přípravě ratifikace probíhají v mnoha dalších signatářských zemích a vrcholí i v České republice. Protože Aarhuská úmluva náleží mezi smlouvy o lidských právech a základních svobodách, je podle čl. 49 odst. 2 Ústavy ČR před ratifikací prezidentem republiky vyžadován souhlas Parlamentu. V současné době byl zpracován vládní návrh, kterým se Úmluva předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu s úmluvou. V něm se uvádí, že „požadavky kladené na smluvní strany Úmluvy jsou z podstatné části splněny již nyní“. Jak vyplynulo z provedeného právního rozboru ustanovení Úmluvy, český právní řád obsahuje jen minoritní odchylky, které budou doladěny dílčími novelizacemi, a očekává se, že k plné kompatibilitě by měla přispět i novelizace schválené koncepce správního soudnictví a přijetí návrhů nového správního řádu a stavebního zákona, které jsou v současné době projednávány vládou.¹

Na úrovni de lege lata existuje v českém právním řádu solidní základ pro participaci veřejnosti na tvorbě a ochraně životního prostředí. Cílem tohoto příspěvku je podat celkový přehled a popsat jednotlivé způsoby

a možnosti zapojení veřejnosti do tohoto procesu, které mnohdy jdou i nad rámec výše zmíněné úmluvy.

II. POJEM VEŘEJNOST

Veřejnost je pojem, který je velmi obtížně definovatelný. Snad také proto v některých právních předpisech byl zahrnut do textu bez bližší konkretizace (např. zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Přitom „veřejnost“ může nabývat mnoha rozdílných forem. Patří do tohoto pojmu jednotlivci, jejich skupiny nebo jejich organizace? Jedná-li se o organizace, pak formálního či neformálního charakteru? Navíc představitelé veřejnosti se mohou zapojovat do procesu péče o životní prostředí hájící své vlastní, individuální zájmy, anebo bojující za zájmy obecné, všeobecně prospěšné.

Vezmeme-li v úvahu různorodost oněch forem a účelů zapojení veřejnosti do procesu péče o životní prostředí, pak pod pojem „veřejnost“ je třeba zařadit:

- a) jednotlivé osoby fyzické i právnické
- b) neformální skupiny subjektů bez právní subjektivity
- c) formální skupiny subjektů podle speciálních předpisů bez právní subjektivity (petiční výbor, občanská iniciativa apod.)
- d) skupiny subjektů s právní subjektivitou (občanská sdružení, politické strany apod.)²

K tomu, aby jednotlivé osoby fyzické i právnické mohly kvalifikovaně vystupovat při ochraně životního prostředí, musí mít právní subjektivitu, musí být způsobilé k právním úkonům a vystupovat jako subjekt práva.

Jednotlivé subjekty se mohou sdružovat za určitým účelem v neformální skupiny, které nemají právní subjektivitu. Taková skupina nemůže nabývat práv a zavazovat se. Často se jedná o přechodovou formu v procesu vzniku občanských sdružení. Typickým příkladem je shromáždění osob, demonstrující za účelem prosazení, resp. zohlednění svých zájmů.

Mezi formální skupiny subjektů bez právní subjektivity patří například petiční výbory a občanské iniciativy, upravené zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, a zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů činností na životní prostředí. Od předchozích neformálních skupin jsou odlišeny tím, že jejich postavení je přesně upraveno právním předpisem, ačkoliv nemají právní subjektivitu.

¹ Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu Úmluva EHK OSN o přístupu veřejnosti k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, sjednaná v Aarhusu dne 25. června 1998, str. 6.

² Srov. PROKOP, M.: Nevládní formy ochrany životního prostředí – diplomová práce, PrF MU Brno, 1997, str. 6–14.

Občanská iniciativa ve smyslu dosud platného zákona č. 244/1992 Sb. je skupina nejméně pěti set fyzických osob starších osmnácti let písemně podporujících vyjádření veřejnosti k dokumentaci o posuzování vlivů. Kromě splnění zákonných podmínek týkajících se počtu osob a jejich věku se vznik občanské iniciativy ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. váže ke skutečnosti, že svým podpisem se připojují k vyjádření, které bylo vypracováno a předloženo v určité lhůtě ve vztahu ke zveřejněné dokumentaci o možných vlivech určité připravované aktivity. Proto se existence této občanské iniciativy váže výhradně k akcím, posuzovaným podle příslušného zákona. Nutno podotknout, že zákon č. 100/2001 Sb., který novelizuje zákon č. 244/1992 Sb., již se speciálně upravenou občanskou iniciativou v proceduře posuzování vlivů na životní prostředí s účinností od 1. 1. 2002 nepočítá.

Mezi skupiny subjektů s právní subjektivitou patří především občanská sdružení a politické strany. Možnost vzniku a existence těchto subjektů vychází z článku 20 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje právo svobodně se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích, zakládat politické strany a politická hnutí.

III. FORMY ÚČASTI VEŘEJNOSTI

Je nade vše pochybnost, že kvalita životního prostředí je závislá na chování subjektů, které je s ohledem na zájmy životního prostředí regulováno a omežováno prostřednictvím práva a rozhodování orgánů veřejné správy. Jedná se o to, jak samotní znečišťovatelé, ať už se jedná o osoby fyzické nebo osoby právnické plní povinnosti, vyplývající z právní úpravy nebo jim uložené v souladu s ní.

Hovoříme-li však o účasti veřejnosti v procesu tvorby a ochrany životního prostředí, máme zpravidla na mysli zapojení jiného rázu. Jedná se zde o způsob, jakým je občanům a jiným subjektům umožněno se podílet na řešení ekologických otázek, na formulování environmentální politiky, na rozhodovací činnosti orgánů státní správy, na formulování a realizování ekologických opatření či o možnost prostě projevit svůj názor a postoj k danému problému, resp. získat potřebné informace.

Z tohoto pohledu tedy lze rozlišit následující formy účasti veřejnosti při ochraně a péči o životní prostředí:

1. Realizace práva sdružovacího
2. Realizace práva shromažďovacího
3. Realizace práva podílet se na správě věcí veřejných
4. Výkon práva petičního
5. Získávání informací

6. Podávání podnětů a stížností
7. Účast v řízeních vedených správními orgány nemajících podobu správního řízení ve smyslu správního řádu
8. Účast ve správním řízení
9. Účast v občanskoprávním řízení
10. Účast institucionálního charakteru
11. Uzavírání dohod
12. Jiná spolupráce s orgány státní správy.

Ad 1/ REALIZACE SVOBODY SDRUŽOVACÍ

Členství v politické straně či v jiném sdružení je cestou, jak lze ovlivňovat politiku ve vztahu k životnímu prostředí. Právo svobodně se sdružovat je zakotveno v čl. 20 Listiny základních práv a svobod (dále též LZPS). Na základě jeho ustanovení lze rozlišit několik typů sdružení.

Jednak jsou to sdružení, která může vytvářet každý. Nepodléhají žádné registraci a nemají proto ani právní subjektivitu. Od nich je třeba odlišit sdružení se s jinými ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích, která se vyznačují právní subjektivitou a jejichž vznik je tudíž podmíněn registrací. I v tomto typu sdružení se může sdružovat každý včetně cizinců. To se děje za podmínek stanovených zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění z. č. 300/1990 Sb., z. č. 513/1991 Sb. a z. č. 68/1993 Sb. Kromě toho existují speciální úpravy některých sdružení s ohledem na jejich význam. V oblasti ochrany životního prostředí bude dále praktické uvést zvláštní organizace, jejichž právní úprava je obsažena v zákoně č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v ČSSR, ve znění z. č. 157/1989 Sb. Tento zákon se vztahuje na mezinárodní nevládní organizace, jako je např. Greenpeace a organizace cizích státních příslušníků.³

Občanská sdružení jsou právními osobami. Jejich členy mohou být občané i organizace, resp. právnické osoby. Práva a povinnosti člena sdružení upravují jeho stanovy. Sdružení vzniká až na základě registrace, kterou provádí Ministerstvo vnitra ČR, nebo na základě uplynutí lhůty 40 dní, jež ministerstvo nechalo marně uplynout, aniž by zmocněnci přípravného výboru bylo v této lhůtě doručeno rozhodnutí ministerstva vnitra o odmítnutí registrace. Počet osob, tvořících občanské sdružení není na rozdíl od občanské iniciativy podle zákona č. 244/1992 Sb. nijak limitován. Ve stanovách sdružení musí být uveden cíl jeho činnosti, kterým v předmětné oblasti může být například ochrana přírody a podobně.

Občanská sdružení svou činností přispívají ke zvyšování environmentálního uvědomění společnosti. Je-

³ FILIP, J.: Ústavní právo I, MU Brno, 1993, s. 129.

jich aktivity mohou být zaměřeny na ekologickou výchovu dětí a mládeže, výměnu informací, realizování různých kampaní, organizování a účast na různých seminářích a konferencích, na spolupráci s odborníky a s představiteli politické i ekonomické sféry, vydávání různých periodik a šíření jiných informačních materiálů, účast v procesu posuzování vlivů činností na životní prostředí, realizace projektů na jeho ochranu a zlepšení jeho stavu, vytváření a udržování kontaktů se zahraničními organizacemi, odbornou a poradenskou činnost spočívající ve vypracování posudků, analýz, studií, realizaci konkrétních záchranných akcí, organizování demonstrací, výstav a přednášek a zapojení se do legislativního procesu, jakož i ovlivňování celkové státní environmentální politiky.

Občanská sdružení jsou striktně odlišena od politických stran a hnutí a nesmí vyvíjet činnost, která je těmto vyhrazena. Politické strany a hnutí podléhají totiž regulaci obsažené v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, který se naopak výslovně nevztahuje na sdružování občanů v občanských sdruženích. Právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich je vyhrazeno pouze pro občany ČR. V souladu se zněním ustanovení § 1 odst. 1 uvedeného zákona má tato forma sdružování sloužit k „účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů místní samosprávy“. Rovněž i tento předpis vyžaduje registraci zakládaných organizací či hnutí Ministerstvem vnitra ČR.

Sdružovací právo lze omezit ze zákonem stanovených důvodů, jimiž je bezpečnost státu, ochrana veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům a ochrana práv a svobod druhých. Právo sdružovat se v politických stranách může být dále na základě čl. 44 LZPS omezeno soudcům a státním zástupcům a určitým skupinám zaměstnanců veřejné správy.

Politická strana a hnutí vznikají registrací nebo na základě skutečností, které ji nahrazují – tj. uplynutím lhůty 30 dnů od zahájení řízení o registraci, ve které nebylo zmocnění přípravného výboru doručeno rozhodnutí ministerstva vnitra o odmítnutí registrace. Ministerstvo může registraci odmítnout ze zákonem stanovených důvodů a obdobně jako u občanských sdružení může přípravný výbor podat proti tomuto zamítavému rozhodnutí opravný prostředek k Nejvyššímu soudu České republiky.

Prostřednictvím politických stran a hnutí realizují občané svou účast na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Přístup k životnímu prostředí mohou politické strany ovlivňovat prostřednictvím poslanců, kteří mohou využít svého práva zákonodárné iniciativy a vedle Senátu, vlády nebo zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku podávat jednotlivé ne-

bo ve skupinách návrhy zákonů či využít práva interpelace. Ochrana a zodpovědná péče o životní prostředí by měla zaujímat významné místo v programu každé politické strany, ačkoliv naše společnost dosud do tohoto stadia plně nedozrála. Důvodem toho je skutečnost, že pro velkou část voličů se kvalita životního prostředí nestala tou největší prioritou. Po roce 1989 vzniklo mnoho nevládních organizací a strana Zelených, která měla zpočátku velkou podporu veřejnosti. Tato podpora se postupem času vytratila, především z důvodu nedostatečné činnosti a dalšího rozvoje, takže strana Zelených nezískala ani dostatečný počet hlasů, aby se dostala do Parlamentu. V roce 1996 jí byla účast ve volbách znemožněna v důsledku nezaplacení požadované kauce. V současnosti na území ČR vyvíjí činnost celá řada nevládních organizací jako je Greenpeace, Duha, Děti Země, Český svaz ochránců přírody a mnoho dalších.

Ad 2/ REALIZACE SVOBODY SHROMAŽĎOVACÍ

Svůj názor na věc může občanská veřejnost projevovat i realizací svobody shromažďovací, čímž vytváří i určitý tlak na orgány veřejné moci a správy. Smyslem toho je ovlivnit jejich rozhodování v určité oblasti. Čím větší je početní zastoupení veřejnosti ve shromáždění, tím větší váha a důležitost by měla být přikládána danému problému ze strany příslušného orgánu a vyjádření názoru demonstrujícími osobami by mělo být vodítkem pro přijetí rozhodnutí přijatelného pro veřejnost.

Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno článkem 19 LZPS. Toto právo nesmí být předmětem povolení ze strany orgánů státu. Na druhé straně však může být omezeno na základě zákonem stanovených důvodů. Těmito důvody může být ochrana práv a svobod druhých, ochrana veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Podrobnější úprava svobody shromažďovací je obsažena v zákoně č. 84/1990 Sb., v platném znění, jenž stanoví bližší pravidla konání shromáždění a konkretizuje podmínky pro jejich zákaz nebo rozpuštění.

Ad 3/ REALIZACE PRÁVA PODÍLET SE NA SPRÁVĚ VĚCÍ VEŘEJNÝCH

V souladu s ustanovením článku 21 LZPS má každý občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo prostřednictvím svých volených zástupců. Přímá účast na správě věcí veřejných je v článku 21 odst. 1 LZPS zakotvena jako jedno ze základních politických práv občana. Podle článku 2 Ústavy je však třeba ústavního zákona, aby stanovil, kdy lid vykonává moc přímo. Návrh takového ústavního zákona Poslanecká sněmovna v prosinci 1993 zamítla a dosud nebyl přijat.

Co se týče referenda jako formy výkonu práva na

samosprávu, Ústava ČR dekonstucionalizovala institut referenda jako formy výkonu práva na samosprávu. Místní referendum bylo upraveno v zákoně ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění novel. Ústava existenci místního referenda ani nepředpokládá (srov. čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 1 a 2), nutno však vyjít v pochybnostech z čl. 21 odst. 1 LZPS a přiznat ústavní základ této formy výkonu práva na samosprávu územním společenstvím občanů.⁴ V tomto případě podílu občanů na samosprávě obce se jedná o realizaci ústavně zaručeného tzv. aktivního volebního práva a hlasovacího práva v místním referendu.⁵ Na základě zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu se mohou tzv. oprávnění občané⁶ podílet na samosprávě obce prostřednictvím realizace svého hlasovacího práva v místním referendu.

S místním referendem počítá platná právní úprava v otázkách spadajících do samostatné působnosti obce nebo městské části. Návrh na konání referenda může podat kterýkoliv oprávněný občan, jestliže jej doloží příslušným počtem podpisů tzv. podporovatelů předmětného návrhu. Požadovaný počet podpisů podporovatelů se liší podle počtu obyvatel v obci a je stanoven odstupňovaně v rozmezí od 6% do 30% oprávněných občanů.⁷

S ohledem na otázky týkající se životního prostředí je však třeba zdůraznit, že ve smyslu ustanovení § 10 písm. e) nelze referendum konat právě o věcech, o nichž se rozhoduje ve správním řízení.

Ad 4/ VÝKON PRÁVA PETIČNÍHO

Petiční právo je zaručeno na základě článku 18 LZPS. Jak jednotlivci, tak skupiny mají právo se obracet formou petice na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Jeho nositel požívá ústavní ochranu pouze v případě, že tohoto práva nezneužívá k zásahům do nezávislosti soudu nebo do práv zaručených Listinou.

Podrobnější úprava je obsažena v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Charakteristickým znakem petice je, že se může jednat o žádost, návrh nebo stížnost v písemné formě, jejichž předmětem však musí být věc veřejného nebo jiného společenského zájmu.

Formulace „...každý má právo sám nebo s jinými se obracet...“ může svádět k nesprávným závěrům, že petici může podat jednatel sám, aniž by se k jeho

návrhu či stížnosti připojily další osoby, přičemž rozhodující je veřejný zájem, jehož se petice týká. Uvedené formulaci je však třeba rozumět tak, že v případě petice se jedná o kolektivní stížnosti a návrhy, a tudíž vždy půjde o návrh či stížnost více občanů, kteří jej stvrdí svými podpisy. Jejich počet zákon nespécifikuje, z povahy věci však plyne, že podpisy musí být nejméně dva. Nicméně sestavení petice a její podání může provést jak jednotlivý občan, tak i skupina občanů.⁸

Při podávání petice je třeba respektovat zákonem stanovené podmínky a postup. Pro proces vlastního vyřízení petice, které není správním řízením, platí postup stanovený v zákoně o právu petičním v § 5. Na jeho základě státní orgán, jemuž je petice adresována, je povinen ji přijmout, zabývat se jí a vyřídit ji v tom smyslu, že petentům bude na jejich petiční iniciativu ve stanovené lhůtě odpovězeno.

Jak ale vyplývá z nálezů Ústavního soudu ČR sp.zn. I.ÚS 21/94 (otištěno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 35), ústavní ochrana se vztahuje jen na vlastní podání petice a nezahrnuje nárok na to, aby ji orgán přijal, posoudil její obsah a do určité lhůty na ni odpověděl.

Podle názoru Ústavního soudu se každému zaručuje nerušený, nikým neztěžovaný výkon petičního práva ve smyslu čl. 3 odst. 3 LZPS, pokud se ovšem nepřekračují hranice Listinou stanovené v čl. 18 odst. 2 a 3. Ústavní úprava nicméně nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného „meritorního vyřízení“ věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu. Subjektivní právo na „vyřízení“ petice není podle názoru Ústavního soudu ústavně založeno a už vůbec z práva petici podat neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tj. ji přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné.

Výše uvedeným nemá být zpochybněn význam úpravy petičního práva v zákoně č. 85/1990 Sb. a v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, popř. v dalších zákonech. Povinnost vyřizovat stížnosti Ústavní soud v uvedeném nálezě nezrušil. Došel ale k závěru, že dodržování této úpravy se nositelé petičního práva ústavní stížností nedovolají.⁹

Ad 5/ ZÍSKÁVÁNÍ INFORMACÍ

K tomu, aby se kdokoliv mohl účastnit v procesu tvorby a ochrany životního prostředí, potřebuje být předně dobře informován. LZPS nejenže garantuje svobodu projevu a právo na informace všeobecně v článku

⁴ FILIP, J.: Ústavní právo II., MU Brno, 1994, s. 16-18.

⁵ PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1994, s. 162-164.

⁶ Oprávněným občanem jsou občané ČR, kteří mají v obci trvalý pobyt, plnou způsobilost k právním úkonům a jsou starší 18 let.

⁷ PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1994, s. 163.

⁸ PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1994, s. 209.

⁹ FILIP, J.: K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezů Ústavního soudu, Právník č. 8, 1995, s. 771-782.

17, navíc článek 35 odst. 2 je věnován speciálně právu na informace o stavu životního prostředí.

Podle čl. 17 odst. 5 LZPS jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Toto ustanovení má být provedeno zákonem, který má stanovit podmínky realizace této ústavní povinnosti. Současná právní úprava obsahuje těchto zákonů několik – např. zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb., zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání v platném znění, tiskový zákon č. 46/2000 Sb. apod. vše v platném znění. Avšak zákon, který rozvedl předmětné ustanovení LZPS všeobecně ve vztahu k veřejnosti, byl přijat teprve nedávno pod číslem **106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**. Tento zákon za poměrně krátkou dobu své účinnosti doznal již tří změn, které přinesly zákony č. 101/2000 Sb., č. 159/2000 Sb. a č. 39/2001 Sb.

Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem pouze v případě, že jde o opatření, která jsou nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. V současnosti takovým zákonem je například z. č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, z. č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, dále obchodní zákoník č. 513/1991 Sb., a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, vše v platném znění. Na úrovni podzákonných právních předpisů se jedná o vládní nařízení č. 148/1971 Sb., o ochraně hospodářského a služebního tajemství ve znění vl. nař. č. 420/1990 Sb., vládní nařízení č. 419/1990 Sb., o základních skutečnostech tvořících předmět státního tajemství, nařízení vlády č. 246/1998 Sb., kterým se stanoví seznamy utajovaných skutečností, ve znění novel a další.

Ve článku 35 odst. 2 LZPS je specifikováno právo na informace ve vztahu k životnímu prostředí. Podle něj každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Tohoto práva se však podle článku 41 odst. 1 LZPS nelze domáhat přímo, ale jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

Ustanovení o poskytování informací o životním prostředí byla dlouho obsažena v různých složkových zákonech. Nedostatkem však bylo, že zde chyběl jednotný přístup ve stanovení povinností poskytovat informace, a tak ustanovení jednotlivých složkových zákonů se od sebe lišila, mnohde zcela chyběla anebo také existující ustanovení nebyla dostatečně detailně rozvedena tak, aby mohla být v praxi bez problémů aplikována. Z důvodů roztržitosti, útržkovitosti, celkové nedostatečnosti právní úpravy a naléhavé potřeby řešit tuto otázku byl přijat **zákon o právu na informace o životním prostředí č. 123/1998 Sb.** a to ještě před tím, než byl dopracován obecný zákon o informacích. Cílem nové speciální právní úpravy bylo

vymezit definici informace o životním prostředí, subjekty povinné poskytovat informace, náležitosti žádosti o informace, základní podmínky vyřizování žádosti, podmínky pro odmítnutí informací zpřístupnit a možnosti nápravy v případě neoprávněného odmítnutí.

Zákon č. 123/1998 Sb. však do svého předmětu právní úpravy nezahrnul problematiku informování obyvatel v případě bezprostředního ohrožení zdraví člověka a životního prostředí, neboť to se stalo předmětem jiných právních předpisů. V současné době je tudíž zpřístupňování informací na úseku životního prostředí upraveno odlišným způsobem v režimu těchto zákonů:

- a) z. č. 106/1999 Sb. obsahuje všeobecnou úpravu zpřístupňování informací
- b) z. č. 123/1998 Sb. upravuje speciálně zpřístupňování informací o životním prostředí
- c) z. č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií zakotvuje informování veřejnosti pro případy závažných havárií
- d) z. č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření upravuje speciálně informování obyvatelstva pro případ vzniku radiační nehody
- e) z. č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a z. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) upravují informování veřejnosti pro případy mimořádných situací.

Vztah z. č. 106/1999 Sb. k zákonu č. 123/1998 Sb. je vymezen v § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., z něhož vyplývá, že tento zákon se nevztahuje na postup při poskytování informací povinnými subjekty, který je upraven zvláštními předpisy. Oním zvláštním předpisem je právě z. č. 123/1998 Sb., a tudíž jeho ustanovení budou mít v aplikaci přednost. Rozhodujícím kritériem pro upřednostnění aplikace zákona č. 123/1998 Sb. před zákonem č. 106/1999 Sb. je zařazení požadované informace pod pojem informace o životním prostředí, která je, jak dále stanoveno, vymezena demonstrativním výčtem. To vede v praxi k problémům, spočívajícím především v existenci odlišných lhůt v obou právních předpisech.

Zpřístupňování údajů získaných pro statistické účely a zpřístupňování statistických informací se však řídí zákonem č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě. Zvláštní zákon může rovněž určit odchylné způsoby a podmínky zpřístupňování informací. Právo na informace o životním prostředí ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb. však nelze omezit nebo vyloučit, ledaže by ustanovení § 15 předmětného zákona bylo novelizováno.

Informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů jsou ve smyslu z. č. 123/1998 Sb. příkladmo informace o stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu, o vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní pro-

středí, o připravovaných činnostech, které by mohly vést ke změně stavu životního prostředí, o opatřeních, jež podnikají úřady odpovědné za ochranu životního prostředí nebo jiné osoby při předcházení nebo nápravě poškození životního prostředí, o správních řízeních ve věcech životního prostředí, o mezinárodních, státních, regionálních a místních strategiích a programech, akčních plánech a další. Demonstrativní výčet je uveden v § 2 zákona. V uvedeném výčtu však nenajdeme informace o stavu lidského zdraví, informace o přípravě návrhů obecně závazných právních předpisů ani informace o kulturních památkách či geneticky modifikovaných organismech.

Výše uvedené informace o životním prostředí mohou být obsaženy v nejrůznějších formách – písemně, zvukově, obrazově, elektronické a jiné technicky proveditelné formě.

Subjekty, které jsou povinny informace zpřístupňovat, lze souhrnně označit jako orgány státní správy a územní samosprávy, a dále též jimi zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby. Bližší specifikace těchto osob je uvedena v § 2 b). Jedná se obecně o specializované orgány ochrany životního prostředí, ale též o jiné orgány státní správy a orgány územní samosprávy za předpokladu, že plní úkoly na úseku ochrany životního prostředí nebo v rámci své činnosti shromažďují, zpracovávají nebo uchovávají informace o životním prostředí. Za podmínek stanovených zvláštním zákonem mohou být subjekty povinnými ke zpřístupnění informací i jiné soukromoprávní subjekty.¹⁰

Zákon č. 123/1998 Sb. upravuje tři základní způsoby zpřístupňování informací. V prvé řadě jsou informace zpřístupňovány na základě žádosti. Kdokoliv má právo žádat informace o životním prostředí jakoukoliv technicky proveditelnou formou – ústně, telefonicky, telegraficky, písemně, nahlížením do písemností nebo jiných souborů informací či pořizování výpisů, opisů a kopií na místě. Povinný subjekt poskytne informace do 30 dnů od obdržení žádosti, výjimečně do 60 dnů s tím, že žadatel musí být o tom před uplynutím 30 denní lhůty vyrozuměn.

Zákon č. 123/1998 Sb. stanoví rovněž důvody, pro které lze zpřístupnění informace odepřít. Jedná se především o ochranu obchodního a státního tajemství, ochranu osobních dat a duševního vlastnictví a další důvody uvedené v § 8. Odepření zpřístupnění informace musí mít formu rozhodnutí, proti kterému je možné podat opravný prostředek, a po vyčerpání řádných opravných prostředků se lze obrátit se žalobou o přezkoumání správního rozhodnutí ke správnímu soudu.

Pro případ nečinnosti dožádaného subjektu je

v zákoně uplatněna domněnka zamítavého rozhodnutí. Jestliže orgán ve stanovené lhůtě neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí, má se za to, že se rozhodl informace odepřít. Odvolat se potom lze proti presumovanému zamítavému rozhodnutí po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro zpřístupnění informací.

Informace podle zákona č. 123/1998 Sb. jsou zpřístupňovány zpravidla bezplatně. Povinné subjekty jsou oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořizováním kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli.

Druhým způsobem zpřístupňování informací v režimu z. č. 123/1998 Sb. je vydávání Zprávy o stavu životního prostředí a popřípadě vlastní ediční činnost. Vláda ČR projednává a schvaluje Zprávu o stavu životního prostředí ČR jedenkrát za rok. Po projednání a schválení předloží vláda zprávu Parlamentu k projednání. Nejpozději do 3 měsíců od svého schválení musí být tato zpráva zveřejněna.

Jako se třetím způsobem zpřístupňování informací zákon počítá s osvětou, vzděláváním a výchovou veřejnosti v oblasti životního prostředí. Podpora environmentální osvěty a vzdělávání je mimo oblast obecně závazných předpisů zohledněna přijetím Státního programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v ČR, který schválila vláda svým usnesením č. 1048/2000 ze dne 23. října 2000.¹¹

Zákon č. 123/1998 Sb. však neupravuje velmi důležitou oblast informování veřejnosti, jakou jsou případy havarijních a jiných mimořádných situací, kdy může dojít k ohrožení života a zdraví obyvatel. Na ně se vztahuje jednak zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, atomový zákon č. 18/1997 Sb. a též zákony č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů a č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Prvně jmenovaný právní předpis se vztahuje na poskytování informací veřejnosti při prevenci závažných havárií v objektu nebo zařízení, v němž je umístěna vybraná nebezpečná chemická látka nebo chemický přípravek. S odkazem na zákon č. 123/1998 Sb. zákon o prevenci závažných havárií v § 14 stanoví, že okresní úřad zpracovává a poskytuje informace veřejnosti v zóně havarijního plánování o riziku závažné havárie, včetně možných kumulativních a synergických účinků, o preventivních bezpečnostních opatřeních a o žádoucím chování občanů v případě vzniku závažné havárie. Zároveň je zakotvena povinnost tyto informace aktualizovat a v aktualizované podobě poskytovat ve-

¹⁰ Například zákon o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami č. 309/1991 Sb., v platném znění ukládá povinnost provozovatelům velkých a středních zdrojů znečišťování informovat veřejnost o znečištění ovzduší ze zdroje a o opatřeních prováděných k omezení tohoto znečištění. Obdobně atomový zákon č. 18/1997 Sb. ukládá držitelům povolení povinnost poskytovat veřejnosti informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, které nejsou předmětem státního, služebního ani obchodního tajemství.

¹¹ Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu Úmluva EHK OSN o přístupu veřejnosti k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, sjednaná v Aarhusu dne 25. června 1998, str. 9.

řejnosti. Ve smyslu uvedeného zákona se jedná o informace poskytované ex ante – tedy ještě před tím, než k havarijní situaci dojde, nikoliv o vzniku či následcích závažné havárie. Rozsah a způsob informace určené veřejnosti, jakož i postup při zabezpečení informování veřejnosti v zóně havarijního plánování stanoví vyhláška č. 8/2000 Sb. v příloze č. 6.

V režimu atomového zákona č. 18/1997 Sb. jsou rovněž vypracovávány havarijní plány. V souladu s § 4 nařízení vlády č. 11/1999 Sb., o zóně havarijního plánování zajišťuje držitel povolení podle atomového zákona tiskovou a informační kampaň k připravenosti obyvatelstva pro případy radiačních havárií. Tato povinnost spočívá ve zpracování a zveřejnění informační příručky, která seznámí obyvatelstvo trvale žijící či trvale pracující v zóně havarijního plánování se základními údaji o ionizujícím záření a jeho účincích na lidský organismus a životní prostředí, s opatřeními na ochranu obyvatel a životního prostředí připravenými pro případ vzniku radiační havárie a s návody, jak postupovat při vzniku radiační havárie. Vedle těchto informací poskytovaných rovněž „ex ante“ zajišťuje držitel povolení i souhrn technických a organizačních opatření zabezpečujících včasné varování obyvatelstva při vlastním vzniku radiační havárie podle § 6 odst. 1 téhož vládního nařízení. Obsah a způsob zpracování vnějšího havarijního plánu jaderného zařízení nebo pracoviště s velmi významným zdrojem ionizujícího záření včetně náležitostí plánu varování obyvatelstva je stanoven v příloze č. 2 vyhlášky č. 25/2000 Sb.

Dalším předpisem upravujícím tuto oblast je zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému. Ve vztahu k veřejnosti tento zákon upravuje práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu (dále jen krizové stavy). Vymezuje dále, které orgány či organizační složky jsou příslušné k varování a vyrozumění obyvatelstva při krizových stavech, k seznamování s charakterem možného ohrožení a s připravenými záchrannými a likvidačními pracemi a k případným instruktážím a školením. Vlastní způsob informování právnických a fyzických osob o charakteru možného ohrožení, připravovaných opatřeních a způsobu jejich provedení stanoví prováděcí právní předpis, stejně jako technické, provozní a organizační zabezpečení jednotného systému varování a vyrozumění a způsob poskytování tísňových informací. Jaké skutečnosti musí obsahovat v této souvislosti havarijní plán okresu, vymezuje vyhláška č. 25/2000 Sb. v příloze č. 1.

Právo na informace o opatřeních k zabezpečení ochrany obyvatelstva a na poskytnutí instruktáže a školení ke své činnosti při mimořádných událostech je základním právem každé fyzické osoby pobývající na území ČR podle výše uvedeného zákona. Ten zároveň zakotvuje i povinnost pro každého, kdo provo-

zuje hromadné informační prostředky, včetně televizního a rozhlasového vysílání, bez náhrady nákladů na základě žádosti operačního a informačního střediska integrovaného záchranného systému neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu uveřejnit tísňové informace potřebné pro záchranné a likvidační práce. Právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, u které došlo k havárii, je povinna se rovněž podílet na varování osob ohrožených havárií v rozsahu stanoveném zvláštním předpisem. V této souvislosti zákon o integrovaném záchranném systému odkazuje například na zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, podle kterého musí provozovatel zpracovat vnitřní havarijní plán a v něm mimo jiné uvést způsob vyrozumění dotčených orgánů státní správy a varování občanů, či na atomový zákon č. 18/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Se zákonem o integrovaném záchranném systému velmi úzce souvisí a navazuje na něj zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon. Ten vymezuje působnost a pravomoce orgánů veřejné správy a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisí se zajišťováním obrany státu před vnějším napadením, a při jejich řešení. Pokud nastane mimořádná událost takové intenzity, kdy není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému, lze vyhlásit stav nebezpečí. Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, pak musí být vláda požádána o vyhlášení nouzového stavu.

Rozhodnutí o stavu nebezpečí se vyhláší stejně jako nařízení kraje nebo nařízení okresního úřadu. Rozhodnutí se vyvěšuje na úřední desce krajského úřadu a úředních deskách okresních úřadů a obecních úřadů na území, kde je stav nebezpečí vyhlášen. Zveřejňuje se též dalšími způsoby v místě obvyklými, především prostřednictvím místního rozhlasu a hromadných informačních prostředků. Rozhodnutí vlády o krizových opatřeních v době trvání nouzového stavu se rovněž zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon.

Za stavu nebezpečí zabezpečuje varování a vyrozumění krajský úřad. V době krizového stavu zabezpečuje varování obyvatelstva starosta. Obecní úřad seznamuje v krizových situacích právnické a fyzické osoby s charakterem možného ohrožení, s připravenými krizovými opatřeními a se způsobem jejich provedení.

Stejně jako zákon o integrovaném záchranném systému, rovněž zákon č. 240/2000 Sb. zakotvuje právo každé fyzické osoby pobývající na území ČR na nezbytné informace o připravovaných krizových opatřeních k ochraně jejího života, zdraví a majetku.

Způsob rozšiřování informací je zajištěn taktéž povinností každého, kdo provozuje hromadné informační prostředky včetně televizního a rozhlasového vysílání, bez náhrady nákladů na základě žádosti orgánů krizového řízení neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu

uveřejnit informace o vyhlášení krizových stavů a nařízených krizových opatřeních při krizových stavech.

Ad 6/ *PODÁVÁNÍ PODNĚTŮ A STÍŽNOSTÍ*

Vedle realizace ústavně zaručeného práva petičního se může veřejnost, resp. její jednotliví představitelé zapojit do procesu ochrany a tvorby životního prostředí formou podávání stížností, oznámení a podnětů, které se řídí vládní vyhláškou č. 150/1958 Ú.l. I když podávání petic a stížností, podnětů a oznámení (dále jen stížností) mají mnoho společného, je třeba obě striktně rozlišovat, neboť právní úpravu jedné formy nelze aplikovat na druhou a obráceně.

Podávání stížností vykazuje následující charakteristické znaky. Jedná se o stížnosti, oznámení a podněty, což je obdobné těm typům podání, kterými jsou charakterizovány petice – tj. žádosti, návrhy a stížnosti. Rozdíl tedy nespočívá ve stylizaci podání, ale v tom, co je jeho předmětem nebo obsahem a především pak ve formě, jakou je podání učiněno.

Zatímco podle zákona o právu petičním se postupuje ohledně žádostí, návrhů a stížností ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, uvedená vyhláška se bude aplikovat zejména na stížností soukromého, individuálního rázu. Není však vyloučeno, aby předmětem stížností byly rovněž věci zájmu veřejného nebo společného a tudíž identické s předmětem petic, neboť vyhláška nespécifikuje otázky, které mohou být předmětem stížností. V tom případě bude záležet na formě, která bude zvolena. Vzhledem k tomu však, že petice se opírá o článek 18 Listiny základních práv a svobod, má nesporně větší váhu než vyhláškou upravené podávání stížností.

Ve srovnání s peticemi může být stížnost podána jednotlivcem bez jakýchkoliv dalších osob připojujících se k ní svými podpisy, i když není vyloučeno ani kolektivní podání.

Za adresáta stížností jsou označeny všechny orgány státního a hospodářského aparátu. Vzhledem ke společensko-ekonomickým změnám v naší společnosti je pod orgány hospodářského aparátu třeba rozumět už jen orgány státních podniků, které dosud nebyly privatizovány. Mezi tyto subjekty nelze řadit nestátní společnosti, byť s převažující majetkovou účastí státu.

Vyhláška č. 150/1958 Ú.l. věnuje mnohem větší pozornost procesu podávání a vyřizování stížností než právní předpisy týkající se podávání petic. Je přesně stanoveno ke komu, kdy a jak se stěžovatel může obrátit, vedení ústřední evidence, jakož i proces vyřizování stížností. Vyhláška počítá i s případem podání opakované stížnosti a upravuje zvlášť postup při jejím vyřizování. Pro všechny adresáty stížností je stanovena povinnost je urychleně a odpovědně prozkoumat a prošetřit ve všech bodech bez průtahů.

Velice důležitá je povinnost postoupit takovou stížnost, z níž je patrné, že stěžovatel nevyčerpal všech-

ny řádné opravné prostředky a že lhůta k jejich podání ještě neprošla, příslušnému orgánu k rozhodnutí o opravném prostředku. Stěžovatel o tom musí být uvědoměn. Toto ustanovení má zákonnou oporu i v § 20 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení.

Stížnost se považuje za vyřízenou teprve až po té, co po jejím prošetření byla učiněna potřebná opatření k odstranění zjištěných závad a stěžovatel o tom vyrozuměn. Součástí stížnostního procesu je i následná fáze, v níž se sleduje, zda a jak jsou tato opatření plněna. V případě, že na základě prošetření stížnosti bylo zjištěno, že stížnost není oprávněná, i tehdy musí být stěžovatel o této skutečnosti zpraven.

Z hlediska postavení veřejnosti má vyhláška nedostatky v té podobě, že pokud subjekty, jimž byla stížnost adresována, na ni nereagují, mohou se představitelé veřejnosti dovolat jejího vyřízení pouze za použití další stížnosti. Celý systém vyřizování stížností je právně zabezpečován pouze prostřednictvím dohledu vedoucího příslušné organizace, resp. orgánu, případně nadřízeného orgánu.

Vzhledem k převratným společenským změnám byla předmětná vyhláška již překonána zejména v ohledu používané terminologie a rovněž by bylo třeba v mnoha směrech upravit vztah jejích ustanovení k nově přijatým právním předpisům. Rovněž by nově přijatému předpisu měla být dána forma zákona. O potřebě přijmout nový zákon upravující otázku projednávání stížností občanů svědčí skutečnost, že návrh zásad zákona o stížnostech byl vypracován v první polovině roku 1992 a prošel i vnějším připomínkovým řízením. Projednání návrhu zákona však bylo vládou na podzim roku 1992 odloženo v souvislosti s rozdělením ČSFR. Začátkem roku 1993 vláda od projednávání zákona o stížnostech zcela upustila a požádala o stanovisko Úřad pro legislativu a veřejnou správu. Tento úřad ve stanovisku pro vládu nezpochybnil platnost vyhlášky, vyjádřil však názor, že v dané situaci není účelné a vhodné tuto vyhlášku bez náhrady zrušit, a zmínil se o úvaze včlenit úpravu postupu při vyřizování individuálních stížností do připravovaného zákona o správním řízení.

Kromě všeobecné úpravy podávání podnětů a stížností obsažené ve vyhlášce č. 150/1958 Ú.l. nabádá občany k podávání podnětů speciálně zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, a dále rovněž trestní řád v souvislosti s podezřením ke spáchání trestných činů.

Podněty může veřejnost podávat i podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Ve smyslu tohoto zákona má každý právo obrátit se na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti.

Tento podnět může být učiněn písemně nebo ústně do protokolu a musí mít zákonem stanovené náležitosti.

Jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad. V opačném případě vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním vyjádřil ve lhůtě 30 dní. Pokud do té doby nebude provedena náprava, ochránce po obdržení vyjádření či po marném uplynutí dané lhůty písemně sdělí své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Ochránce může navrhnout opatření k nápravě, jimiž může být zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt nebo poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad tuto povinnost nesplní nebo jsou-li opatření k nápravě nedostatečná, ochránce vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu. Rovněž může informovat veřejnost; v tom případě utajované skutečnosti a údaje o totožnosti stěžovatele a zaměstnanců se neuvádějí. Ochránce může doporučit i vydání, změnu nebo zrušení obecně závazného nebo vnitřního předpisu.

Ad 7/ ÚČAST V ŘÍZENÍCH, KTERÁ NEJSOU SPRÁVNÍMI ŘÍZENÍMI VE SMYSLU ZÁKONA O SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Mimo proces správního rozhodování se veřejnost může účastnit řízení vedených před správními úřady těmito způsoby:

- a) Podáváním námitek, podnětů a připomínek
- b) Účastí na veřejném projednávání
- c) Vznášením výhrad

Podávání námitek a připomínek či podnětů, jakož i účast na veřejných projednáváních mimo proces správního rozhodování je upraveno především pro oblast územního plánování, posuzování vlivů činností na životní prostředí a havarijního plánování.

