

2001

I.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXÍ



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA
V BRNĚ

**ČASOPIS
PRO PRÁVNÍ VĚDU
A PRAXI**

Ročník IX.
číslo 1/2001

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 březnu 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.

ČLÁNKY

Jan Filip: Postavení politické strany v řízení podle § 73 zákona o Ústavním soudu	1
Christina E. Wells: Attending Law School in the United States	8
Ivo Telec: Spolkové právo: právně samostatné organizační jednotky	11
Jan Pinz: Princip svrchovanosti lidu contra princip svrchovanosti zákona v pojetí judikatury ústavního soudu a jejich poměr v moderním právním státě	17
Stanislav Kadečka: (Nejen) tržní řády v ústavní pasti	19
Hynek Baňouch: Globalizace jako materiální zdroj normotvorby	23

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Jaroslav Chyba: Aarhuská úmluva a její implementace do právního řádu České republiky	29
Iveta Juráková: K problematice alternativ k potrestání osob zneužívajících omamné a psychotropní látky a jedy	34
Ivana Pařízková: Problematika daňových úniků v ČR s přihlédnutím k nepřímým daním	38
Eva Dlabalová: Současná právní úprava přezkoumání správních rozhodnutí obecným soudem	43

POLEMIKA

Jiří Vaníček: Novela zákona a nezávislost ČNB	49
Miroslav Jurman: Diskriminace na základě pohlaví a sexuální obtěžování	54

HISTORIE A SOUČASNOST

Ladislav Voják: Úsilí československé vlády o faktické začlenění Slovenska do Československa	56
František Vašek: Čestí vlastenci před Volksgerichtshofem	62
Stanislav Sedláček: Prvorepublikové Československo a správní soudnictví	70
Marie Šedová: Spor o námořní půjčku	76

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Jan Levitner: Právní dějiny II. Španělské republiky a Frankovy diktatury	79
Pavel Molek: Hledání historických základů vztahu politiky a práva	91
Dana Šramková, Jiří Valdhan: Pojednání o problematice ustanovení § 261 odst. 1 zák. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů	98

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Marta Kadlecová: Vladislavské zřízení zemské a počátky ústavního zřízení v českých zemích (1500 – 1620)	104
Radka Labíková: Mezinárodní konference „Kvalita v Evropě – základ pro 21. století“	105

RECENZE

Jan Kysela: Jiří Příbáň: Právo a politika konvergence	108
Vladimír Kratochvíl: Šoukal, J., Drápal, D., Lukovský, Z.: Řízení a rozhodování v trestních věcech mladistvých	110

INFORMACE

Monika Bayerová: Bibliografie lidských práv za rok 2000	112
---	-----

ČLÁNKY

Postavení politické strany v řízení podle § 73 zákona o Ústavním soudu

Jan Filip*

1. ÚVODEM

Právní úprava politických stran na území ČR prošla obdobným vývojem jako v jiných státech. Značný význam pro jejich postavení měla otázka jejich právní subjektivity. Charakteristické znaky vývoje, který tak výstižně vyjádřil Triepel,¹ můžeme s některými zvláštnostmi sledovat i u nás. Zde rovněž nejdříve nalézáme období potlačování rozvoje činnosti politických spolků a dále období jejich právního ignorování zejména v době předmnichovské ČSR², a to i bez ohledu na její rozvinuté stranictví. U nás tak po éře ignorování přímo nastoupila éra ústavní inkorporace – ovšem pouze tzv. státostrany – v Ústavě z roku 1960. Až po roce 1989 se vývoj právní úpravy vrací do normálních kolejí. Nejdříve jsou ústavním zákonem č. 135/1989 Sb. z Ústavy ČSSR vypuštěny hlavní zmínky o vedoucí roli KSČ z jejích čl. 4, čl. 6 a čl. 16 odst. 1, a teprve poté právní úprava přechází z fáze ignorování do fáze legalizace a právní úpravy zákonem č. 15/1990 Sb., o politických stranách a posléze dodnes platným zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZPS“). Ústavně by-

la problematika politických stran a hnutí vyjádřena Listinou nejdříve z hlediska postavení jednotlivce. Institucionální podobu a význam politických stran uznala výslovně až Ústava ČR v čl. 5. V našem ústavním právu dlouho chyběla právní úprava postavení politických stran včetně jejich právní charakteristiky. První úprava pocházela z roku 1852,³ byla ovšem negativní, neboť § 3 císařského tzv. spolkového patentu č. 253 zakazoval zřizovat spolky „ježto kladou sobě za účel věci, které náležejí v obor zákonodárství nebo správy veřejné.“ Režim zákona č. 134/1867 ř.z., o právu spolkovacím sice připouštěl možnost vytváření politických spolků s právní subjektivitou, ale za takových podmínek, že to každou stranu odrazovalo.⁴

Některé zákony (např. zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudu, novela volebního řádu do Poslanecké sněmovny č. 205/1925 Sb.) s existencí politických stran výslovně počítaly, ale neupravovaly pravidla jejich vzniku a zániku, ani právní povahu. Až na výjimky, v literatuře⁵ i praxi byl zastáván názor, že politické strany jsou útvary existující v zásadě jen fakticky a mají proto jen práva a povinnosti, které jim zákony výslovně přiznávají.⁶ Právní subjektivitu politickým stranám tak přiznalo až vládní nařízení č. 355/1938

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ „Historicky vzato se chování státu vůči politickým stranám pohybovalo ve čtyřech stupních. Můžeme hovořit o stadiu potlačování a poté o stadiu ignorování. Na to navazuje období uznání a legalizace a jako poslední by následovala éra ústavní inkorporace“... TRIEPEL, H.: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Berlin 1928. Přetiskáno ve sborníku: Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Neuvied 1968, s. 122.

² To mělo kuriózní podobu i v tom, že první specializovaná právní úprava v zákoně č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, neřešila otázku jejich vzniku a případné právní subjektivity. Kriticky k tomu srov. již WEYR, F.: Nový zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Časopis pro právní a státní vědu. Roč. 1934, s. 1n.

³ Ještě dříve platila tzv. Pravidla pro spolky a shromáždění z roku 1843 a císařský patent č. 171/1849 ř.z., upravující svobodu spolkovou a shromažďovací.

⁴ Jen pro názornost a demonstraci tehdejšího zákonodárství, dnes často nekriticky vynášeného, uvádím, že členem politického spolku nemohly být ženy (§ 30), byla stanovena povinnost oznamovat do tří dnů přijetí každého člena a každoročně podávat seznam členů (§ 32) a především zákaz vytvářet filiálky, spojovat se a dokonce si dopisovat nebo skrze delegáty navazovat spojení s jinými spolky (§ 33), nosit odznak (§ 34). Takový spolek by však byl *dovolenu společností* ve smyslu § 26 obecného občanského zákoníku.

⁵ Srov. k tomu svého času nejobsáhlejší zpracování této problematiky u nás v práci HARTMANN, P.: Die politische Partei in der Tschechoslowakischen Republik. Eine juristische Studie. Brno 1931, s. 79 n., zvl. s. 91. Opačný názor zejména WEYR, F.: Politické strany. Slovník veřejného práva československého. Sv. III. Brno 1934, s. 174 n. a DUSIL, V., KLIMENT, J.: Spolky, shromáždění a politické strany podle práva československého. Praha 1936, s. 154 n.

⁶ Např. se hovořilo o tom, že jsou volnými organizacemi státem trpěnými, popř. že mají jen ta práva, která jim nějaký zákon výslovně přiznává a proto právní subjektivitu nemají. Srov. nálezy Nejvyššího správního soudu (18055/26) vydaný dne 28. 6. 1927 (Boh. 6684 adm.).

Sb., o politických stranách (§ 3 odst. 1), které ovšem pro vznik politických stran zavedlo koncesní systém.⁷

V roce 1990 byla přijata prozatímní úprava existence (vzniku a zániku) politických stran zákonem č. 15/1990 Sb., o politických stranách. Legální vymezení pojmu politické strany ovšem neobsahovala. Podstatné však bylo, že politickým stranám a hnutím byla tímto zákonem definitivně přiznána vlastnost právnické osoby, což již platný zákon z roku 1991 jen potvrdil. V roce 1990 tak byl konečně problém rozřešen ve prospěch konstrukce politické strany jako právnické osoby. Všechny problémy tím ale vyřešeny nebyly, neboť je známým faktem, že řešením jednoho problému v právu vytváříme problémy jiné. Jde např. o problematiku způsobilosti právnických osob (nyní i politických stran) být subjektem základních práv a svobod, problematiku postavení členů politické strany před její registrací a po jejím zrušení, o postavení přípravného výboru atd.

2. PODÍL ŘÍZENÍ VE VĚCÍCH POLITICKÝCH STRAN NA ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM

S vystupováním politických stran v právních vztazích je nutně spojena problematika jejich vystupování v právních procesech, zejména v řízení soudním. Nemáří tím na obecné civilní řízení, kde politické strany od roku 1990 (viz výše) mohou jako právnické osoby vystupovat bez nějakých problémů ve srovnání s obdobím, kdy právní subjektivitu neměly. V tomto příspěvku bych se chtěl zaměřit pouze na otázku jejich aktivní legitimace v řízení před Ústavním soudem, a to je ještě pouze v řízení podle § 73 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť jde o otázku dosud zcela opomíjenou. To rovněž platí pro problematiku s tím související, tj. vystupování politické strany v řízení před Nejvyšším soudem, které se týká jejího rozpuštění nebo pozastavení její činnosti.⁸ Protože některé otázky tohoto řízení mohou být brzy aktuálními,⁹ je na místě na některé problémy řízení ve věcech politických stran upozornit.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚS“) upravuje procesní postupy Ústavního soudu, které plynou z uskutečňování jeho kompetencí zakotvených v čl. 87 odst. 1

Ústavy ČR. Jen letmý pohled na dosud publikovaných 16 svazků Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu nás přesvědčí, že frekvence jednotlivých typů řízení je velmi rozdílná. Zatímco některá řízení nebyla dosud použita vůbec,¹⁰ jiná jen zcela výjimečně jako řízení o řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o ověření volby poslance nebo senátora (dosud pouze jednou ve věci I. ÚS 526/98) nebo řízení ve věcech kompetenčních sporů (pokud je mi známo, bylo jich pět). Naprosto převažují řízení o ústavních stížnostech podle § 72 až 84 ZÚS a řízení o právnosti právních předpisů (§ 64 až 71).¹¹

3. ZVLÁŠTNOSTI ŘÍZENÍ PODLE § 73 ZÚS

V řízení o ústavní stížnosti podle druhého oddílu druhé hlavy části druhého zákona o Ústavním soudu jsou procesně spojeny tři různé kompetence Ústavního soudu. Je to rozhodování o ústavních stížnostech podle čl. 87 odst. 1 písm. d), o stížnostech orgánů samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. c) a o stížnostech politických stran a hnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Úst. Společná procesní ustanovení tak „obsluhují“ tři hmotně právně různé oblasti.

Čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR podání politické strany nebo hnutí neoznačuje jako ústavní stížnost. Plyne to z odlišností tohoto procesního prostředku, který směřuje nejen k ochraně základních práv a svobod na principu subsidiarity podle § 75 odst. 1 ZÚS, nýbrž vyjadřuje privilegované postavení politických stran a hnutí v právním řádu. Právní úprava procedury řízení ve věci čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR se opírá o obecná pravidla řízení o ústavní stížnosti. Současně se vyznačuje několika zvláštnostmi, které odůvodňují její vydělení do zvláštního procesního ustanovení. K těmto odlišnostem patří zejména:

- a) lhůta pro podání stížnosti, která je pouze 30 dnů,
- b) počítání této lhůty,
- c) použití vybraných ustanovení druhého oddílu II. hlavy ZÚS
- d) tento předmět řízení vylučuje použití ustanovení o předběžném opatření,

⁷ To však bylo zrušeno zákonem č. 195/1946 Sb., o použitelnosti předpisů z doby nesvobody. Blíže k němu PEŠKA, Z.: Politické strany jako právnické osoby. Právní praxe, roč. 1948, č. 2-3, s. 50-54.

⁸ Ojedinelou prací je zde článek E. WAGNEROVÉ: Politické strany v řízení před Nejvyšším soudem. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/1997. Komentářová literatura jako BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M., Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, s. 813-814, se omezuje jen na nejnějnější údaje.

⁹ Jak známo, vláda v roce 2000 podala Nejvyššímu soudu návrh na pozastavení činnosti více než 20 politických stran.

¹⁰ Konkrétně se jedná o § 92 až 95 - řízení o pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti funkcí poslance a senátora; § 96 až 108 a § 109 až 116 - prezidentské věci; § 117 až 119 - opatření nezbytná k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu.

¹¹ Podle údajů JUDr. D. HUĐCOVÉ z kanceláře Ústavního soudu lze dojít k závěru, že do 31. 12. 2000 obdržel Ústavní soud celkem 13.798 (včetně odložených podání) ústavních stížností a 330 návrhů na řízení podle § 64 o právnosti právních předpisů. Celkem se jednalo o 14.134 návrhů. Návrhy podle § 73 nejsou zvláště evidovány, neboť z hlediska procesního jde o ústavní stížnosti. Jejich počet proto nelze korektně odhadnout.

- e) suspensivní účinek návrhu, pokud směřuje proti rozpuštění politické strany nebo pozastavení její činnosti
- f) aktivně legitimovaný subjekt (pouze politická strana), který má privilegované postavení,
- g) zásah se nemusí týkat pouze základních práv a svobod, jichž je politická strana nositelem, nýbrž obecně její specifické činnosti,
- h) nejde pouze o kontrolu ústavnosti, stačí i porušení obvyčejného zákona,
- i) předmět stížnosti, kterým je rozhodnutí (výslovně není uvedeno opatření), nikoli jiný zásah orgánu veřejné moci.

3.1. LHŮTA PRO PODÁNÍ NÁVRHU

Lhůta pro podání návrhu je v § 73 odst. 2 ZÚS stanovena na 30 dnů. Na rozdíl od § 72 odst. 2 ZÚS počítá dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon politické straně k ochraně práva poskytuje, tedy nikoli dnem jeho doručení politické straně. Oproti obecné ústavní stížnosti (60 dnů) je zkrácena na 30 dnů. I to však může být problematické, zejména ve volebních věcech, které nejsou kryty 3. oddílem hlavy druhé (§ 85 až 91 ZÚS), kde by byla žádoucí podstatně kratší lhůta (k tomu sub 3.3.).¹²

3.2. POUŽITÍ VYBRANÝCH USTANOVENÍ ZÚS

Podle § 73 odst. 2 ZÚS se v tomto řízení postupuje podle druhého oddílu II. hlavy ZÚS. Odkaz na procesní ustanovení § 72 až 84 neznamená, že lze použít všechna jeho ustanovení. Není ovšem možný ani výklad doslovný. Vyloučeno je např. použití § 72 odst. 2 a § 80, kdežto § 73, § 79 odst. 1 věta druhá, § 82 odst. 3 písm. c) a § 82 odst. 5 jsou ustanoveními speciálními. V případě jednoinstančního rozhodování Nejvyššího soudu podle § 200i OSŘ je vyloučeno použití § 75 o nepřipustnosti návrhu a výjimkách z tohoto pravidla.¹³

3.3. SUSPENSIVNÍ ÚČINEK NÁVRHU

Zvláštností řízení podle § 73 ZÚS je rovněž odkladný účinek návrhu podaného proti rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo hnutí nebo pozastavení její činnosti. Jinak tato stížnost odkladný účinek *ex lege* nemá. Návrh v případě rozpuštění politické strany směřuje proti pravomocnému rozhodnutí, které je

z formálního a materiálního hlediska v právní moci a je vykonatelné. Politická strana však ještě nezanikla. K tomu může dojít až po oznámení likvidátora, ustanoveného Nejvyšším soudem, že likvidace majetku politické strany byla ukončena.¹⁴ Do doby výmazu je třeba politickou stranu považovat za „registrovanou“. Pokud je jí ovšem pozastavena činnost (§ 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu – dále jen „ZVP“, § 20 odst. 1 zákona o volbách do krajských zastupitelstev – dále jen „ZVK“), kandidátní listinu, popř. přihlášku k registraci podat nemůže. Rovněž rozpuštěná politická strana podle § 13 odst. 3 ZPS se musí svými orgány, pokud jejich pravomoc nepřešla na právního nástupce nebo likvidátora, omezit pouze na činnost související se zrušením strany a hnutí, takže jí je rovněž podání kandidátní listiny, popř. přihlášky k registraci zabráněno.

Podání návrhu podle § 73 odst. 1 sice vyvolá odklad vykonatelnosti, avšak lhůta k jeho podání značí, že se tak může stát v době, kdy již uplyne lhůta k podání kandidátních listin ve volbách. Tato politická strana by se nemohla zúčastnit se svými kandidáty voleb. Nebezpečí vzniku této situace nebrání ani výslovné ustanovení § 15 odst. 2 ZPS, podle kterého nelze pozastavit činnost politické strany a hnutí nebo je rozpustit v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu,¹⁵ zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev krajů do desátého dne po posledním dni těchto voleb. Toto ustanovení však nebrání rozpuštění nebo pozastavení, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s kvalifikovanými důvody podle § 4 ZPS.

Problémy, které v této souvislosti vzniknou, jsou nasnadě. Pokud je podán návrh podle § 73 odst. 1 ZÚS ve lhůtě pro podání kandidátních listin, popř. přihlášek k registraci, strana kandidovat může a volby se stanou určitým druhem plebiscitu o její existenci, neboť i přes potvrzující nález ÚS zůstanou takové politické strany poslanecká, senátorská nebo zastupitelská místa zachována (§ 54 odst. 1, 3 a 5 ZVP a *contr.* čl. 25 Úst, § 49 odst. 1, 4 a 5 ZVK). Nemohou nastupovat pouze náhradníci. ZVP v § 37 stanoví, že pokud dojde ke zrušení nebo pozastavení činnosti politické strany v době po zaregistrování kandidátních listiny, při rozdělování mandátů se k této politické strany a jejím kandidátům nepřihlíží. V případě, že návrh politické strany podle § 73 odst. 1 ZÚS bude úspěšný, vznikne právně neřešitelná situace, jestliže bude ustanovení § 37 ZVP vyloženo tak, že se hlasy pro takovou stranu a její kandidáty nescítají.¹⁶

¹² To však může vyvolat v souběhu s volbami značné právní problémy (viz níže).

¹³ V novější judikatuře dospěl Ústavní soud k závěru, že vztah § 72 odst. 2 a) a § 73 se nevylučuje. Podle jeho názoru Pl. ÚS 30/98, sv. 16, s. 29, č. 243/1999 Sb.) je § 73 ZÚS doplněním § 72 odst. 2 písm. a), nikoli jeho vyloučením (usnesení III. ÚS 197/96, sv. 6, s. 572–573).

¹⁴ Povinnost likvidátora je podat tento návrh do 10 dnů od skončení likvidace (§ 12 odst. 2 ZPS).

¹⁵ Volby do Senátu ovšem byly „celostátními“ v pravém smyslu slova pouze v roce 1996.

¹⁶ Proto je podle mého názoru třeba i takové hlasy sečíst, nelze však na jejich základě přidělovat mandáty. V případě vyhovění návrhu této straně by byl pouze proveden nový přepočít volebních výsledků. V případě senátních voleb takový zásadní problém

3.4. AKTIVNĚ LEGITIMOVANÝ SUBJEKT K PODÁNÍ NÁVRHU PODLE ČL. 87 ODST. 1 PÍSM. J) ÚSTAVY ČR

3.4.1. Rozdíl v aktivní legitimaci politické strany a přípravného výboru k jejímu založení

K návrhu je aktivně legitimována „politická strana“. Tento pojem na rozdíl od jiných států¹⁷ nevyvolává problémy, neboť aktivní legitimace je dána stavem v rejstříku stran a hnutí, který podle § 9 odst. 1 ZPS vede Ministerstvo vnitra jako veřejný seznam, do kterého se zapisují nebo vyznačují zákonem stanovené údaje týkající se stran a hnutí. Pokud návrh podle § 73 podá subjekt, který registrován v rejstříku není, jde o návrh podaný někým zjevně neoprávněným (§ 43 odst. 1 písm. c/ ZÚS).

Aktivně legitimovaným subjektem podle § 73 není přípravný výbor pro založení politické strany. Nicméně určitá jednotlivá práva přípravný výbor má, takže při jejich uplatňování může vystupovat před soudem a v důsledku toho může pro členy vznikající politické strany uplatňovat ochranu ústavně zaručeného práva v čl. 20 odst. 2 LZPS cestou ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR a podle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS,¹⁸ nikoli však postupem podle § 73 ZÚS. Existence přípravného výboru obecně značí, že politická strana ještě nevznikla a není zde proto možno postupovat podle § 73 ZÚS. Jedinou výjimkou, kdy bude jménem již existující (nikoli vznikající politické strany) jednat přípravný výbor je proto situace, kterou umožňuje § 6 odst. 5 ZPS. Tato možnost je omezena do okamžiku ustavení statutárních a dalších orgánů politické strany, nejpozději však lhůtou šesti měsíců od vzniku politické strany. Jinak by muselo Ministerstvo vnitra dát podle § 14 ZPS podnět k pozastavení činnosti takové strany.

3.4.2. Pojem politické strany a její „politické“ činnosti a jeho význam v řízení před Ústavním soudem

Politickou stranou podle § 73 je právnická osoba zapsaná v rejstříku stran a hnutí. Vzniká registrací

nebo na základě skutečností, které ji nahrazují (§ 8 odst. 4 a 6 a § 21 ZPS). Politická strana zaniká dnem, kdy ministerstvo provede její výmaz ze seznamu stran a hnutí (§ 12 odst. 1 ZPS). Právně je tato skutečnost zřejmá z veřejného seznamu a dokladu registrací. Tyto skutečnosti však pouze potvrzují právní existenci strany jako subjektu práva, nedostačují však k posouzení případů, kdy se takto registrovaná politická strana bude moci dovolávat ochrany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR cestou § 73 ZÚS.

Pojem politické strany, jak jej lze dovodit z úpravy v Ústavě ČR, Listině a ZPS je ústavně právně významný, neboť slouží k interpretaci toho, co je vlastně předmětem ochrany v čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR. Z těchto právních předpisů plyne, že ke znakům politické strany možno zařadit:

1. jedná se o zvláštní sdružení (čl. 20 odst. 2 LZPS, § 1 odst. 3 ZPS),
2. občanů ČR (exkluzivita členství – § 2 odst. 3 ZPS),
3. dobrovolné a svobodné (čl. 5 Ústavy ČR),
4. organizované jako právnická osoba soukromého práva (§ 3 odst. 1, § 17 odst. 1 ZPS, též nález č. 296/1995 Sb.),
5. trvalé,
6. účastníci se na po na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy (§ 1 ZPS),
7. mají k tomu účelu politický program, který mohou prosazovat zvláštním způsobem jako je zejména účast na parlamentních, krajských a obecních volbách, účast na místním referendu, aktivity ve sněmovnách Parlamentu atd.,
8. privilegované (speciálně upravené v čl. 5 a čl. 87 odst. 1 písm. j/ Ústavy ČR, volebních předpisech, jednacích řádech, v ZPS, státem zvláštním způsobem finančně podporované a chráněné),
9. vzájemně rovné (rovnost šancí).¹⁹

nevznikne, neboť kandidát přehlášený takovou politickou stranou k registraci se bude považovat za nezávislého kandidáta (§ 62 odst. 10 ZVP).

¹⁷ Naše judikatura proto nemusí definovat pojem politické strany, jak tomu bylo v předmnichovské ČSR (viz např. Bohuslav, č. 5057).

¹⁸ Podle § 6 odst. 2 ZPS je přípravný výbor oprávněn vyvíjet pouze činnost směřující ke vzniku strany a hnutí. Podle jeho § 7 odst. 4 ZPS může podat u krajského soudu určovací žalobu, že návrh na registraci nemá nedostatky tvrzené Ministerstvem vnitra. Podle § 8 odst. 5 ZPS může podat „přípravný výbor“ (nikoli členové přípravného výboru) opravný prostředek ve správním soudnictví k Nejvyššímu soudu proti nezaregistrování. Z toho plyne (§ 72 odst. 1 písm. a/ ZÚS), že se jako účastník takového řízení může rovněž domáhat ústavní stížností ochrany porušených základních práv na soudní ochranu, což by ztrácelo smysl bez toho, že by uplatňoval právo sdružujících se občanů na založení politické strany. Politickou stranu zakládají občané, přípravný výbor je podle § 6 odst. 2 ZPS procesním subjektem, jehož prostřednictvím přitom vystupují. Ustanovení § 6 odst. 2 ZPS stanoví postup, jak lze politickou stranu založit. Občané, kteří jsou nositeli tohoto základního práva musí postupovat zákonem předepsaným způsobem, který zahrnuje vytvoření přípravného výboru. Jeho procesní postavení tak nelze srovnávat s postavením přípravného výboru k založení občanského sdružení podle § 8 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb. (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze 5 A 41/98, Soudní judikatura, roč. 1999, č. 10 ve shodě s usnesením I. ÚS 540/98, sv. 17, usn. č. 2).

¹⁹ Blíže viz pro podmínky ČR FILIP, J.: Ústavní právo. I. díl, 3. vyd., Doplněk, Brno 1999, s. 321–336.

Privilegované postavení politické strany²⁰ a specifický předmět její činnosti je *předmětem ochrany* podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 ZÚS. Ústavní soud zdůraznil ve své judikatuře v obecné rovině takové aspekty jejich činnosti jako tvorbu politické vůle a formaci státní moci cestou volné soutěže politických stran, ochranu před zásahy do této soutěže,²¹ plnění úkolů veřejného zájmu, vyjadřování heterogenních zájmů a potřeb,²² financování specifické činnosti politických stran atd.

3.5. „PRIVILEGOVANÁ“ A OBYČEJNÁ ČINNOST POLITICKÉ STRANY JAKO PRÁVNICKÉ OSOBY

Politická strana jako nositel základních práv a svobod má dvojí postavení. Jednak může podat obecnou ústavní stížnost postupem podle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS, jednak návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 odst. 1 ZÚS. Kdy se tak stane, bude záviset na tom, čeho se bude zásah týkat. Pokud se bude týkat postavení politické strany jako subjektu práva (právní osoby), bude třeba jít cestou podle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS, pokud půjde o zásah do specifické činnosti, která je vlastní pouze politické straně (bez ohledu na to, že jí náš právní řád přiznává právní subjektivitu), bude třeba postupovat zvláštní cestou podle § 73, avšak jen tehdy, půjde-li o zásah v podobě rozhodnutí.

Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR, které je východiskem celé právní úpravy včetně ZÚS, předpokládá existenci *rozhodnutí, které se musí týkat činnosti politické strany*. Činností politické strany jsou nejen aktivity, které vykonává v souladu s ZPS, tj. účast na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Jsou to i jiné aktivity, se kterými ústavní (čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR *pro futuro*) a jiné zákony spojují existenci politických stran a jejich fungování. Kromě volebních zákonů to je např. zák. ČNR č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, zákony o České televizi, o Českém rozhlase, o ČTK a další zákony, jejichž prostřednictvím se politické strany podílejí na formování mediálních a jiných rad, jednacích rády sněmoven.

Činností politické strany jsou ovšem i aktivity, které jsou politickým stranám výslovně zakázány jako např. porušování ústavy a zákonů, odstraňování demokratických základů státu, uchopení a držení moci způ-

sobem zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo potlačování rovnoprávnosti občanů, vykonávání funkcí státních orgánů nebo jejich nahrazování (§ 4 a § 5 ZPS). Stejně tak je činností politické strany činnost, na kterou se ZPS výslovně nevztahuje (např. výlučně výdělečná činnost, výkon náboženství a víry), vyvíjení činnosti na půdě vysokých škol (§ 2 odst. 10 ZVŠ) apod. Bez ohledu na zákaz, vyplývající ze zákona, se tím v souvislosti s § 74 otevírá politické straně možnost cestou návrhu podle § 73, spojeného s návrhem na zrušení ustanovení, které její činnosti brání (§ 64 odst. 1 písm. d/). Konečně jsou to činnosti, které vyvíjí zrušená politická strana, popř. politická strana, jejíž činnost byla pozastavena, za tím účelem, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno.

Zcela nepochybná je ochrana poskytovaná před rozhodnutím Nejvyššího soudu podle § 13 odst. 1 písm. c), § 13 odst. 6 a § 15 ZPS, kterým se politická strana rozpouští nebo se její činnost pozastavuje. Čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR však obsahuje obrat „*jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany*“, který nabízí dvě možnosti výkladu:

1. první vycházející z doslovného výkladu § 79 odst. 1 věty druhé ZÚS, kde se jako další možnost uvádí jen pozastavení činnosti politické strany;²³
2. podle druhé jde o výjimku z obecného pravidla, podle kterého ústavní stížnost nemá odkladný účinek. V opačném případě nic nebránilo ústavodárci v roce 1992, kdy již platil ZPS, aby přesně vyjádřil předmět ochrany. Proto použil neurčitý pojem „*jiné rozhodnutí*“, který je třeba vykládat ve prospěch zvýšené ochrany politických stran. Rovněž tak neobstojí argument zkrácené lhůty mířící na rozhodnutí o existenci politické strany. V § 73 odst. 2 se výslovně hovoří o posledním prostředku ve smyslu § 75 odst. 1, ačkoli jde o jednostupňové řízení před Nejvyšším soudem. V takovém případě by stačilo výslovně uvést, že je třeba podat návrh do 30 dnů od rozhodnutí Nejvyššího soudu, neboť rozhodnutí žádného jiného orgánu by nepřicházelo do úvahy.

Obrat „*jiné rozhodnutí*“ je proto neurčitý pojem, který dopadá na jakékoli autoritativní rozhodnutí orgánu veřejné moci, které se týká činnosti politické strany. Nepůjde proto na rozdíl od § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS pouze o rozhodnutí, které představuje zásah do

²⁰ V judikatuře Ústavního soudu se touto otázkou blíže zabývá náleží Pl. ÚS 26/94 (Sb.n.u., sv. 4, s. 113).

²¹ Mimo náleží v předchozí poznámce viz též náleží Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.) k problematice novely volebního zákona č. 204/2000 Sb.

²² K tomu zejména usnesení IV. ÚS 331/98, sv. 11, s. 359, které se týká problematiky ústavnosti tzv. opoziční smlouvy (Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí).

²³ Rovněž § 73 odst. 2 ZÚS, kde je stanovena lhůta 30 dnů, by nasvědčoval tomu, že se tím sleduje urychlené vyjasnění situace, kdy je politická strana sice pravomocně zrušena, ale stále ještě má možnost podat návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR, který má *ex lege* odkladný účinek.

základních práv a svobod politické strany, nýbrž i do její činnosti, která je chráněna i na úrovni obyčejného zákona. Tento pojem nelze ani vykládat extenzivně. Pod „rozhodnutím“ je třeba chápat individuální právní akt, nikoli např. zákon, který se týká činnosti politické strany (např. ZVP, ZPS, jednacích řádů sněmoven) a je v rozporu s Ústavou ČR.²⁴

Před jinými formami zásahů orgánů veřejné moci jsou politické strany chráněny jako jiné právní osoby ústavní stížností, i když v judikatuře ÚS nejde o jednoznačnou záležitost. V odmítavém usnesení III. ÚS 197/96 (sv. 6, s. 572–573) Ústavní soud rozhodl, že podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 odst. 1 ZÚS je politická strana oprávněna podat svůj návrh jen v případech ústavně přesně určených, tj. toliko v případech jejího rozpuštění nebo jiného rozhodnutí (orgánů veřejné moci) dotýkajícího se její činnosti, takže se nemůže obracet na ÚS s ústavní stížností, ač je podle zákona rovněž právní osobou. Privilegovanost politických stran tak byla vyložena jako by šlo o jejich diskriminaci. Pokud by byla vyloučena obrana politických stran před jiným zásahem než rozhodnutím (nebo opatřením), nemohla by se např. bránit proti označení za extrémistickou stranu v projevu ministra vnitra nebo ve zprávě o činnosti BIS, rozpuštění shromáždění, které pořádala apod. Tento právní názor byl překonán v nálezů Pl. ÚS 30/98 (č. 243/1999 Sb.).

Základním problémem je zde možnost státu určovat podmínky vzniku, zániku, činnosti a vnitřní organizace politických stran. Politické strany musejí vznikat jako výsledek svobodného rozhodnutí jejich budoucích zakládajících členů a jsou v tomto směru odděleny od státu. Demokratický právní stát má povinnost takové jejich postavení zajistit.

Z právního hlediska jde o postavení politické strany jako právní osoby a současně nositele základních práv a svobod. Pokud uznáme tuto hypotézu, tak se musíme vypořádat mimo jiné s problémy jako je:

- odlišení základních práv politické strany a „obyčejných“ práv politické strany;
- odlišení základních práv přímo plynoucích z uznání významu politické strany, základních práv souvisejících s vlastní činností politické strany (ve smyslu čl. 5 Ústavy a § 1 ZPS) od jiných základních práv politické strany;
- vymezení základních práv, jejichž nositelem je

politická strana jako každá jiná právní osoba a dalšími.²⁵

3.5.1. Odlišení „privilegovaných“ a „jiných“ práv politické strany

Vzniká otázka, zda je vůbec třeba rozlišovat „privilegovaná“ a „jiná“ subjektivní práva politické strany. Je to však nutné, neboť to plyne ze zvláštní konstrukce § 73 ZÚS, který právě z tohoto důvodu poskytuje ochranu i „obyčejným“ právům politických stran, nejen právům ústavně zaručeným. V judikatuře ÚS tato otázka prakticky není řešena. Privilegované ústavní postavení politických stran včetně jejich zvláštní ochrany před Ústavním soudem vyvolává otázku, která práva lze v této souvislosti uvést. Z hlediska obsahu čl. 5 Ústavy ČR by bylo možno uvést práva, která jsou podstatou jejich existence:

- všechny formy účasti na svobodné soutěži politických stran podle čl. 5 Ústavy ČR,
- svobodu tvorby a sledování politického programu,
- svobodu prosazování zájmů určité skupiny obywatelstva (princip plurality),
- rovnost šancí politických stran (omezená ZVP),²⁶ která má množství projevů ve volebním zákoně, jeho ustanoveními je však pouze konkretizována, nikoli vymezena,
- právo na zvláštní ústavní ochranu vůči pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné moci²⁷ především o právní existenci politické strany (úst. právo sui generis v čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR).

Kromě toho jsou politické strany s ohledem na čl. 22 Listiny ve zvýšené míře ústavně chráněny v oblastech, které přímo souvisejí s jejich funkcemi. Zde je třeba zejména uvést:

- svobodu projevu, právo vyhledávat a zejména šířit informace jako základ pro politickou činnost,
- právo petiční,
- právo shromažďovací v podobě pořadatelství (strana se shromáždit nemůže, jen její členové),

²⁴ Pokud by mělo být toto ustanovení takto vykládáno, byl by zpochybněn taxativní výčet oprávněných navrhovatelů v § 64 odst. 1 až 4 a především § 73 odst. 3, který nepochybně mluví na použití § 74 (viz blíže) i pro případ návrhu politické strany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 odst. 1. Rovněž z § 73 odst. 2 plyne, že by mělo jít o ochranu subjektivního práva politické strany (práva na činnost sledující zvláštní politický cíl).

²⁵ Blíže k tomu FILIP, J.: Politické strany jako subjekt práv a subjekt základních práv a svobod. In: Právna úprava politických stran. ÚSP SAV Bratislava 2000, s. 43–48.

²⁶ Jde především o stanovení uzavírací klauzule ve výši 5 % pro samostatně kandidující strany a zvýšenou o 5 % za každého dalšího člena koalice.

²⁷ Před jinými formami zásahů orgánů veřejné moci jsou chráněny jako jiné právní osoby ústavní stížností, i když v judikatuře Ústavního soudu ČR nešlo o jednoznačnou záležitost. Viz výše zmíněné odmítavé usnesení III. ÚS 197/96 (sv. 6, s. 572–573).

- právo sdružovací v čl. 20 odst. 1 Listiny (koalice, jiná sdružení právnických osob, která nesledují politické cíle, např. podnikatelské v zákonem omezeném rozsahu).

Zvláštní oblast představují jednotlivé složky kolektivního sdružovacího práva. Půjde zejména o právo na existenci, které je chráněno soudně, v případě politických stran dokonce zvláštním typem ústavní stížnosti (čl. 87 odst. 1 písm. j/ Ústavy ČR). Dále je to přirozeně právo sdružení svobodně vyvíjet svou činnost, kterou si vytklo v zakládacím aktu (smlouva, stanovy).²⁸

Sem jistě patří i nábor členstva, získávání prostředků pro činnost, pokud je zákon nezakazuje. Pochopitelně i sdružení se mohou sdružovat. V případě politických stran to však zákon výslovně zakazuje. Ústavní povaha tohoto zákazu je sporná.

Se sdružovacím právem jsou spojeny nutné atributy každého sdružení – sídlo, název, orgány, které jeho jménem jednají. I tyto části jsou proto chráněny podle čl. 20 odst. 1 Listiny, popř. speciálními ustanoveními Listiny, v případě politických stran čl. 20 odst. 2, čl. 22, čl. 3 odst. 1 Listiny. Hranice jejich ochrany však stanoví až konkretizující zákon. Tak např. název politické strany je chráněn tak, že se od něj musí „výrazně odlišovat“ názvy jiných politických stran.

Politická strana má jako právnická osoba, která nepůsobí právě při svobodné soutěži politických sil a politických stran, celou řadu dalších základních práv.²⁹ Některá z nich jsou sporná, neboť je někdy nelze jednoznačně oddělit od speciálního poslání politických stran, kterým je především zprostředkování občanům jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy (§ 1 ZPS).³⁰ Je proto obtížné předem odlišit, kdy se bude postupovat podle § 72 odst. 2 písm. a) nebo § 73 ZÚS.

3.5.2. Základní práva politické strany po jejím zrušení, popř. pozastavení její činnosti

Zde je nutno odlišit toto jednání z hlediska zásahu do individuální a kolektivní svobody sdružování. Osobně se kloním k názoru, že s ohledem na právní subjektivitu politické strany takový zásah směřuje především proti kolektivní svobodě sdružování a pro-

ti právu politické strany na existenci. Proto oprávněným subjektem k podání takové ústavní stížnosti podle § 73 budou statutární orgány politické strany, nikoli její jednotliví členové. Tuto koncepci nepochybně vyjadřuje i procesní úprava zániku politické strany jako subjektu práva. Ústava ČR v čl. 87 odst. 1 písm. j) a v § 73 ZUS vychází z toho, že takovou ústavní stížnost podá politická strana. Jednotlivý člen rozpuštěné strany by musel být považován za zjevně neoprávněného navrhovatele již proto, že nemohl být účastníkem řízení o rozpuštění. Naopak by zase důsledky rozpuštění strany neměly postihovat jednotlivé členy jako od strany odlišné právní subjekty.

Pokud se taková politická strana rozpadne na několik frakcí, z nichž každá uplatňuje své právo vystupovat jako statutární orgán, musí se ÚS vypořádat s otázkou, kdo je v tomto případě oprávněným navrhovatelem. Pravidla pro ustavování orgánů politické strany a zastupování politické strany jsou předepsána v § 6 odst. 2 písm. b) bod 6 a 7 ZPS, podle kterého musí být ve stanovách upraveno, které orgány včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních, způsob jejich ustavování a vymezení jejich oprávnění, způsob, jakým statutární orgány jednají a podepisují, zda a v jakém rozsahu mohou činit právní úkony jménem strany a hnutí i jiní členové či pracovníci. Dosud tento problém v judikatuře nebyl řešen.³¹ Podle mého názoru by měl Ústavní soud jednat nepochybně s tím, se kterým jako se statutárním orgánem jednal při svém rozhodování Nejvyšší soud.

3.6. POVAHA ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU PODLE § 73 ZÚS

Ústavní soud nevystupuje při rozhodování podle § 73 jako odvolací instance vůči Nejvyššímu soudu. Jde o přezkum pravomocného rozhodnutí jiným soudem, který nepatří do soudní soustavy završené Nejvyšším soudem. Věc se proto vrací k novému rozhodnutí Nejvyššímu soudu, který ji znovu posoudí, jsa v přezkoumaném rozsahu vázán právním názorem Ústavního soudu. Ten tak nerozhoduje o dané věci, např. o rozpuštění politické strany, jejím majetku, mandátech náhradníků na místa poslanců nebo zastupitelů (např. § 54 odst. 3 ZVP). Případně nezákonné nebo neústavní rozhodnutí se pouze zruší a na základě principu kasačního věc vrátí Nejvyššímu soudu a u jiných

²⁸ Pokud však jde o uplatňování základních práv jednotlivých členů sdružení, musí je uplatňovat oni sami, i kdyby za tím účelem vytvořili zvláštní sdružení. To je jejich jménem u Ústavního soudu uplatnit nemůže. Srov. Sb.n.u., sv. 2, usn. č. 22, sv. 3, usn. č. 3 (Spolek čes. občanů), sv. 5, usn. č. 2 (Spolek na ochranu práv).

²⁹ Např. právo vlastnit majetek a právo na dědění, právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů v informačních systémech. Zcela zásadním problémem je zpravodajské sledování činnosti politických stran BIS (tzv. Kalvodova aféra), právo na ochranu přepravovaných zpráv, právo na ochranu před neoprávněnou domovní prohlídkou, v omezené míře právo podnikat, právo na soudní a jinou právní ochranu.

³⁰ Např. otázka ochrany dobrého jména politické strany může mít jiný význam při nařčení z nezaplacení nájemného a jiný při útoku ve volební kampani, kdy bude označení za ústavě nepřátelskou nebo extremistickou stranu. Obdobně v případě vyvlastnění budovy, ve kterém politická strana sídlí může být běžným opatřením, ale i útokem na svobodnou soutěž politických stran a sil.

³¹ Souvisí i s otázkou uznání plné moci k právnímu zastoupení rozpuštěné strany.

rozhodnutí jinému příslušnému orgánu. Jde o výraznou komplikaci oproti zahraničí, kde tyto otázky řeší přímo ÚS.

V § 82 odst. 2 písm. c) ZÚS je předepsána formulace výroku vyhovujícího nálezu. V něm by měl Ústavní

soud vyslovit, v čem je rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí dotýkající se její činnosti v rozporu s ústavními nebo jinými zákony. V návaznosti na to se podle § 82 odst. 5 napadené rozhodnutí zruší.

Attending Law School in the United States

Christina E. Wells*

INTRODUCTION

This article discusses the operations of law schools in the United States, including admissions requirements, law school curricula, and post-graduation employment options and requirements. Its information is general in nature and persons wishing to gain further information should understand that schools differ slightly from one another. Those interested in information regarding specific schools should consult them either through direct contact with schools or the Internet, where most schools have web-pages.

GAINING ADMISSION TO LAW SCHOOL

In the United States, the law degree is a graduate degree. Thus, in order to attend law school, a student must have received an undergraduate degree from an educational institution. The typical undergraduate degree involves a four-year program of study which students usually embark upon after secondary school. After receiving that degree, or just prior to their receipt of the degree, students interested in law will apply for admission to one or more law schools. Other than the requirement that students have an undergraduate degree, there are no substantive curricular requirements for applying to law school. In fact, the backgrounds of students applying to law schools is quite diverse, with areas of emphasis ranging through English Literature, Political Science, History, Psychology, Chemistry, and Engineering.

Because, there are no substantive curricular requirements, however, most law schools require that students take an entrance exam in addition to obtaining an undergraduate degree. That examination is called the „Law School Admissions Test“ or „LSAT“ and is administered on a nationwide basis. The LSAT is de-

signed to test students' critical thinking skills. Consequently, it does not test students on simple knowledge of facts. Rather, it tests them on their abilities to think logically, solve problems, and communicate. It is not necessary to obtain a certain score in order to „pass“ the LSAT. Instead, it works on a sliding scale and depends upon the schools to which a student applies. A student who does very well on the LSAT and who has excellent grades will probably be accepted at most schools to which she applies, including the most elite law schools such as Harvard, Yale, University of Chicago, Columbia, and Michigan. That student will then choose which school she will attend. Students who score well but who do not obtain the highest marks still may gain admission to one of the many other law schools in the United States. Again, many students will have several options and will choose the law school they think best fits their needs.

THE LAW SCHOOL CURRICULUM

The law school curriculum varies widely depending upon which year the student is in. The first year curriculum is markedly different from the curriculum in the second and third years. This section will discuss the curricular requirements and teaching styles associated with the various stages of law school.

The First Year. In the first year of law school, the students primarily take required courses which, at most schools, include Contracts, Property, Torts, Criminal Law, and Civil Procedure. These courses are important because they establish common law and statutory principles that are foundational to all of American law. Typically, first year students will attend these classes with the same group of students. That is, entering first year students are split into subsets of two or three groups. They then attend all of their clas-

* Christina E. Wells, Associate Professor, University of Missouri School of Law, Columbia, Missouri & Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic

ses with that subset of students. This set-up allows students to become acquainted with one another and their professors, and to achieve a certain comfort level in the classroom. This comfort level is especially important because most first year classes are taught using the „Socratic Method,“ a basic tool of American legal education.

The Socratic Method is a teaching style that eschews lecturing in favor of a dialogue between the professor and student. The method assumes that students have studied or briefed a series of assigned judicial decisions before coming to class. The decisions are excerpts from judicial opinions, which provide a summary of facts associated with the case as well as statements of law. The professor calls upon students to engage in a question-and-answer exchange, which often involves several class members, and which covers topics ranging through the state of the law, the policy reasons underlying the law, and potential criticism of the judge's reasoning and/or outcome of the case. The dialogue often includes more questions than answers. The learning experience occurs in the interchange between teacher and student as well as among the students themselves. Use of the Socratic Method hones students' minds, develops their respect for the many factual variations and constant evolution of the law, and creates a sensitivity to essential differences among issues, policies, reasons and arguments.

In these required courses, the professor will generally administer a written final examination consisting of several hypothetical factual situations at the end of the semester. The students are asked to explain and support the likely outcome of this situation given the principles they have learned throughout the class. As with the Socratic Method discussed above, the exam is designed to hone the student's ability to think critically and to solve problems even though they may not have faced the exact problem in the past.

In addition to the required courses listed above, most students are also required to take a legal writing course. This course prepares students to engage in the technical writing that is a large part of a lawyer's duties. The course is generally taught by giving students hypothetical factual situations and asking them to write documents similar to what a lawyer would write in the same circumstances. Thus, students in a legal writing class will often draft opinion letters to clients, memoranda to supervising attorneys summarizing the law of a particular issue, and briefs to be filed in the trial or appellate courts regarding a particular legal issue. Typically, these courses do not involve one draft of such documents. Rather, most writing instructors require their students to rewrite their documents so that the students are better able to identify and avoid mistakes in the future.

The Second/Third Years. In the second and third years, students generally take classes according to their interests. A wide variety of courses are avail-

able to students in these years, including courses in constitutional and civil rights law, employment and labor law, business law, international law, administrative law, criminal law, taxation law, and a wide variety of litigation and business skills courses.

The format and teaching methods of these classes varies dramatically. Some courses, especially large courses surveying an area of the law, tend to rely on the teaching methods used in the first year – that is, they often use a Socratic teaching style. Other courses, especially small, specialized seminars, rely primarily on voluntary discussions between students and the professor. In such courses, students often have a primary role in carrying on the conversation about a particular topic. Litigation and business skills courses provide a very different opportunity for students. Such courses involve mock legal situations from which students learn by „doing.“ Thus, students in a „Trial Practice“ course are given mock lawsuits. They will spend most of the semester performing the tasks necessary to prepare for a trial, such as interviewing witnesses, asking for civil discovery, taking depositions, and filing pleadings and motions. The course culminates in a mock trial for which there will be judges and jurors.

Finally, many schools have „live“ clinics. These clinics provide students with actual legal experience in real-life situations. Students are often required to obtain a special certificate from the State allowing them to practice law prior to graduation. Their work in school-run clinics usually involves representation of impoverished individuals in cases ranging from landlord-tenant cases to domestic violence situations. The University of Missouri-Columbia, at which I work, has two such clinics. The Domestic Violence clinic allows students the chance to represent women and children who are the victims of familial violence. The Criminal Clinic gives students the chance to assist the local prosecutor in pursuing criminal convictions.

The testing methods in the second and third year courses varies as dramatically as does the format of the classes. In typical survey courses, most students take a three hour written examination similar to those administered in the first year. In seminar courses, most students are required to write a scholarly paper on a topic related to the course. These papers are anywhere from 20-50 pages in length, depending on the Professor's requirements, and involve substantial research and writing, including multiple drafts of the paper. Many professors teaching seminars also require students to orally present their papers to the class and submit to questions about their papers. In the skills courses, students are graded on the quality of their written and oral work product. Most clinical students are graded simply on a pass/fail basis, depending upon their participation during the semester.

Non-Curricular or Non-traditional Curricular Activities. Most schools provide students with opportunities outside of the tradition classes listed

above. The brightest students are usually asked to participate in the school's „Law Review.“ This is a written journal, usually published four times a year, that is run entirely by the students. They act as authors and editors of their own pieces as well as editors of pieces written and submitted by law professors. Law Review is usually considered to be the most prestigious of all non-traditional curricular activities. Many students also participate in a series of oral competitions. Such competitions include moot court, negotiation, arbitration and mock trial competitions. Most such competitions provide students with an opportunity to compete with other law students from around the country for the coveted position of being the best oral advocates in the nation.

Depending upon the school, students may receive curricular credit for Law Review and oral advocacy competitions

POST-LAW SCHOOL

The Juris Doctor Degree. A student who successfully completes the three years of law school graduates with a juris doctor degree (J.D.). A student graduating with a J.D. degree, however, will not necessarily practice law. Many students will instead work in the business and finance areas, using the knowledge gained in law school to aid their performance. In addition to attaining the J.D., graduates who want to practice law must take a comprehensive examination called the Bar Examination. The Bar Examination is administered over a 2-3 day period and involves a series of questions regarding various legal topics. Each state administers its own examination and anyone desiring to practice law in that state must pass that examination. Part of the examination is administered uniformly throughout the nation via multiple choice questions on basic areas of law. The other portion of the examination is left to each State's preference and consists of essay questions on more specialized, state-specific areas of law. A student who fails the Bar Examination may take it again until she passes. The examination is generally given twice a year.

The LLM Degree. Many schools offer a Master of Laws („LLM“) degree in addition to the J.D. degree. LLM degree programs usually involve a 1-2 year course of study in a specialty area, such as taxation, dispute resolution, or international law. Students seeking an LLM degree must have a J.D. If the program admits international students, they must have attained a degree equivalent to the J.D. The LLM does not entitle its holder to take the bar examination or to practice law. It is simply a masters degree as in other academic disciplines. This poses few problems for students from the United States who already have J.D. degrees. International students, however, should

be aware that, in order to practice law in the United States, they usually must receive a J.D. degree from a school within the country.

WHO TEACHES IN LAW SCHOOLS?