V procesu územního plánování veřejnost poprvé vstupuje do procesu přípravy územně plánovací dokumentace (dále jen ÚPD) již při zpracovávání návrhů jejího zadání. Návrh zadání musí být vystaven u pořizovatele dokumentace, popř. na dalších ve vyhlášce uvedených místech po dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí a do 15 dnů od posledního dne vystavení může každý uplatnit své podněty.

V následující fázi se veřejně projednává koncept ÚPD. Pořizovatel musí zajistit odborný výklad, který musí být pro veřejnost srozumitelný. Místo a do-

bu konání veřejného projednávání oznámí pořizovatel vyhláškou nejméně 30 dnů předem a zajistí, aby v této době byl koncept vystaven k veřejnému nahlédnutí. Do 30 dnů ode dne veřejného projednání může ke konceptu každý uplatnit své připomínky. Vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena konceptem řešení regulačního plánu, územního plánu obce a veřejně prospěšnými stavbami, které jsou vymezeny v konceptu řešení územního plánu velkého územního celku, mohou podat své námítky do 30 dnů od veřejného projednání. Pořizovatel musí vlastníkům sdělit, že bylo námítkám vyhověno, nebo důvody, pro které vyhověno nebylo.

Připomínky a námítky, resp. nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení, lze podat obdobně i ve stadiu projednávání samotného návrhu ÚPD.

Subjekty oprávněné k podání připomínek je třeba odlišovat od vlastníků uvedených nemovitostí, kteří mají právo vznést námítky. Ti se vůči orgánu územního plánování ocitají v lepším postavení, neboť těm vlastníků, kteří podali včas námítky, je orgán územního plánování povinen sdělit písemně, zda bylo námítkám vyhověno, nebo důvody, pro které námítkám vyhověno nebylo. Vůči těm, co podali připomínky, orgán územního plánování takovou povinnost nemá. Vzhledem k tomu, že na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, nemohou se občané a organizace nikterak účinně ohradit proti způsobu, jakým bylo na jimi vznesené námítky či připomínky reagováno. (§ 28)

Územní plány velkých územních celků schvaluje Ministerstvo pro místní rozvoj. Vláda si může vyhradit jejich schválení. U tohoto druhu dokumentů je účast veřejnosti zajištěna především prostřednictvím zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů činností na životní prostředí. V souladu s jeho ustanovením § 14 se územně plánovací dokumentace velkých územních celků považuje za koncepci a jako taková podléhá posouzení vlivu na životní prostředí. Veřejnost se tohoto procesu účastní za podmínek stanovených zákonem č. 244/1992 Sb.

Územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení, které vymezi schvalující orgán. Závaznou část schváleného územního plánu velkého územního celku vyhlásí Ministerstvo pro místní rozvoj uveřejněním plného znění ve Sbírce zákonů formou sdělení. V případech, kdy si schválení územního plánu velkého územního celku vyhradí vláda republiky, vyhlásí závaznou část schváleného plánu svým nařízením. Tyto obecně závazné předpisy jsou teoreticky napadnutelné návrhem na jejich zrušení Ústavním soudem. Věcná správnost přijatého dokumentu však nespadá do přezkumné pravomoci soudu.

Zákon č. 244/1992 Sb. počítá s účastí veřejnosti při posuzování koncepcí, předkládaných a schvalovaných na úrovni ústředních orgánů státní správy. Jedná se

o koncepci v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky, dále územně plánovací dokumentace velkých územních celků a směrný vodohospodářský plán. Předkladatel koncepce je povinen zajistit zveřejnění návrhu koncepce obsahující rovněž posouzení jejích vlivů na životní prostředí nejméně 60 dnů před jejím projednáváním. Veřejnost může předložený návrh připomínkovat a k připomínkám by mělo být přihlédnuto.

V rámci procedury posuzování staveb, činností a technologií (dále též EIA) podle dosud platné právní úpravy může veřejnost dávat připomínky k dokumentaci a posudku na ni a účastnit se veřejného projednání posudku. Do dokumentace může veřejnost nahlížet a dávat připomínky k ní po dobu 30 dnů od okamžiku, kdy příslušná obec oznámí, kdy a kde lze do dokumentace nahlédnout a činit si opisy, výpisy, popřípadě kopie. Veřejnost má podle dosud platné právní úpravy ještě možnost se zúčastnit veřejného projednání posudku, jehož způsob a průběh je stanoven vyhláškou č. 499/1992 Sb. Novela předmětného zákona č. 100/2001 Sb. s účinností od 1. 1. 2000 kromě toho umožní dřívější zapojení veřejnosti tím, že bude možné se vyjádřit již k oznámení záměru na samém počátku procedury EIA. Tato vyjádření se pak stávají podkladem pro nově zavedené zjišťovací řízení. Nová právní úprava přinesla i podstatné zlepšení ve způsobu aktivního informování veřejnosti o posuzovaných záměrech v jednotlivých etapách předmětné procedury.

Podle zákona č. 353/1999 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a přípravky se veřejnost může zapojit do procesu přípravy bezpečnostního programu prevence závažné havárie, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu. Bezpečnostní program a bezpečnostní zpráva podléhají schválení okresním úřadem, které má formu rozhodnutí a děje se tak ve správním řízení. Povahu správního řízení podle jmenovaného právního předpisu nemá stanovení zóny havarijního plánování a přijetí vnějšího havarijního plánu. Z hlediska postavení veřejnosti se v zásadě jedná o možnost seznámit se s uvedenými dokumenty a o možnost vyjádřit se k nim, přičemž způsob zapojení veřejnosti je stejný bez ohledu na to, zda se jedná o správní řízení či nikoliv. Veřejnost, resp. každý má právo do uvedených dokumentů nahlížet, činit si výpisy, opisy, popř. kopie po dobu 30 dnů ode dne jejich zveřejnění. Ve stejné lhůtě lze uplatnit i připomínky, přičemž platí domněnka, že pokud vyjádření veřejnosti nebude uplatněno ve stanovené lhůtě, platí, že k programu, bezpečnostní zprávě nebo vnějšímu havarijnímu plánu připomínky nejsou. Vyjádření veřejnosti je jedním z podkladů, na základě kterých okresní úřad rozhodne o schválení předmětných dokumentů.

Smyslem tohoto zákona je umožnit veřejnosti, aby věděla o vybraných chemických látkách a přípravcích, které jsou v jejím okolí, a zároveň o tom, jak reagovat

v případě, kdyby v souvislosti s nimi došlo k havarijní situaci. Je zřejmé, že zveřejňované dokumenty nemohou obsahovat údaje, jejichž zveřejnění by mohlo vést k vyzrazení obchodního tajemství. Nicméně druh ani množství vybraných látek umístěných v objektu nebo v zařízení nesmí být tímto způsobem utajeno.

Zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., v platném znění jako jediný používá pojem **výhrady**, které mohou podat především vlastníci a uživatelé pozemků například k registraci významných krajinných prvků a k záměru na vyhlášení zvláště chráněných území. Tyto výhrady, stejně jako výše uvedená vyjádření a stanoviska, slouží jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu. Bude záležet na jeho správním uvážení, zda k nim bude přihlédnuto či nikoliv. Vzhledem k tomu, že registrace významných krajinných prvků jakož i vyhlášení zvláště chráněných území není správním řízením ve smyslu správního řádu, opravný prostředek je v těchto případech vyloučen, i když z obojího mohou vyplynout vcelku významná omezení vlastnických práv.

Ad 8/ ÚČAST VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Ve správním řízení může mít veřejnost především postavení účastníka správního řízení. Účastnictví ve správním řízení je všeobecně vymezeno zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení; okruh účastníků je však v některých typech tohoto řízení modifikován speciálními složkovými předpisy. Jedná se především o územní a stavební řízení podle stavebního zákona a další například podle zákona vodního či horního apod.. Speciálním účastníkem těchto správních řízení mohou být občanská sdružení a to na základě § 8 odst. 4 zákona č. 244/1992 Sb. a § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Ve smyslu dosud platného zákona č. 244/1992 Sb. může jít jen o občanské sdružení, které bylo buď v průběhu procedury založeno **většinou osob občanské iniciativy**, nebo jako existující sdružení podalo své vyjádření k dokumentaci. Existující občanské sdružení, které nepodalo včas své vyjádření k dokumentaci, nebo občanské sdružení založené menšinou osob z občanské iniciativy nepožívají oprávnění, vyplývajících pro občanská sdružení ze zákona č. 244/1992 Sb. Poněkud problematický je výklad toho, co představuje „řízení o povolení stavby“. Podle doslovného jazykového výkladu by se jednalo o řízení stavební ve smyslu stavebního zákona, nikoliv o řízení územní. S použitím výkladu logického se však přikláním navzdory výkladu Ministerstva životního prostředí k tomu, že by se mělo jednat též o řízení územní, nikoliv jen stavební.

Nový zákon č. 100/2001 Sb. s účinností od 1. 1. 2002 pravidla pro účast veřejnosti poněkud modifikoval. Odstranil pochybnosti o tom, zda se jedná o účast jen ve stavebním řízení nebo i v řízení územním, formulací „navazující řízení podle zvláštních právních předpisů“. Zároveň však poněkud zúžil pro-

stor pro účast občanských sdružení stanovením podmínek, omezujících možnosti jejich účasti v uvedených řízeních.

Postavení účastníka ve správním řízení, které případně bude následovat po ukončení procedury EIA, je nejdůležitějším oprávněním veřejnosti. Účastenství občanského sdružení podle z. č. 244/1992 Sb. vychází z obecné právní úpravy účastníků správního řízení podle § 14 správního řádu – účastníkem řízení je mj. ten, komu zvláštní předpis takové postavení přiznává, což je právě případ zákona č. 244/1992 Sb. a obdobně i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 70 tohoto zákona poskytuje veřejnosti možnost stát se účastníkem správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Tuto možnost však má pouze místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení při splnění zákonem stanovených podmínek. Pokud dojde k jejich naplnění, je uvedena jednotka občanského sdružení oprávněna požadovat, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jakož i účastnit se takového správního řízení. Podmínkou přiznání postavení účastníka řízení je, že sdružení svou účast oznámí písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánem státní správy, který řízení zahájil. Další podmínkou je existence právní subjektivity místně příslušné organizační jednotky a dále ve stanovách uvedená skutečnost, že jejím hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny. To znamená, že v těchto případech nemusí být splněny předpoklady stanovené v rámci procedury EIA, a přesto veřejnost se může stát účastníkem správního řízení na základě ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jako účastníci správního řízení mají představitelé veřejnosti možnost hájit své oprávněné zájmy a pokud nesouhlasí s rozhodnutím, ke kterému prvoinstanční řízení dospělo, mohou využít možnosti podat řádný opravný prostředek a odvolat se, resp. podat rozklad, popřípadě využít i mimořádných opravných prostředků.

Proti pravomocnému rozhodnutí správního úřadu lze podat žalobu o přezkoumání správního rozhodnutí k soudu podle části páté občanského soudního řádu. Nicméně je třeba si uvědomit, že soud přezkoumává toto rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti a nikoliv z hlediska jeho věcné správnosti.

Klasické účastenství ve správním řízení však není jediným způsobem, jak se veřejnost může do správního řízení zapojit. Jak bylo uvedeno výše, z. č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií počítá s tím, že veřejnosti, resp. každému, bude umožněno nahlížet do dokumentů, schvalovaných ve správním řízení, dělat si z nich opisy, výpisy či kopie, a dále též uplatnit k bezpečnostnímu programu nebo k bezpečnostní zprávě písemná vyjádření, která jsou jedním z podkladů pro rozhodnutí okresního úřadu. V tomto pří-

padě však veřejnost nemá ze zákona postavení účastníka řízení; to znamená, že nemá jiná práva než zákonem uvedená, která jsou účastníkům správního řízení vlastní – především také nemá právo podávat opravné prostředky. Takto nově konstruované postavení veřejnosti ve správním řízení lze z procesního hlediska nejspíše připodobnit k postavení dotčených orgánů státní správy.

Speciální právní úprava se vztahuje k účasti veřejnosti v předmětných správních řízeních. V ostatním, pokud není stanoveno jinak, se uplatní obecná právní úprava obsažená ve správním řádu.

Ad 9/ ÚČAST V OBČANSKOPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Účast v občanskoprávních řízeních je z hlediska veřejnosti praktická především při hájení individuálních, soukromých zájmů, a je proto využívána hlavně jednotlivými fyzickými a právnickými osobami, případně skupinami těchto osob. Přesto se tyto zájmy mohou krýt se zájmy veřejnosti reprezentované různými zájmovými skupinami, jejichž aktivity souvisejí s ochranou životního prostředí či jeho jednotlivých složek.

Občanskoprávní řízení je za účelem ochrany životního prostředí využíváno především ve sporech o náhradu škody a při ochraně sousedských práv. Soudy však rozhodují spory i tehdy, kdy zvláštní předpis na ně odkáže v případě, že mezi stranami nedojde ve smyslu předpisu, upravujícího některou ze složek životního prostředí, k předpokládané dohodě. Příkladmo lze uvést ustanovení § 19 odst. 7 zákona o vodách č. 138/1973 Sb. Podle tohoto ustanovení nedojde-li mezi vlastníkem, popřípadě uživatelem nemovitosti a tím, kdo je povinen poskytnout náhradu za prokázané omezení užívání nemovitosti v ochranných pásmech, k dohodě o její výši, rozhodne o její výši na návrh vlastníka, resp. uživatele, nebo toho, kdo je povinen poskytnout náhradu, soud.

Proti vynesení rozsudku mohou strany sporu podat opravné prostředky ve smyslu občanského soudního řádu. Soudní žaloba však bývá využívána většinou jako poslední možnost k obhajobě oprávněných zájmů žalobce. Nevýhodou soudního řízení je zdlouhavost, nákladnost a často i nejistota ve znění rozsudku.

Ad 10/ ÚČAST INSTITUCIONÁLNÍHO CHARAKTERU

Pod pojmem účast institucionálního charakteru je třeba rozumět zapojení představitelů veřejnosti do organizačních složek, ustavených jednotlivými speciálními právními předpisy nebo na jejich základě. Největší příležitost v tomto případě dává zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění, a to k zapojení zástupců obcí, Horské služby, podnikatelů a odborníků do rad národních parků.

Významným institutem k zapojení občanů do výkonu státní správy je možnost stát se členem lesní stráže, vodní stráže, stráže přírody, myslivecké stráže nebo rybářské stráže podle zákona č. 238/1999 Sb., měnicího či doplňujícího v této otázce předpisy upravující jednotlivé složky životního prostředí. Předpoklady pro ustanovení fyzické osoby některou ze stráží stráží jsou upraveny speciálně pro každou oblast, stejně jako povinnosti a oprávnění jednotlivých druhů stráží. V zásadě lze však konstatovat, že všeobecné požadavky, které musí fyzická osoba naplnit pro ustanovení stráží, je občanství České republiky, dosažení věku 21 let, způsobilost k právním úkonům, zdravotní způsobilost, bezúhonnost, znalost práv a povinností konkrétního druhu stráže, jakož i znalost souvisejících právních předpisů a složení slibu. Fyzická osoba, která byla ustanovena některou ze stráží podle tohoto zákona, má postavení veřejného činitele.

Ad 11/ UZAVÍRÁNÍ DOHOD

Dohody uzavírané v oblasti ochrany životního prostředí mohou, ale nemusí nezbytně mít povahu veřejnoprávních smluv. Obecně jde o smluvní ujednání, které uzavírá na jedné straně veřejnoprávní subjekt a na druhé straně subjekt soukromoprávní, jímž může být například znečišťovatel, podnikatel či vlastník nemovitosti apod. Subjekt veřejného práva v tomto případě reprezentuje zájem a povinnosti státu na poli ochrany životního prostředí. Obsahem tyto dohody všeobecně představují závazky soukromoprávních subjektů snížit negativní dopady, vznikající v důsledku jejich činnosti, na životní prostředí a to nad rámec toho, co je obecně stanoveno právními předpisy.¹²

S uzavíráním uvedených dohod na poli ochrany životního prostředí počítá snad nejvíce zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v různých situacích. Například podle § 39 tohoto zákona mohou orgány ochrany přírody zřízovat přírodní rezervace, přírodní památky a památné stromy včetně jejich ochranných pásem též na základě písemné dohody o ochranných podmínkách, uzavřené s vlastníkem předmětného pozemku za předpokladu, že takto zřízená ochrana bude k pozemku vázána trvale formou věcného břemene. Takto zřízenou smluvní ochranu lze zrušit na základě písemné dohody uzavřené mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody oprávněným k vyhlášení zvláště chráněných území. V případě nesouhlasu vlastníka pozemku je však orgán ochrany přírody oprávněn rozhodnout o zrušení dohody, ovšem jen z důvodů zákonem stanovených.

Orgány ochrany přírody či obce mohou rovněž uzavírat s vlastníky a nájemci pozemků písemné dohody

k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody ve smyslu ustanovení § 68/2. K uskutečnění takových záměrů lze poskytnout finanční příspěvek vlastníkům nebo nájemcům dotčených pozemků za předpokladu, že se tito zdrží určité činnosti nebo provedou dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí.

Ad 12/ JINÁ SPOLUPRÁCE S ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY

V oblasti ochrany životního prostředí se vyskytují i jiné než výše uvedené způsoby spolupráce veřejnosti s orgány veřejné správy. Prostor ke spolupráci je vytvořen například v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který v § 73 počítá se spoluprací odborně kvalifikovaných právnických a fyzických osob, zejména při vyhlásování a ochraně zvláště chráněných částí přírody, v přípravě plánu péče o vybraná zvláště chráněná území apod.

Dalším příkladem na tomto úseku je i zákon č. 140/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství v platném znění. V souladu s ustanovením § 10 odst. 3 si orgány obcí a okresní úřady mohou při provádění vodohospodářského dozoru vyžádat spolupráci mimo jiných i sdružení občanů působících na úsecích ochrany životního prostředí, rybářství, popřípadě dalších organizací působících na těchto úsecích. Po projednání s těmito organizacemi mohou pověřit jejich členy i některými úkoly.

Účast veřejnosti při tvorbě právních předpisů předpokládá zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí v § 20 odst. 2, podle kterého mají být zásady posuzování vlivů na životní prostředí, zahrnující širokou účast veřejnosti, přiměřeně uplatňovány i při přípravě návrhů právních předpisů. Ačkoliv se v několika případech o novelizaci zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí odpovídající ustanovení provádějící § 20 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb. objevila, novela předmětného zákona č. 100/2001 Sb. nakonec posuzování vlivů navrhovaných právních předpisů do předmětu právní úpravy vůbec nezahrnula.

I přes to však je třeba uvést, že veřejnost není z přípravy návrhů právních předpisů zcela vyloučena. Zapojuje se do tohoto procesu prostřednictvím odborníků spolupracujících na uvedených návrzích a rovněž v rámci připomínkových a oponentních řízení, v nichž není neobvyklé zastoupení občanských sdružení, zabývajících se problematikou ochrany životního prostředí.

Z ostatních právních předpisů zakotvil povinnost spolupráce Ministerstva zdravotnictví při tvorbě právních předpisů s profesními občanskými sdruženími zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

¹² HOLCOVÁ, P.: Pojetí dobrovolných (environmentálních) dohod v českém právním řádu, Environmentální aspekty podnikání 1, 2000, str. 11.

IV. ZÁVĚR

Téma o účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí je zpracováno na podkladě skutečnosti, že Česká republika se stala signatářem Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla uzavřena v dánském Aarhusu v červnu 1998. V současné době u nás probíhá intenzivní příprava na ratifikaci této mezinárodní smlouvy a z toho důvodu se vnučuje zamyšlením nad tím, nakolik česká právní úprava naplňuje ustanovení úmluvy a zda Česká republika bude schopna dostát svým závazkům, přistoupí-li k ratifikaci. Ministerstvo životního prostředí nechalo již dříve zpracovat srovnávací analýzy a poskytnout shrnutí jejich výsledků ani nebylo předmětem tohoto příspěvku.

V příspěvku je předložen a popsán přehled základních právních upravených způsobů, jakými se veřejnost může zapojit do procesu ochrany a péče o životní prostředí. Pojem veřejnost je obtížné obecně definovat, neboť při různých způsobech zapojení veřejnosti lze počítat s odlišnými formami veřejnosti. Některé právní předpisy přímo vymezují a specifikují, které subjekty a jakým způsobem se mohou zapojit. Je přitom zajímavé, že v české právní úpravě není používán pojem tzv. dotčená veřejnost, který je přímo Aarhuskou úmluvou definován a používán, především v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí.

Z výše uvedeného přehledu možností k zapojení veřejnosti do procesu tvorby a ochrany životního prostředí je zřejmé, že naše právní úprava poskytuje poměrně široké možnosti. Především je třeba poukázat na výrazné zlepšení přístupu k informacím o životním prostředí díky sjednocení právní úpravy zákonem č. 123/1998 Sb. Zlepšení informovanosti veřejnosti v oblasti posuzování vlivů přinesla i novela zákona č. 244/1992 Sb. Zákon č. 100/2001 Sb. oproti stávající právní úpravě podstatně rozšířil způsoby, jakými se veřejnost může dovědět o probíhající proceduře EIA, a to především cestou internetu a kromě oznámení na úřední desce ještě nejméně jedním v místě obvyklým způsobem. Tato novela na druhé straně oproti stávající právní úpravě omezuje s účinností od 1. 1. 2002 účast občanských sdružení v navazujících správních řízeních stanovením omezujících podmínek v § 23 odst. 9. Přitom účast v rozhodovacích procesech je tím nejvýznamnějším způsobem zapojení veřejnosti především z toho důvodu, že veřejnost může využívat opravných prostředků, případně žádat o přezkoumání správního rozhodnutí soudem ve smyslu části V. občanského soudního řádu. Tyto zásahy ze strany veřejnosti jsou na druhé straně chápány nejen investory, ale často i orgány veřejné správy jako zbytečné zdržování a obstrukce, což vede ke snaze oslabit postavení veřejnosti, reprezentované občanskými sdruženími. Tato snaha se projevila jednak v pokusech o novelizaci § 70 zákona č. 114/1999 Sb., o ochraně přírody a krajiny a v při-

jetém zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, popřípadě i v chystaných novelách dalších právních předpisů. V této souvislosti je třeba konstatovat, že podobné změny musí být chápány vzhledem k Aarhuské úmluvě a celkovému trendu v zemích Evropské unie jako krok zpět.

Zatímco jistá část veřejnosti reprezentovaná především ekologickými organizacemi právem dané možnosti využívá, celkově se však dá říci, že veřejnost v širokém slova smyslu je v zásadě realizuje až tehdy, je-li k tomu vyburcována. Nedostatky spatřuji v současné době částečně ve způsobu aktivního informování občanů ze strany orgánů veřejné správy (oznámení na úřední desce není dostačující) a též v převažujícím nezájmu občanů samotných o věci veřejné. Česká právní úprava neobsahuje povinnost orgánů a jejich úředníků napomáhat veřejnosti v její snaze o přístup k informacím o životním prostředí, poskytovat jí rady a napomáhat při účasti na rozhodování a vyhledávání právní ochrany, což je rovněž jedním z předpokladů širokého zapojení občanů v dané oblasti.

V souvislosti s tímto příspěvkem, jehož cílem bylo pouze popsat možné způsoby účasti veřejnosti při tvorbě a ochraně životního prostředí, vyvstává celá řada otázek vztahujících se k určitým problémovým ustanovením v jednotlivých oblastech. Vzhledem ke značnému rozsahu tohoto příspěvku nebylo možné se u nich zastavovat a problémy platné právní úpravy analyzovat. To by však mělo být předmětem navazujících chystaných publikací.

SUMMARY

The Czech Republic is one of the countries that had signed the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters in 1998. Currently, the ratification process is taking place in CR. This contribution provides an overview and a short description of legal possibilities given to the public to participate in environmental protection and decision-making. There are the right to assembly, right to associate with an organization, the right to participate in administration of public matters, right to petition, right to complain, right to make comments, right to participate in administrative and civil proceedings, participation in special bodies, the environmental agreements and other ways of cooperating with government authorities. At the same time, the legal base for the access to environmental information is analyzed.

There are many opportunities for the public to participate in the process of environmental protection provided by the law, however, many improvements are needed to facilitate better conditions for the public to fulfill its role in this process. For example, the duty to assist and provide guidance to the public in see-

king access to information in facilitating participation in decision-making and in seeking access to justice in environmental matters is not set by the law. Reporting system and adequate flow of information need to

be established and environmental information should become available in electronic databases easily accessible to the public.

Odpovědnost za porušení předpisů devizového práva

Ivana Pařízková*

I. OBECNÉ VYMEZENÍ POJMU ODPOVĚDNOST

Odpovědnost lze chápat v právu i mimo něj v několika smyslu, např. svědomitost, smysl pro plnění povinností, neporušování právních a jiných předpisů, chování se v rámci morálních i právních norem – odpovědnost primární. Problematika odpovědnosti patří k nejsložitějším institutům v právní vědě a názory na podstatu odpovědnosti i na řadu dílčích otázek jí se týkajících se velmi různí. Odpovědnost je mnohovýznamovým slovem, kde ve smyslu pozitivního vymezení, tzn. odpovídat za něco, můžeme definovat odpovědnost jako *povinnost snést zákonem stanovenou újmu v případě, že nastane zákonem stanovená skutečnost*. Tato povinnost snést újmu, popř. ta újma sama, se nazývá *sankce*. Sankce je tedy obecným a společným znakem odpovědnosti, ale i zde je třeba rozlišovat sankce v objektivním smyslu, tj. jako sankce hrozící obecně ze zákona a sankce subjektivní, tj. konkrétně sankce někomu uložena na základě zákona. Rozsah pojmu sankce není úplně jasný,¹ je jí nepochybně trest, či povinnost nahradit způsobenou škodu.

Skutečnost, která je právním důvodem odpovědnosti, je v odborné literatuře velmi často různě chápána a je tedy pojímána širěji. Někteří autoři za ni např. považují pouze porušení povinnosti, ale toto tvrzení platí pouze pro odpovědnost trestní, protože sám zákon někdy odpovědnosti nazývá případy, kdy sankce hrozí, aniž by byla porušena povinnost. Ale lze říct, že skutečností se rozumí i jiný zákonu odporující stav, jako je např. smlouva uzavřená k obejití zákona, anebo i objektivní skutečnost, poškozující někoho jiného.²

Odpovědnost má dva vzájemné aspekty, a to aktivní a retrospektivní, které jsou projevem člověka ke svým povinnostem, k očekávání společnosti, k normám a hodnotám, přičemž kladný vztah umožňuje napl-

nění obsahu aktivního chápání odpovědnosti a naopak záporný pak vyvolává nastoupení odpovědnosti retrospektivní. V množině odpovědností vycházejících z různých normativních systémů jako je např. morálka, politika, náboženství, atd., zaujímá jedno z prvních míst odpovědnost právní v oblasti právního normativního systému, tzn., že je kategorií společnou celému systému práva, kde platí jakýsi teoretický základ a ten je dále specifikován jednotlivými právními odvětvími. Rozlišujeme odpovědnost ústavní, správně právní, soukromoprávní trestní, mezinárodněprávní a pod. V rámci zákonitosti je odpovědnost považována za jednu z nejdůležitějších záruk.

Teorie rozlišuje odpovědnost v *širším slova smyslu* a *užším slova smyslu*. V širším pojetí je odpovědnost vymezena jako obsahová složka právního vztahu, která vzniká současně s primární povinností a vystupuje jako hrozba sankcí za porušení této primární povinnosti. Právně je odpovědný ten, komu hrozí sankce za porušení práva. Plní v podstatě funkci regulátora společenských vztahů preventivním působením. V užším pojetí je právní odpovědnost ztotožňována se sankční povinností, kdy je její vznik chápán jako bezprostřední následek porušení práva, kde odpovědnost spočívá v povinnosti nést následky tohoto porušení. Přičemž povinnost je charakterizována jako zákonem či právem stanovená nutnost chování a její splnění je garantováno specifickými právními prostředky např. státní donucení, uplatňování nepříznivých následků pro narušitele, atd.³

Odpovědnost vystupuje jako povinnost strpět sankce za porušení právní povinnosti stanovené právními normami, a to v rámci odpovědnosti právního vztahu. Je založena na vzniku nové sekundární povinnosti, která vzniká v důsledku zaviněného porušení původní povinnosti.

S pojmem odpovědnosti souvisí pojem *zavinění*.

* JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ KNAPP, V.: *Teorie práva*, Právnická fakulta západočeské univerzity, 1994.

² FIALA, J., MATES, P., NOVÝ, K., PRŮCHA, P.: *Malá právníká encyklopedie*, Linde Praha a.s., 1994.

³ Srovnej: HARVÁNEK, J. A KOL.: *Teorie práva*, Masarykova univerzita, Brno 1998.

Zaviněním se rozumí psychický vztah toho, kdo se určitým způsobem chová, k výsledku jeho chování. Rozlišují se dvě formy zavinění a to úmyslné (dolus) a nedbalost (culpa), kde úmysl se zpravidla dělí na úmysl přímý (dolus directus) a nepřímý (dolus indirectus). Nedbalost se rozlišuje hrubá (culpa lata) a lehká (culpa levis), nebo popř. vědomá, která zhruba odpovídá nedbalosti hrubé a nedbalosti nevědomé, která v hrubých rysech odpovídá lehké nedbalosti.

Podíváme-li se na vztah odpovědnosti a zavinění tak rozlišujeme:

- a) *odpovědnost za zavinění* (odpovědnost subjektivní), která vyžaduje, aby vedle příčinné souvislosti mezi lidským chováním a jeho výsledkem, který je právním důvodem odpovědnosti, bylo dáno i zavinění, tzn. aby toto chování bylo zaviněné,
- b) *odpovědnost bez zřetele zavinění*, již se ten, komu sankce hrozí
 1. může ubránit jen důkazem a z důvodů stanovených zákonem (tzv. liberační důvod),
 2. anebo se jí nemůže ubránit vůbec tj. odpovědnost absolutní.

Právní odpovědnost má i své funkce, mezi které řadíme funkci reparační, satisfakční, preventivní a represivní.

Chceme-li se hlouběji zabývat otázkou odpovědnosti za porušení předpisů devizového práva musíme si nejdříve nutně uvědomit do které oblasti práva je zařadíme a dále bude nezbytné vymezit rozsah působnosti devizových předpisů a vysvětlit si základní a související pojmy.

II. DEVIZOVÉ PRÁVO

Devizové právo je důležitou součástí a pododvětvím Finančního práva, které můžeme charakterizovat jako soubor právních norem regulujících provádění peněžních operací se zahraničím a disponování zahraničními platebními prostředky, devizovými prostředky, jakož i s jinými hodnotami ve vztahu se zahraničím. Jde však o vymezení v určitém smyslu nepřesné tak, jako je složité přesně určit onu výše právního řádu, která by měla představovat devizové právo.⁴

Zjednodušeněji řečeno devizové právo je soubor právních předpisů, které upravují dispozice s hodnotami, jimiž je možné uhrazovat závazky do zahraničí (zejména prostředky cizích měn), a s některými dalšími hodnotami, souvisejícími s platebním a úvěrovým stykem se zahraničím.

Devizové právo není samostatným odvětvím právního řádu České republiky. Jedná se v podstatě o subsystém finančního práva v rámci jeho nefiskální části s výraznou rolí správních institutů, ale i institutů vlastních soukromému právu. V rámci devizového práva tradičně půjde o ingerenci státu do nakládání s hodnotami včetně tuzemských a zahraničních platebních prostředků, které ve vztahu se zahraničím mohou určitým způsobem ovlivnit zejména platební bilanci státu, hodnotu tuzemské měny a ekonomický model uplatňovaný ve daném státě.⁵

Nové devizové právo odpovídá podmínkám pro vyhlášení plně směnitelnosti koruny české podle článku VIII Dohody o Mezinárodním měnovém fondu a zároveň odpovídá i závazkům České republiky z Dohody o přidružení k Evropským společenstvím.⁶

Současně můžeme konstatovat, že devizové právo je rovněž významným nástrojem napomáhajícím k zamezení daňových úniků a i praní špinavých peněz získaných nelegální činností.

III. ROZSAH PŮSOBNOSTI DEVIZOVÉHO ZÁKONA

Dne 1. 10. 1995 nabyl účinností Devizový zákon z. č. 219/1995 Sb. v. vzpzd., který je právním předpisem upravujícím vztahy vznikající při nakládání s devizovými hodnotami a českou měnou ve vztahu k zahraničí přičemž tak vytváří právní rámec pro postupné dosažení úplné vnější směnitelnosti české měny. Pokud jde o směnitelnost měn při běžných mezinárodních platebních operacích dostává se tuzemská právní úprava do souladu s přijatými mezinárodními závazky. Dalšími právními předpisy, které regulují devizověprávní vztahy jsou:

- Zákon ČNR č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška ČNB a MF č. 261/1995 Sb., kterou se stanoví lhůty a způsoby plnění oznamovací povinnosti
- Opatření ČNB č. 1/2000 Sb., kterým se stanoví podmínky pro provádění některých obchodů s devizovými hodnotami pro devizová místa včetně postupu nakládání s padělanými a pozmeněnými peněžními prostředky
- Opatření ČNB č. 312/1996 Sb., kterým se stanoví postup bank a poboček zahraničních bank při uskutečňování úhrad do a ze zahraničí a vůči

⁴ MRKÝVKA, P.: Přednáška z Finančního práva, Právnická fakulta MU, Brno 2000.

⁵ MRKÝVKA, P.: Přednáška z Měnového a devizového práva, Právnická fakulta MU, Brno 2000.

⁶ BLECHOVÁ, E., NOVOTNÝ, P.: Devizový zákon a předpisy související Linde, Praha 1995.

cizozemcům a označování jejich účelu platebními tituly.⁷

Za základní charakteristické rysy devizového zákona lze označit:

1. úpravu pouze těch operací, které podléhají regulaci ze strany státu,
2. stejný přístup k devizovým hodnotám pro všechny osoby,
3. zrušení nabídkové povinnosti a zvýšení významu povinnosti oznamovací
4. liberalizaci přímých investic tuzemců v zahraničí, nákupů nemovitostí v zahraničí a přijímání finančních úvěrů od cizinců.

Můžeme říct, že stávající právní úprava devizového režimu

1. vychází ze zcela jiné koncepce než předchozí devizový zákon, a to jednak tím, že uvádí pouze ty operace, které budou dočasně podléhat regulaci. S přihlédnutím k měnovým zájmům se zachovává potřebný stupeň regulace nástrojů kapitálového, peněžního a finančního trhu a některých dalších operací. Omezujícími podmínkami je přitom nutnost zachovat dostatečnou regulaci nadměrného přílivu nebo odlivu kapitálu a to tak, aby nebyly neúměrně posilovány tlaky na kurz české koruny. Stávající podoba zákona preferuje využití nepřímých nástrojů regulace, které budou plošně uplatňovány formou opatření devizových orgánů. Možnost využití nepřímých nástrojů regulace je u přílivu zahraničního kapitálu formou výnosů z emise dluhopisů, finančních úvěrů a bankovních depozit a v oblasti finančního trhu. Pouze u nejcitlivějších položek kapitálového účtu je regulace zajišťována pomocí přímých nástrojů devizové povolení např. pro poskytování finančních úvěrů cizozemcům, nákup zahraničních cenných papírů tuzemci, přístup zahraničních cenných papírů na tuzemský kapitálový a finanční peněžní trh, devizová licence pro obchodování s devizovými hodnotami. Všechny ostatní operace jsou liberalizovány a není tudíž nutné je v zákoně zmiňovat. Jde o zákonnou úpravu, která staví českou měnu na úroveň ostatních směnitelných měn. Devizový zákon soustřeďuje regulační opatření do jedné právní normy, což zjednodušuje legislativní proces při další liberalizaci kapitálových operací v závislosti na měnovém a ekonomickém vývoji.
2. Vyrovnává přístup k devizám pro všechny osoby. Toto právo stejného přístupu k devizám se oproti dřívější právní úpravě nově rozšířilo, kde vedle právnických osob a jim na roveň postave-

ných osob – fyzické osoby – podnikatelé jsou dále rozšířeny o osoby fyzické.

3. Umožňuje se odkup zůstatků české měny cizozemcům.
4. Zrušuje se nabídková povinnost a současně je umožněno volné zřizování devizových účtů u tuzemských bank.
5. Úvolňují se přímé investice tuzemců v zahraničí, nákupy nemovitostí v zahraničí a přijímání finančních úvěrů od cizozemců.
6. Klade se velký důraz na oznamovací povinnost, která by měla dát spolehlivé informace nutné nejen pro analýzu vývoje platební bilance, ale i příčin tohoto vývoje a zefektivnit fungování zákona o zamezení praní špinavých peněz.
7. Předpokládá se povinnost bank a ostatních devizových míst zkoumat, zda jimi prováděné úhrady klientů jsou v souladu s devizovým zákonem.

Samozřejmě žádná právní norma jež stanovuje konkrétní povinnosti a oprávnění se nemůže obejít bez vymezení principů dodržování stanovených pravidel chování včetně oprávnění a uplatňování postupů kontrolních orgánů a v neposlední řadě i možnostmi sankcionování jednotlivých subjektů devizového zákona za zjištěná porušení jeho ustanovení. Devizový zákon tuto problematiku řeší v části třetí nazvané „Devizová kontrola“.

IV. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Mezi základní pojmy devizového zákona patří určení statutu osob (tzn. tuzemec a cizozemec), pojem devizový orgán, devizové hodnoty, devizové místo a také pojem obchod, investice a poskytování peněžních služeb v souvislosti s tímto právním předpisem.

TUZEMEC A CIZOZEMEC

Pro určení statutu osob, které podléhají devizovému režimu, tuzemců a cizozemců, je u fyzických osob rozhodující místo trvalého pobytu a u právnických osob jejich sídlo. Za tuzemce devizový zákon považuje i organizační složku tuzemce v zahraničí. Všechny ostatní fyzické a právnické osoby jsou cizozemci, přičemž cizozemcem je i organizační složka cizozemce v tuzemsku.

Devizověprávní rozlišení osob na tuzemce a cizozemce je důležité pro stanovení jejich práv a povinností vyplývajících z devizových předpisů, neboť ty většinou určují rozdílná práva a povinnosti pro tuzemce a cizozemce.⁸

⁷ MRKÝVKA, P.: Přednáška z Měnového a devizového práva, Právnická fakulta MU, Brno 2000.

⁸ Zákon č. 219/1995 Sb., v. zpzd., devizový zákon.

Zvláštní postavení v okruhu tuzemců mají tzv. **devizová místa**, která jsou novým pojmem v našem devizovém právu a částečně nahrazují pojem „devizová banka“ z předcházející úpravy. Devizovým místem může být:

- banka s povolením působit jako banka včetně devizové licence opravňující ji k devizovým operacím,
- **nebankovní subjekt** s devizovou licencí k provádění devizových obchodů ve vymezeném rozsahu (např. nebankovní směnárny, obchodník s cennými papíry, investiční společnosti, Česká pošta, apod.).

Je patrné, že k získání statutu devizového místa je třeba buď autorizace v rámci bankovního dohledu nebo udělení licence podle devizového zákona. Získání statutu devizového místa nemění nic na postavení v rámci statutu cizozemce nebo tuzemce. Devizovým místem může být i pobočka zahraniční banky s povolením působit jako pobočka zahraniční banky podle zákona o bankách, avšak nadále se jedná o subjekt mající sídlo mimo území České republiky, tedy o cizozemce.

Nebankovní subjekt se může stát devizovým místem jen v případě, že provádění obchodů s devizovými hodnotami nebo poskytování určitých peněžních služeb je předmětem jeho podnikání. To znamená, že tyto obchody či operace musí představovat činnost soustavnou, samostatnou, provozovanou vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, prováděnou za účelem dosažení zisku. Devizové místo nemusí pokrývat veškeré devizové operace a devizová licence se může omezit jen na určité obchody s devizovými hodnotami.

Devizová licence je jedním z nástrojů přímé regulace devizových operací veřejnou mocí. O udělení devizové licence rozhoduje devizový orgán, do jehož působnosti žadatel náleží. Osoba nebo organizační jednotka ucházející se o licenci musí podat příslušnému devizovému orgánu žádost, která je v podstatě návrhem na zahájení správního řízení. Na udělení devizové licence není právní nárok. Při rozhodování o devizové licenci devizový orgán zohlední zejména vývoj devizového hospodářství a platební bilance České republiky. Náležitostí rozhodnutí o devizové licenci odpovídají náležitostem správního rozhodnutí.