The vast majority of teachers in law schools are full-time professors who are either tenured or on the tenure track. Almost all professors have J.D. degrees and many of them practiced law prior to join the law faculty. Increasing numbers of professors also have doctorates in a different subject, such as sociology or political science, in addition to their J.D. Most law school professors join the faculty as assistant professors without tenure. Over the course of 4-8 years, those assistant professors will engage in a combination of teaching and scholarly writing in an attempt to gain „tenure“ which gives them substantial job security. The tenure system in American universities is designed to give successful candidates a measure of academic freedom to teach, study and write about issues without fear of retaliation from university officials or others who find those ideas repugnant. A grant of tenure signifies that an assistant professor has successfully demonstrated an ability to teach and to engage in scholarly debate. Assistant professors are generally promoted to associate professors after they receive tenure. After an additional period of time, in which an associate professor tries to enhance her scholarly reputation with additional teaching and scholarly works, she may be promoted to full professor. An award of full professor signifies that a scholar is a national, or even worldwide, authority in their chosen area of expertise.

A smaller number of professors on the faculty are not on the tenure track. Such professors are usually on what is called a „clinical“ track. They are primarily responsible for teaching writing and skills course or for running the live clinics discussed above. Clinical professors have titles similar to tenure track professors although there is usual a „clinical“ designation in the title - i.e., „Assistant Clinical Professor“ or „Associate Clinical Professor.“ Due to their heavy teaching loads, most clinical professors are not responsible for writing the same types of scholarly articles as are tenure-track professors. As a result, they are not eligible for tenure but are instead given renewable long-term contracts.

Law schools may also occasionally employ a few part-time or adjunct teachers. Such teachers are usually practitioners of law in a particular field who are hired to teach one class in their specialty area. Many adjunct professors teach skills or drafting courses although some teach substantive courses such as administrative law or patent law. The area in which adjuncts teach depends upon the curricular needs of a given school.

CLASSROOM AND OTHER ACADEMIC MATERIALS

As discussed above, the law school classroom involves substantial interaction between professor and student. Most professors rely on materials quite different from an ordinary textbook. Instead professors typically use a „casebook“ which contains excerpts of judicial decisions for discussion. The decisions are arranged in an order to facilitate discussion regarding the evolution of the law and related policy issues. Casebooks also often contain excerpts of scholarly writings and specific questions or problems designed to aid the student in thinking about particular topics. In seminars especially, professors will rely more heavily on scholarly and extralegal material, such as sociological, psychological, or philosophical readings, to supplement discussion of particular legal issues. Many professors write their own casebooks for themselves and for sale to others.

The law school classroom is becoming increasingly electronic as we move into the twenty-first century. A few schools are entirely electronic, equipping all of their students with laptop computers and using only digital versions of casebooks. The bulk of schools do

not go quite this far but they usually have electronics in the classroom. At the University of Missouri, we have computer/projectors in almost every classroom, which allows professors to use such programs as Microsoft PowerPoint and to access the Internet in the classroom. Many professors require that students use the Internet in some form as part of the class requirements. Such use occurs in the establishment of web-based discussion groups in which students are required to participate or in the requirement that students perform a research project using only Internet materials. Long-distance learning is also becoming popular at some law schools as the Internet allows professors to teach and communicate with students all over the country.

In order to ensure adequate access to computers and the Internet, most law schools maintain large computer laboratories for student use. Most are associated with the law library which is usually attached to the law school facilities. The library also contains a vast number of monographs, reporters of legal decisions, statutory and regulatory compilations, legal journals and other scholarly materials available for both student and faculty research.

Spolkové právo: právně samostatné organizační jednotky

Ivo Telec*

I. ÚVOD

Právní otázka spolkových organizačních jednotek jako právnických osob patří mezi témata, která mohou mít až nečekaný hospodářský význam. Přitom až na výjimky se jedná o téma považované za právně marginální, které je na okraji hlavního proudu právního zájmu. Ve skutečnosti nejde o věc nijak okrajovou, uvědomíme-li si například, jak poměrně vysoké finanční dotace český stát někdy poskytuje z příslušných rozpočtových kapitol na zájmovou činnost některým spolkům. Neposkytuje je pouze stát, ale i některé jiné subjekty veřejného práva z veřejných rozpočtů. Zda-

leka však nejde pouze o to, kdo je příjemcem dotací a kdo je investuje či využívá. Mnohem více jde o právní bezpečí a zároveň o ničem (ani právním předpisem) nenarušenou atmosféru svobody.

Mít jistotu o právním postavení jednotlivých spolků a jejich právně samostatných organizačních jednotek je věcí **právního bezpečí** a jistoty smluvních vztahů.

V tomto právně pozitivistickém pohledu rozvádím některé myšlenky ze svého díla předchozího, na něž navazuji.¹ Stejně tak si všímám, ač opožděně, právnícké diskuse k tomuto specifickému tématu.²

Na zvolené téma je třeba nahlížet pohledem dvou

* Doc. JUDr. Ivo Telec, CSc., Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Viz TELEC, I.: Spolkové právo. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 1998. Též srov. další literaturu a judikaturu tam uvedenou a pozdější; viz např. R 15/95, rozs. 94/97 (Soud. judik.), usn. ÚS 50/98. Z další literatury viz např. TELEC, I.: Vzor spolkových stanov. 1. vyd. Brno: Spolek na ochranu soutěžitelů a spotřebitelů 1998.

Při psaní tohoto příspěvku jsem též vycházel z dokumentace spolkového a nadačního práva, vedené katedrou občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

² Viz CHALUPA, L.: Právní subjektivita organizačních jednotek občanských sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb. Právní rádce, 1998, č. 1, s. 9–10. ŠAMOŘIL, K. – POŠÍVALOVÁ–PALSOVÁ, M.: Právní subjektivita organizačních jednotek občanských sdružení. Právní rádce, 1998, č. 5, s. 40.

českých, původně československých, spolkových zákonů. Ty mají, jako zvláštní soukromoprávní zákony, přednost před obecnou úpravou právnických osob v obecných ustanoveních občanského zákoníku, která se uplatní pouze podpůrně. Leč zrovna v našem případě významně, jak ještě dále uvidíme.

Jedná se o tyto dva zvláštní zákony: *zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů*, ve znění pozdějších předpisů, a *zákon č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice*, ve znění pozdějšího předpisu. – Odmyslíme-li si neodmyslitelné, a to ustanovení čl. 20 *Listiny základních práv a svobod* o politickém právu spolčovacím, jako o lidském právu ústavně zaručeném, které má na území České republiky každý, tedy i každý cizinec bez ohledu na mezistátní vzájemnost.

Oba předpisy českého spolkového práva měly být s účinností od 1. 1. 2001 zrušeny a nahrazeny novým a jediným spolkovým zákonem. Ten měl mj. obnovit dnes opuštěný spolkový rejstřík (katastr) s veřejnou sbírkou listin. Vládní návrh tohoto nového zákona však Poslanecká sněmovna – značně neuváženě a pod právně neodborným vlivem – zamítla v květnu 2000.³ Nutno říci, že obnově spolkového rejstříku, resp. katastru dříve nic nebránilo. Bylo možné ji provést poměrně jednoduchou novelou, o které se léta jen hovořilo.

Klíčovým ustanovením je v našem pohledu § 6 odst. 2 písm. e) cit. zák. č. 83/1990 Sb., podle něhož je – *ad eventum* – obligatorní obsahovou náležitostí stanov též ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem. Pokud jde o cit. zák. č. 116/1985 Sb. platí v tomto ohledu, že se řídí analogií se zákonem o sdružování občanů, resp. postupem jeho přiměřené aplikace; (viz § 5 a § 6 odst. 2 cit. zák. č. 116/1985 Sb.).

Pro zjednodušení pohledu vycházím z předpokladu, že organizační jednotka jednající svým jménem je právní osobou, jak jí má na mysli ustanovení § 18 a násl. obč. zák.

Vycházím též z toho, že má-li být organizační jednotka spolku právně samostatná, tedy, má-li být právní osobou, musí mít stanoveny všechny zákonné atributy právní osoby, jak je stanoví soukromé právo, neboť jde o právní osobu (a to o korporaci) soukromého práva. Nemusí tak být ve stanovách určeno *expressis verbis*, nicméně stanovení těchto obecných právních atributů musí ze stanov alespoň vyplývat. Jedná se o určení názvu, sídla a jednatelského oprávnění (statutárního orgánu) právně samostatné organizační jednotky; (viz § 19b až 20 obč. zák.).

Nicméně obecnými právně teoretickými otázkami

mi právnických osob se přitom nezabývám.⁴ Nezabývám se ani legálními pojmovými znaky právní osoby podle občanského zákoníku, které platí i pro náš případ.

Terminologicky se přidržuji starších právních výrazů „hlavní“ a „vedlejší“ spolek, původně převzatých do českého odborného názvosloví právního ze spolkového práva rakouského, které považují za právně výstižné a slohově ústrojné i dnes.

II. DOBA 1989 – 31. 12. 1991 A DÁLE

a) POLITICKÉ PRÁVO SPOLČOVACÍ

Naznačená doba je počítána od času obnovy státem liberálně chápaného politického práva spolčovacího, k níž došlo na konci roku 1989 v bývalém Československu. Ještě na počátku této doby obecně platil, pokud šlo o vznik spolku jako právní osoby, koncesní systém podle tehdejšího zákona č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních, ve znění pozdějších předpisů, a podle některých dalších tehdejších předpisů. Výjimkou byl – pod tlakem mezinárodního společenství – vznik pouze odborových organizací

V březnu 1990 byl tento zákon z doby nesvobody zrušen a nahrazen dosud platným cit. zák. č. 83/1990 Sb., který je obecně pojat na veřejnoprávním principu registrace a u odborových organizací a organizací zaměstnavatelů ještě volněji.

U organizací s cizím prvkem neboli u zahraničních spolků působících na našem území v režimu cit. zák. č. 116/1985 Sb. však nedošlo k upuštění od uplatňování státně koncesního režimu ani do dnešních dnů. Soudě alespoň podle přetrvávající správní praxe Ministerstva vnitra. Mělo se tak stát až v roce 2000 s účinností od 1. 1. 2001, a to pomocí nového, ústavně konformního, spolkového zákona. Jak již bylo řečeno, jeho vládní návrh nebyl přijat.

Nutno však uvážit ustanovení § 6 *ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky*.

Jelikož příslušná ustanovení cit. zák. č. 116/1985 Sb. nebyla uvedena do souladu s Listinou, pokud jde o politické právo spolčovací, zůstávají sice platná, nicméně od 1. 1. 1992 ztratila účinnost. Na tom nic nemění ani pozdější dekonstitucionalizace cit. úst. zák. č. 23/1991 Sb. na obyčejný zákon, ústavně provedená roku 1992 (při zachování jeho formálního označení „ústavní“ zákon).

Z těchto ústavních důvodů vyplývá, že ani ve

³ K vládnímu návrhu tohoto zákona viz STUNA, S. – ŠVESTKA, J.: Nad některými otázkami připravovaného zákona o spolcích. Právní rozhledy, 1999, č. 10, s. 517 an. Kritiku sněmovního zamítnutí vládního návrhu tohoto zákona viz ADÁMKOVÁ, K.: O potřebnosti „nepotřebného“ zákona o spolcích. Právní rozhledy, 2001, (v tisku).

⁴ K tomu viz např. HURDÍK, J.: Právní osoby. (Obecná právní charakteristika). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita 2000, s. 119 an.

správní praxi nesmí být postupováno podle neúčinných, ač stále platných, zákonných ustanovení. To, že tato ustanovení byla přijata v době nesvobody a že se v nich uplatňoval tuhý státní dirigismus je právně pozitivisticky vzato jen další sociální skutečností navíc. Sama o sobě však tato historická skutečnost nemá význam na platnost ani účinnost citovaného zákona z roku 1985.

b) SPOLKOVÉ HOSPODAŘENÍ A VLASTNICTVÍ

Ani předpis z roku 1951, ani předpis z roku 1985, resp. 1990 neměl, resp. nemá bližší anebo jakkoli zvláštní ustanovení o majetkoprávním postavení právně samostatných organizačních jednotek. Zákon z roku 1990 ponechává tuto věc stanovám. Ponechává ji tedy na vůli hlavního spolku jako zakladatele svých organizačních jednotek.

Dříve tomu tak bylo proto, že v námi sledované době platila – a československé spolkové právo legislativně-systematicky doplňovala – ustanovení hospodářského zákoníku o hospodaření občanských sdružení (dříve „společenských organizací“); (viz část čtvrtá, § 97 an. hosp. zák.)⁵ Velkou a podstatnou novelou hospodářského zákoníku, účinnou od 1. 5. 1990, byla tato ustanovení sice terminologicky pozměněna, nicméně jejich obsah a účel zůstal nezměněn a platil do konce roku 1991; tzn. do té doby, dokud platil hospodářský zákoník (do 31. 12. 1991).

V době před 1. 1. 1992 platilo podle § 101 hosp. zák., že spolkové stanovy mohly určit, které „nižší organizační složky“ a „ústřední orgány“ mohly svým jménem nabývat práv a zavazovat se. Zákoník znal i některé zvláštnosti majetkoprávní, které korespondovaly dobovým (a posléze přežívajícím) právním doktrínám, institutům, terminologii a politické a právní ideologii.

Jednalo se například o ustanovení § 100 odst. 2 hosp. zák., podle něhož před 1. 1. 1992 dispozitivně platilo, že majetek občanských sdružení (rozuměj spolků) byl ve vlastnictví organizace (rozuměj hlavního spolku) jako celku, pokud stanovy neurčily jinak.

Pro „nižší organizační složky“ a „orgány“ – pokud stanovy určily, že byly právníckými osobami – v té době platilo, že k majetku hlavního spolku jako celku, který využívaly k plnění svých úkolů, měly zákonné právo hospodaření. Neměly k němu právo vlastnické, neboť tento majetek nebyl jejich. Rozsah práva hospodaření s cizím majetkem byl vymezen stanovami nebo opatřením ústředního orgánu spolkové; (viz § 101 hosp. zák.). S tímto majetkem, k němuž měly právo hospodaření, však měly spojeno nejen právo

užívací, ale též právo dispoziční, spojené s vlastní majetkovou odpovědností; (viz § 103 hosp. zák.).

O tomto starém československém právu hospodářském (a spolkovém) se zmiňuji takto podrobněji z toho důvodu, že některá jeho omezení dodnes ve spolkovém právním životě přežívají. Přežívá přitom spíše jen to, co omezuje právně samostatnou organizační jednotku ve prospěch hlavního spolku jako celku. To, co se v této souvislosti naopak vyskytuje méně, je bývalá dispoziční volnost vedlejších spolků, pokud se jednalo o nakládání s majetkem celku.

Hospodářský zákoník byl zrušen s účinností od 1. 1. 1992 obchodním zákoníkem. Nový obchodní zákoník nemá žádné ustanovení, které by upravovalo předchozí spolkovou materii, jak ji znal předchozí hospodářský zákoník.

Ani občanský zákoník, který byl podstatnou měrou novelizován roku 1991 s účinností ke dni 1. 1. 1992 a který od té doby stanoví obecnou úpravu právníckých osob, nemá žádné ustanovení, které by upravovalo předchozí spolkovou materii, jak byla stanovena v hospodářském zákoníku. Občanský zákoník, stejně jako ani obchodní zákoník, neřeší otázku spolkového vlastnictví ani otázku jiných hospodářských poměrů spolkových. (Vyjma obecného případu zániku.) Není ani žádný věcný důvod, proč by tak měl činit.

Nicméně ani zákon o sdružování občanů nemá (a nikdy neměl) ustanovení o spolkovém vlastnictví. Pouze hovoří o zásadách hospodaření a o majetkovém vypořádání pro případ zániku. V době platnosti hospodářského zákoníku totiž věc hospodářských poměrů spolkových, včetně vlastnictví, řešil hospodářský zákoník.

Od zrušení hospodářského zákoníku, tj. od 1. 1. 1992, není otázka spolkového vlastnictví zvlášť řešena žádným zákonem. Proto platí obecná ustanovení občanského zákoníku, resp. Listiny základních práv a svobod a mezinárodního řádu lidských práv.

c) DÍLČÍ PRÁVNÍ ZÁVĚR

Z výše uvedeného vyplývá dílčí právní závěr, že od 1. 1. 1992 platí pro právo spolkového vlastnictví, tedy i pro vlastnické právo právně samostatných organizačních jednotek (vedlejších spolků), obecný právní režim, a to jako pro jakoukoli jinou právníckou osobu.

Jinými slovy, je-li spolková organizační jednotka právníckou osobou, pak jí je od 1. 1. 1992 se vším všudy, tedy včetně své majetkové samostatnosti a odpovědnosti, kterou má proto (*eo ipso*), že byla zřízena k tomu, aby právně jed-

⁵ Blíže viz ZAHRADNÍČKOVÁ, M.: K právní úpravě společenských organizací v hospodářském zákoníku. Arbitrážní praxe, 1985, č. 12, s. 449 an. Pokud jde o stanovy kriticky viz FUTEJ, D. – BOROVSKÁ, M.: Několko úvah nad normami spoločenských organizací. In: OROSZ, L. (ed.): Aktuálne otázky rozvoja štátu a práva v súčasnej etape budovania socializmu v ČSSR. (zborník). 1. vyd. Košice: Univ. P. J. Šafárika 1989, s. 26 an.

nala vlastním jménem (a pro sebe). Od tohoto dne je sama o sobě vždy způsobilým vlastníkem všeho, co od tohoto dne nabylo, neboť je právnickou osobou zákonem nijak neomezenou.

Zda majetek nabytý od 1. 1. 1992, ať movitý nebo nemovitý, hmotný nebo nehmotný, si právně samostatná organizační jednotka ponechá pro sebe, anebo nikoli, například tím, že jej zcizí ve prospěch hlavního spolku a zřídí si jen právo užívací anebo tím, že jej bez dalšího převede třetímu, je věcí její svobodné vůle. (Blíže viz dále).

Proto od 1. 1. 1992 vedle sebe vždy samostatně existuje jednak vlastnické právo spolku jako takového (spolku hlavního), jednak vlastnické právo jeho organizační jednotky (spolku vedlejšího); a to za předpokladu, že vedlejší spolek je právně samostatný; tzn., je-li právnickou osobou ve smyslu cit. zák. č. 83/1990 Sb. nebo cit. zák. č. 116/1985 Sb., resp. podle občanského zákoníku.

III. NEPLATNOST STANOV PRO ROZPOR S OBČANSKÝM ZÁKONÍKEM

Z hlediska časové osy, která se promítá do platnosti spolkových stanov, pokud jde o právně samostatné organizační jednotky, můžeme rozlišit několik případů.

1. Stanovy, které byly přijaty před 1. 1. 1992 v době platnosti hospodářského zákoníku a které omezují způsobilost právně samostatné organizační jednotky nabývat práva a povinnosti vlastním jménem a na svůj účet (pro sebe) ve smyslu tehdejších ustanovení hospodářského zákoníku (§ 101 věta druhá), jsou i nadále platné.

Žádný zákon, ani občanský zákoník, ani obchodní zákoník, nejenže tyto stanovy, resp. jejich část nezabavil platnosti, ale ani nepřikázal přizpůsobit dosavadní stanovy nově nastalému právnímu stavu od 1. 1. 1992. Zda se tak stalo podle určitého věcného záměru, anebo jen v důsledku legislativního opomenutí, je věcí jinou.

2. Stanovy, které byly přijaty od 1. 1. 1992, nesmí obsahovat žádné omezení právně samostatných organizačních jednotek, pokud jde o jejich způsobilost k právním úkonům, včetně způsobilosti nabývat majetek pro sebe a zcizovat jej ve prospěch jiného. Pokud by se tak přesto stalo, byly by takové stanovy, resp. jejich část, absolutně právně neplatné pro rozpor s donucujícím ustanovením § 19a odst. 1 obč. zák., podle něhož lze tuto způsobilost omezit pouze zákonem; (viz § 39 obč. zák.). (Blíže viz níže.)

3. Může nastat i třetí případ, a praxe to dosvědčuje, kdy původní stanovy, přijaté před 1. 1. 1992, byly po 31. 12. 1991 změněny. Pokud šlo o takovou

změnu, že způsobilost již vzniklých vedlejších spolků k právním úkonům byla jakkoli omezena, a to např. ve prospěch hlavního spolku, byla by taková změna neplatná pro rozpor se zákonem; (viz shora). Po výše uvedeném datu totiž taková změna, jež je zášahem do právní autonomie vedlejší právnické osoby, postrádá jakoukoli legální oporu. Chybí k ní legální zmocnění. (Blíže viz níže.)

Ke druhému a třetímu případu lze poznamenat následující.

Oba spolkové zákony, které přicházejí v úvahu, způsobilost právně samostatných vedlejších spolků k jejich právním úkonům nijak neomezují. Neomezují ji ani žádný jiný zákon.

Díky ustanovení § 6 odst. 2 písm. e) cit. zák. č. 83/1990 Sb., které jako obsahovou náležitost stanov uvádí „ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat vlastním jménem“, má svůj právní význam pouze z hlediska právně organizačního, resp. statutárního; a to vzhledem ke sledovanému účelu. Tímto účelem je umožnit vznik právně samostatné organizační jednotky, je-li to vůlí hlavního spolku, resp. jeho zakladatelů. Tedy umožnit vznik další, samostatné, právnické osoby, ať jakkoli spřízněné či propojené.

Citovanou dikci nelze chápat ve smyslu § 19a odst. 1 obč. zák. Tzn. tak, že by z ní zakladateli vznikalo též právo omezit způsobilost jím založené (cizí) právnické osoby k právním úkonům. *Ratio legis* § 6 odst. 2 písm. e) cit. zák. č. 83/1990 Sb. nespočívá v omezení právního jednání, nýbrž ve vzniku právnické osoby.

Omezení způsobilosti k právním úkonům podle § 19a odst. 1 obč. zák. musí být stanoveno zákonem. Tak, jak je ostatně v některých speciálních zákonných případech, sledujících zvláštní a mimořádné obecné nebo veřejné zájmy, mimo náš předmět zkoumání provedeno.⁶

Toto ustanovení občanského zákoníku, které dovoluje státu zasáhnout formou zákona do svobody vůle právnické osoby, nelze chápat jinak než v úzkém výkladu jako omezení „přímo“ a „pouze“ zákonem. Jedná se totiž o tak významné prolomení zásady svobodné vůle právnické osoby – a ve vztahu ke třetím osobám o prolomení zásady dobré víry – že nelze věc ponechat pouze na aktu soukromoprávním, o který by se jednalo v případě omezení pouhými stanovami či dokonce jen na podkladě stanov vydaným vnitřním předpisem (provozním řádem apod.). Obsah a rozsah tohoto omezení by zůstal veřejně neznám, což nelze v právním státu připustit s ohledem na nutnost právního bezpečí.

Zhola jinou věcí, o kterou může jít, je to, zda vedlejší spolek bude, či nebude svá nabytá práva vykonávat v souladu, nebo v rozporu s dobrými mravy

⁶ Blíže viz JEHLIČKA, O. – ŠVESTKA, J. – ŠKÁROVÁ, M. ET AL.: Občanský zákoník. Komentář. 5., přepr. vyd. Praha: C. H. Beck 1999, s. 102 an.

a oprávněnými zájmy hlavního spolku a třetích osob. To je však věcí výkonu práva; (§ 3 odst. 1 obč. zák.). Nikoli věcí omezení způsobilosti k právním úkonům. K docílení toho, aby někdo jednal mravně a s ohledem na jiného není zapotřebí jej hned omezovat ve způsobilosti k právním úkonům. Takováto „prevence“ by byla nepřiměřená.

IV. NĚKTERÉ OTÁZKY VZTAHU HLAVNÍHO A VEDLEJŠÍHO SPOLKU

a) PRÁVNÍ TITUL A VÝKON PRÁVA

Věcnou otázkou, která ovšem nemá podle platného práva žádný právní význam, je, zda je dnešní samostatné majetkové uspořádání hospodářsky účelné, anebo nikoli. Stejně tak, zda je, či není účelné pro spolkový ruch a pro výkon ústavně zaručeného politického práva spolčovacímho.

Chce-li spolek (rozuměj hlavní spolek) od 1.1. 1992 zřídit svou právně samostatnou organizační jednotku (právní osobu), musí počítat s tím, že majetek jí nabytý bude jejím samostatným (vlastním) majetkem. Podobně to platí i o jejích závazcích, resp. o celém jmění takové organizační jednotky, a o její odpovědnosti. Hlavní spolek ovšem na druhé straně neručí za závazky vedlejšího spolku, ledaže by takové ručení na sebe zvlášť převzal.

Jestliže tedy chce hlavní spolek užívat majetku spolku vedlejšího (majetku právně cizí osoby), musí mu k tomu vedlejší spolek, jakožto vlastník, zřídit právní titul.

Hlavní spolek nesmí bránit vedlejšímu spolku ve výkonu jeho vlastnického práva; např. v tom, aby vedlejší spolek svůj majetek zcizil nebo zatížil.

Podobně to platí například i o tom, že hlavní spolek nesmí bránit vedlejšímu spolku kupříkladu v jeho samostatném členství ve třetí právnické osobě či v jeho majetkové účasti na třetí právnické osobě, včetně jejího založení aj.

b) ZDRŽOVACÍ ZÁVAZEK

Obecně nelze vyloučit, že právně samostatná organizační jednotka na sebe dobrovolně převezme závazek zdržet se nakládání se svým majetkem bez určitého právního projevu (vyjádření nebo souhlasu) spolku hlavního. Je-li to projevem její svobodné vůle, nelze jí v tom bránit.

Úskalí však může spočívat v tom, je-li to skutečně projevem svobodné vůle takové právnické osoby a jakým způsobem, kdy a vůči komu byl tento projev učiněn. Otázkou také je, zda se vůbec jedná o závazek vedlejšího spolku strpět zásahy hlavního spolku do svobodného nakládání se svým majetkem, anebo zda jde o příkaz, popř. podmínku hlavního spolku jako zakla-

datele, projevem v zakládacím právním úkonu (stanovách), jímž byla organizační jednotka zřízena jako právnická osoba.

Diskusní právní otázkou je, zda sám fakt obsažení ustanovení, které omezuje majetkoprávní (nebo jiné) právní jednání právně samostatné organizační jednotky, ve stanovách hlavního spolku stačí k tomu, aby tento právní úkon (přijetí stanov) hlavního spolku bylo možno zároveň chápat i jako souhlasný projev druhé strany s jeho obsahem; tzn. jako projev dobrovolně převzatého sebeomezujícího závazku ze strany právně autonomní organizační jednotky coby právně cizí právnické osoby. *Nota bene* v době přijetí stanov ještě neexistující právnické osoby, protože jako první musel z povahy věci vzniknout hlavní spolek jakožto zakladatel spolku vedlejšího coby jiné právnické osoby.

Ke konečnému závěru by bylo zapotřebí právně posoudit konkrétní okolnosti tvorby vůle, jejího projevu a konsensu u těchto právnických osob. Nicméně již nyní obecně předjímám, že něco takového (rozuměj vznik sebeomezujícího závazku) nebude možné, pokud by se to přičilo obecné zásadě svobodné vůle a jejímu vyjádření v obecných ustanoveních občanského zákoníku.

Nutno totiž vyjít z toho, že se jedná o svobodný vznik závazkově právního vztahu dvou stran; (srov. § 34 a násl. obč. zák.).

O zakladatelsky omezující příkaz či podmínku hlavního spolku jít nemůže, protože by to znamenalo omezení způsobilosti založené právnického osoby k právním jednáním. (K tomu viz výše výklad k ustanovení § 19a odst. 1 obč. zák.). Dodejme jen, že o nic takového se nejedná ani v jiných případech; např. u založení dceřinných společností aj.

c) OCHRANA DOBRÉ VÍRY TŘETÍHO

Úskalí, na něž nutno brát zřetel, může také spočívat v dobré víře třetích osob. Spolkové stanovy ani jiné vnitřní dokumenty spolku nejsou ze zákona veřejně přístupné. Není stanovena ani žádná zákonná domněnka jejich veřejné známosti apod. Třetí osoba (nabyvatel majetku vedlejšího spolku) nemusí nic vědět o obsahu vztahu mezi vedlejší a hlavním spolkem. Nemusí proto nic vědět ani o event. dispozičních zvláštlostech či omezeních, pokud jsou.

Jestliže by vedlejší spolek takový soukromoprávní závazek, převzatý vůči spolku hlavnímu, porušil, je třeba chránit dobrou víru třetí osoby (nabyvatele) v to, že majetek nabyl od vedlejšího spolku po právu. Neboť to je jednou z obecných zásad všeho soukromého práva, na které třeba trvat. Zásada *bona fide* se v našem případě projevuje doktrinálně, a to právní domněnkou dobré víry nabyvatele, jež by musela být vyvrácena důkazem opaku (zlé víry).

Na podporu ochrany dobré víry třetího a rovněž *per analogiam* srov. § 133 obč. zák., podle něhož je omezení jednatelských oprávnění jednatele společnosti

s ručením omezeným, provedené ve společenské smlouvě, stanovách nebo valnou hromadou společníků, neúčinné vůči třetím osobám. Podobně srov. § 191 odst. 2 obch. zák., pokud jde o představenstvo akciové společnosti. V těchto případech se sice jedná o omezení statutárního orgánu, nicméně podstata věci, tj. právní ochrana dobré víry třetího, je podobná. Účel je shodný.

d) JINÉ SOUVISÍCÍ OTÁZKY

Námi sledovaná podstata toho, že právně samostatná organizační jednotka je právní osobou znamená, že se tato osoba chová vůči hlavnímu spolku jako **právně cizí osoba s vlastní právní odpovědností** a majetkovou samostatností. A to i tehdy, je-li personálně (člensky) propjena s hlavním spolkem.

Pokud si hlavní spolek nepřeje, aby jím zřízená organizační jednotka byla právní osobou, nechť ji zřídí pouze jako **právně nesamostatné těleso**. Kupříkladu jako místní pobočku bez právní subjektivity. To, zda učiní tak, či onak, je věcí jeho svobodné vůle, kterou projevuje ve stanovách, jež může podle své vůle změnit. Tuto volbu mu nelze vzít.

Přitom je možno, aby vedoucí **právně nesamostatné organizační jednotky** byl oprávněn jednat navenek jménem spolku jako takového, a to ve věcech, které se týkají této jednotky; (srov. § 20 obč. zák.).

To, co někdy může v praxi vést ke zřízení organizačních jednotek s právní subjektivitou je to, že takové jednotky jsou zároveň **účetními jednotkami**, které mají blíže ke členům, a tedy i k různým dílčím, drobným a přitom mnohočetným účetním případům. V opačném případě by hlavní spolek musel vést účetnictví, které by v sobě sloučilo všechny případy. Podobně to platí i o řadě otázek daňových, statistických apod. věcí z oboru **práva veřejného**.

Na druhé straně ale můžeme poukázat na to, **chce-li hlavní spolek, aby jeho organizační jednotka byla právně samostatná v oboru práva veřejného**, dost dobře by jí neměl bránit v právní samostatnosti též v oboru práva soukromého. Ryze právně – a obecně – by zde mělo platit, **buď vše, nebo nic**.

7. ZÁVĚR

Z výše uvedeného dílčího závěru, jakož i z celého předchozího textu vyplývá zobecňující právní závěr o tom, že je-li od 1. 1. 1992 hlavním spolkem zřízena právně samostatná organizační jednotka, jedná se o **právní osobu**, jejíž způsobilost k právním úkonům je všeobecná, totiž **zákonem neomezená**. – Ledáže z povahy věci vyplývá, že určitý právní úkon osobního rázu může vykonat pouze fyzická osoba. O to nám však nejde.

Předpokladem je, že byla zřízena podle práva; tzn. v souladu se **stanovami**, které jsou **platné** jako právní úkon ve smyslu občanského zákoníku.

Taková právní osoba právně jedná jako kterákoli jiná právní osoba, protože její způsobilost k právním úkonům není zákonem omezena. Omezit ji pouze stanovami se přiči občanskému zákoníku.

Proto je věcí hospodářského, personálního a dalšího uvážení, zda je vhodné, anebo nikoli zřizovat vedlejší spolky jakožto právní osoby.

De lege ferenda lze uvážit, zda by český stát měl, či neměl pomoci **budoucího** spolkového zákona dovolit omezení způsobilosti právně autonomních vedlejších spolků k právním úkonům; a to prostřednictvím práva hlavního spolku (zřizovatele) přijmout omezující ustanovení ve stanovách. K úvaze se nabízí celá škála variant, o nichž lze odborně diskutovat. Vždy je přitom nezbytné dbát obecně soukromoprávní zásady svobodné vůle, jakož i ochrany dobré víry.

Svou roli mohou hrát i otázky centralizace a decentralizace, samosprávnosti, soběstačnosti, samofinancování apod. A to jak z pohledu politického práva společného, tak i s ohledem na teorii a praxi řízení a organizace. Významná je proto i míra samosprávnosti a vlastní činnosti, včetně obsahu činnosti, organizační jednotky. Čím je tato míra větší, tím více jí fakticky svědčí svoboda majetkových dispozic, nedílně spjatá s odpovědností.

Nikoli na posledním místě má svůj význam též otázka mravní. Ta spočívá v otázce, zda to, co bylo osobně vytvořeno nebo získáno, a to ze soukromých i veřejných zdrojů, například místní skupinou v místních podmínkách a díky této místní skupině nebo díky místním podmínkám, má, či nemá být svým způsobem „zespolečenštěno“ pro všechny spolky. Nepředpojatou odpověď na tuto otázku hledáme nejen v právním předpisu, ale v první řadě v citu pro dobro a spravedlnost (právním citu) a v přirozených vztazích, nenarušených žádným psychickým násilím ani záští.

SUMMARY

The article deals with a special topic of the Czech association law: the autonome units of association under the Czech civil law which are the legal persons under this law. Some historical remarks are mentioned including the political right to associate and some economical questions. Legal remarks on the property of the associations and of its autonome units are mentioned, too.

Princip svrchovanosti lidu contra princip svrchovanosti zákona v pojetí judikatury ústavního soudu a jejich poměr v moderním právním státě *

Jan Pinz**

INTRODUCTIO

V judikátech Ústavního soudu České republiky se objevuje dichotomie svrchovanost zákona – svrchovanost lidu. S poukazem na konstituovaný předpoklad, že Ústava České republiky je založena na koncepci ústavního státu, se setkáváme s tvrzením neopominutelnosti, resp. nadřazenosti politických principů nad principy pouze právními. Z této premisy se pak konkluduje, že české právo není založeno na svrchovanosti zákona, nýbrž na svrchovanosti lidu.¹

V textu zmíněných judikátů se dále uvádí, že hodnoty a principy, o které se politický režim opírá nejsou jen právní, ale především politické povahy. Zároveň se zde proklamuje, že tyto politické principy (svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát) jako principy politické organizace společnosti nejsou normativně beze zbytku definovatelné, ačkoli pozitivněprávní úprava z nich vychází.

Princip svrchovanosti lidu se tu vysvětluje tak, že lid je nositelem nadstátní moci, tedy moci konstitutivní, zatímco zákonodárny sbor – representant lidu je nositelem moci konstituované a institucionalisované již uvnitř státu. Zákon je tedy chápán jako pouhý produkt moci konstituované. V té souvislosti se dále dovozuje, že nadřazenost zákonů nižším právním předpisům neznamena ještě jejich svrchovanost a že ani zákonodárna kompetence moci zákonodárné neznamena svrchovanost zákona. Úvahy autorů judikátu vyúsťují v závěr, že v České republice není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Konečně z tohoto postulátu se konsekventně podává tvrzení, že v ústavním státu, kterým je Česká republika, již neexistují svrchovanosti, nýbrž jen kompetence.

I. K SVRCHOVANOSTI ZÁKONA

Ideál vlády zákona je spojován s idejí právního státu. Nahrazení vlády lidí vládou zákona je značným zúžením prostoru pro libovůli. Významný britský právní učenec Albert Venn Dicey proslul svými principy moderní konstituce. Byly jimi svrchovanost parlamentu, vláda zákona a koexistence zákona s konstituční konvencí. Vládu zákona pokládal za klasickou podmínku konstituční demokracie.: „La ley est le plus haute inheritance que le roy ad car par la ley, il meme et toutes ses sujetes sont ruls“ (Zákon je největším dědictvím, které král má. Neboť skrze zákon se vládne jemu samému a všem jeho podřízeným). Vládě zákona přisuzoval tři významy. Jednak vyloučení libovůle moci, jednak rovnost lidí před soudy a úřady a zamezení výjimek a konečně ústavnost práv a svobod určených zákony.²

Ovšem rovnost před zákonem je nejdůležitějším praktickým výrazem politické rovnosti. Bez nestranného a všem přístupného vykonávání spravedlnosti není demokratický systém myslitelný. Z principu svrchovanosti zákona vyplývá jediný a stejný systém spravedlnosti pro celý stát a žádná osoba nebo společenská skupina není postavena nad nebo pod tento systém a také není oprávněna dožadovat se privilegovaného druhu jurisdikce. Spravedlnost bývá považována za účel sám o sobě, který musí být sledován zákonným způsobem nesmlouvavě, ať to přináší nesnáze jednotlivcům nebo vládám. „Význam vlády zákona záleží v omezení moci ... Vláda zákona staví politickou moc do nevýhody. Omezuje ctízálostivého politika v zápase o moc a v užívání moci ...“³

Svrchovanost zákona souvisí se suverenitou státu. Zastupitelský sbor je bezprostředním státním orgánem. Jeho projevy vůle pokud jsou ústavně konformní platí za projevy vůle státu. Zákonodárny sbor je

* Toto pojednání bylo určeno pro sborník z konference „Základní lidská práva a právní stát v judikatuře Ústavního soudu“, avšak po organizační nedopažení v něm nebylo uveřejněno.

** JUDr. Jan Pinz, Katedra práva a správní vědy, Fakulta ekonomicko-správní univerzity Pardubice

¹ Srv. nález ÚS ČR č. 14/1994 Sb. a č. 91/1994 Sb.

² Viz DICEY, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1959.

³ ALLEN, C. K. Demokracie a jedinec. Praha: Melantrich, 1948, s. 62.

representantem lidu, který sám je kolektivním subjektem demokracie. Lid, resp. voličstvo musí být zároveň právním subjektem, nadaným určitým okruhem práv. Proto také bývá lid některými autory pokládán přímo za státní orgán.⁴ V tomto pojetí lid (národ) tvoří s parlamentem právní jednotu, na základě níž je vůle moci zákonodárné považována současně za vůli státního lidu. Svrchovaný demokratický stát je pak svazován s názorem o svrchovanosti parlamentu, protože ten je v parlamentní demokracii nejvyšším státním orgánem a nejobecnější mocí, která vykonává vůli lidu. Ostatně demokracii můžeme též chápat jako hierarchicky uspořádané sdílení moci, omezení moci cestou zákona a vládu zákona.⁵

Konečně podle Ústavy České republiky je parlament ústavním představitelem moci zákonodárné a současně ústavodárcem, a to normotvůrcem výlučným a nezastupitelným. Vycházíme-li z formy vlády v České republice jako parlamentní republiky v právním smyslu nutně musíme konstatovat, že „Parlament je stěžejním orgánem v soustavě dělby moci, neboť má jednak přímý mandát lidu k jejímu výkonu ... a navíc rozhoduje o složení většiny ostatních mocí“.⁶

II. K SVRCHOVANOSTI LIDU

Již Prohlášení práv člověka a občana z 26. srpna 1789 přijalo zásadu dělené moci ve státě a předpokládá zásadu svrchovanosti lidu. Tento demokratický princip poté výslovně přijímá řada ústav francouzských i jiných. Právní jednotu lidu a jeho reprezentace – zastupitelský sbor může ovšem být úplná nebo částečná. Buď může lid projevat svoji vůli výlučně jen prostřednictvím parlamentu nebo může projevy parlamentu doplňovat bezprostředně svojí vůlí (akty přímé demokracie) anebo každý z těchto dvou kolektivních subjektů projevuje svou vůli odděleně a samostatně. Úplná reprezentace není založena na principu svrchovanosti lidu, nýbrž se váže k principu svrchovanosti zákona, přičemž z jeho konotace může vyplývat souvisící princip svrchovanosti parlamentu. Naopak základ myšlenky neúplné reprezentace, tj. reprezentace částečné, tkví v učení o svrchovanosti národa jak se vyvinulo ve Francii koncem 18. století („La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient á la Nation aucune section du Peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.“).

Nauka o svrchovanosti národa (lidu) stanoví, že lid je výhradním nositelem a vlastním představitelem veškeré moci ve státu a který tuto státní moc deleguje

jednotlivým státním orgánům. Odtud pochází teorie tzv. moci ustanovující, resp. ústavodárné (le pouvoir constituant) a tzv. moci ustavené, resp. zákonodárné (le pouvoir législatif, pouvoir constitué), ale také rozlišování mezi zákony ústavními a zákony běžnými, obyčejnými.

Moc ústavodárná je ve smyslu této doktriny prvotní a neomezená, zatímco moc zákonodárná je druhotná a zároveň odvozená z první moci. Zákonodárná moc je na rozdíl od moci ústavodárné omezená, tzn. že její obor působnosti je vymezený. Z tohoto ústavněprávního pojetí dualismu právtvorných mocí se podává, že jen lid má právo usnášet se na základech právního a státního řádu, a to přímo všeobecným hlasováním. Touto formou má lid také schvalovat usnesení zákonodárného sboru učiněná ve věcech nejdůležitějších z hlediska státního.⁷

Myšlenka lidové svrchovanosti se zrcadlí v politickoprávním postulátu o lidu jako pramenu a zdroji veškeré moci ve státě a zpět se promítá do konstrukce práva lidu rozhodovat přímo o všech nejdůležitějších státních aktech jako jsou ústava a podobné akty nejvyšší právní relevance.

Idea suverenity lidu se snoubí s koncepcí moderního právního státu založeného na respektování lidských práv. Jako její umírněný logický důsledek bývá chápáno referendum, plebiscit a populární zákonodárná iniciativa.

Právní význam svrchovanosti lidu ve významové rovině neúplné reprezentace spočívá na plnohodnotném pojetí lidu jako kolektivního subjektu demokracie, který je subjektem základním a zároveň nejvyšším. Není lid tedy jen orgánem kreačním, jeho funkce není omezena jen výkonem volebního práva, nýbrž že je též orgánem ústavodárným nadaným určitou rozhodovací pravomocí. V celkové státní skladbě zde přistupuje lid k ostatním orgánům státním jako státní orgán nejvyšší. Stát v tomto ohledu pak projevuje svoji vůli přímo samotným lidem.

CONCLUSIO

Vůči principu svrchovanosti lidu i vůči principu svrchovanosti zákona lze vést kritické poznámky, ba i nějaké výhrady. Tak politologická úvaha o fungování pluralistické společnosti zavrhuje existenci suverenity ve státě vůbec, tedy i u lidu⁸). Kritika parlamentu jako orgánu nepodléhajícímu žádné kontrole je ovšem četnější „... že jest orgánem zosobňujícím v sobě rozum státu je teorií, odívající vábivým šatem vyvýše-

⁴ Viz BAXA, B. Parlament a parlamentarismus. Praha: J. KOŠATKA, 1924, s. 135.

⁵ Srv. k tomu HINSLEY, F. H. Sovereignty. London: Watts, 1986.

⁶ KLÍMA, K. Ústavní právo. Praha: Agentura Krigl Praha, 1997, s. 230–232.

⁷ Viz BAXA, B. Opus citatum, s. 135–137.

⁸ DAHL, R. A. Pluralist Democracy in the United States (conflict and consent) Chicago: University Press, 1967, s. 24.

nosti rozumové prostou, skutečnou vyvýšenost postavení politického, a jmenovitě vševládnost parlamentu, v poměru k celku občanskému.⁹

V demokratickém právním státě nemá být nikdo kromě základního subjektu demokracie kompetentní k vymezení své vlastní kompetence. Pouze při respektování základu bezprostřední demokracie zadržuje summum imperium subjekt demokracie ve své ruce. Jakmile však v lůnu bezprostřední vlády vzniká její orgán, úloha zdroje veškeré moci ve státě upadá do formálnosti.¹⁰ Snad dělba státní moci s principem většiny respektující práva menšin a lidská práva vůbec v podmínkách pluralitní demokracie na základě funkčního lidového zdroje státní moci přinese potřebnou politickou právní kvalitu.¹¹

Kontrapozice principu svrchovanosti lidu a principu svrchovanosti zákona v pojetí judikatury ústavního soudu nemusí být zcela opodstatněná v koncepci moderního právního státu. Je jisté, že pevná demokracie a fungující právní stát závisí nejenom na obsahu právního řádu, ale též na existenci demokratických humanitních hodnot promítaných do politické a právní praxe. Suverenita lidu a vláda zákona se vzájemně nevylučují pokud je zastupitelská demokracie podřízena principu svrchovanosti lidu. Nebezpečí pro demokratické sebeurčení lidu existuje tam, kde se vytvoří prostor k tomu, aby jakákoli moc se postavila nad ústavní zákon, který je vydán orgánem skládajícím účty politickému suverénu – lidu. Je zcela neslučitelné s poctivě položenou demokratickou myšlenkou připustit nekontrolovatelnou právní nadřazenost kteréhokoli státního

orgánu vůči aktům svrchovaného lidu. Stejně tak jako není z téhož důvodu akceptovatelné, aby bylo možné autoritativním výkladem ústavy, který je interpretací ultra ratio, fakticky tuto ústavu měnit a na tomto základě právně suspendovat jiné právní předpisy. Ut est mea opinio je to ovšem také otázka míry oprávněnosti intervence do dělby státní moci. V dobách, které si již nepamatuujeme platilo „medium tenuere beati.“

SUMMARY

The Principle of Sovereignty of People contra the Principle of Sovereignty of Act as Conceived in Judicature of the Constitutional Court and their Relationship in the Modern State according to Law.

The article named „The Principle of Sovereignty of the People contra the Principle of sovereignty of Act as Conceived in Judicature of the Constitutional Court and their Relationship in the Modern State according to Law“ defines the concept of the sovereignty of act and the concept of the sovereignty of the people. It further deals with the fact which causes problems in the theory of law, namely with the question of their interaction in modern statehood. The idea of the rule of act as the principle of state according to law and the idea of the rule of the people as the principle of democracy, however create together the substance of activities of a modern state according to law.

⁹ BALLICKI, Z. *Parlamentarismus*. Praha: J. Otta, 1903, s. 83–84.

¹⁰ Viz *Ibidem*, s. 105.

¹¹ Srv. k tomu ČERMÁK, V. *Otázka demokracie Díl 1*. Praha: Academia, 1992, s. 69 a násl.

(Nejen) tržní řády v ústavní pasti

Stanislav Kadečka*

I. MÍSTNÍ PRÁVNÍ REGULACE A SVOBODA PODNIKÁNÍ

V této stati jsou vysloveny určité právní pochybnosti nad postavením (jednoho druhu) podzákonných právních předpisů ve vztahu k ústavní výhradě zákona. Konkrétně pak půjde o pochybnosti vztahující se k problematice právních předpisů obcí (zejména obecních tržních řádů) v relaci k ústavně zaručené svobodě podnikání.

Ostatně v této souvislosti si připomeňme, že problematika vztahu podnikání a obcí byla řešena již za první republiky. Tehdy např. Nejvyšší správní soud mimo jiné judikoval, že: *Stěžovatel byl odsouzen proto, že neoznačil hostinec českým nápisem, jak vyhláškou městské rady v O. z 10. června 1924 bylo na základě § 54 odst. 2. nařízeno. Námitku stížnosti, že tento příkaz nemá v zákoně opory, uznal Nejvyšší správní soud důvodnou, ježto po názoru soudu z ustanovení 2. odst. § 54 v souvislosti s ostatními předpi-*

* Mgr. Stanislav Kadečka, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

sy živn. řádu, upravujícími provozování živností, nelze vyvoditi právo živn. úřadů, aby ve formě živn.-polic. úpravy omezovaly podnikatelskou volnost živnostníků jedině za tím účelem, aby provoz přizpůsoben byl potřebě a požadavkům konsumentů.¹

Ale nyní zpátky do současného právního světa. Úvodem je vhodné poznamenat, že jako výchozí příklad nám tu poslouží obecní tržní řády. Ty nebyly vybrány náhodně, neboť právě obecně závazné vyhlášky – tržní řády znamenaly začátek bitvy o samosprávnou normotvorbu obcí a jejich existence dodnes vyvolává naprosto zásadní pochybnosti nejen o judikatuře Ústavního soudu.²

Po vzniku České republiky se zpočátku obce a s nimi i valná většina českých administrativistů domnívaly, že zmocnění k regulaci podnikání na místní úrovni poskytuje přímo Ústava ČR³, a to ve svém ustanovení čl. 104 odst. 3, podle něhož mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své samostatné (samosprávné) působnosti.

Toto přesvědčení však velmi rychle a výrazně protisamosprávně vyvrátil Ústavní soud, když o této otázce poprvé rozhodoval. Naprosto zásadním (i pro pozdější vývoj) se totiž stal náleží pléna Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodeje doby na území města Žďár nad Sázavou⁴, kde Ústavní soud judikoval, že podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.

Ústavní soud zde tak odmítl interpretaci čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jako lex specialis (ostatně tak činí

dodnes, tedy i ve svém posledním rozhodnutí k problematice obecní normotvorby, viz. dále) vůči čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁵, čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, což je třeba tím spíše (i za aplikace argumentu a maiori ad minus) interpretovat i jako odmítnutí charakteru čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jako lex specialis vůči čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

K tomu dodávám, že jsem přesvědčen o tom, že právní názor Ústavního soudu, podle kterého je k vydání obecně závazné vyhlášky dle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR třeba výslovného zákonného zmocnění, postrádá svou opodstatněnost, neboť zcela pomíjí rozdíly mezi ústavodárcovou formulací čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Paradoxně tak Ústavní soud konstruuje znění čl. 104 odst. 3 včetně dovětku znějícího „jsou-li k tomu zákonem zmocněny“, který však zjevně součástí čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR není a není ani dovoditelný z čl. 4 odst. 1 Listiny. Vždyť samotné znění čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR dokazuje, že i náš ústavodárce odlišuje mezi pojmy „na základě zákona a v jeho mezích“ na straně jedné a zákonným zmocněním na straně druhé.

II. POKUSY O LEGISLATIVNÍ ŘEŠENÍ

Několik následujících let se pak vedla bitva o charakter místní právní regulace podnikání. Zjednodušeně lze konstatovat, že vzhledem k pozici Ústavního soudu, který dosud fakticky setrvává na interpretaci uváděné ve výše citovaném nálezu, na straně jedné, jakož i (na straně druhé) vzhledem k neudržetelnosti stavu, kdy místní samosprávy nemohly regulovat podnikání na místní úrovni právními předpisy, začal postupně zákonodárce obce k této právní regulaci výslovně zmocňovat, a to právě v duchu judikatury českého Ústavního soudu.

Od 27. listopadu 1997 se datuje účinnost zákona č. 280/1997 Sb., který novelizoval živnostenský zákon, tehdy ve znění jeho 18 přímých novel, a stal se pokusem o řešení problému místní regulace podnikání prostřednictvím právních předpisů obcí vydávaných v rámci jejich přenesené působnosti.⁶

¹ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 1926, č. 1028 ve věci Eduard T. v O. proti zemské správě politické v Brně stran trestního nálezu pro přestupek § 54 živn. řádu, in Sběrka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních – 1926, Právnícké vydavatelství v Praze, Praha 1927, str. 89–90 (Boh. 5303 adm.).