Licence je nepřenosná, je vydána výhradně na jiné než žadatele a nepřechází ani na právního nástupce.⁹

Za devizová místa se považují:

- a) banka se sídlem v tuzemsku nebo pobočka zahraniční banky, které jsou oprávněny provádět obchody s devizovými hodnotami nebo platební styk ve vztahu k zahraničí,

- b) osoba, které byla udělena devizová licence k provádění obchodu s devizovými hodnotami nebo poskytování peněžních služeb,
- c) osoba, které byla podle živnostenského zákona udělena koncese a vydána koncesní listina pro směnárenskou činnost.

DEVIZOVÝ ORGÁN

Devizovými orgány jsou orgány státu, které jsou nadány určitou pravomocí a působností, jsou jimi na základě zákona jednak Ministerstvo financí České republiky a Česká národní banka. Oba tyto orgány jsou vybaveny přibližně stejnou pravomocí, liší se však svojí působností. Rozhodovací a kontrolní pravomoc a působnost Ministerstva financí ČR je směřována vůči všem subjektům, u kterých existuje přímá vazba na státní rozpočet, zatímco Česká národní banka ji vykonává vůči všem ostatním subjektům – fyzickým a právníkům osobám, tzn. ostatním tuzemcům a cizozemcům.

Kontrolní funkci plní i orgány celní správy – celní úřady, které vykonávají kontrolu dovozu a vývozu peněžních prostředků, cestovních šeků a zlata.¹⁰

DEVIZOVÉ HODNOTY

Mezi základní devizové hodnoty zahrnuje devizový zákon:

- peněžní prostředky v cizí měně, a to jak v hotovosti, tak na účtech (na účtech i v jiných zúčtovacích jednotkách, pokud jsou na nich účty vedeny),
- zahraniční cenné papíry a
- zlato.

Dále se k devizovým hodnotám počítá i penězi ocenitelná práva a závazky od nich odvozená, tzv. finanční deriváty např. opce.

Při zkoumání odpovědnosti za porušení devizových předpisů je třeba si také ve stručnosti charakterizovat práva a povinnosti tuzemců a cizozemců, jakožto i možnosti obchodů a operací na základě devizového zákona.

Povinnosti tuzemce rozděluje devizový zákon na:

1. oznamovací povinnost
2. transferovou povinnost
3. depozitní povinnost
4. jiné povinnosti

⁹ MRKÝVKA, P.: Přednáška z Finančního práva, Právnická fakulta MU, 2000.

¹⁰ BAKEŠ, M.: Finanční právo, 2. přepracované a rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha 1999.

OZNAMOVACÍ POVINNOST

Tuzemec a cizozemec jsou povinni oznámit skutečnosti, týkající se dovozu a vývozu peněžních prostředků v české a cizí měně, cestovních šeků, zlata a zlatých mincí a to buď přímo devizovému orgánu nebo prostřednictvím devizového místa nebo celního úřadu a to ve lhůtě a způsobem stanoveným v prováděcí vyhlášce České národní banky a Ministerstva financí č. 261/1995 Sb. V části čtvrté této vyhlášky je také upravena oznamovací povinnost v cestovním styku.

TRANSFEROVÁ POVINNOST

Transferová povinnost je charakterizována jako povinnost tuzemců převádět nebo dovážet nabyté peněžní prostředky v české i cizí měně po úhradě poplatků, daní a dalších výloh spojených s jejich nabytím do tuzemska.

DEPOZITNÍ POVINNOST

Tuto povinnost devizový zákon upravuje pouze rámcově. Okruh osob, na něž se depozitní povinnost vztahuje a její podmínky vyhláší svým opatřením, vydaným v dohodě s Ministerstvem financí, Česká národní banka. Tato povinnost spočívá v tom, že určité procento objemu peněžních prostředků ze zákonem stanovených operací po určité dobu musí být převedeno na zvláštní účet, přičemž po dobu trvání depozitní povinnosti nemohou osoby s peněžními prostředky takto uloženými volně nakládat.

JINÉ POVINNOSTI

V ustanoveních devizového zákona o jiných povinnostech se stanoví, že bezhotovostní zahraniční platební styk může být prováděn pouze prostřednictvím oprávněných devizových míst. Tuzemci a cizozemci jsou např. povinni předkládat devizovému místu platné devizové povolení jestliže se podle devizového zákona vyžaduje a na vyžádání doklady prokazující účel požadované úhrady, dále tuzemci i cizozemci jsou rovněž povinni na výzvu devizového místa označit účel úhrady došlé ze zahraničí v případě, že není účel uveden. Další povinností, která se vztahuje jak na tuzemce tak i cizozemce je povinnost poskytnout při devizové kontrole potřebnou součinnost devizovému orgánu, který kontrolu provádí.

Devizová místa jsou povinna oznámit příslušnému devizovému orgánu porušení devizových předpisů nebo podezření, že se konkrétní osoba dopouští porušování devizových předpisů. Za porušení devizových předpisů se mimo jiné považuje i neplnění oznamovací povinnosti, nepředložení devizového povolení nebo jiných dokladů, předkládaných na výzvu devizového místa.

Po tomto vymezení základních pojmů se dále bu-

deme zabývat devizovou kontrolou, povinnostmi kontrolovaných osob a postupem devizových orgánů při zjištění porušení devizových předpisů, včetně důsledků ukládaných za tato zjištění.

V. ODPOVĚDNOST ZA PORUŠENÍ PŘEDPISŮ DEVIZOVÉHO PRÁVA V USTANOVENÍCH DEVIZOVÉHO ZÁKONA

DEVIZOVÁ KONTROLA

Devizovou kontrolou se rozumí devizová kontrola vykonávaná v rámci působnosti devizových orgánů, kontrola dovozu a vývozu bankovek a mincí a plnění ohlašovací povinnosti vykonávaná celními orgány. Kontrola podmínek nakládání s devizovými hodnotami a dodržování dalších povinností plynoucích z devizověprávních předpisů je ale také vykonávána devizovými místy vůči jejich klientům.

Úprava devizové kontroly vykonávané devizovými orgány obsažená v devizovém zákoně je speciální úpravou k zákonu o státní kontrole (z. č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Pro postupy celních orgánů devizovou kontrolou se rozumí devizová kontrola vykonávaná v rámci jejich kontroly plnění devizověprávních povinností platí devizový zákon se subsidiárním použitím celního zákona (z. č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Devizová kontrola je rovněž prováděna soukromoprávními subjekty, a to devizovými místy, kdy se jedná o realizaci práv a povinností devizového místa při operacích s peněžními prostředky. Devizové místo prověřuje existenci a řádnost devizového povolení před provedením operace, je-li k ní povolení třeba, dále jsou to oprávnění k provedení zdokladování účelu devizové operace s použitím opatřením ČNB z. č. 311/1996 Sb. Pokud devizové místo zjistí nesrovnalosti v povolení nebo dokladech, operaci neprovede. Při zjištění nedostatků v rámci devizové kontroly devizový orgán vyzve příslušnou osobu k nápravě nedostatků a stanoví jí příslušnou lhůtu, případně ji přikáže ukončit nepovolenou činnost.

Devizové orgány jsou oprávněny k vynucení dodržování devizových předpisů užití i sankcí, a to buď nepeněžité povahy:

- zrušení devizového povolení
- omezení devizové licence
- pozastavení devizové licence
- odejmutí devizové licence nebo peněžité – pokuty, jejíž výše může činit v určitých případech porušení devizového předpisu až 50% částky spojené s porušením předpisu nebo až do 50.000.000,- Kč.¹¹

¹¹ MRKÝVKA, P.: Přednáška z Finančního práva, Právnická fakulta MU, 2000.

Kontrolními orgány v rámci prováděné devizové kontroly se rozumí devizový orgán, který je oprávněn vyžadovat otěrbnou součinnost kontrolovaných osob, a to zejména předložení požadovaných dokladů a vysvětlení. Při provádění kontroly na místě se vztahy mezi devizovým orgánem a kontrolovanými osobami řídí jak jsem zmínila výše zákonem č. 552/1992 Sb., o státní kontrole, v z pzd., pokud devizový zákon nestanoví jinak. Ustanovení části třetí tohoto zákona specifikuje základní pravidla kontrolní činnosti – kontrolní řád, kterým se řídí postup kontroly a vztahy mezi kontrolními orgány, právníckými a fyzickými osobami při kontrole prováděné:

- a) z vlastního podnětu kontrolních orgánů,
- b) na základě dožadání zvláštními zákony k tomu oprávněných státních orgánů např. z.č. 141/1961 Sb., trestní řízení soudní, v z pzd., které je důležité pro šetření případů porušení povinností stanovených devizovým zákonem s ohledem na možné spáchání trestného činu podle § 146 trestního zákona
- c) v dalších případech, pokud tak stanoví zvláštní zákon.

Kontrolované osoby jsou povinny mimo jiném poskytnout kontrolním orgánům potřebnou součinnost a kontrolní pracovníci jsou při provádění kontroly oprávněni:

- a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly, nedotknutelnost obydlí je zaručena,
- b) požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložili originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiné zboží,
- c) seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto skutečností, vydaným podle zvláštního zákona,
- d) požadovat po kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech,
- e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady, jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potrdit a ponechat jí kopie převzetých dokladů,
- f) požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků,
- g) v případech stanovených tímto zákonem ukládat pořádkové pokuty,

- h) používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy jejich použití je nezbytné pro zabezpečení kontroly.

Povinností kontrolních pracovníků je zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady. Zjistí-li devizový orgán, že došlo k porušení devizových předpisů, stanoví osobě, které je porušila, přiměřenou lhůtu k odstranění nedostatků nebo jí přikáže ukončit nepovolenou činnost. Za porušení devizových předpisů se podle devizového zákona považuje i překročení rozsahu povolení nebo nedodržení podmínek stanovených v devizové licenci, koncesní listině ke směnářské činnosti nebo v devizovém povolení. Při zjištění porušení devizových předpisů jsou devizové orgány oprávněny jak jsem již zmínila výše, a to ukládat opatření k nápravě a pokuty, odstupňované podle závažnosti a povahy porušení – zrušit devizové povolení, omezit, pozastavit či odejmout devizovou licenci, navrhnout pozastavení nebo zrušení koncesní listiny ke směnářské činnosti, a dále uložit peněžitou pokutu stanovenou procentní sazbou z částky již se nedovolené jednání týká. Účelem této formy sankce je zejména adekvátně postihnout objemově významné nedovolené transakce, u kterých by v případě pevně stanovené maximální výše pokuty bylo výhodnější nedovolenou transakci provést s tím, že se při tomto nedovoleném jednání vyplatí pokutu uhradit.¹²

Proti rozhodnutí devizového orgánu o sankci za porušení devizových předpisů lze podat opravný prostředek. Při zjištění porušení devizových předpisů bankou postupuje ČNB podle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách v z pzd., kde je v stanoveno, že činnost bank podléhá bankovnímu dohledu vykonávanému ČNB a rovněž jsou zde stanoveny sankce, podle povahy zjištěného nedostatku. Devizový zákon v § 23 stanoví, že osobě, která porušila devizové předpisy, devizový orgán uloží pokutu, a to:

- a) při nesplnění oznamovací povinnosti včetně uvedení nepravdivých nebo neúplných údajů nebo povinnosti poskytovat součinnost devizovému orgánu při výkonu devizové kontroly až do výše 1 milionu Kč,
- b) při nesplnění povinnosti podle § 6 až do výše 50 % nepřevedené částky,
- c) při nesplnění depozitní povinnosti až do výše 0,3 % částky povinného depozita za každý kalendářní den neplnění depozitní povinnosti,
- d) nesplní-li povinná osoba ve stanovené lhůtě opatření k nápravě, jež jí bylo podle tohoto zákona uloženo, až do výše 1 milionu Kč,
- e) při jiném jednání v rozporu s devizovými předpisy až do výše 50 % částky, již se nedovolené jednání týká,

¹² BAKEŠ, M.: Finanční právo 2. přepracované a rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha 1999.

- f) při jednání v rozporu s devizovými předpisy, kdy nelze zjistit výši částky, jíž se nedovolené jednání týká, až do výše 50 milionů Kč.¹³

Při souběhu porušení devizových předpisů podle písmen a) až f) může být pokuta uložena za každé porušení devizových předpisů samostatně, a to i jedním rozhodnutím. Pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy bylo porušení devizových předpisů zjištěno, nejpozději však do pěti let ode dne, kdy k porušení devizových předpisů došlo. Při určení výše pokuty se přihlíží zejména k rozsahu, způsobu a době trvání porušení devizových předpisů. Uložená pokuta je příjmem státního rozpočtu České republiky a je splatná do 30 dnů ode dne, kdy rozhodnutí o uložení pokuty nabylo právní moci. Pokutu v době její splatnosti vybírá devizový orgán, který pokutu uložil. Vymáhání pokuty zajišťuje finanční úřad podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vzpzd.

Rovněž celní úřady jsou oprávněny při zjištění porušení devizových předpisů při vývozu a dovozu peněžních prostředků a při nesplnění oznamovací povinnosti ukládat peněžitou pokutu. Zjistí-li celní úřad porušení devizových předpisů, může osobě, která se ho dopustila uložit pokutu:

- do výše 10% z částky dovážených nebo vyvážených peněžních prostředků v případě dovozu nebo vývozu peněžních prostředků bez devizového povolení, potvrzení nebo jiného vyžadovaného dokladu,
- do výše jednoho miliónu korun v případě nesplnění oznamovací povinnosti.¹⁴

Porušení devizových předpisů projednává celní orgán, v jehož územním obvodu došlo porušení těchto předpisů, ale ten jej může postoupit k projednání celnímu úřadu, v jehož územním obvodu má tuzemec trvalý pobyt. Pokuta jejíž výše nepřesahuje 5.000,-Kč může být uložena v blokovém řízení, za podmínky, že je spolehlivě zjištěno porušení devizových předpisů a pokud je osoba, která se jejich porušení dopustila, ochotna na místě pokutu zaplatit. Proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat.

VI. MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ V DEVIZOVÉM HOSPODÁŘSTVÍ

Ochrana měny a ekonomického systému vyžaduje v mimořádných případech razantní zásahy státu do

jinak liberálního nakládání s devizovými hodnotami. Tyto zásahy předpokládá devizovým zákonem mají dvojitou formu, a to:

- stanovení depozitní povinnosti
- vyhlášení nouzového stavu v devizovém hospodářství.

Depozitní povinnost je zákonem stanovená povinnost osob držet v zájmu stability měny po určité době na zvláštním účtu banky v tuzemsku stanovené procento objemu peněžních prostředků, přičemž tuto povinnost lze uvalit jen v případech taxativně vymezených devizovým zákonem. Po dobu trvání depozitní povinnosti nemohou osoby, na něž se depozitní povinnost vztahuje s peněžními prostředky uloženými na zvláštních účtech volně nakládat, včetně převedení práva na jejich výplatu (inkaso) na jinou osobu.

V rámci tzv. balíčkových opatření na začátku roku 1997 byla ministerstvem hospodářství stanovena depozitní povinnost při dovozu zboží ze zahraničí, avšak se nejednalo o depozitní povinnost podle devizového zákona.

Nouzový stav vyhláší vláda formou pouhého oznámení v hromadných sdělovacích prostředcích. Obsahem nouzového stavu v devizovém hospodářství je zákaz taxativně uvedených operací. Za nouzový stav se považuje bezprostřední a vážné ohrožení platební schopnosti České republiky vůči zahraničí nebo vnitřní měnové rovnováhy.¹⁵

Úprava trestněprávního postihu porušování devizového zákona v době nouzového stavu v devizovém hospodářství je zakotvena v § 146 trestního zákona, jako trestný čin ohrožení devizového hospodářství, kde se stanoví:

Kdo v době nouzového stavu v devizovém hospodářství poruší zákazy, které jsou stanoveny devizovým zákonem pro nouzový stav v devizovém hospodářství a vztahují se na vyhlášený nouzový stav, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až šest let.¹⁶

SLOVO ZÁVĚREM

Otázka odpovědnosti se stává stále důležitějším institutem, neboť je jednou ze záruk zákonnosti a jako takové budou tyto velmi důkladně posuzovány v souvislosti se začleněním České republiky do evropského společenství.

¹³ Zákon č. 219/1995 Sb. devizový zákon, vzpzd.

¹⁴ Zákon č. 219/1995 Sb., vzpzd., devizový zákon.

¹⁵ MRKÝVKA, P.: Přednáška z Měnového a devizového práva, Právnická fakulta MU, 2000.

¹⁶ Zákon č. 140/1961 Sb., vzpzd., trestní zákon.

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Pojem spravedlnosti – analýza problému

Tomáš Tyl*

*Když hyne spravedlnost, ztrácí se pro lidi
smysl dalšího života na zemi.*

(Immanuel Kant)¹

ÚVOD

Jen málokteré slovo má tak dlouhou a pohnutou historii jako „spravedlnost“. Vždyť které jiné slovo naleznete vytesáno na starověkých chrámech, zpodobněno jako bohyně, různými způsoby ztvárněno na nejstarších papýrech, v nejstarších knihách, jež jsou dokonce vydávány za boží dílo?! S jistotou můžeme říci, že spravedlnost je pojem, který je používán již několik tisíc let a to zřejmě ve všech jazycích světa. Hledání spravedlnosti, respektive obsahu či významu slova spravedlnost náleží k nejstarším údělům filozofie a dále z ní vycházejících nebo na ni navazujících věd a sociokulturních systémů, jakými je právo, náboženství, etika, ale i další vědy, které běžně chápeme jako součást filozofie (namátkou: ontologie, gnozeologie etc.). Žijeme v době, kdy se mnoho lidí ohání spravedlností jako nejostřejší zbraní a osobuje si právo říkat, co je správné, potažmo spravedlivé, kdo má v daném sporu pravdu a komu má být za pravdu dáno, „neboť tak je to správné“, ale přitom si vůbec neuvědomuje, co se pod slupkou těchto slov skrývá, jinak řečeno: Co vlastně dotyčný říká?! Spravedlnost či „správnost“ není jen „známkou kvality“, dosti podobné nápisům „made in...“, ale je to nedozírně hluboký filozoficko – právní komplex problémů.

Pojem spravedlnosti nesmí být zneužíván, musí být chápán ve svém vlastním historickém kontextu, a právě proto je nutné se jím zabývat a neodsouvat tento pojem jako „jasný a neměnný“ na „vedlejší koleji vnímání“.

VÝCHOZÍ STANOVISKO, DEFINICE

Mohlo by se zdát, že lidstvo je snad již unaveno

přemýšlením o tom, co je to spravedlnost, neboť toto přemýšlení, jak již bylo řečeno, trvá několik tisíciletí. Jistá nechuť ke zkoumání ze strany lidí, kteří žijí takřkajíc ze dne na den, zde nepochybně bude, je to však vcelku stejná nechuť, jako k přemýšlení nad jinými abstraktními pojmy. Spravedlnost – ať chceme nebo ne – je abstraktním pojmem, neméně obtížným pro vytvoření představy jako pojmy čas, prostor, nejsoucno... Po celá staletí se rozliční filozofové a myslitelé snaží „chytit a spoutat“ pojem spravedlnosti do okovů ustálené, oficiální definice – marně. Ovšem důležitost spravedlnosti dokazuje již jen fakt, že každý významnější autor, zabývající se filozofií či jí blízkými obory, má potřebu vyjádřit se k tomuto pojmu. Má-li téměř každý „klasický autor“ tuto potřebu, pak je jisté, že pojem spravedlnosti a otázky kolem ní nejsou mrtvým, uzavřeným problémem. Je zde však vhodné připomenout, že si jen stěží dokážeme představit, jaké množství názorů na spravedlnost upadlo v zapomenutí v průběhu času, když jen počet „klasických autorů“ dosahuje nejméně několika desítek.

Za cíl je zde kladena analýza problému, tedy uvedení a vysvětlení některých (avšak zdaleka ne všech)² pohledů na danou problematiku, pokus o postihnání historického vývoje pojmu a částečný náhled na spravedlnost v dnešním slova smyslu a v souvislostech současných i minulých filozofických koncepcí. Obtížné je dodržení rámce tématu, neboť pojem spravedlnosti se ve svém jádru natolik proplétá s dalšími pojmy, že lze velmi snadno „sklouznout“ k řešení jiného problému. Jmenujme příbuzné pojmy jako právo (versus bezpráví), morálka, zákon, svoboda, pravda a mnoho dalších. Již na tomto místě vidíme jistou provázanost všech výše uvedených pojmů se spravedlností a je tedy vhodné připomenout, že spravedlnost není zdaleka samostatným pojmem a skládá se z mnoha „subproblémů“, ale

* Tomáš Tyl, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Překlad citátu I. Kanta převzat z VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu, (1. vyd., Brno 1997, str. 7).

² Zavrnutí pokusu o postihnání všech koncepcí spravedlnosti není nechtějí se touto otázkou se zabývat, ale jen prostým vyjádřením nespůsobilosti tohoto úkolu a to s ohledem na všechny myslitele, jejichž myšlenky dávno zmizely v propadlišti času a rovněž jistým omezením rozsahu práce, přičemž by si splnění výše uvedeného úkolu vyžádalo zajisté práci v rozsahu na několik set stran textu.

i dalších rovnocenných problémů³, s nimiž tvoří celou síť filozofických otázek, ale rovněž otázek práva.

SPRAVEDLNOST JAKO SPOLEČENSKÝ JEV

Spravedlnost je základním principem práva, proto se zpětně i právo snaží vymezit spravedlnost a to za pomoci filozofie. Někdy bývají slova „právo“ a „spravedlnost“ brána jako synonyma, ale tento pojem je velmi relativní. To, co je pro jednoho spravedlností, může být pro druhého bezprávím. Tato myšlenka nás přivádí ke zjištění, že spravedlnost má jistou subjektivní povahu a jen málokdy o spravedlnosti uvažujeme v objektivním měřítku, jako například „spravedlnost jako transcendentno“. Subjektivní vnímání se dá vyjádřit lidově: „Toto je MOJE spravedlnost a TVOJE spravedlnost mne nezajímá“. Ve filozofickém přístupu však můžeme chápat i objektivní spravedlnost, která je všeobecně platná (tedy spravedlnost, která je stejná pro všechny bez slov „... MOJE – TVOJE...“), bývá obvykle odvozována od „absolutního vědění“, jakým je například Bůh a Písmo svaté v křesťanské tradici či lidský rozum jako nezpochybnitelný zdroj správného vědění (typické u racionalistů)⁴. Pokud nahlédneme na spravedlnost z pozice práva, pak je objektivní spravedlnost pro existenci práva, které není bezprávím, bezpodmínečně nutná. Z výše uvedeného příkladu také vyplývá další vlastnost spravedlnosti: reciprocita čili vzájemnost. K tomu, aby existovala spravedlnost, musí vzniknout „společenský vztah“, kontakt, vzájemná interakce nejméně dvou osob⁵. Člověk je zde představován jako „zoon politikon“, tvor, který se stává lidskou bytostí teprve v kontaktu s jinými lidmi. Vztah, který tak vzniká a má být spravedlivý musí být tedy vztahem rovnocenným či rovným. Přistupuje zde další prvek – rovnost – který má i další synonyma a vyjádření, jako například rovnováha (i zmíněná rovnocennost). Použití těchto slov je víceméně jen otázkou jazykového citu. Pokud bychom hledali nějakou definici spravedlnosti, obecně a snad nejjednodušším způsobem lze říci, že: „Spravedlnost je rovnováha ve společenském vztahu“. Takovým společenským

vztahem může být již samotná jednoduchá komunikace, kdy osoba A poskytne osobě B určitou informaci a osoba B na tuto informaci nějak zareaguje, což je odpovědí pro osobu A⁶. Tedy osoba A sděluje nějakou informaci a za ni dostává odpověď jako odměnu či směnu informace od osoby B. Délka projevu osoby B ani další atributy nás v této chvíli nezajímají. Došlo ke vzniku společenského vztahu, který je na své nejnižší úrovni rovný a spravedlivý – něco bylo dáno, něco bylo obdrženo. Tato úroveň spravedlnosti nás však neuspokojí, neboť zde chybí ostatní atributy, z nichž nejdůležitější je kvalita. Teprve v okamžiku, kdy začneme brát v úvahu i kvalitu vztahu, jedná se o spravedlnost, jak ji dnes chápeme my a jak ji může posuzovat i právo. Vztah se stává nespravedlivým již v okamžiku, kdy osoba A sdělí osobě B informaci, která má pro B jistou cenu (například následný způsob chování v určité situaci, cokoliv z čeho by osoba B mohla mít prospěch, včetně zabránění škody) a B neposkytne A žádnou informaci či informaci pro A bezcennou, případně méněcennou jako protihodnotu za prvotní informaci. V té chvíli není kvalita stejná a vztah se stává nerovnovázným. Potažmo zde nastává nespravedlnost, jako okamžitý důsledek nerovnováhy (v našem hrubě zjednodušeném modelu A/B nemusí mít v dané chvíli nerovnováha žádný vážný následek, ale může být i předmětem žaloby). Spravedlnost v tomto pojetí vyžaduje jistou kvalitu, jako koeficient rovnováhy. Tato rovnováha však také nevzniká „sama od sebe“. Dále totiž můžeme z našeho příkladu odvodit, že se spravedlnost opírá o (byť skrytou a neuvědomělou) morálku a ctnost – oba pojmy se projevují v případě, kdy člověk jako společenský tvor cítí potřebu někoho o něčem informovat a tím ho například varovat před nebezpečím (v běžném společenském kontaktu bývá odměnou slovo „Děkuji“ a je chápáno jako morální takto projevovat vděčnost, jako minimální kompenzaci za sdělenou informaci) a současně druhá strana svým projevem (hodnoceným jako „morální“) ukazuje respektování druhých (tedy osoby sdělující). V různých slovnících lze nalézt definice spravedlnosti, jako výstižnou považují definici ve Slovníku českého práva: „... Pojmy spravedlnosti a nespravedlnosti nehodnotí ten či onen izolovaný jev, ale poměr několika jevů z hlediska

³ Pojmy „subproblém“ a „rovnocenný problém“ je třeba brát jako terminus technicus, přičemž subproblém je problém nižšího řádu, jehož spojením s dalšími subproblémy se dochází k tvorbě definice spravedlnosti (například „rovnováha“ může být sama o sobě filozofickým problémem, v přidružení k pojmu „vztah“ se počíná tvořit jistá definice spravedlnosti, viz dále v textu), „rovnocenným problémem“ se myslí například pojem „svoboda“, jehož definici můžeme utvořit z podobných „subproblémů“ a to nezávisle na pojmu „spravedlnost“ (tedy například v definici svobody nemusí být pojem spravedlnost nutně zahrnut a lze jej nahradit jinými, resp. podobnými „subproblémy“).

⁴ Racionalisty zde není myšlen jen HOBBS A LOCKE, ale například již HUGO GROTIUS, jehož „právo všech národů – ius gentium“ má za základ právo a spravedlnost, jejichž pramenem je přirozenost (=vycházející z rozumu) a dohoda národů. Zdroj: RÁZKOVÁ, R.: Dějiny právní filozofie, (vyd. 2., Brno 1997, str. 105).

⁵ Neberme v úvahu například vztah člověk – zvíře, kdy člověk rozděljuje (spravedlivě) například potravu zvířatům. Takový vztah nelze považovat za společenský, jedná se nám totiž jen o společenství lidí – bez tohoto předpokladu by nemělo smysl ani filozofické, ani právní tázání a to nejen po spravedlnosti. Pokud bychom připustili výše uvedený vztah člověk – zvíře, museli bychom zákonitě připustit další vztahy člověka ke všem živým tvorům a později bychom se mohli utápět v myšlenkách animismu, že každá věc je živá atd.

⁶ Za reakci lze považovat i mlčení (například jako tichý souhlas nebo projev opovržení druhým atp.).

roztřídění dobra a zla, rovnosti a nerovnosti atp. mezi lidmi... mezi zločinem a trestem, mezi právy a povinnostmi, mezi důstojností člověka a jejím společenským uznáním atd. ...⁷. Aby tato definice, tvořená z právníckého pohledu, byla kompletní, doplňme zde ještě definici filozofickou: „Pojem spravedlnosti zahrnuje na jedné straně morální princip požadující respektování právní normy, na druhé straně ctnost spočívající v respektování práv druhých...“⁸. Tato definice však dle mého názoru není zcela v pořádku, neboť k dosažení spravedlnosti vyžaduje „...respektování PRÁVNÍ normy...“. Domnívám se, že spravedlnost není jen věcí právních norem, ale existuje již na základní rovině normy morální⁹. Cožpak by bylo možné, aby byly v právu, resp. v zákonech zachyceny veškeré mezilidské vztahy (rozuměj: konkrétní vztahy), při nichž nalezneme sebesteňší náznak nespravedlnosti? Poněkud ironicky můžeme podotknout, že v kontinentálním systému práva to není možné vzhledem k obecnosti právních norem a v anglosaském právním systému díky kazuistické formě (ani právní precedenty nepředpokládají apriori každý budoucí vztah).

BYLO PŘED STO LETY JINAK?

Pokud se jen krátce, před vstupem do historického exkurzu, zamyslíme nad poměrně nedávnou minulostí (řekněme od 17. do 19. století), pak zajisté bude v této oblasti jednou z prvních otázek „Jak asi spravedlnost chápali naši předkové?“. Nikoliv ti slavní, ale ti, jež byli dříve nazýváni „lidmi všedního dne“ – mezi nimi i „rebelové“. Zdokonalili jsme pojmový aparát a umíme „škatulkovat“: aktivisté, anarchisté, nacionalisté, odpůrci globalizace... a mnoho dalších. To je jen špička ledovce. Ta však byla často (zcela stejně jako dnes) „hnací silou“ různých povstání „ve jménu spravedlnosti a za spravedlnost“, povstání byla obvykle stejně rychle ukončena, jak rychle také vzplanula. Pokud vezmeme v úvahu všechny doby, jejichž popis nám zachovaly dějiny v podobě kronik, soudních nálezů, právních knih a mnoha jiných spisů, pak dojdeme k závěru, že se od svých předků skutečně v postoji ke spravedlnosti příliš nelišíme. Snad na pocit nespravedlnosti dnes reagujeme „pružněji“ a odhodlaněji, ale pesimismus k dosažení spravedlnosti je nám jakoby vlastní – pesimistický názor není jen „výchylnou kyvadla doby“, ale trvá již několik desetiletí. Konkrétně,

v Riegrově Slovníku naučném z roku 1870 jsem v části o spravedlnosti (str. 908) našel mimo jiné následující pasáž: „Taktéž zákony nespravedlné vadí soudcům býti spravedlivými. Vůbec vykládá se spravedlnost co shoda jednání s právem. Nutno však, aby k určení právého smyslu těch slov pojmy pravdy a práva byly náležitě vytrženy, jelikož právo před rozumem a právo dle ustanovení lidského zde neb tam panujícího, mohou státi v odporu.“. Tedy zde máme důkaz, že ve spravedlnost se bohužel v našem právním systému (ba ani v c.k. právu) nedůvěřuje téměř 130 let!

S pádem víry v neomylnost Bible (první polovina 19. století) se odvažujeme více „reptat na veřejnosti“. Dá se předpokládat, že Bible poskytovala více „hranice spravedlnosti“ světské i nadlidské, ovšem představa, že lidé byli v minulosti se svým osudem zcela smířeni a nijak se proti nespravedlnosti nebouřili je mylná. Již při pohledu do archivních fondů vidíme, jak ohromné množství soudních sporů minulosti se nám zachovalo. Z toho jasně vyplývá, že i naši předkové se domáhali spravedlnosti často velmi vehementně. Nezbyvá tedy než konstatovat, že se pohled na vymáhání spravedlnosti či přímo na spravedlnost samotnou zřejmě za posledních několik set let příliš nezměnil.

ŘECKÁ MYTOLOGIE

Zřejmě jedním z nejstarších doložených zájmů o spravedlnost je řecká mytologie. V ní nalézáme postavu bohyně Diké. Její matkou byla bohyně Themis, představující právo (či dříve – historicky i fakticky – zákonný pořádek). Zeus, její otec a vládce všech lidí i bohů, ve spojení s Themis dává život třem sestrám, tzv. Hórám, bohyním ročních období ztělesňujících nejen růst a rozkvět v přírodě, plné zralosti a krásy, ale především zákonitě střídání těchto období, které je neměnné a neomylné: Eunomiá, Diké a Eirené. Eunomiá je zákonný řád, znamená systém a stálost, skutečně platné uspořádání světa. Eirené přináší mír a klid pramenící ze spokojenosti. Diké, její jasnozřivá sestra, představuje spravedlnost, potažmo i právo, a jako taková udržuje soužití lidí a bohů ve formě, jakou vytvořila Themis. V jejím jménu je už obsažena závaznost¹⁰, neboť „Diké odvozeno od deiknumi“ je překládáno ve smyslu ukázat, dávat návod, tedy návod, který je do značné míry závazkem¹¹. Podle zásady rovnosti (která je spravedlnosti vlastní, jak jsme uved-

⁷ Zkráceno z MADAR, Z. ET AL.: Slovník českého práva, (1. vyd., Praha 1995, 2 sv., str. 1063–1064).

⁸ Převzato z DUROZOI, G. – ROUSSEL, A.: Filozofický slovník, (1. vyd., Praha 1994, str. 285).

⁹ „Právní norma – elementární součást právního řádu, je obecně závazné pravidlo chování, stanovené nebo sankcionované státní mocí...“ – převzato z MADAR, Z. ET AL.: Slovník českého práva, (1. vyd., Praha 1995, 2 sv., str. 819). Spravedlnost se pohybuje na základě norem, které často nemají se státem nic společného – tyto normy jsou především označovány jako morální (tedy normy slušného chování), často souvisejí i s náboženskými normami atp. Pro ilustraci uveďme banální příklad: Když se prodavačka v obchodě chová k nějakému zákazníkovi při obsluze více s úsměvem než ke mně, pak toto mohu považovat jako nespravedlivé, ale s nadsázkou řečeno, jen stěží mohu právní cestou za asistence státu donutit prodavačku ke stejnému úsměvu.

¹⁰ Převzato z HATTENHAUER, H.: Evropské dějiny práva, (1. vyd., Praha 1998, str. 46).

¹¹ Převzato a upraveno z MACHALOVÁ, T.: Úvod do právní filozofie, (1. díl, 1. vyd., Brno 1998, str. 125).

li výše) vystupuje proti každé zásadě – bohyni opačný princip. Proti zákonnému řádu (Eunomiá) vystupuje absence zákonného řádu Dysnomiá, proti klidu spor (tedy proti Eirené Amfilofíá) a proti Diké, jako spravedlnosti a právu, stojí Léthé, tedy věčné zapomení. Diké musí neustále bojovat o přežití, aby svět neupadl do noci a ztracení¹². Někdy je proti Diké přímo stavěna bohyně Adikia (bezprávi a nespravedlnost), ovšem vzhledem k tomu, že by to také měla být její sestra (ovšem měly by být jen výše jmenované tři, nikoliv čtyři), se zdá, že se jedná o pozdější „vynález“ Řeků a skutečným opakem Diké je původní Léthé – věčné zapomení. V tomto obraze nalezneme vysokou symboličnost. Zde je poukázáno na fakt, že právo, spravedlnost vycházející z řádu není něčím přirozeným, co lze kdykoliv kdekoliv nalézt a bez předchozího vývoje aplikovat. Ono „věčné zapomení“ k nám promlouvá hlubokým filozofickým poselstvím o nutnosti – potřebě – historie a kontinuity existence, která udržuje v chodu spravedlnost, morálku atd. Pokud zapomeneme na principy spravedlnosti, budované po staletí, pak ztvírá Léthé a to by byl konec lidské kultury, konec lidskosti vůbec.

Diké byla vždy se svojí matkou Themidou po boku mocného Dia, když vykonával svoji soudcovskou moc. Themida zde stála jako ztělesnění zákonného pořádku (zákonosti jako takové) a Diké jako spravedlnost. Řekové zřejmě již poznali, že spravedlnost a zákonný pořádek nebývají totéž. U Římanů, již důsledných právníků, Diké a Themis splynuly v jedinou bohyni spravedlnosti a práva Justitii. Bylo by však hlubokým omylem se domnívat, že atributy „dnešní Justitie“ pocházející z Říma jsou původní – meč a váhy měla jako své symboly již řecká Themida! Nutno dodat, že spravedlnost byla skutečně řeckým bohům vlastní. Z mého pohledu jsou významné dva další příklady: Moiry a Thanatos. Moiry jsou pozoruhodně také dcerami Dia a Themidy (stejně jako Hóry) a nejednou byly zaměňovány. Ale Řecko se nemýlilo rádo – proto ihned odlišilo tyto trojčata takřkajíc „na první pohled“. Moiry mají oproti mladistvým Hórám podobu stařen a snad ne náhodou připomínají naše „české Sudičky“. Moiry byly údajně tři – Klóthó, Lachesis a Atropos. Klóthó nit lidského života rozprává, Lachesis ji předla a dále rozvíjela a Atropos ji přestřihovala. Vše, co Moiry „upředou“ je dávno předurčeno, ony pouze pracují s látkou – obrazně ve stylu Moir: Moiry dostanou klubíčko našeho osudu, v němž je již vše předem dáno a osud jen rozplétá tak, jak jde lidský život. Ovšem nejen osudu lidského, Řekové mysleli na úplnou spravedlnost, proto i bohové mají svoje osudy a nemohou je nijak aktivně změnit, stejně jako smrtelníci. V tom jsou si všichni rovni. Druhý případ je stejně zřetelný:

Thanatos – bůh smrti a sama smrt, syn bohyně Nykty a boha věčné temnoty Tartara. Den smrti každého člověka je určen osudem a Thanatos má takřkajíc jen „výkonnou moc“, kdy tehdy bere duši člověka a odnáší ji do podsvětí Hádovi (je tedy absurdně vykonavatelem rozkazu, který nikdo nedal). Měří všem stejně, zcela spravedlivě – nadejde-li jejich čas, předem určený, dostaví se Thanatos, aby je „převlel na druhý břeh“. Lze tedy říci, že u Řeků provází spravedlnost každého člověka od kolébky až po hrob. Nikdo není odpovědný za osud člověka – ten je jednoduše předem dán a je chápán jako spravedlivý, snad již proto, že nikdo neví, kdy nadejde „jeho čas“ (obdoba „veil of ignorance“ u Rawlse – viz dále).

ZNÁMÁ DÍLA O SPRAVEDLNOSTI

Upozorníme na Platóna, jako autora díla „Ústava neboli O spravedlnosti“. Tato kniha byla psána v letech 389 – 369 př. n.l. Nejdříve je připomínána definice spravedlnosti podle básníka Simónida: „Mluvit pravdu a dávat každému, co jsme mu dlužni“. Platón však nevěří ve správnost této definice, neboť by nás nutila škodit nepřítelům a činit je tak horšími a ještě nespravedlivějšími. Stejně zamítá i definici sofisty Thrasymacha, pro něhož „spravedlivé“ je to, co je výhodné pro silnějšího¹³. Zřejmě o jistou dobu dříve vzniká pojem „nomos“ jako spravedlivý zákon. Nomos původně znamenalo pastvinu, je to výraz příbuzný od slova „nemó“ (uděluji, přiděluji). Toto rozdělování pozemků probíhalo při veřejném shromáždění na místě k tomu vyhrazenému – pro obojí je výraz „agora“. Původně nomos neznamenal zákon, ale agorou schválený rozsudek, jeho podstatou nebyl příkaz. Bylo to spravedlivé přidělení statků k obživě, z čehož se později u Aristotela stejně jako u Římanů vyvinula tzv. iustitia distributiva (distributivní spravedlnost, tedy rozdělovací, též geometrická), vycházející z principu suum cuique¹⁴. Při distributivní spravedlnosti se rozdělují počty, odměny, peníze atd. a to podle různých hledisek osobních hodnot. Např. pro demokrata může být takovou osobní hodnotou svoboda. Rozděluje se však geometrickou řadou, tedy například občané s vyšším majetkem platí sice vyšší daně, ale na druhé straně obdrží větší práva. Oproti distributivní spravedlnosti stojí spravedlnost komutativní (= vyrovnávací, opravná, diortotická, směnná, ekvivalentní, aritmetická). Tento druh spravedlnosti není závislý na postavení osob ve společnosti, ale jeho cílem je dosažení ekvivalence, tedy například při prodeji–koupi zajištění přiměřené protihodnoty nebo napravení spáchané krivdy atd. Tyto dva druhy spravedlnosti zařazuje Aristoteles do

¹² „Řeční filozofové však pozapomněli, že stejně jako den předchází noci a znovu se po ní vrací, musí být právo odňato temnotám“. Text i poznámka – převzato a upraveno z HATTENHAUER, H.: Evropské dějiny práva, (1. vyd., Praha 1998, str. 47–48).

¹³ Převzato z DURZOI, G. – ROUSSEL, A.: Filozofický slovník, (1. vyd., Praha 1994, str. 222).