² K problematice tržních řádů viz. též NEUMANNOVÁ, H.: Vydávání tržních řádů, Právní rádce, 2000, č. 6, str. 20–22.

³ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění úst. zákona č. 347/1997 Sb., úst. z. č. 300/2000 Sb.

⁴ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodeje doby na území města Žďár nad Sázavou (náleží byl vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.), in Ústavní soud: Sběrka nálezů a usnesení – svazek 1., C. H. Beck, Praha 1994, str. 35–40 (č. 4 Sb. nález. a usn. – sv. 1.).

⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění úst. z. č. 162/1998 Sb.

⁶ V této souvislosti je třeba připomenout zásadní připomínky ke zvolenému řešení in KADEČKA, S.: Tržní řády podle živnostenského zákona?, Právní rádce, 1999, č. 5, str. 35–36.

Novela zakotvila nyní již notoricky známé ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenského zákona), v platném znění⁷, podle kterého:

Obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou obecně závazné vyhlášky. Pro prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona tržní řád vymezí:

- a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště (dále jen „tržiště“), a jejich rozdělení,
- b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť,
- c) dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti,
- d) pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti,
- e) pravidla, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho řádného provozu.

Podle odst. 2 zmíněného paragrafu pak platí, že:

Tržní řád se s výjimkou odstavce 1 písm. a), b) a c) vztahuje i na prodej zboží a poskytování služeb na tržištích majících charakter stavby podle zvláštního zákona.

Ve stejném duchu se nesou zmocnění obsažená v ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách⁸, ustanovení § 10 nového zákona o obcích⁹, či nejnověji ustanovení § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento trend pak výslovně ve své judikatuře potvrdil i český Ústavní soud.

Za pokus o celkovou změnu v komplexním přístupu k omezení podnikání ze strany obcí lze považovat právě nový zákon o obcích, který zakotvil následující zmocňující ustanovení¹⁰:

§ 10

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem,
- b) k zabezpečení místních záležitostí veřejného po-

řádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány,

- c) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- d) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

To platí tím spíše, že dne 7. února tohoto roku byl v částce 18 Sbírky zákonů publikován pod č. 51/2001 Sb. nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Písku na zrušení ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Písku z 10. 11. 1998 č. 8/1998, o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kde Ústavní soud poprvé za dobu své existence zcela zamítl návrh přednosty okresního úřadu, když se domáhal zrušení ustanovení obecně závazné vyhlášky omezujících pořádání tanečních zábav, plesů a diskoték.

Ústavní soud zde sice opakovaně konstatoval, že *ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti určuje především čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“.*

K tomu však dodává, že *v souzené věci však je Ústavní soud nucen reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. Podle ustanovení § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb. je totiž obec (nově) zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti*

⁷ Zákon ČNR č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona ČNR č. 231/1992 Sb., z. ČNR č. 591/1992 Sb., z. ČNR č. 600/1992 Sb., z. č. 273/1993 Sb., z. č. 303/1993 Sb., z. č. 38/1994 Sb., z. č. 42/1994 Sb., z. č. 136/1994 Sb., z. č. 200/1994 Sb., z. č. 237/1995 Sb., z. č. 95/1996 Sb., z. č. 94/1996 Sb., z. č. 147/1996 Sb., z. č. 19/1997 Sb., z. č. 49/1997 Sb., z. č. 61/1997 Sb., z. č. 217/1997 Sb., z. č. 280/1997 Sb., z. č. 79/1997 Sb., z. č. 15/1998 Sb., z. č. 83/1998 Sb., z. č. 157/1998 Sb., z. č. 167/1998 Sb., z. č. 159/1999 Sb., z. č. 356/1999 Sb., z. č. 358/1999 Sb., z. č. 360/1999 Sb., z. č. 27/2000 Sb., z. č. 29/2000 Sb., z. č. 121/2000 Sb., z. č. 122/2000 Sb., z. č. 123/2000 Sb., z. č. 124/2000 Sb., z. č. 149/2000 Sb., z. č. 151/2000 Sb., z. č. 158/2000 Sb.

⁸ Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění z. č. 70/1994 Sb., z. č. 149/1998 Sb., z. č. 63/1999 Sb.

⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

¹⁰ To se však vztahuje jen k některým případům omezení podnikatelské aktivity podzákonými předpisy na místní úrovni. Nijak se jím nezměnila právní situace ohledně tržních řádů, které jsou i nadále vydávány obcemi na základě ustanovení § 18 živnostenského zákona v jejich přenesené působnosti (tedy jako nařízení obcí).

„pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“. Kromě toho zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který nabude účinnosti dne 1. 1. 2001, v ustanovení § 96 stanoví, že „obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace, a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů.“

Je tedy zřejmé, že podle citovaných zákonů již důvod ke zrušení napadené vyhlášky dán není. Předmětná vyhláška je totiž konformní s dnes platným a účinným zákonem o obcích č. 128/2000 Sb., který obce k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje a není tedy v rozporu ani s citovanými články Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod.

Ostatně shodný charakter má i o něco starší judikatura českého Ústavního soudu k regulaci provozu hracích přístrojů právními předpisy obcí, kde Ústavní soud konstatoval, že při posuzování obecně závazné vyhlášky upravující tuto problematiku, Ústavní soud už vycházel ze změněného právního stavu, jenž skýtá obci od 1. září 1998 právo stanovit podmínky a omezení podnikatelské činnosti spočívající v provozování hracích automatů daného mu výslovným zmocňovacím ustanovením § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 149/1998 Sb.¹¹

III. ÚSTAVNÍ PAST ANEB ROZPORNÁ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU

K výše uvedenému je však třeba konstatovat, že zákonodárce a stejně tak i Ústavní soud jako by již zapomněl na judikaturu Ústavního soudu ke čl. 26 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Uváděnými normativními ustanoveními je stanoveno, že: Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých

povolání nebo činností. V uvedených souvislostech je třeba zdůraznit zejména druhou z citovaných vět, neboť právě ona zakotvuje výhradu zákona vztahující se k možnému omezení ústavně zaručené svobody podnikání.

A nyní již (po připomenutí tří výše citovaných nálezu Ústavního soudu) k samotné ústavní pasti, kterou pro tržní řády vytvořil český Ústavní soud. Ten totiž na straně jedné, jak bylo uvedeno výše, došel k závěru, že obce nemohou tržní řády přijímat přímo na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR v rámci své samostatné působnosti. Obce tedy podle jeho ustálené judikatury potřebují k ukládání povinností svými právními předpisy (tedy např. k právní regulaci prováděné formou obecních tržních řádů) výslovné zákonné zmocnění.

Na straně druhé však současně judikoval, že podle ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž dle čl. 26 odst. 2 Listiny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností může stanovit pouze zákon. V českém právním řádu nebyl vydán zákon, jenž by umožňoval omezit okruh podnikatelských a pohostinských zařízení, oprávněných provozovat veřejné hudební produkce, a jenž by reguloval rovněž jejich provozní dobu. Tím, že ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny deleguje ke stanovení podmínek a omezení podnikatelské činnosti pouze zákonodárce, vylučuje jednak subdelegaci a jednak možnou ingerenci jiných orgánů veřejné moci. Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit. Opačný postup obce, pak zakládá její rozpor s čl. 26 odst. 2 Listiny.¹²

V duchu tohoto druhého judikátu je pak třeba konstatovat, že čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod skutečně umožňuje omezit podnikatelskou činnost (tedy např. i tržní prodej či pořádání diskoték, tanečních zábav a plesů) pouze zákonem a vylučuje subdelegaci tohoto omezujícího oprávnění na podzákonné právní předpisy. Určí-li totiž, že podmínky a omezení pro výkon ústavně zaručeného práva podnikat stanoví zákon, znamená to skutečně klasickou výhradu zákona a nelze to interpretovat extenzivně tak, že podmínky a omezení lze stanovit i na základě zákona, tedy při využití subdelegace.

Shrneme-li: Ústavní soud došel k názoru, že obec nemůže omezovat svobodu podnikání (např. vydáváním tržních řádů) na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, současně však není možné provést subdelegaci omezení podnikatelské

¹¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. dubna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 32/97 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Jablonci nad Nisou na zrušení části I – Hrací přístroje obecně závazné vyhlášky města Jablonce nad Nisou K veřejnému pořádku ze dne 26. 6. 1997 (nález byl vyhlášen pod č. 99/1999 Sb.).

¹² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. srpna 1998 sp. zn. Pl. ÚS 14/98 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Šumperku na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Víkřovice č. 9/96 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku přijaté dne 22. ledna 1996 (nález byl vyhlášen pod č. 216/1998 Sb.), in Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 11., C. H. Beck, Praha 1999, (č. 89 Sb. nálezů a usn. – sv. 11.), str. 287.

činnosti, tedy je vyloučeno přijetí tržního řádu jako právního předpisu obce. Znamená tedy judikatura českého Ústavního soudu, že v České republice nelze přijmout např. tržní řád jinak, než jako zákon Parlamentu ČR?

IV. ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY A VÝCHODISKA

V ústavní pasti se tak vedle tržních řádů vydávaných dle ustanovení § 18 živnostenského zákona ocitly i obecně závazné vyhlášky vydávané na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 10 nového zákona o obcích, v ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách či nejnověji ustanovení § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Problém interpretace uváděných ustanovení českého ústavního pořádku je přitom třeba skutečně chápat jako zásadní (a to jak z hlediska právně teoretického, tak i z pohledu čistě praktického), neboť (zjednodušíme-li) jde na straně jedné o to kdo, jakými prostředky a za jakých podmínek může omezit v České republice svobodu podnikání, na straně druhé pak neméně jde o to, v jakém rozsahu mohou obce samostatně spravovat své záležitosti, samostatně vykonávat své právo na samosprávu.

V této souvislosti se tudíž jeví jako nutné, aby český Ústavní soud výslovně změnil svou judikaturu.¹³ Je totiž třeba jednoznačně odpovědět na otázky položené v předchozím odstavci. Cesty se zde nabízejí dvě: buď připustit charakter čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jako *lex specialis* (pak

by ovšem vydávání tržních řádů muselo být rovněž převedeno do oblasti samostatné působnosti územních samosprávných celků), nebo výslovně interpretovat ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tak, že umožňuje subdelegaci omezení svobody podnikání, tedy že podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností lze stanovit i na základě zákona a v jeho mezích (tedy ne jen zákonem, což je zásadním způsobem odlišné). Seriózní zamýšlení nad tím, kterou z naznačených cest si vybrat, však již přesahuje rámeček i rozsah této stati.¹⁴

SUMMARY

The article points to the important (for law theory as well as praxis) problem of position of substatutory law in relation to the constitutionally guaranteed freedom of business activities. The author mentions especially the article 18 of the Trade Act and the article 26 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The article also describes as though new law situation – the article 10 of the Municipal Act, and the article 96 of the Protection of Public Health Act. The text is then concerned with some (in their conclusions) different findings of the Czech Constitutional Court and their consequences. Finally author of the text summarises and concludes that there is necessity of change of judicature of the Constitutional Court and presents two possible ways of this change.

¹³ Viz. i ustanovení § 13 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění z. č. 331/1993 Sb., z. č. 236/1995 Sb., z. č. 77/1998 Sb., z. č. 18/2000 Sb., z. č. 132/2000 Sb.

¹⁴ Ostatně vyloučit nelze ani cestu třetí: tedy přístup ke čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jako k ustanovení, které umožňuje omezení podnikání zákonem i na základě zákona, a současně za onen zákonný základ k omezení podnikání pokládat ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

Globalizace jako materiální zdroj normotvorby

Hynek Baňouch*

Globalizace je termínem s vysokým mobilizačním potenciálem. Inspiruje k výbušným setkáním jak mladé politické radikály, tak zasloužilé intelektuály. Text, který se právě chystáte číst, se pokouší na několika málo stranách načrtnout některé z možných vzájemných souvislostí mezi růstem provázanosti soudobého světa a právem. Globalizace je zde popsána pomocí slovníku

a metod současné sociologie a celkově lze text zařadit spíše do právní sociologie než do „čisté“ teorie práva.

Dotykový bod mezi právem a globalizací tvoří pojem „materiálních zdrojů normotvorby“. Níže uvedený text proto zkoumá globalizaci jako materiální zdroj normotvorby. Pro zkoumání vztahu mezi globalizací a právem je vhodné nejdříve vymezit samotný pojem

* Hynek Baňouch, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

globalizace a jeho hlavní dimenze. Po krátkém exkurzu k materiálním zdrojům normotvorby je popsána vzájemná interakce mezi právem a globalizací v rámci jednotlivých globalizačních dimenzí. Analyzované poznatky jsou v závěru shrnuty, avšak ještě předtím je v části „Právo jako nástroj globalizace“ provedena krátká úvaha nad vyzývavou otázkou: Která právní rodina lépe vyhovuje soudobým globalizačním evolučním požadavkům?

1. POJEM GLOBALIZACE

Globalizace je nyní velmi módním pojmem, jehož jednoznačná definice však neexistuje. (Než se začneme znepokojovat nad tímto nedostatkem, bude dobré připomenout, že stejně tak neexistuje jednoznačně přijatelná všezahrnující definice pojmů kultura, věda či právo¹.) Britský sociolog polského původu Zygmund Bauman ve své knize *Globalizace, důsledky pro člověka* používá následující pracovní definici:

Globalizace je stavem lidské situace shrnuté termínem časoprostorové stlačení. Globalizační procesy prostrádají obecně přepokládanou jednotu účinků. Využití prostoru a času jsou jednak ostře diferencovaná, jednak diferencující. Globalizace nejen spojuje, ale i rozděluje... ..Na nejpřednější místo mezi žádoucími hodnotami se tlačí mobilita (Bauman 1999: 7-8).

Britský sociolog² Anthony Giddens chápe globalizaci jako další fázi modernity³. Ve své učebnici sociologie pak globalizaci vymezuje jako rostoucí vzájemnou závislost různých národů, států a regionů celého světa (Giddens 1999: 82-83 a 549). Za největší rizikový faktor globalizace považuje Giddens ekologickou krizi⁴ (GIDDENS 1999: 485-501).

Anthony Giddens připisuje modernitě primárně globalizující účinky. Pokud má být situace na konci XX. století v něčem zvláštní, pak jen tím, že důsledky modernity jsou zde radikalizovány. Tato definice umožňuje popsat povahu globalizace pomocí pozorování vývoje moderní společnosti. Při tomto pozorování možno objevit klíčový jev reflexivity, jež je výrazem skutečnosti, že poznávání tohoto světa přispívá k jeho neustálému proměnlivému charakteru. Giddens poznamenává, že reflexivita modernity pod-

vrací rozum v těch případech kde jím rozumíme vědění (v tak rychle se měnícím světě nemůžeme nikdy s jistotou a trvale „vědět“). Dalším poznatkem plynoucím z pozorování geneze moderní společnosti je důležitá role mobility⁵ a k ní protikladný jev pomalosti přizpůsobování společenských struktur. Globalizace však také znamená zintenzivnění celosvětových sociálních vztahů s mnohdy protikladnými účinky.

Bauman popisuje globalizaci jako vysoce riskantní proces, který vytváří masy nemobilních „poražených“, zatímco Giddens se přece jen pokouší o nehodnotící vyměření tohoto pojmu⁶. Pro potřebu analýzy vzájemného vztahu mezi globalizací a právem je vhodnější Giddensova „vztahová“ charakteristika. Proto vymezím globalizaci jako další fázi směru vývoje⁷, který západní společnost nastoupila po průmyslové revoluci. Tento trend se projevuje mizením dosavadních hranic a rušením omezení pohybu osob, věcí a informací. To vše ústí do růstu vzájemné závislosti všech částí světa. Projevem modernity od počátku byla její reflexivita – zpětný pohled na jednání a jeho výsledky. V době globalizace je proces reflexivity rozšířen na všechny stránky života společnosti. Reflexivita se navíc stala jakýmsi „samostatným aktérem“ reality. Výsledky zkoumání reality zpětně a velmi rychle tuto realitu ovlivňují. Za pomoci elektronického přenosu dat, zvuku a obrazu tento jev dále mohutní.

2. GLOBALIZAČNÍ DIMENZE

Výše popsaný proces růstu vzájemné závislosti můžeme sledovat v mnoha dimenzích. Základní dimenze globalizace jsou často vymezovány jejími projevy v hospodářství, kultuře a politice. Avšak globalizaci, jako složité společenské dění nelze vysvětlovat pouze ekonomicky či politicky, byť má zejména v hospodářské sféře svůj významný motor.

2.1 EKONOMICKÁ DIMENZE

V ekonomické sféře je globalizace úzce spojena s dalším prohlubováním role peněz a jejich zprostředkující povahy. Tento jev moderní společnosti výstižně popsal německý sociolog Georg Simmel v esejí *Filo-*

¹ K všeobecné definici práva viz např. KNAPP, VIKTOR: *Teorie práva*, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 42.

² A ideologický guru „třetí cesty“ prosazované premiérem TONY BLAIREM.

³ Oproti teoriím postmoderny, které jak už název napovídá implicitně či explicitně považují éru moderní společnosti za uzavřenou. Teze o globalizaci jsou nyní již dostupné i v přeložené učebnici: GIDDENS, ANTHONY: *Sociologie*, Praha, Argo, 1999. V textu citováno jako (GIDDENS, 1999; strana 62).

⁴ Tento můj text však z různých důvodů nepojednává ekologii jako samostatnou globalizační dimenzi.

⁵ Shodně s BAUMANEM. V Baumanově pojetí jsou vítězi globalizace všechny entity schopné nomádského způsobu života a poraženími potom jdou všechny prvky a struktury jež jsou ve své podstatě nehybné. Viz BAUMAN, ZYGMUNT: *Globalizace Důsledky pro člověka*, Praha, Mladá Fronta, 1999.

⁶ K tomu také např. viz: GIDDENS, ANTHONY: *Modernity and Self-Identity*, Cambridge, Polity, 1991, str. 83.

⁷ Tuto myšlenku podporuje i fakt, že myšlenka zrušení časoprostorové dimenze zdomácněla v sociální vědě již v 60. letech. Za mnohých srovnání např. McLuhan, Marshall: *Jak rozumět médiím: extenze člověka*, Odeon 1991, str. 9.

sofie peněz. Peníze podle Simmela oddělily nejen jednotlivé aktéry ekonomického života na straně výroby a spotřeby, ale oddělují i jednotlivé producenty.

Dalším významným jevem spojeným s penězi je zrušení bezprostředního spojení mezi prací a spotřebou. Peníze nejprve umožnily ve formě úspor odložit spotřebu a poté umožnily odložit i práci ve formě spotřebitelského úvěru. Významným rysem spojeným se zvyšováním úlohy peněz je finanční podnikání tlačící se do popředí ekonomických aktivit. Toto podnikání je však (mj. i díky reflexivně proměnlivé povaze modernity) proniknuto rysem nestálosti a neurčitosti. A protože stojí v popředí ekonomického života, činí sám tento život v určité míře nestálým a neurčitým.

Na úrovni individuálního aktéra je možno sledovat odklon od etiky odříkání, jež dala podle Maxe Webera vzniknout kapitalismu⁸. Tato načrtnutá souvislost vede mnohé myslitele (např. konzervativně laděného Daniela Bella) k úvahám o strukturálně založené krizi kapitalismu, která prý vzniká tím, že kapitalismus není schopen reprodukovat základní podmínky své existence.

Povaha ekonomiky se však mění i v jiných rysech. Úloha materiální (či lépe řečeno fyzické) produkce klesá, ekonomika je řízena principem flexibilní akumulace – dochází ke vzrůstu služeb a poskytování informací, se souběžným zvyšováním úlohy vzdělanosti. A je možné, že právě faktor vzdělanosti, či symbolického kapitálu,⁹ vězí za vzrůstem nerovností současného světa. Je totiž daleko těsněji vázán na kulturní zázemí. Stručně řečeno: industrializovaná výroba byla možná lépe a rychleji „napodobitelná“ než její informatizovaná následnice.

2.2 KULTURNÍ DIMENZE

Ve sféře kultury došlo díky masovým médiím za několik posledních desetiletí k nejbouřlivějšímu vývoji. Rozvinula se konzumní kultura, jež je zejména intelektuály chápána negativně. V kontextu sledování vývoje moderní společnosti je přínosné uvědomit si, že **moderní kultura je konzumní kulturou ve svém celku** (Slater 1997: 9). Budeme-li chtít i zde aplikovat pojem reflexivity, pak můžeme konstatovat, že reflexi-

vita v kultuře znamená její příklon ke každodennosti a to nejen ve formách kulturního projevu (např. pop art) ale i v jeho obsahu (např. dějové linky mýdlových oper).

Materiální předpoklady konzumní společnosti tvoří byrokratizovaná forma produkce ve spojení se státem blahobytu formovaným keynesiánskou ekonomikou. A podobně jak tomu bylo u neukožitelnosti potřeb, i zde patrně moderní společnost čelí znásobením jevu, jež bezpochyby existoval i v tradiční společnosti. Zde však nebyl tak obecně (či chcete-li masově) rozšířen.

2.3 POLITICKÁ DIMENZE

Politika již od svého vzniku čelí snaze o propojování s ekonomickou sférou. Nyní jsou tyto snahy více viditelné (i díky informační explozi). Tyto příznaky re-feudalizace nejsou jediným projevem globalizace v politické sféře. Sledujeme i vliv změněné role médií, která zcela v duchu reflexivity modernity přímo ovlivňují politiku¹⁰.

V éře globalizace dochází k vzestupu úlohy abstraktních systémů a vzrůstu moci expertů. To spolu s působením mediálního šumu ovlivňuje princip průhlednosti politické akce z tradičního osvětí vytrženy. Vytržený jedinec současné západní společnosti je v péči odborníků a nachází se ve stavu věčného dospívání. Jeho chuť, vůle a především schopnost politické účasti (participace) je i proto velmi malá. Liberální demokracie však s participujícím jedincem kalkuluje už ve svých základech. Proto se vnučuje otázka po způsobu jejího budoucího fungování. Je možné, že poslední vývoj ústí v demokracii pochopenou jako vládnutí většiny, tak jak ji popsal již Aristoteles¹¹.

Existence nadnárodních společností vyvolává snahy o vytvoření nadnárodního regulačního rámce. Stávající mezinárodní řád je pro tento úkol nevhodný a proto se můžeme setkat s pokusy o globální regulaci¹². Ale ať už se jedná o úsilí o nastolení univerzální nebo partikulární globální regulace, všechny vždy stanou před zásadním problémem, jímž je neochota (resp. principiální nemožnost) národních států vzdát se větší či menší části své suverenity.

⁸ Možná právě dnešní doba podrobuje slavnou WEBEROVU teorii verifikaci. K Weberově teorii v této souvislosti viz: BELL, DANIEL: *Kulturní rozpory kapitalismu*, Praha, Slon, 1999. Ke kulturní dimenzi viz také: SLATER, DON: *Modernity and Consumer Culture*, Cambridge, Polity, 1997. Dále citováno jako (Slater, 1997; strana). Simmelova práce u nás vyšla, Srovnej: SIMMEL, GEORG: *Filosofie peněz a jiné eseje*, Praha, Slon, 1997.

⁹ Ve smyslu tohoto slova jak ho užívá francouzský sociolog PIERRE BOURDIEU. Srovnej: BOURDIEU, PIERRE: *Teorie jednání*, Praha, Karolinum, 1998, s. 27–36.

¹⁰ Zde snad opravdu máme co činit s jedinečnou, v historii dříve nezaznamenanou situací.

¹¹ Což ALEXIS DE TOCQUEVILLE v první polovině 19. století charakterizoval jako tyranii většiny. Srovnej: TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, *Demokracie v Americe II.*, Praha, Lidové noviny, 1992, s. 14–17. Takový systém nelze popisovat jako liberální společnost chránící svobodu jedince.

¹² Např. návrhy vznikající na půdě Mezinárodního měnového fondu snažící se o vytvoření světového věřitele poslední instance – *Světové centrální banky*.

3. EXKURZ: MATERIÁLNÍ ZDROJE NORMOTVORBY

Nyní přistoupím k popisu materiální normotvorby. Použiji následující definici materiální sféry: jde o tu část prostředí, ve které se nacházejí předměty a činnosti, které zajišťují uspokojení základních biologických potřeb (např. jídlo, teplo, světlo). V tomto smyslu je materiální sféra panstvím přírody a přírodních sil. Normotvorbou rozumím proces, při němž zamýšleně či nezamýšleně, resp. prvotně či odvozeně vznikají pravidla lidského chování. Název této práce anticipuje zaměření na jeden ze dvou druhů zdrojů normotvorby, jímž jsou materiální¹³ – z prostředí vyvěrající – zdroje. Právní věda a státověda většinou soustřeďují svoji pozornost na volní, „nevynucené“ zdroje norem, ovšem každodenní život spíše ovládají normy, jejichž přijetí bylo prvotně vynuceno tlakem okolností¹⁴.

Materiálními zdroji normotvorby rozumím vztahy panující při výrobě, prodeji a při nejrůznějších souvisejících zprostředkujících činnostech a vztahy vznikající při poskytování služeb. Dalším okruhem materiálních zdrojů normotvorby jsou zažitá vzorce spotřeby, spolu s nezamýšlenými důsledky produkce a spotřeby, změny v přírodním prostředí a také kvalitativní technické a technologické změny. Všechny tyto faktory významně ovlivňují normotvorbu, ať už se jedná o normotvorbu etickou, zvykovou nebo právní¹⁵.

Stručně řečeno: materiální zdroje normotvorby můžeme chápat jako ekonomické, environmentální a technologické změny, které více či méně neodvratně působí na zákonodárce („pravotvorný subjekt“¹⁶), aby přijal právní pravidla s příslušnou náplní (půjde o pravidla respektující určité neodvratné projevy dění v materiální sféře).

4. PRÁVO A GLOBALIZACE – VYMEZENÍ VZTAHU

Vztah práva a globalizace¹⁷ lze rovněž sledovat ve třech základních dimenzích. I když je nepochybné, že jde o působení oboustranné, budu se dále zabývat převážně působením jednosměrným, které míří od globa-

lizace k právu. V duchu výše uvedeného exkurzu lze říci, že budu pojednávat globalizaci především jako materiální zdroj normotvorby. Pouze v závěrečné poznámce se pustím do krátké úvahy o směru opačném. Pokusím se naznačit jednu z možných forem působení práva na globalizaci.

4.1 EKONOMICKÁ GLOBALIZACE A PRÁVO

Ekonomická globalizace bývá v důsledku omylu *pars pro toto* ztotožňována s globalizací samotnou. Je tomu tak zřejmě proto, že v této sféře jsou globalizační účinky nejvíce viditelné¹⁸. Svou roli zde také hraje pozice ekonomiky jako nutné (nikoli postačující) podmínky přežití. Tak či tak, nepochybnitelným faktem zůstává, že právě do oblasti hospodářství, resp. světového obchodu míří drtivá většina návrhů sledujících odstranění negativních rysů globalizace.

Z hlediska působení globalizace v ekonomické dimenzi lze říci, že právní řády národních států jsou „tlačeny“ k vzájemné slučitelnosti a unifikaci obchodních pravidel¹⁹. Např. v rámci WTO vznikají pravidla upravující liberalizaci světového obchodu a také rozvoj informačních technologií zvyšuje tlak na vynutitelnost ochrany duševního vlastnictví, což opět přináší tlak na unifikaci práva duševního vlastnictví. Vznikají regionální seskupení států, která sjednocují své obchodní právo, což vyžaduje unifikaci i dalších odvětví (např. práva občanského a soutěžního).

4.2 GLOBALIZACE KULTURY A PRÁVO

Zde působí globalizace na právo prostřednictvím změn hodnotových a morálních norem. Díky nepřetržitě komunikaci v „globální vesnici“²⁰ dochází ke střetávání různých kultur a jejich žebříčků hodnot. Naráz jsou nabízeny různé prototypy morálky, které všechny stejně důrazně požadují uznání za všeplatné. Na problémy vyskytující se ve všech lidských společnostech dávají odlišné kultury odlišné odpovědi. „Nezávislý“ pozorovatel má nyní více než kdy předtím možnost porovnávat úspěšnost nabízených „etických řešení“.

Nutno též připomenout fakt, že shodou historických okolností došlo k tomu, že vůdčími kulturními hodnotami globalizace jsou hodnoty spojené s *ame-*

¹³ Určitou pochybnost mám v případě zařazení vědy. Patří sice nepochybně mezi duchovní aktivity, ale pokud ji jednoznačně zařadím mezi nikoli materiální zdroje normotvorby, dopustím se fatálního podcenění role vědy při produkci materiálních statků. V tomto smyslu proto vědu pokud plní obslužnou roli při produkci materiálních statků, zařadím mezi materiální zdroje (sektor služeb).

¹⁴ Viz např. naše současné harmonizační, resp. aproximační úsilí.

¹⁵ V kontinentální právní kultuře je pochopitelně obvyklé přisoudit prvotní místo normotvorbě právní, která zprostředkovává normotvorné působení etiky a zvyků.

¹⁶ KNAPP, VIKTOR: *Teorie práva*, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 49 a 70.

¹⁷ Obecně o právu a socioekonomických změnách pojednává: FARRAR, JOHN: *Introduction to Legal Method*, London, Sweet & Maxwell, 1977, str. 133–148.

¹⁸ A byly zde také poprvé popsány.

¹⁹ VIKTOR KNAPP označoval obchod za inspirátora *Ius unum*. Srovnej KNAPP, VIKTOR: *Velké právní systémy: Úvod do srovnávací právní vědy*, Praha, C. H. Beck, 1996, s. 210.

²⁰ Viz knihu: MCLUHAN, MARSHALL: *Jak rozumět médiím: extenze člověka*, Odeon 1991.

rickým způsobem života. V oblasti kultury se proto globalizace překrývá do značné míry s amerikanizací. Morální a hodnotové systémy jsou atakovány zvenčí. V této situaci mohou lidská společenství jako nositelé a uchovatelé těchto řádů dávat dva základní typy odpovědí: adaptaci a rezistenci. Projevy adaptace můžeme sledovat např. v podobě šíření globální masové kultury, projevy rezistence můžeme naopak spatřovat v podobě vzestupu regionalistických, etnických, sociálních a environmentálních hnutí.

4.3 GLOBALIZACE, POLITIKA A PRÁVO

Výše zmíněné vytváření seskupení národních států inspirované ekonomickou výhodností je samozřejmě v první řadě politickým procesem. K negativům globalizace bývá na prvním místě řazeno ovlivňování politické moci²¹.

Pokud pojmem nadnárodní kapitál jako celek se společně definovaným zájmem, pak při pohledu na globus vidíme, že k němu neexistuje mocenská protiváha. Takovou protiváhou by byl politický rámec vymezující mj. globální akční rádius nadnárodních společností²². Otázka ale zní: do jaké míry lze nadnárodní společnosti pojímat jako celek se společně definovaným zájmem? Jistě, společným zájmem všech je zisk. Ovšem jde o individuální zisk jednotlivých společností, a ten lze dosáhnout (i) na úkor nadnárodního partnera, který je konkurentem. Moc nadnárodních společností, je proto svou povahou mocí rozptýlenou – difúzní²³. Potom i kdybychom přijali tezi o vyvlastňování národního státu²⁴, nemůžeme automaticky tvrdit, že jeho moc proudí k nadnárodním společnostem.

Neodpovědnost globálních aktérů za lokální důsledky jednání je problémem v tzv. rozvojovém světě. Staví však před palčivou etickou otázkou bohatý Sever: Smějí do našeho společného bohatství přispívat i subjekty, které v jiných zemích těží z absence zákonných opatření, která jsme ve vlastních zemích zavedli, abychom chránili svoji přírodu, zdraví a bezpečí? Argument tvrdící, že chudé země jsou natolik chudé, že si na podobnou ochranu svého

zdraví a bezpečí (zatím) nevydělal, toto etické dilema na straně Severu neeliminuje, ale vyhrocuje²⁵.

Stručně shrnuto: nesporně existují globální policeké problémy, jimiž jsou např. regionální nestabilita či kontrola šíření jaderných zbraní. Tyto problémy není schopen stávající mezinárodně právní systém pružně řešit. Světový suverén zde zkrátka neexistuje a stávající mezinárodně právní normy nejsou vybaveny potřebnou mírou vynutitelnosti. Proto můžeme účinky globalizace politiky na právo popsat jako tlaky ve vytváření seskupení států, resp. jako proces, jenž se snaží existujícím subjektům mezinárodního práva propůjčovat rysy nadstátní suverenity.

4.4 PRÁVO JAKO NÁSTROJ GLOBALIZACE?

Na závěr bych si dovilil načrtnout krátkou úvahu²⁶ zabývající se dvěma velkými právními systémy – systémem kontinentálního práva a systémem Common Law. Budu uvažovat o slučitelnosti jejich vlastností s globalizačními tlaky. Inspiruje mě následující charakteristika francouzského právního komparacionisty René Davida:

„Právo pokládají Angličané za něco velmi konkrétního. Je to soubor pravidel, které vypracovaly soudy pro rozhodování sporů. Právní pravidlo tedy pro ně není [tak jako v právu kontinentálním] vzorem společenských vztahů“ [který má poučit jednotlivce o tom jak se má chovat]²⁷. Anglickému právnímu myšlení je cizí přijmout mimozkusenosní všeobecné racionální kategorie a zásady, protože právní předpis představuje v očích anglického právníka jistou zkonstatělost a přisnost. „Kontinentální právo se jeví jako uzavřený právní systém, ve kterém zákonodárce teoreticky všechno předvídal. Anglické právo je otevřeným systémem. Angličtí právníci upřímně doznávají, že se neustále vyvíjí, že jeho vývoj není dokončený.“²⁸

Tento rys určité otevřenosti a konkrétnosti, spolu se stylotvornými prvky rodiny Common Law – „soudcovskou tvorbou práva“²⁹, resp. důležitostí procesu domáhání se práv a důrazu na vynutitelnost prá-

²¹ Např. je poukazováno na fakt, že nadnárodní společnosti dosahují obratu mnohonásobně převyšujícího HDP malých států.

²² Je však omylem se domnívat, že např. WTO je ve službách nadnárodního kapitálu, a proto je k tomuto úkolu nepoužitelná. Je to organizační forma s globálním dosahem, a její obsah je dán vůlí zúčastněných. Na jejím poli mohou vzniknout jak pravidla ve prospěch, tak i k tíži rozvoje světového obchodu (jak jsme byli poučeni z jednání v Seattlu).

²³ Pokud tuto moc chápeme jako jednotnou a akceschopnou, stojíme před stejným viděním světa, které nejčistěji předváděl KAREL MARX, když na základě mylné teoretické analýzy (srovnej „železný zákon mzdový“) poukázoval na „společné zájmy kapitálu jako příčinu chudoby a bídy“. Můžeme však automaticky přisuzovat někomu jinému mnoho moci jen proto, že se cítíme sami bezmocní?

²⁴ Srovnej např. Baumanovo poněkud mechanistické rozvinutí MARXOVÝCH tezí v: BAUMAN, ZYGMUNT, *Globalizace Důsledky pro člověka*, Praha, Mladá Fronta, 1999, str. 81–85.

²⁵ Toto dilema nemá co dělat s morálkou chudých, ale s morálkou naší, neboť v naší moci je zabránit těmto škodlivým aktivitám.

²⁶ Její důkladné rozvedení by si vyžádalo minimálně samostatnou stať.

²⁷ Srov. DAVID, RENÉ: *Anglické právo*, Bratislava, Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1972, str. 15. Zvýraznil HB.

²⁸ DAVID, RENÉ: *Anglické právo*, Bratislava, Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1972, str. 27. Zvýraznil HB.

²⁹ Tento pojem není příliš teoreticky výtěžný, protože je etnocentricky zatížen. U nás se však běžně užívá. V. KNAPP z opačné strany kritizuje „rozšíření bludu vyvezeného z Francie o neexistenci soudcovské tvorby práva v kontinentální právní kultuře“. KNAPP, VIKTOR: *Velké právní systémy: Úvod do srovnávací právní vědy*, Praha, C. H. Beck, 1996, strana 14 a také 112, 132, 133.

va, zavádají důvod k domněnce, že pokud se výrazněji nezmění rozložení geopolitických sil, bude mít „světový“ právní systém spíše rysy rodiny common law. Tato právní rodina se totiž díky své pragmatičnosti a otevřenosti dokáže lépe přizpůsobit globalizačním tlakům. Reflexivní povaha naší situace vystavuje právní normy požadavku pružné změny. Stejně tak výrazná role soudů při aplikaci práva, resp. difúznost³⁰ takto vzniklé moci může lépe dostát globalizačním požadavkům³¹. Ostatně povaha *acquis communautaire* ES tuto domněnku také podporuje. Role rozsudků Evropského soudního dvora vzrůstá, navzdory jak ohromující legislativní produkci právních norem ES, tak navzdory faktu, že mezi členskými státy ES užívá Common Law pouze Velká Británie.

5. ODRAZY PROPOJOVÁNÍ SVĚTA V PRÁVU

Pokusme se nyní stručně shrnout výše uvedené argumenty. Globalizace – vzrůstající provázanost světa je procesem, který započal průmyslovou revolucí. V současné době je globalizační dynamika ovlivněna zejména rozpadem bipolárního světa a kvalitativním skokem v oblasti informačních technologií. V kulturní dimenzi se vliv globalizace na právo projevuje dvěma tlaky. Jednak tlakem na větší slučitelnost hodnotových systémů (na principu rovnosti jednotlivých kultur) a jednak tlakem na důkladnější zdůvodnění nutnosti setrvávání u dosavadních hodnotových systémů. Protože vůdčí silou globalizace je americký způsob života³², dochází i k většímu vlivu výkonových hodnot a pragmatismu v kultuře. Skrze morální systém tyto hodnoty nesporně proniknou i do práva. Z pohledu ekonomické dimenze můžeme konstatovat, že právní řády národních států jsou „tlačeny“ k větší vzájemné slučitelnosti a unifikaci obchodních pravidel. Světová ekonomika se liberalizuje a konkurenceschopnost národních ekonomik nabývá strategického významu. Lze proto očekávat, že právní řády národních států začnou více dbát o to, aby národní ekonomičtí aktéři byli konkurenceschopní a národní hospodářství jako celek bylo přitažlivé pro „létající investice“. V politice vede globalizace inspirovaná ekonomickým děním k vytváření těsnějších svazků národních států, což je samozřejmě provázeno odpovídajícími změnami v právu. Roste také poptávka po vzniku nadnárodního suveréna³³. Je samozřejmě poněkud opovázlivé nyní předestírat vize o charakteru budoucího globálního práva, které bude kombinací stávajících právních rodin. Některé indicie však naznačují, že by v něm mohly převládat stylové prvky Common Law.

6. PRAMENY

1. Bauman, Zygmunt, *Globalizace; Důsledky pro člověka*, Praha, Mladá Fronta, 1999.
2. Bell, Daniel, *Kulturní rozpory kapitalismu*, Praha, Slon, 1999.
3. David, René: *Anglické právo*, Bratislava, Vydavatelstvo Slovenskej akadémie vied, 1972.
4. Farrar, John, *Introduction to Legal Method*, London, Sweet & Maxwell, 1977.
5. Giddens, Anthony, *Důsledky modernity*, Praha, Slon, 1998.
6. Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity*, Cambridge, Polity, 1991.
7. Giddens, Anthony, *Sociologie*, Praha, Argo, 1999.
8. Harvánek, Jaromír a kol., *Právní teorie*, Brno, Iuridica Brunensia, 1995.
9. Knapp, Viktor: *Teorie práva*, Praha, C. H. Beck, 1995.
10. Knapp, Viktor: *Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy)*, Praha, C.H. Beck, 1996.
11. McLuhan, Marshall: *Jak rozumět médiím, extenze člověka*, Odeon 1991.
12. Powell, Richard, *Law Today, 2nd ed.*, Harlow, Longman, 1996.
13. Přibáň, Jiří, *Sociologie práva*, Praha, Slon, 1996.
14. Simmel, Georg, *Filosofie peněz a jiné eseje*, Praha, Slon, 1997.
15. Slater, Don, *Modernity and Consumer Culture*, Cambridge, Polity, 1997.

SUMMARY

This paper is concerned with the relationship between globalization and law. Globalization is understood as a "material source" of law making. There are three fundamental dimensions of globalization: 1. Economic dimension, 2. Cultural dimension, and 3. Political dimension. The globalizational impact in the cultural dimension is manifested either as a pressure towards a greater compatibility of the standard of values or as a pressure towards a better justification of the remaining standards of values at present. The American way of life is a leading force of the cultural globalization. Therefore a greater influence of the va-

³⁰ Soudní rozhodnutí si sice důrazně vynutí svoji závaznost, ovšem vždy jen v přesně ohraničené oblasti.

³¹ K tomu musíme ještě připočítat výše zmíněnou vůdčí roli amerických hodnot v masové kultuře.

³² Tak jako např. přelomu století dominovaly francouzské kulturní hodnoty.

³³ K potřebě globálního řádu srovnej také GIDDENS, ANTHONY: *Důsledky modernity*, Praha, Slon, 1998, str. 147.

lues of efficiency and pragmatism can be expected in culture. The values embodied in the moral system will be penetrating into the system of law. Manifestations of globalization in the economic sphere can be summed up in the following way. Legal systems (especially trade rules) of national states are forced towards a greater mutual compatibility and unification. The world economy has been liberalized. The competition potential of national economies has gained a strategic im-

portance. National legislators will have to pay attention to a better competition potential of their economic players. From the political point of view, we can add that the globalization inspired by economic events leads to the creation of still narrowed associations of states. The demand for forming a supranational sovereign has grown. Some signs suggest that the so-called "style-making" elements of the Common Law could prevail in the "multi-national system of law" in the future.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Aarhuská úmluva a její implementace do právního řádu České republiky

Jaroslav Chyba*

1. ÚVOD

Aarhuská úmluva je obecně užívané zjednodušené označení dokumentu oficiálně pojmenovaného „Úmluva o přístupu k informacím, účasti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí“ (*Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*), dále jen Úmluva. Úmluva je závěrečným dokumentem ministerské konference konané v dánském Aarhusu ve dnech 23.–25. 6. 1998. Pořadatelem konference byl Výbor pro politiku životního prostředí Evropské hospodářské komise, která je organizačně začleněna do Hospodářské a sociální rady OSN. Úmluva navazuje na řadu předchozích dokumentů, jako jsou např. Směrnice Rady ES č. 85/337 EEC, Stockholmská deklarace 1972, Salzburská deklarace 1980, Evropská charta životního prostředí a zdraví 1989, deklarace z Ria 1992, úmluva Espoo 1991 a.j. Signatářem Úmluvy je i Česká republika, podpis však nezakládá vázanost ČR touto úmluvou, nýbrž má pouze význam ověření textu (čl. 10 Vídeňské úmluvy, vyhl. MZV č. 15/1988 Sb.). Česká republika bude Aarhuskou úmluvou vázána až po ratifikaci (čl. 14 Vídeňské úmluvy), která však dosud neproběhla, pravděpodobně mj. z důvodu určité ne-

jistoty a obav z možných právních důsledků. Dosud Aarhuskou úmluvu ratifikovaly převážně státy s odlišnou právní kulturou a tradicí (výslovně zdůrazňují, že toto konstatování nemá pejorativní nádech), např. Ázerbajdžán, Gruzie, Moldávie, Turkmenie, Uzbekistán, Makedonie, naopak ze států Evropské unie pouze Dánsko. Urychlenou ratifikací Aarhuské úmluvy by mohla ČR posílit svou prestiž na poli práva životního prostředí, ale na druhé straně také prestiž ztratit v případě nedodržení přijatých závazků.

Předkládaný článek analyzuje Úmluvu právě z hlediska náročnosti její implementace do právního řádu ČR. Nečiní si přitom ambice na všestranný a vyčerpávající rozbor této problematiky. Článek je míněn jako příspěvek k analýze těch ustanovení Úmluvy, která ze svého subjektivního hlediska považují za nejožehavější.

2. STRUKTURA A OBSAH AARHUSKÉ ÚMLUVY

Aarhuská úmluva obsahuje preambuli, 22 článků a 2 přílohy. Autentická znění jsou v jazyce anglickém, francouzském a ruském. Ostatní znění (tedy včetně češtiny) jsou překlady, což – jak vyplývá z dalšího

* RNDr. Mgr. Jaroslav Chyba, DrSc., Okresní úřad Blansko

textu – má v daném případě značný právní význam, protože překlad současně vnáší do textu i prvek interpretace.

Hmotný obsah Aarhuské úmluvy spočívá na třech tzv. „pilířích“, tj. přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (čl. 4, 5), účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí (čl. 6, 7, 8) a přístupu k právní ochraně (čl. 9). Těmto meritorním ustanovením jsou předřazeny články obsahující vymezení účelu smlouvy (čl. 1), definici pojmů (čl. 2) a obecná ustanovení (čl. 3). Závěrečné články 10–22 upravují zejména organizační a procesní náležitosti. Příloha 1 obsahuje seznam činností, o nichž se obligatorně rozhoduje za účasti veřejnosti dle čl. 6 Úmluvy (obdobu zák. č. 244/1992 Sb., tzv. EIA). Příloha 2 upravuje proces arbitráže, což je podle čl. 16 Úmluvy jeden ze dvou možných způsobů řešení sporů (druhým způsobem je soudní pře vedená před Mezinárodním soudním dvorem).

3. PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Úmluva vymezuje oprávněné a povinné subjekty a rozsah pojmu „informace o životním prostředí“ v čl. 2 odst. 2, 3. Povinnými osobami jsou

- a) orgány výkonné moci na celostátní, regionální a jiné úrovni,
- b) fyzické a právnické osoby vykonávající funkce veřejné správy, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahují k životnímu prostředí,
- c) jakékoliv jiné fyzické nebo právnické osoby, které mají veřejnou odpovědnost nebo funkci nebo které poskytují veřejné služby, vztahující se k životnímu prostředí, a které jsou řízeny osobami nebo orgány uvedenými výše,
- d) orgány regionálních ekonomických integračních organizací.

Toto vymezení s vysokým stupněm přesnosti koinciduje s vymezením povinných osob dle § 2 písm. b) zák. č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Rozdíl je v tom, že Úmluva považuje za povinné k poskytování informací i některé fyzické osoby, tak např. by se zřejmě vztahovala i na členy lesní, vodní aj. strážě. Tento rozdíl však je bagatelní a obtížně lze konstruovat situaci, ve které by hrál významnou roli.

Kromě toho vnitrostátní úprava mlčí o regionálních ekonomických integračních organizacích. Nezdá se sice, že by tento rozdíl byl bezprostředně významný, ale do budoucna si zaslouží bližší analýzu.

Bezprostředně významná je naproti tomu otázka ekonomických kompenzací za poskytované informace. Nejde o rozpor mezi Úmluvou a vnitrostátním právem, ale spíše o nedomyšlené důsledky zák. č. 123/1998 Sb. Existují příspěvkové organizace (např. Český hydro-meteorologický ústav), které za určitý finanční příspěvek od státu poskytují státní správě informace zdarma, ale podstatná část jejich rozpočtu je založena na poskytování informací za úplatu. Povinnost poskytovat informace komukoliv bezplatně hrozí těmto organizacím likvidací.

Oprávněnou osobou je dle Úmluvy „veřejnost“, tj. jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a různá jejich uskupení. Úmluva navíc operuje s pojmem „dotčená veřejnost“, tj. veřejnost, jíž se rozhodnutí dotýká nebo jíž by se mohlo dotýkat, případně která se o rozhodnutí zajímá. Pro účely Úmluvy se za dotčenou veřejnost vždy považuje nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, splňuje-li podmínky stanovené vnitrostátním předpisem. Koliže s vnitrostátním právem je zde vyloučena, protože zákon č. 123/1998 Sb. zná jen pojem „žadatel“, tedy kdokoli bez omezení (snad jen s tím samozřejmým omezením, že žadatelem musí být právní subjekt – jinak by totiž nebylo prakticky možné právo realizovat¹).

Některé složkové zákony vymezují naopak okruh povinných osob širě než Úmluva, tak např. § 7 odst. 1 písm. k) zák. č. 309/1991 Sb. (zákon o ovzduší) řadí k povinným osobám i fyzické osoby, které nemají žádný vztah k veřejné správě.

Objektem práva na informace o životním prostředí jsou dle Úmluvy informace vymezené jako veškeré informace v písemné, vizuelní, zvukové, elektronické nebo jiné hmotné formě, které se týkají

- a) stavu faktorů životního prostředí, jako ovzduší, atmosféra, voda, půda, území, krajina, přírodní stanoviště, biodiverzita a její komponenty včetně geneticky modifikovaných organismů, a interakce těchto faktorů,
- b) faktorů které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky životního prostředí, jako látky, energie, hluk a záření, a také činnosti a opatření, včetně administrativních opatření, dohod, politických záměrů, legislativy, plánů a programů, které se týkají nebo se mohou týkat složek životního prostředí vymezených výše v odst. a), a dále rozborů nákladů a užiteků a jiných ekonomických analýz a předpokladů, z nichž vychází rozhodování o životním prostředí,
- c) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, podmínek života lidí, kulturních a architektonických památek, pokud jsou či mohou být ovlivněny složkami životního prostředí nebo prostřednictvím těchto složek faktory, činnostmi a opatřeními

¹ CHYBA, J.: Procesní úprava dle zák. č. 123/1998 Sb. In JANČÁŘOVÁ, I. (ed.): Přístup k informacím o životním prostředí, str. 55. Masarykova Univerzita, Brno 1999.

uvedenými výše v odst. b).

Analogická problematika je v českém právu upravena v § 2 písm. a) zák. č. 123/1998 Sb., který je koncipován totožně s Úmluvou z hlediska typu záznamu informace, z hlediska jejího obsahu pak uvádí demonstrativně téměř všechny informace uvedené v Úmluvě, s výjimkou údajů o geneticky modifikovaných organismech, stavu lidského zdraví a bezpečnosti a o kulturních a architektonických památkách. Vzhledem k tomu, že výčet informací ve vnitrostátním předpisu je jen demonstrativní, nelze hovořit o přímém rozporu s Úmluvou. I kdyby se ostatně interpretační praxe přiklonila k názoru, že informace o uvedených věcech nejsou informacemi o životním prostředí ve smyslu zák. č. 123/1998 Sb., byly by tyto informace dostupné v režimu obecného zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

Vlastní obsah práva na informace zahrnuje dle Úmluvy jednak vymezení pozitivní – přičemž pozornost zasluhuje zejména právo na pořízení kopií dokumentace – a jednak vymezení negativní, tj. seznam případů, kdy lze informaci odeprít. Pořizování kopií rozsáhlých dokumentačních souborů může narazit na vážné technické problémy, a proto zák. č. 123/1998 Sb. stanoví v § 10 odst. 2 podmínku „je-li to provozně možné.“ Důkazní břemeno případné provozní nemožnosti samozřejmě spočívá na povinné osobě. Analogickou podmínku je možno nalézt i v Úmluvě, konkrétně v ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. b, dle něhož se informace poskytují v požadované formě, není-li z hlediska orgánu veřejné správy rozumné zpřístupnit informaci v jiné formě. Tato formulace Úmluvy je poněkud vágní, nicméně je patrné, že ponechává větší prostor pro správní uvážení než vnitrostátní úprava.