¹⁴ Upraveno z HATTENHAUER, H.: Evropské dějiny práva, (1. vyd., Praha 1998, str. 50–51).

tzv. etické spravedlnosti (někdy též materiální) a vedle ní stojí ještě spravedlnost zákonná (legální). Ta se domnívá, že „vše zákonné je i spravedlivé“¹⁵. Zde názorně vidíme, jak lze dokonce i spravedlnost rozdělovat do mnoha druhů, podle různých kritérií a přesto stále neopouštíme dané téma.

STAROVĚKÝ ŘÍM

V Římě nalezneme nejbližší spravedlnosti pojem „aequitas“, který nezahrnuje jen spravedlnost jako takovou, ale především rovnost, ale i slušnost. V římském právu byla rovnost (jako aequitas) v samém základu chápání spravedlnosti. Ovšem nutno podotknout, že starořímský pojem rovnost nelze zcela ztotožnit s dnešní rovností, jejíž chápání vzniklo v dobách osvícenského myšlení. Myšlenku pojetí spravedlnosti formuluje v Římě především právník Celsus v Digestech známou větou: „Ius est ars boni et aequi“ – tedy „Právo je umění uplatňovat to, co je dobré a spravedlivé“. Aequitas zde vyjadřuje vyšší spravedlnost, ba přímo slušnost. Aequitas nebyla žádným protikladem vůči ius (právu), nýbrž vyjádřením jeho obsahu. Existovalo právo strohé – ius strictum – a právo založené na rovnosti – ius aequum –, které později volně přešlo v pravomoc praetora formulovat žalobu dle svého úsudku. Zde se tedy již spravedlnost počíná hledat přímo v lidském rozumu. Spravedlnost v preatorském úředním právu je pojímána i v etickém smyslu¹⁶. Je vhodné se zmínit o „Rubikonu definic spravedlnosti“ – jedná se o výrok Catona staršího, později využit u dalších filozofů a právníků jako u Cicerona nebo Ulpiana. Jedná se o slavné zásady: „Honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere“, tedy: „Čestně žít, druhému neškodit a každému dát, co mu patří (co jeho jest)“¹⁷. Přesné vystižení problému nalezneme v poslední zásadě „suum cuique tribuere“. Je to ono zachování rovnováhy spočívající ve faktu, že pokud ponecháme či dáme každému to, co mu náleží, tedy nebude mu uprát jeho věc, bude daný společenský vztah spravedlivý. Upřeme-li někomu protihodnotu, pak dojde samozřejmě k nespravedlnosti. Obnovení rovnováhy, čili rovnosti, bude zákonitě následováno i obnovením spravedlnosti. Tedy tato zásada „suum cuique“ je bezpochyby základním kamenem celé spravedlnosti a jejího chápání. Pokud si spravedlnost obrazně před-

stavíme jako váhy, pak výše uvedená zásada „každému, co jeho jest“ je ramenem těchto vah.

ZÁKLADNÍ TEZE KŘESŤANSTVÍ

Ani sláva Říma netrvala věčně a počal „ideologický boj“ – proti bohatství vystupovala chudoba, proti zotročování láska k bližnímu a proti mnohobožství mono-teismus – povstalo křesťanství a s ním celý nový systém idejí a pohledů na svět. Objektívni spravedlnost byla pro mnohé nalezena – v jediném Bohu a Písmu svatém, jako zjeveným příkazem Božím. Již první slova Bible jsou vyjádřením rovnovážného protikladu: „Na počátku stvořil Bůh nebe a zemi... nad propastnou tůň byla tma... I řekl Bůh: ‚Buď světlo!‘ A bylo světlo. Viděl, že světlo je dobré, a oddělil světlo od tmy. Světlo nazval Bůh dnem a tmu nazval nocí...“¹⁸. Jen stěží bychom někde jinde našli v tak málo větách takové množství protikladů, které jsou v harmonii, v rovnováze, jsou odděleny spravedlivě. Bible je jedinečnou také z jiných, pro nás zajímavých, hledisek. Je to vlastně ideální zákoník, kde nejtěžší tresty jsou vždy nadpřirozené a to v podobě zatracení a odmítnutí blaženého posmrtného života¹⁹. Další jedinečnost spočívá v tom, že nikde jinde se nepoužívá tolik výraz „spravedlivý – nespravedlivý“. Spravedlivým je chápán ten, kdo dodržuje Boží zákony a přikázání a v Novém zákoně je také členem církve, jako organizace, bez níž není možné dojít posmrtné spásy. Nespravedlivými (svévolníky) jsou všichni ostatní, kteří nesplňují tyto podmínky. Závažným vyjádřením podmínek pro skutečnost stát se spravedlivým (v biblickém smyslu) je Desatero, které upravuje vztah člověk – Bůh, ale i člověk – člověk. V tomto druhém případě je však výsledkem opět spasení lidské duše po smrti, tedy ve své podstatě se neodlišuje porušení vztahu člověk – člověk a člověk – Bůh s ohledem na to, že v každém případě porušení je spáchán hřích a člověk se vždy nakonec zodpovídá Bohu, byť by byl potrestán již za svého života. Takový trest je vyjádření Boží vůle a jeho vykonavatel je jen nástrojem Božím. V Druhé knize Mojžíšově následuje za Desaterem část věnovaná konkrétním případům a je zde i oddíl „Požadavek spravedlnosti“, v němž nalezneme nejen příkaz spravedlnosti, který se skrze tisíciletí začlenil do našeho morálního kodexu. Jako typický příklad můžeme uvést „Nebudeš šířit falešnou pověst.“ nebo „Nepřidáš se k většině, páchá-li

¹⁵ Převzato a upraveno z RÁZKOVÁ, R.: Dějiny právní filozofie, (vyd. 2., Brno 1997, str. 44) a VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu, (1. vyd., Brno 1997, str. 19).

¹⁶ Podkladem HATTENHAUER, H.: Evropské dějiny práva, (1. vyd., Praha 1998, str. 86–87) a VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu, (1. vyd., Brno 1997, str. 20).

¹⁷ Překlad použit z VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu, (1. vyd., Brno 1997, str. 27–28).

¹⁸ Převzato a zkráceno z První knihy Mojžíšovy (Gn 1, 1–5) z BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 21–22).

¹⁹ Zatracení jako trest při nedodržování spravedlnosti je uvedeno také v Knize přísloví (Př 11, 19): „Tak spravedlnost vede k životu, kdežto kdo se žene za zlem, spěje k smrti“. BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 594).

²⁰ Převzato z Druhé knihy Mojžíšovy z BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 83), označení v Bibli: Ex 23, 1–2.

zlo²⁰. Na první pohled se nám tyto myšlenky zdají jako poměrně moderní (zřejmě kvůli jejich aktuálnosti) a neuvědomujeme si, že jsou téměř 2200 let staré. Podobných příkazů (týkajících se spravedlnosti) najdeme v Bibli několik desítek. Jako nejvýstižnější ujistění, že Bůh je spravedlivý můžeme zde uvést citát z článků Knihy Jób „Všemocný je spravedlivý“ a „Spravedlivý je všemocný“: „Daleko je Bůh od svévolle, Všemocný od bezpráví. Podle toho, co člověk udělá, odplatí jemu, s každým nakládá podle jeho stezky... Bůh nejedná svévolně, Všemocný právo nepokrývá.“; „... Bůh nestrání velmožům, nedá přednost váženému před nuzákem, protože všichni jsou dřílem jeho rukou. Umírají v okamžení, třeba o půlnoci... Není temnoty ani šera smrti, kde by se mohli skrýt pachatelé ničemností...“²¹ (jaká pozoruhodná podoba se starořeckým Thanatem a Moirami). Jasně vidíme dogma, že Bůh je spravedlivý a jako takový svoji spravedlnost dokazuje byť i smrtí lidí, kdy nepřihlíží k jejich sociálnímu postavení, ale dává smrt (a tresty po ní) všem stejně (resp. každému dle jeho „pozemských“ zásluh). Tedy opětovně hlásání ideje, že i kdyby se na tomto světě člověk „spravedlností nedovolal“, pak zajisté po smrti bude nastolena absolutní spravedlnost a smrt, která si nevybírá, je již předzvěstí této posmrtné spravedlnosti pro všechny. Připomeňme zde, že křesťanství vyrůstalo z kořenů náboženství utlačovaných, i když širokých, mas lidí, kteří v Římské říši a jejím sociálním podnebí nemohli pro sebe spravedlnosti docílit. Proto je v Bibli například majetek označován za nemorální a tak zde nalezneme i výrok Ježíše Krista: „... snáze projde velbloud uchem jehly než bohatý do Božího království“²². Skrze podobná varování před bohatstvím se Bible snaží zabezpečit sociální rovnost již v tomto životě. Uplatnění „zlaté zásady“ *suum cuique tribuere* (každému, co jeho jest) našlo své uplatnění i v Bibli a to ihned na několika místech, citujme jedi-

ný Kristův výrok: „...Odevzdejte tedy, co je císařovo, císaři, a co je Boží, Bohu...“²³. Závěrem k spravedlnosti v Bibli budíž řečeno, že podkladem k chování se spravedlivě na tomto světě je víra ve spravedlnost nadlidskou²⁴.

NEZNÁMÝ PRVEK SPRAVEDLNOSTI – VÍRA

Je zde prvek spravedlnosti, který, ačkoliv by se to mohlo zdát, není vázán jen na křesťanství a dědictví Krista, ale jak ukazuje nová doba, je něčím přírovným – je to víra. Tento prvek se málokdy dává do spojitosti se spravedlností, domnívám se však, že je to způsobeno odlišným pohledem na danou problematiku.

Již v úvodu této práce je citát I. Kanta o faktu, že bez spravedlnosti, ztrácí lidský život na tomto světě smysl. Veškeré naše konání je ovlivněno tím, že věříme v budoucnost, byť by tou budoucností měl být například zítřejší den. Bez víry v tento základní kámen naší existence bychom se evidentně vůbec o žádnou spravedlnost nesnažili. Proč taky? Nebylo by snad výhodnější ukořistit co nejvíce, kdyby každý z nás věděl, že za to nebude potrestán, protože již žádné „budoucnost“, kdy by trest mohl být vykonán, nebude? Samozřejmě. Tak, ačkoliv si to neuvědomujeme, je právě víra základem pro naše spravedlivé chování. Můžeme tuto víru nazývat různě (víra v budoucnost, víra ve spravedlnost – bez budoucnosti nebude spravedlnost, ovšem ani bez spravedlnosti nebude lidská budoucnost – opětovně se vracím k bohyni věčného zapomnění Léthé), můžeme ji začlenit do náboženského systému, či ji jednoduše ponechat v našem morálním kodexu. Touto zpětnou definicí se dostáváme ke skutečnosti, že spravedlnost je podmínkou lidského života.

²¹ Převzato z oddílu Jób z BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 441), označení v Bibli: Jb 34, 10-12.; Oddíl Jób z BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 441), označení v Bibli: Jb 23, 1-2.

²² Převzato z oddílu Evangelium podle Matouše z BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 29), označení v Bibli: Mt 19, 24. Srov.: „Řecký výraz pro velblouda je totiž kamelos, ale podobné slovo kamilos znamená lano. A tak připadli na to, že řecký opisovač Bible se asi přepsal a změnil kamilos na kamelos, námořnické lano na velblouda; správně prý má tedy znít: snáze projde lano uchem jehly...“ – citát z FUČÍK, B. – POKORNÝ, J.: Zakopaný pes (aneb o tom jak, proč a kde vznikla některá slova, jména, rčení, úsloví, pořekadla a přísloví), 2. vyd., Praha 1992, str. 220).

²³ Převzato z oddílu Evangelium podle Matouše z BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 32), označení v Bibli: Mt 22, 21. Dále také v Pavlově listě Římanům: „Dávejte každému, co jste povinni: daň, komu daň; clo, komu clo; bázeň, komu bázeň; úctu komu úctu; čest, komu čest“. Podkladem BIBLE – ekumenický překlad, (7. vyd., Praha 1996, str. 154), označení v Bibli: Ř 13, 7 a VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu, (1. vyd., Brno 1997, str. 28).

²⁴ Víra v různých podobách je vůbec základem pro spravedlnost. Pokud člověk nebude věřit například v lidskou morálku a nebude doufat, že na svoje chování dostane spravedlivou odezvu, pak se zajisté nebude chovat spravedlivě, převládne u něj snaha získat co nejvíce (např. majetku, počt atd.) a zjistí, že spravedlnost je mu přítěží při tomto hromadění majetku. Tím se zhroutí morální kodex a nespravedlnost by se začala šířit principem *domina*. Poté by následoval Hobbesův stav absolutní války, kdy každý je proti každému („Člověk člověku vlkem“). Naštěstí nás historie učí, že se často naleznou jedinec, který uvidí (také sobecky) svoji možnost právě v opětovném nastolení pořádku a tak zajistí zastavení „principu *domina*“. A snad právě toto „egoistické a sobecké“ chování je tou sociální brzdou, kdy v případě snahy jednoho získat více na úkor druhých, je zastaven obavou druhých, že přijdou o svůj majetek, svobodu atd. Tyto hranice stanovuje již zásada *suum cuique*, kdy není možno brát, co mi nepatří. Tedy v křesťanství je víra jasně zakotvena v Bibli, jako písmu svatému, ostatní věří například jen v morální kodex v nás či v prostou skutečnost, že pokud někomu vezmu jeho věc, bude po ní pátrat a v okamžiku dopadení mi způsobí problémy a utrpení. Lze se tedy pohybovat i na základní rovině, kdy nečinění zla, může být jen obavou ze skutečnosti, že po porušení této zásady, by mi bylo také činěno zlo, kterému se chci vyhnout.

REVOLUCE A ZMĚNY

Novodobými revolucemi v 17.–18. století se postavení spravedlnosti poněkud mění. Sociální rozpory dovádějí lid na barikády, kde bojují za sociální spravedlnost již nikoliv snášením utrpení v modlitbách, ale se zbraní v ruce. Hledá se nový zdroj spravedlnosti mimo Bibli, pro některé je nalezen v čistém lidském rozumu, přirozeném mravním zákonu v člověku atd. Spravedlnost se začíná v jazyce ztotožňovat s pojmem právo. Vedle přirozenoprávních teorií povstává právní pozitivismus, kde spravedlnost je ztotožněna s právem a vtělena do formy zákonů. 19. století se stává stěží právního pozitivismu. Rovnováha však spravedlnost neopouští, jak můžeme vidět ve slovech Rudolfa von Iheringa v knize *Boj o právo*: „Spravedlnost, která drží v jedné ruce váhy, jimiž odvažuje právo, má v druhé ruce meč, aby právo uhájila. Meč bez vah představuje holé násilí, váhy bez meče symbolizují bezmocné právo. Obojí patří k sobě a dokonalý právní stav panuje pouze tam, kde síla, jako spravedlnost vládne mečem, vyrovnává se dovedností, jakou umí zacházet s vahami.“²⁵ V této době boje o právo se také formuje proletariát, který si postupem času uvědomuje své nespravedlivé postavení. Tak našla uplatnění Marxova teorie odcizené práce a požadavky na sociální spravedlnost (resp. sociální rovnost). Ty se přetvořily v myšlenku komunismu – ideální společnost bez sociálních rozdílů. Otázky nespravedlivé mzdy v podobě vykořisťování (= nerovného odměňování) a výroby nadhodnoty byly ve své době vysoce aktuální. Přeceněnou ideou se však stalo společné vlastnictví a absolutní odsouzení soukromého vlastnictví jako původce všeho zla. Tyto myšlenky, které ačkoliv vznikly v 19. století, své uplatnění našly až ve 20. století. Neúnosnost situace si však neuvědomovali jen socialisté, ale ze soudobých spisů a projevů můžeme vidět, že i církve si byla této krize sociální spravedlnosti vědoma. Namátkou uvedme krátkou část spisu papeže Pia XI. z roku 1936: „Nekoná-li člověk práce na věci své, musí se spojit s prací jednoho a věc (jmění) druhého; každá sama o sobě neprovede nic... Proto je docela nesprávné, připsuje-li se buď jediné kapitálu nebo jediné práci to, čeho bylo dosaženo jen spojením jejich výkonnosti; a je proto naprosto nespravedlivé, když ta neb ona z těchto dvou složek si přisvojuje veškerý výsledek díla, popírajíc účinnost složky druhé“²⁶.

SOUČASNÉ TEORIE – J. HABERMAS

Mezi současné právní filozofy, kteří se zabývají mimo jiné také spravedlností patří především J. Habermas a J. Rawls (dále by zde bylo možné připomenout H.L.A. Harta a R. Dworkina, ale jejich teorie se nesusouřadí přímo na pojem spravedlnosti). Je obtížné charakterizovat učení Habermase a Rawlse, neboť jejich teorie jsou stále doplňovány, pokud ne samotnými autory, poté alespoň jejich „komentátory“, pro něž je především Rawls zajímavou problematikou (jak je vidět z četnosti různých článků, esejí a statí v časopisech zabývajících se především filozofií). Pokusme se jen stručně shrnout jejich názory na spravedlnost. Dle Habermase je spravedlnost otázkou etického diskursu, při němž lidé hledají společný závěr (konsensus). Problém porušení rovnováhy je tedy řešen „silou argumentů“, přičemž výsledná dohoda je pro jednání zúčastněných principem závazného jednání. Hlavní úlohu zde tedy hraje řeč, která je cestou k dohodě. Podmínkou této komunikace je platnost. Realita života není neměnná, a proto je platnost důležitým výchozím bodem spravedlnosti. Výše uvedené komunikace či lépe etického diskursu se člověk účastní svobodně a je zde schopen projevit svoji solidaritu a dokázat, že je schopen převzít také odpovědnost za jiné (tedy morální – etický přístup)²⁷.

SOUČASNÉ TEORIE – J. RAWLS

John Rawls se obrací především na spravedlnost sociální. Ve své knize *Teorie spravedlnosti* uvádí: „Spravedlnost je první ctností společenských institucí právě tak, jako pravda je první ctností systémů myšlenek“. Zde vidíme nejen oddělení spravedlnosti a pravdy, ale i propojení spravedlnosti a institucí²⁸. Tato první ctnost institucí se zcela neztotožňuje se spravedlností týkající se jednání, i když se částečně překrývá. I ty zákony či instituce, které dobře fungují, musí být odstraněny, pokud jsou nespravedlivé, případně je nutné je změnit. Pro Rawlse je spravedlnost jako fairness (slušnost) – základ pro původní smlouvu, se kterou bychom všichni v „původním stavu“ souhlasili, aniž bychom předtím něco přesnějšího věděli o našich vzájemných cfelech a úmyslech²⁹. Pod-

²⁵ Převzato z RÁZKOVÁ, R.: *Dějiny právní filozofie*, (vyd. 2., Brno 1997, str. 212–213).

²⁶ Překlad projevu papeže Pia XI. „Quadragesimo anno“ převzat z VAŠEK, B.: *Cesty k sociální spravedlnosti*, (2. vyd., Praha 1936, str. 31).

²⁷ Podle MACHALOVÁ, T.: *Úvod do právní filozofie*, (1. díl, 1. vyd., Brno 1998, str. 144–151).

²⁸ Překlad převzat z RICOEUR, P.: *Spravedlnost a pravda*, *Filozofický časopis*, (roč. 44, 1996, č. 2, str. 279) a text převzat a upraven tamtéž.

²⁹ Převzato a upraveno z MÜNNIXOVÁ, G.: *Svoboda – rovnost – bratrství – spravedlnost*, *Filozofický časopis*, roč. 44, 1996, č. 6, str. 1018). Rawls formuluje dvě zásady spravedlnosti: „První: Každý člověk má mít stejné právo na co nejširší systém základních svobod, které jsou slučitelné s obdobnými svobodami pro jiné lidi. Druhá: Sociální a ekonomické nerovnosti mají být upraveny aby a) se u obou dalo rozumně očekávat, že budou ku prospěchu kohokoliv, a b) byly spjaté s pozicemi a úřady příslušnými pro všechny. ... Nespravedlnost v duchu tohoto pojetí spočívá jednoduše v nerovnostech, které nepřináší užitek každému členovi společnosti...“

mínkou vzniku této smlouvy je vzájemné uznání se jako svobodných a rovných osobností. Lidé by neměli požadovat žádné výhody, které by nebyly ku prospěchu i těm nejméně zvýhodněným. Místo, kde již tento princip obvykle funguje je např. rodina – „...členové rodiny si obvykle nepřejí mít něco více, pokud nemožou dosáhnout toho, aby to posloužilo zájmům ostatním členům rodiny“³⁰. Zaručením naprosté rovnosti (=spravedlnosti) je „závoj nevědomosti“ (veil of ignorance), kdy člověk nezná při rozhodování svoji pozici. To zaručuje chtění každého, aby měl stejné výhody jako ostatní, neboť netuší, co jej čeká v budoucnosti a má ve své podstatě strach sám o sebe. Jedná proto spravedlivě³¹. Pokud provedeme historické srovnání, zjistíme, že jsme schopni tyto teze ve své obměně nalézt již u starých Řeků a Římanů (u Řeků – viz určení Moirami, osud a Thanatos, u Římanů pak demokracie, na které se aktivně podíleli všichni plnoprávní, jež se ve svých funkcích často střídali, všichni měli právo účastnit se sněmů a jejich jednání proti obci – státu bylo chráněno ostrakismem – střepinovým soudem, kdy byl vyhoštěn každý, kdo mohl představovat ohrožení svobody a rovnosti plnoprávných, neznal tedy svůj budoucí osud a bál se jednat proti zájmům ostatních).

Habermasova i Rawlsova teorie bezpochyby přinášejí nové světlo pro náhled na problém spravedlnosti. Uskutečnění těchto teorií (zvláště Rawlsovy) se nám může zdát na první pohled jako utopie, ovšem při podrobnějším zkoumání zjistíme, že realizace nebude sice jednoduchá, avšak nikoliv neuskutečnitelná. Stálý zájem ostatních myslitelů o tyto myšlenky a jejich exegezi a rozvoj dokazuje, že nejsou jen mrtvými frázemi, ale spíše „hubbou budoucnosti“, o níž můžeme doufat, že není příliš vzdálená.

ULPIANOVA VĚČNÁ PRAVDA

Záměrně jsem si na závěr „nechal“ názor starořímského právního filozofa Ulpiana: „Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi“ – spravedlnost je trvalá a stálá vůle přiznávat každému, co mu náleží³². V mnoha překladech je slovo „vůle“ nahrazováno slovem „snaha“, které se mi zdá výstižnější, již jen pro fakt, že ve slově „snaha“ je více zřetelná rozumová složka. Avšak nejzásadnějším místem jsou zde slova „...trvalá a stálá...“ (někdy nahrazováno jako „...pevná a trvalá...“). To je onen bod, který je klíčem k pochopení spravedlnosti jako „problému“ nebo „otázky“. Dovede to, že vše, co bylo zde (a nejen

zde) o spravedlnosti řečeno, není bez života. Každý názor se stal součástí toho, co dnes vidíme jako spravedlnost. Včlenila se tam řecká Diké, římská aequitas, Boží rovnost pro všechny a neomylnost „Vševědoucna“, napoleonská rovnost atd. Ani jedna ze zde uvedených teorií a definic spravedlnosti není chybnou, neboť zde nejde o to, kdo „zvítězí“, ale jedná se o stálou syntézu. Spravedlnost je STÁLÁ a TRVALÁ snaha. Není bez zajímavosti, že v překladu Ulpianovy definice je používáno slovo „přiznávat“ (a nikoliv „přiznat“), tedy nedokonavý slovesný tvar, který není ukončen, probíhal v minulosti, probíhá v současnosti a bude probíhat i v budoucnosti. Tedy „problém spravedlnosti“ nelze nijak jednoznačně vyhodnotit a „vyhlásit vítěze“ – ve chvíli, kdy by se tak stalo, byl by to konec spravedlnosti. Uzavřený problém již nemá světu co říci. Doufejme tedy, že budoucnost nepřinese jen další názory na problém spravedlnosti, ale také větší všeobecné uvědomění v této oblasti a to nejen v ohledu na „budoucí současnost“, ale také na minulost a skrze tyto všechny pohledy uvědomění přinese i něco více k lidskosti, které je zapotřebí ve všech dobách.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- BIBLE – ekumenický překlad, 7. vyd., Praha 1996.
 ČAPKA, F.: Slovník českých a světových dějin, 1. vyd., Brno 1998.
 DUROZOL, G. – ROUSSEL, A.: Filozofický slovník, 1. vyd., Praha 1994.
 FUČÍK, B. – POKORNÝ, J.: Zakopaný pes, 2. vyd., Praha 1992.
 HATTENHAUER, H.: Evropské dějiny práva, 1. vyd., Praha 1998.
 KINCL, J. ET AL.: Římské právo, 2. vyd., Praha 1995.
 KLIMEŠ, L.: Slovník cizích slov, 5. vyd., Praha 1994.
 MACHALOVÁ, T.: Úvod do právní filozofie, 1. díl, 1. vyd., Brno 1998.
 MADAR, Z. ET AL.: Slovník českého práva, 1. vyd., Praha 1995, 2 sv.
 MÜNNIXOVÁ, G.: Svoboda – rovnost – bratrství – spravedlnost, Filozofický časopis, roč. 44, 1996, č. 6, str. 1003–1020.
 RÁZKOVÁ, R.: Dějiny právní filozofie, vyd. 2., Brno 1997.
 RICOEUR, P.: Spravedlnost a pravda, Filozofický časopis, roč. 44, 1996, č. 2, str. 277–290.
 STÖRIG, H. J.: Malé dějiny filozofie, 5. vyd. Praha 1996.
 VAŠEK, B.: Cesty k sociální spravedlnosti, 2. vyd., Praha 1936.

Rawls uplatňuje i princip rozdílnosti, jímž charakterizuje určitou pozici. Z ní je zapotřebí posuzovat společenské a hospodářské nerovnosti příslušné společnosti, tzn. zohlednit specifickou rozdílnost této pozice – rozumí se srovnání s nejméně zvýhodněným členem společnosti.“ Převzato a zkráceno tamtéž.

³⁰ Citát z Rawlsovy Teorie spravedlnosti (str. 72) převzat z MÜNNIXOVÁ, G.: Svoboda – rovnost – bratrství – spravedlnost, Filozofický časopis, roč. 44, 1996, č. 6, str. 1019.

³¹ Podkladem RÁZKOVÁ, R.: Dějiny právní filozofie, (vyd. 2., Brno 1997, str. 151–152).

³² Překlad Ulpianova citátu z Digest převzat z VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu, (1. vyd., Brno 1997, str. 27).

VEČEŘA, M.: Sociologie práva v textech, 1. vyd., Brno 1998.

ZAMAROVSKÝ, V.: Bohové a hrdinové antických bájí, 3. vyd., Praha 1982.

ŽIDLICKÁ, M. – SCHELLE, K.: Právní dějiny, 1. díl – starověk, 1. vyd., Brno 1998.

Spotřebitelské smlouvy *

Petr Lavický**

1. ÚVOD

Zákonem č. 367/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obč. zák.“)¹, a některé další zákony, byl do našeho právního řádu zaveden institut tzv. **spotřebitelských smluv**. Smyslem této úpravy je především poskytnout spotřebiteli, jakožto fakticky (tj. zejména ekonomicky, ale i znalostně, informačně a profesně) slabší straně závazkového právního vztahu, efektivní soukromoprávní nástroje jeho ochrany, jimiž by mohl sám hájit své ohrožené zájmy a potřeby. Druhým, dá se říci souběžným, cílem bylo přiblížení našeho právního řádu legislativě Evropských společenství.²

2. POJEM SPOTŘEBITELSKÝCH SMLUV

Zákonná definice spotřebitelských smluv je obsažena v ust. § 52 odst. 1 obč. zák. Podle tohoto ustanovení jsou spotřebitelskými smlouvami „smlouvy kupní, smlouvy o dílo, případně jiné smlouvy upravené v části osmé tohoto zákona, pokud smluvními stranami jsou na jedné straně spotřebitel a na druhé straně dodavatel“.³

Spotřebitelská smlouva je právní skutečností (dvoustranným právním úkonem), již se zakládá závazkový právní vztah mezi spotřebitelem a dodavate-

lem, který lze nazvat **spotřebitelským závazkovým právním vztahem**. Jde o závazkový právní vztah upravovaný normami občanského práva, jak lze dovodit ze slovního znění § 52 odst. 1 obč. zák. (...smlouvy upravené podle části osmé tohoto zákona).

Spotřebitelské smlouvy nepředstavují samostatný smluvní typ⁴, jako jsou např. kupní smlouvy, smlouvy o dílo atd. Nejsou-li však smluvním typem, čím tedy jsou, resp. jaký je jejich vztah k nominátním a inominátním smlouvám? Předně je zapotřebí poukázat na to, že klasifikace smluv podle jejich typů a klasifikace smluv jako spotřebitelských vychází z rozdílných kritérií. **Smluvní typy** (zakotvené v zákoně – tj. abstraktní modelové právní skutečnosti zakládající rovněž abstraktní modelové vztahy) **rozlišujeme** především **podle předmětového kritéria**, tj. podle toho, co je jejich předmětem. **Spotřebitelské smlouvy** klasifikujeme podle subjektového kritéria. Spotřebitelskými smlouvami tak jsou jakékoliv smlouvy, tedy pojmenované i nepojmenované, pokud kumulativně splňují dvě podmínky, a to: (1) proti sobě jako smluvní strany stojí **spotřebitel a dodavatel** a (2) jde o smlouvy upravené občanským zákoníkem (srov. však také ust. § 262 obč. zák.).

Občanský zákoník v ust. § 52 odst. 1 považuje za spotřebitelské takové smlouvy, které jsou upraveny „v osmé části tohoto zákona“. Tento odkaz na osmou část obč. zák. obsahující úpravu závazkového práva, nutně neznamená, že by ustanovení o spotřebi-

* Je milou povinností autora vyjádřit své díky všem těm, kteří jej při jeho práci příznivě ovlivnili. Zejména patří můj dík panu doc. dr. Janu Hurdíkovi, DrSc., s nímž jsem měl možnost konzultovat mnohé otázky, a který mě koneckonců na téma spotřebitelských smluv upozornil. Zvláštní dík patří též panu prof. dr. Petru Hajnovi, DrSc., a to za cenné podněty, které mně poskytl. Bez jejich pomoci by práce jistě nebyla taková, jaká je, za což oběma upřímně děkuji.

** Petr Lavický, student Právníké fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Obč. zák. je dále citován ve znění účinném od 1. 1. 2001, pokud není uvedeno jinak.

² Důvodová zpráva v této souvislosti poukazuje na tři směrnice ES: směrnici rady **93/13/EEC** z 5. 4. 1993 o nekalých podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, směrnici rady **85/577/EEC** z 20. 12. 1985 o ochraně spotřebitele mimo obchodní provozovnu a směrnici Evropského parlamentu a rady **97/7/EC** z 20. 5. 1997 o ochraně spotřebitele z hlediska smlouvy sjednávaných na dálku.

³ Je třeba poznamenat, že úprava budí značné pochybnosti z hlediska systematického. Do první části – obecných ustanovení – občanského zákoníku byla novelou vložena hlava pátá, nesoucí název spotřebitelské smlouvy. Spotřebitelské smlouvy však patří spíše do obecné části závazkového práva. Bylo však prosazeno stejné nesystematické začlenění jako v případě smluv ve prospěch třetího (§ 50 obč. zák.), nepojmenovaných (§ 51 obč. zák.), budoucích (§ 50a obč. zák.) a přípravných (§ 50b obč. zák.).

⁴ Jak se zřejmě domnívá NESNÍDAL, J.: Evropské normy pro ochranu spotřebitele. Návrh nových smluvních typů. Právní rádce 4/2000, s. 17. Soudíme tak z názvu této práce, neboť v jejím textu J. Nesnidal již tento problém neřeší.

telských smlouvách dopadala pouze na pojmenované smlouvy. Prostřednictvím ustanovení § 491 obč. zák., systematicky zařazeného právě v části osmé, lze dovést, že úprava spotřebitelských smluv se vztahuje i na smlouvy nepojmenované. Jiná interpretace by vedla k popření jejich ochranné funkce.

Ač občanský zákoník budí zdání, že působnost jeho ustanovení o spotřebitelských smlouvách je omezena pouze na občanskoprávní vztahy, ve skutečnosti tomu tak není. Tato ustanovení se budou aplikovat i v obchodních závazkových vztazích, a to při tzv. fakultativních a absolutních obchodech (ust. § 262 obč. zák.).

2.1. POJEM DODAVATELE

Pojem dodavatele, tedy jednu ze smluvních stran, která obligatorně musí být na smlouvě zúčastněna, aby tento kontrakt mohl být kvalifikován jako spotřebitelský, vymezuje § 52 odst. 2 obč. zák. Pojmové znaky dodavatele jsou tyto: (1) osoba, (2) která při uzavírání a plnění smlouvy⁵, (3) jedná v rámci své obchodní nebo jiné podnikatelské činnosti.

Z použitého gramatického tvaru „osoba“, neobsahujícího přívlastek „fyzická“ nebo „právníká“ lze snadno dovodit, že dodavatelem může být jak přirozená (fyzická), tak morální (právníká) osoba.

Zákon dále používá nedokonavého tvaru sloves („uzavírání“, „plnění“), což vede k závěru, že se jedná o určité déle trvající činnosti, během nichž musí být znak uvedený sub (3) přítomen po celou dobu, tj. dodavatel musí při negociačních jednáních i při plnění povinností ze spotřebitelského závazkového právního vztahu jednat v rámci své obchodní nebo jiné podnikatelské činnosti. Z toho lze např. vyvodit, že kdyby dodavatel při uzavření smlouvy tyto znaky nesplňoval, ale nabyl je až později, během plnění svého závazku, nemohl by se spotřebitel dovolávat relativní neplatnosti jimi uzavřené smlouvy podle § 55 odst. 2 obč. zák., protože by tato smlouva nemohla být jako spotřebitelská kvalifikována.

Dále je nezbytné vyložit, co se rozumí pojmem „obchodní nebo jiná podnikatelská činnost“. Gramaticko-logickým výkladem lze shledat, že pojem „obchodní činnosti“ je inkludován pojmu „podnikatelská činnost“. Tzn., že obchodní činnost je v podnikatelské činnosti zahrnuta a pouze představuje její zvláštní podobu. Není tedy zcela jasné, proč zákonodárce považoval za nutné zvolit slovní obrat „obchodní nebo jiná podnikatelská činnost“, když by „podnikatelská činnost“ zcela postačovala.

Podnikatelskou činností bude třeba rozumět podnikání ve smyslu § 2 odst. 1 obch. zák.⁶ Zde je podnikání definováno jako „soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku“. Z toho se podává, že podnikatelskou činnost může provozovat pouze podnikatel⁷. Tím se nám nabízí i zpřesnění pojmu dodavatel: nemůže jím být nikdo jiný než podnikatel, a to pouze tehdy, jedná-li v rámci své podnikatelské činnosti.

Z toho vyplývá i další závěr. Jestliže podnikatel nebude při uzavírání smlouvy jednat v rámci své podnikatelské činnosti, nemůže nikdy zaujmout postavení dodavatele ve smyslu ust. § 52 odst. 2 obč. zák. Naopak není vyloučeno, aby sám zastával pozici spotřebitele.

Rámec této podnikatelské činnosti ve smyslu ust. § 52 odst. 2 a 3 obč. zák. je určen rozsahem, ve kterém je dodavatel oprávněn podnikat podle zvláštních předpisů, tj. např. obchodního zákoníku, živnostenského zákona apod.

Bylo by však zjevně nepřiměřené, kdybychom pojem dodavatele vykládali tak, že jím může být pouze podnikatel jednajícím v rámci předmětu svého podnikání, a že jím nemůže být ten, kdo se za podnikatele pouze vydává anebo sice je podnikatelem, ale jedná se zákazníkem mimo předmět své podnikatelské činnosti, přestože se vzhledem ke všem okolnostem spotřebitel oprávněně domníval, že podnikatel v rámci předmětu svého podnikání jedná. Vzhledem k ochranné funkci spotřebitelských smluv, jakož i k zásadě ochrany dobré víry druhé strany, budeme i takové osoby kvalifikovat jako dodavatele. Navíc – a *maiori ad minus* – jestliže zákon poskytuje spotřebiteli ochranu proti dodavateli, tím spíše mu ji musí poskytovat proti tomu, kdo se za něj pouze vydává. Tento závěr zřejmě obsahuje i § 3a obch. zák. ve znění účinném od 1. 1. 2001, když stanoví, že „povaha (zdůraznil P. L.) nebo platnost právního úkonu není dotčena tím, že určité osobě je zakázáno podnikat nebo že nemá oprávnění k podnikání“. Pokud tedy i takovou osobu budeme kvalifikovat jako podnikatele (a není důvod proč ne), pak i právní úkon učiněný jím a spotřebitelem bude možno hodnotit jako spotřebitelskou smlouvu, samozřejmě po splnění dalších požadavků. Důsledek z toho plynoucí je zjevný – ochrana spotřebitele.

2.2. POJEM SPOTŘEBITELE

Legální definice spotřebitele je obsažena v ust. § 52 odst. 3 obč. zák. Podle tohoto ustanovení je spotřebitelem „osoba, která při uzavírání a plnění smlouvy

⁵ Tento pojmový znak dodavatele obsahuje zřejmý lapsus linguae, který spatřujeme ve slovním spojení „plnění smlouvy“. Především je zde nutno rozlišit (spotřebitelskou) smlouvu, jako právní skutečnost, jenž zakládá (spotřebitelský) závazkový právní vztah, od tohoto vztahu samého. Smlouva, jakožto pouhá právní skutečnost, nemůže být plněna, ale plněny jsou povinnosti vyplývající ze závazkového právního vztahu.

⁶ K tomu srov. POKORNÁ, J.: Subjekty obchodního práva (Vybrané problémy). Brno, MU, 1997, s. 12.

⁷ Shodně POKORNÁ, J.: Subjekty obchodního práva (Vybrané problémy). Brno, MU, 1997, s. 15.

nejedná v rámci své obchodní nebo jiné podnikatelské činnosti⁸.

Pojmové znaky spotřebitele jsou do značné míry totožné jako u dodavatele, pouze s negativním znaménkem. Spotřebitelem tedy je osoba, která při uzavírání a plnění smlouvy nejedná v rámci své podnikatelské činnosti. I v případě spotřebitele může jít jak o právnickou, tak i fyzickou osobu. Jedná se o širší pojetí spotřebitele, než je obsaženo ve směrnici Rady 93/13/EEC, která za spotřebitele považuje pouze fyzickou osobu. Stejně tak směrnice 97/7/EC přiznává postavení spotřebitele pouze fyzické osobě.

3. DRUHY SPOTŘEBITELSKÝCH SMLUV⁹

V úpravě spotřebitelských smluv můžeme rozlišovat mezi „obyčejnými“ spotřebitelskými smlouvami (§ 52 obč. zák.), distančními spotřebitelskými smlouvami (§ 53 odst. 1 až 7 obč. zák.) a těmi, které jsou sjednávány mimo provozovnu (§ 57 obč. zák.).

Za spotřebitelskou smlouvu je však třeba považovat každou smlouvu, která splňuje požadavky ust. § 52 odst. 1 obč. zák. (např. i smlouvu adhezní), aniž by nutně musela zároveň být smlouvou distanční nebo sjednanou mimo provozovnu. Ustanovení § 52 odst. 1 obč. zák. lze tedy považovat za **generální klauzuli spotřebitelských smluv**.

Členění spotřebitelských smluv na jejich druhy má význam především z hlediska prostředků ochrany, které se u jednotlivých druhů liší. Tak u obyčejných spotřebitelských smluv to jsou pouze tzv. společné nástroje ochrany (ust. §§ 53 odst. 8, 55 a 56 obč. zák.), zatímco u ostatních dvou druhů zákon navíc zakotvuje další prostředky ochrany (např. právo spotřebitele odstoupit od smlouvy).

Dále uváděné druhy spotřebitelských smluv nejsou jejich vyčerpávajícím výčtem. Jde pouze o určité subsystémy spotřebitelských smluv, u nichž byl právně politický zájem na tom, aby byla spotřebiteli poskytnuta ochrana vyšší, než u „obyčejných“ spotřebitelských smluv.

3.1. DISTANČNÍ SMLOUVY

Tento druh spotřebitelských smluv, který má představovat harmonizaci se směrnicí 97/7/EC, je zakotven v ust. §§ 53 a 54 obč. zák. I zde se však použijí

ustanovení ust. §§ 55 a 56 obč. zák., v nichž jsou (poněkud nesystematicky) stanoveny obecné požadavky kladoucí se na spotřebitelské smlouvy.

Legální explikace distančních smluv je obsažena v § 53 odst. 1 obč. zák. Jsou to **smlouvy uzavírané za použití prostředků komunikace na dálku, které umožňují uzavřít smlouvu bez současné fyzické přítomnosti smluvních stran**. Jazykovým výkladem dovodíme, že není nezbytnou podmínkou, aby strany byly současně fyzicky nepřítomny, ale že **conditione sine qua non je použití prostředků komunikace na dálku** (ačkoliv ve skutečnosti budou zřejmě vždy splněny podmínky obě). Takto použité prostředky musí pouze **umožňovat uzavření smlouvy mezi nepřítomnými**.

Zákon dále stanoví, co se má **prostředky komunikace na dálku** rozumět. Nutno dodat, že ani v této věci není příliš přesvědčivý. Mimo jiné také proto, že zákon definuje „prostředky komunikace na dálku“ a nikoliv „prostředky komunikace na dálku, které umožňují uzavřít smlouvu bez současné fyzické přítomnosti smluvních stran“. Potom se nelze divit, že se v demonstračním výčtu prostředků komunikace na dálku také objevují např. rozhlas, televize apod., tedy komunikační prostředky, které v žádném případě nedovolují, aby jejich prostřednictvím byla sjednána smlouva. A to proto, že prostřednictvím nich nemůže být dodavatelem uskutečněna nabídka podle § 43a odst. 1 obč. zák. Oferta je totiž jednostranný adresovaný právní úkon, a to adresovaný jedné anebo více určitým, „vždy však individuálně určeným“¹⁰ osobám. Proto nepůjde u projevu vůle učiněného dodavatelem prostřednictvím televize, rozhlasu, neadresovaného tisku, reklamy apod. o ofertu, ale pouze o „výzvu k podávání návrhu na uzavření smlouvy“¹¹.

Za **prostředky komunikace na dálku** bude tudíž vhodné považovat jakékoliv prostředky komunikace, které umožňují uzavřít smlouvu bez současné fyzické přítomnosti spotřebitele a dodavatele, jak je vyloženo v první větě ust. § 53 odst. 1 obč. zák. Jimi mohou být pouze takové prostředky distanční komunikace, které **umožňují individuální jednání**. Individuálním jednáním bude takový projev vůle, který bude možno na straně dodavatele klasifikovat jako ofertu. Z příkladného výpočtu uvedeného v ust. § 53 odst. 2 obč. zák. tak bude připadat v úvahu adresovaný tisk, telefon s lidskou obsluhou, videotelefon, elektronická pošta a faxový přístroj. Všechny tyto prostředky komunikace (ale, i jiné¹², po-

⁸ Srov. definici spotřebitele v ust. § 2 odst. 1 lit. a) zák. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění novel.

⁹ Ve vládním návrhu zákona, tak, jak byl Poslanecké sněmovně dne 16. 12. 1999 předložen (tisk 465/0), byly rozlišeny tři druhy spotřebitelských smluv, a to (1) smlouvy adhezní (§ 54 a násl. návrhu), (2) smlouvy sjednávané mimo provozovnu (§ 59 a násl. návrhu), (3) smlouvy sjednávané na dálku (§ 62 a násl. návrhu). Takovéto výslovné rozlišení spotřebitelských smluv se však do konečné podoby zákonného textu, zejména ke škodě věci u adhezních smluv, nedostalo.

¹⁰ ŠVESTKA, J. IN JEHLIČKA, O. – ŠVESTKA, J. – ŠKÁROVÁ, M. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. 5. vydání. Praha, C. H. Beck, 1999, s. 185.

¹¹ Tamtéž.

¹² Požadavky tohoto ustanovení splňuje zejména uzavírání smluv prostřednictvím internetu.

kud budou splňovat stanovené požadavky – jde o demonstrativní výčet) budou moci být použity pouze tehdy, jestliže spotřebitel jejich použití neodmítl, kromě faxu¹³, který bude možno použít jen s předchozím souhlasem spotřebitele. Pouze při použití těchto prostředků distanční komunikace může dojít k uzavření distanční spotřebitelské smlouvy.

Prostředky komunikace na dálku, které neumožňují individuální jednání (např. neadresovaný tisk, typový dopis, reklama v tisku s objednávkovým tiskopisem, katalog, telefon bez lidské obsluhy, rozhlas, televize apod.) nemohou ani umožňovat uzavření smlouvy, protože jimi nemůže být učiněna oferta. Projevy vůle jimi učiněné jsou pouze, jak bylo řečeno výše, podnětem k podávání nabídek ze strany spotřebitelů. Proto na základě použití těchto prostředků komunikace nemůže distanční smlouva ani vzniknout. Otázka jejich používání bude spadat spíše do oblasti práva zabývajícího se soukromoprávní i veřejnoprávní regulací reklamy, případně práva nekalé soutěže (což jsou oblasti, které se částečně prolínají).

Zákon obsahuje i negativní vymezení distančních smluv, tj. v § 54 stanoví, na které smlouvy se ust. § 53 o smlouvách sjednaných za použití prostředků komunikace na dálku nevztahuje. Jelikož zákon normuje, že na takové smlouvy nelze použít pouze ust. § 53, soudíme, že ust. § 55 a 56 se na ně vztahovat bude, pokud samozřejmě splní požadavky generální klauzule spotřebitelských smluv, tj. ust. § 52 obč. zák.

3.2. SMLOUVY SJEDNÁVANÉ MIMO PROVOZOVNU

Zvláštnost těchto smluv, jak se uvádí v preambuli směrnice 85/577/EEC¹⁴, je zejména to, že (1) jednání o smlouvě zpravidla vyvolává prodávající¹⁵ a spotřebitel na ně není připraven nebo je neočekává, (2) spotřebitel často není schopen porovnat kvalitu a cenu nabídky s jinými nabídkami a (3) vyskytuje se zde prvek překvapení.

Tyto smlouvy jsou nejčastěji uzavírány v rámci nejruznějších party prodejů, které těží z pocitu vděčnosti spotřebitelů¹⁶.

Tento druh spotřebitelských smluv je výslovně upraven v ust. § 57 obč. zák. Jde rovněž o spotřebitelskou smlouvu, která musí splňovat znaky generální klauzule § 52 odst. 1 obč. zák. Kromě toho musí být na straně dodavatele splněny další požadavky: (1) dodavatel uzavírá smlouvu se spotřebitelem mimo prostory, které ke svému podnikání obvykle využívá nebo (tedy nikoli cumulative) (2) dodavatel nemá žádné stálé místo k podnikání.

Jak stálé místo k podnikání, tak zejména prostory obvyklé k podnikání musí být z povahy věci určeny **individuálně a konkrétně**. Jiný výklad by s sebou přinesl absurdní důsledky a popřel by ochrannou funkci ustanovení obč. zák. o spotřebitelských smlouvách. Půjde tedy pouze a jenom o místo, které lze naprosto přesně odlišit od jiných míst téhož druhu jeho specifickými znaky, tedy zejm. adresou. Takto individuálně určené místo k podnikání nelze např. zjistit u nejruznějších pojiždných prodejen atd.

Také na straně spotřebitele musí být splněn jeden požadavek. **Spotřebitel si nesmí návštěvu dodavatele za účelem objednávky určitého zboží nebo služby výslovně sjednat**. Pokud by tak učinil, nepůjde o spotřebitelskou smlouvu podle § 57 odst. 1 obč. zák., ale o „obyčejnou“ spotřebitelskou smlouvu, samozřejmě jestliže budou splněny znaky generální klauzule. Tím také budou dány rozdíly v právní ochraně spotřebitele, zejména mu nebude příslušet právo od smlouvy odstoupit podle ust. § 57 odst. 1 obč. zák.

Za spotřebitelskou smlouvu uzavřenou mimo provozovnu ve smyslu ust. § 57 odst. 1 obč. zák. bude zapotřebí považovat i takovou smlouvu, která sice byla uzavřena mezi spotřebitelem a dodavatelem při výslovně sjednané dodavatelově návštěvě, avšak **předmětem této smlouvy je jiné plnění, než ohledně kterého byl dodavatel výslovně pozván**. Takový výklad je navíc naprosto v souladu s ust. čl. 1 odst. 2 směrnice 85/577/EEC.¹⁷

Občanský zákoník v § 57 odst. 4 stanoví, které spotřebitelské smlouvy nelze zařadit do oblasti smluv sjednávaných mimo provozovnu. Praktickým důsledkem je to, že spotřebiteli nebude u těchto smluv svěřeno právo odstoupit od smlouvy.

¹³ Máme své pochybnosti, zda použití „automatického telefonního systému bez (lidské) obsluhy“ může vést k uzavření smlouvy. Domníváme se, že je pochybné, zda projev vůle jím komunikovaný může mít povahu návrhu na uzavření smlouvy, tedy jde, podle našeho názoru, spíše pouze o podnět k podání oferty.

¹⁴ Evropský soudní dvůr zaujal k této směrnici stanovisko v rozsudku C – 45/96 ze dne 17. března 1998 a v rozsudku C – 423/97 ze dne 22. dubna 1999.

¹⁵ DULAK, A.: Podomový predaj. Acta facultatis iuridicae universitatis comeniana, Tomus XIX, Bratislava 2000, s. 39 k tomu uvádí, že normální situace by měla být poněkud jiná (citujeme v českém překladu): „Dále se předpokládá, že je to především kupující, lhaný svou potřebou, zájmem, kdo návštěvou takového místa (provozovny, tržiště – pozn. P. L.) zpravidla sám iniciuje vznik smluvního vztahu, nežádá už i s představou jeho obsahu.“

¹⁶ HAJN, P.: Marketingové triky – přípustné nebo klamavé? Právní rádce, 5/1998, s. 12.

¹⁷ „Tato směrnice se také vztahuje na smlouvy na dodávku jiného zboží nebo služeb než těch, ohledně nichž si spotřebitel vyžádal návštěvu prodávajícího, za předpokladu, že spotřebitel nevěděl nebo nemohl dost dobře nevědět, že dodávání onoho jiného zboží nebo služeb tvoří část obchodních nebo profesionálních aktivit prodávajícího.“

4. PROJEVY OCHRANNÉ FUNKCE V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

Některé nástroje ochrany jsou společné pro všechny typy spotřebitelských smluv (viz 4.1.). Navíc k nim poskytuje občanský zákoník i další nástroje, které se odlišují podle toho, zda jde o smlouvy uzavírané na dálku (viz. 4.2.) anebo o smlouvy uzavírané mimo provozovnu (viz 4.3.).

4.1. SPOLEČNÉ NÁSTROJE OCHRANY SPOTŘEBITELE

Mezi společné nástroje ochrany spotřebitele patří ty, jež jsou vyjmenovány v ustanoveních §§ 53 odst. 8, 55 a 56 obč. zák. Tato ustanovení jsou zařazena sice dosti nesystematicky a nesmyslně, avšak z jejich obsahu je zřejmé, že je lze „vytknout před závorku“, v níž budou obsaženy jakékoliv spotřebitelské smlouvy, tedy nejenom ty, které jsou vyjmenovány v ust. §§ 53 a 57 obč. zák. Významné je v této souvislosti i ust. § 262 obch. zák. (viz body 6 a 7). Těmito nástroji jsou:

1) *Relativní kogentnost právní úpravy* (§ 55 odst. 1 věta první). Smluvní ujednání spotřebitelských smluv se nemohou odchýlit od zákona (tedy jak od jeho kogentních, tak i dispozitivních ustanovení) v neprospěch spotřebitele. K neprospěchu by spotřebitel zejména bylo, pokud by se vzdal některého subjektivního práva, které mu zákon poskytuje.

Stranám je však, v mezích kogentních ustanovení zákona, ponechána možnost, aby svá práva a povinnosti upravili od zákona odchýlně. Tato odchylka nesmí být stanovena v neprospěch spotřebitele, avšak zákon jí nebrání tehdy, jestliže mu bude prospívat nebo vůči němu bude indiferentní.

2) *Zákaz vzdání se práv spotřebitelem nebo jiného zhoršení jeho smluvního postavení* (§ 55 odst. 1 věta druhá obč. zák.). Ač to možná zní trochu paradoxně, i zákaz stanovený určitému subjektu může mít pro něj prospěch. To je i případ zákazu vysloveného v ust. § 55 odst. 1 obč. zák.

3) *V pochybnostech o významu smluvního ujednání platí výklad pro spotřebitele příznivější* (§ 55 odst. 3 obč. zák.). Pokud vzniknou pochybnosti o obsahu spotřebitelské smlouvy, uplatní se interpretací pravidlo, že pro spotřebitele platí výklad příznivější. Je však třeba zdůraznit, že ust. § 55 odst. 3 lze aplikovat pouze tehdy, jestliže zde budou objektivně dány pochybnosti o tom, jaký je význam

spotřebitelské smlouvy (např. ve smlouvě se užívá obratu „doživotní záruka“). Zejména nejde o korektiv, který by zmírňoval nějaké pro spotřebitele nevýhodné, avšak nezakázané, ujednání, jestliže by jeho obsah byl jasný.

4) *Zákaz nekalých smluvních ujednání* (§ 56 obč. zák.). Ustanovení § 56 obč. zák. vychází ze směrnice Rady 93/13/EEC o nekalých podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (unfair terms in consumer contracts).¹⁸

Občanský zákoník stanoví zákaz takových ujednání ve spotřebitelských smlouvách, „která v rozporu s požadavkem dobré víry znamenají k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran“ (§ 56 odst. 1 obč. zák.). Toto ustanovení není opět bez problémů, neboť se ve své první části odvolává na dobrou víru, jež bývá v dimenzích českého práva definována jako zásadně nezaviněná nevědomost jednajícího subjektu o právních nedostatecích určitého právního stavu¹⁹. Hned v následující části věty však pojem dobré víry naplňuje obsahem, který je příznačný pro pojem dobrých mravů, tedy značnou nerovnováhou v právech a povinnostech stran!

I vzhledem k tomu, že v německém či švýcarském právním prostředí je používán pojem dobré víry ve významu blízkém pojmu dobrých mravů v českém pojetí²⁰, jakož i vzhledem k obsahu, kterým český zákonodárce pojem dobré víry v ust. § 56 odst. 1 obč. zák. naplnil, budeme jej dále chápat ve významu dobrých mravů. Tento výklad se zdá být i v souladu s citovanou směrnicí, v jejíž preambuli se praví „požadavku dobré víry může být prodejcem nebo dodavatelem vyhověno, když se chová v souladu s dobrými mravy k druhé straně (zdůraznil P. L.), jejíž legitimní zájmy musí brát v úvahu“.

Smluvní ujednání, která budou jednostranně zvýhodňovat dodavatele na úkor spotřebitele, budou neplatná, avšak pouze tehdy, pokud se spotřebitel jejich neplatností dovolá (§ 55 odst. 2 obč. zák. ve spojení s ust. § 40a obč. zák.). Jde tedy o neplatnost relativní a navíc pouze o neplatnost částečnou, tj. neplatná budou jenom ta ujednání spotřebitelské smlouvy, která zakládají nerovnovážné postavení stran, vychýlené v neprospěch spotřebitele (arg. § 55 odst. 2 věta druhá obč. zák. a contrario). Pokud však taková ujednání budou přímo ovlivňovat i další obsah spotřebitelské smlouvy, může se spotřebitel dovolat relativní neplatnosti spotřebitelské smlouvy jako celku.

To co bylo výše řečeno, však podle výslovného ustanovení zákona (§ 56 odst. 2 obč. zák.) neplatí,

¹⁸ Evropský soud se věnoval výkladu směrnice Rady 93/13/EEC o nekalých podmínkách ve spotřebitelských smlouvách v rozsudku v společně projednávaných věcech C - 240/98 až C - 244/98 ze dne 27. června 2000. Soud zde vyslovil následující názor: „...systém ochrany představovaný směrnicí je založen na myšlence, že spotřebitel se nachází ve slabém postavení oproti prodávajícímu či dodavateli, což se týká jak vyjednávací síly, tak úrovně jeho znalostí. To vede k tomu, že spotřebitel souhlasí s náležitostmi smlouvy, jež dopředu vypracoval prodávající či dodavatel, aniž by spotřebitel mohl ovlivnit jejich obsah.“

¹⁹ HURDÍK, J.: Zásady soukromého práva. Brno, MU, 1998, s. 123.

²⁰ HURDÍK, J.: Zásady soukromého práva. Brno, MU, 1998, s. 125.

jde-li o smluvní ujednání týkající se předmětu plnění nebo ceny.

Ust. § 56 odst. 3 potom uvádí demonstrativní výčet smluvních ujednání, která by znamenala značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran, a která jsou tudíž nepřipustná.

5) *Právo spotřebitele ponechat si plnění poskytnuté bez objednávky* (§ 53 odst. 8 obč. zák.). Toto ustanovení sice je (ne)systematicky zařazeno v § 53 obč. zák., jež se jinak zabývá pouze distančními smlouvami, avšak v jeho hypotéze není jeho působnost omezena, na rozdíl od všech předchozích, na distanční smlouvy. Z tohoto důvodu se domníváme, že se uplatní u všech spotřebitelských smluv subsumovatelných pod generální klauzuli § 52 obč. zák.

Poskytuje-li dodavatel spotřebiteli plnění bez objednávky, není spotřebitel povinen dodavateli jeho plnění vrátit a ani o tom nemusí dodavatele informovat. Smyslem tohoto ustanovení je chránit spotřebitelovo soukromí před nevyžádaným obtěžováním ze strany dodavatele.

Ačkoli zákon v hypotéze stanoví „poskytuje-li dodavatel plnění spotřebiteli bez objednávky“, domníváme se, že by bylo přesnější hovořit o **nevyžádaném plnění**, neboť v zásadě většina smluv, a to nejen spotřebitelských, je uzavírána bez objednávky (srov. např. koupi a prodej zboží v obchodě).

Zákon zde postihuje situace, známé z běžného života, při kterých dochází např. k zaslání reklamních (nultých) výtisků časopisů, často z právní oblasti apod. Tato plnění mají většinou **reklamní povahu** a odehrávají se tudíž v rámci hospodářského soutěžení. Proto mohou být postihována také prostředky ochrany proti nekalé soutěži²¹.

6) *Zákaz vyloučení aplikace ustanovení o spotřebitelských smlouvách při tzv. fakultativních obchodech* (§ 262 odst. 1 obchodního zákoníku). Dle tohoto dispozitivního (sic!) ustanovení nelze vyloučit aplikaci norem občanského zákoníku o „spotřebitelských smlouvách nebo adhezních smlouvách a zneužívajících klauzulí a ustanovení zvláštních právních předpisů směřujících k ochraně spotřebitele“. Navíc pokud by dohoda sjednaná podle § 262 obč. zák. směřovala ke zhoršení postavení účastníka smlouvy, který není podnikatelem (tedy typicky spotřebitel), je taková dohoda neplatná. Zde půjde o neplatnost relativní, která se bude řídit ustanovením § 267 odst. 1 obč. zák.

7) *Ochrana spotřebitele při tzv. absolutních obchodech* (§ 261 odst. 2 obč. zák.). Toto kogentní ustanovení obč. zákoníku příkazuje použití mj. ustanovení občanského zákoníku o spotřebitelských smlouvách v rámci tzv. absolutních obchodů vždy, je-li to ku prospěchu smluvní strany, která není podnikatelem.²²

Jak v případě tzv. fakultativních obchodů, tak i v případě absolutních obchodů to znamená, že vždy dojde k aplikaci všech společných nástrojů ochrany (mj. i relativní kogentnosti úpravy!). Půjde-li o některý ze zvláště upravených druhů spotřebitelských smluv, budou navíc aplikovány i k nim příslušející zvláštní nástroje ochrany spotřebitele.

4.2. NÁSTROJE PRÁVNÍ OCHRANY U DISTANČNÍCH SMLUV

V rámci tzv. **distančních smluv** má spotřebitel tyto nástroje ochrany:

1) *Možnost spotřebitele odmítnout použití prostředků komunikace na dálku* při uzavírání smlouvy (§ 53 odst. 2 věta první obč. zák.). Jestliže spotřebitel odmítne použití takových prostředků, nemohou být ke sjednání smlouvy použity. Pokud by přece jen došlo k opačnému postupu, bylo by nutno považovat smlouvu uzavřenou tímto způsobem za absolutně neplatnou pro rozpor se zákonem podle § 39 obč. zák.

Odmítnutí spotřebitele je jednostranný právní úkon adresovaný dodavateli, pro který zákon nepředepisuje žádnou formu. Bude jej tedy možno, v závislosti na povaze použitého prostředku komunikace (jiná bude situace při použití elektronické pošty, jiná při komunikaci prostřednictvím telefonu), možno učinit výslovně nebo konkludentně, ústně nebo písemně.

2) *K použití automatického telefonního systému bez (lidské) obsluhy a faxového přístroje je nutný předchozí výslovný souhlas spotřebitele* (§ 53 odst. 2 věta druhá obč. zák.). Zde je ochrana spotřebitele ještě intenzivnější než v předchozím případě. Souhlas spotřebitele je jednostranným právním úkonem adresovaným dodavateli, který však musí být učiněn pouze **výslovně**, tj. ústně nebo písemně, nikoliv však konkludentně. Navíc zákon vyžaduje, aby byl perfektní, tj. aby došel dodavateli před tím, než budou výše uvedené prostředky komunikace na dálku

²¹ HAJN, P.: SRN: Vrchní zemský soud Berlín (KG): Nevyžádaná reklama prostřednictvím telefaxu. Právní rozhledy 5/1994, s. 180–181 uvádí zajímavé rozhodnutí, jehož právní věta zní: „Reklama uskutečňovaná pomocí telefaxového zařízení a adresovaná podnikatelům je zásadně nepřipustná. To neplatí v případech, kdy si příjemce předem vyžádal rychlé předávání informací tímto způsobem“. Rozhodnutí sice vztahuje zákaz nevyžádané reklamy telefaxem na podnikatele, avšak domníváme se, že by jej bylo možno vztáhnout i na spotřebitele, vzhledem k tomu, že naše právo proti nekalé soutěži poskytuje ochranu i jim.

²² Obchodní zákoník sice normuje použití těchto ustanovení i na závazky spadající pod režim ust. § 261 odst. 1 obč. zák., a to pro případ, že by na jedné straně závazkového právního vztahu nevystupoval podnikatel. Domníváme se však, že se jedná o překlep zákonodárce, neboť tzv. relativní obchody se vyznačují právě tím, že mohou vzniknout **pouze mezi podnikateli** při jejich podnikatelské činnosti. Tím je dáno i to, že se v těchto závazcích nemůže spotřebitel (tj. nepodnikatel) vyskytovat, tudíž nepřipadá v úvahu ani použití ustanovení obč. zák. o spotřebitelských smlouvách.

použity; nestačí tedy dodatečný souhlas anebo souhlas jakkoliv poskytnutý v průběhu používání těchto prostředků komunikace.

Porušení této povinnosti zakládá, bez ohledu na to zda se jí spotřebitel dovolá či nikoliv, neplatnost následně vzniklé smlouvy, a to podle § 39 obč. zák.

3) Informační povinnost dodavatele (§ 53 odst. 3, 4, 5 obč. zák.) Občanský zákoník v § 53 odst. 3 normuje, že při použití prostředků komunikace na dálku musí být obsahem návrhu na uzavření smlouvy (§ 43a obč. zák.) informace nutné k uzavření smlouvy, a to (1) obecné náležitosti zakotvené smlouvy zakotvené v části první obč. zák. a (2) podstatné náležitosti stanovené v části osmé obč. zák.

Podstatné náležitosti smlouvy není třeba zvláště rozebírat a nebylo ani nutno, aby je zákonodárce v tomto ustanovení opakovat, neboť pojmenovaná smlouva bez podstatných náležitostí je nemyslitelná a u nepojmenované si podstatné náležitosti strany stanoví samy. Navíc návrh na uzavření smlouvy musí obsahovat nejenom podstatné náležitosti, ale vše ohledně čeho má být uzavřena smlouva (srov. i § 44 odst. 2 obč. zák.).

Obecnými náležitostmi podle části první obč. zák. se zde zřejmě míní náležitosti obsahové (nikoli náležitosti právních úkonů jako náležitosti subjektů, vůle, projevu atd., které není třeba zvláště připomínat). Obsahové náležitosti, tedy vlastní informační povinnost dodavatele, je zakotvena v ust. § 53 odst. 4 a 5 obč. zák.

Odstavec čtvrtý stanoví povinnost dodavatele poskytnout spotřebiteli informace tam uvedené s dostatečným předstihem před uzavřením smlouvy. Tímto dostatečným předstihem je třeba rozumět okamžik kdykoliv před uzavřením smlouvy, tedy např. i v rámci výzvy k podávání návrhů na uzavření smlouvy prostřednictvím prostředků komunikace na dálku neumožňujících individuální jednání, nejpozději však musí být učiněny součástí oferty dodavatele. Sankce pro případ nesplnění této povinnosti je obsažena v ust. § 53 odst. 6 věta druhá obč. zák.

Ust. § 53 odst. 5 obč. zák. stanoví informace, jež musí dodavatel poskytnout spotřebiteli ve lhůtě po uzavření smlouvy, nejpozději však před plněním. Tato lhůta úzce souvisí s lhůtou určenou k odstoupení od smlouvy podle § 55 odst. 6 obč. zák., která počíná běžet od převzetí plnění. Poskytnutí informací podle ust. § 53 odst. 5 obč. zák. musí být učiněno, na rozdíl od informací poskytovaných před uzavřením smlouvy, v písemné formě. Sankce pro případ řádného nesplnění této povinnosti je obsažena v ust. § 53 odst. 6 věta druhá obč. zák.

Všechny tyto informace musí být poskytnuty, jak

stanoví zákon v § 53 odst. 3 věta druhá, „určitým a srozumitelným způsobem s přihlédnutím k zásadám dobré víry²³ a k ochraně osob, zejména nezletilých nebo spotřebitelů“ (nezletilý nemůže být spotřebitel?).

Určitost a srozumitelnost zde bude zřejmě zapotřebí vykládat jinak než určitost a srozumitelnost právního úkonu podle § 37 odst. 1 obč. zák. Zákon to naznačuje i tím, že příkazuje poskytování informací určitým a srozumitelným způsobem posuzovat skrz zásadu ochrany dobré víry druhé strany a zásadu ochrany slabší smluvní strany.

Zde opět narážíme na problém interpretace pojmu dobré víry, který zde není použit způsobem, jak mu rozumí česká civilistika. Důvod tohoto zmatku spočívá opět v naprosto mechanickém a bezmyslenkovitém přenesení čl. 4 odst. 2 směrnice 97/7/EC, který pojmu dobrá víra používá, do občanského zákoníku. Zákonodárce zde nerespektoval skutečnost, že používání pojmu dobrá víra má v evropském prostředí v různých státech poněkud odlišný význam.

S vědomím toho je v tomto konkrétním případě třeba vykládat dobrou víru v ust. § 53 odst. 3 obč. zák. jako kategorii nikoliv psychickou, nýbrž morální, jejímž obsahem je **poctivost**.²⁴

Proto bude na místě interpretovat ust. § 53 odst. 3 obč. zák. tak, že **dodavatel je povinen poskytnout spotřebiteli informace jazykem, který bude srozumitelný pro všechny skupiny spotřebitelů**, tedy i pro nezletilé a také pro osoby nacházející se poněkud v intelektuálním suterénu. **Tyto informace musí poskytnout poctivě**, tedy nic nezamlčovat, a je-li v této fázi vztahu spotřebitele a dodavatele již nejde o reklamní přesvědčování, ale o uzavírání smlouvy, vystříhat se použití nejrůznějších marketingových triků. Zkrátka – nelíčit spotřebiteli stav věcí jinak, než jaký skutečně je.

Je důležité si uvědomit souvislosti tohoto ustanovení s ust. § 55 odst. 3 obč. zák. Jestliže tedy dodavatelem poskytnuté informace nebudou – objektivně posuzováno – pro spotřebitele dostatečně srozumitelné a určité, **bude platit výklad pro spotřebitele příznivější**.

4) Právo spotřebitele odstoupit od smlouvy (§ 53 odst. 6 obč. zák.). Spotřebiteli je dána možnost odstoupit od smlouvy, přestože dodavatel svůj dluh splnil řádně a včas, tedy neporušil žádnou svou povinnost, a to včetně těch, které mu ukládají §§ 53, 55 a 56 obč. zák.

Spotřebitel má v případě distančních smluv právo odstoupit od smlouvy **do 14 dnů od převzetí plnění**. Není tedy rozhodující okamžik uzavření smlouvy, ale okamžik, kdy dojde ke skutečnému převzetí plnění

²³ Zákon zde výslovně hovoří o **zásadě** dobré víry. Znamená to snad překonání jeho pojetí jako pouhého dílčího korektivu uplatňujícího se jenom tam, kde na něj zákon výslovně odkazuje a jeho prosazení jako obecné soukromoprávní zásady? Srov.: HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*. Brno, MU, 1998, s. 115, 116.

²⁴ HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*. Brno, MU, 1998, s. 124.

spotřebitelem. Otázka, zda bylo plněno řádně a včas nemá v této souvislosti relevanci, nýbrž je upravena jinými normami obč. zák.²⁵ Odstoupením od smlouvy se smlouva od počátku ruší (§ 48 odst. 2 obč. zák.) a spotřebitel s dodavatelem jsou povinni vrátit si vzájemně poskytnutá plnění (§ 457 obč. zák.).

Pro případ, že dodavatel poruší svoji informační povinnost podle § 53 odst. 4 a 5 obč. zák., tedy neposkytne spotřebiteli požadované informace řádně a včas, případně je neposkytne vůbec, činí lhůta pro odstoupení od smlouvy 3 měsíce od převzetí plnění. Jestliže však budou v průběhu této lhůty řádně předány informace, které předány být měly, dochází dnem jejich předání k přerušení běhu této lhůty a od následujícího dne počíná běžet nová, čtrnáctidenní lhůta (ust. § 53 odst. 6 i. f. ve spojení s ust. § 122 odst. 1 obč. zák.).

Občanský zákoník v § 53 odst. 7 stanoví druhý smluv, kde je právo spotřebitele odstoupit od smlouvy třeba výslovně v ní sjednat. Jestliže výslovně, tedy nejenom písemně, ale i ústně, avšak nikoliv konkludentně, možnost odstoupit od smlouvy sjednána nebude, spotřebiteli takové právo ex lege nevznikne.

4.3. NÁSTROJE PRÁVNÍ OCHRANY U SMLUV UZAVÍRANÝCH MIMO PROVOZOVNU

V případě druhého typu spotřebitelských smluv, tj. smluv uzavíraných mimo prostory obvyklé k podnikání dodavatele nebo nemá-li dodavatel žádné stálé místo k podnikání je spotřebiteli navíc oproti společné ochraně zakotvené v §§ 53 odst. 8, 55 a 56 obč. zák. poskytnuto pouze právo odstoupit od smlouvy (§ 57 obč. zák.).

Oprávnění spotřebitele odstoupit od smlouvy nepředpokládá, že by muselo dojít k porušení jakékoliv povinnosti či manipulaci ze strany dodavatele, jak také potvrzuje rozhodnutí Evropského soudního dvora C – 423/97 ze dne 22. dubna 1999. Jinak řečeno, dodavatel se může chovat naprosto korektně, avšak přesto může spotřebitel ve stanovené lhůtě od smlouvy odstoupit.

Na toto právo, jakož i na osobu, u které lze uplatnit (včetně bydliště a sídla takové osoby), je dodavatel povinen spotřebitele upozornit nejpozději při uzavření smlouvy (§ 57 odst. 2 obč. zák.). Upozornění musí mít písemnou formu, a to i tehdy, jestliže smlouva sama byla uzavřena ústně. Jedná se pouze o upozornění na subjektivní právo spotřebitele, které vzniká na základě zákona a nikoliv jednostranného právního úkonu dodavatele nebo dohody stran (srov. ust. § 48 obč. zák.).

Oprávnění spotřebitele k odstoupení od smlouvy je ustanovením relativně kogentním, které strany nemožou, s ohledem na ust. § 55 odst. 1 obč. zák., svým smluvním ujednáním vyloučit, ani jinak modifikovat v neprospěch spotřebitele, např. sjednáním odstupného. Tento závěr potvrzuje i rozhodnutí Evropského soudního dvora C – 423/97 ze dne 22. dubna 1999.

Jelikož zákon zakazuje pouze odchylky od zákona v neprospěch spotřebitele, lze a contrario dovodit, že se dodavatel se spotřebitelem mohou dohodnout na širším rozsahu práva odstoupit od smlouvy, tedy např. si mohou dohodnout, že místo sedmidenní lhůty k odstoupení bude tato lhůta činit dva měsíce apod.

Spotřebitel může od smlouvy odstoupit ve lhůtě sedmi dnů, počínající od uzavření smlouvy. Odstoupení od smlouvy je jednostranný právní úkon spotřebitele adresovaný dodavateli, pro který zákon, na rozdíl od směrnice 85/577/EEC, vyžaduje písemnou formu (§ 57 odst. 1 věta první obč. zák.).

Sedmidenní lhůta k odstoupení od smlouvy je lhůtou hmotněprávní, nestačí tudíž pouze odstoupení od smlouvy v poslední den lhůty odevzdat k poštovní přepravě, nýbrž již musí být v tento den dodavatel doručeno, má – li mít tento úkon právní relevanci. Je ovšem třeba říci, že zde bude třeba občanský zákoník novelizovat, neboť směrnice 85/577/EEC považuje za dostatečné, aby spotřebitel, vzhledem k tomu, že lhůta je již tak dost krátká, nikoliv doručil, ale pouze odeslal tento právní úkon před koncem sedmidenní lhůty.

Jestliže smlouva již byla uzavřena a dodavatele doposud nesplnil svůj závazek, může spotřebitel odstoupit od smlouvy do jednoho měsíce. Tato lhůta bude opět počítána ode dne uzavření smlouvy. Zákon však nic nestanoví pro případ, kdy v průběhu této lhůty dojde ke splnění závazku dodavatele. Protože teprve v okamžiku převzetí plnění bude mít spotřebitel možnost si jej prohlédnout, připadá nám správné, aby dnem, kdy plnění převezme, došlo k přerušení běhu měsíční lhůty a následujícího dne počala běžet nová, sedmidenní lhůta k odstoupení od smlouvy (per analogiam ust. § 53 odst. 6 i. f. obč. zák.).

Pro případ, že dodavatel poruší povinnost upozornit písemně spotřebitele na právo od smlouvy ve stanovené lhůtě odstoupit, tj. neupozornil jej vůbec anebo ne v písemné formě²⁶, je spotřebitel oprávněn od smlouvy odstoupit do jednoho roku od jejího uzavření (§ 57 odst. 3 obč. zák.).

Právo odstoupit od smlouvy však není spotřebiteli dáno u smluv vyjmenovaných v ust. § 57 odst. 4 obč. zák., byť i ony by byly uzavírány mimo podnikatelské prostory.

²⁵ Samozřejmě není vyloučeno ani to, aby spotřebitel odstoupil shodou okolností v této lhůtě od smlouvy z jiného právního důvodu. Např. proto, že věc bude trpět neodstranitelnou vadou, která brání řádnému užívání věci (viz ust. § 623 odst. 1 obč. zák.).

²⁶ DULAK, A.: Podomový predaj. Acta facultatis iuridicae universitatis comeniana, Tomus XIX, Bratislava 2000, s. 44 se domnívá, že by bylo účelné, aby důkazní břemeno ohledně vydání písemného potvrzení, době jeho vydání a jeho obsahu nesl dodavatel.

5. AKTIVNÍ LEGITIMACE VE SPOTŘEBITELSKÝCH SPORECH

Stalo se ve vyspělých státech pravidlem, že to není pouze sám jednotlivý spotřebitel, kdo se může domáhat ochrany svých porušených či ohrožených práv u soudu, ale že takové oprávnění je svěřeno také organizacím oprávněným hájit zájmy spotřebitelů. Tak např. směrnice 93/13/EEC, o nekalých podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, jež měla být podle slov důvodové zprávy k novele obč. zák. provedena v našem právním řádu, je obsažena v čl. 7 odst. 2. Stejně tak i směrnice 97/7/EC počítá v článku 11 odst. 2 lit. b) s aktivní žalobní legitimací pro organizace spotřebitelů, které mají legitimní zájem na jejich ochraně.

Vladní návrh novely obč. zák. počítal jak pro ob-

last adhezních smluv (§ 57 odst. 2 návrhu), tak i pro oblast distančních smluv (§ 69 návrhu) se žalobním oprávněním nejen pro „jednotlivé spotřebitele“, ale i pro „právnícké osoby, hájící zájmy spotřebitelů“.

Konečná realita zakotvená v obč. zák. však má podobu zcela jinou. Občanský zákoník nesvěřuje přímé žalobní právo organizacím (právníckým osobám) oprávněným hájit zájmy spotřebitelů. Z obč. zák. lze tedy vyvozovat aktivní legitimaci pouze pro jednotlivé spotřebitele, nikoliv pro jejich ochranné organizace.

Vidíme tedy, že v této oblasti zůstala novela obč. zákoníku svým normativním předlohám z práva ES hodně dlužna. Nezbude zřejmě nic jiného, než popsané nedostatky, vzhledem k jejich zásadní povaze, odstranit další novelizací²⁷.

²⁷ Tak i ELGER, M.: Místo občanských organizací na ochranu práv a zájmů spotřebitelů v české společnosti a ekonomice, s. 29. Práci lze nalézt na internetové adrese www.atelierprav.cz.

Návrhy na reformu Rady bezpečnosti OSN

Jaroslav Knot*

ÚVOD DO PROBLEMATIKY

V rámci současné globální světové politiky nabírá stále více na intenzitě diskuse ohledně nové podoby Organizace spojených národů. Mezi stěžejní body připravované reformy OSN patří budoucí postavení jejího klíčového orgánu, jež nese primární odpovědnost za udržení světového míru – Rady bezpečnosti¹

Pokusy o reformu Rady můžeme nalézat téměř od samého počátku fungování této instituce, ale z důvodů mocenskopolitického soupeření dvou ideologických bloků, nemohla většina návrhů uspět. Rada bezpečnosti tak během své dosavadní činnosti prošla velkou změnou pouze jednou, a to v první polovině šedesátých

let, kdy došlo k jejímu rozšíření o čtyři nestálé členy.

Relevantní iniciativy vztahující se k reformě tohoto orgánu lze pozorovat až od první poloviny 90. let, kdy dochází k podstatnému oteplení mezinárodněpolitického klimatu v důsledku právě skončené studené války.

Klíčovým instrumentem, který fakticky odstartoval práce na reformě, byla rezoluce 47/62 z roku 1992, kterou se Valné shromáždění obrátilo na generálního tajemníka, aby požádal členské státy o vypracování koncepce budoucího uspořádání a fungování Rady. Na Sekretariát přišlo během následujícího roku více než osmdesát různých variant možných způsobů řešení.

Představme si nyní ve stručnosti ty návrhy, které si získaly při jejich projednávání největší pozornost.

* Jaroslav Knot, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Úplná citace čl. 24 Charty:

„1. Aby byla zajištěna rychlá a účinná akce Organizace spojených národů, svěřují její členové Radě bezpečnosti základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti a jsou zajedno v tom, že Rada bezpečnosti, vykonávajíc své úkoly, jež vyplývají z této odpovědnosti, jedná jejich jménem“.

„2. Vykonávajíc tyto úkoly, postupuje Rada bezpečnosti podle cílů a zásad Organizace spojených národů. Zvláštní pravomoc, která se dává Radě bezpečnosti, aby mohla plnit tyto úkoly, stanoví kapitoly VI, VII, VIII a XII“.

„3. Rada bezpečnosti předkládá Valnému shromáždění k projednání výroční zprávu a podle potřeby i zprávy zvláštní“.

1. ITALSKÝ NÁVRH²

Podle italské vlády, která v roce 1995 prostřednictvím ministra zahraničních věcí Lamberta Diniho svůj návrh v OSN předložila, by mělo rozšíření Rady přinést zlepšení v následujících oblastech:

- podíl na účasti v Radě – u budoucího obsazování Rady by toto hledisko mělo být zejména /avšak nikoliv výlučně/ hodnoceno dosavadním počtem účastí v Radě bezpečnosti. Frekvence účastí členského státu OSN v Radě se ale nemůže stát výlučným kritériem pro posouzení jeho přínosu při plnění cílů OSN, uvážíme-li, že 74 členů OSN nikdy nebylo nestálými členy Rady a 46 států tento post zastávalo pouze jednou.
- geografická reprezentace – v diskusi o uspořádání Rady bezpečnosti nelze podle italské diplomacie přehlížet nové rozdělení vlivu a z něj vyplývajících závazků, nejen mezi jednotlivými zeměmi, ale také mezi geografickými oblastmi v souvislosti s odlišností mezinárodní politiky a ekonomie. Jednotlivé regiony se vyvíjí jako např. v případě Asie, která střídá období nejistoty s obdobími bouřlivého hospodářského rozvoje. Africe se po dlouhé době opětovně daří částečně zlepšovat základní ekonomická kritéria. V Latinské Americe se oproti minulosti podařilo demokracii zapustit hlubší kořeny. V Evropě celá řada států obnovila svou plnou národní suverenitu a zahájila proces, na jehož konci bude vstup do Evropské unie. Tyto nové vztahy v rámci jednotlivých regionů nemohou být při debatě o budoucím složení Rady bezpečnosti ignorovány.
- demokratický charakter Rady – toho může být docíleno současnými postupy, jež směřují k revizi Charty. Revize ovšem musí být podpořena většinou členských států OSN, jak to předpokládá článek 108 Charty³. Demokratický charakter Rady nemůže být žádným způsobem redukován některými elitářskými prvky nebo privilegovanými pozicemi, jak se tomu děje nyní. Například použití práva veta by mělo být omezeno pouze na věci spadající pod kapitolu VII Charty /akce Rady v důsledku ohrožení či porušení míru nebo aktů agrese/. Veto by nemělo být rozšířeno na žádného z nových stálých členů Rady. U současných stálých členů se předpokládá, že do budoucna veta nebudou používat, takže zastaralá a dojde k jeho úplnému zrušení. Demokratický charakter také znamená, že Rada

musí reprezentovat jasnou většinu světové populace a principy, na kterých stojí OSN.