Výčet důvodů k neposkytnutí informace je dle Úmluvy v zásadě totožný s vnitrostátním právem, nicméně totožnost není naprostá. Především pro případ, že povinná osoba nemá požadovanou informaci k dispozici, stanoví Úmluva v čl. 4 odst. 5 povinnost žádost postoupit nebo žadatele informovat, kde je možno informaci získat. V takto striktní formulaci však zřejmě může být plnění nemožné, a v takovém případě by povinnost nebyla vymahatelná (ultra vires nemo obligatur): lze si snadno představit informaci, kterou nemá žádný orgán k dispozici. Z hlediska věcného se proto jeví jako správnější ustanovení vnitrostátního předpisu (§ 4 zák. č. 123/1998 Sb.), který stanoví „pokud je to možné, poučí...“ V tomto případě by tedy nekompatibilita vnitrostátního předpisu s Úmluvou mohla vzniknout jen při extenzivním výkladu citované podmínky.

Taxativně stanovené důvody k odeprání informace dle § 8 zák. č. 123/1998 Sb. jsou vesměs zahrnuty i v čl. 3, 4 Úmluvy. Úmluva navíc uvádí jako důvod odeprání informace i důvěrný ráz řízení před správními orgány, pokud je důvěrnost stanovena vnitrostátním právem. Takto by byla odstraněna – a to ve smyslu

restriktivním – pochybnost o poskytování informací, které správní orgán získal v režimu zákona o správě daní a poplatků (např. informace o zdrojích znečištění ovzduší, získané v řízení o poplatcích za znečištění ovzduší).

4. ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O VYBRANÝCH ČINNOSTECH

Úmluva explicitě stanoví, u kterých činností je ve stadiu administrativního rozhodování obligatorní účast veřejnosti. Tyto činnosti jsou kryty seznamem uvedeným v příl. 1 a 2 vnitrostátního zák. č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí (dále EIA). Kromě tohoto zákona je účast veřejnosti dále upravena také v § 70 zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny a v § 22–23 zák. č. 50/1976 Sb. (stavební zákon). Zákon EIA je přitom hlavním předpisem, s nímž by Úmluva měla být porovnávána. Nová úprava této problematiky je v současné době projednávána v Parlamentu ČR, nicméně dle mého názoru ani současně platný zákon není zjevně nekompatibilní s Úmluvou. Předmětem pochybností je někdy otázka, zda zákon EIA vyhovuje požadavkům Úmluvy na informování veřejnosti v dostatečně raném stadiu rozhodování (čl. 6 odst. 2 Úmluvy). Je třeba podotknout, že díky Úmluvě zde – jako i na jiných místech – postrádá jednoznačnost. Není zde však zřejmý rozpor s vnitrostátním předpisem, protože Úmluva mluví o rozhodování, zatímco procedura EIA je pouze předběžné expertní šetření, které předchází vlastnímu rozhodování. Vůči rozhodovacímu procesu tedy procedura EIA eo ipso splňuje požadavek včasnosti („early in an environmental decision-making procedure“).

Rovněž požadavek účasti veřejnosti na tvorbě plánů, programů apod. (čl. 7 Úmluvy) lze považovat za splněný jednak výše citovanými paragrafy stavebního zákona a jednak § 14 zák. č. 244/1992 Sb.

Rozpaky může vyvolat účast veřejnosti na tvorbě právních předpisů týkajících se životního prostředí, což je požadavek obsažený v čl. 8 Úmluvy. Tento požadavek je formulován velmi slabě: „Smluvní strany budou usilovat o podporu účinné účasti veřejnosti (*strive to promote effective public participation*)...prováděcích předpisů a jiných obecně závazných právních předpisů...“ V českém právním řádu tomuto požadavku Úmluvy odpovídá § 20 odst. 2 zák. č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, jde však o ustanovení velice vágní a prakticky nepoužitelné. Těžko si však lze představit, jak účast veřejnosti na tvorbě právních předpisů zabezpečit lépe, osobně jsem přesvědčen, že rozsah a forma této účasti by měla být vždy zvažována ad hoc. Obecně pojatá plnohodnotná účast veřejnosti na tvorbě právních předpisů je velmi svízelná, protože nezbytné kompromisy mezi různými zájmy mohou nejen brzdit legislativní proces, ale přivodit i ztrátu

konzistence výsledného produktu. V současné době je ostatně účast široké veřejnosti při tvorbě zákonů již dosti častá, a bohužel nelze říci, že by se tím kvalita přijímaných zákonů zvýšila. Tím spíše vzbuzuje obavy účast široké veřejnosti na tvorbě podzákonných předpisů, které – jak plyne z podstaty věci – by měly mít spíše technický charakter a měly by směřovat k odstranění případných nejednoznačností zákona.

5. PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ

Je třeba předeslat, že sám název čl. 9 („*access to justice*“) činí potíže: doslovný překlad „přístup ke spravedlnosti“ je zjevně nesmyslný, na druhé straně „přístup k soudní ochraně“ je nepřiměřeně úzký. Problém je v tom, že právní ochranu ve smyslu Úmluvy mohou vykonávat nejen soudy, ale i orgány státní správy, pokud je zajištěna jejich nestrannost a nezávislost („*independent and impartial body established by law*“). Smluvní strany jsou povinny zajistit, aby se na tyto orgány – ať již soudní či administrativní – mohl obrátit kdokoli, kdo se domnívá, že jeho žádost o informaci byla ignorována, neprávem zamítnuta či nesprávně zodpovězena. Tento požadavek je v souladu se zák. č. 123/1998 Sb., až na soudní přezkum nesprávné odpovědi, který vzbuzuje značné rozpaky. Je obtížně představitelné, že by soud měl lepší informace než povinná osoba (typicky orgán veřejné správy), a že by tedy mohl kvalifikovaně rozhodnout, zda poskytnutá informace byla správná či nikoliv.

Závažnější a interpretačně náročnější je Úmluvou garantovaná právní ochrana účasti veřejnosti při rozhodování o zásazích do životního prostředí. Úmluva stanoví tuto ochranu obligatorně pro činnosti uvedené v příl. 1, pro jiné činnosti pak fakultativně dle vnitrostátního práva. Nelze tedy považovat za porušení Úmluvy, jestliže se právní ochrana dle vnitrostátního práva omezí jen na činnosti uvedené v příl. 1 Úmluvy, tedy v zák. č. 244/1992 Sb. (jak bylo uvedeno výše, činnosti dle příl. 1 a 2 zák. EIA pokrývají činnosti dle příl. 1 Úmluvy).

Okruh oprávněných osob stanoví Úmluva alternativně tak, že vnitrostátní právo může určit buď

- a) příslušníky veřejnosti, kteří mají na věci dostatečný zájem, nebo
- b) u nichž trvá dotčení práva v případech, kdy to správní řád smluvní strany požaduje jako předběžnou podmínku.

Zatímco první alternativa je neurčitě formulovaná, je druhá poměrně jasná a ztotožňuje se s definicí účastníků řízení dle § 14 zák. č. 71/1967 Sb. (správní řád).

Pro obě uvedené alternativy Úmluva stanoví, že přístup k právní ochraně bude obligatorně zaručen ne-

vládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí a splňujícím příslušné podmínky stanovené vnitrostátními předpisy. Vzhledem k tomu, že se toto ustanovení vztahuje jen na řízení o vybraných činnostech, je možno současnou vnitrostátní regulaci považovat za kompatibilní s Úmluvou, protože tyto nevládní organizace mají již dle dnes platného § 8 odst. 5 zák. č. 244/1992 Sb. zajištěno postavení účastníků ve všech navazujících správních řízeních, projeví-li o takové účastenství zájem. Jako účastníci mají samozřejmě také možnost odvolání a případné žaloby u správního soudu. Česká vnitrostátní právní úprava je výrazně velkorysejší než úprava zahraniční, protože vůbec nevyužívá možnost stanovit pro nevládní organizace nějaká kritéria. Zahraniční úpravy např. vyžadují, aby členství v takových nevládních organizacích bylo otevřeno komukoli bez předchozích podmínek.

Pro posouzení náročnosti implementace Úmluvy je zejména důležitý rozsah soudního přezkumu. Anglický text „*to challenge the substantive and procedural legality*“ lze asi nejpřesněji přeložit jako „přezkoumat hmotnou a procesní zákonnost.“ Chápeme-li zákonnost jako soulad se zákonem, pak je požadavek soudního přezkumu splněn již v současné době (§ 244–245 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Soudy přezkoumávají jak soulad s hmotnými zákony (*substantial legality*), tak i se zákony procesními (*procedural legality*).

Nicméně v některých analýzách² se uvedený požadavek Úmluvy interpretuje jako „přezkoumat věcnou a procesní správnost,“ což se ztotožňuje s požadavkem tzv. plné jurisdikce soudu. Osobně považují takové čtení Úmluvy za nesprávné přinejmenším ze dvou důvodů, z nichž jeden je principiální a druhý praktický.

Principiálním důvodem je Ústavou zaručené oddělení moci soudní a moci výkonné (čl. 2 zák. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR). Pokud by soud mohl svým rozhodováním zasahovat do správního rozhodování v plném rozsahu, tedy včetně prostoru vyhrazeného správnímu uvážení, stával by se sám správním orgánem a smazala by se hranice mezi mocí soudní a výkonnou. Nepříznivým důsledkem by nepochybně byla značná rozkolísanost takového rozhodování, protože soudy nejsou podrobeny mechanismům běžným uvnitř státní správy a směřujícím ke sjednocení rozhodovací praxe (metodické pokyny, porady odborných pracovníků, rozhodnutí výkladových a rozkladových komisí, kontroly nadřízenými orgány apod). Druhým nepříznivým důsledkem by byla ztráta právní jistoty. Je třeba si uvědomit, že soud v oboru práva životního prostředí rozhoduje o mimořádném opravném prostředku, tedy o eventuelním zrušení rozhodnutí, které je již v právní moci, účastníci nabyli práv v dobré víře a někdy i realizovali stavbu nebo jiný záměr. Je samozřejmým atributem právního státu, aby takto nabytá práva byla

² Development of a Strategy for Implementing The Aarhus Convention in the Czech Republic. Zpracovala dánská firma Carl Bro a/s ve spolupráci s dalšími dánskými, českými a britskými konzultanty a firmami. 39 str., MŽP, Praha 2000.

zrušitelná jen z mimořádně závažných důvodů. Takovým mimořádně závažným důvodem jistě je nezákonnost původního rozhodnutí, ne však odchylný názor na věcné řešení toho či onoho problému.

Praktickým důvodem je nedostatečná kvalifikace soudu v mimoprávních oborech. Soudce nelze považovat za nějakého lépe kvalifikovaného úředníka, zásadu „*iura novit curia*“ nelze chápat jako „*curia novit omnia*.“ Absenci odborné kvalifikace nelze plně překlenout ani přizváním znalců, protože znalec je třeba kvalifikovaně formulovat otázky a jeho posudek je následně třeba vyhodnotit jako každý jiný důkazní prostředek. Tyto činnosti je soud způsobilý vykonávat, pokud se pohybuje ve známém terénu – tedy na poli práva, kde i technické odbočky směřují ke zodpovězení hlavních otázek „*quid iuris*.“ Je však obtížně představitelné, jak by soudce například rozhodoval o bezpečnosti jaderné elektrárny.

Pokud se v zahraničních právních systémech vyskytuje tzv. přezkum rozhodnutí v plné jurisdikci, pak zpravidla není prakticky realizován soudy, ale nezávislými správními tribunály (Francie, Dánsko). Takové orgány by sice byly myslitelné i v českém systému veřejné správy, avšak s ohledem na právní jistotu účastníků by asi musely rozhodovat již o řádných opravných prostředcích. V současné době takové řešení není ani předmětem politických úvah, natož pak předmětem konkrétních legislativních a organizačních opatření. Pokud by tedy interpretace Aarhuské úmluvy měla směřovat k výše diskutované koncepci přezkoumání správních rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, bylo by nutno odložit ratifikaci Úmluvy na velmi dlouhou dobu.

6. ZÁVĚR

Právní předpis – ať již jde o obecní vyhlášku nebo o mezinárodní smlouvu – by měl být pokud možno jasný a srozumitelný, aby bylo možno předvídat výsledek eventuálního sporu o jeho dodržení či poru-

šení. Z tohoto hlediska Aarhuská úmluva ponechává příliš široký prostor pro interpretaci, který bude zaplňován teprve průběhem doby tak, jak bude Úmluva implementována do vnitrostátních právních řádů jednotlivých signatářských států (čl. 31 odst. 3 písm. b Vídeňské úmluvy).

V předchozím textu jsem ukázal, že až na řídké a prakticky nevýznamné odchylky lze při restriktivním výkladu již dnes Aarhuskou úmluvu považovat za kompatibilní s českým právem životního prostředí. Naopak při extenzivním výkladu Úmluvy by urychlená ratifikace mohla vést k diskreditaci České republiky na poli mezinárodního práva, protože některá ustanovení by z ekonomických, organizačních, legislativních aj. důvodů zůstala ještě dlouho nesplnitelná.

Rozhodnutí o ratifikaci Úmluvy je v současné době v rukou příslušných orgánů: vláda, parlament, prezident republiky. Kromě „digitálního“ uvažování (ratifikace ano či ne) by snad mohla být zvažena i ratifikace s výhradou (čl. 19 Vídeňské úmluvy), která by výslovně upřesnila, jak jsou českou stranou chápána nejspornější ustanovení Úmluvy.

SUMMARY

The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters dates from June 1998. The present paper deals with the comparison of the Aarhus Convention and the corresponding Czech national law.

The Aarhus Convention appears to be very complicated and many of its provisions contain ambiguity.

It is shown that a restrictive reading of the Aarhus Convention is almost identical with the national law. On the other hand, a more extensive explanation of the Convention would require conceptual changes in the Czech law, concerning namely the review of administrative decisions by the courts of law.

K problematice alternativ k potrestání osob zneužívajících omamné a psychotropní látky a jedy

Iveta Juráková*

1. ÚVODEM

V posledních letech dochází k podstatným změnám trestní politiky, z nichž za nejvýznamnější lze považovat vytváření podmínek a předpokladů pro aplikaci alternativ k potrestání v trestních věcech a to i vůči pachatelům zneužívajícím omamné a psychotropní látky (tj. látky návykové) a jedy a závislým na těchto látkách. Jedná se o specifické formy reakce na trestnou činnost těchto osob, které představují alternativu k tradičnímu trestu odnětí svobody. Tato celosvětová snaha o alternativní řešení trestních věcí je vedena potřebou individualizace trestního postihu, potřebou pozitivní motivace pachatele trestných činů k vedení řádného života bez návykových látek a jedů a v souladu se zákonem, potřebou zacházet s nimi specifickým způsobem vzhledem k jejich závislosti na omamných a psychotropních látkách a jedech nebo jejich nadměrnému užívání, resp. věku a rozumové vyspělosti.

V tomto článku se budu zabývat hmotněprávními alternativami k potrestání a poukážu na některá specifika jejich ukládání ve vztahu k pachatelům zneužívajícím návykové látky a jedy a na uvedených látkách závislým.

2. ALTERNATIVY K POTRESTÁNÍ

Ukládání a výkon tradičních trestů /např. trestu odnětí svobody/ se jeví jako málo efektivní, a proto potřeba širokého využití alternativ k potrestání nabývá na stále větším významu.

Trestní zákon uvádí prostředky k dosažení jeho účelu a to pohružku tresty, ukládání a výkon trestů a ochranná opatření /§ 2 TrZ/. Jde tedy o základní formy trestněprávní reakce na spáchání trestného činu, které však nejsou v mnoha případech dostatečně účinné a jejichž aplikace nemusí být vždy vzhledem k osobě pachatele a konkrétním okolnostem případu zcela vhodná. Této účelu /ochrana společnosti před pachatelem trestných činů, zabránění odsouzenému v dalším páčení trestné činnosti, výchova pachatele, aby vedl řádný život/ lze dosáhnout také využitím alternativ k potrestání.

Náš trestní zákon upravuje dvě hmotněprávní alternativy k potrestání – upuštění od potrestání /§ 24,

§ 25, § 77 TrZ/ a podmíněné upuštění od potrestání s dohledem /§ 26 TrZ/.

Alternativy k potrestání a alternativní tresty ukládané pachatelům závislým na návykových látkách a jedech a tyto látky zneužívajícím.

Vůči těmto pachatelům lze aplikovat následující alternativní tresty a alternativy k potrestání:

- peněžitý trest /§ 53 TrZ/
- trest obecně prospěšných prací /§ 45, § 45a TrZ/
- podmíněné odsouzení k trestu odnětí svobody /§ 58, § 59 TrZ/
- podmíněné odsouzení k trestu odnětí svobody s dohledem /§ 60a, § 60b TrZ/
- upuštění od potrestání /§ 24 odst. 1, § 25, § 77 odst. 2 TrZ/
- podmíněné upuštění od potrestání s dohledem /§ 26 TrZ/

Pro úplnost uvedme také alternativní způsob trestního řízení, které lze využít ve vztahu k pachatelům trestných činů zneužívajícím návykové látky a jedy nebo již závislým na těchto látkách a to podmíněné zastavení trestního stíhání /§ 307 TrZ/ a narovnání /§ 309 nebo § 314 TrZ/.

V této souvislosti je třeba se také zmínit o problému recidivy. Osoby závislé na omamných a psychotropních látkách se dopouštějí trestné činnosti zejména z důvodu potřeby či nutnosti získat pro sebe finanční prostředky na obstarání si zmíněných látek, což je dáno modelem drogové závislosti, která je mj. charakterizována nutkavou potřebou opatřit si drogu bez ohledu na prostředky nebo důsledky jejího získání¹, a proto lze předpokládat, že se budou trestné činnosti dopouštět opakovaně, tedy hrozí dlouhodobě její recidiva, zejména pokud není zahájeno léčení drogové závislosti. Tzv. drogová novela – z. č. 112/1998 Sb. doplnila ust. § 34 písm. j) TrZ v tom smyslu, že soud je oprávněn nepokládat recidivu za přitěžující okolnost, jde-li o pachatele trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle § 187a odst. 1 TrZ, který se tohoto činu znovu dopustil proto, že se oddává zneužívání omamných nebo psychotropních látek a jedů. Takto posuzovaná reci-

* Mgr. Iveta Juráková, Dr., Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ VANTUCH, P.: Drogy a kriminalita, UJEP Brno, 1990, s. 11.

diva uvedených pachatelů umožňuje uložení mírnějšího trestu. Takový trest by mohl být vhodně kombinován s přiměřenými omezeními nebo povinnostmi uvedenými v § 26 odst. 4 TrZ, např. podrobit se léčení závislosti na návykových látkách, které není ochranným léčením ve smyslu trestního zákona, zdržet se návštěv nevhodného prostředí /restaurací apod./ a styku s určitými osobami /toxikomany, dealery apod./ nebo ochranným léčením dle § 72 TrZ. Také by přicházela v úvahu možnost upuštění od potrestání či podmíněného upuštění od potrestání s dohledem se stanovením zmíněných přiměřených omezení nebo povinností.

OCHRANNÉ LÉČENÍ PACHATELŮ ZÁVISLÝCH NA NÁVYKOVÝCH LÁTKÁCH A JEDECH JAKO ALTERNATIVA K JEJICH POTRESTÁNÍ

Ochranné léčení je možné uložit, jestliže soud upouští od potrestání a má za to, že toto léčení zajistí nápravu pachatele a ochranu společnosti lépe než trest – upuštění od potrestání podle § 25 TrZ. Podle tohoto ustanovení je ochranné léčení alternativou k uložení trestu.

Jakým způsobem může soud postupovat, jestliže použije ust. § 26 TrZ a podmíněně upustí od potrestání pachatele? Jak uvádí Sotolář, Púry a Šámal², má soud dvě možnosti. Tou první možností je uložení ochranného léčení podle § 72 odst. 2 TrZ, a to pachateli, který spáchal trestný čin ve stavu zmenšené přičetnosti a zároveň je jeho pobyt na svobodě nebezpečný, nebo pachateli, který se oddává zneužívání návykové látky, pokud spáchal trestný čin pod vlivem této látky nebo v souvislosti s jejím zneužíváním. Druhou možností, kterou má soud k dispozici, je uložení léčeni jako specifické formy přiměřené povinnosti podle § 26 odst. 4 písm. c) TrZ /jak již bylo výše uvedeno/, které není ochranným léčením ve smyslu § 72 TrZ. Domnívám se, že léčení závislosti na návykových látkách ve smyslu § 26 odst. 4 písm. c) TrZ může být za předpokladu, že je pachatelem kladně akceptováno a tomuto je dána možnost zaujmout stanovisko k dvěma způsobům trestněprávní reakce na jeho trestnou činnost, tedy léčení, nebo potrestání, efektivnější než nucené ochranné léčení podle § 72 TrZ, k němuž často není pachatel pozitivně motivován. Podmínky pro náležitou motivaci léčené osoby by měla vytvářet vhodně koordinovaná součinnost probační a mediální služby, psychologů a lékařů věnujících se osobám zneužívajícím návykové látky a jedy při kontinuální práci s nimi jak v době před rozhodnutím soudu, tak i po něm.³

V této souvislosti chci poznamenat, že trestní zákon upravuje zvláštním způsobem ukončení ochranného léčení závislosti na návykových látkách uloženého podle § 72 odst. 2 písm. b) TrZ. Trvání tohoto léče-

ní může být ukončeno, jestliže se během jeho výkonu zjistí, že jeho účelu nelze dosáhnout. Tato možnost se týká pouze uvedeného druhu ochranného léčení.

3. UPUŠTĚNÍ OD POTRESTÁNÍ PACHATELŮ ZÁVISLÝCH NA NÁVYKOVÝCH LÁTKÁCH A JEDECH A ZNEUŽÍVAJÍCÍCH UVEDENÉ LÁTKY

Již výše jsem uvedla, že jednou z hmotněprávních alternativ k potrestání osob zneužívajících návykové látky a jedy a závislých na těchto látkách, je upuštění od potrestání. Právní úprava tohoto institutu je zakotvena v § 24 TrZ. Soud může od potrestání pachatele upustit, pokud spáchal čin menší nebezpečnosti pro společnost, jeho spáchání lituje, projevuje účinnou snahu po nápravě a vzhledem k povaze spáchaného činu a dosavadnímu životu pachatele lze důvodně očekávat, že již projednání věci před soudem postačí k jeho nápravě /§ 24 odst. 1 písm. a) TrZ/, nebo jestliže soud přijme záruku za nápravu pachatele a má za to, že vzhledem k výchovnému vlivu toho, kdo záruku nabídl, povaze spáchaného činu a osobě pachatele se uložení trestu nejeví nutným /§ 24 odst. 1 písm. b) TrZ/. Dále je právní úprava tohoto institutu obsažena v § 25 TrZ. Soud může upustit od potrestání také tehdy, jestliže pachatel spáchal trestný čin ve stavu zmenšené přičetnosti, kterou si ani z nedbalosti nepřivodil vlivem návykové látky, a zároveň uloží ochranné léčení, přičemž má za to, že toto léčení zajistí nápravu pachatele a ochranu společnosti lépe než trest. Zákonná definice návykové látky je uvedena v § 89 odst. 10 TrZ, kdy se jí rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobící nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoňovací schopnosti nebo sociální chování. Aby tedy bylo možné aplikovat § 25 TrZ, musí se jednat o nezaviněné jednání pod vlivem návykové látky, jehož se v praxi budou dopouštět především osoby závislé na návykových látkách, u nichž jsou ovládací nebo rozpoznávací schopnosti v souvislosti se zneužíváním těchto látek velmi sníženy či zcela chybějí. U těchto osob je třeba se věnovat otázce, zda před požitím návykové látky byly přičetné, zmenšeně přičetné nebo nepřičetné a jaký vliv mělo požití návykové látky na jejich přičetnost. Osoba závislá na návykových látkách se právě často dopouští trestné činnosti a to nejen tzv. drogových deliktů ve stavu zmenšené přičetnosti. K této okolnosti přihlédne soud při stanovení druhu trestu a jeho výměry. Soud by také měl zvolit nejúčinnější z možných opatření /při přihlédnutí ke konkrétním okolnostem

² SOTOLÁŘ, A., PÚRY, F., ŠÁMAL, P.: Alternativní řešení trestních věcí v praxi, C.H. Beck, Praha, 2000, s. 256.

³ PÚRY, F., SOTOLÁŘ, A., ŠÁMAL, P.: K problematice trestněprávního postihu přechovávání drog pro vlastní potřebu, Právní rozhledy, 10–11, 1999.

případu a osobě pachatele/ např. některý z léčebných programů, o nichž by mohla a měla informovat probační a mediační služba, a jehož součástí by vedle léčby drogové závislosti mělo být i příp. zvyšování odborné kvalifikace, zvyšování úrovně základních sociálních dovedností apod./ Jestliže soud upustí od potrestání podle § 25 TrZ, musí /jak již bylo řečeno/ uložit ochranné léčení podle § 72 TrZ, a to buď ambulantní nebo ústavní. U osob zneužívajících návykové látky nebo na těchto látkách závislých se jedná o protitoxikomanické léčení a protialkoholní léčení /pokud jde o závislost na alkoholu/ a kromě těchto může být uloženo i léčení sexuologické nebo jiné psychiatrické. Ve vztahu k osobám závislým na návykových látkách lze vedle § 25 TrZ použít při splnění zákonných podmínek i dalších forem upuštění od potrestání /již zmíněné ust. § 24 odst. 1 TrZ, § 77 odst. 2 TrZ a také podmíněné upuštění od potrestání s dohledem podle § 26 TrZ/.

Dále je právní úprava institutu upuštění od potrestání obsažena v § 77 odst. 2 TrZ. Tato se vztahuje ke specifické skupině pachatelů a to mladistvým. Pokud soud upustí od potrestání mladistvého pachatele, může požádat toho, kdo je oprávněn nabídnout záruku za jeho nápravu, třebaže takovou záruku nenabídl, aby pomohl vytvářet podmínky pro to, aby mladistvý žil řádným životem, uloží současně ochrannou výchovu, jestliže má za to, že toto ochranné opatření zajistí nápravu mladistvého lépe než trest.

Srovnáme-li § 25 a § 77 odst. 2 TrZ, mají společně to, že umožňují nahradit trest ochranným opatřením /ochranným léčením nebo ochrannou výchovou/.

4. PODMÍNĚNÉ UPUŠTĚNÍ OD POTRESTÁNÍ S DOHLEDEM PACHATELŮ ZÁVISLÝCH NA NÁVYKOVÝCH LÁTKÁCH A JEDECH A ZNEUŽÍVAJÍCÍCH TYTO LÁTKY

Další hmotněprávní alternativou k potrestání pachatelů zneužívajících návykové látky a jedy a závislých na těchto látkách je podmíněné upuštění od potrestání s dohledem. Právní úprava tohoto institutu je obsažena v § 26 TrZ, v jehož prvním odstavci jsou vymezeny předpoklady, za jejichž splnění může soud podmíněně upustit od potrestání s dohledem. Za podmínek uvedených v § 24 odst. 1 může soud podmíněně upustit od potrestání, považuje-li za potřebné po stanovenou dobu sledovat chování pachatele. K odůvodnění závěru, že je možné dosáhnout účelu zákona i bez uložení trestu, nepostačuje jen projednání věci před soudem nebo přijetí záruky za nápravu pachatele, ani jejich kombinace. Podmíněné upuštění od potrestání s dohledem je vázáno na uplynutí až jednoleté zkušební doby a rozhodnutí, že se pachatel osvědčil, nebo fikci osvědčení se. V průběhu zkušební doby mů-

že soud rozhodnout o uložení trestu. Soud také může pachateli uložit přiměřená omezení a přiměřené povinnosti směřující k tomu, aby vedl řádný život. Ve vztahu k osobám zneužívajícím návykové látky nebo na těchto látkách závislým se jedná především o přiměřenou povinnost podrobit se léčení závislosti na návykových látkách, které není ochranným léčením podle TrZ, dále zdržet se návštěv nevhodného prostředí a styku s určitými osobami, podrobit se výcviku pro získání vhodné pracovní kvalifikace či podrobit se vhodným programům psychologického poradenství a jiné. Těmto osobám může být některé z uvedených omezení či povinností uloženo samostatně, nebo několik z nich ve vhodné kombinaci, nebo i jiná, která nejsou v § 26 odst. 4 uvedena, neboť se jedná o demonstrativní výčet přiměřených omezení a přiměřených povinností, což umožňuje individualizaci a diferenciaci řešení jednotlivých případů. K dodržování zmíněných omezení a povinností by měl napomáhat probační pracovník a individuální dohledový probační plán, jehož součástí by měla být konkretizace forem plnění a kontroly dodržování těchto omezení a povinností a také jiných podmínek zkušební doby.

5. ZÁVĚREM

Problematika alternativ k potrestání, alternativních trestů a alternativních způsobů trestního řízení je zejména vzhledem k malé efektivnosti ukládání a výkonu tradičních druhů trestů a k nepružnosti a zdlouhavosti tradičního trestního řízení aktuálním tématem mnoha odborných diskuzí a zakotvení její optimální právní úpravy v trestním zákoně a trestním řádu, resp. dalších právních předpisech, a její široké uplatnění v řízení a rozhodování orgánů činných v trestním řízení, především soudů je nedílnou součástí probíhajících rekonstrukčních prací na trestním právu hmotném a trestním právu procesním, při kterých se vychází ze zhodnocení účinnosti dosavadních základních trestněprávních předpisů a přihlíží k vývoji právní teorie a praxe zejména v evropských zemích s rozvinutým demokratickým systémem.

Domnívám se, že důsledné využití alternativ k potrestání či alternativních trestů v co nejširší míře (při splnění všech zákonných předpokladů jejich ukládání samozřejmě) je atributem racionální trestní politiky tak, jak tomu bylo a je v zemích Evropské unie. V této souvislosti je velmi významné a potěšitelné, že jedním z cílů kodifikace trestního zákona a mj. i trestního řádu České republiky je dosažení srovnatelné úrovně s trestním právem moderního evropského standardu.

Náš trestní zákon nabízí dvě hmotněprávní alternativy k potrestání – upuštění od potrestání a podmíněné upuštění od potrestání s dohledem, přičemž interpretace jejich právní úpravy a specifika její aplikace vůči toxikomanům byla předmětem mého zájmu v tomto článku. Toxikomané (osoby závislé na omam-

ných a psychotropních látkách a jedy) a osoby zneužívající uvedené látky jsou specifickou skupinou pachatelů trestné činnosti, jíž se dopouštějí zejména za účelem opatření si finančních prostředků sloužících na obstarání příslušných drog, nebo přímo zneužívaných látek či těch, které jsou potřebné k výrobě takových látek (krádeže v lékárnách apod.). Trestnou činnost tito pachatelé páchají často ve stavu zmenšené přičetnosti, jejich ovládací a rozpoznávací schopnosti jsou podstatně sníženy nebo zcela chybějí. Vzhledem k drogové závislosti těchto pachatelů, která mj. způsobuje menší či větší (podle stupně rozvoje této závislosti) poškození fyzického i psychického zdraví by jim měla být dána možnost vyjádřit se resp. si zvolit jednu z možných variant trestněprávní reakce na jejich nezákonné jednání: být potrestán, či se léčit. V případě uložení ochranného léčení, ať již ve smyslu § 72 TrZ nebo léčení závislosti na návykových látkách jako přiměřené povinnosti podle § 26 odst. 4 písm.c) TrZ, je velmi důležitá pozitivní motivace pachatele-toxikomana k léčbě, aby tato byla účinná a smysluplná a nestala se jen „nutným zlem“, které je třeba strpět, neboť v opačném případě hrozí výkon trestu. K tomu mohou významnou měrou přispět také probační pracovníci. Při rozhodování o potrestání takových pachatelů by měl trestní soud přihlídnout mj. k osobě pachatele (jeho drogové závislosti-toxikomanii a stupni jejího rozvoje, denní osobní spotřebě zneužívané látky, zdravotnímu stavu, přístupu a motivaci k příp. léčbě), individuálním okolnostem případu, povaze spáchaného trestného činu a dalším výše uvedeným okolnostem a vzhledem k nim uvážit možnost využití alternativ k potrestání, které je třeba, dle mého názoru, považovat za optimální a racionální způsob trestněprávní reakce na trestnou činnost pachatelů závislých či zneužívajících návykové látky a jedy.

SUMMARY

This article deals with the problems concerning alternatives to the punishment relating to the persons who are addicted to narcotic and psychotropic substances and poisons and who abuse these substances.

The introductory passage mentions the worldwide attempting to find alternative solutions to punishment.

Such solutions are motivated by the necessity of punishment individualization, the necessity of positive motivation that will make the offenders of crimes lead lives conforming to the law and not take any drugs, the necessity of treating them in a specific way with regard to their addiction.

Besides the alternative penalties that can be inflicted by a court (if all legal conditions are satisfied) on offenders who are drug addicts (these alternatives consist of money penalty, working for public benefit, conditional imprisonment, conditional imprisonment under supervision) there are two material law alternatives to the punishment – abandonment from punishment and conditional abandonment from punishment under supervision.

In the case of a drug addicted offender (if all legal conditions are satisfied) the institute of abandonment from punishment according to the Section 24 Par. 1 of the Criminal Law, Section 25 of the Criminal Law, Section 77 Par. 2 of the Criminal Law, and conditional abandonment from punishment under supervision according to the Section 26 of the Criminal Law can be applied. Courts can (according to the Sections 25 and 27 Par. 2 of the Criminal Law) substitute a protective measure (either a protective medical treatment or a protective education related to a juvenile crime offender) for the punishment. So the protective measure represents an alternative to the punishment. In the case of conditional abandonment from the punishment under supervision, too, a protective medical treatment can be imposed according to the Section 72 Par. 2 of the Criminal Law. Moreover, a medical treatment of a drug addict can be imposed as an adequate duty (cf. Section 26 Par. 4 c) of the Criminal Law); such a treatment is not a protective medical treatment in the sense of Section 72 of the Criminal Law.

Agreeing with the opinion that drug addicts make a special group of offenders, taking their addiction and all negatives effects related to it into account, we must consider a wide application of the above mentioned punishment alternatives suitable and efficient. Given these facts I consider an optimal solution of the alternatives to the punishment, and alternative punishments and procedures, to be one of the key tasks in the re-codification of the material and procedural law of the Czech Republic.

Problematika daňových úniků v ČR s přihlédnutím k nepřímým daním

Ivana Pařízková*

Nejzákladnějším požadavkem kladeným na daňový systém je především ta skutečnost, že tento systém by měl zcela minimalizovat možnosti daňových úniků, avšak vždy na straně druhé je postaven daňový subjekt, který se snaží o to aby jeho daňová povinnost byla co nejnižší.

Vyspělé evropské státy ve svých finančních statistikách uvádějí, že jim ročně uniká 10–30% všech daní. Absolutní odstranění daňových úniků je patrně nemožné, ale je zcela reálné toto relativně široké rozmezí snížit k dolní hranici, popřípadě toto ještě o nějakou desetinu snížit. V České republice můžeme reálně předpokládat, že tato diferenciace platí i pro nás a můžeme říci, že se bohužel pohybujeme u oné horní hranice. Přitom se ve stabilizovaných zahraničních ekonomikách předpokládá, že se podaří odhalit asi jen kolem 5–10% daňových úniků.

Způsoby minimalizace daňových povinností začíná vyhledáváním daňových úspor, kde podstatou je ta skutečnost, že daňový subjekt se snaží vyhledat v pravidlech pro stanovení daně takový algoritmus, jež mu umožní co nejvíce snížit daňovou povinnost. To znamená, že vždy bude posuzovat, který z alternativních postupů pro stanovení daňového základu je pro něj nejvýhodnější a přitom využije všech možných korekčních prvků – slev na dani, odpočitatelných položek, apod. Další možností snížení daňových povinností daňovým subjektem je vyhledávání a využívání daňových výhod, které jsou označovány jako díry v zákonech. Byť stát nepočítal s takovouto možností, avšak nedokonalost daňových zákonů to umožňuje a běžně v praxi hovoříme o tzv. legálních daňových únicích. V případě, že některá díra v daňovém zákoně je využívána v širokém měřítku vede to zpravidla v co nejkratší možné době ke změně příslušného daňového zákona.¹

Jako poslední kategorie daňových úniků jsou nelegální daňové úniky, jež znamenají porušení zákona a jsou označovány jako trestné.

O celé situaci svědčí vývoj některých daní, z nichž zřejmě nejsledovanější je oblast nepřímých daní. U daně z přidané hodnoty (dále jen DPH) je z velké části situace taková, jakoby celá produkce byla vyvážena, respektive jsme produkovali výrobky pouze s 5% daní

a dále je nutné upozornit na stále přetrvávající situaci ve sféře spotřebních daní, kde jsou zaznamenávány stále desetimilionové daňové úniky. A v návaznosti na tuto sféru daňových úniků nelze opomenout i nevyčíslitelné úniky na daních z příjmů, které s nimi úzce souvisí.

CO JE „DAŇOVÝ ÚNIK“?

Na pojmové vymezení daňového úniku existuje celá řada různých názvů a označení, které ve své podstatě ztěžují pochopení tohoto jevu a důsledkem této terminogické nepřesnosti jsou rozmanité daňové delikty. Ve své podstatě zjednodušeně můžeme říct, že daňový únik je legální, ale i nelegální vyhýbání se daňovým povinnostem, a to jak v rámci jedné země tak i v mezinárodním měřítku.

V rámci definice bychom mohli vycházet z toho, že vždy se bude jednat o chování daňového subjektu (poplatníka, plátce), které bude v rozporu s platnými právními předpisy a v řadě případů bude sankcionované, tzn. že se daný subjekt úmyslně vyhýbá splnění svých daňových povinností v naději, že jeho protiprávní chování zůstane utajeno, buď nezaplatí daň z nedbalosti či nevědomosti.²

OBECNÉ PROBLÉMY DAŇOVÝCH ÚNIKŮ

Abychom lépe pochopili celou podstatu problému je třeba konstatovat, že v oblasti DPH se jedná o vrácení nadměrných odpočtů uvedených na daňovém příznání z neobvyklých obchodních transakcí. Z tohoto důvodu je třeba stanovit doposud jejich nejužívanější oblasti a varianty, mezi něž patří:

1. Fiktivní dodávky zboží či služeb, i přes to, že daňový doklad je pro účely nadměrného odpočtu formálně v pořádku, avšak ke zdanitelnému plnění nikdy nedošlo, přitom dodavatel fyzicky existuje, je plátcem DPH, písemně v protokolu potvrdí, že žádnou dodávku neuskutečnil, nebo

* JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Porovnej: VANČUROVÁ, A. a kol.: Daňový systém ČR aneb učebnice daňového práva, 1. Vydání, Praha, 1997, str. 26–27.

² Srovnej: MRKÝVKA, P.: Přednáška z Finančního práva, Právnická fakulta MU, listopad 2000.

dodavatel fyzicky existuje avšak není plátcem DPH, a v dalším případě je dodavatelem fiktivní firma (buď neexistující nebo fungující na padělané doklady).

2. Zboží skutečně existuje, daňové doklady jsou formálně v pořádku, tak může nastat situace kdy dodavatel prohlásí, že dodávku neuskutečnil (jeho jménem ji uskutečnil někdo jiný, případně byly zcizeny doklady, razítka apod.) nebo dodavatel je neexistující plátce anebo případ kdy dodavatel je čtvrtletní plátce, který uvede daň do daňového přiznání, ale neplatí a je nedostížitelný a odběrateli (měsíčnímu plátcovi) je vrácen nadměrný odpočet.
3. Řetězcy dodávek prodávaného zboží, kdy prodané zboží je v řetězci dodavatelů záměrně nadhodnoceno za účelem uplatnění nadměrného odpočtu při vývozu.
4. Plátce uvádí vysoké obraty v daňovém přiznání na vstupu i na výstupu (asi nejspíš půjde o praní špinavých peněz) s minimální daňovou povinností. Tímto zakládá možnost pro odběratele si legálně uplatnit daň na vstupu.

Všechny uvedené případy končí vývozem zboží do zahraničí za účelem znemožnění následné fyzické kontroly zboží v tuzemsku.

V čem jsou spatřovány hlavní příčiny, které umožňují vznik výše uvedených daňových úniků:

- a) možnost placení milionových částek v hotovosti,
- b) problematika napadnutí smluvní ceny záměrně předražených dodávek mezi plátcem, pokud se nepodaří prokázat jejich dohodnuté spekulativní jednání,
- c) nedostatečné legislativní řešení dodávek od neexistujících firem,
- d) problematické řešení doměření daně podle pomůcek v případě ztráty účetních dokladů nebo nevedení účetnictví,
- e) nemožnost označit daňového dlužníka za pachatele trestného činu,
- f) při vytýkacím řízení § 43 Zákona o správě daní a poplatků, o pochybnostech v údajích podaného daňového přiznání, kdy se staví lhůta pro vrácení nadměrného odpočtu, kdy není možné požádat orgány policie o součinnost při prokazování skutečného stavu věcí, a to vzhledem k institutu zachování mlčenlivosti dle § 24 Zákona o správě daní a poplatků,
- g) celní orgány nemají zákonnou povinnost při vývozu fyzicky ověřovat vyvážené zboží, respektive se zabývat jeho oceněním.

SPECIFICKÉ PROBLÉMY DAŇOVÝCH ÚNIKŮ

Na základě praktických zkušeností z posledních let je možné daňové úniky rozdělit do dvou kategorií a to:

1. daňové úniky neúmyslné,
2. daňové úniky úmyslné.

NEÚMYSLNÉ DAŇOVÉ ÚNIKY

Hlavní příčinou neúmyslných daňových úniků je složitost daňových zákonů, neúměrné množství jejich novelizací, ale i případ, kdy poplatník je nucen používat pro výpočet více zákonných předpisů než samotný daňový zákon. Lze konstatovat, že v současné době mají stále klesající tendenci u subjektů s delší dobou registrace a spíše je možné spatřovat je u nových podnikatelských subjektů a jejich hlavní příčina spočívá především v neznalosti či podcenění daňové nebo účetní problematiky.

ÚMYSLNÉ DAŇOVÉ ÚNIKY

Na rozdíl od let minulých, kdy k nedostatkům v daňových přiznání docházelo především z neznalosti, děje se tak nyní stále častěji vědomě a promyšleně. Tyto úniky bohužel mají naopak stále stoupající tendenci. Tento nárůst je zřejmě dán tím, že podnikatelské subjekty už zvládly jak teoretický tak i praktický základ a dnes se již dostatečně dobře orientují v dané problematice samy nebo za pomoci daňových, či jiných finančních poradců. Úmyslné daňové úniky tvoří dvě hlavní skupiny:

- a) legální daňové úniky
- b) nelegální daňové úniky

LEGÁLNÍ DAŇOVÉ ÚNIKY

S touto definicí se setkáváme zcela běžně a můžeme ji definovat jako postupy, jež umožňují daňovým poplatníkům vyhnout se daňové povinnosti bez porušení zákona. K těmto běžně používaným daňovým únikům patří zvolení co nejvhodnějšího způsobu zdanění, které umožňuje přímo konstrukce daně. Poplatník tak může v některých případech vymezit uznatelné výdaje nejen taxativně, ale i paušálem, může do svého podnikání zapojit manžela, manželku jako spolupracující osobu, apod.

Další možností je, že se daňový poplatník rozhodne zdržet zdanitelné činnosti. K tomuto případu dochází v případě nadměrného daňového zatížení, např. je-li nad určitou hranicí příjmu sazba daně příliš vysoká daňový poplatník raději další aktivitu, která by vedla

k dosažení dodatečného příjmu nevykonává a nahradí ji volným časem a tím tak stát přichází o daň z potencionálního příjmu, který by tak daňový poplatník dosáhl, kdyby bylo daňové zatížení nižší. Takoveto legální úniky hraničí se zákonností, protože se tak využívá prostředků jak zákon nenápadně obejít.

NELEGÁLNÍ DAŇOVÉ ÚNIKY

Tato forma daňových úniků je pro stát daleko závažnější a nebezpečnější, protože znamenají porušování daňových předpisů, anebo jsou důsledkem trestné činnosti. Tyto daňové úniky se postupně přesouvají z oblasti neoprávněného uplatňování určitých položek do výdajů, nákladů (investice, položky časově nesouvisící s příslušným zdaňovacím obdobím apod.) do položek zatajování a zkracování příjmů a můžeme říci, že jsou pečlivě připraveny a promyšleny. Mezi zákonnými a nezákonnými daňovými úniky neexistuje přesná hranice, ale plynulý přechod. Daňový poplatník tak postupně přechází od zákonných praktik přes řadu mezistupňů k daňovému podvodu. První skupinu tvoří poplatníci, kteří své daňové povinnosti plní bez zbytečku, druhá skupina poplatníků je od základu nepoctivá a třetí skupina je tvořena poplatníky, kteří se vyhýbají daňové povinnosti v mezích zákona díky své obratnosti, nebo zneužívají právo. Zde bychom mohli zařadit i daňové úniky spojené s přenesením sídla firem do některého z daňových rájů. Hranice mezi zákonnými a nezákonnými formami daňových úniků lze určit pouze případ od případu.

Zasaženou oblastí jsou v první řadě nepřímé daně, ale následně i všechna ostatní daňová odvětví. Případy zahrnuté v této skupině vykazují zejména následující znaky:

- jsou připravovány zpravidla relativně malou skupinou lidí, perfektně obeznámenou s daňovou problematikou a s fungováním daňové správy,
- jsou prováděny v součinnosti velkého počtu daňových subjektů, ve kterých má výše uvedená skupina organizátorů majetkovou účast anebo které ovládá prostřednictvím svých příbuzných, známých, apod.,
- výsledná síť subjektů je vysoce organizovaná, řízená s vysokou pravděpodobností z jednoho centra a to osobou či osobami přímo ve věci nevystupujícími, nezřídkou cizími státními příslušníky, sídlícími v zahraničí,
- síť podniků zasahuje do působnosti řady správců daně, a to i mimo hranice působnosti jednoho finančního ředitelství, subjekty podle potřeby operativně mění svá bydliště či sídla a tím i místní příslušnost finančních úřadů stanovených ke správě jejich daňových povinností. Tím vlastně paralyzují činnost finančních úra-

dů, které momentálně nejsou schopny reagovat na takto se dynamicky měnící situaci,

- při zakrývání své činnosti subjekty používají kriminálních metod a postupů, kde se především jedná o předkládání falešných dokladů, antidatovaných smluv a jiných písemností, podávání nepravdivých informací. Vedle toho se nebojí používat i zastrašování, vydírání.

Další možnou variantou je situace, kdy na cizince po skončení daňového podvodu je formálně převedena firma a to krátce před vypršením doby, na kterou mají tyto osoby povolen pobyť na našem území. Tyto osoby pak formálně uvádějí adresy bydliště na našem území v soukromých bytech, kde se s pravděpodobností nikdy neobjevily, a někdy jsou i pochybnosti zda tyto osoby vůbec fyzicky existují nebo zda se zdržovaly na našem území, protože o nich chybí záznamy v evidencích cizinecké policie.

V jiných případech jsou správci daně předkládány doklady o obchodech s firmami, které nikdy neexistovaly, již zanikly nebo nejsou plátcí DPH a s věcí odmítají mít něco společného. Zboží se tak často objevuje odnikud a mizí v neznámu a je pravděpodobné, že na našem území nikdy nebylo, respektive nikdy neexistovalo.

DAŇOVÉ ÚNIKY UPLATŇOVANÉ U DANĚ Z PŘIDANÉ HODNOTY

V současné době se v ČR vyazuje na daních celkový nedoplatek kolem 90 miliard Kč a jako nejoblíbenější daní, která je krácena nejvíc se jeví DPH. Zřejmě je to tím, že jde o daň nepřímou, u níž jsou jednotliví plátcí daně státem pověřeni, aby tuto daň vybírali sami.

Konstrukce této daně skýtá hned několik možností jak obcházet zákon. Povinnost uplatnit daň na výstupu vzniká okamžikem zdanitelného plnění, kde takto uplatněnou daň je plátce povinen odvést nejpozději do 25 dnů od skončení zdaňovacího období. Toto je měsíční nebo čtvrtletní, v zásadě podle výše obrátu plátce. Nejdůležitějším aspektem je, že plátce takto uplatněnou daň musí odvést bez ohledu na to, jestli dostal sám zapláceno. Z hlediska celkové platební morálky v oblasti podnikání je tento způsob odvodu daně v podstatě nemravný a zvýhodňující dlužníka. Na druhé straně má plátce nárok na odpočet daně, pokud přijaté zdanitelné plnění použije ke své podnikatelské činnosti. Plátcem skutečně odvedená daň je pouze rozdíl mezi daní, kterou plátce uplatnil na výstupu a nárokem na její odpočet. V případě, že je rozdíl kladný, tak plátce daň odvádí, v případě že rozdíl je záporný, tak plátci vzniká nárok na tzv. nadměrný odpočet daně, což je v podstatě vratitelný přeplatek, který je vyplacen příslušným správcem daně.

V daňovém řízení se velmi často objevují negativní skutečnosti, které brání řádnému a včasnému odvedení daně. Jde zejména o tyto případy:

- zkrácení daně na vstupu
- vystavení daňového dokladu od neplátce
- plátce daně sice daň přizná, ale neodvede ji
- plátce daně daň nepřizná.