- efektivita – rozsáhlé rozšíření členství v Radě bezpečnosti by mohlo vést k riziku, že její schopnost efektivně rozhodovat bude paralyzována. Na základě historické zkušenosti pak lze říci, že v případě patové situace by mohlo častěji dojít ke zneužití práva veta. Itálie se proto domnívá, že Rada by po svém rozšíření neměla mít více než 24 členů.
- transparentnost – jedním z hlavních cílů reformy Rady je, aby bylo možno na tuto instituci pohlížet jako na jakýsi „skleník“, což jinými slovy řečeno znamená, že její jednání budou daleko více než dosud otevřená i jejím nečlenům a bude o nich poskytováno větší množství informací. Je žádoucí, aby na rozhodování Rady měly podíl i nečlenské státy Rady např. prostřednictvím vzájemné výměny názorů a konzultací s členy Rady zejména pak na těch otázkách, které se jich bezprostředně dotýkají.

Reforma musí být založena na výše zmiňovaných principech spíše než na lobbyistických ad hoc aliancích, tlacích jednotlivých států či účelových seskupeních. Italský projekt tyto principy využívá i ve své představě rozšíření Rady bezpečnosti OSN.

Itálie ve svém návrhu opouští současný model složení Rady, tzn. její dělení na stálé a nestálé členy a namísto toho navrhuje vytvořit osm až deset nových křesel pro nestálé členy, které by byly sdíleny 24–30 zeměmi, což by umožnilo jejich větší pravidelné střídání /každé dva roky by se obměnilo šest zemí/. Z jednotlivých geografických oblastí by Valné shromáždění volilo ty země, které nejvíce přispívají k dosažení cílů OSN. Pro členské státy OSN, jež by byly voleny do Rady bezpečnosti více než jiné, by pak vyplývaly větší závazky pokud se financování OSN týče. Výše částky, kterou by tyto státy musely platit, by se rovnala polovině sumy, která je dnes určena současným stálým členům.

Smysl italského návrhu byl nedávno opětovně potvrzen, když delegát jedné významné rozvojové země komentoval norský návrh /viz níže/, který zemím tzv. Třetího světa přiznával pouze status „rotujících“ stálých členů, slovy: „Když se musíme střídat my, tak oni /vyspělé státy světa/ taky.“ Podle Itálie by tento přístup ke stálému členství spíše prohloubil rozdíly mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi, místo aby je vyrovnal.

² „Reform of the Security Council – Principles That Should Guide the Reform of the Security Council“, Foreign Ministry of Italy, <http://www.esteri.it/eng/foreignpol/multilateral/council.htm>.

³ Úplná citace čl. 108 Charty: „Změny této Charty nabudou účinnosti pro všechny členy Organizace spojených národů, budou-li schváleny hlasy dvou třetin členů Valného shromáždění a ratifikovány dvěma třetinami členů Organizace podle jejich ústavních předpisů, čítajíc v to všechny stálé členy Rady bezpečnosti.“

2. NORSKÝ NÁVRH ROZŠÍŘENÍ RADY

Norská reprezentace navrhovala pro rozšíření Rady již částečně zmíněnou koncepci, která bývá označována jako „2 stálí členové + 3 rotující stálí členové“. Podle tohoto návrhu by se plnohodnotnými členy Rady stali pouze Japonsko s Německem a zbylá tři místa by se rozdělila mezi Afriku, Latinskou Ameriku a Asii s tím, že na každé z těchto tří „rotujících“ křesel by připadaly 2–3 velmoci daného kontinentu, které by se o toto křeslo dělily. Tato formule byla částečně obsažena i v původní verzi tzv. Razaliho reformního návrhu⁴, nicméně později od ní bylo upuštěno.

Vůči norskému návrhu se snesla lavina kritiky především ze strany rozvojových států. Ty argumentovaly tím, že návrh poskytuje plné členství v Radě pouze Japonsku a Německu. Zástupci mnoha států také poukazovali na to, že pojem „rotující stálé členství“ je v podstatě protimluv a gramatický nesmysl, neboť křeslo v Radě bezpečnosti je buď stálé nebo nestálé. Navíc tento plán by opět státy rozdělil do čtyř různých kategorií /stálí členové s vetem, stálí členové bez veta, rotující stálí členové a nečlenské státy Rady/, což by byl v budoucí reformované Radě jistě nežádoucí jev.

3. HLAVNÍ NÁVRH HNUTÍ NEANGAŽOVANÝCH /NAM/⁵

Hnutí neangažovaných států navrhlo rozšíření Rady ze současných 15 na celkových 26 křesel přijmutím nových stálých a nestálých členů. Při obsazování míst pro stálé členy by měly být preferovány zejména státy z rozvojových zemí, aby se částečně vyrovnal rozdíl v počtu stálých členů pocházejících z vyspělých a rozvojových zemí.

4. „NOUZOVÝ“ NÁVRH HNUTÍ NEANGAŽOVANÝCH

Pokud by se nepodařilo prosadit rozšíření Rady bezpečnosti o nové stálé členy, budou země sdružené v NAM prosazovat rozšíření Rady alespoň o nestálé členy, aby se částečně podařilo obnovit rovnováhu mezi množstvím členských států OSN a jejich podílu na rozhodování v Radě bezpečnosti.

5. MEXICKÝ NÁVRH

Mexická diplomacie navrhuje zvýšit počet členů Rady z 15 na 20 vytvořením nových pěti míst pro ne-

stálé členy podle následujícího klíče:

- 1 místo pro Afriku, Asii a Latinskou Ameriku a Karibik,
- 1 místo, o které se budou dělit státy ze západní a východní Evropy,
- 1 místo, na kterém se každé dva roky vystřídají Japonsko a Německo.

6. ŠPANĚLSKÁ IDEA ROZŠÍŘENÍ RADY BEZPEČNOSTI⁶

Expertní skupina španělského ministerstva zahraničních věcí při tvorbě svého návrhu vzala v úvahu velmi podobné postoje Itálie, Turecka a Mexika, které zdůrazňují větší potřebu střídání se jednotlivých států v Radě bezpečnosti. Stejně tak jako tyto návrhy i Španělsko se přiklání k tomu, aby státům se silnou pozicí a mezinárodním vlivem, které se podílejí na dosahování cílů OSN, bylo umožněno více se podílet na rozhodovacím procesu v Radě bezpečnosti, prostřednictvím častější účasti v tomto orgánu.

Účelem návrhu je nastínit několik kritérií, jež by přispěla k vytvoření modelu umožňujícího podílet se relativní širší skupině států na rozhodování v Radě bezpečnosti v souladu s podmínkami obsaženými v článku 23 Charty OSN.

Španělská reprezentace je toho názoru, že žádoucími kritérii pro výběr nových členů Rady, která by byla v souladu s článkem 23 Charty, by měla být:

- a) všeobecná shoda – což znamená, že se kandidát na křeslo v Radě bezpečnosti těší široké podpoře členských států OSN,
- b) otevřenost a flexibilita – každý stát, který splní předem daná kritéria se bude moci o pozici v Radě ucházet. Flexibilní přístup v konečném důsledku znamená větší „prostředování se“ států v Radě. Vidina možnosti častější účasti v Radě by měla státy motivovat k udržení nebo zvýšení jejich příspěvků pro plnění úkolů OSN zejména pak těch, které se přímo vztahují k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Článek 23 hovoří o tom, že při volbě nestálých členů Rady by se měla vzít do úvahy určitá měřítka jako jsou např. přínos států k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti a také respektovat rovnoměrné zastoupení po stránce zeměpisné.

Při rozboru výrazu „přínos států k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“ dojdeme k tomu, že toto kritérium obsahuje:

⁴ „Razali Reform Paper“, 20 March 1997, <http://www.globalpolicy.org/security/reform/raz-497.htm>.

⁵ „Official Statement of NAM to the Security Council Reform“, <http://www.ngo.org/policy/un/doc0067.htm>.

⁶ „Spain's Ideas on Security Council Reform – Summary of Ideas on Possible System of More Frequent Rotation in Additional Non-Permanent States in the Security Council, 1998“, <http://www.igc.apc.org/globalpolicy/security/reform/spain.htm>.

1. příspěvek vojenských či policejních jednotek a civilního personálu pro účely mírových operací OSN. Jedná se o jeden z nejdůležitějších závazků, které při vstupu do OSN na sebe členské státy berou. Splnění této podmínky se může stát oním pověstným prubířským kamenem, která ukáže, zda je stát hoden ucházet o členství v Radě či nikoliv.
2. finanční příspěvek, který je pravidelně vyplácen do rozpočtu OSN. Toto kritérium umožňuje, že OSN nefunguje „ze dne na den“, ale naopak může shromažďovat prostředky pro své aktivity v první řadě pak pro mírové operace. Důležitost tohoto kritéria vystupuje do popředí zvláště dnes v období finančních problémů OSN.

Konečně vedle kritéria spravedlivého zastoupení členů z hlediska geografického by mělo být při výběru nových členů zohledněno i měřítko počtu obyvatel. Právě tento požadavek by mohl určitým způsobem pozitivně diskriminovat rozvojové země a vyrovnat tak nevýhodu, jež by pro ně plynula z „příspěvkových“ kritérií, které naopak zvýhodňují vyspělé země.

Nicméně pro zachování objektivitu z hlediska výběru kandidátů na členství v Radě bezpečnosti, by měly být všechny výše zmíněné požadavky pro uchazeče určitým způsobem /nejlépe procentním vyjádřením/ kvantifikovány do následujících kategorií:

- a) stanovená % výše osobního příspěvku do mírových operací,
- b) stanovená % výše finančního příspěvku do rozpočtu OSN a na mírové operace,
- c) počet obyvatel dané země jako podíl na celkové světové populaci.

Procentní sazba by mohla být vypočítána za určitě časové období, aby bylo možné nalézt pevný základ, který bude sloužit jako měřítko pro budoucí výpočty. Protože nestálí členové Rady jsou voleni na dva roky, bude vhodné vypočítat tyto údaje ve vztahu k určitému dvouletému období např. 1994–1995, 1996–1997 apod.

Španělsko pro ilustraci ve svém návrhu uvádí velmi zajímavou matematickou analýzu toho, kolik států by dnes mohlo výše zmíněná kritéria naplnit. Podle ní má:

- 15 států větší počet obyvatel než je 1 % celkové populace planety, z toho u 6 zemí je dokonce počet obyvatel vyšší než 2 % všeho lidstva,
- příspěvky deseti členských států překračují 1 % všech příspěvků OSN /suma je součtem částek plynoucích jak do celkového rozpočtu tak pro mírové operace/, z toho rovněž 6 zemí poskytuje OSN částku vyšší než 2 % celkového rozpočtu,
- jde-li o lidské zdroje pro mírové operace, pak

27 zemí poskytuje více než 1 % celkového objemu personálního substrátu účastnícího se na mírových operacích, z toho u 13 zemí činí tento příspěvek více než 2 %.

Počet států, které spadají alespoň do jedné z výše zmíněných kategorií, je Španěly vypočítán na 39, z nichž 18 je vyspělých států a zbytek tvoří rozvojové země. Pokud jde o státy překračující v některé kategorii hranici 2 % z celkového objemu dané položky, je jejich počet vyčíslen na 18, kdy 8 je vyspělých a 10 rozvojových zemí.

Lze tedy říci, že Španělskem navrhovaná kritéria nevýhodňují při výběru kandidátů do Rady bezpečnosti ani bohaté ani chudé země s velkým počtem obyvatel, neboť i malé státy, které ovšem poskytují značné vojenské kontingenty, mají dle tohoto návrhu možnost usilovat a v rychlejších intervalech obsazovat křeslo v Radě.

Positivně lze hodnotit i fakt, že po každém dvouletém období dojde pomocí propočtu k aktualizaci „tabulek“, což má citelný motivační faktor pro ostatní státy, jak o tom bylo výše hovořeno.

V předchozím výkladu jsme se pouze stručně zmínil o důležitém kritériu obsaženém v článku 23 odst. 1 Charty OSN, kterým je spravedlivé rozdělení křesel v Radě po zeměpisné stránce. V této souvislosti španělský návrh předpokládá, že jednotlivé regionální skupiny mohou, po předchozí dohodě mezi sebou, předkládat své kandidáty ke schválení Valnému shromáždění OSN jako orgánu, který má v otázce volby členů do Rady bezpečnosti poslední slovo.

Regionální mocnosti by ovšem neměly hájit pouze své národní či oblastní zájmy, ale mělo by být jasné, že jednají ve prospěch světového společenství.

Španělsko se domnívá, že z právního hlediska by bylo možno výše popsany systém vyšší rotace pro určité členské státy OSN jednodušeji začlenit do článku 23 Charty, neboť se v podstatě týká pouze zvýšení počtu nestálých členů Rady. O ostatních důležitých rozhodnutích by pak rozhodlo Valné shromáždění OSN na základě shody svými rezolucemi.

Tento návrh by podle Španělska zajistil fungující systém, jež by byl lepší než ten současný a napomohl by velkou měrou k vyšší efektivitě práce v Radě bezpečnosti.

7. NÁVRH ORGANIZACE AFRICKÉ JEDNOTY /OAU/

Návrh afrických států na rozšíření Rady bezpečnosti byl představen na summitu OAU v červnu 1997 v Harare. Tento projekt požaduje pro Afriku nejméně dvě stálá či rotující stálá křesla v Radě za předpokladu, že s nimi bude spojeno i použití všech privilegií, které požívají současní stálí členové, tedy i právo veta. Návrh také počítá s tím, že Africe připadnou další

dvě nová křesla pro nestálé členy, což by znamenalo, že celkově bude tento kontinent zastoupen v Radě pěti nestálými členy. Představitelé OAU zatím hledají shodu o tom, které země černého kontinentu si mezi sebou budou dělit křeslo stálého člena, pokud v diskusi o rozšíření Rady zvítězí model rotujících křesel pro stálé členy.

8. POZICE ARABSKÝCH STÁTŮ

Na jednání Pracovní skupiny v květnu 1997 předložili delegáti arabských zemí svůj vlastní koncept reformy Rady bezpečnosti, v němž pro sebe nárokují nejméně dvě křesla nestálých členů Rady a post člena stálého včetně práva veta. Pokud by se jednalo o status rotujícího stálého člena, pak by se na něm vystřídaly všechny arabské země. Protože arabské země jsou z geografického hlediska státy ležící v Asii, ale i v Africe, nevylučuje se spolupráce při nárokování a obsazování křesel v Radě se zeměmi Organizace africké jednoty.

9. SHRNU TÍ

Ze všech výše uvedených návrhů vyplývá snaha jejich iniciátorů demokratizovat a zefektivnit fungování Rady bezpečnosti. Specificky se to promítá zejména ve

vztahu k problematice stálého členství v Radě. Počet stálých členů by měl být podle drtivé většiny koncepcí rozšířen, spornou otázkou ovšem zůstává jak a kým. Nepanuje totiž shoda na počtu, ba ani na eventuálních kandidátech. Je veřejným tajemstvím, že země usilující o prestižní post stálého člena Rady, vedou proti sobě zákulisní a v některých případech dokonce otevřené diplomatické boje /viz např. Indie v. Pákistán či Argentina v. Brazílie/.

Otázky kolem stálého členství však nejsou jediným sporným momentem. Návrhy, které preferují větší rozšíření Rady /26–30 členů/, se mohou ukázat jako nedostatečné ve světle určitých principů, na nichž je Rada budována zejména pak těch, které zdůrazňují efektivitu a legitimitu akcí Rady bezpečnosti.

V souvislosti s návrhy na reformu nelze opomenout ani postoje, které k nim zaujímají současní stálí členové Rady. Ti, pokud souhlasí s jejím rozšířením, preferují jeho minimální rozsah, který bývá neoficiálně uváděn jako varianta 2+1 /Německo a Japonsko jako noví stálí členové, významný stát z oblasti tzv. třetího světa jako člen nestálý/.

Dohoda na budoucí podobě a práci Rady musí být /jako ostatně každá dohoda/ věcí kompromisu. Bude proto velmi zajímavé sledovat, jak se realizují představy o Radě „budoucnosti“ a který z návrhů se ukáže jako nejbližší realitě.

INFORMACE

Dánský ombudsman

Zdeněk Koudelka*

Ombudsman vznikl jako instituce ve Švédsku již na počátku 19. století. V samotném severském Dánsku byl však zřízen až v polovině 50. let 20. st. Vedle obecných společných prvků (odvozenost od parlamentu, dozor nad státní správou na základě stížností občanů, nemožnost rušit přímo kritizované rozhodnutí) vykazuje dánský ombudsman určité odlišnosti, které se projevily i v průběhu vývoje změnou zákonné úpravy tohoto šetření v Dánsku. Institut dánského ombudsmana zavedl § 55 Ústavy Dánského království z 5. 6. 1953, který umožňuje zvolit parlamentu 1 či 2 osoby dohlížející na civilní i vojenskou státní správu. Oficiální název úřadu je Ombudsman Lidové sněmov-

ny. První prováděcí zákon o ombudsmanovi byl přijat 1954 a první ombudsman začal působit k 1. 4. 1955. Současný zákon o ombudsmanovi č. 473 z 12. 6. 1996 s účinností od 1. 1. 1997 rozšířil působnost ombudsmana i na samosprávné korporace a jiné subjekty vykonávající veřejnou správu. Přestože ústava umožňuje volbu dvou ombudsmanů, je faktický stav jiný, když samotná zákonná úprava počítá jen s jedním ombudsmanem jako individuálním, monokratickým a koncentrovaným státním orgánem. V poslední době však v souvislosti s podstatným nárůstem stížností samotný stávající ombudsman podporuje myšlenku volby druhého ombudsmana.

* JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

FUNKČNÍ OBDOBÍ

Dánský ombudsman nemá funkční období pevně vymezeno počtem let, ale je závislý na funkčním období parlamentu – Lidové sněmovny (Folketingu). Tedy po každých parlamentních volbách nový parlament zvolí ombudsmana. Řádné volební období parlamentu je čtyřleté, ale v Dánsku je tradice častých předčasných voleb. Je však zvykem, že je znovu zvolen dosavadní ombudsman, pokud se uchází o znovuzvolení. Znovuzvolení je neomezené. Současný ombudsman Gammeltoft–Hansen byl již zvolen šestkrát. Dánskými ombudsmany byly Stephan Hurwitz (1955–71), Lars Nordskov Nielsen (1971–81), Niels Eilshou Holm (1981–87) a Hans Gammeltoft–Hansen (od 1987, v letech 1996–2000 působil jako předseda evropských ombudsmanů).

V případě mimořádného uvolnění funkce ombudsmana úmrtím vykonává jeho funkci až do zvolení nového ombudsmana osoba zvolená Právním výborem Lidové sněmovny. Ombudsman musí mít stále důvěru parlamentu, neboť je parlamentem kdykoliv odvolatelný. Ombudsman může rezignovat, ale to jen formou výpovědi se šesti měsíční výpovědní lhůtou, která začne běžet prvního dne nového kalendářního měsíce po podání výpovědi. Ombudsman je ze zákona penzionován koncem měsíce, v němž dosáhl 70 let.

KVALIFIKAČNÍ PŘEDPOKLADY

Ombudsman musí být osoba s právnickým vzděláním. Funkce ombudsmana je neslučitelná s funkcí poslance a člena místní rady. Bez souhlasu Právního výboru parlamentu nesmí ombudsman zastávat žádné místo ve veřejných či soukromých institucích. Pokud v konkrétním případě je pochybnost o podjatosti ombudsmana, je o tom povinen ombudsman informovat Právní výbor parlamentu, který případně rozhodne, kdo bude v dané věci vykonávat funkci ombudsmana.

PLAT

Plat ombudsmana stanoví parlament. Ombudsman má právo na odchodné a důchod obdobně jako ministři vlády. Při odvolání ombudsmana obdrží ombudsman na konci měsíce, kdy skončí jeho funkce, tříměsíční plat. V případě úmrtí ombudsmana se nevyplacený plat vyplatí manželce a není-li ji pak dětem, které mají nárok na sirotčí důchod.

PŮSOBNOST

Působnost ombudsmana se vztahuje na všechny oblasti veřejné správy včetně vojenské. Nevztahuje

se na rozhodovací působnost soudů. Vůči Úřadu pro uprchlíky může zahájit ombudsman jen z vlastní iniciativy, nepřijímá individuální stížnosti (respektive ty jsou jen podněty pro případné zahájení šetření z vlastní iniciativy). Působnost ombudsmana se vztahuje i na společnosti a instituce, na něž je přenesen státem výkon veřejné správy. Jeho působnost se vztahuje i na státní evangelicko–lutherskou církev s výjimkou případů dotýkajících se byť nepřímo církevních dogmat a doktrín. Při hodnocení činnosti místní samosprávy musí ombudsman vzít v úvahu specifické podmínky, za nichž místní správa pracuje. Ombudsman neprojedná stížnosti směřující proti soukromoprávním rozhodnutím v osobních sporech, přestože se na napadený úřad jinak pohlíží jako na součást veřejné správy.

VZTAH K PARLAMENTU

Parlament ombudsmana volí a stanovuje obecná pravidla jeho činnosti. Při řešení konkrétních případů je však ombudsman na parlamentu nezávislý. Každoročně ombudsman předkládá parlamentu zprávu o své činnosti. Zpráva je v písemné formě a je vždy veřejná. Zprávu nejprve projedná podrobně Právní výbor parlamentu a následně parlament zpravidla již bez větší diskuze. Pokud je ve zprávě hovořeno o konkrétním případě, je ombudsman povinen uvést to, co napadený orgán veřejné správy uvedl na svou obranu. Ombudsman je v pravidelném styku s Právním výborem parlamentu. Pokud ombudsman zjistí v existujících zákonech či správním procesu nedostatky, je povinen informovat parlament a odpovědného ministra. V případě nedostatků v místních nařízeních informuje místní úřad.

ŠETŘENÍ STÍŽNOSTÍ

Každá osoba má bez jakéhokoliv poplatku právo podat stížnost proti orgánům a institucím veřejné správy, na něž se vztahuje působnost ombudsmana. Jedna třetina všech podaných stížností je odmítnuta pro nedostatek působnosti ombudsmana (např. stížnosti na soukromé zaměstnavatele). Osoba zbavená osobní svobody má právo stížnost podat písemně v zapečetěné obálce. Stížnost nesmí být anonymní. Stížnost musí být podána do 12 měsíců od okamžiku, kdy nastala skutečnost, která je předmětem stížnosti, lze však podat stížnost i vůči neodůvodněným průtahům či nečinnosti subjektu veřejné správy. Stížnost lze podat jen proti rozhodnutím, u nichž byly vyčerpány jiné právní prostředky nápravy. Obvykle jedna třetina stížností je odmítnuta pro nevyčerpání jiných prostředků nápravy. Stížností osob, které jsou zbaveny osobní svobody mimo trestní řízení (např. medicínské důvody) jsou postoupeny Dozorčímu výboru Lidové sněmovny (§ 71 ods. 6 a 7 dánské ústavy). Dozorčí

výbor může spolupracovat s ombudsmanem, pokud se stížnost týká orgánů spadajících do ombudsmanovy působnosti. Ombudsman posoudí, zda stížnost poskytuje dostatečné podklady pro další šetření. V případě, že ombudsman zjistí, že stížnost je zjevně neoprávněná, může případ uzavřít bez dalšího šetření. Ombudsman je oprávněn zahájit šetření i z vlastní iniciativy.

Ombudsman si obvykle vyžádá spis v předmětné věci a požádá dotčený subjekt veřejné správy o vyjádření. Toto vyjádření pak pošle k případnému vyjádření stěžovateli. V rámci šetření je ombudsman oprávněn provést inspekci v prostorách subjektů, které spadájí pod jeho pravomoc. Od těchto subjektů může ombudsman požadovat informace, předložením dokumentů a písemné zprávy. Ombudsman může předvolávat svědky za obdobných podmínek jako jsou předvolávání svědků v soudním řízení (kapitola 68 zákona o soudním řízení). Ombudsman se však zaměřuje na právní otázky, nikoliv odborné a obvykle nejsou přizvááni odborní poradci ze speciálních oborů (lékařství). Ombudsman nesmí kritizovat ani podávat doporučení, dokud napadený subjekt neměl možnost předložit písemné vyjádření. Do okamžiku, kdy se má dotčený subjekt právo vyjádřit, může ombudsman podle zákona o přístupu ke spisům veřejné správy a zákona o veřejné správě rozhodnout o nevěřejnosti podkladů a předběžných prohlášení, pro které začal šetření z vlastní iniciativy.

Ombudsman v rámci šetření musí zhodnotit zda subjekty, proti kterým šetření směřuje, nejednaly v rozporu s právním řádem nebo se nedopustily jiné chyby či opomenutí při své činnosti. Ombudsman může vyslovit kritiku, dát doporučení na nové rozhodnutí či jinak vyjádřit svůj pohled na případ. Ombudsman může doporučit, aby stěžovateli byla poskytnuta bezplatná právní pomoc. Pokud ombudsman zjistí, že se veřejná správa dopustila závažných chyb či opomenutí, podá zprávu Právnímu výboru parlamentu a zodpovědnému ministrovi anebo v případě územní samosprávy místní radě. Řešení stížnosti trvá průměrně asi 5 měsíců, složité případy však mohou být šetřeny přes rok.

ÚŘAD OMBUDSMANA

Úřad ombudsmana má sídlo v Kodani. V současnosti se dělí do čtyř kanceláří a jednoho společného oddělení. Zaměstnanci však nejsou stále přiděleni do

jednotlivých kanceláří, ale postupně rotují. Zaměstnanec přijímá a propouští ombudsman. Jejich počet a platy jsou stanoveny jednacím řádem parlamentu. V současné době zaměstnává úřad asi 60 zaměstnanců, z čehož je polovina právníků. Zaměstnána je vedle vlastních právníků řada studentů práva na částečný úvazek. Výlohy ombudsmana jsou hrazeny z rozpočtu parlamentu a dosahují asi 30 milionů dánských korun ročně. Ombudsman i jeho zaměstnanci jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozví při výkonu své funkce, pokud je tak stanoveno. Označení ombudsman mohou jiné subjekty používat jen, pokud tak umožní zákon.

Počet registrovaných věcí¹

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1999
1 476	1 465	1 651	1 784	1 875	2 093	2 233

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
2 566	2 926	2 943	2 937	3 030	2 914	3 524	3 630	3 42

1997 rozšířena působnost ombudsmana i na samosprávu a jiné veřejnosprávní subjekty.

Předmět věcí v nichž ombudsman přijal kritiku nebo doporučení v roce 1999

Proti procesu	40,7 %
Proti rozhodnutí	34,7 %
Proti délce řízení	8,5 %
Jiné	16,1 %

Druh odvětví dle napadeného rozhodnutí uzavřených případů v roce 1999

Sociální zabezpečení	31,5 %
Resort justice ²	30,1 %
Obce, zdraví, zahraničí, obrana	7,7 %
Ekologie, stavební řízení	7,5 %
Daně	7,1 %
Pracovní záležitosti	6,3 %
Vzdělání, věda, církev, kultura	3,6 %
Obchod a průmysl	3,4 %
Doprava a komunikace	2,8 %

¹ Statistika čerpána ze Summary Annual Report 1999, Folketingets Ombudsmand, 38 s. První rok činnosti ombudsmana 1955 bylo podáno asi 500 stížností, počet 1 000 stížností byl překročen 1957.

² V Dánsku podléhá Ministerstvu spravedlnosti i policie. Stížností nelze napadnout soudní rozhodnutí, proto bylo 114 takovýchto stížností v roce 1999 odmítnuto.

Uzavřené případy podle jednotlivých orgánů v roce 1999, u ministerstev jsou započítány i případy související s podřazeným subjekty

Ministerstvo	Celkem případů	Z toho kritika či doporučení
Práce	60	5
Bydlení a výstavby	4	1
Obchodu a průmyslu	6	1
Financí	19	3
Výzkumu	16	6
Obrany	7	0
Vnitra	115	16
Spravedlnosti (včetně policie)	227	29
Rozvojové pomoci	4	0
Kultury	8	2
Potravinářství, zemědělství a rybolovu	9	1
Životního prostředí a energetiky	38	4
Daní	40	8
Sociálních věcí	230	22
Zdravotnictví	45	1
Dopravy	30	4
Zahranických věcí	3	1
Školství	17	3
Hospodářství	1	0
Úřad premiéra	1	0
Celkem za státní orgány	880	107
Místní samospráva	69	11
Celkem	949	118

Důvody odmítnutí stížnosti v roce 1999

Pro způsob podání stížnosti	51%
Mimo působnost ombudsmana	8,3%
Vyšetřování	7,3%
Prekluze	5,6%
Nedostatečná specifikace	5%
Proti nesprávnému úřadu	1%
Zpět vzeti	0,4%
Jiné	21,6

Uzavřené případy proti obcím v roce 1999 dle oboru správy

Sociální a zdravotní správa	44,8%
Správa technologií a životního prostředí	18,2%
Daně	11,8%
Pracovní věci	8,1%
Nemocnice	7,7%
Školství a kultura	3,9%
Jiné	5,5%

Vysokoškolské studium práv v Itálii

Zdeňka Králíčková*

ÚVODEM

Pokud se rozhodnete navštívit právnickou fakultu na největší a nejnámější univerzitě v Římě, velmi jednoduše ji najdete, neboť „la Sapienza“ tvoří tzv. campus a každý Říman, kterého se zeptáte na cestu, ví, že se nachází poblíž hlavního nádraží Termini. Jiná je však situace ve Florencii, neboť zdejší univerzita, resp. její fakulty, instituty, jednotlivé katedry a oddělení a knihovny, jsou umístěny na mnoha místech,

v různých budovách, krásných vilách, historicky cenných objektech, ovšem podivně značených. Nepochybně je to dáno i tím, že počátky studia na univerzitě ve Florencii sahají až do roku 1321, kdy existovaly pro stavitele jiné priority než výstavba univerzitního městečka. Jistou zvláštností je, že toto florentské centrum vzdělanosti je oficiálně nazýváno „univerzitou“ až od roku 1923. Dnes je Univerzita ve Florencii veřejnou institucí, jejíž autonomie je garantována Ústavou Italské republiky. Patří mezi nejvýznamnější v Itálii.

* JUDr. Zdeňka Králíčková, Ph.D., Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

VYBRANÉ STATISTICKÉ ÚDAJE

Z hlediska počtu studentů je univerzita ve Florencii sedmou největší v zemi. V Toskánsku však počtem studentů předčí ostatní. Ročně se imatrikuluje 10 000 řádných studentů a asi 4 000 laureátů (absolventů) k pokračování v dalším studiu. Statistické údaje lze doplnit ještě o počet zaměstnanců. Na univerzitě přednáší 627 řádných profesorů a 750 tzv. mimořádných profesorů. Výzkumných a vědeckých pracovníků je zde 847 a technicko-administrativních 1700.

Univerzita se skládá z 11 fakult. Jedná se o zemědělskou fakultu, fakultu architektury, fakultu ekonomie, farmaceutickou fakultu, právníkou fakultu, fakultu politických věd, fakultu inženýrství (civilní, telekomunikací, elektrotechnickou, informatiky, mechaniky), fakultu literatury a filozofie, fakultu medicíny, fakultu společenských a výchovných věd (*della formazione* s katedrami psychologie, pedagogiky a sociálních studií) a o fakultu matematických, fyzikálních a přírodních věd.

ŘÍZENÍ UNIVERZITY

V čele univerzity stojí Rektor. Dalšími orgány jsou Akademický senát (ve kterém jsou zastoupeni i studenti a Správní rada (*Consiglio di Amministrazione*)).

Mezi orgány jednotlivých fakult patří Rada (*Consiglio*), Komise (*Giunta*) a Děkan (*Preside*).

STRUKTURA STUDIA

Dnes je vysokoškolské studium rozloženo do dvou stupňů.

V prvé řadě je třeba zmínit nižší stupeň studia, tj. „*Corsi di Diploma*“ neboli „*Diplomi Universitari*“, který je umožněn např. na fakultě medicíny a chirurgie a týká se pouze vybraných oborů (dietista, logoped, fyzioterapeut apod.). Zásadně trvá tři roky a je možné říci, že je obdobou našeho bakalářského studia.

Na všech fakultách však dominuje studium ve formě „*Corsi di Laurea*“, kterou je možné srovnávat s našim magisterským studiem. Tato forma studia se realizuje po dobu čtyř nebo pěti let.

Po ukončení studia tzv. *laureou* je možné studovat v dalších formách studia. Jedná se o „*Scuole di Specializzazione*“, o „*Corsi di Perfezionamento*“ a o doktorské výzkumné studium „*Dottorati di Ricerca*“. Trvají zpravidla další dva roky.

REFORMA VYSOKOŠKOLSKÉHO STUDIA

Ve školním roce 2001/2002 ovšem bude struktura vysokoškolského studia odlišná, a to v důsledku po-

slední reformy v podobě vládního dekretu č. 509/1999. Jedná se však o určité provizorium, neboť senát Italské republiky se danou věcí bude ještě zabývat a konečná podoba univerzitního studia bude známa až později.

Studium podle uvedeného dekretu by mělo být rozloženo do dvou rovin a ukončené tzv. *laureou*. První úroveň je nazývána „*Laurea di I livello*“ a jedná se o studium tříleté (tzv. *laurea* obecná). Po absolvování tohoto studia může být pokračováno v rámci druhé úrovně s názvem „*Laurea di II livello*“. Jedná se o studium dvouleté završené tzv. „*laurea specialistica*“. Na obě dvě formy mohou pak dále navazovat již zmíněné „*Corsi di Perfezionamento*“. Zbylé dvě formy nádstavbového dvouletého studia, tedy „*Scuole di Specializzazione*“ a „*Dottorati di Ricerca*“, budou moci následovat pouze po „*Laurea di II livello*“.

Smyslem popisovaných změn je přiblížit univerzitní studia v Itálii evropským modelům. Základní změnou je zavedení *kreditního systému*, který by měl zohlednit nejen kvalitu (úspěšnost studenta u zkoušky), ale i kvantitu (počet seminářů, cvičení, praktik, zkoušek), tak, aby studenti plně využívali čas svých studií právě ke studiu. Průměrný počet povinných kreditů je stanoven na 60 ročně. To znamená, že pro dosažení tzv. „*laurea specialistica*“ (obdobu našeho diplomu po pětiletém magisterském studiu) je třeba 300 kreditů.

Získání jakýchkoli jasných a konkrétních informací k aplikaci reformy v praxi je nadlidským úkolem. Brožury typu „*Informace o studiu pro studenty*“ obsahují řadu informací týkajících se stávající organizace studia a zkoušek, je zde zařazen seznam kateder, přednášejících, doporučené literatury, pramenů práva apod. Za klad a velký přínos pro studenty je možné považovat přehled celé řady internetových adres apod. (např. knihoven ve Florencii a ve všech univerzitních městech). Avšak dopad reformy na studenty, kteří započaly svá studia např. vloni, se zdá nejistý. Brožury obsahují vesměs kouzelné sdělení: další informace na studijním oddělení. Samozřejmě, o reformě informují sdělovací prostředky. Národní list *Corriere della Sera* věnoval vzdělávání a reformě studia několikrát sobotní přílohu, která však byla zaměřena víceméně na úroveň vzdělanosti v Itálii a srovnání kvalit vysokoškolského studia v zemi se vzdělaností a strukturou studia v zemích EU, na tendence a perspektivy.

ZÁPIS A IMATRIKULACE

Zápis na vysokou školu je umožněn studentovi, který ukončil středoškolská studia (*le scuole superiori*). Uchazeč o vysokoškolská studia je povinen vyplnit formulář, který je k dispozici na studijním oddělení jednotlivých fakult. Musí předložit doklad o předchozím studiu a průkaz totožnosti (za účelem vystavení průkazu studenta univerzity). Aby byl zapsán, musí předložit doklad o zaplacení zápisného (školného) na první rok studia. Na jednotlivých fakultách, event. oborech jsou stanoveny další předpoklady pro přijetí,

např. úspěšné absolvování různých testů nebo období našich „talentových zkoušek“. Obecně však lze říci, že na vysokých školách v Itálii neexistuje *numerus clausus*. Jistá omezení však jsou. Tím klíčovým je zápisné a školné. Významnou omezující roli hrají však i velmi vysoké životní náklady ve velkých univerzitních městech. O Itálii také nelze říci, že by byla tzv. sociálním státem jako např. Švédsko. Pro tzv. severské státy je typické to, že zde opravdu může studovat každý, neboť existuje systém velmi výhodných půjček pro studující s dlouhou dobou splatnosti, s možností odkladu první splátky apod.

ŠKOLNÉ

Při zapsání do prvního a dalších ročníků je nutné předložit stvrzenku o zaplacení příslušných plateb (*tasse e contributy universitari*). Její výše je různá, pohybuje se kolem 2.500.000 lir (asi 2.500 DM). Výše však může být modifikována s ohledem na konkrétní rodinné a majetkové poměry uchazeče o studium či studenta. Handicapovaní studenti a studenti invalidní mají výrazné úlevy. Pro všechny studenty je pak určen velmi široký okruh různých stipendií.

STUDIUM NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ

Již bylo řečeno, že v současnosti patří univerzita ve Florencii mezi nejvýznamnější v Itálii. Také zdejší právnická fakulta (*Facolta di Giurisprudenza*) má velmi zvučné jméno. Pro školní rok 1999/2000 zde bylo celkově zapsáno 6741 studentů, z toho do 1. ročníku 856 studentů. Je otázkou, zda se jedná o vysoký zájem o toto studium či nikoli. V Itálii je totiž, jak již bylo uvedeno, přístup na vysoké školy zásadně volný.

Na první stránce informační brožury týkající se studia na právnické fakultě je zdůrazněna široká škála možností uplatnění absolventů práv. Vedle forensních profesí, notářství a advokacie, mohou absolventi nastoupit kariéru ve veřejné správě (ministerstva, místní úřady), uplatnit se v soukromém sektoru, bankách, pojišťovnách apod. Zvláště je pak zmíněna možnost absolventů vyučovat právní a ekonomické obory (!) na středních školách (*scuola secondaria superiore*).

Co se týká vlastního studia práv, jedná se o obdobu našeho magisterského studia (již zmíněné „*corso di laurea*“) v délce čtyř let. Po reformě by mělo být studium pětileté.

V 1. ročníku je kladen důraz na instituty práva soukromého a instituty římského práva (soukromého). Aby bylo docíleno komplexního přehledu, studují se určité instituty (osoby, rodina, vlastnictví, závazky) paralelně, tj. jak z pohledu historického, tak současné právní úpravy. Přehled disciplín je doplněn ještě o historii práva římského (veřejné a politické institu-

ty) a o filozofii práva, dále pak o ústavní právo (parlament, vláda, prezident, ústavní soud a lidská práva, místní samospráva) a o politickou ekonomii (*economia politica*: mikroekonomie, makroekonomie).

V 2. ročníku je jako klíčové uvedeno právo obchodní (*diritto commerciale*: podnik, obchodní společnosti, konkurz, závazky, smlouvy), které spadá do práva soukromého a v rámci tohoto bloku je také konána zkouška. Jako související a doplňující předměty lze studovat a konat zkoušky z těchto dalších předmětů: právo průmyslové (*diritto industriale*), právo konkurzní a vyrovnací, právo podniku (*diritto dell'impresa*), právo plavby, bankovní právo, právo pojišťovací soukromé. Dalšími předměty uvedeného ročníku jsou pracovní právo (zahrnuje také právo sociálního zabezpečení, problematiku odborů) a mezinárodní právo (veřejné, v jehož rámci je tradičně studováno také mezinárodní právo soukromé a zkouška je společná).