Takové počínání není některými plátcí daně bráno jako určitý úskok vůči státu, a tím i ochuzení státní pokladny, ale spíše je chápou jako těžko kontrolovatelnou nabídku ze strany státu, kterou je hřích nevyužít.³

MOŽNÉ VARIANTY DAŇOVÝCH ÚNIKŮ U DPH

1. FINGOVÁNÍ PŘIJETÍ ZDANITELNÉHO PLNĚNÍ NA VSTUPU

V ČR je takovýto druh daňových machinací veřejností často spojován s problematikou bílých koňů, s orlickými vraždami, a všeobecně záhadným zmizením podnikatelů. Zboží určené na export putuje přes řetězec firem, jehož součástí je bílý kůň, kdy při podvodech s DPH bílý kůň účetně navýší cenu zboží většinou bezcenného a dále jej prodá fiktivně, bez převodu peněz kupujícímu, který dostane do ruky zboží daňově nřadhodnocené. Tak například po vyvezení bezcenného zboží v účetní ceně 1.000,- Kč může vývozce požadovat vrácení 22 % DPH od státu. Stát peníze musí vyplatit a pokusit se jej vymáhat od bílého koně, ve většině případů ale bezúspěšně.⁴

2. PŘIZNANÁ, ALE ZÁMĚRNĚ NEODVEDENÁ DAŇ Z PŘIDANÉ HODNOTY

Jde o využití skutečnosti, že některé podnikatelské subjekty jsou ze zákona povinny platit DPH a jiné nikoliv. Firma povinná platit DPH prodá zboží firmě, která DPH platit nemusí za cenu DPH nezahrnující. Nový majitel zboží získá možnost prodat zboží dál za obvyklou cenu a jeho zisk je vyšší o neodvedenou DPH. Stát musí potom vymáhat peníze od bílého koně, což je velice obtížné, protože jde o nastrčenou, ve většině případů nemajetnou osobu. Tento systém bývá provozován organizovanými skupinami podvodníků.⁵

3. PŘEDSTÍRÁNÍ VÝVOZU ZBOŽÍ DO ZAHRANIČÍ

Vývoz je podle § 45 Zákona od DPH osvobozen od povinnosti uplatnit daň na výstupu. Plátce však má nárok na uplatnění odpočtu daně na vstupu. Nejčastější komoditou, která se fiktivně vyvážela byl lřh a výrobky z něj, neboť zde dochází současně ke zkrácení DPH a spotřební daně, což umožňuje vysoké zisky. Zboží je většinou převzato od fiktivního zahraničního dodavatele a zapláceno v hotovosti při převzetí, poté si pachatel opatřil falešnou celní deklaraci, osvědčující, že zboží bylo vyvezeno, ale ve skutečnosti je rozprodáno v tuzemsku. Plátce daně bývá zpravidla účastníkem na spáchaném trestném činu krácení daně, neboť obvykle podává vědomé nesprávné daňové přiznání.⁶

4. ZNEUŽITÍ NIŽŠÍ SAZBY DANĚ

Snad nejnřznámější kauza krácení daní byly machinace s lehkými topnými oleji. Podvodníci vydávají topný olej za motorovou naftu, která podle odhadu policie a petrolejářského průmyslu připravila stát o více než 10 miliard Kč kdy tyto zisky byly zaznamenány především v letech 1993–1994. Obrovský rozměr podvodů dokazuje i skutečnost, vyplývající ze statistiky Generálního ředitelství cen, kde za rok 1993 bylo do ČR dovezeno 233 x více lehkých topných olejů, než v roce 1992. Podvod spočíval v tom, že na topný olej, který se od nafty nijak neliší, se vztahovalo nižší clo, nižší DPH a nižší spotřební daň. Na jedné cisterně se zhruba nezákonně dalo vydělat asi 300 tis. Kč. Lehký topný olej jako ropný produkt byl dokladově dodáván jako lehký topný olej a v průběhu expedice ke konečnému zákazníkovi se doklady změnily na motorovou naftu. Tím vznikl rozdíl mezi cenou dovozní a cenou konečného prodeje. Obchody s lehkými topnými oleji byly na svoji dobu v podstatě bezpečné a pro ty kteří s nimi obchodovaly byly velmi lukrativní. Vzhledem k tomu, že v kauze lehkých topných olejů nebylo vyřešeno spoustu otázek tak lze konstatovat, že tento druh zločinu jak u nás tak i ve vyspělých západních zemích je stále aktuální.

5. ZVYŠOVÁNÍ NÁROKU NA ODPOČET DANĚ

Takovýmto jednáním se snaží daňový subjekt dostat do nákladů co nejvíce položek, které jsou vlastně

³ FOLTÝN, L.: Daň s ručením omezeným, Ekonom, 1999, č. 34, str. 38.

⁴ Srovnej: ČEPELÁK, J.: Daňové úniky, Daně a právo, 1999, č. 9., str. 18.

⁵ ČEPELÁK, J.: Daňové úniky, Daně a právo, 1999, č. 19. str. 19.

⁶ ČEPELÁK, J.: Daňové úniky, Daně a právo, 1999, č. 19. str. 19.

určeny pro osobní spotřebu podnikatele. V takovémto případě se jedná zejména o nákupy za hotové na účtenku, kde se píše jiné zboží, než které ve skutečnosti nakoupeno. Jako příklad můžeme uvést nákup veškeré literatury a na účtence se objeví nákup odborné literatury.

6. SNIŽOVÁNÍ DANĚ NA VSTUPU

Snižování daně na vstupu je nejrozšířenějším a dá se říci nejběžnějším způsobem trestné činnosti, kdy podstatou je snižování hodnoty dováženého zboží, zejména ojetých osobních automobilů, ale nejen jich. Takovýto způsob je možný a vyskytuje se i u jiného zboží, které se popřípadě na vstupu deklaruje jako zboží úplně jiné.⁷

7. LEGALIZACE VÝNOSŮ Z TRESTNÉ ČINNOSTI

V takovýchto případech jde o takový typ daňového úniku, kdy je dodavatelem skutečně zboží dodáno za ceny obvyklé, které však bylo získáno pravděpodobně z trestné činnosti. Plátce-dodavatel vystaví daňový doklad na existující subjekty, zboží těmto subjektům dodá, ale tyto vystavené doklady nikdy nezanese do své účetní evidence. Kupující zpravidla jedná i v dobré víře, že nákup byl velmi výhodný, ale ve skutečnosti je seznámen s podvodem. V takovémto případě ale nevznikl plátcí nárok na uplatnění nadměrného odpočtu dle § 19 odst. 2. Zákona o DPH, protože plátce neuskutečnil zdanitelné plnění. Takovéto případy správce daně řeší tzv. křížovou kontrolou, která spočívá v tom, zda zboží bylo skutečně vyskladněno, zda bylo zachyceno v účetní evidenci apod. Při řešení tohoto případu se správce daně dostává do problému protože skutečný realizátor dodávky je ve většině případů nekontaktní osobou, a tedy finanční úřad konfrontuje dodavatele se skutečným odběratelem a může dojít v rámci řízení k tzv. tvrzení proti tvrzení.⁸

DAŇOVÉ ÚNIKY UPLATŇOVANÉ U SPOTŘEBNÍCH DANÍ

1. MACHINACE S LIHEM

Jedním z případů je dovoz nedenaturovaného kvasného lihu s příměsí asi jednoho procenta aktivního uhlí. Tyto látky se dovážejí do ČR buď přímo ze Slovenska, nebo přes Polsko, kde se z takto dovážených látek po přefiltrování nezákonně vyrábí alkohol a dochází tak ke značnému daňovému úniku jednak na clu a na spotřební dani.

2. PAŠOVÁNÍ CIGARET

Podle celníků se cigarety pašují do ČR především z Ukrajiny a Ruska, a to v celých kamionech. Velké množství nekolokovaných cigaret pochází také z Polska a menší dodávky přicházejí také ze Slovenska. V podstatě není možné, aby pohraniční kontrola dokázala prohledat každé auto a také nezanedbatelné množství cigaret mají na svědomí i prodejny Duty Free.

MOŽNÁ ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA

Ke zmírnění a možno říci i k částečnému odstranění výše uvedených postupů daňových subjektů lze navrhnout například tato řešení:

- 1. V oblasti legislativy:** Výrazně omezit možnost platit v hotovosti mezi podnikatelskými subjekty a peněžní styk převést do oblasti bankovní sféry. Dále například plně využívat šíři posuzování ceny obvyklé na trhu.
- 2. V oblasti datových komunikací a výpočetní techniky:** Jednak zvýšit rychlost vzájemné komunikace správců daně a dále správci daně by měli mít v reálném čase k dispozici informace o daňových subjektech
- 3. V oblasti povolovacích systémů:** Regulovat pobyt cizinců na našem území, případně alespoň podnikání cizinců u nás.
- 4. V oblasti spolupráce:** Nutnost ověřování veškerých předložených dokladů podnikatelských subjektů, předkládaných k zápisu a to jednak rejstříkovým soudům, ale i živnostenským úřadům.

ZÁVĚREM

Daňové úniky jsou z pohledu dopadu na ekonomiku státu nevyčíslitelné a to především v podobě snížení příjmové stránky státního rozpočtu, ale je třeba počítat s důležitými následky v oblasti právního vědomí veřejnosti. Ve své podstatě jde o to, že nedůsledné postihování daňových úniků má za následek vytvoření dojmu, že jde o jev zcela normální, tolerovatelný a že podnikatelé – poplatníci, plátcí jednajících v souladu s platnými právními předpisy jsou svým způsobem diskriminováni.

Dalším důležitým aspektem je i kontrola ze strany finančních úřadů a to v rámci registrace plátců DPH, aby bylo zřejmé, že příslušný plátce – podnik je sku-

⁷ TERYNGEL, J.: K některým problémům při posuzování zkrácení DPH, Trestní právo, 1997, č. 6, str. 18.

⁸ KRTEIDL, V.: Ztrácíme čas a příležitosti, Profit, 2000, č. 5, str. 7.

tečně obchodní společností aby se zabránilo vzniku stínových nebo krycích podniků, které existují jen proto, aby mohly vyžadovat od státu podvodné přeplatky daní.

Problematika daňových úniků je stále aktuálním tématem jak v odborných kruzích tak i mezi širokou laickou veřejností a je především úkolem státu nalézt způsoby jak, nepříznivé důsledky těchto úniků minimalizovat nebo alespoň je částečně odstranit a po té prostředky ze krácených daní využít například v oblastech školství, zdravotnictví, státní sociální podpory, v nezaměstnanosti, apod.

SUMMARY

The total loss of the state's economy caused by tax avoidance cannot be calculated. Tax avoidance not only causes decrease in the income side of the state's budget but also considerably affects the legal awareness of the public. Inconsistent and weak recourses for tax avoidance are then seen as something absolutely normal, and tax avoidance is tolerated. Those undertakers who act in accordance with the currently valid legal norms are, in a way, subjected to discrimination. The problems of tax avoidance still represent a topical issue both in the professional circles and among the broad public. The responsibility for finding out how these unfavourable consequences could be minimized or partially removed lies primarily with the state.

Současná právní úprava přezkoumání správních rozhodnutí obecným soudem

Eva Dlabalová*

Velmi specifickým způsobem přezkumu správních rozhodnutí, který podle platné právní úpravy ve svém souhrnu přichází v úvahu u většiny správních rozhodnutí, je přezkoumání správních rozhodnutí soudem.

Základem současného zakotvení institutu správního soudnictví je Listina základních práv a svobod, která formulovala ústavní principy práva na soudní a jinou právní ochranu.

Dle ustanovení čl. 36/odst. 1 Listiny základních práv a svobod se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, přičemž se dle následujícího odstavce tohoto ustanovení může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.

Právní úprava tohoto ústavně zaručeného práva na soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy, je de lege lata provedena především částí pátou Občanského soudního řádu, upravující problematiku správního soudnictví, přičemž základní zakotvení generálního principu přezkumu správních rozhodnutí obsažený v ustanovení článku 36/odst. 2 Listiny,

který nahradil ryze enumerativní přístup právní úpravy předchozí, je dále upřesněno a rozvinuto zejména v případech pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné správy.¹

Legislativní zavedení široké soudní kontroly činnosti veřejné správy bylo s účinností od 1. ledna 1992 provedeno zákonem č. 519/1991 Sb., novelizujícím občanský soudní řád a přijatým v návaznosti na ústavní zakotvení možnosti domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Současnou právní úpravou nebylo přistoupeno k obnovení u nás historicky uplatňovaného institucionálně pojatého systému správního soudnictví, nýbrž byla zvolena a zavedena jen jeho tzv. funkční varianta.

Orgány příslušnými k soudnímu přezkoumání správních rozhodnutí jsou tzv. obecné soudy, u nichž se za tímto účelem zřizují speciální senáty, a správní soudnictví tak není pojato institucionálně, nýbrž jen tzv. funkčně.²

Platná právní úprava vychází důsledně z principu kasačního. Soudy přezkoumávají vybraná nepravomocná správní rozhodnutí a většinu pravomocných správních rozhodnutí z hlediska jejich zákonnosti a jako ta-

* JUDr. Eva Dlabalová, Finanční ředitelství Brno

¹ NEDOROST, L.: Přezkum správních rozhodnutí, 1. vydání, Brno, Masaryk. univerzita, 1997, str. 103.

² PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S.: Základy správního práva a veřejné správy, procesně právní část, 1. vydání, Brno, Masaryk. univerzita.

ková je mohou potvrdit nebo zrušit. Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vychází soud ze skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

Dle mého názoru nemají soudy v žádném případě nahrazovat rozhodování správních orgánů. Tam, kde zákon připouští správní uvážení, zkoumá soud jen případné vybočení z tohoto uvážení z mezí a rámce stanovených zákonem (§ 245/odst. 2 občanského soudního řádu). Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volně úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, která zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tímto účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, která zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí (Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 99/92-50 ze dne 5. 11. 1993).

Správní orgán, který měl ve správním řízení „vrchnostenské“ postavení v tom smyslu, že rozhodování bylo v jeho rukách, se ve správním soudnictví v důsledku podání správní žaloby nebo opravného prostředku dostává do zcela odlišné procesní role účastníka soudního řízení (§§ 250, 250m/odst. 3 občanského soudního řádu); najednou se ocitá v rovném postavení (§ 18 občanského soudního řádu) s osobami, které předtím byly účastníky správního řízení.³

Jak jsem již dříve uvedla, je ve správním soudnictví přezkoumávána jediné zákonnost napadených rozhodnutí, nikoliv tedy také účelnost, vhodnost apod. Jedině toto kritérium je rozhodující proto, zda žaloba bude zamítnuta anebo napadené rozhodnutí zrušeno. Z tohoto důvodu proto představuje porušení jakéhokoliv zákona správním aktem takový nedostatek, na který by měl soud při své kontrole zákonnosti reagovat a působit k jeho nápravě.

V případě soudního přezkoumání již pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné správy jde o soudní kontrolu založenou na tzv. generálním principu soudního přezkoumání správních rozhodnutí, neboť soudnímu přezkoumání podléhají veškerá pravomocná rozhodnutí správních orgánů s výjimkou rozhodnutí výslovně z tohoto režimu vyloučených.

Podíváme-li se blíže na druhy rozhodnutí, která jsou zákonem z přezkoumání vyloučena, zjistíme, že se zpravidla jedná o taková rozhodnutí, která jsou evidentně v zájmu ochrany bezpečnosti osob a jejich zdraví, ochrany majetku nebo v zájmu veřejném (např. rozhodnutí o stavbě, která ohrožuje svým stavem život nebo zdraví osob, mimořádné veterinární opatření, rozhodování v záležitostech branné povinnosti, územní rozhodnutí o chráněném území atd.).⁴

Z procesního hlediska lze tedy u soudního přezkou-

mu rozlišovat případy, u nichž soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů přímo a rozhodují tak samy o opravných prostředcích proti takovýmto rozhodnutím, a dále případy u nichž soudní přezkoumání rozhodnutí přichází v úvahu až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.

PŘÍSLUŠNOST SOUDŮ

Obecně jsou k přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů věcně příslušné krajské soudy, pokud zákon nestanoví jinak. K přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy je věcně příslušný vrchní soud, s výjimkou věcí důchodového a nemocenského zabezpečení a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti.

Okresní soudy pak rozhodují v přezkoumání rozhodnutí o přestupcích a v případech, kde to stanoví zákon.

Místně příslušným je obecně soud, v jehož obvodu má sídlo úřad, který napadené rozhodnutí vydal. Jedná-li se o případy, kdy soud je přímo odvolací instancí proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 250 občanského soudního řádu je ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění místně příslušný krajský soud v jehož obvodu je obecný soud navrhovatele. O opravných prostředcích proti rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění a zabezpečení jednájí a rozhodují u krajských soudů samosoudci. *Při přezkoumání rozhodnutí krajské soudy v tříčlenných senátech, není-li stanoveno jinak.* Tato zákonná díkce však dle mého mínění prozatím nezablokovala možnost vytváření vícečlenných specializovaných senátů s účastí odborné veřejnosti, tedy tendenci jít je možno sledovat v některých západních zemích. Samosoudce jedná ve věcech, k jejichž projednání je věcně příslušný okresní soud a ve věcech o nichž to stanoví výslovně zákon.

ROZHODOVÁNÍ O ŽALOBÁCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

V tomto případě se jedná o přezkoumání již pravomocných rozhodnutí správních orgánů, a tedy o mimořádný opravný prostředek ve správním řízení.

Přezkoumání těchto rozhodnutí je správním soudnictvím v pravém smyslu slova a je podmíněno vyčerpáním možných opravných prostředků.⁵

Správní rozhodnutí, která neprošla opravným řízením v režimu řádných opravných prostředků nelze tedy soudně přezkoumat. Toto přezkoumání řízení upravuje zákon v hlavě druhé páté části.

³ BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M.: Občanský soudní řád. Komentář. Správní právo, 1996, číslo 5, str. 314.

⁴ PÍTROVÁ, L.: ad) 1, str. 21.

⁵ PÍTROVÁ, L.: ad) 1, str. 25.

OBLIGATORNÍ PRÁVNÍ ZASTOUPENÍ

Nezbytnou podmínkou pro to, aby žaloba proti správnímu rozhodnutí mohla být u soudu uplatněna, je, aby občan, jehož práva jsou rozhodnutím dotčena, byl v řízení zastoupen advokátem.

Občanský soudní řád v ust. § 250 výslovně stanoví, že pokud žalobce nebo osoba, která je oprávněna za právnickou osobu, stát, obec či vyšší územně samosprávný celek jednat, nemá právnické vzdělání (zpravidla se jedná o zaměstnance, člena, stat. orgán, prokuristu apod.), musí být v řízení zastoupen advokátem, případně notářem v rozsahu jeho oprávnění dle ust. § 3 zákona č. 358/1992 Sb., notářského řádu, ve znění poz. předpisů. Výjimkou jsou případy, kdy je věcná příslušnost dána okresním soudům, nebo jde-li o přezkoumání rozhodnutí ve věcech nemocenského nebo důchodového pojištění, či důchodového zabezpečení.

Tento požadavek povinného zastoupení žalobce, který nemá právnické vzdělání, má dle mého názoru především zabránit zjevně bezdůvodným žalobám, neboť v tomto řízení se řeší právní otázky zákonnosti či nezákonnosti správního rozhodnutí, které občan bez právního vzdělání mnohdy není schopen posoudit.

Aby žalobce nebyl požadavkem na právní zastoupení ve svých právech krácen, má v případě úspěchu ve věci nárok na náhradu nákladů řízení, včetně nákladů na zastoupení.

ŽALOBA A JEJÍ NÁLEŽITOSTI

Účelem soudního přezkumu správního rozhodnutí je dát občanům možnost na základě žaloby nebo opravného prostředku přezkoumat soudně zákonnost orgánu veřejné správy.

Úprava tohoto řízení je ovládána zásadou dispozitivní, neboť řízení se zahajuje na návrh oprávněné osoby, jejíž práva byla rozhodnutím dotčena.

Správní žalobou podle části páté, hlavy druhé o.s.ř. se lze domáhat ochrany toliko žalobcových práv, tedy subjektivních oprávnění, vyplývajících z konkrétního právního předpisu. Žaloba, kterou podává ten, kdo se dovolává ochrany veřejného zájmu, je podána neoprávněnou osobou a řízení o ní soud zastaví podle § 250d/odst. 3 o.s.ř. (Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 214/93-9 ze dne 28. 12. 1994).

Občanský soudní řád v § 250 stanoví okruh oprávněných osob dosti široce, a to tak, že žalobcem může být právnická či fyzická osoba, která tvrdí, že byla napadeným rozhodnutím dotčena ve svých právech, a to i tehdy, jedná-li se o účastníka správního řízení se kterým nebylo v řízení jednáno, ač s ním jednáno být mělo.⁶

Právní úprava pamatuje také na nerozlučné společenství, kde na straně žalobce může vystupovat více osob, jako je tomu např. u spoluvlastnictví.

V souvislosti se společnou žalobou lze odkázat na Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. Na 250/97-14 ze dne 19. 5. 1997, ve kterém se mimo jiné stanoví, že opravné prostředky proti jednomu rozhodnutí správního orgánu podané u soudu lze (a je nutno) postoupit soudu příslušnému (§ 246a/odst. 2 o.s.ř.) tehdy, jestliže byly podány samostatně, nelze tedy přiměřeně užít ustanovení § 250/odst. 3 o.s.ř. (§ 2501 o.s.ř.) o společné žalobě. Jestliže však opravné prostředky došly soudu jako společné podání, není takový postup možný ani nutný, soud, u kterého takový společně podaný opravný prostředek napadl, jej projedná, jestliže je obecným soudem aspoň jednoho z navrhovatelů.

Stranou žalovanou je pak správní orgán, který rozhodl v poslední instanci a žaloba napadá toto jeho rozhodnutí.

Podaná žaloba nemá odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Na žádost účastníka však může předseda senátu usnesením vykonatelnost rozhodnutí odložit, jestliže by neprodleným výkonem napadeného správního rozhodnutí hrozila závažná újma.

Dle Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 101/94-14 ze dne 21. 9. 1994 není žaloba proti správnímu aktu opravným prostředkem, a to ani mimořádným, kde lze suspenzivní účinek očekávat. Správní žaloba je dle tohoto rozhodnutí kasačním nástrojem soudní kontroly zákonnosti správních aktů. Možnost poskytnutí odkladného účinku rozhodnutím soudu má charakter mimořádný, protože soud tu před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného správního aktu, na který, dokud není jako celek zákonným postupem zrušen, je třeba hledět jako na zákonný a věcně správný. Takové rozhodnutí soudu je proto nesystémové a musí být vyhrazeno pro případy mimořádné, které zákonodárce v § 250c o.s.ř. opsal slovy o hrozící závažné újme.

Pokud žaloba vykazuje formální nebo věcné nedostatky uvedené v § 250d zákona o občanském soudním řízení, soud řízení zastaví. Aby soud mohl tuto otázku posoudit, stanoví zákon správnímu orgánu povinnost předložit spisový materiál týkající se napadeného rozhodnutí, včetně spisů správního orgánu prvního stupně. Po zahájení řízení může předseda soudu správnímu orgánu nařídit, aby se ve stanovené lhůtě k podání vyjádřil. Otázkou však dle mého názoru zůstává, do jaké míry lze efektivně součinnost žalovaného správního orgánu vymáhat. Soud může prakticky pouze dle ust. § 53 výše citovaného zákona přistoupit k uložení pořádkové pokuty.

⁶ PÍTROVÁ, L.: ad) 1, str. 23.

UPLATNĚNÍ ZÁSADY VYŠETŘOVACÍ

Vzhledem k zvláštní povaze tohoto přezkumného řízení je v ust. § 250f Občanského soudního řádu prolomena zásada projednací, neboť na základě tohoto ustanovení může soud v jednoduchých případech rozhodnout o žalobě bez jednání. Závisí tedy na úvaze soudu, zda v odůvodněných případech nařídí ústní jednání či nikoliv. Jedná o případy, kdy napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, či pro nedostatek důvodů nebo jestliže tento způsob účastníci řízení shodně navrhnou či s ním souhlasí. Souhlas je přitom dán i tehdy, nevyjádří-li účastník svůj nesouhlas soudu do 15-ti dnů ode dne doručení výzvy.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost (§ 250f o.s.ř.) nastává i tehdy, není-li rozhodnutí správního orgánu vůbec rozčleněno na výrok a odůvodnění, takže nelze seznat, zda správní orgán skutečně rozhodl o všech návrzích účastníka správního řízení a nebo zda jen v důvodech vyložil, proč o nich případně nerozhodl (Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 63/93-22 ze dne 21. 10. 1994).

ROZHODNUTÍ PODLÉHAJÍCÍ SOUDNÍM ŽALOBÁM

V ust. § 248 občanského soudního řádu je uveden *enumerativní výčet rozhodnutí, která jsou z přezkoumání soudy vyloučena*. Jedná se zejména o obecně závazné (normativní) akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal.

Další výluky stanoví občanský soudní řád výslovně v § 248/odst. 2 a v příloze k uvedenému zákonu s tím, že další výjimky mohou být stanoveny pouze v rámci zvláštních zákonů. Podle ust. § 248/odst. 2, písm. e) citovaného zákona soud například nepřezkoumává rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení.

Takto koncipovaná změna výše uvedeného ustanovení byla s účinností od 7. 1. 2000 dosažena Nálezem Ústavního soudu ČR č. 2/2000 Sb. Ústavní soud došel ve svém rozhodnutí k závěru, že předchozí právní úprava ve slovech „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“ není v souladu s čl. 6/odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s čl. 1 a 4 Ústavy ČR a čl. 1 a 36/odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod, a proto soudní kontrolu rozhodnutí o pořádkových pokutách vydaných v oblasti správního práva a kontrolní činnosti umožnil.

Pojem „pořádková pokuta“ je používán řadou právních předpisů z oboru civilního, trestního a správního procesního práva, jakož i právními předpisy upravujícími postavení a působnost orgánů kontroly a in-

spekce. Tato rozhodnutí jsou konstruována jako civilněprocesní, správněprocesní či trestněprocesní sankce, tj. opatření, která mají pomoci zajistit hladký průběh určitého řízení a součinnost jeho účastníků v případě, že by nebyli ochotní podílet se na řízení způsobem, který stanoví zákon (např. předložit požadované listiny, vydat věci důležité pro průběh řízení apod.), nebo jeho průběh jiným způsobem ztěžovali či mařili. Z těchto důvodů je také možno ukládat pořádkové pokuty opakovaně, dokud odpovídající průběh řízení nebude zajištěn (neplatní zásada, ne bis in idem).

Obdobnou povahu jako pořádkové pokuty ve správním řízení mají i pořádková opatření v kontrolní a inspekční činnosti. I zde je jejich účelem zajištění náležitého průběhu kontrolní akce, která by zpravidla nebyla proveditelná bez součinnosti kontrolovaných osob. Kromě toho jsou zde ve srovnání s procesními pořádkovými opatřeními některé zvláštnosti související s povahou kontrolní činnosti samotné. Jestliže kontrolovaný subjekt, který má zákonem uloženu určitou povinnost, tuto povinnost nesplní a ztěžuje nebo maří kontrolní akci, může být její splnění vynucováno pořádkovým opatřením v nejrůznější podobě včetně pokuty.

Ústavní soud došel ve svém rozhodnutí k závěru, že pořádkové pokuty ukládané ve správním řízení a při kontrolní činnosti jsou svou povahou obecně způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod právního subjektu s ohledem na jejich výši a možnost opakovaného ukládání. Mohou být přitom ukládány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům.

Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy a mezinárodních úmluv podle čl. 10 Ústavy. Jákýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy. Každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručeno právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.⁷

Předchozí právní úprava byla dle názoru Ústavního soudu též v rozporu se zásadou přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci, jak plyne z čl. 1 Ústavy, který požaduje, aby veřejná moc v České republice vystupovala podle pravidel právního státu. Mezi tato pravidla rovněž patří zásada přiměřenosti zásahu, pravidlo racionální zdůvodnitelnosti zásahu (zákaz svévole) a zákaz nadbytečného použití jinak racionálně zvolených nástrojů regulace.

Přezkoumání soudem podléhají komplexně pouze rozhodnutí meritorní povahy, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických či právnických osob. Soudní kontrole tedy nepodléhají obecně správní rozhodnutí deklaratorní povahy, i když jsou

⁷ Nález Ústavního soudu ČR č. 2/2000 Sb.

rozhodnutí tohoto druhu ve správní činnosti značně frekventovaná a ve většině právních řádů je jejich přezkoumání soudem běžné.⁸

V současné době se jedná cca o 60 případů pravomocných správních rozhodnutí, u nichž tuto formu přezkoumání právní úprava nepřipouští. Pro podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu soudem (žaloby) zákon stanoví prekluzivní lhůtu 2 měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni.

I v tomto případě soudního přezkoumání správního rozhodnutí vystupují jako účastníci nejen účastníci předchozího správního řízení, nyní na straně žalobců, nýbrž také správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává, nyní jako žalovaný.

Předmětem tohoto řízení je i v tomto případě zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí. Při přezkoumávání zákonnosti je pro soud rozhodující skutkový stav, který existoval v době vydání napadeného rozhodnutí, dokazování se přitom neprovádí. V případě, že žaloba byla podána opožděně, vzata žalobcem zpět, podána zjevně neoprávněnou osobou, či směřuje-li proti rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno, jakož i v případě, že žalobce není obligatorně zastoupen, anebo neodstraněny vady žaloby ve lhůtě soudem stanovené, soud usnesením řízení zastaví.

Nejsou-li důvody pro zastavení řízení dle § 250d o.s.ř., končí řízení ve správním soudnictví buď zamítnutím žaloby (potvrzením rozhodnutí napadeného opravným prostředkem), nebo zrušením napadeného rozhodnutí (podle okolností i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) a vrácením věci k dalšímu řízení orgánu, jehož rozhodnutí bylo napadeno, a to s tím, že správní orgán je právním názorem soudu vázán.

Napadne-li žalobce celý výrok rozhodnutí správního orgánu, ač výrok se dotýká jeho práv jen v jedné své části, přičemž ve zbytku výroku se týká práv jiných osob, které proti rozhodnutí žalobou nebrojily, soud k důvodné žalobě může podle § 250j/odst. 2 o.s.ř. zrušit rozhodnutí jen v části výroku a řízení o žalobě proti zbývajícím částem výroku rozhodnutí zastavit, nebrání-li tomu povaha věci. Takovémuto postupu není na překážku, že výrok rozhodnutí není formálně gramaticky rozčleněn, jestliže jeho jednotlivé části jsou nepochybně a přesně rozlišitelné (Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 134/94–15 ze dne 27. 10. 1995).

Proti rozhodnutí soudu o žalobě nejsou připuštěny opravné prostředky.

Zjistí-li soud, že bylo již zahájeno správní řízení, v němž má být napadené pravomocné rozhodnutí přezkoumáno, zpravidla řízení o žalobě přeruší a vyčká výsledku. Jestliže správní orgán napadené rozhodnutí zruší, změní či nahradí jiným, soud řízení po nabytí

právní moci tohoto rozhodnutí ve věci podané žaloby řízení zastaví.

Například současné využití mimořádného opravného prostředku, kterým je obnova řízení, přezkoumání daňových rozhodnutí, oprava zřejmých omylů a nesprávností proti pravomocnému rozhodnutí, včetně prominutí daně dle ust. § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a podání žaloby proti rozhodnutí správce daně u soudu je neslučitelné. Řízení o mimořádném opravném prostředku nelze zahájit proti těm rozhodnutím, která byla pravomocně přezkoumána soudem, jakož i u rozhodnutí, u kterých již přezkumné řízení u soudu probíhá.

Jestliže však řízení o mimořádném opravném prostředku dle zákona o správě daní a poplatků bylo zahájeno před podáním soudní žaloby na přezkoumání správního rozhodnutí, soud řízení v dané věci až do doby rozhodnutí o opravném prostředku přeruší.

V případě, že v rámci řízení o mimořádném opravném prostředku bylo napadené rozhodnutí správce daně zrušeno nebo změno, soud řízení zastaví. Pokud řízení o mimořádném opravném prostředku bylo napadené rozhodnutí potvrzeno nebo mimořádný opravný prostředek nebyl na návrh povolen, soud po právní moci takového zamítavého rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku pokračuje dál v řízení.⁹

*Při správních žalobách jde o tzv. kasaci – soudu nepřisluší rozhodnutí měnit, ani potvrzovat.*¹⁰ Zrušením napadeného rozhodnutí se dostává věc do stadia před rozhodnutím správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni, případným zrušením i rozhodnutí orgánu prvního stupně se věc vrací do stadia, ve kterém byla před vydáním zrušeného rozhodnutí.

Závazným právním názorem soudu, kterým se má správní orgán v dané věci dále řídit je třeba chápat názor, o který se přímo opírá výrok (ratio decidendi).

Rozhodnutí v téže věci, které závazný právní názor soudu nerespektuje, je dle mého mínění nezákonné a na základě nové žaloby má proto být už z tohoto důvodu zrušeno s tím, že žalovaný správní orgán bude povinen uhradit žalobci všechny náklady soudního řízení.

Problematika závazného právního názoru odvolacího orgánu je známa také ze správního řízení ve věcech daní a poplatků, upraveného v § 59 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozděj. předpisů.

V tomto případě jde však o právní názor orgánu moci soudní, který je závazný pro orgán moci výkoné, který je dle mého názoru zajímavý i z hlediska práva ústavního. Jestliže například soud využije svého oprávnění podle čl. 95/odst. 1 Ústavy a odmítne pou-

⁸ NEDOROST, L.: ad) 3, str. 109.

⁹ BONĚK, V.: Zákon o správě daní a poplatků, komentář, 1. vydání, Praha, Codex Bohemia, s.r.o., 1997, str. 178.

¹⁰ BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M.: ad) 5, str. 315.

žit v určité kauze podzákoný předpis, který je podle jeho názoru v rozporu se zákonem, je v tomto směru formulovaným právním názorem soudu vázán i správní orgán.

Následné rozhodnutí správního orgánu je opět svou povahou rozhodnutím prvoinstančním, proti kterému přichází v úvahu v první řadě řádné opravné prostředky, po jejichž neúspěšném uplatnění lze podat novou žalobu.

ROZHODOVÁNÍ O OPRAVNÝCH PROSTŘEDCÍCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Postup při přezkoumání těchto rozhodnutí, je upraven třetí hlavou páté části občanského soudního řádu označenou jako Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů.

Ve své podstatě jde o přezkumné řízení, které se provádí namísto řízení odvolacího tam, kde příslušné právní předpisy namísto odvolání jako opravný prostředek předepisují návrh na přezkoumání rozhodnutí soudem.

V současné době se jedná řádově cca o 20 případů, v nichž zákon výslovně svěřuje soudům rozhodovat o těchto svou povahou „řádných opravných prostředcích“ proti nepravomocným správním rozhodnutím.¹¹

Jedná se především o rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení.

Návrh na přezkoumání rozhodnutí soudem se podává u příslušného soudu v obecné lhůtě do 30 dnů od doručení rozhodnutí, pokud zvláštní právní úprava nestanoví lhůtu jinou.

Návrh na soudní přezkoumání výše uvedených nepravomocných rozhodnutí správních orgánů se považuje za včas podaný i tehdy, pokud je v uvedené lhůtě podán u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

V případě, že by rozhodnutí správního orgánu neobsahovalo poučení o opravném prostředku, má se zato, že návrh na přezkoumání takového rozhodnutí je podán včas, je-li podán ve lhůtě do šesti měsíců od jeho doručení.

Jako účastníci vystupují v tomto opravném řízení před soudem nejen účastníci předchozího správního řízení, ale i správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal.

Zastoupení účastníka advokátem se tu nevyžaduje.

Navrhovatelem ve smyslu ustanovení § 246a/odst. 2 o.s.ř. není osoba, která sama proti rozhodnutí správního orgánu nepodala opravný prostředek a neudělila plnou moc ani jinému účastníkovi správního řízení, aby tak učinil za ni, byť i její právní zájem na zruše-

ní přezkoumávaného rozhodnutí byl zřejmý (Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. Na 293/95-7 ze dne 7. 11. 1995).

Nevylučuje-li to povaha věci, může soud na návrh odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí v případě, jestliže by provedením napadeného rozhodnutí byl zmařen účel jeho přezkoumání.

Na rozdíl od přezkumného řízení podle hlavy druhé soud může provést dokazování. Soud může v této věci také rozhodnout bez nařízení ústního jednání. Také při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí správních orgánů podle hlavy třetí části páté o.s.ř. přezkoumává soud napadené rozhodnutí jen v tom rozsahu (výrocích) a z těch důvodů, které ten, kdo opravný prostředek podal, v něm vymezil. Dispoziční zásada tu vyplývá z ustanovení § 250h/odst. 1 (§ 250/odst. 2) o.s.ř. Nelze proto vyloučit, že totéž rozhodnutí bude na základě dvou samostatných opravných prostředků dvou účastníků přezkoumáno dvěma různými místně příslušnými soudy s opačným výsledkem, aniž by tento fakt sám o sobě znamenal nelogičnost nebo nezákonnost (Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. Na 213/94-6 ze dne 3. 11. 1995).

Je-li návrh podán opožděně nebo tím, kdo k němu není oprávněn, anebo napadá-li se rozhodnutí, které přezkoumání nepodléhá, anebo neodstranil-li navrhovatel na výzvu soudu vady jež brání věcnému vyřízení návrhu, soud usnesením opravný prostředek odmítne.

Stejně jako tomu je v řízení o správních žalobách, může i v tomto řízení soud rozhodnout o opravném prostředku bez jednání, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, jakož i v případě, navrhnou-li to účastníci řízení anebo s tím alespoň souhlasí.

Jestliže správní orgán vydá nové rozhodnutí, kterým návrhu zcela vyhoví, soud řízení zastaví.

V řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů je přezkoumávána zákonnost vydaného nepravomocného správního rozhodnutí a soud tak může rozhodnutí správního orgánu buď jen potvrdit, nebo naopak zrušit a vrátit věc správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Jestliže soud správní rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému rozhodnutí, je správní orgán rozhodnutím soudu vázán a ve svém novém rozhodování by se jím měl řídit. Následné rozhodnutí správního orgánu je opět rozhodnutím svou povahou prvoinstančním, a proto proti tomuto novému rozhodnutí ve věci jsou opět opravné prostředky přípustné.

Rozhodnutí soudu v tomto typu přezkumného řízení má formu rozsudku a podání opravných prostředků, s výjimkou rozhodování ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení, není proti němu přípustné.

¹¹ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S.: ad) 4, str. 61.

SUMMARY

The institute of administration justice has its basis in the Chart of basic rights and freedoms that formulates the constitutional principles of the right to judicial and other protection. If we adopt the procedural perspective we can draw a division between those cases in which the courts revise administration decision directly and, therefore, the courts themselves bring about the correction measures against such decisions, on one hand; and the cases in which the judicial review can be appealed to only after all the appropriate correction measures of the administration procedure have been exhausted, on the other hand.

If the court revises decisions that have already come into effect it is the case of judicial supervision based on the so-called general principle of administrative decision judicial review. Only those decisions that are of merit character, i.e. those that establish, change or cancel authorization or duty of either individuals or legal entities, are subjected to judicial review in a complex way.

The subject matter of the procedure is legality of the administration decision revised. The decisive status is the status existing at the time when the decision revised was issued.

For filing an administration action there is a term stated by the law. This term runs for two months from the date of delivering the last instance administration body's decision. The administration lawsuits are cases of cancellation of the decision because of its being illegal. The court cannot change or confirm the decision. No substantiation of facts is ever carried out.

The decisions concerning correction measures against the administration bodies' decisions represent the cases of procedures carried out instead of cancellation process. This is especially true of retirement insurance and securing matters. Unlike the reviewing process in cases of administration lawsuits the court can carry out substantiation of facts. The process is either concluded by confirming the decision of the administration body or by canceling the decision and returning it to the administration body so that it can be decided upon anew.

POLEMIKA

Novela zákona a nezávislost ČNB

Jiří Vaníček*

V Časopise pro právní vědu a praxi č. 4/2000 byl otištěn příspěvek prof. Jana Filipa: „Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém“. Autor vysvětluje důvody, proč prezident republiky nepotřebuje ke jmenování guvernéra (členů Bankovní rady) kontrasi gnaci. S tím je možné souhlasit. V článku je též několik zmínek o novele zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.¹ Podle názoru profesora J. Filipa je přijatá novela v některých svých ustanoveních protiústavní. Domnívám se, že o protiústavnosti nelze hovořit jednoznačně. Pokusím se vysvětlit proč.

Dne 7. prosince roku 2000 přijala Poslanecká sněmovna usnesení, ve němž vyjádřila vůli setrvat na novele zákona o České národní bance.² Sněmovna tím přehlasovala prezidentovo veto. Už před jejím přijetím se ozývaly hlasy namítající její protiústavnost. Nove-

la byla předložena k posouzení Ústavnímu soudu. Ten má o (proti)ústavnosti rozhodnout.

SPORNÉ OBLASTI NOVELY

Odpověď na otázku: „Je novela protiústavní?“ získáme rozborem některých oblastí novelizovaného zákona. Těmito spornými oblastmi jsou:

- jmenování členů bankovní rady,
- hlavní poslání centrální banky,
- schvalování rozpočtu a ověřování účetní závěrky ČNB,
- kursovní a inflační politika národní banky.

* Jiří Vaníček, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Zákon č. 442 ze dne 27. října 2000, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

² Usnesení Poslanecké sněmovny č. 443 ze dne 7. prosince 2000, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance....

Prezident jmenuje na návrh vlády guvernéra, viceguvernéry a členy bankovní rady.³ Tato změna navazuje na platnou federální úpravu před rozdělením společného státu. Prezident byl na základě čl. 61 odst. 1 písm. ch) zákona o československé federaci⁴ oprávněn jmenovat vyšší funkcionáře ČSFR v případech, kdy tak stanovil zákon. Podle ustanovení § 6 odst. 2 a 3 zákona o Státní bance československé⁵ prezident jmenoval a odvolával guvernéra na návrh vlády a na návrh guvernéra projednaný s vládou odvolával viceguvernéry.

Oproti současné Ústavě, zákon o československé federaci nerozlišoval prezidentské pravomoci na tzv. „suverénní“ a „relativní“. Federální prezident tak nepotřeboval k výkonu svých pravomocí kontrasignaci. Tě nebylo třeba ani u pravomocí svěřených mu běžným zákonem.

Jako by nové ustanovení o jmenování členů bankovní rady neomezovalo rozhodování prezidenta. Opak je pravdou. Již samotný návrh vlády fakticky prezidentovu „suverénní“ moc v čl. 62 písm. k) Ústavy omezuje. Aby prezident mohl jmenovat člena(y) bankovní rady, musí mu být předložen návrh. Bez návrhu nemůže jmenování provést. Nejde o to, že prezidentovo rozhodnutí nepodléhá kontrasignaci, ale že prezident musí čekat na návrh. Článek 62 Ústavy uvádí suverénní pravomoci, k jejichž výkonu je prezident oprávněn zásadně sám a zpravidla z vlastní iniciativy.

Někteří mohou namítnout, návrh neomezuje prezidenta, protože některé tyto suverénní pravomoci v čl. 62 vykonává na základě návrhu:

- na návrh předsedy vlády prezident jmenuje a odvolává ostatní členy vlády,
- pokud nová vláda nezíská ani napodruhé důvěru Sněmovny, jmenuje prezident předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny,
- na návrh Poslanecké sněmovny prezident jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.

Některé jiné suverénní pravomoci může prezident vykonávat jen za taxativně stanovených podmínek (rozpuštění Poslanecké sněmovny) nebo k nim potřebuje souhlas, tzv. kvazikontrasignaci⁶ (jmenování soudců Ústavního soudu).

Proč by měl být návrh na jmenování členů bankovní rady v rozporu s Ústavou, když některé výše uvedené suverénní pravomoci vykonává prezident na návrh? Jednoduše proto, že omezení výkonu takových

pravomocí je upraveno přímo Ústavou (čl. 68 odst. 2, 4, 5 a čl. 97 odst. 2). Suverénní moc prezidenta nelze omezit běžným zákonem. Omezení může provést jen Ústava. Aby nové ustanovení o způsobu jmenování členů bankovní rady v zákoně o ČNB nebylo protiústavní, je nezbytné uvést návrh na jejich jmenování přímo do Ústavy.

Ústava nebrání, aby ústavní nebo běžný zákon podrobně upravil příslušnou pravomoc prezidenta či mu svěřil pravomoc novou. Ústava stanoví obecná pravidla, která běžné zákony konkretizují. **Konkretizace pravidel však nesmí obecné pravidlo změnit!** Běžný zákon nemůže prezidentovi odejmout pravomoc svěřenou mu Ústavou. Může ale jejich výkon vázat na návrh či kontrasignaci, jestliže to odpovídá smyslu ustanovení čl. 63 Ústavy. To ale není případ jmenování člena bankovní rady.

Proto je změna způsobu jmenování členů bankovní rady **protiústavní**.

Novela zákona mění hlavní cíl banky: „Hlavním cílem České národní banky je zabezpečovat cenovou stabilitu (§ 2 odst. 1).“ Článek 98 (Česká národní banka) odst. 1 Ústavy stanoví hlavní cíl národní banky: „Hlavním cílem její činnosti je péče o stabilitu měny (měnová stabilita)“. Jaký cíl má centrální banka sledovat? Charakteristickým pro právní stát je, že ústavní orgány, ústřední orgány státní správy a ostatní orgány státní správy (státní moc) jsou při výkonu své činnosti vázány Ústavou a zákony ČR. Pokud by zákon státní moc oprávnil k činnosti, která by nebyla v souladu s Ústavou, pak je protiústavní. Státní moc své činnosti vykonává v první řadě podle Ústavy a teprve řadě v druhé podle zákona(ů). Jestliže obyčejný (běžný) zákon (zákon o ČNB takovým je) stanoví centrální bance hlavní cíl naprosto odlišný od cíle předepsaného Ústavou, vzniká rozpor. Všechny přijaté (obyčejné) zákony musí být v souladu s Ústavou. Jen prostřednictvím ústavních zákonů lze doplňovat a měnit její obsah. Doplnění a změny Ústavy jsou navíc podmíněny zachováním demokratického právního státu a jeho podstatných náležitostí.⁷ Je-li přijatý zákon v rozporu s Ústavou, stává se zákonem protiústavním a Ústavní soud je oprávněn k jeho zrušení, případně ke zrušení jeho jednotlivých ustanovení. Z pohledu ústavního práva je ustanovení § 2 odst. 1 věty první zákona o ČNB protiústavní.

Měnová a cenová stabilita jsou ekonomické kategorie. Používání těchto pojmů v právu předpokládá alespoň základní ekonomické znalosti a významnou úlohu plní i fundamentální ekonomické zákony. Z economic-

³ Ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

⁴ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

⁵ Zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.

⁶ Kvazikontrasignace znamená souhlas, jenž není vyjádřen podpisem, ale např. usnesením. Kdo souhlas udělil (ústavní soudce jmenuje prezident se souhlasem Senátu), nepřebírá odpovědnost.

⁷ Článek 9 odst. 1, 2 a 3 Ústavy ČR.

kého hlediska plyne: měnová stabilita = inflace, cenová hladina, úroveň nezaměstnanosti, hospodářský růst atp. Jsou to vzájemně provázané hospodářské ukazatele. Laicky vyjádřeno, výsledkem nízké úrovně nezaměstnanosti je vysoký počet práce schopného obyvatelstva uplatněného na trhu práce, rostoucí počet vyplácených mzdových prostředků, více prostředků na spotřebu a vzrůstající poptávka. Tento proces vede k hospodářskému růstu. Negativním projevem je naopak růst cenové hladiny a inflace v důsledku vysokého množství peněžní zásoby v oběhu. Vysoká nezaměstnanost vede ke zcela opačným důsledkům.

Nízká nezaměstnanost = velký objem vyplácených mezd + rostoucí poptávka + hospodářský růst – růst cenové hladiny – vysoká inflace

Vysoká nezaměstnanost = nízký objem vyplácených mezd – klesající poptávka – hospodářský růst + pokles cenové hladiny + nízká inflace⁸

Posláním ústřední banky je uvedené ekonomické ukazatele pozorně sledovat, udržovat v rovnováze a v případě prudkého hospodářského výkyvu provést účinné opatření. Většina takových opatření přímo ovlivňuje peněžní zásobu (množství peněz) v ekonomice. Jestliže chce národní banka snížit inflaci, sníží peněžní zásobu. Snížení peněžní zásoby je realizováno zejména prodejem státních pokladničních poukázek nebo stanovením povinnosti zvýšit bankovní rezervy komerčních bank. Regulované množství peněz se následně projeví nejen na velikosti inflace, ale též na růstu nebo poklesu hospodářství, cen, nezaměstnanosti atd. Intenzita takového zásahu se následně promítne do stability měny. Shrnuto, sledováním inflace, nezaměstnanosti, cen, hospodářského růstu a peněžní zásoby (dílech cílů) centrální banka sleduje měnovou stabilitu (hlavní cíl). Hlavní cíl tak sám o sobě zahrnuje uvedené cíle dílčí. Pokud si uvědomíme tyto ekonomické souvislosti a přihlídneme k právnímu výkladu, je nové ustanovení o hlavním cíli v zákoně o ČNB jen **relativně protiústavní!**

Ke změnám došlo i v rozpočtu národní banky. Ústřední banka hospodařila podle rozpočtu schváleného bankovní radou. Nové znění: „Bankovní rada schvaluje jen rozpočet, který se týká činností vykonávaných při zabezpečování hlavního cíle ČNB.“⁹ Naopak rozpočet provozních a investičních výdajů¹⁰ bude schvalovat Poslanecká sněmovna. Návrh provozního a investičního rozpočtu může Sněmovna odmítnout. Změna se dotkla též ověřování účetní závěrky banky. Auditóři budou určeni dohodou bankovní rady s ministrem financí. Je zákonná změna v hospodaření ČNB protiústavní?

Česká národní banka disponuje obrovskými prostředky získaných od občanů. Například určuje již zmíněnou peněžní zásobu stanovením povinných bankovních rezerv. Takto získané finanční prostředky jsou uloženy na účtu vedeném centrální bankou. Tyto prostředky poskytl občan peněžním ústavům formou úspor. Banka s nimi provádí finanční operace, které mohou přinést zisk nebo ztrátu. Proto má občan právo vědět, jakým způsobem s jeho penězi (ziskem) banka nakládá. To je jeden z oprávněných požadavků na zajištění kontroly provozního a investičního kapitálu národní banky. Schvalování provozního a investičního kapitálu nezávislost ČNB neovlivní.

Protože schvalování provozního a investičního rozpočtu banky přísluší Poslanecké sněmovně, byla kontrola hospodaření s touto částí rozpočtu svěřena Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Nadále nepodléhá kontrole ze strany NKÚ rozpočet určený na činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle banky. Je kontrola provozního a investičního rozpočtu ze strany NKÚ oprávněná?

České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu (§ 1 odst. 3 novely). Stejně tak tomu bylo podle dříve platné právní úpravy. Jako správní úřad ČNB působila a působí např. podle zákona o bankách a devizového zákona. Jestliže má banka v určitých oblastech postavení správního úřadu, podléhá kontrole NKÚ. Kontrole NKÚ totiž podléhají všechny správní úřady včetně ministerstev. Ustanovení o provozním a investičním rozpočtu, jakož i kontrole tohoto rozpočtu ze strany kontrolního úřadu **není protiústavní.**

Poslední spornou oblastí je **inflační a kurzovní politika národní banky.** Česká národní banka a bankovní rada jsou při plnění svých úkolů nadále nezávislé na pokynech vlády a nově také na pokynech prezidenta republiky, Parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy. Ustanovení § 9 odst. 2 stanoví: „Záležitosti týkající se kursového režimu a stanovení inflačního cíle Česká národní banka konzultuje s vládou a na její vyžádání ji předkládá o těchto záležitostech zprávy.“ V oblasti devizového hospodářství podle ust. § 35 písm. a) „Česká národní banka po dohodě s vládou stanovuje inflační cíl a režim kursu české měny k cizím měnám.“

Tato ustanovení nejsou popřením nezávislosti ústřední banky, ale snaží se podpořit vzájemnou spolupráci vlády a banky prostřednictvím konzultací a dohod. Z konzultací a dohod nevyplývá pro banku povinnost podřídit se pokynům vlády. Nezávislost na vládních pokynech vyplývá přímo ze zákona! Tedy, ani ustanovení o konzultacích a dohodách v oblasti infla-

⁸ Znaménko + vyjadřuje kladné ekonomické účinky, znaménko – vyjadřuje ekonomické účinky záporné.

⁹ Například zaplacení konzultace zahraničního odborníka v oblasti měnové politiky bude součástí rozpočtu v rámci hlavního cíle.

¹⁰ Provozními a investičními výdaji se rozumí výdaje za pronájem, vodu, elektřinu, topení, platy zaměstnanců, nákup technického a technologického vybavení, nutné opravy a rekonstrukce atp.

ní a kursovní politiky nejsou protiústavní.

NEZÁVISLOST ČNB A ÚSTAVA

Často je zmiňována nezávislost národní banky, zvláště v souvislosti s přijatou novelou. Pojem nezávislost používá i prof. J. Filip ve vztahu k novele. Přiklání se k názoru, že novela nezávislost ústřední banky popírá a je v rozporu s úmyslem zákonodárce. Autor se domnívá, že nezávislost banky (bankovní rady) je vyjádřena jejím vydělením z definice exekutivy. Výkonnou moc (prezident a vláda) upravuje hlava třetí Ústavy. České národní bance je věnována samostatná hlava (šestá). Samotné oddělení od výkonné moci by mělo národní bance garantovat nezávislost. Zákon podle J. Filipa „...nemůže přijmout řešení, které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky.“¹¹

Správně autor uvádí: „...ústavní úprava určité instituce nebo institutu směřuje k nějakému cíli.“¹² Ústavní úprava ČNB směřuje k péči o stabilitu měny (čl. 98 odst. 1). Nic víc však Ústava nestanoví. V ostatním odkazuje na zákon, jehož prostřednictvím je zákonodárce oprávněn upravit postavení a působnost centrální banky, a dokonce zasahovat do její činnosti. Dále J. Filip uvádí: „...nelze vykládat ústavu cestou zákona, pokud sama ústava se na znění zákona neodvolává.“¹³ Uvedené citace jsou vzájemně rozporuplné. Na jedné straně autor klade důraz na nezávislost banky (ústavodárcem nevyjádřený), na straně druhé připouští možnost zásahu prostřednictvím zákona (odkaz v Ústavě).

Nezávislost banky není v Ústavě výslovně vyjádřena. Odvolávat se na úmyslu (nezmíněný) považují za výklad příliš extenzivní a ryze teleologický. Pokud chtěl ústavodárce zdůraznit nezávislost ústřední banky, měl tak učinit. Článek 97 v odst. 1 přímo uvádí: „Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán.“ Stejně tak je nezávislost výslovně zaručena soudcům (čl. 82 odst. 1) nebo je vyjádřena slovy „samostatně“ (čl. 101 odst. 1 – správa obcí). Rozhodování o míře nezávislosti banky ponechal ústavodárce plně v rukou zákonodárce, když Ústava říká: „...do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona. Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.“ Můžeme mít výtky vůči novele zákona o ČNB, může nám být trnem v oku, ale nelze jej označit za protiústavní z hlediska nezávislosti národní banky.

Jan Filip se pravděpodobně při výkladu nezávislosti ústřední banky opírá o nálezy Ústavního soudu č. 121/1996 Sb. V závěru tohoto nálezu je uvedeno: „V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je

v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky, a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.“ To znamená, že se použije ta interpretace, která nejlépe vyhovuje obsahu Ústavy. Profesor J. Filip patrně použil tento výklad v souvislosti s hlavním cílem národní banky. K tomu ještě jednou uvedu již zmíněnou citaci z autorova článku: „...by zákon nemohl přijmout řešení, které by bylo zásahem nebo které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění její hlavní ústavní funkce.“¹⁴ Přitom je třeba mít na paměti, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon! Centrální banka je při své činnosti vázána Ústavou (hlavní cíl) a zákonem (činnost, postavení, působnost atp.).

Ještě jednou je třeba zdůraznit, nezávislost není ČNB garantována Ústavou. Její hlavní činnost nemůže vést k ústavnímu výkladu, který ji tuto nezávislost zaručuje. Nezávislost je centrální bance dána do vínku běžným zákonem. Nové ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ČNB zní: „Česká národní banka a bankovní rada je při plnění svých úkolů nezávislá na pokynech vlády, prezidenta republiky, Parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy.“ Obdobné ustanovení je v ust. § 12 zákona o Spolkové bance.¹⁵ Jako v České republice, je nezávislost ústředních bank ve většině evropských států stanovena běžným zákonem. Dokonce většina států EU nemá ani ve svých ústavách žádné ustanovení pojednávající o centrální bance.

Zajímavým je též autorovo tvrzení, že jmenování čtyř členů bankovní rady z řad vedoucích pracovníků centrální banky je protiústavní. Protiústavnost je podle J. Filipa naplněna už tím, že Ústava nic takového neumožňuje. Na podporu svého tvrzení uvádí zejména čl. 21 odst. 4 Listiny: „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“ V rozporu s Ústavou však není, když zákon pro výkon některých povolání stanoví určité předpoklady (věk, vzdělání, občanskou bezúhonnost apod.). Zákon o Ústavním soudu v ust. § 9 odst. 1 stanoví: „Asistentem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právníké vzdělání.“ Zákon o ústavním soudu není zákonem ústavním, ale běžným. Tak by bylo možné pokračovat u advokátů, státních zástupců, lékařů atd. Shrnuto, stát má zájem, aby byly pro výkon některých důležitých povolání stanoveny zvláštní podmínky, resp. předpoklady. Funkce člena bankovní rady je jistě významnou a důležitou.

¹¹ FILIP, J.: Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2000, s. 406.

¹² Tamtéž, s. 406.

¹³ Tamtéž, s. 403.

¹⁴ Tamtéž, s. 406.

¹⁵ Tamtéž, poznámka č. 20, s. 406.

Předpokladem pro výkon této funkce je znalost měnových a bankovních záležitostí, dobrá orientace na finančním trhu a zkušenosti. Poslání centrální banky je natolik specifické, že v jejím čele musí být lidé znalí bankovního a finančního světa a ne kdokoliv, byť by splňoval požadavek mravní bezúhonnosti či věku. Odborné znalosti jsou u vedoucích pracovníků ČNB samozřejmostí.

Novela zákona o ČNB již pojem „vedoucí pracovníci“ nezná. Nové ust. § 6 odst. 1 obsahuje: „...*Jejími členy jsou guvernér, 2 viceguvernéři a další 4 členové bankovní rady.*“ Privilegium vedoucích zaměstnanců národní banky, které dle mého názoru nebylo protiústavní, je zrušeno. Stanoveny jsou předpoklady pro jmenování za člena bankovní rady. Úprava před novelou žádné takové předpoklady neobsahovala. Vyžaduje se plná způsobilost k právním úkonům, vysokoškolské vzdělání, bezúhonnost, zkušenosti v měnových a bankovních záležitostech a všeobecné uznání (§ 6 odst. 7).

Novela zákona o České národní bance je až na protiústavnost návrhu na jmenování a relativní protiústavnost hlavního cíle banky v souladu s Ústavou. Cílem novely je přispět k tolik proklamované spolupráci a dohodě.

ZÁVĚR

• Pro demokracii je nepřijatelná absolutní nezávislost. Demokracie spočívá na dělbě státní moci, relativní nezávislosti jejích jednotlivých částí a vzájemné kontrole. Pojem relativní nezávislost zmiňuji proto, že absolutní nezávislost vede k tyranii ze strany toho, kdo se takové nezávislosti těší. V demokracii je nezbytná vzájemná kontrola orgánů státní moci schopná zajistit transparentnost činností a přijatých rozhodnutí těchto orgánů.

Nesmíme zapomínat ani na odpovědnost, kterou za přijatá rozhodnutí nese státní moc. Odpovědnost nemá ten, kdo je absolutně nezávislý. Vláda naopak nese odpovědnost absolutní. Občanům se nezodpovídají centrální banky, kontrolní úřady, správní orgány a soudy, ale vždy vláda! Ta nese odpovědnost za jejich činnost a přijatá rozhodnutí (opatření).

SHRNUTÍ

Článek se zabývá novelou zákona o České národní bance. V první části se autor zabývá rozbořením některých

oblastí novely, které považuje za sporné. Sporné oblasti jsou důležité pro posouzení ústavnosti novely. Podrobný rozbor autora vede k závěru, že návrh na jmenování členů bankovní rady je protiústavní. Změna hlavního cíle národní banky je v rozporu s Ústavou. Měnová a cenová stabilita jsou ekonomické ekvivalenty. Jejich analýza vede k relativní protiústavnosti. Změny rozpočtu a kursovní a inflační politiky centrální banky nejsou protiústavní. Druhá část článku se týká nezávislosti ústřední banky. Autor nesouhlasí s názorem profesora Jana Filipa, že novela omezuje nezávislost ústřední banky. Nezávislost národní banky není garantována Ústavou. Nezávislost banky je zaručena běžným zákonem. Proto nemůže být novela z hlediska nezávislosti České národní banky v rozporu s Ústavou. V závěru článku autor říká: „Pro demokracii je nepřijatelná absolutní nezávislost.“

SUMMARY

This article deals with amendment of the Czech National Bank Act. In first part the author discuss (deals with the analysis) some areas of the amendment, which he consider to disputable. The disputable areas are important for appraisal of the constitutionality of the amendment. The detailed autor's analysis (of the author) leads to the result that the proposition of the appointment of councillors of Czech National Bank is unconstitutional. The change of the main object of national bank is in contradiction of constitution. The monetary and price stability are economic equivalents, their analysis leads to relative unconstitutional. The changes of budget and of course and inflationary policy of the central bank are not unconstitutional. The second part of the article deals with independence of central bank. The author do not accept (with) opinion of professor Jan Filip that amendment restricted independence of national bank. The independence of national bank is not guaranteed in the constitution. The independence is guaranteed only via (in) ordinary act. Therefore the amendment can not be in contradiction with constitution from perspective independence of Czech National Bank. At the end of the article author saying: "For democracy is not inadmissible total independence."

Diskriminace na základě pohlaví a sexuální obtěžování

Miroslav Jurman*

V souvislosti s harmonizačními novelami Zákoníku práce (dále jen ZP) se v poslední době hodně hovoří o problematice sexuálního obtěžování a diskriminace na základě pohlaví¹, zejména s ohledem na obrácené důkazní břemeno, jež se nově objevilo v § 133a Občanského soudního řádu (dále jen OSŘ)². Bohužel musím konstatovat, že dle mého názoru dochází k nevhodnému zaměňování resp. podřazování obou pojmů a následně pak ke vztahování důkazního břemene i na to, co se v příslušných směrnících ES nevyskytuje. Ve svém příspěvku se pokusím poukázat na rozdílnost obou pojmů a problematičnost nové české právní úpravy.

1. DISKRIMINACE NA ZÁKLADĚ POHLAVÍ

§ 1 odst. 4 ZP zakazuje v pracovněprávních vztazích jakoukoli diskriminaci zaměstnanců mj. na základě pohlaví. V další větě pak zakazuje diskriminaci přímou i nepřímou. Zakotvuje tedy ve spojení s odst. 3 zásadu rovného zacházení s muži a ženami, ze které jsou připuštěny pouze výjimky stanovené zákonem, nebo věcně odůvodněné povahou práce. Zejména je v této souvislosti poukazováno na zvláštní ochranu ženy z důvodu těhotenství a mateřství, práce zakázané ženám apod.³

Zásada rovného zacházení (tedy zákazu diskriminace na základě pohlaví) je do českého zákoníku práce vnesena na základě snahy harmonizovat české právo s právem ES a jde tedy o provedení několika směrnic zabývajících se touto problematikou a to:

- 75/117/EEC o sladění zákonů člen. států týkajících se uplatnění zásady stejné odměny pro muže a ženy (Výslovně též čl. 141 Smlouvy o založení ES)
- 76/207/EEC o realizaci zásady rovného zacházení s muži a ženami, pokud jde o přístup k za-

městnání, odbornou přípravu, služební povýšení a pracovní podmínky

- 92/85/EEC o zavedení opatření ke zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných pracovnic⁴

Diskriminace na základě pohlaví by tedy v těchto případech spočívala v takovém jednání zaměstnavatele (event. potencionálního zaměstnavatele), které např. znemožňuje příslušníkům jednoho pohlaví přístup k výkonu určité funkce bez jiného důvodu (kvalifikace, služební léta apod.) nebo příslušníkům jednoho pohlaví poskytuje jinak neopodstatněné výhody. Za nepřímou diskriminaci je třeba považovat každé jednání zaměstnavatele, které je sice právně neutrální (v souladu s právem), ale ve skutečnosti poškozují zaměstnance z důvodu některého z uvedených diskriminačních znaků.⁵ Dojde-li k porušení této zásady, má zaměstnanec právo se domáhat, aby bylo upuštěno od tohoto porušování, aby byly odstraněny následky a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Toto sankční ustanovení je však řazeno velmi nevhodně do § 7 odst. 4. Podrobně viz sub. 6.

2. SEXUÁLNÍ OBTĚŽOVÁNÍ

Zásada zákazu zneužití práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů je v § 7 odst. 2 ZP nově rozšířeno o zákaz ponižování lidské důstojnosti, za které se výslovně prohlašuje sexuální obtěžování.⁶ K začlenění této novinky do Zákoníku práce vedla zákonodárce snaha o harmonizaci s evropským standardem založeným Rezolucí Rady č. 90/C/157/02 o ochraně důstojnosti žen a mužů na pracovišti a doporučením Komise č. 92/131/EEC. Na tomto místě musím zdůraznit, že se neztotožňuji s názorem, že nezáhodnou chování sexuální povahy může být za určitých okolností v rozporu s principem rovného zacházení ve

* Miroslav Jurman, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ V této souvislosti reagují zejména na článek P. MATYÁŠKA Poslední vývoj právní úpravy zákazu sexuálního obtěžování v pracovněprávních vztazích uveřejněný v č. IV/2000 Časopisu pro právní vědu a praxi.

² Toto ustanovení bylo do textu OSŘ vloženo zákonem č. 30/2000 Sb.

³ Viz JAKUBKA, J.: Konkrétní změny ZP podle věcných okruhů, In Práce a mzda 7-8/2000.

⁴ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 155/2000 Sb.

⁵ HOCHMAN, J. a kol.: Novela zákoníku práce č. 155/2000 Sb. Ve vztahu k právu ES, Linde Praha 2000, str. 13.

⁶ Charakteristiku tohoto institutu obsahuje článek cit. v pozn. 1.

smyslu čl. 3, 4, 5 směrnice ES č. 76/207/EEC.⁷ Tato směrnice v uvedených člancích hovoří o diskriminaci určité kategorie zaměstnanců a ne o sexuálním obtěžování jedince.⁸

V praxi pak sexuální obtěžování spočívá zejména v dávání nevhodných a nevíтанých návrhů, posměšcích, osahávání apod. vůči jednomu konkrétnímu jedinci většinou opačného pohlaví. Obávám se, že po schválení příslušné novely ZP došlo k mylné interpretaci sexuálního obtěžování jako určité formy diskriminace na základě pohlaví. Dle mého názoru jsou to ovšem pojmy odlišné (viz sub. 4).

3. OBRÁCENÉ DŮKAZNÍ BŘEMENO

§ 133a novelizovaného OSŘ stanoví: „Skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo **diskriminován** na základě svého pohlaví, má soud ve věcech pracovněprávních za prokázané, pokud v řízení nevyšel na jeho opak.“ Důvodová zpráva k novele říká, že se v tomto ustanovení promítá závazek ČR vyplývající ze směrnice Rady ES č. 97/80/EEC o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví. Uvedená směrnice v zájmu zajištění zásady rovného zacházení (tedy odstranění přímé nebo nepřímé diskriminace na základě pohlaví) implikuje přijetí opatření rovněž v oblasti občanského soudního řízení, která jak říká čl. 4 odst. 1 směrnice „jsou nezbytná k zajištění toho, že když osoby, které se cítí poškozeny neuplatněním zásady rovného zacházení, uvedou před soudem skutečnosti způsobilé dovést, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, bude povinností odpůrce dokázat, že se tak nestalo“. Uvedená směrnice však ve svém čl. 3 výslovně stanoví, že se vztahuje na situace zahrnuté ve směrnících 75/117/EEC, 76/207/EEC, 92/85/EEC, 96/34/EC a v článku 141 smlouvy o založení ES v amsterodamském znění (viz sub. 1). Tyto všechny směrnice zahrnují problematiku zákazu diskriminace, tedy rovného zacházení s oběma pohlavími, ale nikde v ní nelze nalézt důvod pro zahrnutí sexuálního obtěžování ve smyslu § 7 odst. 2 ZP. I jazykový výklad § 133a OSŘ „účastník je diskriminován“ s přihlédnutím k důvodové zprávě ukazuje, že zákonodárce měl na mysli kolizi § 1 odst. 4 ZP a ne s § 7 odst. 2 ZP.

4. DISKRIMINACE VERSUS SEXUÁLNÍ OBTĚŽOVÁNÍ

Na tomto místě bych se chtěl zabývat rozdílností obou pojmů a jejími důsledky v praxi. Diskriminaci je možno vyložit jako rozlišování, omezení respektive odnětí práv určité kategorii osob pro jejich národnost, rasu, pohlaví etc.⁹ V souvislosti s naší problematikou je důležité slovo kategorie, protože jedinec je diskriminován pouze a jen na základě příslušnosti k této kategorii (není tedy dodržena zásada rovnosti pohlaví). U sexuálního obtěžování (respektive nežádoucího chování sexuální povahy ve smyslu § 7 odst. 2 ZP) se jedná o situaci, kde není poškozena (ohrožena) určitá kategorie osob, ale jeden konkrétní jedinec. Byl samozřejmě na základě své příslušnosti k určitému pohlaví, protože většina lidí je sexuálně přitahována pouze jedním pohlavím.

Dalším rozlišovacím kritériem vycházejícím tentokrát ze směrnice ES je dosah jednotlivých pojmů. Pokud není žena jmenována na určitý post právě proto, že je žena, je diskriminována a není tedy dodržena zásada rovného zacházení s muži a ženami. Zde vycházím z toho, že směrnice hovoří o rovném přístupu k zaměstnání, povýšení ve služebním postupu, odbornému vzdělávání v rámci zaměstnání apod. S ohledem na Rezoluci Rady ES č. 90/C/157/02 o ochraně důstojnosti žen a mužů na pracovišti pak lze uvažovat o ponížení důstojnosti jednoho konkrétního jedince v konkrétní situaci, tedy například o nevhodných poznámkách, intimních návrzích apod. V tomto případě není jedinec diskriminován, ale sexuálně obtěžován. Lze tedy dospět k závěru, že sexuálním obtěžováním nedochází (až na hraniční případy) k nerovnému přístupu k pohlavím a naopak diskriminací nedochází ke snížení lidské důstojnosti ve smyslu § 7 odst. 2 ZP.

Při úvahách na toto téma nelze opomenout skutečnost, že o obou institutech je v zákoníku práce hovořeno na jiných místech a nelze je tudíž (ve víře v racionálního zákonodárce) považovat za totožné.

5. PRAKTICKÉ DOPADY

Uvedené rozlišování není samoúčelné, ale naopak v souvislosti s obráceným důkazním břemenem

⁷ Tento názor se bez dalšího vysvětlení nachází shodně v HOCHMAN a kol., viz. pozn. 5, str. 14 a JAKUBKA J., viz. pozn. 3.

⁸ O rozporu s touto směrnicí by snad bylo možné uvažovat pouze v případě, že by například pro povýšení do pozice náměstkyně požadoval ředitel firmy po všech adeptkách určité sexuální služby a na muže by podobné požadavky neměl, ale to by se pak dle mého názoru jednalo o souběh sexuálního obtěžování a diskriminace na základě pohlaví.

⁹ Viz KLIMEŠ, L.: Slovník cizích slov, SPN Praha 1981.

¹⁰ Mimo záběr tohoto příspěvku je souladnost uvedeného ustanovení s ústavním principem presumpce nevinny, a proto se jí nebudu dále zabývat.

v § 133a OSŘ velmi podstatné.¹⁰ V případě diskriminace (§ 1 odst. 4 ZP) je totiž dle mého názoru na místě, protože fakticky v současné době často dochází k nepřijetí uchazečky o zaměstnání pouze z důvodů jejího potencionálního mateřství. Je možné si v tomto případě také konkrétně představit, jak by taková liberace ze strany zaměstnavatele mohla vypadat. Pokud totiž dochází v pracovněprávních vztazích k výběru ze souboru možných budoucích zaměstnanců zaměstnavatelem (stejně tak k výběru budoucího ředitele ze současných asistentů), děje se tak na základě více či méně předem daných kritérií. V této situaci pak zaměstnavatel, pokud je nařčen z diskriminace na základě pohlaví a musí prokázat opak, pouze „vyloží karty“ a zprůhlední právě onen postup výběru, který opravdu nějak proběhl.

Na druhou stranu, kdybychom použili obrácené důkazní břemeno i na výše vyložené sexuální obtěžování, dostaneme zaměstnavatele (event. spoluzaměstnance) do nezáviděníhodné situace, kdy mají prokázat, že nejednali tak, jak je jim dáváno za vinu, ačkoliv je to v dané situaci nevyvratitelné (zejména v situaci „tvrzení proti tvrzení“). Takto bychom se dostali do stavu, kde každý jedinec (nejčastěji zaměstnavatel) opačného pohlaví je předpokládán obtěžovatelem, což by pravděpodobně vedlo k výsledku úplně opačnému, než je smysl harmonizační novely, totiž ke vzniku „jednopohlavních“ pracovišť, aby riziko nařčení ze sexuálního obtěžování bylo co možná nejvíce minimalizováno.

6. PROBLÉM § 7 ODS. 4 ZP

Systematicky i výkladově problematickým se v této souvislosti zdá ustanovení § 7 odst. 4 ZP, které sankcionuje (resp. napravuje) stav, kdy dochází k porušování zásady rovného zacházení s muži a ženami. Dle jazykového výkladu by totiž toto ustanovení mělo patřit spíše pod § 1 v souvislosti s odst. 4 (tedy jako případný odst. 5). V § 7 odst. 4 by se pak měl nacházet odkaz na přiměřené použití § 1 odst. 5). Stávající text lze vykládat tak, že i sexuální obtěžování je formou nerovného zacházení (§ 7 odst. 5 ve vazbě na odst. 4), což nemá své opodstatnění v žádné směrnici ES a v důsledku toho pak dochází k dle mého názoru nesprávnému vztázení § 133a OSŘ i na tyto případy.

7. ZÁVĚR

Nepochybně rozhodující slovo v tomto problému bude mít rozhodovací praxe české justice, ale za současného stavu je směřování obou pojmů velmi nebezpečné, zejména pak v souvislosti s obráceným důkazním břemenem, jehož vztážením i na sexuální obtěžování bychom dali nástroj do rukou těm, kteří se budou snažit pohodlně zbavit nevhodného nadřízeného. Otázkou je, zda dokonce řešení podobných případů by nebylo další brzdou na cestě k fungujícímu a přiměřeně rychlému soudnictví v České republice.

HISTORIE A SOUČASNOST

Úsilí československé vlády o faktické začlenění Slovenska do Československa

(Institucionální pohled s poznámkami o literatuře)

Ladislav Vojáček*

ÚVODEM

Tento článek úzce navazuje na studii věnovanou úloze Slovenské národní rady při začleňování sloven-

ského území do rodící se Československé republiky. Chci se v něm s využitím podobného přístupu jako v uvedené práci zabývat krátkým působením prozatímní vlády pro Slovensko vytvořené v listopadu roku

* Doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc., Katedra dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

1918, aby koordinovala úsilí o rychlé faktické ovládnutí Slovenska. Také krátce připomenou vznik ministerstva s plnou mocí pro správu Slovenska, které úsilí obou orgánů – Slovenské národní rady a prozatímní vlády pro Slovensko – završilo.

Úkol rychle ovládnout území, které mělo patřit Československé republice, se stal jednou z priorit Národního výboru československého i první vlády. Na jeho urychlené splnění naléhal též E. Beneš a ještě před oznámením přesného průběhu československo-maďarské demarkační linie z Paříže vzkazoval: „Prosím Vás, hleďte *via facti* bez rámusu tyto krajiny obsadit, jakmile přijde naše vojsko. Zde rozhoduje *fait accompli*, provedený bez hluku, boje a ovládnutí situace.“¹ Přesto se celá akce protáhla na několik měsíců, neboť nová prodohodově orientovaná maďarská vláda hraběte M. Károlyiho v duchu politiky svých předchůdky usilovala o zachování integrity Uher. Využívala k tomu staré orgány obecní a municipální správy, bezpečnostní složky a armádu, ale také nově vytvářené maďarské revoluční národní rady a národní gardy. Československá správa se na celém prozatímně vymezeném území Slovenska etablovala až koncem ledna 1919, aby o moc nad jeho podstatnou částí zase na krátkou dobu přišla v souvislosti s československo-maďarským konfliktem na jaře 1919.

Získat moc nad slovenským územím se jménem československého státu – právní cestou i s použitím ozbrojené moci – se tedy vedle Slovenské národní rady pokoušely Šrobárova československá prozatímní vláda pro Slovensko se sídlem ve Skalici a ministerstvo s plnou mocí pro správu Slovenska, působící nejdříve v Žilíně a od února 1919 v Bratislavě.

1. PROZATÍMNÍ ČESKOSLOVENSKÁ VLÁDA PRO SLOVENSKO (4. – 14. LISTOPAD 1918)

A.

Po Slovenské národní radě se druhým pretendentem na vytržení slovenského území z moci maďarských orgánů stala prozatímní československá vláda pro Slo-

vensko. Opírala se pouze o plnou moc, kterou dne 4. listopadu 1918, když ze Slovenska začaly přicházet zprávy o kolapsu veřejné správy a počínající anarchii, udělilo předsednictvo Národního výboru československého nejvýznamnějšímu slovenskému protagonistovi tehdejšího dění, lékaři Vavřinci (Vavru) Šrobárovi. Skládala se ze slovenských politiků blízkých jejímu předsedovi. Na Slovensko dorazila přes Hodonín, kde se ráno 5. listopadu uskutečnilo její první jednání.

Šestého listopadu se vláda usídlila ve Skalici a začala si počínat poměrně ambiciózně. Jménem Národního výboru československého, který uznávala jako jediného nositele státní moci a o jehož autoritu opírala všechny své kroky, se obrátila ke slovenskému obyvatelstvu s výzvou, v níž oznámila vznik nového státu a apelovala na vystříhání se jakýchkoliv násilností a na respektování osobní svobody a soukromého vlastnictví.² Zároveň ve spolupráci s nepříliš početnými vojenskými jednotkami, četnictvem a dobrovolníky obsazovala území jihozápadního Slovenska, v oblastech, do nichž sahal její vliv, organizovala národní výbory a národní gardy a zaváděla vyučování ve slovenštině.

Ozbrojené síly, které měla vláda k dispozici, dokázaly ovládnout území zachvácená anarchií, avšak nebyly s to výrazněji uspět v boji proti početnějším a bývalými uherskými úřady podporovaným maďarským vojenským jednotkám, které začaly v polovině listopadu obsazovat slovenské území.³ Vedle objektivních důvodů – Národní výbor prostě nedisponoval dostatečně početnými ozbrojenými silami – to zapříčinil i nedostatek objektivních informací o situaci na Slovensku. O nesprávném vyhodnocení situace⁴ svědčí například průvodní dopis pro V. Šrobára ze 4. listopadu, jehož koncept se nachází v jeho pozůstalosti.⁵ Byl určen Vojenskému velitelství v Brně, které mělo předsedovi prozatímní vlády pro Slovensko poskytnout asistenci, a obsahoval výslovné ubezpečení, že „jedná se čistě jen o zamezení drancování“. K. Kramář o tom už 15. listopadu psal E. Benešovi: „Naši páni se dali trochu unést prvním nadšením a když Maďaři utíkali ze Slovenska, obsadili opuštěné kraje hrstkou vojáků a četníků. ... Trpíme úžasně prestyžem na Slovensku, když nás Maďaři vyhánějí a bohužel, nemáme dost moci, abychom

¹ BENEŠ, E.: Světová válka a naše revoluce. III. Dokumenty. Praha, 1927, s. 523–524.

² „Národní výbor prevzal z důvěry celého československého národa vládu čí jediný oprávněný a zodpovědný činiteľ. Slováci! Čokoľvek teraz činite a podnikáte, činite ako slobodný a neodvislý národ. ... Nikto z vás nesmie sa dopustiť činu, ktorý by mohol vrhnúť tieň na vaše čisté meno. Nikto sa nesmie dotknúť osobnej slobody a súkromného majetku. Pamätajte, že všetko, čo zničíte alebo spálite, zhubíte to svojmu štátu.“ („Slovenskému ľudu!“; citováno podle Za právo a stát. Sborník dokladů o československé společnosti vůli k svobodě 1848–1918. Praha, 1928, s. 338–339).

³ Zprávy o početních stavech a aktivitách nepočetných československých jednotek na jihozápadním Slovensku viz Slovenský národní archiv, Osobný fond – VAVRO ŠROBÁR (dále jen SNA, OF – V.Š.), kart. 2 a dále zejména ŠROBÁR, V.: Osvobozené Slovensko. Praha, 1928, Vpád maďarských bolševikov na Slovensko v roku 1919. Trnava, 1938 nebo též HRONSKÝ, M.: Boj o Slovensko a Trianon 1918–1920. Bratislava, 1998.

⁴ O situaci na jihozápadě Slovenska informoval kurýr Dobrkovský (SNA, OF – V.Š., kart. 4, č. 20).

⁵ Koncept viz SNA, OF – V.Š., kart. 4, č. 22, srov i ŠROBÁR, V.: Osvobozené Slovensko, s. 195.

tomu zabránili.⁶ Na začátku prosince proto československé jednotky ovládaly pouze prostor mezi Malými Karpatami a Moravou a okolí Trenčína.

Činnost Šrobárovy vlády ovšem neochromil jen příchod maďarského vojska a aktivizace maďarských orgánů na Slovensku, ale také skutečnost, že její členové byli vázáni povinnostmi v Praze, kde se připravovalo svolání Prozatímního národního shromáždění. Samotný Šrobár odcestoval zpět do Prahy už 6. listopadu, a tak se nejaktivnějším členem vlády stal jeho zástupce, skalický rodák Pavel Blaho. Opodstatnění pak v podstatě ztratila ustavením československých orgánů na základě prozatímní ústavy, kdy se její členové stali poslanci revolučního Národního shromáždění a V. Šrobár navíc i ministrem první československé vlády a kdy se všichni s výjimkou P. Blaha zdržovali v Praze. Zdá se však, že P. Blaho se ve své organizační činnosti na „československém“ západním Slovensku i nadále opíral o její autoritu.⁷

B.

Prozatímní československá vláda pro Slovensko tedy měla jej jepičí život. Snad proto se v souvislosti s ní – podobně jako tomu bylo již u Slovenské národní rady – setkáváme z rozdílnou interpretací jednotlivých skutečností, ale narážíme také na řadu faktických nesrovnalostí. Na jednotlivé literární prameny se proto nemůžeme příliš spolehnout a je třeba, jak to ostatně vyžaduje jeden ze základních principů seriózní historické práce, jít ad fontes. Problém je ovšem i v tom, že původní prameny nám někdy chybí, případně ani ony, jak je vidět na příkladu rozdílných zápisů z martinického jednání 30. října 1918, nehovoří stejnou řečí.

Rozdílných údajů a z nich vyvozovaných závěrů je o prozatímní vládě pro Slovensko, přesněji o jejím složení, rozdělení úkolů mezi členy či o ukončení její činnosti, v odborné a memoárové literatuře tolik, že

stojí za to si některé z nich bez nároku na úplnost zrekapitulovat.

- a) F. Peroutka⁸ a Lexikon slovenských dejín⁹ téměř shodně uvádějí, že vedle Šrobára jako předsedy (podle Peroutky spravujícího i finance) v ní působili Ivan Dérer (vojsko a četnictvo), Anton Štefánek (školství) a Pavol Blaho (zásobování a – jen podle Peroutky – organizace místních Národních gard). Čtyřčlenné složení vlády bez výtčtu kompetencí uvádí i většina dalších autorů,¹⁰ včetně přímého aktéra A. Štefánka.¹¹ F. Houdek k uvedeným členům vlády přiřadil ještě Štefana Janšáka (železnice a pošta) a P. Blahovi přiřknul řízení zemědělství, I. Dérerovi vojenské, soudní a finanční věci a A. Štefánkovi vedle školství i vnitřní věci.¹² Š. Janšáka zařadil mezi její členy v prvorepublikovém reprezentativním sborníku Jednota československá také F. Kulhánek.¹³ A konečně F. Juriga, zcela zřejmě pod vlivem toho, že V. Šrobár už 6. listopadu odcestoval zpět do Prahy a svým zastupováním pověřil P. Blaha, psal o „slovenskej vládě dr. Pavla Blahu ... ktorej členovia boli dr. Ivan Dérer a Anton Štefánek“¹⁴. Nejpovolnější osoba, přímý účastník V. Šrobár, který o sobě a svých družích v pamětech psal jako o pověřencích Národního výboru,¹⁵ vyložil složení své vlády a rozdělení kompetencí nejdetailněji. Vláda se skládala se čtyř členů. Jemu připadlo vedle předsednictví obstarávání spojení s pražským Národním výborem, politické, zdravotnické, církevní záležitosti a případně i diplomatické vyjednávání s Maďary, P. Blahovi administrativní, zemědělské věci a zásobování, I. Dérerovi péče o vojsko, četnictvo, železnice, poštu a telegrafní službu a A. Štefánkovi školství, tisk a funkce zapisovatele. Dále též uvedl, že podplukovníka A. Hanačika pověřili velením četnictvu.¹⁶
- b) Další autoři uvádějí přinejmenším diskutabilní

⁶ BENEŠ, E.: Světová válka a naše revoluce. III., s. 506–507.

⁷ Srovnej k tomu citaci z jeho dopisu z 30. listopadu, adresovaného V. ŠROBÁROVI (viz odkaz č. 30).

⁸ PEROUTKA, F.: Budování státu. I., Praha, 1991, s. 138.

⁹ Lexikon slovenských dejín. Bratislava, 1997, s. 128.

¹⁰ Tak je ve čtyřčlenném složení uvedena v reprezentativní publikaci Za právo a stát (s. 338) a v práci J. RYCHLÍKA (Češi a Slováci ve 20. století, I. Česko-slovenské vztahy 1914–1945. Bratislava, 1997, s. 67). F. SOUKUP psal o „prvé vládní moci československé“ reprezentované čtyřmi uvedenými činiteli (SOUKUP, F.: 28. říjen 1918. II., Praha, 1928, s. 1200–1201), M. VIETOR nejdříve o „komisii“, složené ze čtyř členů pražského Národního výboru, pak o čtyřčlenné „dočasnej vládě“ (VIETOR, M.: Slovenská sovietska republika 1919. Bratislava, 1955, s. 15; týž: Slovenská sovietska republika. Bratislava, 1959, s. 11).

¹¹ ŠTEFÁNEK, A.: Slovensko pred prevratom a počas prevratu. Praha, 1923, s. 54.

¹² HOUDEK, F.: Osvobodenie Slovenska. In: Slovenský rozchod s Maďarmi roku 1918. Dokumentárny výklad o jednaniach dra MILANA HODŽU ako čl. plnomocníka s Károlyiho maďarskou vládou v listopade a prosinci 1918 o ústup maďarských vojsk zo Slovenska. Bratislava, 1929, s. 135.

¹³ Jednota československá. Sborník politické, hospodářské a kulturní pospolitosti československé. II. opravené vyd., Bratislava, s. 63.

¹⁴ JURIGA, F.: Blahozvešť kriesenia slovenského národa a slovenskej krajiny. Trnava, rok vydání neuveden, s. 149.

¹⁵ Přesto se označení vláda nevyhýbal a například pohlednici, kterou zaslal 6. listopadu do Žiliny svému příteli a synovi známého českého básníka dr. IVANU HÁLKOVÍ, podepsal „dočasný predseda Dočasnej vlády na Slovensku“. (ŠROBÁR, V.: Osvobodené Slovensko, s. 205).

¹⁶ ŠROBÁR, V.: Osvobodené Slovensko, s. 194. Toto rozdělení kompetencí pak jako autentické reprodukuje i další autoři, například SCHELLE, K.: Vývoj správy v předválečném Československu. I. část (1918–1927). Brno, 1991, s. 45.

tvzení i o jiných okolnostech fungování Šrobárovy skalické vlády. Pro S. Mathého to byla „akási slovenská vláda ...“, která „zatiaľ (pretože Maďari vtedy ešte pevne držia Slovensko) sídli na Morave“,¹⁷ což v souvislostech autorova výkladu vyvolává dojem, jako by na Slovensku vůbec nepůsobila. F. Vnuk spojil prozatímní vládu pro Slovensko s prvními pokusy začít obsazovat slovenské území¹⁸ a tvrdil, že „predstavitelia slovenskej vládnej moci“ vtáhli spolu s českými vojáky do Skalice už 2. listopadu.¹⁹

- c) Skutečnost, že Národní výbor neustavil vládu pro Slovensko jako oficiální orgán a nepostavil ji na řádnou, právně podloženou bázi a že Národní shromáždění necítilo potřebu právním aktem oficiálně ukončit její činnost, způsobila, že nelze přesně označit okamžik jejího zániku. Její činnost jen jakoby ustala, odezněla či ztratila opodstatnění. Většina autorů pak spojuje její konec se zánikem, resp. transformací Národního výboru československého a se zahájením činnosti ústředních orgánů ustavených na základě prozatímní ústavy. Její předseda V. Šrobár soudil, že ustavením první československé vlády automaticky zanikla její pravomoc.²⁰ Ve „Zprávě poslanca dr. Pavla Blaha a spoločníkov o činnosti Dočasnej vlády na západnom Slovensku“ z 24. listopadu 1918, kterou podepsal i Šrobár, se pak uvádí, že 15. listopadu podala demisi.²¹ Slovenský klub v dopise z 18. listopadu, v němž žádal vládu, aby jmenovala P. Blaha vládním komisařem pro západní Slovensko, uvedl, že po ustavení pražské vlády „prestala pravomoc Dočasnej vlády na Slovensku“²². Podle tvrzení F. Kulhánka však existovala přímá kontinuita mezi ní a ministerstvem s plnou mocí pro správu Slovenska, neboť „v Skalici ostala vláda Šrobárova do 12. decembra 1918, kedy prešla do Žiliny“²³. Velmi svérázně vylíčil situaci také M. S. Ďurica ve svých pověstných Dejinách Slovenska a Slovákov, kde nejdříve jako by též spojoval prozatímní vládu pro Slovensko s ministerstvem s plnou mocí (výklad ke 4. lis-

topadu 1918)²⁴, avšak následně k 14. listopadu uvedl, že ji Národní shromáždění rozpustilo.²⁵ Zkratkovitý a nesprávný je i popis A. Špiesze. Podle něj se V. Šrobár „z Prahy vrátil na Slovensko na čelo Ministerstva s plnou mocou pre správu Slovenska. Jeho prvé sídlo bola Skalica, potom Žilina a po obsadení Bratislavy československým a talianským vojskom od 4. marca 1919 (*správně má být „4. februára 1919“* – vložil L. V.) toto mesto.“²⁶

Hodnocení významu Šrobárovy skalické vlády se – narozdíl od nepřesné faktografie a rozdílné interpretace dílčích skutečností – liší jen nepatrně. Pozdější kritikové české politiky na Slovensku především zdůrazňovali, že vznikla bez koordinace se Slovenskou národní radou a z lidí blízkých Šrobárovi (hlasistů), jini v souvislosti s jejím působením upozorňovali na ztrátu prestiže československého státu spojenou ústupem před maďarskými jednotkami (např. z Trnavy), další zase ocenili usilovnou organizátorskou práci P. Blaha a pozitivní ohlas účinkování vlády mezi slovenským obyvatelstvem jihozápadního Slovenska. Všichni ji však pojímali jako nepříliš významnou epizodu, tedy podobně jako jeden z prvních analyzátorů tohoto období F. Peroutka: „Vykonala v tomto omezení (*tj. s nedostatkem finančních prostředků, a zejména s malou vojenskou podporou* – vložil L. V.), co mohla“. Ovšem: „Její síla nezakládala se na energii země, které měla vládnout, nýbrž na české podpoře. Dokonce nemohla ani proniknout do Slovenska ...“²⁷.

2. MINISTERSTVO S PLNOU MOCÍ PRO SPRÁVU SLOVENSKA A ZAČLENĚNÍ SLOVENSKA DO ČESKOSLOVENSKA

Skutečného začlenění Slovenska do Československa dosáhl až ministr s plnou mocí pro správu Slovenska V. Šrobár se svým úřadem, pro který se vžilo označení Ministerstvo pro správu Slovenska.²⁸ Umožnila mu

¹⁷ MATHÉ, S.: *Milníky modernej slovenskej politiky*. Bratislava, 1997, s. 9.

¹⁸ K prvním pokusům o obsazování slovenského území srovnej JEŽEK, Z.: *Boj o Slovensko*. Praha, 1928, s. 39–40.

¹⁹ Srovnej VNUK, F.: *Dedičstvo otcov. Eseje na historické témy*. Bratislava, 1990, s. 32.

²⁰ ŠROBÁR, V.: *Osvobodené Slovensko*, s. 338.

²¹ ŠROBÁR, V.: *Osvobodené Slovensko*, s. 340.

²² ŠROBÁR, V.: *Osvobodené Slovensko*, s. 329.

²³ *Jednota československá. Sborník ...*, s. 64.

²⁴ „... predsedom bol Dr. V. ŠROBÁR, ... Jej ďalšími členmi vo funkcii vládných referentov boli: IVAN DÉRER, ANTON ŠTEFÁNEK a PAVEL BLAHO, neskôr aj M. IVANKA, I. RÁZUS, M. BELLA, E. MEDVECKÝ, E. LEHOCKÝ, F. HOUDEK, I. HÁLEK (a) J. JANŠÁK. Dodatočne ŠROBÁR vymenoval aj dvoch referentov pre cirkevné veci: K. A. MEDVECKÉHO pre katolícku cirkev a A. V. ŠIMKOVIČA pre evanjelíkov.“ (ĎURICA, M. S.: *Dejiny Slovenska a Slovákov*, Bratislava, 1996, s. 105).

²⁵ ĎURICA, M. S.: *Dejiny Slovenska a Slovákov*, s. 106.

²⁶ ŠPIESZ, A.: *Dejiny Slovenska na ceste k sebauvedomeniu*, Bratislava, 1992, s. 142.

²⁷ PEROUTKA, F.: *Budování státu. I.*, s. 139 a 115.

²⁸ Vedle přehledových a širěji koncipovaných prací citovaných výše k němu srovnej zejména BIELIK, F.: *Ústředné orgány moci a správy na Slovensku v rokoch 1918–1927*. In: *Právnické štúdie*, roč. XVI, č. 3; HONS: *Výjimečná moc vlády na Slovensku a v Pod-*

to především příznivá mezinárodní situace, ale i postupná konsolidace vnitřních poměrů, zejména posílení branné moci československého státu.

A. VZNIK MINISTERSTVA S PLNOU MOCÍ PRO SPRÁVU SLOVENSKA

Když bychom chtěli pátrat po počátcích myšlenky spravování Slovenska prostřednictvím jednotlivce vybaveného širokým zmocněním, museli bychom si připomenout již zmíněné diskuse martinských deklarací nad Pantůčkovým návrhem zákona o uspořádání přechodných poměrů na Slovensku 31. října 1918, návrh Slovenského klubu z 18. listopadu, aby vláda jmenovala P. Blaha svým komisařem s úkolem konsolidovat území na západě Slovenska obsazené československými ozbrojenými silami²⁹ a zoufalé volání tohoto osamocněného pokračovatele Šrobárovy prozatímní vlády, který se snažil udržet v chodu československou správu a v bojeschopnosti vojenské a četnické jednotky, o zaslání zmínovaného zmocnění (a také o poskytnutí finančních prostředků, jichž se mu zoufale nedostávalo)³⁰ a snad i návrh Slovenského národní rady z 8. listopadu, aby ministerstvo vnitřně urychleně jmenovalo komisaře pro správu jednotlivých žup a po dobu, než se ujmou svého úkolu, pověřilo představitele Slovenské národní rady vedením správy Slovenska.³¹

Podle dobových dokumentů i Šrobárova svědectví se v Praze zvažovalo nejdříve jmenování vládního komisaře (P. Blaha), jemuž by byli k ruce přiděleni odborníci z řad poslanců, pak jmenování vládního komisaře a spolu s ním zástupců Slováků do všech ministerstev, aby se nakonec prosadila koncepce jediného ministra s plnou mocí pro správu Slovenska, oprávněného rušit stávající právní předpisy včetně zákonů, vydávat vlastní nařízení, odvolávat a jmenovat úředníky, řídit chod státní správy, zabezpečovat klid a veřejný pořádek, zajišťovat zásobování obyvatelstva potravinami a nezbytnými surovinami a v souvislosti s tím zasahovat do hospodářských záležitostí.³²

Československá vláda se 7. prosince usnesla, že

funkcí ministra s plnou mocí pověřil V. Šrobára.³³ Zároveň se zavázala připravit návrh zákona o mimořádných přechodných opatřeních na Slovensku a Šrobárovi uložila připravit provolání československé vlády k obyvatelům Slovenska.³⁴ Znění zákona vláda připravovala za aktivní spoluúčasti členů Slovenského klubu. Národní shromáždění jej schválilo 10. prosince pod č. 64/1918 Sb. Uzákoňoval řadu konkrétních prozatímních opatření, například rozpuštění městských a obecních výborů a přechod jejich pravomocí na jmenované komise, podmínky převzetí ostatních státních, samosprávných a církevních hodnostářů či úpravu placení daní. Z našeho pohledu nejvýznamnější ustanovení obsahoval § 14, který provedením zákona pověřoval vládu, již zároveň dával právo „dát některému svému členu plnou moc, aby vydával nařízení a konal vše na udržení pořádku, na konsolidování poměrů a na zabezpečení řádného státního života.“ Zákon dále stanovil, že „k platnosti vydaných jím nařízení stačí jeho podpis.“ Ustanovení § 14 vlastně doplňovalo a pozměňovalo nedávno schválenou prozatímní ústavu, podle níž vláda rozhodovala ve sboru („ve shromáždění“; § 17) a její nařízení podepisoval ministerský předseda a nejméně devět ministrů (§ 19). Proto se o § 14 zákona č. 64/1918 Sb. hlasovalo samostatně a pro schválení se požadovala kvalifikovaná většina hlasů přítomných poslanců. Zákon č. 64/1918 Sb. je tedy – vedle zákona č. 138/1919 Sb. zvyšujícího počet poslanců Národního shromáždění a zákona č. 271/1919 Sb. rozšiřujícího pravomoci prezidenta – třetí (resp. v pořadí první), poněkud utajenou novelizací prozatímní ústavy.³⁵ Narozdíl od ostatních ministrů se moc ministra s plnou mocí pro správu Slovenska zakládala na plné moci vydané vládou, ministr měl časově (jeho působení se od počátku chápalo jako prozatímní forma správy slovenského území) a územně limitovanou působnost a velmi vágně vymezenou věcnou působnost, která se zcela záměrně překrývala s působností ostatních ministrů. Hned 11. prosince vláda oficiálně jmenovala ministrem s plnou mocí V. Šrobára a spolu s ním také 12 vládních referentů³⁶ (další dva, pro římskokatolické

karpatské Rusi. In: Věstník Ministerstva vnitřní, III.; KALOUSEK, V.: Nařízení ministra pro Slovensko. In: Právní obzor, roč. XII (1929); LAŠTOVKA, K.: Plná moc ministra s plnou mocí pro správu Slovenska. In: Sborník věd státních a právních, roč. XXII (1922); URBANOVÁ, K.: Obmedzovanie kompetencie celoslovenského orgánu československej vlády v rokoch 1918 – 1921. In: Právní obzor, roč. LI (1968), č. 8; URBANOVÁ, K.: Vznik Ministerstva pre správu Slovenska. In: Historický časopis, roč. XIX (1971), č. 2.

²⁹ Zápis schůze klubu slovenských poslanců, 18. listopadu 1918 (SNA, OF – V.Š., kart. 5, č. 29); též ŠROBÁR, V.: Osvobozené Slovensko, s. 329–330.

³⁰ Z BLAHOVA dopisu V. ŠROBÁROVI z 30. listopadu 1918: „Poverenie od ministerstev nemám ešte v ruke, prečo? Prosím Ťa, neotáľajte s tým! Ano, lebo idem do prepadliska a pak Vy za mnou! Už týždeň uplynul a ináč kde pre boha mám brať groše, živíť komisie, organizovať, keď nemám nič v ruke, len slávnú pečal Dočasnej vlády!“ (ŠROBÁR, V.: Osvobozené Slovensko, s. 337).

³¹ HRONSKÝ, M.: Boj o Slovensko a Trianon 1918–1920, s. 88.

³² ŠROBÁR, V.: Osvobozené Slovensko, s. 354.

³³ Státní ústřední archiv (SÚA), Prezidium Ministerské rady, kart. 4029.

³⁴ Ohlas k občanom Československej republiky na Slovensku; text in ŠROBÁR, V.: Osvobozené Slovensko, s. 361.

³⁵ Některé z jeho starších, postupně přepracovávaných verzí viz SNA, OF – V.Š., kart. 8. Je zajímavé, že v jedné z nich, obsahově už velmi blízké konečnému textu, chybí zmocnění pro ministra s plnou mocí.

³⁶ Text in ŠROBÁR, V.: Osvobozené Slovensko, s. 364–365. Vláda k jednotlivým ministerstvům Československé republiky přidělovala M. IVANKU (k Ministerstvu vnitřní), P. BLAHA (k Ministerstvu zemědělství), I. DÉRERA (k Ministerstvu spravedlnosti), V. MAKOVICKÉHO (k Ministerstvu obchodu), K. SVOBODU (k Ministerstvu železnic a pošt), M. BELLU (k Ministerstvu zásobování),

záležitosti a pro evangelické záležitosti, se ujali funkcí později³⁷), kteří v ministrově úřadu odpovídali za jednotlivé oblasti státní správy. Vládní referent podléhal jak ministru s plnou mocí, tak příslušnému resortnímu ministru.

Ministr s plnou mocí se okamžitě a energicky ujal své funkce. Spolu s vládními referenty odcestoval na Slovensko. Za první sídlo si po poradě ve Slovenském klubu zvolil Žilinu³⁸, kam dorazil 12. prosince. Do doby žilinského působení spadá celá fáze postupného obsazování slovenského území opouštěného maďarskými vojenskými jednotkami a úředníky. Po jeho úspěšném završení přemístil ministr Šrobár 4. února 1919 své sídlo do Bratislavy³⁹, kde ministerstvo fungovalo až do roku 1927, resp. 1928.⁴⁰

Není smyslem tohoto výkladu zabývat se podrobně pravomocemi Ministerstva s plnou mocí, avšak alespoň stručnou zmínku si zaslouží. Je třeba konstatovat, že zpočátku byly velmi široké, takže mnozí viděli v ministru Šrobárovi všemocného vládce na Slovensku.⁴¹ Svými nařízeními publikovanými v Úředních novinách⁴² nejen prováděl, ale i měnil platné zákony, odvolával a jmenoval úředníky, reorganizoval místní správu, organizoval zásobování, pečoval o udržení veřejného pořádku atd. Jeho ministerstvo tak vystupovalo v pozici vlády pro Slovensko sui generis /v uherském ústavním systému se ostatně označení ministerstvo (odpovědné ministerstvo) tradičně používalo ve významu vláda/.