Do 3. ročníku je zařazena historie italského práva (*storia del diritto italiano*, důraz je kladen na kodifikace italského práva) a právo trestní. Pro toho, kdo má zájem se věnovat právu trestnímu v praxi, jsou určeny předměty „penalistici“ jako vojenské právo trestní, kriminologie, soudní toxikologie (*tossicologia forense*) a soudní lékařství (*medicina legale*). Další významnou disciplínou je právo občanské. Její zařazení až do 3. ročníku umožňuje navázat na znalosti získané v 1. ročníku v rámci kurzu instituty práva soukromého a ve 2. ročníku v rámci práva obchodního. Studijní plán pak doplňuje ještě právo správní.

Ve 4. ročníku dominuje proces, civilní i trestní, včetně návštěv soudů. Je zařazeno také finanční právo a v jeho rámci jako další předměty jsou uvedeny právo daňové a poplatkové, právo státního rozpočtu atd. a finanční věda (*scienza delle Finanze*, vazby na politiku, sociologii a právo).

Studium je ukončeno tzv. *laureou*. Její součástí je zejména napsání a úspěšné obhájení závěrečné práce.

ZÁVĚREM

Florence je kosmopolitní město. Vedle státní univerzity, o které pojednává tento příspěvek, se zde nachází celá řada jiných univerzit (New York University, Florida State University, California State University, Università di Parigi, Università di Tokyo), a hlavně Istituto Universitario Europeo s vynikající knihovnou (sbírky zákonů všech zemí EU, dokumentační středisko Rady Evropy). Ve Florencii přednáší celá řada významných profesorů z celého světa.

Státní univerzita však dominuje zdejšímu univerzitnímu světu, a to nejen počtem studentů, profesorů, rozpočtem atd., ale zejména svojí úrovní. Dokladem vynikající úrovně je i mobilita studentů, laureátů, doktorandů i profesorů v rámci evropských univerzit a univerzit USA, která je umožněna zejména díky bi-

laterálním smlouvám (jsou uzavřeny s 79 univerzitami ze 36 zemí). Univerzita je zapojena také do programů Socrates-Erasmus a Leonardo.

Co se týká studentů právnické fakulty, velmi cenné jsou přímé kontakty s fakultou de Droit de Paris I – Panthéon Sorbonne (po pětiletém studiu je zde možné získat titul v podobě tzv. laurea).

ZDROJE A PRAMENY

Studiare a Firenze 2000/2001

Guida 2000/2001:

- alla Facolta di Giurisprudenza

– all' Esame di Istituzioni di Diritto Privato, Diritto Pubblico (e Costituzionale)

Corriere Della Sera (13. 1. 2001): „Univerzita, la riforma parte con troppi handicap“

Italia Oggi (13. 1. 2001): „Riforma atenei, giudizi in alta lena“

Serio, M.: Note su „L'Universita e la Formazione dei Giudici“. Rivista di Diritto Civile, 2000, No. 4, str. 631–638.

Mezinárodní vědecká konference k teoretickoprávním souvislostem vstupu suverénního státu do EU

Miloš Večeřa*

Ve dnech 28.– 30. března 2001 se ve slovenských Piešťanoch konala mezinárodní vědecká konference na téma „Teoretickoprávně súvislosti vstupu suverénneho štátu do Evropskej únie“ pořádaná Ústavem státu a práva Slovenské akademie věd v Bratislavě.

Konference se zúčastnili zástupci všech právnických fakult Slovenské i České republiky, z polské Lodži a Čenstochové, z univerzity v Bernu a z univerzity ve švédském Lundu, dále vědečtí pracovníci z Ústavů státu a práva Slovenské akademie věd, Akademie věd ČR a maďarské akademie věd, pracovníci některých slovenských ústředních orgánů státní správy a Ústavního soudu SR a pedagogičtí pracovníci některých dalších neprávnických vědních oborů (politologie a mezinárodní vztahy).

První den jednání konference odeznělo celkem šest referátů v blocích vždy po třech referátech spolu tématicky spojených, po nichž pak následovala neformální diskuse. Konferenci zahájil nově jmenovaný ředitel Ústavu státu a práva SAV v Bratislavě JUDr. Jozef Vozár, který poukázal na aktuálnost tématu konference v období, kdy se přidružené země připravují ke vstupu do EU. V prvním vystoupení se dr. Eduard Bárány (místopředseda ÚS SR a bývalý ředitel Ústavu SaP SAV) zabýval projevy fragmentace suverenity v dnešní postmoderní situaci a v souvislosti se vstupem do EU. V navazujícím referátu se prof. Jiří Boguszak (PrF UK Praha) zabýval odlišným cha-

rakterem práva EU, ve kterém jsou ve větší míře zastoupeny normy finální, a dělbou kompetencí mezi ES a členskými státy. Doc. Miloš Večeřa (PrF MU Brno) pak charakterizoval vztah legality a demokratické legitimacy v podmínkách evropské integrace, analyzoval subjekty legitimacy veřejné moci v EU a konstatoval příčiny deficitu demokracie orgánů EU. V dalším bloku nejprve dr. Krzysztof Skotnicki (PrF univerzity v Lodži) charakterizoval situaci Polské republiky usilující o vstup do EU z hlediska změny polské Ústavy z roku 1997. Návazně prof. Jozef Prusák (děkan PrF trnavské univerzity) nejprve charakterizoval problematiku suverenity státu a tendence expanze národního práva, které je výrazem této suverenity. Evropská integrace přináší zcela nové situace a problémy, zejména pokud jde o aproximaci a integraci evropského práva. Na závěr odpoledního programu prof. Ján Azud (FPV MV UMB Banská Bystrica) rozebral některé mezinárodněprávní otázky vstupu SR do EU, zejména tendence právní povahy statutu ES/EU v dalším vývoji směrem k těsnější integraci v podobě blížící se buď k federaci či konfederaci.

V dopoledním programu následujícího dne se nejprve dr. Witold Brodziński (PrF univerzity v Lodži) zabýval vztahem polského vnitrostátního práva a práva EU po novele polské Ústavy v roce 1997. Dr. Jaroslav Vondráček (PrF univerzity v Bernu) pak velmi plasticky ukázal vývoj vztahů mezi EU a Švýcarskem

* Doc. JUDr. et. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

po roku 1992, kdy byla navázána vzájemná politická spolupráce, až do roku 2000, kdy byly uzavřeny další bilaterální smlouvy jako specifický atypický způsob „integrace“. Dr. Imrich Kanárik (PrF UPJŠ Košice) pak kriticky charakterizoval novelizaci Ústavy SR z hlediska jejího vlivu na suverenitu SR. V dalším dopoledním bloku nejprve dr. Ivan Halász (PrÚ MAV v Budapešti) konstatoval dilemata národní suverenity a integrace z hlediska ústavního práva Maďarské republiky. Zabýval se i zvláštním statutem zahraničních Maďarů, který jim dává řadu výhod, ale je obtížné slčitelný s eurointegrací. Doc. Ján Král (PrF Uko Bratislava) souhrnně zhodnotil vývoj Ústavy SR po vzniku SR v roce 1993, kontinuitu s ČSFR a tendence ústavní úpravy po roce 1993. Dopolední program ukončil dr. Miloš Řehůřek (Ústav SaP SAV Bratislava) analýzou vývoje veřejné správy SR z hlediska aproximace k standardu EU a postihl vztah státní správy a samosprávy v zemích EU a tendence ke spojování obcí do větších celků.

V odpoledním bloku nejprve vystoupil prof. Aleš Gerloch (PrF UK Praha) s úvahou o dvojí či snad trojí transformaci práva v souvislosti s integrací do EU a vlivu této integrace na právní jistotu subjektů práva. V navazujícím referátu mgr. Radovan Suchánek (PrF UK Praha) popsal dva české pokusy o evropskou novelu Ústavy ČR. Dr. Naděžda Šišková (PrF UP Olomouc) se pak podrobně zabývala chartou lidských práv jako součástí *acquis communautaire*, jehož převzetí je podmínkou pro vstup do EU. V dalším bloku nejprve dr. František Novák (Ústav SaP AV ČR Praha) charakterizoval právně-informatickou podporu legislativy z hlediska evropské perspektivy. Dr. Viliam Košút (MV SR) pak charakterizoval institucionální změny v policii nezbytné při vstupu do EU a změny funkce policie. V závěru odpoledního programu mgr. Tomasz Srogosz (WSP IA Čenstochová) charakterizoval

spolupráci států v oblasti rozšiřování svobody, jistoty a spravedlnosti z hlediska institutu státní suverenity.

Poslední jednací den zahájila dr. Katarína Zvacáková (Ústav SaP SAV Bratislava) analýzou proměn konceptu státní suverenity v průběhu 20. století. Dr. Jan Pinz (PA Praha) přednesl referát na téma suverénní stát a eurointegrace *in visu theoriae iuris* přičemž ukázal, že někdy bývá recepce cizího práva chápána jako bezpráví. Mgr. Adrián Tokár (Ústav SaP SAV Bratislava) pak podrobně rozebral situaci rozšiřování EU po summitu v Nice. Poslední blok jednání konference zahájil dr. Vierošlav Júda (PrF UMB Banská Bystrica), který konkrétně ukázal dopad vstupu do EU na právní pořádek SR jako asociovaného státu. Dr. Ján Čipkár (PrF UPJŠ Košice) načrtl cíle a principy environmentálního práva EÚ jako součásti formování evropského právního prostoru. S posledním příspěvkem konference vystoupil dr. Peter Colotka (Ústav SaP SAV Bratislava), který vhodně shrnul záhady a nejasnosti integračních procesů z pohledu euroskeptiků a eurooptimistů a následně pak uzavřel jako odborný garant konference jednání závěrečným slovem.

Celkové hodnocení konference vyznělo velmi pozitivně, a to jak z hlediska aktuálnosti tématu konference, tak zejména z hlediska vzájemné výměny názorů a stanovisek v diskusi po odeznění příspěvků a v konferenčních kuloárech. Obecně byla rovněž oceňována skutečnost, že se tímto způsobem daří udržovat vzájemnou informovanost a vědecké a pedagogické kontakty mezi stejně odborně zaměřenými pedagogickými a vědeckými pracovišti v České a Slovenské republice po rozdělení společného státu a dalšími pracovišti v sousedních zemích. Účast na konferenci byla bohužel poznamenána epidemií chřipky, která zabránila v účasti některým přihlášeným delegátům. Čtyřicet odeznených příspěvků bude publikováno v samostatném sborníku.

Dvě mezinárodní konference z oblasti neziskové sféry

Kateřina Adámková*

Na podzim roku 2000 a na jaře roku 2001 se konaly dvě zajímavé konference, které měly hned několik společných rysů. Obě se týkaly problematiky neziskového sektoru, obě byly zaměřeny na středo- a východoevropský region a obě byly organizovány regionálním centrem pro střední a východní Evropu organizace

International Centre for Not-for-Profit Law, Washington D.C.

International Centre for Not-for-Profit Law (ICNL) je mezinárodní neziskovou organizací, která se snaží celosvětově podporovat svobodu sdružování a usnadňovat rozvoj občanské společnosti. Hlavním cí-

* JUDr. Kateřina Adámková, Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

lem této organizace je napomáhat tvorbě a vylepšování vnitrostátních právních úprav, jež regulují postavení subjektů činných v oblasti neziskové sféry, jejich daňový režim, možné zásahy do jejich činnosti ze strany státu atd.

ICNL vytvořilo několik regionálních center, prostřednictvím kterých se tato organizace podílí na zlepšení komunikace a prohloubení spolupráce organizací činných v oblasti neziskové sféry v daném regionu. Zaměřuje především na podporu rozvoje a zkvalitnění legislativy pro oblast neziskové sféry tím, že organizuje mezinárodní konference, poskytuje právní konzultace a poradenství přesahující rámec jednotlivých států, vydává *International Journal of Not-for-Profit Law*, spolupracuje s odborníky z jednotlivých zemí, podporuje vzdělávání v oblasti neziskového práva, financuje nejrůznějších projektů atd.

Ve spolupráci s odborníky znalými poměrů v jednotlivých zemích vydává ICNL příručky, vzory dokumentů a jiné publikace, které mohou pomoci k lepší orientaci odborné veřejnosti v dané problematice.

Na svých internetových stránkách (www.icnl.org a www.ngolaw.org) nabízí ICNL cenné informace o stavu legislativy jednotlivých zemí, online knihovnu a databázi dokumentů týkajících se neziskových organizací, diskusní fórum atd.

V elektronické i tištěné verzi je vydáván čtyřikrát ročně *International Journal of Not-for-Profit Law*, který přináší zprávy o nových právních úpravách, projektech, srovnávací studie a další informace z celého světa o tom, co se děje na poli neziskových organizací.

MEZINÁRODNÍ KONFERENCE „NGO LAW TEACHING WORKSHOP“

Ve dnech 8. 9. – 9. 9. 2000 se konalo v Budapešti setkání univerzitních pedagogů ze střední a východní Evropy nazvané „NGO Law Teaching Workshop, 2000“. Pozvání přijaly asi dvě desítky účastníků z 15 univerzit a dalších vzdělávacích institucí, aby si vzájemně vyměnili zkušenosti s výukou práva neziskových organizací.

Právo neziskových organizací je v současné době v celé řadě evropských zemí chápáno jako zvláštní (smíšené) právní odvětví, v němž se objevují prvky soukromoprávní i veřejnoprávní regulace, přičemž právní základ je bezpochyby soukromoprávní.

V rámci workshopu se hovořilo o významu zařazení kurzů práva neziskových organizací do programů studia jednotlivých univerzit, způsobech vedení těchto kurzů, jejich obsahu a metodologii.

Z diskuse vyplynulo, že kurzy jsou vedeny v některých zemích jako tradiční kurzy, tedy formou přednášek a seminářů, jak je tomu např. Nizozemí, České republice či Chorvatsku, jako srovnávací kurzy či formou tzv. „právních klinik (clinical courses)“, která se

uplatňuje např. v Bulharsku. Tato forma výuky spočívá v zapojení advokátů, soudců a dalších odborníků do výukového procesu, přičemž studenti mají možnost se za jejich asistence seznamovat i se skutečnými případy, které tyto odborníci řeší.

Co se týče učebních metod, z diskuse jasně vyplynulo, jak důležité je úzké spojení teorie s praxí. Takového spojení lze dosáhnout na různých úrovních. Vhodné je upozorňovat studenty na aktuální problémy, seznámit je s procesy vzniku a zániku neziskových organizací, jejich fungováním neziskových organizací, stavem judikatury v dané oblasti či řešením konkrétních modelových situací. Velmi přínosná a zajímavá je též spolupráce s konkrétními subjekty, které se aktivně zapojují do dění v oblasti neziskové sféry a součinnost studentů při řešení konkrétních problémů.

Závěrečná část tohoto setkání byla věnována hledání nových způsobů meziuniverzitní spolupráce přesahující rámec jednotlivých států formou výměny učebních materiálů a zkušeností, výměnných pobytů, srovnávacích projektů, vytváření databází atd. Hovořilo se též o úloze Internetu pro podporu vzdělávání v oblasti neziskového práva, která spočívá především v usnadnění získávání informací a zrychlení vzájemné komunikace.

MEZINÁRODNÍ KONFERENCE „NGO – GOVERNMENT PARTNERSHIP“

Ve dnech 26. 4. – 29. 4. 2001 se v chorvatské Opatiji konala mezinárodní konference o vztahu neziskových organizací a státní správy nazvaná „NGO – GOVERNMENT PARTNERSHIP“. Zúčastnilo se jí 80 zástupců neziskových organizací, představitelů státní správy, samosprávy, právníků a dalších osob činných v oblasti třetího sektoru z více jak 30 zemí, především ze střední a východní Evropy.

První část konference byla věnována formám spolupráce a zlepšení komunikace mezi vládním a neziskovým sektorem. Byl zde prezentován britský, chorvatský a estonský model spolupráce a představen tzv. The Compact (dohoda) – memorandum jež se týká vztahu mezi vládním a „třetím“ sektorem. Je nutno jej chápat nikoli jako smlouvu, kterou by byly zúčastněné strany vázány, ale spíše jako určitý proces, který má přispět ke zlepšení komunikace a vztahů mezi zúčastněnými subjekty.

Stěžejním tématem konference, bylo financování neziskových organizací z veřejných prostředků – státního rozpočtu, rozpočtů obcí a dalších zdrojů veřejných financí. Hovořilo se o výhodách i nevýhodách možných forem financování neziskových organizací z veřejných zdrojů, modelech celkové koncepce financování, statutu „obecné prospěšnosti“ a dalších souvisejících otázkách.

Konkrétní problémy spojené se získáváním finančních prostředků z veřejných rozpočtů a fondů byly na-

stíněny a řešeny v pracovních skupinách, které byly vytvořeny z účastníků konference a odborné veřejnosti. Diskutovalo se především o problémech, které se objevují při rozdělování veřejných finančních prostředků, rozhodování o směřování dotací, možnosti zpětné kontroly, možnostech zamezení vlivu korupce a dalších otázkách souvisejících s transparentností těchto procesů.

Zajímavá diskuse v pracovních skupinách se týkala zlepšení možného přístupu neziskových organizací k veřejným financím. Hovořilo se o financování ze státního rozpočtu i rozpočtů obcí, hledání dalších finančních zdrojů – např. z prostředků získaných v rámci privatizace, loterií apod.

Organizace mezinárodních konferencí patří mezi

nejdůležitější aktivity, které International Center for Not-for-Profit Law provozuje. Jejich přínos vidím především v možnosti získat podněty pro další práci, množství kontaktů, informací a celkový přehled o situaci v daném regionu.

Přes všechna specifika jednotlivých zemí středoevropského regionu je velmi dobře patrné, že překážky, které překonávají na své cestě k vybudování toho, co lze nazývat fungující občanskou společností, jsou ve všech těchto zemích velmi podobné. Hlavní problém vidím v upřednostňování soukromých zájmů nad zájmy obecně prospěšnými a z toho vyplývající ztíženou možností prosazení změn, které by mohly znamenat posun vpřed.

Odborný seminář sekce sociální patologie Masarykovy české sociologické společnosti

Karin Kuhnová*

Ve dnech 25. – 27. dubna 2001 proběhl v Zátouň u Českého Krumlova seminář Masarykovy české sociologické společnosti, každoročně pořádaný sekcí sociální patologie. Stejnými tématy letošního semináře byly vyhlášeny tyto okruhy problematiky:

- stát – přítel či nepřítel občana
- politický radikalismus, občanská poslušnost a neposlušnost
- legalita a legitimita

Jako tradičně jednání semináře vedl PhDr. Kazimír Večerka, CSc. z pražského Institutu pro kriminologii a sociální prevenci, předseda sekce sociální patologie.

První jednacím den otevřel moderující **Kazimír Večerka** (Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha) „Úvodem do problematiky – aneb co nazýváme demokracií a právem“. Označil společenský prostor za oblast disponovanou „svědomím“, legitimizujícím konkrétní společenské jevy. Dále se zabýval vznikem konceptu demokracie a obzvláště demokratickou volební praxí s jejími subjektivními a institucionálními momenty.

Teoretickými otázkami klasifikace společenských norem navázal **Jan Neumann** (forenzní psycholog, externí spolupracovník Institutu pro kriminologii a so-

ciální prevenci, Praha). V referátu „K problematice sociálních regulativů chování“ prezentoval tezi o postupné recepci sociálních norem do jediné – právní – sféry. Jeho příspěvek akcentoval nejen problematiku obsahu norem a jejich motivační funkci, ale věnoval se i sociální odpovědnosti jednotlivce.

Gabriela Lubelcová (Filozofická fakulta Univerzity Komenského, Katedra sociologie, Bratislava) v příspěvku „Legitimita systému trestnej justice – otázky a výzvy“ podtrhla problematiku paradoxů vzájemně konkurenčních vztahů trestněprávních institucí. Praktickým vyústěním jejího vstupu byla kritická analýza společenské účinnosti systému trestní justice ve Slovenské republice. Upozornila na jistou „segmentaci“ jeho jednotlivých prvků a poukázala na nutnost většího důrazu na kontradiktornost trestních sporů.

Ondřej Štěch (student sociologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy, Praha) vystoupil s ponejvíce filozoficky a politologicky orientovaným příspěvkem „Občanská neposlušnost v současné politické teorii“, který čerpal především z děl autorů J. Rawlse, R. Dworkina, H. Arendtové a J. Habermase. Věnoval se obzvláště srovnání liberální a republikánské tradice při řešení otázek občanské neposlušnosti.

Jana Chalupová (Kancelář prezidenta republiky, Praha) si ve svém vystoupení položila otázku: „Stojí

* JUDr. Karin Kuhnová, Ph.D., Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

legalita proti legitimitě?“. Neomezila se přitom na tradičně rozpracovávanou otázku právní reglementace jevů společensky legitimních. Postupně zkoumala logické varianty vzájemných vztahů legálního (nelegálního) a legitimního (nelegitimního) chování lidí – především možnost postupného vrůstání „nelegálního“ do sféry společensky „legitimního“.

Petr Sak (Policejní akademie, Praha) otevřel k diskusi téma „Stát – nástroj mocenské elity či společnosti“. „Novou legitimitu“ společenských jevů dal do souvislosti se změnami sociální stratifikace v České republice a věnoval se především „elitním“ sociálním vrstvám jako novým potenciačním společenským aktérům.

Druhý den seminárního jednání otevřel **Martin Cejp** (Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha). Jeho příspěvek „Šance státu proti kriminalitě“ byl netradičním pohledem na problematiku státní garance občanského bezpečí a jejích instrumentů v boji proti organizovanému zločinu. Referující zdůraznil nutnost státních „autoprotektivních“ aktivit a jejich kvalifikované koncepce. Dále se autor zamyslel nad důsledky případně neúspěšného procesu naší integrace do evropských struktur pro vnitrostátní bezpečnost a ekonomickou situaci v České republice.

Následující program jednání semináře byl doplněn čteným příspěvkem **Martiny Urbanové** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, Katedra právní teorie, Brno) „Právo na odpor – historický exkurz“, ve kterém autorka shrnuje dějinný vývoj filozofických náhledů na problematiku práva na odpor. Zároveň se zamyslela nad pozitivněprávním aspektem práva na odpor, přičemž zvláštní pozornost věnovala situaci v Německu po druhé světové válce a v České republice po roce 1989.

Čtený příspěvek **Miloše Večeři** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, Katedra právní teorie, Brno) „Legalita a legitimita práva v moderní a postmoderní době“ byl uveden exkurzem do historie uchopení pojmů legalita a legitimita. Následující výklad – výklad procesu „delegitimace práva“ – opřel autor o teze J. Habermase o narůstající potřebě legitimity ve společnosti. Předkládaný text pokračoval objasněním koncepcí legitimizace politického systému a práva: koncepce N. Luhmanna (tzv. „legitimizace procedurou“) a koncepce legitimizace „paralogií a performativitou“ J. F. Lyotarda.

Jiřina Šiklová (Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, Katedra sociální práce, Praha) kategorizovala období postupného zrodu občanské společnosti u nás po roce 1989. Ve svém vystoupení, nazvaném „Neonormalizace“, pohovořila o právu na odpor nejen jako o existentním konstruktu právního řádu, ale zmínila se i o jeho podstatných souvislostech s individuálním a skupinovým životním stylem. Zároveň se dotkla otázek chápání legality sankce za případně projevený odpor.

Jakub Trnka (student Fakulty sociálních věd

Univerzity Karlovy, Praha) vystoupil k tématu „Stát a boj proti němu“. Podtrhl především otázky postojů anarchistických skupin ke státu a upozornil na vztah demokracie a anarchismu. Zabýval se nejen ekonomickými, ale i morálními souvislostmi vlastnických vztahů k výrobním prostředkům.

Karin Kuhnová (Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, Katedra právní teorie, Brno) a **Petr Krohe** (podnikatel) vymezili v příspěvku „Legitimizace životního stylu“ rozličné přístupy k problematice různých forem životního stylu a jejich legitimity. K provedení bližšího pohledu na přijetí jednotlivých forem životního stylu učinili autoři obsahovou analýzu argumentů, kterými je životní styl zúčastněnými obhajován.

Jiří Buriánek (Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, Praha) seznámil přítomné se sociologickou analýzou výjimečné události posledních měsíců – stávkou v české veřejnoprávní televizi. Ve svém příspěvku „Globální Bobovize“ komentoval a zobecnil zjištěné postoje reakce občanů na kontakt s mimořádnou událostí (kromě uvedené stávkou byla mezi takovými událostmi zmíněna i reakce na zasedání Mezinárodního měnového fondu v Praze na podzim roku 2000). Přístup k problematice, zvolený autorem, umožnil provést hlubší sondu do „společenské aritmetiky“ radikalismu a občanské umírněnosti v našich podmínkách.

Josef Drlík se v příspěvku „Legalita a legitimita občanské neposlušnosti“ především věnoval státní doktríně legálního držení zbraní a kolizním situacím, které s legálním držením zbraní mohou být spojeny. Pozornost soustředil na aktivity mysliveckých sdružení. Označil je za oblast, ve které frekventované a s vědomím státních institucí dochází k sociálně patologickým jevům.

Hana Malinová (Sdružení Rozkoš bez rizika) podtrhla v příspěvku „Půjdou poslušní do nebe?“ vliv sociálních událostí posledních let na obchod se sexualitou a jeho mezinárodní souvislosti. Seznámila přítomné s postupem zdravotnické osvěty mezi prostituující klientelou sdružení Rozkoš bez rizika.

Program závěrečného dne jednání uvedl **Radomír Havlík** (přednášející Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy, Praha) referátem „Několik poznámek k šetření politiky státu ve vztahu k mládeži“. Rozebral otázky zabezpečení společenské koncepce v této oblasti a racionality přístupů k této otázce na úrovni regionální správy. K bližšímu pohledu na český systém politiky k mládeži a jeho společenský obraz použil autor články z českých deníků Právo a Lidové noviny. Při jejich analýze došel k závěru, že články v Lidových novinách, věnované problematice mládeže, se dají označit za převážně orientované na edukační doktrínu; obdobné články z deníku Právo označil spíše za informativně zaměřené.

Markéta Štěchová (Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha) se v příspěvku „Několik poznámek k příčinám a souvislostem internetních

konfliktů“ zabývala rozbořem asi 620 případů interetnických konfliktů v časovém úseku tří let. Autorka klasifikovala sledované interetnické konflikty motivované například: xenofobní a ideologickou averzí, ekonomicky a sociálně laděnou averzí, ochranou „našeho prostoru“ a ochranou „našich žen“.

Denisa Haubertová (studentka Filozofické fakulty Univerzity Karlovy, Katedry sociální práce, Praha) svým vstupem „Romské děti a jejich vzdělávání“ provedla kritiku tradiční „systémové marginalizace“ multikulturního vzdělávání v českém vzdělávacím systému. Formou dotazníku pro učitele prvních tříd základních škol zkoumala zkušenosti pedagogů se vzděláváním romských dětí. O nepřilísné ochotě dotázaných učitelů k postojové změně vypovídá, že jen asi pětina z nich projevila zájem o případnou účast na víkendovém semináři s tematikou vzdělávání romských dětí.

Šimona Stočesová a Jana Thomová (Právníká fakulta Západočeské univerzity, Katedra trestního práva, Plzeň) seznámily přítomné s výsledky výzkumu na téma „Zkušenosti žáků a studentů s násilím v Plzni“. Rozsáhlý výzkum byl roku 1999 proveden u žáků základních a středních škol v Plzni. Zahrnoval počet 1270 účastníků, z nichž asi 80 % školáků a studentů bylo patnáctiletých. Autorkami široce pojatý koncept

násilného jednání se projevilo na sledované míře viktimizace plzeňských školáků a studentů (asi 30 % uvedlo alespoň jeden kontakt s násilnými zážitky jako jsou loupež, sexuální násilí, ublížení na zdraví se zbraní a ublížení na zdraví beze zbraně).

Poslední referující, **Eva Svobodová** (Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zdravotně sociální fakulta, České Budějovice), hovořila na téma „Vliv společnosti na rodinný systém s drogovým problémem“. Informovala přítomné o založení občanského sdružení na pomoc rodinám drogově závislých a jeho aktivitách. Blíže se zabývala otázkou finanční spoluúčasti drogově závislých na vlastní léčbě.

Bohatý program odborného semináře, sestávající z dvaceti referátů odborníků (a studujících) z oblasti sociální prevence, kriminologie, sociologie, pedagogiky, práva a dalších, se ukázal jako nanejvýš podnětný a koncepčně pevně orientovaný na aktuální otázky legality, legitimacy a občanské neposlušnosti. Nelze než konstatovat, že letošní odborný seminář sekce sociální patologie Masarykovy české sociologické společnosti byl nejen místem individuálních interpretací dané problematiky, ale inicioval mnohé nové společné vědecké otázky.

Mezinárodní konference: „Jakost 2001“

10. jubilejní ročník

Radka Labíková*

Ostrava byla již po desáté ve dnech 15.–17. 5. 2001 místem konání mezinárodní konference: „Jakost 2001“, jejíž zasedání se následující den, 17. 5. 2001, přesunulo do Zlína. Mottem celé konference bylo heslo: „Řízení znalostí – trend jakosti“. Samotné jednání konference probíhalo první dva dny v areálu VŠB–TU – Ostrava, třetí den pak v areálu Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

Tato mezinárodní konference se uskutečnila jako jedna z akcí v rámci Národního programu podpory jakosti a osobní záštitu za ni převzal Doc. Ing. Miroslav Grégr, ministr obchodu a průmyslu ČR.

První den zasedání konference se konalo její plenární zasedání, které mělo nejen oficiální, ale i slavnostní charakter. Celé jednání bylo rozděleno do tří bloků, ve kterých vystoupili vždy tři nebo čtyři lektori. V této části jednání konference zároveň vystoupili

lo nejvíce zahraničních hostů. Některé příspěvky byly zaměřeny obecně, jiné vycházely ze současné situace v konkrétních českých podnicích, což lze považovat za velmi vhodné, protože se plynule prolínala teorie managementu jakosti s praxí.

V této části konference tedy vystoupili: Prof. Myron Tribus, Fremont University, USA se svým příspěvkem: „Management jakosti ve vzdělávání“; Dr. Yoshio Kondo, Koyto, Japonsko se svým příspěvkem: „Inovace versus standardizace práce“; Prof. Joyce Orsini, viceprezident ASQ, USA, Japonsko se svým příspěvkem: „Nové trendy a zkušenosti s jakostí v USA“; Prof. Milan Železný, Univerzita Tomáše Bati, Zlín, Fordham University, New York se svým příspěvkem: „Od znalostí kvality ke kvalitě znalostí“; Noel C. Spare, The Swiss Deming Institute se svým příspěvkem: „Čtyři pilíře moudrosti systému manage-

* JUDr. Radka Labíková, Ph.D., Katedra mezinárodního a evropského práva Právníké fakulty Masarykovy univerzity, Brno

mentu pro 21. století“; Ing. Michal Štefl, ŠYS, Brno, a. s. se svým příspěvkem: „Management současné prosperity ŠYS Brno, a. s.“; Ing. Tomáš Hüner, Ing. Hana Krbcová, SME a. s., Ostrava se svým příspěvkem: „Jsme ve změně aneb jak koncentrovat úsilí zaměstnanců k dosažení strategických cílů“; Ing. Jiří Cienciála, CSc., Trinecké železářny, a.s. se svým příspěvkem: „Strategické řízení v TŽ, a. s. a jeho nástroje“; Ing. Pavol Kováčik, CSc., Zbrojovka Brno a. s. se svým příspěvkem: „Motivace zaměstnanců – klíč k trvalému zlepšování a dosažení podnikatelské výjimečnosti“; Ing. Vojtěch Vlček, Ing. Martin Seidler, MORA MORAVIA a. s. se svým příspěvkem: „Podmínky výkonnosti MORA a. s.“; Vladislav Chmelař, ON Semiconductor, Rožnov pod Radhoštěm se svým příspěvkem: „Podnikové vzdělávání a firemní kultura – dva pilíře systému řízení jakosti“.

Mezi nejzajímavější příspěvky tohoto dne jednání konference patřil např. příspěvek Prof. Milana Železného, Univerzita Tomáše Bati, Zlín, Fordham University, New York: „Od znalostí kvality ke kvalitě znalostí“. Autor ve svém příspěvku definoval rozdíl mezi informacemi a znalostmi, informacemi a daty a mezi znalostmi a moudrostmi. Za nejdůležitější formu podnikové znalosti pak označil sebepoznání a schopnost vědět, co znám a umím označil jako základ strategického myšlení.

Dalším zajímavým příspěvkem byl příspěvek Ing. Pavola Kováčika, CSc., Zbrojovka Brno a. s.: „Motivace zaměstnanců – klíč k trvalému zlepšování a dosažení podnikatelské výjimečnosti“, z něhož jasně vyplynul závěr, že pouhé mzdové motivační složky nevedou k zajištění motivace zaměstnanců a že trvalý rozvoj společnosti nezajistí ani příkazy, kontrola, dílčí programy či organizační nebo ekonomická opatření. Za předpoklad úspěchu označil cestu hledání a hodnocení příčin, proč se nedostavily očekávané výsledky, a nikdy nekončící úsilí o zlepšování.

Z ostatních příspěvků této části konference zaujal příspěvek Vladislava Chmelaře, ON Semiconductor, Rožnov pod Radhoštěm se svým příspěvkem: „Podnikové vzdělávání a firemní kultura – dva pilíře systému řízení jakosti“, ve kterém byla zdůrazněna skutečnost, že nejde pouze o realizaci podnikového vzdělávání, ale především o jeho účinnost. Jak je péče o vzdělání v konkrétním podniku účinná a jak se promítá do firemní kultury, to jsou otázky, které nesouvisí jen s kvalitou samotného vzdělávacího procesu, ale i s kultivací pracovního prostředí, schopností komunikace, všeobecným pořádkem, kreativními postoji zaměstnanců, ale i např. s hospodářskými výsledky, což zpětně vypovídá o hodnotách podniku a o jeho zaměstnancích.

Druhý den probíhala jednání konference souběžně v osmi sekcích. Jednotlivé sekce byly volně přístupné účastníkům konference a byly organizovány po jednotlivých blocích, které se skládaly vždy ze tří příspěvků po třiceti minutách. Prostor pro přednesení samotné-

ho příspěvku byl dán v rozsahu dvaceti minut, pak byl vytvořen prostor pro diskusi v délce pěti minut a prostor pro případný operativní přesun mezi jednotlivými sekcemi také v délce pěti minut, což vzhledem k prostorovému rozmístění jednotlivých sekcí bylo zcela dostačující i v případě, že se diskuse nepatrně protáhla. Jednotlivé místnosti byly vybaveny nejmodernější technikou, takže jednotliví přednášející mohli (a také tak často činili) využívat nejen zpětný projektor, ale i počítačovou projekci, a to včetně projekce z diskové mechaniky.

Každá sekce měla předem stanoveného garanta, který zajišťoval jednak uvedení jednotlivých přednášejících, ale zejména kontroloval dodržování termínů. Každý účastník konference pak při prezenci obdržel aktuální rozpis jednotlivých příspěvků v rámci sekcí a tento byl také vyvěšen na každé předmětné místnosti. Lze jen konstatovat, že po organizační stránce byla konference zvládnuta na jedničku, účastníci nemuseli odcházet z jednotlivých sekcí před dokončením jednotlivých přednášek a zároveň nerušili přednášející ani pozdními příchody. Nevýhodou tohoto uspořádání bylo, že se mnohdy kryly ve stejnou dobu dva zajímavé příspěvky, z nichž bylo nutné zvolit ten přínosnější. Tomuto jevu však nelze zabránit ani v případě, že se realizuje současně menší počet sekcí. Další nevýhodou bylo ne zcela systematické řazení jednotlivých příspěvků do sekcí, související příspěvky byly v paralelních sekcích, což mohlo pro ne zcela odbornou veřejnost znamenat zhoršenou orientaci v přednášené problematice. Zároveň je však třeba konstatovat, že mnohé příspěvky mohly být zařazeny současně do několika sekcí, takže ani tento jev nelze u podobných akcí zcela eliminovat.

Stejně jako první den konference, v jednotlivých sekcích se střídali přednášející jak z oblasti teoretické, zde především pedagogové českých a slovenských vysokých škol, tak z oblasti praxe – pracovníci jednotlivých podniků, kteří vystupovali s příspěvky ze své každodenní praxe.

Jednotlivé sekce byly organizovány do čtyř bloků po třech příspěvcích (s výjimkou sekce „Metrologie“, která probíhala pouze ve dvou dopoledních blocích, sekce „Jakost ve službách a marketingu“, která probíhala pouze v jednom odpoledním bloku a v následujícím bloku byl přednesen pouze jeden příspěvek, a sekce Jakost v průmyslu, která probíhala pouze ve třech blocích). V další části tohoto příspěvku bude bližší pozornost věnována pouze nejzajímavějším přednáškám, ostatní budou uvedeny pouze v přehledu.

První sekce nesla název: „Management jakosti“ a jejím garantem byl Prof. Ing. Jaroslav Nenaďal, CSc., VŠB-TU Ostrava.

V této sekci došlo k výrazným přesunům oproti původně avizovanému programu a také ke změně některých přednášejících. Jako první v prvním bloku této sekce vystoupil Ing. Jan Hnátek, viceprezident EOQ s příspěvkem: „Směrem k nové Evropské Vi-

zi Jakosti (EQV)“. Pokračoval Ing. Petr Slácala, ŽS Brno, a. s. s příspěvkem: „Manažerská podpora integrovanému systému řízení“, Doc. Ing. Jaromír Veber, CSc., VŠE Praha s příspěvkem: „Péče o jakost ve světle soudobých manažerských přístupů“. Druhý blok zahájil Doc. Ing. Vladimír Horáček, CSc., VUT Brno, s příspěvkem: „Dominantní faktor úspěchu firmy je spokojený zákazník“, dále pokračovali Ing. Stanislav Häuser, CSc., Silma Gradient Opava, s příspěvkem: „Kritické faktory úspěchu strategického procesního řízení“ a František Havel, Contractel, s. r. o., s příspěvkem: „Procesní řízení s využitím Balanced scorecards, základní prvky při dosahování excelence“. Třetí blok zahájil Prof. Ing. Alexander Linczényi, CSc., STU Trnava, s příspěvkem: „Sledovanie nákladov na kvalitu procesov“, pokračovali Ing. Roman Prášek, VUT Brno, RW TUV Praha, s příspěvkem: „Modelování a posuzování změn v podnikových systémech“ a Ing. Josef Lazar spolu s Ing. Janem Weinfurtem, TUV International s. r. o., TUV Rheinland, s příspěvkem: „Systém managementu jakosti – možnosti a problémy“. Poslední blok této sekce, čtvrtý, zahájila Doc. Ing. Edita Hekelová, CSc., STU Bratislava, s příspěvkem: „Sociálna dimenzia požiadaviek noriem ISO:DIS 9000:2000“ a ukončil Ing. Jiří Kožušník, Nová Huť – 4 Energetika, s příspěvkem: „Integrovaný management jakosti, ŽP a bezpečnosti na bázi ISO 9000:20000 energetického závodu společnosti Nová huť“.

•Druhá sekce nesla název: „Jakost v průmyslu“ a jejím garantem byl Ing. Petr Kuncický, CSc., TOQUM, s. r. o. Ostrava. V prvním bloku vystoupil Ing. Pavel Ryšánek, NIS-NPJ, s příspěvkem: „Národní politika podpory jakosti“, ve kterém prezentoval, vzhledem k nepřítomnosti dalšího přednášejícího o půl hodiny déle, NPJ a zdůraznil, že součástí NPJ je také v oblasti školství vzdělávání v jakosti. Na závěr tohoto bloku vystoupil Ing. Josef Lazar, BPR Consultancy, SCP, VŠB, a příspěvkem: „Uplatnění TPM při řízení výrobních procesů“. Druhý blok této sekce patřil k nejvíce navštíveným na celé konferenci, a to zejména jeho první příspěvek: „Jak aplikovat zásady managementu jakosti podle souboru norem ISO 9000:2000 – procesní přístup“, který společně přednesli Prof. Ing. Jaroslav Nenadál, CSc., VŠB-TU Ostrava, a Ing. Petr Kuncický, Toqum s. r. o., Ostrava. Jak oba přednášející zdůraznili, ISO 9000:2000 je založeno na osmi zásadách, z nichž sedm vychází z TQM. Podrobně pak v jejich příspěvku byla rozebrána zásada čtvrtá, procesní přístup. V dalším příspěvku: „Geometrická přesnost výrobních strojů – nástroj zabezpečování jakosti“ vystoupil Ing. František Zvoneček, Ph.D., ZČU Plzeň, s posledním příspěvkem tohoto bloku: „Zkušenosti ze zavádění integrovaného systému ISO/TS 16949“ pak vystoupili Ing. Lukáš Milata a Ing. Dagmar Kuncická, Hayes Lemmerz Autokola, a. s.