B. FAKTICKÉ ZAČLENĚNÍ SLOVENSKEHO ÚZEMÍ DO ČESKOSLOVENSKA

Jak jsem již uvedl, ovládnutí Slovenska československými orgány umožnil příznivý vývoj mezinárodní situace. Československý ministr zahraničních věcí dokázal promptně odpovědět na maďarskou diplomatickou a vojenskou iniciativu z počátku listopadu, směřující k udržení integrity bývalých Uher, a zaktivizoval dohodové politiky, aby potvrdili československý nárok na slovenské území. Díky tomu 3. prosince maďarská vláda obdržela od nejvyššího spojeneckého vojenského velení nótu, v níž jí sdělovalo, že Československo má jako spojenecký stát právo obsadit slovenské území. Nóta však vykazovala podstatný nedostatek – nestanovila teritoriální rozsah československého území vyčleněného z bývalé uherské říše, a tedy nenáležejího maďarskému státu jako jejímu přímému nástupci.⁴³ Průběh demarkační čáry oddělující československé a maďarské území pak Dohoda prostřednictvím podplukovníka Vyxe oznámila maďarské vládě 24. prosince.⁴⁴ Na Slovensko také začali přicházet legionáři z italské fronty, kteří se vraceli do republiky.

V porovnání s předchozími pokusy o ustavení československé moci proto probíhalo obsazování Slovensku na konci roku 1918 a v lednu 1919 v podstatě idyllicky. Vojenské jednotky na „okupovaném území“⁴⁵ bez větších problémů obsazovaly nádraží, pošty, telegrafní úřady, politické, berní a obecní úřady, skla-

B. MEDVECKÉHO (k Ministerstvu financí), A. ŠTEFÁNKA (k Ministerstvu školství a národní osvěty), E. LEHOCKÉHO (k Ministerstvu sociální péče), F. HOUDKA (k Ministerstvu obrany), I. HÁLKA (k Ministerstvu zdravotnictví) a Š. JANŠÁKA (k Ministerstvu veřejných prací).

³⁷ Dodatečně byli jmenováni vládním referentem pro římskokatolické věci K. A. MEDVECKÝ (po odmítnutí A. Hlinky) a vládním referentem pro záležitosti evangelické církve J. ŠIMKOVIČ.

³⁸ Zvažoval se i Martin, ale z obavy před posílením vlivu konzervativního křídla slovenské politiky padla volba na Žilinu. F. JURIGA o tom napsal, že Martina se všichni báli, neboť odtud by se ministerstvo už nikdy nedostalo do Bratislavy, Šrobár neměl Martin (rozuměj: to, co reprezentoval ve slovenské politice) rád a naopak v Žilině se mohl opřít o českého přítele I. HÁLKA. (JURIGA, F.: Blahozvešť kriesenia slovenského národa a slovenskej krajiny, s. 173–175).

³⁹ Jak opět vzpomínal F. JURIGA, pro Bratislavu, jejíž poloha rozhodně nebyla z pohledu efektivního řízení ideální, hovořil především fakt, že velmocí ještě definitivně nerozhodly o jejím osudu, takže bylo třeba demonstrovat její příslušnost k republice. (JURIGA, F.: Blahozvešť kriesenia slovenského národa a slovenskej krajiny, s. 192).

⁴⁰ Fakticky ukončilo svou činnost 15. ledna 1927, kdy odstoupil ministr J. KÁLLAY, formálně zavedením zemského zřízení v roce 1928.

⁴¹ Za jeho nástupců se vliv ministra na život na Slovensku výrazně zmenšil. Z dikce zákona č. 64/1918 Sb. totiž bylo na jedné straně možné vyvozovat velmi rozsáhlé zmocnění pro ministra pro správu Slovenska, na druhé straně jeho ustanovení svou vágností umožnilo, když se konsolidovaly poměry a ukázalo se, jak dalekosáhlé možnosti zasahovat do veřejného života na Slovensku ministr měl, v tichosti vliv tohoto orgánu omezit. Přijetí definitivní ústavy v roce 1920 v očích právních teoretiků (nikoliv však praxe) zpochybnilo právní základ jeho oprávnění samostatně vydávat nařízení (srov. zejm. § 81 ústavní listiny) a dokonce i právní základ jeho samotné existence (srov. čl. IX. uvozoovacího zákona k ústavě).

⁴² Jako oficiální věstník je zřídil svým nařízením č. 3/1918 Ú.n., uveřejněným v prvním čísle těchto novin vydaných 1. ledna 1919 v Žilině. Tento ministrův krok se stal předmětem právních sporů s ohledem na zákony č. 1/1918 Sb. a č. 139/1919 Sb., jimiž se upravovalo vyhlášení zákonů a nařízení. Je třeba také připomenout, že některá důležitá nařízení v Úředních novinách publikována vůbec nebyla (například nařízení o županech z konce roku 1918).

⁴³ Text in BENEŠ, E.: Světová válka a naše revoluce. II. Praha, 1927, s. 489.

⁴⁴ K tomu srovnej zejména BENEŠ, E.: Světová válka a naše revoluce. II., s. 488 an.

⁴⁵ SNA, OF – V.Š., kart. 4; Instrukce pro velitele čs. vojsk na Slovensku ohledně zařizování čs. správy v okupovaném území.

diště a továrny. Dosavadní úředníky a zaměstnance, pokud se nedopustili nepřátelských činů proti republice, ponechávaly ve funkcích. Vojenští velitelé nesměli zasahovat do výkonu civilní správy, pouze do přícho-
du Šrobárových úředníků spolu s místními národními radami kontrolovali činnost stávajících orgánů. Hned jak to bylo možné, předávali řízení civilní správy do rukou úředníků „zákonitě vlády pro Slovensko.“⁴⁶

ZÁVĚREM

Na krátké působení Šrobárovy prozatímní vlády pro Slovensko mohli vzpomínat jen obyvatelé jihozápadního Slovenska, protože hlouběji do slovenského vnitrozemí její moc nikdy nesahala. Zřejmě i proto je její postavení a působení v memoárové i odborné literatuře často interpretováno nepřesně, jak jsem se pokusil v předchozích řádcích ukázat.

Ve své nové funkci ministra s plnou mocí pro správu Slovenska mohl Vavro Šrobár koncem ledna 1919, kdy se československá moc rozšířila na celé slovenské území, konstatovat splnění hlavního ze svých stěžejních úkolů. Zřejmě však nepředpokládal, že jásání je předčasné, neboť československé orgány už za několik málo týdnů velmi rychle ztratí moc nad velkou částí Slovenska, a že zase bude třeba diplomatického zásahu

⁴⁶ Tamtéž.

mezinárodního společenství, aby se toto území definitivně, resp. na více než sedmdesát let, začlenilo do československého státu.

SUMMARY

The article is concerned with the two Czechoslovakian bodies that attempted to take control over Slovakia in 1918. These bodies were the interim government for Slovakia and the minister granted full power to administer Slovakia. The author briefly characterized the origins and activities of both of these bodies. The operation of the interim government for Slovakia lasted only for a very short time and ended without having produced any remarkable effects. The minister granted the full power to administer Slovakia succeeded in taking actual control over the whole of the territory of Slovakia and establishing Czechoslovakian administration. This process, however, could not have happened without the help of the Czechoslovakian diplomacy that did much to optimize the conditions for this process (which was still very difficult to carry out). Dealing with the interim government for Slovakia the author mentions a whole lot of factual inconsistencies that can be found both in memoir and historic literature.

Čeští vlastenci před Volksgerichtshofem

František Vašek*

I.

Převzetí moci Adolfem Hitlerem 30. ledna 1933 v Německu a okamžité zavedení totalitního režimu znamenalo dějinný zlom v životě tohoto státu. Novodobí mocipáni použili od samého počátku násilnických metod vládnutí. Zavedli masový teror a likvidování svých protivníků. Divoké hordy příslušníků SA zatýkaly komunisty, soc. demokraty, liberály a další odpůrce nové moci. Mnoho lidí bylo internováno na různých místech, od lokálů po věznice, které na mnoha místech dala k dispozici justice. Hitler se svou vládou využil zinscenovaného požáru Říšského sněmu 27. února 1933 v Berlíně a ihned druhého dne dal říšským prezidentem Hindenburgem vyhlásit nařízením /RGBI I.

S. 83/ k ochraně národa a státu derogaci základních článků ústavy, zaručujících občanská práva /čl. 114, 115, 117, 118, 123, 124 a 153/. Tímto opatřením byla vytvořena „legální platforma“ k masovému terorizování politických protivníků, zejména možnost uvrhnoutí lidí do koncentračních táborů, které byly v březnu 1933 jako státní instituce založeny /Dachau a Oranienburg/. Nacistům se ale nevydařilo pečlivě připravovaný proces před Říšským soudem v Lipsku proti domnělým žhářům sněmovní budovy. Velmi urychleně byl vydán zákon, nazývaný lidově „Lex van der Lubbe“ podle jména psychopata, obviněného ze založení požáru, který měl umožnit uložení trestu smrti a to přesto, že dosavadní právní úprava dovozovala jako nejvyšší trest jen doživotní káznici. Tato zpětná působnost ni-

* JUDr. František Vašek, Krymská 5, Brno

jak nevdala nacistům, ačkoliv retroaktivita platnosti zákona nebyla v civilizovaném světě přípustná. S van der Lubbem byli obžalováni bulharští komunisté v čele s Jiřím Dimitrovem. Proces však skončil fiaskem. K trestu smrti byl odsouzen jen van der Lubbe, ostatní byli přes velkou snahu soudu obžaloby zproštěni. Hitler a jeho nohsled Hermann Göring, který v procesu vystupoval jako svědek, byli velmi roztrpčeni. Jejich zklamání bylo tak značné, že počali zvažovat ustavení nového, revolučního národně socialistického tribunálu, který by odsuzoval těžké trestné činy proti režimu. A tak se zrodila idea založení Lidového soudního dvora, pověstného Volksgerichtshofu. Vedle možnosti uvalit na protivníky tzv. ochrannou vazbu /Schutzhaft/ gestapem, došlo nyní k situaci, kdy režim měl možnost totálně zakročit krutě proti všem, kteří by se postavili proti nové moci, proti nacistickému hnutí.

Gestapo a Lidový soud (dále jen VGH) a tzv. Zvláštní soudy (Sondergericht) u zemských soudů, které se zabývaly dalšími činy proti režimu,¹ se staly komplexními nástroji proti každému, kdo by chtěl ohrozit totální nadvládu nacismu.

K založení VGH došlo na poradě vládního kabinetu 23. března 1934 za účasti A. Hitlera, H. Göringa, W. Fricka, E. Röhma a ministra justice Franze Gürtnera. Zakrátko nato, 24. dubna 1934, byl přijat zákon o změnách v předpisech trestního práva a trestního řádu², který v článku III konstituoval nový tribunál-VGH. V ustanovení § 1 tohoto článku se uvádělo, že VGH byl zřízen k odsouzení velezrady a zemězrady. Dále byly v tomto zákoně ustanovení o postavení a složení tohoto soudu. Stanovil, že VGH rozhoduje v hlavním líčení v pětičlenných senátech. Pro jednání VGH měly platit předpisy ústavního zákona a trestního řádu³, pokud nedošlo případně k úpravě speciální. Proti rozhodnutí VGH nebyl přípustný žádný opravný prostředek. Přípravné řízení měl provádět vyšetřující soudce. K významné změně v postavení VGH došlo zákonem z 18. dubna 1936⁴. V úvodním ustanovení se stanovilo, že VGH je ve smyslu ústavního zákona o soudech řádným soudem, nikoliv jak bylo dosud soudem mimořádným. Podle dalšího ustanovení tohoto zákona se VGH skládal ze soudců z povolání v čele s prezidentem a příslušným počtem senátních prezidentů a radů. Museli mít způsobilost k výkonu

soudce a museli být starší 35 roků. Vedle těchto soudců z povolání byli ještě tzv. soudci čestní, kteří byli laiky. Soudci z povolání i soudci čestní byli jmenováni A. Hitlerem na návrh říšského ministra justice na dobu 5 let, (tato doba byla během války prodloužena až do jejího skončení). VGH rozhodoval v pětičlenných senátech, počty senátů určoval ministr justice. Úřad žalobce zastával Vrchní říšský státní zástupce, později byl jeho titul rozšířen dovětkem „u VGH“. Ten měl svého zástupce a potřebný počet státních zástupců. Státní zástupci museli mít způsobilost k výkonu soudce. Tento zákon nabyl účinnosti 1. dubna 1936.

Dne 18. dubna 1936 bylo vydáno k tomuto zákonu prováděcí nařízení. Nařízením stanovilo, že sídlem VGH bude Berlín (dosud Lipsko). Předseda senátu měl možnost rozhodnout, že jednotlivá hlavní líčení se mohou konat i v jiných místech. Tak se konala hlavní líčení např. v tehdejší Breslau (Wrocław), Drážďanech a dalších místech. Čestní soudci museli vykonat přísahu s tím, že „budou konat povinnosti soudce věrně a svůj hlas dají dle nejlepšího svědomí a vědomí“. Prezident VGH určoval vždy na příští rok skladbu senátů, jejich předsedy a přisedící soudce z povolání. Při hlasování o vině a trestu dal svůj hlas napřed soudce, který byl referentem případu, což býval zpravidla soudce z povolání (za éry Rolanda Freisera to býval často on), pak dávali hlas podle stáří, od nejmladšího čestného soudce a jako poslední hlasoval předseda senátu. Rozsudek podepisovali předseda a soudce z povolání-přisedící.

Rozhodování VGH mělo vycházet z nacistické trestní politiky jak byla formulována samotným Hitlerem. Ten často kritizoval některé rozsudky a stávalo se, že sám provedl nápravu rozhodnutí soudu tím, že dal pachatele prostě zastřelit⁵. Vyvrcholením zásahu Hitlera do soudního rozhodování bylo jednání Říšského sněmu 26. dubna 1942⁶. Aby VGH rozhodoval v souladu s represivní linií a aby byly odstraněny tzv. nesprávné rozsudky (nikoli nezákonné), byly připuštěny tzv. mimořádné námítky. Pomocí tohoto nástroje měly být zrušeny „nesprávné“ rozsudky a nahrazeny přísnějšími. O námítkách rozhodoval „zvláštní senát VGH“, složený z prezidenta VGH a čtyř soudců tohoto soudu. Námítky podával Vrchní říšský státní zástupce a mohl je podat do jednoho roku od vynesení nesprávného rozsudku VGH. Tohoto mimořádného opravné-

¹ VAŠEK, F.: „Německý zemský soud v Brně, součást nacistického teroru na Moravě v letech 1939–1945“ Státní ústřední archiv Praha – soutěžní práce historické č. 3489 – VAŠEK, F.: „Německý Zvláštní soud (Sondergericht) v Brně, součást nacistického teroru na Moravě“ v Časopise pro právní vědu a praxi právnické fakulty MU v Brně číslo 4/1997 str. 672–687.

² Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Strafrechts und des Strafverfahren vom 24. April 1934 (RGBI I. S. 341).

³ Pokud se v této práci pojednává o trestním zákoně, jde o Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich z 15. května 1871 a o trestní řád „Strafprozessordnung“ z 21. února 1877 v pojetí z 22. března 1924 (RGBI I. S. 299, 322).

⁴ Gesetz über den Volksgerichtshof und über die fünfundzwanzigste Änderung des Besoldungsgesetzes vom 18. April 1936 (RGBI I. S. 369).

⁵ Státní okresní archiv Trutnov, Landesgericht Trutnov, slušební porada z 13. května 1942 u Vrchního zemského soudu v Litoměřicích.

⁶ Beschluß des Großdeutschen Reichstags vom 26. April 1942 (RGBI I. S. 44).

ho prostředku bylo skutečně využíváno a obvykle nové rozhodnutí zvl. senátu končilo uložením trestu smrti⁷.

Působnost VGH byla původně omezena na zločiny velezrady, zemězrady a útoků na Vůdce. Postupně se ale rozšiřovala na celou řadu dalších deliktů. Podle ustanovení § 5 nařízení o příslušnosti trestních soudů ze dne 21. února 1940⁸, byl VGH s účinností od 13. března 1940, kdy nařízení vstoupilo v platnost, příslušný pro další okruh trestných činů. Vedle zmíněné již velezrady § 80 a násl. tr. zák. a zemězrady § 89 a násl. tr. zák., útoků proti Vůdci a říšskému kancléři § 94 tr. zák. to byly další trestné činy: těžké případy poškozování branných prostředků a ohrožení branné moci § 1 nařízení k doplnění trestních předpisů k ochraně branné síly německého národa z 25. listopadu 1939 (RGB1 I. S. 2319) – neoznámení plánovaného zločinu § 139 odst. 2 tr. zák. pokud se jedná o velezradu, zemězradu nebo těžké případy poškozování branných prostředků § 143 tr. zák. – zločin podle § 5 nařízení na ochranu státu ze dne 29. února 1933 (RGB1 I. S. 83) – zločin podle § 1 odst. 1 zákona proti hospodářské sabotáži ze dne 1. prosince 1936 (RGB1 I. S. 999). Dále byla příslušnost VGH rozšířena o trestní čin špionáže dle § 2 nařízení o zvláštním trestním právu ve válce ze dne 17. srpna 1938 (RGB1 I. S. 1455) – případy náležející k akci Nacht und Nebel dle výnosu Hitlera a směrnic, vydaných náčelníkem Vrchního velitelství branné moci (OKW) W. Keitelem 7. prosince 1941 – případy pomoci válečným zajatcům při útoku, kdy mohlo jít o zločin zemězrady dle § 91 b/tr. zák. – rozkládání branné síly německého národa odpíráním branné povinnosti nebo oslabením vůle německého národa, naváděním ke zběhnutím, poškozováním se k vyhnutí branné povinnosti dle nařízení ze 17. srpna 1938 (RGB1 I. S. 145).

Vrchní říšský státní zástupce při VGH měl oprávnění u uvedených trestních činů podati obžalobu u VGH, jestliže to pokládal za vhodné.

Po okupaci Čech a Moravy 15. března 1939 došlo zanedlouho k zavedení německého trestního práva pro občany tzv. Protektorátu a o výstavbě německého soudnictví na tomto území⁹. V rozporu s mezinárodním právem mohli být nyní protektorátní příslušníci Češi, stíhání i za velezradu, ačkoliv jejich vlast byla násilně, protiprávně okupována a proto její občané měli plné právo k sebeobraně. A tak se občané obsazené země dostali do působnosti VGH.

II.

VGH zahájil činnost 14. července 1934. Z Lipska byl nato přemístěn do Berlína. Jeho prvním sídlem v hlavním městě Německa byl tzv. Preussenhaus. Bylo to umístění ale jen provizorní. Definitivně byl přemístěn do ulice Bellevuestrasse 15 (Berlín W 9), do budovy býv. Wilhelmova gymnázia¹⁰. Ve stejné budově bylo i Vrchní říšské státní zastupitelství. Konala se zde hlavní líčení, při větších procesech v budově býv. pruského komorního soudu v městském okrese Schöneberg. V budově na Bellevuestrasse bylo menší vězení, v kterém po převozu z věznic z Moabitu nebo Plötzensee očekávali obžalovaní odvedení do jednací síně, v které se konalo hlavní líčení. Stěny cel tohoto vězení byly popsány v češtině i v jiných jazycích pozdravy na rozloučenou, ale hlavně vyznáními k rodné vlasti¹¹. Do velké zasedací síně byla 14. listopadu 1935 slavnostně instalována před čelní stranu busta A. Hitlera a na zeď umístěn prapor s hákovým křížem. Na slavnosti hovořil ministr justice Franz Gürtner o poslání VGH¹².

Budova VGH byla leteckými útoky Spojenců v únoru 1944 velmi silně poškozena. Při těžkém náletu 3. února 1945 došlo opět k dalšímu poškození, takže VGH musel být přemístěn do budovy Zemského soudu v Postupimi. Ale i z tohoto města musel být VGH přeložen v době, kdy do nitra Německa pronikala spojenecká vojska, evakuován do středního Německa, kde opět pokračoval ve své činnosti. Tak 4. senát, zvaný mezi vězni „Moravský“, zahájil činnost v budově Úředního soudu ve Waldheimu¹³, jiný senát konal hlavní líčení ve Weidenu, Norimberku, Linci a jiných místech. Až do poslední chvíle VGH odsuzoval obžalované k trestu smrti.

III.

Poslání VGH jako „revolučního tribunálu národního socializmu“ odpovídalo i jeho personální složení. Soudci z povolání i soudci čestní byli spolehlivými nacisty, členy NSDAP, mnozí z nich příslušníci tzv. staré gardy. Museli být odhodláni uskutečňovat bezohlednou politiku při rozhodování VGH. Počty obou druhů soudců se postupně zvyšovaly. Z počátku byly stavy nízké, s přibývajícím nápadem trestních věcí se zvyšovaly. K 1. lednu 1939 byl systemizován 1 prezident,

⁷ Gesetz zur Änderung von Vorschriften des allgemeinen Strafverfahren, des Wehrmachtverfahren und des Strafgesetzbuches vom 16. September 1939 (RGB1 I. S. 1841).

⁸ Verordnung über die Zuständigkeit des Strafgerichts, die Sondergerichte und sonstige Strafverfahren vom 21. Februar 1940 (RGB1 I. S. 405).

⁹ Verordnung über die deutsche Gerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 (RGB1 I. S. 752) – Verordnung über die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 (RGB1 I. S. 754).

¹⁰ WIELAND, G.: „Das war der Volksgerichtshof“, Berlin 1969 str. 34.

¹¹ Vzpomínky majora BOHUMILA TESÁRKA z Vysokého Mýta (archiv autora).

¹² Deutsche Justiz z 14. listopadu 1935 str. 1709.

¹³ HABICHT, M.: „Zuchthaus Waldheim 1933–1945“ Berlin 1988 str. 174. Vzpomínka autora.

1 víceprezident, 2 senátní předsedové, 8 radů VGH, celkem 17 soudců z povolání. K 1. lednu 1944 to bylo ale již 38 soudců¹⁴. Také počty čestných soudců se zvyšovaly. V roce 1939 jich bylo 95 a v roce 1944 již 173.

Prvním prezidentem VGH byl Jörns Paul, starý nacist, který byl nacionalismu plně oddán a osvědčil se hned po 1. světové válce jako válečný rada při procesu s vrahy Rozy Luxemburkové a Karla Liebnachta. Po Jörnsovi byl kratší dobu prezidentem Karel Bruner. K stabilizaci v této vrcholné funkci došlo, když byl jmenován prezidentem Dr. Otto Thierack. Po odchodu tohoto na funkci říšského ministra justice se stal prezidentem VGH Dr. Roland Freisler. Stalo se tak 29. srpna 1942 a touto změnou došlo k výraznému obratu v rozhodování VGH. Po smrti Freislera 3. února 1945 byl jmenován do funkce prezidenta Dr. Harry Haffner, dosavadní Generální státní zástupce u Vrchního zemského soudu v Katovicích. Zástupci prezidenta VGH byli Dr. Wilhelm Crohne a Dr. Karel Engert.

VGH byl veden ke kruté praxi zejména Thierackem a Freislerem. Dr. Georg Otto Thierack (nar. 1889) se stal v roce 1921 státním zástupcem. Od roku 1932 byl členem NSDAP. V letech 1933–1934 byl ministrem justice v Sasku. Od 1. dubna 1936 stál v čele VGH jako prezident. Dne 20. srpna 1942 přešel do funkce ř. ministra justice. Nahradil tak Franze Gürtnera (1881–1941) a jeho prozatímního nástupce Franze Schlegelberga (1874–1970).

Příchodem Rolanda Freislera do funkce prezidenta VGH nastala éra nová, nejkrvavější údobí činnosti VGH. Freisler se narodil 30. října 1893 v Celle. Jeho životopis je velmi pestrý. Za 1. světové války, když se dostal v Rusku do zajetí se stal bolševickým komisařem. Po návratu ze zajetí v roce 1920 se stal jeho domovem Kassel, kde si otevřel advokátní kancelář. Politicky se rychle přeorientoval, stal se nadšeným členem NSDAP. Obhajoval nacistické násilníky. Po převzetí moci nacisty se stal státním sekretářem ministerstva justice v Prusku. Této funkce zneužíval ke krytí příslušníků SA a SS za jejich zločiny, zejména vraždy svých politických odpůrců. Po vzniku celoněmeckého ministerstva justice byl jmenován státním sekretářem tohoto ministerstva. V této funkci se stal v justici hlavním ideologem a propagátorem nacistického pojetí práva. Mezníkem v jeho životě byl přechod do čela VGH. Vedle řídicí úlohy byl současně předsedou 1. senátu. Pokud dosud ještě zbylo trochu úcty k právu, jeho příchod znamenal rozvrácení nezákladnějších principů práva. Při hlavních líčeních vystupoval teatrálně, vedl dlouhé monology, obžalovaní se nedostali k své obhajobě, křičel na ně, ironizoval a nadával. Jeho trestem byl v pod-

statě jen trest smrti. Byl proto nazýván „Roland der rassende – běsnící Roland“. Plně mu důvěřoval Hitler, který jej nazýval „náš Vyšinský“. Freisler zahynul 3. února 1945 při leteckém náletu¹⁵.

Příslušníci českého odboje proti nacizmu byli souzeni v senátech, kterým předsedali osvědčení nacisté a realizátoři nestvůrné trestní politiky. Byli to zejména Lämmle Paul, Koehler Johann, Illner Josef, Hartmann Walter, Gischer Georg, Albrecht, Bach, Duve, Springmann, Müller, Nebelung, jako přisedící Grandel Wilhelm, Schtreitmüller, Storbeck, Löhmann, Dengler, Rozsat, Stäcker, Granzow, Rehse, Jasching, Ilz, a další¹⁶. Patří mezi ně také sudetský Němec Dr. Alfred Zmeck, nar. 27. února 1899¹⁷. Původně byl advokátem v Kaplici v jižních Čechách. Byl to příslušník Sudetoněmecké strany a za mobilizace čsl. armády 23. září 1938 uprchl za hranice společně s přednostou okresního soudu. Za hranicemi vstoupil do teroristické organizace „Sudetendeutsches Freicorps“. Později se stal vyšetřujícím soudcem VGH a na to přisedícím v senátu tohoto soudu. Ještě 27. února 1945 se podílel na vynesení trestu smrti u čtyř osob (v 5. senátu VGH).

Čestní soudci byli příslušníky SS, SA, NSKK, armády, NSDAP, v kterých zastávali vyšší funkce a hodnosti. Např. v roce 1944 bylo činných u VGH 40 důstojníků armády, 13 policejních důstojníků, 82 z nacistických formací SS, SA, NSKK a 28 politických činitelů NSDAP. Někteří z těchto čestných soudců vystupovali často, např. generál policie mimo službu Meissner. Nechyběli ani čestní soudci z našeho pohraničí. Tak byl soudcem SS Obergruppenführer Karl Hermann Frank, státní sekretář u Protektora, šéf SA skupiny v Sudelech SA Gruppenführer Franz May, který se např. zúčastnil hlavního líčení proti příslušníkům odboje z Nasavrku a Bohdanče u Pardubic. Soudcem byl dále vládní prezident Dr. Wilhelm Seebekovski z Karlových Varů a Richard Lammel, SS Standartenführer, vedoucí kanceláře župního vedoucího Konrada Henleina z Liberce.

V souvislosti personálního obsazení VGH je třeba se zmínit o vyšetřujících soudcích tohoto soudu. Tito byli rozmístěni po celém Německu vesměs při řídicích úřadovnách gestapa nebo u Vrchních zemských soudů. Jejich hlavním úkolem bylo vyslechnout obviněného gestapem a rozhodnout o jeho soudní vazbě. Soudce se držel protokolů sepsaných na gestapu, doplnil podle potřeby výslech a jen zcela výjimečně požádal gestapo o došetření případu. Výslech končil uvalením vazby formou vydání tzv. Haftbefehlu (zatykače). Proti rozhodnutí o ponechání ve vazbě byla přípustná stížnost, o které rozhodoval VGH v Berlíně. Této možnosti ob-

¹⁴ HILLEMEIER, H.: „Im Namen des deutschen Volkes. Todesurteile des Volksgerichtshofes“, Darmstadt–Neu Wied, 1980 str. 33.

¹⁵ Deutsche Justiz z 16. února 1945 č. 3 – smuteční nekrolog.

¹⁶ V obžalobách a rozsudcích VGH se zásadně uváděla jen příjmení soudců a státních zástupců, křestní jména uváděna nebyla, takže je přesně neznáme.

¹⁷ Státní oblastní archiv Třeboň, rozsudek Mimořádného lidového soudu v Českých Budějovicích z 21. dubna 1947 (Ls 226/47). Zmeck byl odsouzen k těžkému žaláři na dobu 20 roků. – STEINMASL, F.: „Das Hakenkreuz im Hügeland“, Grünbach, 1988.

vinění nevyužívali, neboť byli rádi, že se dostanou ze spárů gestapa. Přímou v sídle řídicí úřadovny gestapa v Brně, Veveří 70, byli vyšetřujícími soudci Dr. Weber, Waler a svobodný pán Dr. Rupprecht. V některých případech nerozhodoval vyšetřující soudce v Brně, ale až po eskortě do soudních věznic v Německu. V tehdejší Breslau to byli soudci Lenz, Indra, Fricke, Kassekert, v Drážďanech Riese, Reinhardt. Obvinění byli umísťováni do podání obžaloby ve věznicích do roku 1942 na Mírově, Gollnově, Dietu a jiných místech.

Při VGH bylo orgánem žaloby Vrchní říšské státní zastupitelství. Označení Oberreichanwaltschaft dostalo později dovětek „u VGH“. Podle systemizace k 1. dubnu 1937 tvořilo tento úřad 4 vedoucí a 26 státních zástupců. K 1. červnu 1940 již 6 vedoucích a 37 státních zástupců¹⁸. Stav narůstal až na 70 státních zástupců.

Prvním vrchním říšským státním zástupcem byl Dr. h.c. Karel Werner (od 1. července 1934). Ten zemřel 12. října 1936. Funkce nebyla obsazena a až v červnu 1937 Hitler jmenoval do vrcholné funkce Dr. Friedricha Paraye. Ten ale 3. listopadu 1938 zahynul při nehodě auta (společně s ním 1. státní zástupce Siegfried Geipel)¹⁹. Novým šéfem se stal Lautz Ernst (1887), který se v této funkci udržel až do konce války. Vojenským soudem USA byl odsouzen na 10 roků káznice, ale již v roce 1951 byl z vězení propuštěn. Zástupcem Lautze byl také až do konce války Felix Parrisius (1885–1976). Příslušníci našeho odboje se při hlavních líčeních setkávali s mnoha státními zástupci, např. Emmerich Paul, Drulmann Ernst, Barnickel Paul, Herzmann Willi, Domann Heinz, Henning Herbert, Bernhardt Gert, Jansen, Volk, Bruchhaus, Rathmayer, Franski, Friedrich, Dose, Nöbel, Huhnstock, von Zdechau, Kraemer, Spehr, Jaeger, Bandel, Görisch, Reichel, Hager, Maas, Treppens, Bondet, Reimers, Naucke, Geisler a jinými.

Státní zástupci Vrchního říšského státního zastupitelství bývali také při popravách v Berlíně–Plötzensee. Bývali to obvykle Nöbel, Klüver nebo Franski.

IV.

Obžalovaný musel mít u hlavního líčení u VGH obhájce. Stanovilo tak nařízení z 21. února 1940 (RGBI I. S. 405). Obhájce mohl být zvolený nebo povinný ustanovený VGH před hlavním líčením. Jen výjimečně obhájce navrhol provedení nějakých důkazů. Těžiště obhajoby bylo až při hlavním líčení. Obhájci obvykle obžalovaného nenavštěvovali před hlavním líčením, stávalo se, že s ním pohovořili před jeho začátkem. Obhájce se seznámil z tohoto rozhovoru s osobními a rodinnými poměry, aby je mohl uplatňovat ve svém vystoupení. Byly výjimky, zejména šlo-li

o zvoleného obhájce, že byl aktivní. Zvoleného obhájce zřizovala obvykle rodina obžalovaného. Stávalo se tak přes některého německého advokáta v Brně nebo Olomouci, výjimečně i přes české obhájce. Např. to byl Dr. Zdeněk Vrbka z Prostějova, který se obětavě staral, aby obhájce, kterého získal v Německu, se ujal aktivní obhajoby, nebo pátral po klientovi, který byl přemístěn zejména v důsledku evakuace věznic na jiné místo. Obhájce při hlavním líčení se obvykle omezoval na to, že byl nízkého věku, že má doma tíživé poměry atd. Někdy se přece jen stávalo, hlavně u zvolených obhájců, že navrhovali jinou kvalifikaci žalovaného činu. Místo přípravy k velezradě, že šlo jen o neoznámení dle § 139 tr. zák. nebo, že se jednalo nikoliv o těžký případ u tohoto činu apod. Po vynesení rozsudku někdy žádal obhájce předsedu senátu, aby umožnil rozhovor již odsouzeného s rodinným příslušníkem, pokud se tento hlavního líčení účastnil.

Velká většina hlavních líčení před VGH proti příslušníkům odboje z Moravy se konala v budově Zemského soudu v Breslau. Obhájci byli obvykle z tohoto města. Zcela výjimečně jako žena obhajovala Dlugoschová (ženy byly vůbec výjimkou u obhájců, u soudců a státních zástupců vůbec nebyly). Byli to dále Friedrich, Leonhardt, Kratzert, Knothe, Lattke, Willberg, Giessman a jiní. Třeba ale uvést, že VGH musel zvoleného obhájce výslovně připustit vydáním souhlasu.

V.

Vrchní říšský státní zástupce při VGH po obdržení spisu od vyšetřujícího soudce přezkoumal v první řadě svoji příslušnost. Pokud došel k závěru, že případ nevyžaduje podat obžalobu u VGH, postoupil jej Generálnímu státnímu zástupci u příslušného Vrchního zemského soudu, nebo Vrchnímu státnímu zástupci u Zemského soudu pro tzv. Zvláštní soud (Sondergericht). K Zvl. soudu to byly častěji případy neoznámení trestného činu dle § 139 tr. zák. Tento postup byl aplikován častěji u Zvl. soudu v Brně. Vrchní zemské soudy rozhodovaly i o některých případech velezrady a ukládaly mnohdy i tresty smrti.

Ve velké většině případů Vrchní říšský státní zástupce podával obžalobu u VGH (198 tr. řádu). Obžaloba musela mít náležitosti ustanovení § 200 tr. řádu. Opírala se o výsledky vyšetřování gestapem a vyšetřujícího soudce. Musela být odůvodněna a to v části nazvané „podstatné výsledky vyšetřování – Wesentliches Ergebnis der Ermittlungen“. V enunciatu obžaloby nad nadpisem obžalovací spis byla některá upozornění: vazba–Protektorátní příslušník–důvěrné–tajné s odkazem, že s obžalobou se smí nakládat v zájmu ochrany státního tajemství ve smyslu § 88 tr. zákona. Na tomto místě byla značka spisu. Obžalovaní byli označováni

¹⁸ WIELAND, G., cit. dílo str. 54.

¹⁹ Deutsche Justiz z 11. listopadu 1938 č. 45.

křestním jménem a příjmením, daty narození včetně místa narození, povolání a bydliště. Mimo to u každého bylo vyznačeno, kdy došlo k zatčení (tzv. předběžná vazba), kdy rozhodl vyšetřující soudce o vazbě. Skutek, který byl předmětem obžaloby, byl obecný, málo konkrétní a spíše obsahoval zákonné znaky žalovaného činu. Následovala právní kvalifikace a zmíněné důvody obžaloby a na závěr byly uváděny návrhy na svědky, na další trvání vazby, ustanovení obhájce z moci úřední. Obžaloby zásadně podepisoval Lautz jako Vrchní říšský státní zástupce nebo jeho zástupce Parrisius. Obžaloba byla doručována VGH.

VI.

Po podání obžaloby u příslušného senátu VGH kancelář tohoto senátu zaslala obžalovanému do věznice dle § 201 tr. řádu výzvu, aby do sedmi dnů sdělil zda žádá, aby byl u hlavního líčení proveden nějaký důkaz nebo zda má námitky proti dalšímu setrvání ve vazbě a současně sděleno, že mu byl ustanoven obhájce z moci úřední. Podepsán byl justiční inspektor u senátu.

Na to kancelář Vrchního říšského státního zástupce u VGH pozvala obžalovaného k účasti u hlavního líčení, které se bude konat v konkrétně uvedený den a hodinu před na př. I. senátem v sále č. 322 Zemského soudu v Breslau, Schweidnitzer Stadtgraben 2-3. Současně byl obžalovaný vyzván, zda má a v kladném případě jaké návrhy ke své obraně při hlavním líčení. Dále mu bylo sděleno, že mu byl zřízen obhájce, na př. Alexander Hosmann z Breslau.

Hlavní líčení se konalo před určeným senátem. Děla agendy byla určována vždy na příští rok. Pro rok 1945 byl rozvrh následující:

1. senát Útoky na Vůdce státu, hnutí, německou armádu a útok na Němce v zahraničí – trestné jednání německé inteligence a hospodářského vedení – trestné jednání Němců v Protektorátě Čechy a Morava – marxistickou velezradu z obvodu Berlína a Horního Slezska – případy defaitizmu a rozhlasového deliktu ze Sudet a zločiny mimo zemězradu z Prahy.
2. senát marxistická velezrada mimo Alpy, župu Dolní Dunaj, pokud není příslušný 1. senát.
3. senát zemězrada ve prospěch Sovětského svazu a Polska.
4. senát zemězrada mimo Sovětský svaz a Polsko – trestné činy z Moravy, spáchané po 15. březnu 1939.

5. senát trestné činy z Čech mimo Prahu a mimo zemězradu, spáchané po 15. březnu 1939.
6. senát hospodářská sabotáž (zákon z 1. prosince 1936 – ochrana zbrojního průmyslu dle nařízení z 21. března 1942.²⁰

Hlavní líčení bylo zahájeno příchodem členů senátu v čele s předsedou, který s ostatními členy senátu pozdravil vztyčenou pravou rukou. Předseda a soudce z povolání byli oděni v talár rudé barvy a náprsní bílou výplň s jakýmsi motýlkem u krku²¹. Čestní soudci měli na sobě uniformy podle druhu formace, ke které příslušeli. Obhájci měli tmavý talár a stejně tak státní zástupce. Již před příchodem členů senátu byli v jednacím síni obžalovaní v doprovodu dozorců. Pokud se očekávalo, že některý z obžalovaných bude odsouzen k trestu smrti, byl počet dozorců zvýšen a při výroku, že tento trest byl uložen ve zkráceném řízení, přistoupili k odsouzenému a připevnili mu pouta. Hlavní líčení bylo veřejné, uzavřené bylo tehdy, pokud se projednávaly skutečnosti, zakládající státní tajemství. Účastnit se mohli rodinní příslušníci. Jednání řídil předseda senátu, o věci referoval buď sám nebo předsedící soudce z povolání. Rozsudek byl vždy vyhlášen veřejně. Napřed byli vyslýcháni obžalovaní dotazem na osobní a rodinné poměry, příslušnost k politické straně a pak k samotné věci. Docházelo k polemikám, zejména když obžalovaný se bránil tím, že byl donucen se doznat nátlakem nebo přímo násilnými metodami. Po skončení výsledku obžalovaných následovaly výsledky svědků, obvykle odsouzených v jiném případě, ale příslušníků stejné odbojové skupiny. Jako svědci vystupovali příslušníci gestapa, kteří případ vyšetřovali. Tito svědci museli býti zproštěni mlčenlivosti a k jejich vystoupení jako svědka odsouhlaseni šéfem příslušné řídicí úřadovny gestapa. Někdy osobně vystupoval jako znalec psychiatr nebo důstojník III. oddělení centrály Abwehru, který posuzoval, zda v dané věci došlo k vyzrazení státního tajemství. Většinou však tento posudek býval jenom zaslán písemně vedoucím tohoto oddělení podpluk. Rudolfem Bamlerem a po jeho odchodu jeho nástupcem pluk. Franzem von Bentivegnim. Předseda senátu přečetl nebo odkázal na některé písemné nebo materiální důkazy, jako zabavené letáky, zbraně nebo dokumentaci, týkající se osobních a rodinných poměrů.

Bylo již zmíněno, že obžalovaní velmi často se bránili tím, že se doznali jen proto, že byli týráni, bylo jim vyhrožováno a že jejich výpovědi na gestapu nejsou proto pravdivé. Vrchní říšský zástupce i předseda senátu VGH byli předem seznámeni s hlášením šefa služebny gestapa o tom, že obžalovaný byl vyslýchán zotřeseně. Např. u řídicí úřadovny gestapa v Brně ode-

²⁰ WAGNER, W.: „Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat“ Stuttgart 1974, příloha č. 3.

²¹ PADFIELD, P.: „Himmler. Reichsführer SS“. nakl. Votobia Olomouc, 1996 str. 506. HIMMLER uváděl, že „katí měli rudou robu, soudní stolice byly pokryty rudým sametem nebo rudou hlinkou...“.

sílal taková hlášení Schmiedel Jan²². Senát tedy znal, že obžalovaný byl nucen k doznání bitím, ale to nemělo na hodnocení odpovědi obžalovaného vliv. VGH nebral jeho obranu na vědomí.

V některých případech, kde zejména gestapo mělo zájem, aby rozhodnutí VGH mělo zastrašující účinek, se konalo tzv. zrychlené řízení. V několika dnech po dodání spisu od gestapa se konalo hlavní líčení s vynešením rozsudku a trestem smrti. Podnět k zrychlenému řízení dávalo gestapo nebo politická místa. Takové řízení se konalo proti předsedovi protektorátní vlády generálovi Ing. Aloizovi Eliášovi, pražskému primátorovi Dr. Otakarovi Klapkovi a také proti čtyřem protektorátním četníkům pro jejich účast v odboji ileg. KSČ Josefovi Bojasovi, Františkovi Famfulíkovi, Františkovi Rajmonovi a Janu Jiráskovi. U Františka Famfulíka byla podána obžaloba u VGH 3. července 1943, hlavní líčení se konalo 5. července, při kterém byl uložen trest smrti, 6. července byla odmítnuta žádost za milost, 7. července došlo k eskortě z Berlína do Prahy a následujícího dne 8. července došlo k výkonu trestu na střelnici v Praze-Kobyliších. K popravě bylo přinuceno se zúčastnit 150 protektorátních četníků, kteří nakonec viděli statečné chování čtyř českých lidí²³.

Rozsudek vynášel předseda senátu „Jménem německého národa“. Ústní přednes byl velmi krátký. Písemné vyhotovení rozsudku bývalo většinou vyčerpávající, až koncem války, kdy platily předpisy o zjednodušení trestního řízení, bylo krátké. Enunciát rozsudku obsahoval základní data k obžalovaným, den konání hlavního líčení, místo, kde se jednání konalo, nebylo záměrně uváděno, dále byli v této části rozsudku pojmenováni příjmením členové senátu, státní zástupce a justiční inspektor, provádějící zápis u hlavního líčení. Právní kvalifikace mnohdy chyběla. Výrok o trestu byl uváděn u všech odsouzených, kteří byli odsouzeni na káznici v rocích a měsících, např. 4 roky a pět měsíců káznice. Zápočet dosavadní vazby byl uveden zkráceně konstatováním, že se vazba započítává. Dále bylo uváděno, že u odsouzeného propadá majetek a je vyslovena ztráta občanských práv a nakonec povinnost náhrady nákladů řízení. Rozsudek podepisoval předseda senátu a přísedící soudce z povolání.

Tisková služba Vrchního říšského státního zastupitelství při VGH vydávala často zprávy pro tisk o konkrétních případech, v kterých došlo k odsouzení. Ved-

le této zprávy do tisku byly vyvěšovány rudé plakáty v němčině a češtině o vykonané popravě odsouzených. Ty byly vylepovány ve velkém množství v místě bydliště odsouzeného a širokém okolí, některé dokonce ve velké části Protektorátu.

Vykonávací řízení provádělo Vrchní říšské státní zastupitelství. Při odsouzení k trestu smrti následoval postup podrobně stanovený ve směrnicih ministra justice z 19. února 1939 a 17. ledna 1945²⁴. Přílohou k těmto směrnicih byly pokyny pro kata (Scharfrichter) o postupu při popravě a o odměnách, které mu příslušely. Před výkonem trestu smrti obligatorně probíhalo řízení o milost. Postupovalo se dle směrnic vydaných A. Hitlerem 1. února 1935 (RGB1 I. S. 747) a prováděcím nařízením ministra justice z 6. února 1935 uveřejněném v časopise Deutsche Justiz, ročník 1935, strana 203 (21. prosince 1936 došlo k novelizaci). Novelizací následovalo ještě několik a zejména k delegaci v rozhodování o milosti přesunem na ministra justice a nakonec na Protektora v Čechách a na Moravě.

Náklady trestního řízení, uplatňovaném na odsouzeném, resp. jeho rodině, provádělo Vrchní říšské státní zastupitelství. Na některé úkony byl stanoven pevný poplatek. Tak byl vyžadován poplatek za uložení trestu smrti jednotně ve výši 300 ř. marek. Náklady za vazbu činily 1,50 ř. marky za jeden den, výkon trestu smrti byl účtován mimo pevného poplatku, náklady za obhajobu a poštovné.

VII.

VGH zahájil činnost 14. července 1934. V jeho rozhodování lze od této doby zjišťovat postupnou změnu jak v nápadu trestních věcí, tak v ukládání trestů. I spektrum trestných činů, v kterých VGH rozhodoval, se značně rozšířilo. Vrcholu ukládání trestů došlo v době, kdy se stal prezidentem VGH Roland Freisler. Nový kurs začal sice již za Thieracka po zasedání Říšského sněmu 26. dubna 1942, ale za Freislera se nedalo již vůbec uvažovat v dimenzích práva. Freisler pokládal za svoji úlohu likvidování těch, kteří se dostanou k VGH. Trest smrti se stal běžnou a základní formou v likvidování nepřátel nacismu. Nárůst nápadu a ukládání trestů vystihuje tento přehled:

²² Moravský zemský archiv Brno, spis Mimořádného lidového soudu v Brně Lsp 1978/46 SCHMIEDEL JAN.

²³ Spis krajského soudu trestního Praha proti generálovi německé pořádkové policie Riegemu Paulovi č. Tk XX 15.699/47. Spis Mimořádného lidového soudu v Praze proti Dr. Kurtovi Blastowitschkovi č. Lsp I. 2/45. „Žaluji. Pankrácká kalvarie“, Praha 1946 str. 69, 70.

²⁴ Důvěrné směrnice ministra justice z 19. února 1939 č. 4417-III-a-4-318.39/Maßnahmen aus Anlaß von Todesurteilen/ a ze 17. ledna 1945 č. 4417-IV-a-4-11. Opis archiv autora. VICTOR VON GOSTOMSKI-WALTER LOCH: „Der Tod von Plötzensee. Erinnerungen. Ereignisse. Dokumente 1942-1944“, Frankfurt am Main 1993. POELCHAU, H.: „Die letzten Stunden“, Berlin 1949. ALT, K. DR.: „Todeskandidaten“, München 1946. STEINER, H.: „Gestorben für Österreich“ Wien 1968. Vzpomínky autora.

Rok ²⁵	obžalovaných osob	tresty smrti	káznice nad – pod 10 roků	vězení	zproštění	
1937	618	32	107	216	99	52
1938	614	17	85	202	105	54
1939	470	36	70	189	131	40
1940	1 091	53	119	649	188	80
1941	1 237	102	261	654	143	70
1942	2 572	1 192	442	596	183	107
1943	3 338	1 662	290	886	259	181
1944	4 379	2 097	129	1 260	331	489
celkem	14 319	5 191	1 503	4 652	1 439	1 073

Přehled dokumentuje některé již zmíněné skutečnosti. Předně se podstatně rok od roku zvyšoval nápad trestných věcí, a to v návaznosti na válečnou situaci, na porážky německé armády, na rostoucí vnitřní nespokojenost občanů a nárůst odbojové činnosti u nás a ostatních porobených států Evropy. Prostředkem, kterým se Hitler, Himmler, Thierach a Freisler domnívali, že zastraší nepřátele režimu, bude trest smrti. Ten také výrazně rostl rok od roku. Naopak klesal počet případů odsouzených k trestu káznice nad 10 roků na úkor zvýšeného počtu trestu smrti. Počet případů, kdy došlo k zproštění obžaloby VGH, je jen relativní. Mezi ministerstvem justice a Říšským bezpečnostním hlavním úřadem (RSHA) byla dohoda, že všichni zproštění budou předáni gestapu, které rozhodne, zda zproštěný bude skutečně propuštěn z vězení nebo půjde do koncentračního tábora.

Situaci v uplatňování trestní politiky lze dokumentovat na rozhodování VGH u příslušníků odboje v Čechách a na Moravě. První protivníci z těchto území se dostali před VGH až v r. 1940. Byly to případy ve směr výroby a rozšiřování letáků. Rozsudky byly zveřejňovány v denním protektorátním tisku. Např. Lidové noviny z 4. května 1940 č. 222 oznamovaly, že VGH odsoudil Jaroslava Jirkala z Týnce nad Labem na rok a tři měsíce káznice za přípravu velezrady. Ve stejných novinách 5. května 1940 č. 224 bylo sděleno, že VGH uložil trest káznice v trvání dvou a půl roku Bohumíru Nitschovi z Brna za rozšiřování letáků, dne 8. května 1940 tytéž noviny publikovaly zprávu, že VGH odsoudil skupinu občanů z Kuřimi u Brna, vedenou Rostislavem Pavlíkem, tresty káznice od jednoho do pěti roků také za rozšiřování letáků. Jak patrně, uložené tresty byly ještě nesrovnatelné s tím, co následovalo v příštích letech.

Příslušníci odbojových organizací se dostali před VGH až později. Stalo se tak na přímý zákrok A. Hitlera. Dne 23. září 1940 přijal Hitler Protektora sv. pána

W. Neuratha a státního sekretáře SS Gruppenführera (tehdejší hodnost) Karla H. Franka k projednání současného a perspektivního postoje k Čechům. Hitler při projednávání zprávy ministra justice o tom, že se připravují procesy proti příslušníkům odboje, rezolutně prohlásil, že je proti a že „proti českým rebelům“ stačí exekuční komando. Podle něho je falešné dělat pomocí soudních rozsudků mučedníky. Češi by prý pokládali rozsudky jako protiprávní. Že jednou se dostanou tyto věci před soud, je možné až při uzavření míru a později „v hluku vítězných slavností“ budou procesy nerušeně probíhat. Rozsudky budou znít jen na trest smrti. Bude možné omilostnění na doživotní pevnostní vazbu nebo deportaci²⁶. Toto stanovisko Hitlera bylo závazné a vedlo k tomu, že až do příchodu Reinharda Heydricha jako tzv. zastupujícího říšského protektora, se před VGH nekonaly větší procesy proti příslušníkům českého odboje. Heydrichovi se podařilo přesvědčit Hitlera před odchodem do Prahy 27. září 1941, že procesy jsou nutné. Heydrich totiž připravoval proces s předsedou protektorátní vlády generálem Ing. Aloizem Eliášem a to proto, aby ukázal, že tento je souzen legálně a pokud možno pro kriminální činnost (vražda kolaborantského novináře Lažnovského). Proces s Eliášem se konal ihned po jeho zatčení před 1. senátem VGH za předsednictví O. Thieracka. Žalobcem nebyl ale Vrchní říšský státní zástupce nebo jiný státní zástupce, ale šéf řídicí úřadovny gestapa v Praze Dr. Hans U. Geschke. Nyní byla tedy možnost zahájit procesy před VGH s příslušníky odboje.