Odpolední program druhé sekce probíhal pouze v jednom bloku, který zahájil Ing. Jan Káda, AŽD

Praha, spol. s r. o., s příspěvkem: „Lze měřit proces projektování zabezpečovací techniky?“. S dalším příspěvkem: „Jakost výrobku jako základní prostředek minimalizace rizik plynoucích z odpovědnosti za výrobek“ vystoupila JUDr. Radka Labíková, Ph.D., MU Brno, Právnická fakulta. Poslední příspěvek druhé sekce: „Úloha lidského faktoru v procesu údržby“ přednesl Ing. Zdeněk Vyjídáček, Nosta-Hertz, s. r. o.

Třetí sekce nesla název: „Jakost ve službách a marketingu“ a jejím garantem byla Ing. Lucie Schupkeová, DTO. Tato sekce se uskutečnila pouze v odpoledních blocích. První z nich zahájil Marek Bugdol, Starostwo powiatowe w Raciborzu, s příspěvkem: „Zavedení SRJ na okresním úřadě v Ratiboři“, pokračovali Ing. Jiří Dynybyl, Český lodní a průmyslový registr, s. r. o., s příspěvkem: „ISO 9001:2000 ve službách s ohledem na marketing“ a Prof. Ing. Pavel Surovec, CSc., ŽU Žilina, s příspěvkem: „Kvalita dopravní služby územia“. V dalším bloku této sekce již vystoupil pouze RNDr. Pavel Malčík, Textilní zkušební ústav Brno, s příspěvkem: „Politika značek jakosti na trhu ČR“.

Čtvrtá sekce nesla název: „Jakost ve stavebnictví“ a jejím garantem byl Ing. Jiří Brokeš, ŽS Brno, a. s. První blok čtvrté sekce zahájil, opět ne v souladu s původně předpokládaným programem, Prof. Ing. Jozef Gašparík, Ph.D., Stavebná fakulta STU Bratislava, s příspěvkem: „Manažerstvo kvality v procese přípravy a realizácie stavby“, dalšími přednášejícími v tomto bloku byli Doc. Ing. Vojtěch Mencl, CSc. spolu s Doc. Ing. Karlem Kulískem, CSc. a Ing. Štěpánem Šarhou, VUT – Fakulta stavební Brno a ŽS, a. s. Brno, s příspěvkem: „Řízení jakosti procesů v době provozu stavebních objektů“ a Ing. L. Zahradnická, CSc., Qconex, v. o. s., s příspěvkem: „Systémy jakosti ve stavebnictví, jejich vývoj, hodnocení a další perspektivy“. Druhý blok zahájil Doc. Ing. Tibor Ďurica, CSc., Stavebná fakulta TU Košice, Katedra technológie stavieb a stavebných látok, s příspěvkem: „K problematike projektového riadenia“, další příspěvky přednesli Ing. Mária Kozlovská, CSc., Stavebná fakulta TU Košice, která vystoupila s příspěvkem: „Zvyšovanie konkurenčnej schopnosti stavebných firiem jako základný predpoklad integrácie do EU“ a Doc. Ing. Čeněk Jarský, CSc., Katedra technologie staveb fakulty stavební ČVUT Praha, který vystoupil se svým příspěvkem: „K časovému plánování a evidenci kontrol kvality stavební produkce na počítači“.

První odpolední blok této sekce zahájila Ing. Bibiána Magáthová, PEU MV SR, Bratislava, svým příspěvkem: „Rozdiely v posuzování shody a certifikácii stavebných materiálův a určených výrobkův v SR“, dále vystoupili Ing. Vít Vaněk, Vodní stavby, a. s., s příspěvkem: „Kvalita subdodavatelských prací ve stavebnictví“ a Ing. Miloslava Popenková, CSc., Qconex, v. o. s., Praha, s příspěvkem: „Vliv jakosti stavebního díla na tvorbu výrobního procesu“. Druhý odpolední blok byl opět složen ze tří příspěvků a vystoupili v něm s prvním příspěvkem: „Zavádění EMS

ve firmách se zavedeným QMS“ Ing. Zdeněk Kunzl, Qconex, v. o. s., Praha, s druhým příspěvkem: „Efektivnost kontrolního systému jakosti výrobního procesu staveb“ Ing. Barbora Menclová, FSv-ČVUT Praha, Katedra technologie staveb, a s třetím příspěvkem: „Nabídka teorie a požadavky praxe ISO 9001 v projekční firmě“ Martin Zušník, Techno-projekt, a. s.

Pátá sekce nesla název: „Metody a nástroje řízení jakosti“ a jejím garantem byl Doc. Ing. Jiří Plura, CSc., VŠB-TU Ostrava. První blok této sekce byl zahájen o půl hodiny později než v sekcích ostatních a byl tvořen pouze dvěma příspěvky. S prvním vystoupil Jaroslav Jakoubě, ABB Elektro-Praga, Jablonec nad Nisou: „Product portfolio management jako procesní nástroj řízení“. S druhým příspěvkem vystoupil Ing. Jiří Jašek, ARIS, řídicí systémy, s. r. o., Brno: „Organizování a dokumentování procesů podle požadavků ISO 9000:2000“. Druhý blok této sekce tvořily příspěvky Doc. Ing. Jitky Srpové, CSc., VŠE Praha, Fakulta podnikohospodářská, s názvem: „Kritéria komplexního hodnocení organizace“, Ing. Renáty Novákové, MTF STU, Katedra managementu a kvality, s názvem: „Strategické plánovanie kvality technologických procesov“ a Ing. Tatiany Vodislavské, VUVH Bratislava: „Zabezpečovanie kvality v hydroanalytických laboratóriách“.

První odpolední blok páté sekce zahájili Doc. Ing. Alois Fiala, CSc. a Ing. Pavla Havlíčková, VUT Brno, FSI, Ústav procesního a ekologického inženýrství, odbor jakosti systémů a procesů, a Ing. Milan Brůža, ZKL Brno, a. s. se svým příspěvkem: „Strategická regulace procesů při výrobě valivých ložisek“, dále vystoupila Ing. Darja Noskiewičová, CSc., VŠB-TU Ostrava, s příspěvkem: „Přesnost měření a strategická regulace procesů“ a Doc. RNDr. Josef Tošenský, CSc., VŠB TU Ostrava, s příspěvkem: „Deset nejčastějších chyb při hodnocení způsobilosti výrobního procesu a jejich demonstrace s novým programem CAPA“. Závěrečný blok této sekce pak zahájil Doc. Ing. Milan Huřyta, CSc., Tesla Sezam, a. s., Rožnov pod Radhoštěm, s příspěvkem: „Plánovaný experiment (DOE) – nástroj pro poznání a zlepšování procesů“. Dále vystoupili Doc. Ing. Alois Fiala, CSc., Ing. Martin Havla a Ing. Pavla Havlíčková, VUT Brno, FSI, Ústav procesního a ekologického inženýrství, odbor jakosti systémů a procesů, s příspěvkem: „Praktické zkušenosti s uplatňováním systémové FMEA“ a Doc. Ing. Jiří Plura, CSc., VŠB TU Ostrava, s příspěvkem: „Metoda QFD a její užití při plánování jakosti“.

Šestá sekce nesla název: „Metrologie“ a jejím garantem byl Jaroslav Bílý, ŽS Brno, a. s. a probíhala pouze ve dvou dopoledních blocích. První z nich zahájil Jaroslav Gebauer, Český metrologický institut, Oblastní inspektorát Opava, se svým příspěvkem: „Rozvoj metrologie v ČR v roce 2000 a hlavní úkoly ČMI v roce 2001“. Dalšími přednášejícími v té

to sekci byly Ing. Věra Ježková, Vítkovice, a. s., Ostrava, s příspěvkem: „Systémy jakosti v kalibrační oblasti“ a RNDr. Jana Mazalová, VŠB-TU Ostrava, Institut geodézie, s příspěvkem: „Kalibrace geodetických přístrojů a laserových dálkoměrů – záruka jakosti důlního či stavebního díla“. V druhém bloku šesté sekce vystoupili Čeněk Nenáhlo, Česká metrologická společnost Praha, který přednesl příspěvek s názvem: „Metrologické znalosti jsou nutné ve všech fázích průmyslového reprodukčního procesu“, Mgr. Jiří Tesařem ČMI Brno, který přednesl příspěvek s názvem: „Optimalizace kalibračních intervalů sekundárních etalonů“ a Jaroslav Bílý, ŽS Brno, a. s., který přednesl příspěvek s názvem: „Zákaznický audit jako prostředek komunikace s dodavateli služeb – aplikace na oblast externího zabezpečování metrologie“.

Sedmá sekce nesla název: „Spolehlivost v teorii a praxi“ a jejím garantem byl Prof. Ing. Václav Legát, DrSc., ČZU Praha. První dopolední blok zahájil Doc. Ing. Antonín Mykiska, CSc., Fakulta strojní ČVUT Praha, s příspěvkem: „Programy a plány spolehlivosti“, dále vystoupil Prof. Ing. Rudolf Holub, CSc., Katedra bojových a dopravních vozidel, Vojenská akademie, Brno, se dvěma příspěvky: „Speciální úkoly programů bezporuchovosti a udržovatelnosti speciální techniky“ a „Místo a úloha vojenských standardů při zabezpečování spolehlivosti speciální techniky“. Druhý blok zahájil Ing. Pavol Votava, Systémové inženýrství, s příspěvkem: „Struktura kvalitativních znaků bezporuchovosti“, dále pokračoval Ing. Marek Cichoň, Bohemia instruments a. s., s příspěvkem: „Inteligentní měřící kanál k detekci poruch analogových senzorů“ a tento blok uzavřel Prof. Ing. Václav Legát, DrSc., ČZU, Technická fakulta, Katedra jakosti a spolehlivosti strojů, s příspěvkem: „Jakost zajištěnosti údržby zvyšuje spolehlivost výrobního zařízení“.

Odpolední program sekce sedmé zahájil Dr. Ing. Pavel Skalčík, VŠB-TU Ostrava, příspěvkem: „Prínosy systému organizácie a riadenia údržby při zvyšování úrovně a kvality logistických řetězců“, dále vystoupili Ing. Jiří David, Ph.D., Prof. Ing. Milan Voržina, CSc., VŠB TU Ostrava, Katedra automatizace a počítačové techniky v metalurgii, s příspěvkem: „Systém optimalizace strategie údržby strojů pro dělení předlitků na zařízení plynulého odlívání oceli“ a Ing. Ladislav Horváth, Slovnaft SOMEA a. s., Bratislava, s příspěvkem: „Údržba zameraná na spoľahlivosť podľa metódy RCM2“. Závěrečný blok této sekce pak zahájil Ing. Otakar Král, CSc., ISQ Praha, s. r. o., příspěvkem: „Provozní spolehlivost strojů a zařízení ve výrobním procesu“, další příspěvek s názvem: „Jak postupovat při diagnostice poruch složitějších elektronických zařízení“ přednesl Ing. Lubor Smejtek, CSc. a celou sekci sedmou uzavřel svým příspěvkem s názvem: „Informační systém – nástroj spolehlivosti údržby“ Ing. Vladimír Michalík, Inseko CS, s. r. o.

Osmá sekce nesla název: „Rizikové inženýrství“ a jejím garantem byl Ing. Petr Pokorný, Zúrich Pojišťovna a zaměstnanci tohoto peněžního ústavu přednesli většinu příspěvků v této sekci. První blok osmé sekce zahájil svým příspěvkem: „Risk management a jeho aplikace v pojištění průmyslu“ Ing. Tomáš Horyna, Zúrich Pojišťovna Praha, druhý příspěvek: „Míra snížení (zvýšení) požárního rizika“ přednesl Ing. Stanislav Burian, Zúrich Pojišťovna Praha, třetí příspěvek: „Přerušení provozu jako důsledek mimořádné události, příklad výpočtu přerušení provozu“ přednesl Ing. Petr Pokorný, Zúrich Pojišťovna Praha. V druhém bloku vystoupil se dvěma příspěvky: „Risk management a internet – projekt Pandora a Risk Cockpit“ a „Ručení za výrobek, export do zemí EU“ Borek Klikar, Zúrich pojišťovna Praha. Další přednášející v tomto bloku byla Ing. Dagmar Zindulková, P. Q. M., s příspěvkem: „Řízení rizik – šance kvality“.

Odpolední blok osmé sekce opět zahájil Borek Klikar, Zúrich Pojišťovna Praha, s příspěvkem: „Stažení vadného výrobku z trhu“, který spolu se svým kolegou Ing. Petrem Pokorným, Zúrich Pojišťovna Praha, přednesl i druhý příspěvek: „Grading Z+, benchmarkingový nástroj při hodnocení rizik velkých průmyslových klientů“. Jako třetí v tomto bloku vystoupil Ing. Tomáš Koval, VŠB-TU Ostrava, s příspěvkem: „Zkušenosti se zaváděním Direktivy SEVESO v ČR“. Poslední blok této sekce již tvořily pouze dva příspěvky, a to příspěvek: „Právní požadavky environmentální prevence a pojišťování“, který přednesla Ing. Zuzana Kubínová, TÜV International, Praha, a příspěvek:

„Risk management v praxi – příklad dlouhodobé spolupráce klienta a pojišťovny při odhalování a snižování rizik“, který přednesl Jaroslav Jakoubě, ABB Elektro-Praga, Jablonec nad Nisou.

ZÁVĚR

Byla to velká a dobře organizovaná konference. Dále je třeba ocenit i skutečnost, že to byla konference mezioborová a že i jednotliví přednášející svými obory působnosti a jednotlivé příspěvky svou náplní dokázali, že kvalita je skutečně nedílnou každodenní součástí života jako celku, ale i jednotlivých konkrétních činností, a to jak v průmyslu, tak ve službách a ve státní správě, ale i při výchově studentů ve školství.

Příspěvky jednotlivých přednášejících jsou zveřejněny ve „Sborníku konference JAKOST 2001“, platící účastníci konference jej obdrželi i v elektronické podobě na CD.

Jakost. Toto slovo se stává každodenní realitou nejen v oblasti řízení jednotlivých velkých podniků, ale i ve službách a vzdělávání. Nelze než doporučit zařazení problematiky jakosti jako výukového předmětu nejen středních, ale i všech vysokých škol, protože je nezbytným předpokladem trvalého zlepšování a dosahování stanovených cílů. Tento krok by pak bylo možné označit i za určité naplnění motta konference: „Řízení znalostí – trend jakosti“. Jakost se ale především musí stát součástí života každého jednoho z nás.

RECENZE

Michal Klíma: Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství

RADIX, spol. s r. o., Praha, 2001, 180 str.

Jan Kysela*

Docent politologie na Vysoké škole ekonomické v Praze Michal Klíma je znám jako autor celé řady pojednání věnovaných zejména politickým stranám a jejich systémům, volbám a volebním systémům. V obec-

né poloze se těmito tématy zabýval i ve své monografii „*Volby a politické strany v moderních demokraciích*“ z roku 1998. Jeho nová, zde recenzovaná kniha se zaměřuje na velmi zajímavý výsek naznačeného

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK v Praze

souboru témat a problémů, totiž na reformy volebních systémů, resp. na volební inženýrství. Na rozdíl od obecněji pojatého výše citovaného díla jde o relativně konkrétní projekci politologických analýz především na poměry tuzemské, byť s komparativními přesahy zejména do Velké Británie a se zasvěcenými poukazy na nedávné volební reformy v Itálii, Japonsku a na Novém Zélandu. Právě zaměření na politicky mimořádně citlivé a dosud neuzavřené procesy činí knihu v dobrém slova smyslu „angažovanou“ (podobně jako byli třeba Podivenovi „*Češi v dějinách nové doby*“ na poli historickém), což může v podmínkách poměrně rozšířené akademické otaženosti od všednodenní reality působit téměř bujičsky.

Kniha je vlastně souborem jedenácti svébytných textů, sepsaných v letech 1998–2001 a propojených společným tématem, jímž je domácí politický vývoj ve sledovaném období v kontextu postkomunistické transformace. Volební inženýrství se autorovi jeví přirozeným vyústěním tzv. opoziční (kartelové) smlouvy, a to v zemi poznamenané absencí předlistopadové liberalizační fáze, charakteristické např. pro Polsko a Maďarsko. Se dvěma výjimkami byly stati již publikovány, a to v Politologickém časopisu, Politologické revui, dvou sbornících, ale i Lidových novinách. Rozděleny jsou do tří částí: **Kvalita demokracie v České republice** (čtyři texty); **Volební systémy – vybraná témata** (tři texty); **Volební inženýrství – teorie a realita** (čtyři texty). Celá práce je vybavena více než třiceti tabulkami a zakončena přehledem literatury.

V prvním pojednání, nazvaném „**Opoziční čili kartelová smlouva aneb skrytá tichá velká koalice**“, autor zkoumá zajímavý fenomén českého politického systému. S odvoláním na Lijpharta upozorňuje, že v 16 západoevropských státech se v letech 1945–1995 vystřídalo 396 vlád, z nichž 210 bylo většinových koalic, 59 jednostranických většinových vlád, 76 jednostranických menšinových vlád a 51 menšinových koalic. Mezi většinovými koalicemi převažují „minimal connected winning coalition“, naproti tomu koalice velké jsou výjimečné – zpravidla se objevují při vnitřním (působení antisystémové strany) či vnějším ohrožení (agrese) systému. Koalice přitom nejsou založeny pouze členstvím ve vládě, ale i tím, že vláda se bez jejich podpory neobejde („podpůrné strany“ podle Lijpharta nebo koalice v širším smyslu odvozené od Sartoriho definice koaličního potenciálu). Právě taková koalice v širším smyslu vznikla v České republice po volbách v roce 1998 v důsledku obav dvou nejsilnějších a ideologicky nejvzdálenějších stran z ustavení jiné než jimi vytvořené vlády („velká koalice“). Jeden z partnerů není účasten ve vládě („tichá koalice“), podílí se však na vládnutí obsazováním vysokých státních funkcí, konzultacemi, zárukou trvalé podpory vládě v jejím setrvání v úřadě a spoluprací na projektu ústavních změn a změn volebního systému. Účast na vládnutí je zakrývána slovníkem ideologického ne-

přátelství („skrytá koalice“). Česká politická kultura je charakteristická omezeným kladným koaličním potenciálem (schopnost spolupráce a kompromisů, dialog, odpovědnost, dělba moci), převahou koaličního potenciálu záporného (nepřátelství mezi stranami, ideologické vyhraňování), osobním nepřátelstvím předních politiků, osobním autoritářstvím a silovou politikou vítězů. Příčin je celá plejáda: od diskontinuity demokratického vývoje (tuhý režim až do roku 1989), přes obecné problémy transformujících se společností (nedotvořené politické strany), až po vlastní transformační chyby (syndrom premiantství, demonizace směny moci, politizace veřejné správy atd.). Mezi důsledky tohoto stavu patří jednak deziluze veřejnosti z politiky, jednak předčasné vyčerpání důležitého instrumentu řešení skutečně závažných krizí (velká koalice).

Druhý z textů, „**Nezavršená demokracie a tři anomálie českého politického prostředí**“, je uvozen otázkou: proč byl český politický systém ještě v roce 1995 považován za vzorový, zatímco v roce 2000 slouží jako ukázka politického systému v krizi? K tomu se váže otázka druhá: platila a platí opravdu obě tvrzení? Český politický systém se podle Klímy vyznačuje trojí anomálií: Zaprvé *provinciální sebestředností*, spočívající na kombinaci absence předlistopadové liberalizační fáze s polistopadovým velikášstvím – obojí bez otevřené diskuse a dosahování kompromisů. Za druhé *nadměrnou ideologizací a polarizací*, vedoucí např. k recyklaci ideologických stereotypů s opačnými znaménky, díky níž se pravice stala pokrokovou, zatímco levice zpátečnickou; to omezilo politickou konkurenci. A konečně za třetí *nezavršenou demokracií*, což je pojem vypůjčený od Václava Bělohradského, avšak rozšířený z popisu systému s chybějící alternací vlády na systém s chybějící alternací vládnoucí elity. Rok 1998 se totiž vzhledem k uzavření tzv. opoziční smlouvy, a posléze i pěti dodatků, zajišťující podíl na vládní moci ODS, nestal rokem přelomovým. Dosud se u nás nestal samozřejmým postřeh o efektivním omezení úzkých stranických zájmů konkurenčí, přičemž právě ta je zárukou funkčnosti a stability politického systému.

Další stať je nadepsána „**Stabilita vlády a stabilita režimu. Více konsensuální nebo většinový model demokracie v ČR?**“. Období 1996–2000 je u nás převážně považováno za období nestability, poznamenané demisí vlády, předčasnými volbami, existencí menšinové vlády atd. Z krizových symptomů je vyvozován závěr o potřebnosti zásahu, tj. volební reformy. Přitom např. jedna třetina vlád poválečné Evropy byla menšinových. Podle autora se ukazuje, že čtyři roky stability vlády v transformačním období mohou být až příliš mnoho, neboť brání rychlejší regeneraci politické elity a přispívají k ustalování arogance a korupce jako norem politické kultury. Kýženým výsledkem změny volebního systému má být umělé navození mocenské koncentrace (Lijphart: „*manufactured majority*“), tzn. nejlépe jednobarevné vlády, avšak ne-

omezované bariérami, s nimiž se setkáme třeba ve Velké Británii, přiblížení se třipětinové většině v Poslanecké sněmovně, doplněné periodicky opakovaným požadavkem zrušení Senátu atd. Volební reforma vystavěná na předestřených zásadách jistě může vést ke stabilitě vlády (mikropolitická stabilita), rozhodně však nepovede ke stabilitě systému (makropolitická stabilita), která spočívá spíše na brzdách a protiváhách, pluralitě stranického trhu, kultivaci mezistranické spolupráce, koaličním formování vlád apod.

Posledním textem první části je původně novinový článek „Počátek konce silového pojetí politiky?“, spatřující naději na změnu vnímání a praktikování politiky v nastupu komunikativních politiků ve čtyřkoalici a ČSSD, aktivizaci občanské veřejnosti kvůli dění v České televizi a rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení části zákona o volbách do Parlamentu. Tyto dílčí události vytvářejí ve svém souhrnu prostor pro jakoukoliv koalici spolu s odpovědností vůči občanské společnosti.

Druhá část knihy je tvořena trojicí článků zabývajících se volebními systémy. První z nich, „Smíšený volební systém“, reflektuje rozšíření dříve teoreticky spíše opomíjeného fenoménu do celkem 25 zemí v první půli 90. let (včetně SRN, Itálie, Japonska či Ruska). Až do 80. let chyběla definice smíšeného volebního systému, jenž byl pokládán za hybrid s převahou tu většinových, tu poměrných znaků. Konkrétní volební systém byl zařazován podle výsledného efektu svého působení, což však může podle Klímy vést k ignorování jeho dalších podstatných vlastností. Rozhodující roli hraje originální mechanika smíšeného volebního systému, založená na kombinaci odlišných volebních formulí při volbě jediného orgánu. Pro klasifikaci má význam čtvero proměnných: poměr většinové a poměrné složky, poměr mandátů přidělovaných v obou složkách, přidělení jednoho či dvou voličských hlasů a úprava nominace kandidáta pouze v jednomandátovém obvodu nebo i na stranické kandidátce. Rozlišit můžeme dvě základní formy smíšeného volebního systému: *formu vyrovnávací*, pro kterou je typická těsná vzájemná závislost většinové a poměrné složky vyrovnávající disproportionálnost (SRN, Itálie, Nový Zéland aj.), a *formu navrstvenou*, v níž jsou oba prvky rozpojeny, což vede k dalšímu posílení vítěze, takže index proporcionality je dokonce nižší než v prostém většinovém systému (např. Japonsko). Poměr mandátů volených ve většinovém, resp. poměrném systému se může velmi lišit: např. SRN 50: 50, Itálie 75: 25 atd. Kromě dvou základních forem smíšeného volebního systému se výjimečně můžeme setkat i s formou třetí, označovanou jako *supersmíšený systém* (Maďarsko s poslanci volenými trojím způsobem); zde se uplatňuje více způsobů spojení většinové a poměrné složky. Smíšený volební systém je ve všech svých formách dosti komplikovaný, klade vysoké nároky na taktiku voličů a kandidátů, vyvolává občasnou diskuse o různé míře legitimacy odlišným způsobem získaných mandátů apod. Je zpravidla

pokusem o syntézu kladů obou klasických volebních systémů, pokusem objevujícím se v transformujících se společnostech, případně tam, kde trvá dlouhodobá nespokojenost s existujícím volebním systémem.

Na předchozí pojednání logicky navazuje studie „Systém poměrného zastoupení: matematické metody“, která je mj. velmi přesvědčivým představením teoretického pozadí úvah, jimiž se nejspíše řídili soudci Ústavního soudu při posuzování ústavnosti volebního zákona. Klíčovými prvky poměrného volebního systému jsou velikost volebního obvodu (teprve vícemandátový obvod umožňuje proporcionálnost), matematická metoda, umělá uzavírací klauzule, počet skrutinií a povaha kandidátních listin. Rozlišují se dva základní typy matematických metod: *volební dělitele* a *volební kvóty*. Jejich společným posláním je převedení voličských hlasů na mandáty. Mezi volebními děliteli Klíma zdůrazňuje rovnost a spravedlnost mezi soutěžícími stranami garantujícího D'Hondta a také metody Sainte-Laguè (čistý a upravený), na rozdíl od v praxi nepoužívaného Imperialiho, resp. na český způsob upraveného D'Hondta, které nadměrně deformují výsledek voleb. Upozorňuje však, že velké volební obvody (např. 40 mandátů) mohou disproportionální účinky jakékoliv metody téměř vymazat. Naopak kombinace malých obvodů a výrazně disproportionálních metod může vést k vyprázdňení podstaty poměrného volebního systému, jíž je co možná věrné zachycení spektra odevzdaných hlasů ve složení parlamentu. Podobně jako volební dělitele lze rozdělit i skupinu volebních kvót. Nejvíce proporcionální je kvóta Hareova, v menší míře to platí o Hagenbach-Bischoffově kvótě a kvótě Droopově, nejméně proporcionální je kvóta Imperiali.

Část třetí je zakončena studií „Většinový volební systém: Britské volby 1997 – extrémní vychýlení těžiště politického systému“. Volby v roce 1997 znamenaly zemětřesení; stalo se tak díky souběhu nejrůznějších faktorů, jež v konečném důsledku přinesly Konzervativní straně nejméně mandátů od roku 1906, vládní většinu největší od roku 1935, největší úspěch třetí strany a třetích stran od střídání liberálů a labouristů v pozici jedné z velkých stran ve 20. letech, prvního nezávislého poslance po 50 letech atd. Přitom počty hlasů odevzdaných jednotlivými stranami nevybočovaly enormně z dosavadních tradic (úspěšným liberálním demokratům dokonce opět ubylo voličů). Výsledky byly spíše ovlivněny působením většinového volebního systému, v němž se druhá strana dostala pod kritickou hranici 33%. Nejenže tak nezískala obvyklý 6% bonus mandátů na úkor třetích stran, ale dokonce sama ztratila, čímž se obvyklý 12% bonus nejsilnější strany změnil na mimořádných 20%. Vzhledem k proměněné struktuře voličské podpory by konzervativci museli k dosažení většiny 330 mandátů získat o 10,1% více hlasů než labouristé. Dále se zvyšuje význam taktického hlasování a zvětšují se rozdíly mezi volebními obvody – liberálním demokratům tak

jeden mandát vynese až 114 tis. hlasů, konzervativcům 58 tis., zatímco labouristům stačí 32 tis. hlasů.

Část třetí začíná pojednáním „Teoretická východiska volebního inženýrství v podmínkách České republiky“. Klíma připomíná Lijphartovu tezi označující výběr volebního systému, tj. dlouhodobě předvídatelného a stabilního rámce politické soutěže, a stanovení formy vlády za klíčová rozhodnutí o ústavním uspořádání transformující se společnosti. Podle jeho soudu neexistuje ideální volební systém (existuje ale volební systém pro danou zemi optimální); neplatí také, že pro relativně homogenní společnosti je vhodný jen většinový systém, stejně jako nelze nalézt úměru mezi volebním systémem a ekonomickou výkonností. Výběr volebního systému by se měl odvíjet od definice veřejného zájmu, kterým je stabilita systému založená na pluralitě stranického trhu, pravidelném střídání koalických vlád atd. Volání po jednokolovém většinovém systému u nás je přinejmenším stejně tak odůvodněno snahou o přehlednost, dostředivost a ideologickou umírněnost, jako nechutí odbočit z jediné správné cesty v důsledku mezistranické spolupráce. Podle autora volební systém třeba měnit není. Pokud by přesto převážila vůle k jeho změně, mělo by se tak stát mírným zvýšením počtu volebních obvodů a zavedením D'Hondtova dělitele; uvažovat by snad bylo možné i o smíšeném systému na italský způsob, případně o většinovém systému francouzském.

Další stať „Volební reforma v České republice v letech 1998–2000“, zachycuje vývoj představ o volební reformě od radikálního vstupního návrhu ODS až po výsledný kompromisní tvar. Volební reformě autor vytýká netransparentní přípravu, obtížně odhadnutelný dopad, vznik a udržování nestandardních společenství (sem řadí i čtyřkoalici) a riziko nadměrné koncentrace moci.

Studie „Poměrný ‚nepoměrný‘ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR“ je analýzou míry proporcionality volební reformy. Poměrný systém lze pojímat v užším smyslu, kdy dostačuje existenci vícemandátových volebních obvodů, a v širším smyslu, kdy je třeba zaručit poměr mandátů víceméně odpovídající poměru hlasů. Právě toto pojetí považuje Klíma za „zásady poměrného zastoupení“ podle čl. 18 Ústavy. Nelze přesně stanovit míru přípustné disproporce, musíme však brát v úvahu, že implementace integračních prvků je nástrojem proti přílišné fragmentaci stranického systému, která v ČR t.č. neexistuje. Novela zákona o volbách do Parlamentu tak např. sice zachovala umělou uzavírací

klauzuli ve výši 5 %, avšak zvýšila přirozenou uzavírací klauzuli na 14–15 % a zavedla navíc sčítací umělou uzavírací klauzuli namísto dosavadní navýšené. Tím se eliminují menší strany celostátní, ale i poměrně silné strany regionální. V modelu voleb z roku 1998 by ČSSD získala bonus 18 % mandátů a ODS téměř 17 % mandátů, což je více než dlouhodobý standard Velké Británie. Nejmenší parlamentní strana, Unie svobody, by na získání mandátů musela vynaložit skorem třikrát tolik hlasů co ČSSD. Zvolená matematická metoda by menším stranám uměle snižovala sumu hlasů o téměř 30 % atd. Současná změna způsobu financování politických stran krom toho dále umocňuje rozdíl mezi velkými a malými, parlamentními a mimoparlamentními stranami. Autora proto nijak nepřekvapuje již dvakrát citovaný náleze Ústavního soudu.

Poslední text knihy „Nová volební reforma ve Spojeném království – AV plus“, nám pro srovnání přibližuje obsah a formu volební reformy za kanálem La Manche. Autor popisuje britské volební reformy a pokusy o ně od roku 1832 do současnosti (demokratizace volebního práva, postupné vyřazování vícemandátových obvodů apod.). Oživení diskusí o volební reformě přinesl volební rok 1974, který vzhledem k atypickému ustavení menšinové vlády, poklesu hlasů pro obě velké strany a navýšení disproporčního účinku znamenal otřes legitimity prostě většinového systému. V podobné situaci, rámované navíc bezprecedentním projektem ústavních změn, se Británie ocitla po volbách v roce 1997. 90. léta jsou dobou rozšiřování smíšeného volebního systému (mj. regionální shromáždění ve Spojeném království). Zavedení vyrovnávací varianty smíšeného volebního systému se stalo rovněž výsledným návrhem Independent Commission on the Voting System. Inspirací návrhu byl model německý, na rozdíl od něj je však potlačena poměrná složka na pouhých 17 % mandátů. Osud reformy, tak jako celé řady jiných, je však nejasný, neboť vítězná strana nemá důvodu měnit systém, díky němuž volby vyhrála.

Nemá smysl poměrně dlouhou recenzi protahovat závěrečným slovem. Z jejího obsahu je doufám patrné, že recenzovaná kniha bude přínosnou nejen pro politology a konstitucionalisty, ale též pro zainteresované politiky. Vytknout by jí zdánlivě bylo možné snad jen vyhýbání se explicitní polemice se zastánci opačných názorů, tj. obhájcí volební reformy. Distinkce mezi nimi však není založena větší či menší odborností, ale má hodnotovou povahu, na níž je teoretikova kritika krátká.

Alena Pauličková: Dane z príjmov od 1. 1. 2000, Vybrané kapitoly s vysvetlivkami a poznámkami

EUROUNION spol. s r.o., Bratislava 2000, ISBN 80-88984-14-9

Ivana Pařízková*

Tato monografie vychází jako první vydání, jejíž zpracování se opírá o dlouholeté odborné a vědecké výsledky autorky, a jako taková zprostředkovává rozsáhlé teoretické ale i praktické znalosti z oboru finančního práva. Autorka si zvolila téma specializované, rozsáhlé a náročné především na množství právních předpisů a literatury. Je možné konstatovat, že aktuálnost dané problematiky vychází jednak z rozsáhlé demokratizace ve všech oblastech společenského života v posledních letech a jednak určování daňových povinností je z hlediska svého významu a svého místa v právním pořádku nepochybně jedním z hlavních problémů celé sféry veřejného práva. Téma, které si autorka zvolila je svým zaměřením úzce specializované a v současné době jak sama uvádí velmi aktuální vzhledem k tomu, že s institutem zdaňování příjmů se setkává každý dnes a denně. V celkovém kontextu tato publikace by měla sloužit jako základní vodítko právnícké, ale i neprávnícké veřejnosti v orientaci v této komplikované problematice a jak sama autorka uvádí publikační činnost většiny autorů se zaměřuje pouze na komentáře k platné právní úpravě a na řešení jednotlivých konkrétních případů a nikoli na monografické práce učebnicového charakteru. Sama se o takovéto vyvážené dílo pokusila se snahou prezentovat zde i své dřívější praktické zkušenosti.

Publikace je kromě úvodu a závěru rozdělena do tří obsahových částí, v jejichž rámci je monografie dále podrobněji členěna na jednotlivé kapitoly. Přínosem pro práci je i slovník použitých pojmů a přehledná příloha obsahující jednotlivé odpisové skupiny.

První část práce je věnována daním a jejich právní úpravě, kde se autorka jednak zabývá pojmem „daň“ a jejich významem, funkcemi daní a po té jednotlivými konstrukčními prvky daní. Dále autorka plynule popsala průběh daňové reformy a to počínaje rokem 1927 až ke stávající podobě daňové soustavy tzn. reforma provedená v roce 1992, která je zachována do dneška. Druhá část nesoucí název „Právní úprava zdaňování příjmov v Slovenskej republike“ pojednává nej-

prve o stávající podobě právní úpravy daně z příjmů, tzn. konstrukce tohoto zákona a jeho vnitřní struktury a posléze první kapitola popisuje již jednotlivé instituty daně z příjmů fyzických osob – daňové subjekty, předmět daně, základu daně a daňové sazby. Druhá kapitola této části charakterizuje daň z příjmů právnických osob zpracovaná ve stejném duchu jako kapitola předcházející a další část podrobně pojednává o společných ustanoveních týkajících se zdaňování příjmů jak fyzických tak i právnických osob se zaměřením především na okruh zdrojů příjmů, na výdaje (náklady) uznatelné a ty které nelze uplatnit jako výdaj (náklad). Posléze ještě pozornost autorky byla zaměřena jednak na odpisy hmotného a nehmotného majetku, na ustanovení § § 35,36 slevy na dani a zvláštní sazba daně. Kapitola završuje vybíráním a placením daní z příjmů a upozorněním na některé další právní předpisy na úseku zdaňování příjmů. Přínosem práce je část třetí zaměřená na aktuální otázky zdaňování příjmů a to jednak v tuzemsku a v zahraničí, kde se autorka zabývá paušální daní v Rakousku, Maďarsku, Bulharsku, Polsku a na Slovensku a dále ještě uplatňuje své poznatky z praxe, kde se zmiňuje o vybraných problémech při uplatňování zdaňování příjmů. Závěr práce nastiňuje některé aspekty daňových úniků, popisuje daňové ráje a v celkovém kontextu autorka provádí hodnocení dané problematiky, které jak sama tvrdí je ve stádiu růstu.

Z obsahu i způsobu zpracování je patrné, že se autorka snažila o komplexní a přitom přehledné zprostředkování problematiky, přičemž ji zpracovala tak, že publikace je srozumitelná jednak pro představitele právní teorie, ale i pro společenskou praxi.

Představovaná monografie jako celek působí vyváženě, je teoreticky velmi cenná, ze způsobu psaní vyplývá že autorka má značný zájem a znalost předmětné problematiky. Po zhodnocení všech faktorů lze předpokládat, že tato publikace bude sloužit nejen studentům, ale i široké veřejnosti.

* JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, Brno

LEGAL STUDIES
AND PRACTICE
JOURNAL

Volume IX
Number 2/2001

Editorial board:

prof. JUDr. J. Filip, CSc. – Chairperson
prof. JUDr. J. Bejček, CSc.
doc. JUDr. J. Fiala, CSc.
doc. JUDr. D. Jílek, CSc.
doc. JUDr. P. Průcha, CSc.
JUDr. J. Spáčil, CSc.

Published by: Masaryk University in Brno • The Masaryk University in Brno – the Faculty of Law, Veveří 70, 611 80 Brno • **Printed by:** Ladislav Sýkora, offset printing, Stará 18/20, Brno • **Distributed by; orders accepted and executed by:** The Educational and Editorial Centre of the Faculty of Law the Masaryk University in Brno, Veveří 70, 611 80 Brno • tel. and fax. 41 559 322

2001's subscription – CZK 356 • Price per one number/copy – CZK 63 • Issued 4 times a year

This number was put into printing in June 2001

ISSN 1210 – 9126

The manuscripts should be sent to the editors in two copies and on a floppy disc. The manuscript must not exceed 20 (standard) pages. The title of the article should not exceed 100 characters; if it does the editors may change it. Under the title of your article state author's name, surname, his/her title, workplace, and birth number. Every article must be added a brief summary in English (up to 20 lines). All articles will be opposed anonymously. Authors will not be given their articles back unless they ask for them. All correspondence should be sent to the editors of Legal Studies and Practice Journal. The author is entitled to publish the article in other periodicals only on the condition of the publisher's prior consent within one year from the date of publishing the article in the Legal Studies and Practice Journal.

CONTENTS

ANNIVERSARIES

Miloš Večeřa: František Weyr, a philosopher of law, political scientist, and lawyer 117

ARTICLES

Petr Havlan: The state as the subject of ownership right and other property rights within the new legal regulation (selected issues) 123
Soňa Skulová: New legal regulation concerning personal data protection, some of the relations and problems of the regulation within the public administration 129
Ivo Janda: Reserves and other one-sided declarations in the relation to international contracts 140
Christina Wells: Discrimination on sexual grounds and the Constitution of the United States 153
Dalibor Jílek: On the declarant's intent and the sense of reserves to international contracts 160

CURRENT TOPICS FOR LEGAL PRACTICE

Zdeněk Koudelka: Proportionateness and the size of election precincts ... 165
Jana Zezulová: The conception of criminal responsibility of juvenile persons 168
Iлона Jančářová: The public's participation in environment protection 171
Ivana Pařízková: Responsibility for infringing the provisions of foreign-exchange law 185

STUDENTS' CONTRIBUTIONS

Tomáš Tyl: The concept of justice – an analysis of the problem 192
Petr Lavický: Consumer contracts 200
Jaroslav Knot: Proposals for a reform of the Safety Council 208

INFORMATION

Zdeněk Koudelka: Danish ombudsman 212
Zdeňka Králíčková: University legal studies in Italy 215
Miloš Večeřa: International scientific conference on the legal theory context of a sovereign state's admission to the EU 218
Kateřina Adámková: Two international conferences on the non-profit sphere 219
Karin Kuhnová: A professional course of the social pathology section of the Czech Masaryk Society 221
Radka Labíková: International conference "Quality 2001" 223

REVIEWS

Jan Kysela: Michal Klíma: The quality of the democracy in the Czech Republic and election engineering 227
Ivana Pařízková: Alena Paulíčková: Income Tax as of 1 January 2000. Selected Chapters with Comments and Explanatory Notes 231

Připravujeme do tisku

- **Kalvodová, V.:** Rekodifikace českého trestního práva procesního sborník příspěvků, 1. vydání, ca 200 str.
- **Rozehnalová, N.:** Právo mezinárodního obchodu učebnice, 1. vydání, ca 450 str.
- **Kratochvíl, V. a kol.:** Trestní právo hmotné. Obecná část učebnice, 3. doplněné vydání, ca 250 str.
- **Galvas, M. a kol.:** Pracovní právo ČR učebnice, 1. vydání, ca 300 str.

Tituly lze objednat na adrese :

**Vzdělávací a ediční středisko
Právnická fakulta MU Brno
Veveří 70, 611 80 Brno**

tel.: 05 / 41 559 323

05 / 41 559 322

fax: 05 / 41 559 322

630700

60