VGH zahájil hlavní líčení proti příslušníkům velkých odbojových organizací. Již 13. listopadu 1941 se konalo hlavní líčení proti Zdeňku Schmoranzovi, vedoucímu tzv. tiskových důvěrníků, 18. listopadu proti příslušníkům Obrany národa lékárníku Vítězslavu Mečířovi z Brna, MUDr. Janu Vignatimu z Uh. Hradiště a dalším, 27. listopadu pak proti vedení Obrany ná-

²⁵ HILLERMEIER, H., cit. dle str. 35.

²⁶ Sborník k problematice dějin imperialismu, svazek 21, vydal Ústav československých a světových dějin ČSAV, Praha 1987 str. 263.

roda na Moravě generálu Bohuslavu Všetěškoví a jeho spolubojovníkům. Další procesy následovaly.

VGH vynášel rozsudky smrti až do samotného konce války. Poválečné osudy soudců a státních zástupců byly různé. Někteří se snažili vstoupit do nové justice v západním Německu. V býv. Německé demokratické republice byli někteří postaveni před soud. Známým se stal případ soudce z povolání Hanse Joachima Rehse²⁷. Ti, kteří odsoudili aspoň jednoho protivníka nacismu k smrti, byli postiženi na starobních důchodech.

Spolkový soud v Německu prohlásil rozsudky VGH jako nicotné, protiprávní a teroristické.

VGH poslal na smrt mnoho českých občanů. Jen v Breslau zahynulo pod gilotinou 638 příslušníků odboje z Moravy (včetně 40 odsouzců na smrt, kteří byli zastřeleni 24. ledna 1945 v rámci evakuace věznic a kteří byli po válce exhumováni a 39 z nich pohřbeno na čestném pohřebišti Ústředního hřbitova v Brně, oddělení 56)²⁸. Mnoho dalších krvaví soudci VGH poslali na smrt v Drážďanech, Berlíně-Plötzensee, Brandenburgu-Görden, Mnichově, Frankfurtu nad Mohanem, Stuttgartu a jiných místech.

VGH zůstane navždy v paměti našeho národa jako krvavý soud, výnamnou součástí nacistického teroru.

SUMMARY

Adolf Hitler took over control in Germany on 30 January 1933 and established a totalitarian regime. This affected justice, too. This important part of the state power became a means serving the purposes of strengthening the new regime and persecuting its opponents. Besides the so called special courts (Sondergerichte) it was especially the VGH that served as the court concentrating on the major part of the activities against the national-socialist control. After the Reichstag had passed the Resolution of 26 April 1942 and Roland Freisler had become the president of the VGH the basic legal principles were violated and the opponents of the regime were cruelly persecuted. Many citizens of the so called Protectorate of Bohemia and Moravia who took part in the resistance movement against the occupation of their country were among the victims. It was, therefore, only just that the sentences of VGH were declared illegal after the war. Although the World War II has been over for a long time it is necessary to remember the fact that VGH was an intrinsic part of the nazi terror and played an important part in the perverted plans of the nazis.

²⁷ Hans Joachim Rehse, původně vyšetřující soudce VGH v Praze se stal od 10. prosince 1941 předsedícím senátu VGH v Berlíně. Většinou zasedal v 1. senátě u Freislera. Podílel se na několika stovkách rozsudků, znějících na trest smrti. Dne 3. července 1967 byl odsouzen za pomoc k vraždám na 12 roků káznice. Od 9. února 1967 byl ve vyšetřovací vazbě. Spolkovým soudním dvorem 30. dubna 1968 byl uvedený rozsudek zrušen z toho důvodu, že Rehse nebyl pomocníkem k vraždám ale přímým vrahem. K odsouzení za tuto kvalifikaci nedošlo. Bylo třeba dokázat, že vraždy byly spáchány z „nízkých pohnutek“, 6. prosince 1968 byl Rehse zproštěn, neboť se nepodařilo tuto podmínku prokázat. K revizi tohoto rozhodnutí již nedošlo, neboť Rehse v roce 1969 ve vazbě zemřel (HILLEMAYER, H., cit. dílo, str. 60).

²⁸ NEDBÁLEK, F.: „Obludné stíny gilotiny nad Breslau“, rukopis z roku 1991, opis v archivu autora.

Prvorepublikové Československo a správní soudnictví

Stanislav Sedláček*

Správní soudnictví a jeho připravovaná reforma je u nás v poslední době předmětem zvýšeného zájmu především v odborných kruzích, ale i mezi laickou veřejností především v souvislosti s připravovaným vstupem ČR do Evropské unie.

Správní soudnictví není v naší zemi neznámým pojmem, naopak, až do roku 1952 mělo své svébytné institucionální vyjádření v podobě činnosti tzv. Nejvyššího správního soudu (i když v posledních letech jeho

činnost byla prakticky zcela ochromena poučným režimem). Následující stať zaměřená k otázkám právního základu, organizaci, předmětu přezkumu a působnosti Nejvyššího správního soudu v období prvorepublikového Československa je skromným příspěvkem v rámci připomenutí historických tradic našeho správního soudnictví. Právě činnost Nejvyššího správního soudu, jeho brilantní rozhodování a přebohatá judikatura jsou základními fundamenty na které je možno

* JUDr. Stanislav Sedláček, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

úspěšně v reformě navázat a pokračovat tak v rozvoji a upevňování jedné ze základních a nezastupitelných záruk zákonnosti veřejné správy.

Dne 2. listopadu 1918 tzv. Pantůčkův zákon č. 3/1918 o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, jehož duchovním otcem byl Ferdinand Pantůček, dřívější senátní prezident Vídeňského správního soudu, v zásadě s okamžitou platností recipoval pro celé státní území Československa jak říjnový zákon z r. 1875 č. 36/1876 ř.z. o nejvyšším správním soudním dvoru, tak základní zákon č. 143/1876 ř.z. o soudu říšském, pokud upravoval řešení kompetenčních konfliktů jednak mezi správními úřady navzájem, jednak mezi soudy a správními úřady. Je potřeba poznamenat, že v této době čs. ústavní soud ještě neexistoval. Jaká důležitost byla výše zmíněnému zákonu příkládána, svědčí i ta historická zvláštnost, že byl s č. 3/1918 Sb. publikován ve Sbírce zákonů a nařízení pod nižším pořadovým číslem nežli historicky základní klíčový zákon Národního výboru z 28. 10. 1918 o vyhlášení vzniku samostatného státu československého pod č. 11/1918 Sb. I to svědčí o skutečnosti, že zřízení československého Nejvyššího správního soudu (dále NSS) bylo považováno za naprostou nezbytnost.

Prvním prezidentem tohoto vrcholného orgánu správní soudní moci se stal výše jmenovaný Ferdinand Pantůček.

S určitými doplňky byla výše uvedeným zákonem recipována již po čtyři desetiletí celkem dobře osvědčená rakouská úprava. Rozdíly spočívaly především v širší působnosti správních soudů. Zejména významné bylo rozdělení základních úkolů říšského soudu poté, co tato instituce nebyla pro nový stát převzata.

Ústava ČSR z 29. 2. 1920 č. 121/1920 Sb. upravila otázku správního soudnictví v kapitole o ministerstvech a správních úřadech. § 86 stanovil, aby bylo při správních úřadech postaráno o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva. To se týkalo všech právních úřadů státních a samosprávních i ministerstev, přičemž předmětem ochrany byla nejen subjektivní práva, nýbrž i pouhé zájmy stran. Z výše zmíněného § 86 Ústavy lze vyvodit, že se předpokládalo zřízení i dalších institucí, které by se postaraly o ochranu „práv a zájmů občanstva“, tedy „nižších státních úřadů“. Provedení tohoto ustanovení měl zabezpečit zákon č. 158/1920 Sb. z.a.n., „o správním soudnictví u úřadů okresních a župních“, který však nebyl aktivován. Tímto zákonem byly zřízeny při župních a okresních úřadech tzv. okresní a župní jurisdikční senáty, složené z okresního náčelníka, resp. župana a přísedících. Aktivace tohoto zákona byla v podstatě závislá na župním zákoně a oba dva právní předpisy měly nabýt účinnosti současně. Senáty měly být zřízeny až zákonem, který by upravil zvláštní správní řízení. S existencí těchto senátů, nalézacích, okresních a zemských počítal i zákon č. 125/1927 Sb. z.a.n., o organizaci politické správy, jímž došlo k zavedení zemského uspořádání a zrušení župního systému, ale k realizaci senátů

a vydání zvláštního správního řádu ve formě zákona nikdy nedošlo. Tak zůstalo správní soudnictví soustředěno pouze v jediné instituci, což bylo později příčinou jeho ohromného přetížení, kdy neustále, vlivem rychlého vzestupu počtu podávaných stížností (až do konce roku 1928) narůstal početní nepoměr mezi pracovním úkolem a výkonem tribunálu. Jednotnost správní judikatury chtěl zaručit § 86 Ústavy, podle něhož v celé republice, je možný pouze jeden nejvyšší správní soud pro celé státní území. Po výše uváděném rychlém vzestupu počtu stížností došlo v tříletém období k určité stagnaci a i poklesu počtu případů, od roku 1932 byl vykazován opět trvalý růst nápadu.

Trvajícím přetížením NSS mělo řešit opatření přinesená zákonem č. 164/1937 Sb. a to zavedením tříčlenných senátů místo pětičlenných ve vymezených případech, omezení veřejných líčení, zavedení závaznosti zásad vyslovených rozšířenými senáty, které nahradily dosavadní pléna, zvýšení poplatků v případech tzv. svízele (navrhovatel brojil proti jasnému znění zákona), možnost předepsání úhrady nákladů řízení neúspěšnému stěžovateli a ulehčení možnosti odmítnutí stížnosti pro formální vady. Značný význam mělo ustanovení § 28 odst. 4, které podstatnou měrou rozšířilo případy, v nichž mohl soud rozhodnout v neveřejném zasedání pouze na základě spisů. Z příslušnosti soudu byly vyjmuty některé věci bagatelní povahy, byly dále odstraněny sedmičlenné senáty ke zkoumání platnosti nařízení. Nálezy NSS se staly ve znění § 13 novely závaznými nejen pro správní úřady, ale i pro tento tribunál sám. Zmiňuji se podrobněji o těchto opatřeních především proto, že přes jejich koncepčnost a propracovanost nebyla s to podstatnou měrou pozitivně vyřešit přetížení NSS, jako základní důvod jejich přijetí a dále také proto, že by právě při připravované reformě našeho správního soudnictví mělo být přehlédnuto k této organizačně negativní stránce prvorepublikového správního soudnictví. I přes po právní stránce brilantní vyřešení věci před NSS, které v některých případech trvalo až tři roky, pak samozřejmě často ztrácelo praktický význam.

ORGANIZACE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Nejvyšší správní soud se skládal z prvního a druhého prezidenta, senátních prezidentů, radů a pomocného personálu. Polovina členů NSS musela mít soudcovskou kvalifikaci. Pro všechny členy platily všeobecné předpisy pro soudcovské úředníky. Soudcovský disciplinární zákon č. 46/1868 ř.z. byl na ně rozšířen s tím, že funkci disciplinárního soudu vykonával sám NSS.

První prezident administrativně vedl úřad, sestavoval senáty, osobní i disciplinární komise a přiděloval pracovní úkoly radům i ostatnímu soudnímu personálu. Jeho zástupcem byl druhý prezident.

Judikatorní funkce vykonával NSS v senátech slo-

žených ze čtyř radů a předsedy senátního prezidia. Senát rozšířený o další dva rady pak rozhodoval o platnosti nařízení. Přípravná a incidentní rozhodnutí mohla být usnesena v tříčlenných senátech. Rozhodnutí, která neměla žádný vliv na práva zúčastněných, mohla být vyřízena předsedou referentem, byli-li oba souhlasného názoru.

Zákon č. 201/1933 Sb. z.a.n. zřídil u NSS zvláštní mandátový senát, rozhodující o tom, zda členové Národního shromáždění ztrácí svůj mandát v důsledku rozpuštění politické strany, za níž kandidovali.

Vyšší stupně organizace NSS pak představovaly odborné dvanáctičlenné senáty neboli odborná pléna. Dále pak existovala početnější tzv. pléna celého oddělení administrativní a finanční a konečně plenissimum – plné shromáždění všech členů soudu. Pléna měla uloženo zabezpečovat stálost a jednotnost judikatury. Plenissimum se navíc usnášelo na jednacím rádu NSS, který však ještě podléhal schválení vládou, k tomu pak zákonem č. 162/1920 Sb. přibyla kompetence volit dva členy Ústavního soudu a právo vznesení návrhu na zkoumání ústavnosti zákona republiky a sněmu Podkarpatské Rusi.

PŘEDMĚT PŘEZKUMU V ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM

Předmětem přezkumu prvorepublikového NSS byla rozhodnutí a opatření správních úřadů. Je samozřejmě na tomto místě nutné vymezit pojmy jednak rozhodnutí a opatření, což byly v podstatě dnešní individuální správní akty správních úřadů. Tyto správní akty se v době působnosti NSS terminologicky členily na opatření, tedy konstitutivní správní akty a rozhodnutí jako deklaratorní akty. Soudní kontrole nepodléhaly akty, nemající povahu autoritativního rozhodnutí (upozornění, programové prohlášení, organizační a abstraktní akty). U kategorie tzv. osvědčovacích aktů, přezkumu nepodléhaly akty neřešící právní spor a nezakládající novou právní pozici. V případě procesních opatření, u těch, která prejudikovala ve věci meritorní, byla stížnost k NSS přípustná, opatření přípravná byla z přezkumu vyloučena. Bolestí, kterou ve správním soudnictví pociťujeme kromě jiného i dnes, byl fakt, že se soudní kontrola vztahovala pouze na správní akty, nikoliv již na správní nečinnost.

Co se týče správního aktu jako předmětu soudní kontroly, platila podmínka jeho konečnosti, tedy musel být vždy vyřízen v instancním administrativním postupu. Před poslední instancí správního řízení byla procesní strana povinna vznést ty námitky, které chtěla později uplatňovat v řízení před NSS. Praxe soudu však zde vesměs stála na názoru, že pouze stížnost

obsahující převážně jen námitky, jež nebyly vzneseny také v řízení správním, byla nepřipustná.¹

Výjimku tvořily tzv. námitky privilegované jako např. námitka věci rozsouzené, promlčení veřejnoprávní dávky apod., které bylo možno uplatnit přímo až ve stížnosti k NSS.

Soudní kontrola se vztahovala na použití norem materiálně právních, tak i procesně právních. NSS pak byl vždy vázán skutkovým stavem, ze kterého vycházel správní úřad poslední instance. Zákon tak vyloučil ze soudního přezkumu skutkové otázky a ponechal pouze otázky právní.

Akty volného uvážení nebyly z přezkumu vyloučeny, avšak soud pouze v přezkumném řízení ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, zda volné uvážení z provedených zjištění logicky vyplývalo a především není-li v rozporu se zákonem.

V zákoně nedefinovaným avšak základním pojmem, který se tak vřadil do kategorie neurčitých pojmů, byl termín subjektivních veřejných práv. Praxe z hlediska jeho nedefinování konstruovala tento pojem jako subjektivní práva na svobodu od nezákonného zásahu správy a jednotlivce na plnění ze strany veřejné správy.²

Porušením subjektivního práva pak bylo myšleno takové porušení právní normy, jež bylo příčinou zkrácení zájmů chráněných právem. Vlastním účelem kontroly NSS pak logicky byla právní ochrana subjektivních veřejných práv.

V souvislosti s vymezením předmětu kontroly správních aktů NSS je nutno rovněž alespoň stručně se zmínit o zdařilé právní úpravě spočívající v oddělení nápravy rozhodnutí správních úřadů ve věcech veřejnoprávních, od soukromoprávních. Článek 105 ústavní listiny z r. 1920 uváděl, že „ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných, rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávat se nápravy pořadem práva“. Tento článek byl proveden zákonem č. 217/1925 Sb. Podle této úpravy v případech, kdy správní úřad vydal meritorní rozhodnutí ve věcech soukromoprávních, bylo možno se po vyčerpání opravných prostředků v rámci administrativního postupu domáhat nápravy u obecných soudů, které pak o těchto záležitostech ovšem rozhodovaly v plné jurisdikci.

Prostředky, kterými strany mohly dosáhnout přezkumu své kauzy u obecného soudu byly podle zákona č. 217/1925 Sb. z.a.n. žaloba o určení nebo plnění a návrh na zahájení řízení nesporného. Pro podání obou dvou prostředků platila devadesátidenní prekluzivní lhůta, ode dne doručení rozhodnutí poslední správní instance. Výjimku z této prekluzivní lhůty pro podání stanovil zákon a to ustanovením, že pokud byla po-

¹ HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva, svazek II., první vydání, Brno, Polygrafia R. M. Rohrer 1932, str. 838.

² Tamtéž – str. 846.

daná stížnost k NSS odmítnuta z důvodu výše citovaného článku 105 Ústavy, bylo možno i po uplynutí devadesátidenní propadné lhůty podat do třiceti dnů od doručení rozhodnutí o odmítnutí opravný prostředek k obecnému soudu. Pokud tedy byla podána žaloba nebo návrh u obecného soudu, běžela stejná lhůta pro stížnost k NSS od doručení rozhodnutí poslední soudní instance, kterým byl pořad práva prohlášen za nepřipustný.

K úpravě této výjimky ve lhůtě došlo především proto, že rozlišení rozhodnutí správního orgánu o nároku soukromoprávním od správního aktu ve věcech veřejnoprávních patřilo často k nejsložitějším právním otázkám v řízení.

Jestliže je ve statí užíváno pojmu správní úřad, viz např. § 2 zákona č. 36/1876 ř.z. „Správnímu soudu přísluší nalézatí v každém případě, když někdo praví, že mu bylo ublíženo v jeho právech protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního“, pak nebyl nikde pozitivně vymezen, nicméně ve vymezení negativním absorboval prakticky všechny orgány mimo zákonodárných sborů a jejich úřadů a soudních úřadů.

PŮSOBNOST NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Nejvyššímu správnímu soudu příslušela v základě trojí působnost:

1. Ochrana subjektivních veřejných práv s výlukou věcí:
 - Věci patentní, k nimž byl příslušný patentní soud
 - Volební spory podle zákona o volebním soudu
 - Nálezy vrchní disciplinární komise v disciplinárních záležitostech profesorů Vysokých škol a soukromých docentů (s výjimkou jejich tvrzení, že nález porušil svobodu učení a vědy)
 - Rozhodnutí vydaná v rámci výkonu vojenské kázeňské pravomoci s výjimkou rozhodnutí vydaných ve vojenském kárném řízení a správních opatření
 - Jmenovací akty mimo případy, kdy šlo o právo na jmenování
 - Proti rozhodnutím vlády o kartelové komisi, proti nimž nebyla přípustná stížnost ke kartelovému soudu, nebylo rovněž možno podat stížnost k NSS
2. Působnost druhá NSS spočívala v příslušnosti k řešení některých kompetenčních konfliktů.

Kompetenční konflikty lze definovat jako různost názorů o příslušnosti mezi dvěma úřady, které nepodléhají společnému vyššímu nadřízenému.³ Dělení těchto konfliktů na konflikty v pozitivním smyslu (svou příslušnost k téže věci tvrdilo více různých institucí) a v negativním slova smyslu (příslušnost byla odmítána) pochopitelně známe i ze současného správního práva.

Za doby působení NSS byly specifikovány případy konfliktů mezi:

- řádnými soudy a správními úřady,
- zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady (pouze v pozitivním smyslu)
- NSS a řádnými soudy
- autonomními zemskými orgány různých zemí (pouze v pozitivním smyslu).

Kompetenční konflikty v pozitivním smyslu mezi zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady a mezi NSS a řádnými soudy řešil sám NSS. Ostatní výše jmenované druhy byly k řešení přikázány zvláštním konfliktnímu senátu. Právním podkladem pro řešení kompetenčních konfliktů byla ustanovení §§ 3–6 zákona č. 3/1918 Sb. z.a.n. o NSS a řešení kompetenčních konfliktů.

Specifickým útvarem byl výše zmiňovaný konfliktní senát, skládající se ze tří členů Nejvyššího soudu a tří členů NSS. Předsedu senátu jmenovala na období tří roků vláda. Nařízením vlády č. 635/1920 Sb. z.a.n. byl konfliktní senát přičleněn k NSS, který zajišťoval některé náležitosti technického rázu. Senát rozhodoval v neveřejných sezeních rozsudkem určujícím příslušnost určitého orgánu pro dotčenou věc.

3. Působnost třetí NSS spočívala v rozhodování věcí mandátovým senátem. Tento senát rozhodoval jak již název napovídá, o ztrátě mandátu poslanců v případě, kdy politická strana, za niž byli zvoleni, byla rozpuštěna. Rozhodoval z úřední povinnosti, nálezem ve lhůtě do 15 dnů ode dne, kdy bylo prvním prezidentovi NSS doručeno oznámení vlády o rozpuštění příslušné politické strany. Činnost senátu v těchto věcech nebyla ovládána principem kasačním, ale senát zde působil jako správní soudce a priori. Právním základem pro činnost mandátového senátu byl zákon č. 201/1933 Sb. z.a.n. o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Kasační princip pak vylučovalo ustanovení § 17 tohoto zákona.

³ HOETZEL, J.: Správní právo, část všeobecná, I. vydání Praha, Melantrich 1934, str. 100.

ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM

ZÁSADY ŘÍZENÍ

Jak již bylo v úvodu kapitoly o činnosti NSS řečeno, cílem kontrolní činnosti NSS byla ochrana subjektivních veřejných práv, což odvozuje první základní zásadu dispoziční, ovládající řízení před NSS. Stěžovatel zahajoval řízení stížností s možností jejího zpětvzetí (odvolání). Výjimkou byla možnost NSS v řízení i přes odvolání stížností stěžovatelem pokračovat, pokud by to vyžadoval veřejný zájem. Zásada oficiality zásadu dispoziční prolomila ve dvou případech. Jednak v povinnosti NSS vyhledat zúčastněné strany s udržováním řízení až do jeho ukončení, jednak v povinnosti soudu přihlížet z úřední povinnosti k některým skutečnostem – své příslušnosti, úplnosti předložených spisů a měli k dispozici skutečné rozhodnutí nebo jen opatření správního úřadu podle § 2 zákona č. 36/1875 ř.z.

Další klíčovou zásadou procesní bylo zajištění rovného postavení stran v řízení před NSS jako nezbytný předpoklad pro jeho řádný průběh. Tato zásada spočívala především v zakotvení rovného slyšení stran § 27 zákona č. 36/1875 ř.z. Jistým excesem bylo zkrácení zúčastněné strany, která nebyla přibírána již v přípravném řízení. Toto řízení (přípravné) bylo ovládáno zásadou písemnosti, naopak zásady ústnosti a veřejnosti ovládaly veřejné ústní líčení. Zákon rovněž určoval pořad procesních úkonů.

ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

§ 27 zákona č. 36/1876 ř.z. vymezil účastníky řízení před NSS jako osoby, jichž se věc, která měla být rozhodnuta, týkala. Zákon formuloval jako dostačující předpoklad tvrzení osoby, že bylo porušeno její subjektivní veřejné právo. Tehdejší prezident NSS JUDr. E. Hácha však uvádí, že po počátečním kolísání se praxe ustálila na názoru, že osoba, která se nezúčastnila předchozího správního řízení, nemohla být ani účastníkem v řízení před NSS.⁴

Jednou stranou řízení byl stěžovatel de facto v úloze útočné, na druhé straně správní úřad v pozici obranné. Vedle správního úřadu mohl stěžovatel spolužalovat ještě další osoby, tzv. spolužalované strany.

Předpokladem pro zahájení řízení před NSS bylo podání stížnosti v prekluzivní šedesátidenní lhůtě od doručení rozhodnutí poslední správní instance a to vždy písemnou formou s připojením všech dokladů o něž ji stěžovatel opíral. Stížnost i její povinné opisy bylo nutno signovat advokátem.

Samotné podání stížnosti nemělo za následek automatické odložení výkonu napadeného správního aktu. Stěžovateli však bylo umožněno požádat u žalovaného

správního úřadu o odložení výkonu rozhodnutí, tedy o „odkladný účinek“. Správní úřad povinně žádosti vyhověl v případě, že by okamžitým výkonem rozhodnutí vznikla stěžovateli nenahraditelná újma a zároveň pokud tento nebyl nutný ve veřejném zájmu. Pokud správní úřad nevyhověl, ač podle zákona měl, bylo jeho rozhodnutí v tomto samostatně napadnutelné stížností u NSS.

ZKRÁCENÉ ŘÍZENÍ

Institut zkráceného řízení byl jednou z možností zjednodušení řízení, který přinesla novela zákona o NSS č. 149/1905 ř.z. Jednalo se o tzv. výměrové řízení v rámci § 22 tohoto zákona, kdy bylo stanoveno, že pokud je podkladem pro podanou stížnost pouze vadnost správního řízení, kterýžto důvod NSS uznal jako bezpředmětný, mohl stížnost odmítnout bez dalšího tzv. vyměření. Proti němu se mohl stěžovatel bránit podáním odporu ve lhůtě 30 dnů a žádat o veřejné ústní líčení ve věci, které potom vždy proběhlo. Na tomto místě je třeba podotknout, že se výměrové řízení v praxi neosvědčilo.

Další možností zkrácení řízení bylo zahájení veřejného ústního líčení přímo s absencí řízení přípravného. Rovněž tento postup dle E. Háchy neměl valného praktického významu, protože jen velmi málo stížností bylo zaměřeno výlučně jen na otázku právní.⁵

Poslední možností danou § 28 zákona č. 149/1905 ř.z. bylo upuštění od veřejného ústního líčení rozhodnutím NSS pouze na spisovém podkladě, pokud se stěžovatel líčení vzdal a žádný z dalších účastníků o ně nepožádal v zákonem stanovené lhůtě.

Další možností zjednodušení řízení před NSS obsahovala novela č. 164/1937 Sb. z.a.n., o které již bylo pojednáno dříve a konkrétně v části 3.2.1 týkající se právního základu správního soudnictví v souvislosti s narůstající přetížeností NSS a řešení jež výše uvedená novela č. 164/1937 Sb. z.a.n. v tomto směru přinesla. Právě zjednodušení a zkrácení řízení mělo pomoci vyřešit onu přetíženost prvorepublikového NSS, bohužel jak již bylo konstatováno, bez většího úspěchu.

PŘÍPRAVNÉ ŘÍZENÍ

Jeho úkolem byla příprava ústního projednání věci. Procedurální pravidla zákona č. 36/1875 ř.z. stanovila, že soud nejprve doručí opis stížnosti správnímu úřadu (případně dalším žalovaným stranám) a vyzve jej o dodání příslušného spisu NSS ve lhůtě nejméně čtrnácti a nejvíce šedesáti dnů. Případné nedodání spisu neovlivnilo další průběh řízení, neboť se nejednalo o povinnost správního úřadu, ale jeho právo. E. Hácha v této souvislosti dodával, že skutečně by bylo možno vyjmenovat správní úřady, které zásadně v praxi spi-

⁴ HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva, svazek II., první vydání, Brno 1932, str. 866.

⁵ HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva, svazek II., první vydání, Brno 1932, str. 873.

sy nedodávaly.⁶ Pro objektivitu rozhodování NSS bez možnosti jakéhokoliv ovlivňování přispívala dle mého názoru i nepřipustnost dodatečného doplňování procesního materiálu během přípravného řízení, což platilo stejně i pro správní úřad v nemožnosti doplňování svého rozhodnutí. Nahlížení do spisu bylo možné pro účastníky a jejich zástupce včetně pořizování opisů na základě ustanovení § 28 zák. č. 36/1875. Na žádost žalovaného správního úřadu mohly být jednotlivé části spisu z tohoto práva vyňaty.

VEŘEJNÉ ÚSTNÍ LÍČENÍ

V řízení před NSS veřejné ústní líčení bylo základním pravidlem, neveřejné výjimkou. Důvodem pro vyloučení veřejnosti podle § 29 zák. č. 36/1875 ř.z. byla ochrana mravnosti a veřejného pořádku. Za této situace měli pak účastníci právo žádat o povolení účasti na líčení pro tři jejich důvěrníky. Již výše citovaná novela zákona č. 164/1937 Sb. z. a n. § 28 pak rozšířila značnou měrou okruh kauz, které NSS rozhodoval pouze v neveřejném zasedání ze spisového materiálu.

Pokud se týče problematiky zastupování účastníků v řízení před NSS je třeba uvést, že zastoupení advokátem nebylo obligatorní. Na druhé straně, pokud se účastník rozhodl pro zastoupení, pak výběr advokáta obligatorní byl. Právnícké osoby mohl zastupovat v řízení pouze advokát nebo zmocněnec z jejich řad. Žalovaný správní úřad v řízení zastupoval zástupce určený ministerstvem, advokát jeho zástupce byl v tomto případě vyloučen. Osobní přítomnost účastníků ani jejich zástupců na řízení nebyla vyžadována, nebyla tedy obligatorní.

Rozhodnutí NSS byla dvojí povahy. Situace procesně právní byly řešeny formou usnesení, hmotně právní formou nálezů a tzv. výměrů ve zkráceném řízení. Nálezy a usnesení byly procesním stranám doručovány. Nálezy byly vyhlášovány jménem republiky.

Je logické, že ne vždy řízení u NSS skončilo rozhodnutím ve věci. Soud zastavil řízení v případech, kdy stěžovatel buď vzal svou stížnost zpět v průběhu ústního líčení před jeho ukončením nebo zmeškal lhůtu, kterou mu NSS stanovil k opravě formálních rad v podání. U smrti stěžovatele bylo rozlišováno mezi situacemi, kdy předmětem řízení bylo ryze osobní právo stěžovatele, pak bylo řízení zastaveno, v opačném případě, tedy přechodem práva do pozůstalosti, řízení pokračovalo u právního nástupce zesnulého. Podobná úprava platila v případě zániku právnícké osoby. Jako problematičnou se jevila úprava zastavení řízení z důvodu tzv. uspokojení stěžovatele. Tento celkem zvláštní institut v praxi znamenal, že pokud žalovaný správní úřad v kterémkoliv stádiu procesu soudu prokázal uspokojení druhé strany, soud po výslechu stěžovatele řízení zastavil. Pokud se stěžovatel soudy nevyjádřil ve stanovené lhůtě, bylo řízení zastaveno.

Zastavení řízení mělo vždy formu usnesení soudu. Pro úplnost je třeba ještě popsat stručně tzv. „klid řízení“ neboli dnešní přerušení řízení. Pokračováno v řízení pak bylo na návrh některého z účastníků.

ROZHODOVÁNÍ

Bylo již výše konstatováno, že NSS při vázanosti kasačním principem rozhodoval vždy na základě skutkového stavu, zjištěného v poslední správní instanci.

V případech zjištění, že skutkový stav neodpovídá spisům, je s nimi v rozporu, potřebuje další doplnění anebo správní řízení bylo narušeno podstatnými vadami, správní akt zrušil a vrátil kauzu správnímu úřadu. Ten byl povinen věc znovu projednat při vázanosti právním názorem NSS. Pokud správní úřad porušil princip vázanosti právním názorem NSS, již tímto krokem bylo jeho rozhodnutí nezákonné z důvodu nesplnění této základní povinnosti. Je třeba poznamenat na tomto místě, že i NSS byl svým právním názorem dále vázán.

Nález NSS, kterým byl příslušný správní akt zrušen, působil proti všem, kteří získali ze zrušeného správního aktu právní výhody.

NÁKLADY ŘÍZENÍ

Náklady řízení před NSS si hradil každý účastník sám. Jedině pokud soud stížnost zamítl, mohl zároveň také stěžovateli uložit úhradu buď všech nebo části vzniklých nákladů řízení. Porušením zásady rovného postavení procesních stran však byla nemožnost uložit náhradu žalovanému úřadu ani zúčastněným stranám.

Zvláštním druhem sankce byl institut tzv. „pokut proti svévoli“, které mohl NSS uložit ve stanoveném rozsahu od 10 do 2000,- Kč stranám, jejich zástupcům, opět ale s výlukou správního úřadu za jejich tzv. „brojení proti jasnému znění“ nebo „vedení stížnosti způsobem zcela svévolným“. Příjmy z pokut pak byly poukázány chudinskému fondu obce stěžovatele, v níž měl řádné bydliště.

Zákon samozřejmě ve své právní úpravě pamatoval na ustanovení týkající se osvobození chudých od poplatků a kolků tak, aby i nemajetní občané měli umožněnu účast v řízení a bylo tak naplněno jedno z jejich základních zaručených práv. Žádosti o osvobození vyřizoval sám NSS.

STÁLOST JUDIKATURY

Brilantní stránkou činnosti prvorepublikového NSS byla bezesporu činnost judikatorní. Vyznačovala se především nestranností a měla uznávaně slušnou úroveň, nestrannila, vyvíjela se. Prokázala neocenitelné služby především překlenováním nedostatků zákonodárných prací, s nimiž se začínalo bez zkušeností a čas-

⁶ Tamtéž, str. 861.

to v časové tísní. NSS ovlivňoval svými vybranými judikáty administrativními i finančními soustavně publikovanými ve sbírce „Bohuslav“, správní praxi na celém státním území, přispívá, je tak k jejímu zkvalitnění.⁷ Při té příležitosti nelze nezpomenout na sbírku nálezů, „Budwinski“, která v době působení vídeňského soudu vykonala rovněž neocenitelnou službu pro správní vědu a praxi.⁸ Při rozebírání problematiky judikování NSS je nutno citovat slova E. Háchy, že předmětem správní judikatury mohou být pouze „subjektivní práva“, čímž autor zároveň vymezil soudní kontrolu ve smyslu zkoumání zákonnosti správního aktu. Tedy justice „judikuje a nikoli spravuje“, což bylo vůdčí zásadou rakouského správního soudnictví. Rozumnou stálost judikatury NSS zabezpečovala instituce plenár-

ních sborů. Ty mohly být svolány v případech, kdy došlo k odchýlení od dosavadní judikatury a v situacích, kdy ve věci neexistoval ještě žádný precedent. Jednotliví členové soudu nebyli ovšem takovým právním názorem vázáni. Plenissimum se pak svolávalo pouze pro právní otázky, které se týkaly obou oddělení NSS, aplikace zákona o NSS a jeho jednacím řádu. Právě vynikající judikatorní činnost NSS byla jedním z argumentů, které vedly parlament při novelizaci říjnového zákona zákonem č. 164/1937 Sb. k odmítnutí hlavního požadavku vládní osnovy, spočívajícího v omezení působnosti NSS za účelem ulehčení přetíženosti NSS.⁹ O vysoké úrovni judikatury čs. NSS svědčí i to, že se jí i naše současné správní soudnictví při nalézání práva v mnoha směrech řídí.¹⁰

⁷ NOVOTNÝ, J.: Nejvyšší správní soud, Správní právo 1999, č. 2, str. 81.

⁸ Tamtéž – str. 78.

⁹ Tamtéž – str. 81.

¹⁰ MAZANEC, M.: Správní soudnictví, Praha 1996, str. 34.

Spor o námořní půjčku

Pokus o interpretaci pramenného textu. Scaevola, D. 45, 1, 122, 1

Marie Šedová*

Jako vyučující latiny pro právnický se mi již po několik let dostává příležitosti podílet se na interpretaci pramenů římského práva, zejména některých titulů Digest, jejichž exegezi a zpracování se ve své odborné práci věnuje JUDr. Michaela Židlická, PhD. z katedry dějin státu a práva naší fakulty. Při překladu a výkladu pramenných textů je spolupráce právního romanisty a latináře nejen vhodná, ale i oběma prospěšná. Každý sleduje, jak je možné text chápat z hlediska jeho specializace, doplňují se a navzájem obohacují. Největším problémem pro překladatele je košatost latiny a polysémie jednotlivých výrazů na jedné straně, naproti tomu však kondenzovaný způsob vyjadřování poučených a problémů své doby znalých autorů textu, kteří se zbytečně neopakují a vynechávají okolnosti, jejichž obecnou znalost předpokládají u uživatelů. Nejsme pochopitelně v situaci, kdy bychom se mohli autorů zeptat, co tím či oním výrazem, tou či onou formulací přesně mysleli. Pro malou ilustraci obtíž při překládání může posloužit část věty

z Iulia Paula (D. 3, 5, 33) *matrem... filium et familiam eius exhibuisse*.¹ Pro nijak přehnaně frekventované sloveso *exhibeo* nabízí dvousvazkový latinsko-český slovník² (speciální latinsko-český slovník pro Corpus iuris civilis bohužel nemáme) postupně tyto významy: *podat, opatřit, vydat, přivést, vypátrat, ukázat, dát vidět, dát poznat, prozradit, prokazovat, dávat najevo, splňovat (sliby), způsobit, připravit, vykonat, zabezpečit*. Správná volba pak záleží nejen na kontextu příslušného fragmentu, ale i celého titulu, problému, kterému se věnuje.

Není tedy nijak překvapující, že se častěji setkáváme s fragmenty, jejichž interpretace je předmětem diskusí. Podobné místo zvolila mimo jiné dr. Židlická v rámci svého vystoupení na mezinárodní konferenci v Košicích 4. 11. minulého roku, jejímž tématem byla *pecunia*. (Možná už i romanisté dospěli k poznání, že o peníze jde až v první řadě). Ve svém příspěvku *Pecunia traiecticia* zpracovává také problém sporu o námořní půjčku ve Scaevolově frag-

* Mgr. Marie Šedová, Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

¹ Digesta Iustiniani Augusti. Berlín, Weidmann 1868–70. 2 sv.

² PRAŽÁK, J. – NOVOTNÝ, F. – SEDLÁČEK, J.: Latinsko-český slovník. Praha, SPN 1980. 2 sv.

mentu D. 45, 1, 122, 1, v jehož textu nacházeli jeho dosavadní interpreti (C. Krampe a jím citovaní italští autoři³) některé rozpory. Nehodlám se zabývat právními otázkami vzájemných závazků stran a nároků na náhradu škod, pokusím se posoudit možnosti jazykové interpretace, kterou je však nutno opřít o zkoumání reálií doby, to znamená hledat a zjistit, co se fakticky může skrývat za slovy, neboť již staří Římané věděli, že *in verbis non verba, sed res et ratio quaerenda est*.

Scaevolův text zní takto:

Callimachus mutuam pecuniam nauticam accepit a Sticho servo Seii in provincia Syria civitate Beryto usque Brentesium: idque creditum esse in omnes navigii dies ducentos, sub pignoribus et hypothecis mercibus a Beryto comparatis et Brentesium perferendis et quas Brentesio empturus esset et per navem Beryto invecturus: convenitque inter eos, uti, cum Callimachus Brentesium pervenisset, inde intra idus Septembres, quae tunc proximae futurae essent, aliis mercibus emptis et in navem mercis ipse in Syriam per navigium proficiscatur, aut, si intra diem supra scriptam non reparasset merces nec enavigasset de ea civitate, redderet universam continuo pecuniam quasi perfecto navigio et praestaret sumptus omnes prosequentibus eam pecuniam, ut in urbem Romam eam deportarent: eaque sic recte dari fieri fide roganti Sticho servo Lucii Titii promissit Callimachus. et cum ante idus supra scriptas secundum conventionem mercibus in navem impositis cum Erote conservo Stichi quasi in provinciam Syriam perventurus enavigavit: quaesitum est nave submersa, cum secundum cautionem Callimachus merces debito perferendas in nave mansisset eo tempore, quo iam pecuniam Brentesio reddere Romae perferendam deberet, an nihil prosit Erotis consensus, qui cum eo missus erat, cuique nihil amplius de pecunia supra scripta post diem conventionis permissum vel mandatum erat, quam ut eam receptam Romam perferret, et nihilo minus actione ex stipulatu Callimachus de pecunia domino Stichi teneatur. respondit secundum ea quae proponerentur teneri. item quaero, si Callimacho post diem supra scriptam naviganti Eros supra scriptus servus consenserit, an actionem domino suo semel adquisitam adimere potuerit. respondit non potuisse, sed fore exceptioni locum, si servo arbitrium datum esset eam pecuniam quocumque tempore in quemvis locum reddi.

Setkáváme se tedy s obchodníkem Callimachem, který přijal jako půjčku peníze od Sticha, Seiova otroka, v provincii Sýrii, městě Bejrútu na námořní přepravu do Brindisi. Tyto peníze byly dány na úvěr na celou dobu plavby 200 dní pod zástavami zboží, které bylo nakoupeno z Bejrútu a mělo být přepraveno do

Brindisi a které měl koupit v Brindisi a lodí do Bejrútu dovézt. Dohodli se mezi sebou, jakmile Callimachus dorazí do Brindisi, aby se po zakoupení dalšího zboží do zářijových Id (13. 9.), které se tehdy měly blížít, sám vydal na cestu do Sýrie na lodi naložené zbožím (myslí se zřejmě, aby celou plavbu dokončil do zářijových Id), nebo kdyby ve výše zmíněný den neměl zboží připraveno a z toho města (Brindisi) nevyplul, vrátí hned všechny peníze, jakoby plavba byla dokončena, a poskytne všechny náklady těm, kdo peníze přepraví do města Říma. Na dotaz Sticha, otroka Lucia Titia, to Callimachus slíbil, že to tak po právu bude poctivě dáno a vykonáno. Před výše zmíněnými Idami Callimachus vyplul podle dohody se zbožím naloženým na loď s Erotem, Stichovým spoluotrokem, s cílem dorazit do provincie Sýrie. Loď se potopila. Byla otázka, když podle záruky zůstal Callimachus na lodi za účelem přepravy vydluženého zboží v té době, kdy již měl vrátit v Římě peníze, které (tam) měly být dopraveny z Brindisi, zda nemá nějakou váhu souhlas Erotův, který byl poslán s ním a kterému nebyla svěřena a přikázána žádná větší pravomoc ohledně výše uvedených peněz po termínu dohody, než aby je přijal a dopravil do Říma, a zda je Callimachus nicméně vázán Stichovu pánovi žalobou ze stipulace ohledně půjčky peněz. Odpověděl, že podle toho, co se předpokládalo, Callimachus vázán je. Ptám se rovněž, jestliže by výše zmíněný otrok Eros dal Callimachovi souhlas k plavbě po výše zmíněném termínu, zda tím mohl zároveň zabránit svému pánovi v uplatnění získané žaloby. Odpověděl, že nemohl, ale nastane tu místo pro uplatnění výjimky, bylo-li na otrokově rozhodnutí, aby byly peníze vráceny kdykoli a na kterémkoli místě.

Při překladu nejprve narážíme na poněkud chaotické uplatňování pravidel syntaxe pádů u místních jmen.⁴ Jasně je *Beryto usque Brentesium* (z Bejrútu až do Brindisi) a *mercibus a Beryto comparatis et Brentesium perferendis* (z Bejrútu nakoupeného zboží, které mělo být dopraveno do Brindisi, přičemž předložka *a* je u jména města nadbytečná). Logiku postrádají ablativy *Brentesio empturus* (na místě by byl lokál *Brentesii*) a ještě více *Beryto invecturus*, kdy podle pravidel ablativem vyjadřovaný směr „odtud“, tj. z Bejrútu, koliduje s předponou „in-“ v participiu *invecturus*.

Největší problém je dosavadními interprety spatřován v rozporu termínu stanoveného dohodou *ante Idus*, kterému Callimachus vlastně vyhověl, přesto však plavbu nedokončil a peníze v daném termínu nevrátil. Krampem citovaní italští badatelé mají za to, že autor textu mínil *post Idus* pro vyplutí zpět do Sýrie, sám Krampe soudí, že *ante Idus* se týká pouze naložení zboží⁵, ale sloveso *enavigavit* v daném kontextu (*ante Idus... in provinciam Syriam perventurus enavigavit*),

³ Citováno podle rukopisu ŽIDLICKÁ, M.: *Pecunia traiecticia*. Příspěvek na mezinárodní konferenci „Pecunia“, Košice, UPJŠ, 4. 11. 2000.

⁴ QUITT, ZDENĚK – KUCHARSKÝ, PAVEL: *Latinská mluvnice*. Praha, SPN 1989. 202 s.

⁵ ŽIDLICKÁ, M.: *Pecunia traiecticia*.

svědčí o tom, že vyplul před Idami.

Pokusíme-li se tyto rozpory vykládat, musíme vzít v úvahu velmi dlouhou tradici námořní přepravy od neolitu⁶ po vrcholnou dobu římského císařství, profesionalitu plavců a znalost klimatických podmínek, dále pak technické parametry nákladních lodí. Termín dokončení plavby nebyl věřitelem zadán náhodou. Dobu dvě stě dnů dohodnutou pro popsany námořní obchod můžeme počítat zhruba od konce února, je-li její závěr stanoven datem 13. září. Moře se pro přeplavbu otvíralo 10. března, lze tedy předpokládat, že Callimachus nejprve vybavoval loď a nakupoval zboží v Bejrútu. Na cestu se mohl vydat během jarních měsíců. Plavba se však pokládala za zcela bezpečnou po východu Plejád od 27. května do 13. září, „protože příznivým působením léta se zmírňuje drsnost větrů; po tomto čase až do třetího dne před listopadovými Idami (tj. 11. 11.) je plavba nejistá a začíná být už nebezpečná, protože právě po zářijových Idách vychází bouřlivá hvězda Arcturus (Vozataj).“ Od 11. listopadu do 10. března byla moře pro plavbu uzavřena.⁷ Kromě pirátů to bylo právě bouřlivé počasí, které mohlo ohrozit zdar plavby, proto bylo nepochybně stanoveno datum vypršení smlouvy na zářijové Idy. Víme-li, že římské lodě převážely z Egypta i obelisky, je nutno počítat s poměrně vysokou únosností nákladních lodí.⁸ Callimachovi byl asi proto poskytnut dosti velký časový prostor k obchodování a nákupu zboží. Vzdálenost mezi Bejrútem a Brindisi je asi 2 200 km, počítáme-li s plavbou kolem ostrovů Kypru, Kréty, podél Peloponnésu a západního pobřeží Řecka. Při průměrné rychlosti 7,5 km/hod, které římské nákladní lodě dosahovaly, by přeplavba trvala zhruba 14 dnů za předpokladu, že by Callimachus plul i v noci. Noční plavba byla běžná, umožňovala orientaci podle hvězd. I kdyby Callimachovi trvala jedna cesta 20 dní, byl schopen při více méně čilém obchodování od jara vykonat trajekty z Bejrútu do Brindisi a zpět dva. To by snad mohlo být tak trochu vysvětlením lehkého zmatku ve směrových a místních pádech na začátku textu. S Callimachem není explicitně sjednáno, že vykoná jen jednu přeplavbu tam a zpět. Věřitel však stanovením konečného termínu vypršení smlouvy nepochybně dává najevo, že nehodlá riskovat ztrátu majetku tím, že by svolil s plavbou

po zářijových Idách, pod vládou bouřlivé hvězdy Vozataje. Ani Callimachus sdílející tradice a zkušenosti generací námořních přepravců by se zřejmě neodvážil vyplout až po zářijových Idách, čímž by navíc vědomě porušil smlouvu. Musíme proto předpokládat, že zboží nakoupil, naložil a vyplul s ním před zářijovými Idami, ale pravděpodobně s menší časovou rezervou, než by byl potřeboval. Napovídá tomu i přítomnost otroka Erotu, který zřejmě do Brindisi za Callimachem dorazil jako ten, kdo měl převzít peníze a dopravit je do Říma. Pokud by k tomu došlo asi 14 dnů před zářijovými Idami, mohli se oba domnívat, že je to doba ještě dostatečná, aby se jim zdařil pro Callimacha finančně výhodnější návrat do Bejrútu. Ne vždy však vše vychází podle představ.

Otázka zůstane nicméně otevřená. Kdo by nám potvrdil, jak to vlastně bylo? I Callimachus je spíše smyšlenou postavou pro modelový případ, který by však nevznikl, kdyby někdo někdy nesdílel jeho osud.

Interpretace některých fragmentů z Digest je typickým příkladem pro interdisciplinární spolupráci právního romanisty, lingvisty, historika, případně i archeologa či přírodovědce. Pro klasického filologa je rozplétání dlouhých, avšak obsahově hutných formulací krásným dobrodružstvím. Děkuji kolegyni Židlické, že mě k němu přizvala, a doufám, že nám budou dopřány další chvíle společného hledání.

SUMMARY

The article points out problems that may occur in the interpretation of sources of Roman Law, using a particular fragment (Scaevola D. 45, 1, 122, 1) from Digest as an example. The problems can be solved if they are approached not solely within the province of legal Romance studies but also from the viewpoint of other disciplines such as classical philology, history, etc. The interpretation of sources is then a typical example of an interdisciplinary approach. Still, we have to admit that many a question remains unanswered.

⁶ TICHÝ, RADOMÍR: Námořní plavba v raném neolitu. Příspěvek experimentální archeologie k počátkům neolitizace středomoří. In: Archeologické rozhledy, LII, 2000, s. 234–260.

⁷ FLAVIUS VEGETIUS RENATUS: Nárys vojenského umění. In: Antické válečné umění. Praha, Svoboda 1977, s. 413–540.

⁸ Slovník antické kultury. Praha, Svoboda 1974. 717 s.

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Právní dějiny II. Španělské republiky
a Frankovy diktatury*

Jan Levitner**

Pád Riverova režimu, který byl již počátkem roku 1930 ve značně obtížné situaci, bezprostředně urychlila těžká finanční krize. K tomuto rozuzlení aktivně přispěla i pozoruhodně heterogenní opozice, sdružující skutečně naprosto rozdílné politické síly. Vysoké vojenské kruhy, na něž se diktátor tři dny před svým pádem obrátil s patetickou výzvou, zareagovaly na jeho žádost o podporu vlažně. Král se orientoval na opozici. Dne 28. ledna 1930 Primo de Rivera odstoupil a brzy nato zemřel ve vyhnanství v Paříži. Král pověřil generála Damáse Berenguera sestavením nové vlády a po něm admirála Aznara, který měl obnovit ústavnost.

Návrat k ústavnosti z roku 1876 trval necelých patnáct měsíců; po pádu diktatury brzy následoval konec monarchie. V důsledku vrcholící politické krize bylo nevyhnutelné vypsat volby; za existujících okolností se považovalo za rozumnější začít komunálními, které neměly takový dosah jako volby všeobecné. Komunální volby z 12. dubna 1931 skončily vítězstvím koalice republikánů a socialistů¹. Král, pevně rozhodnutý zabránit krveprolití, se poté, co převzal ultimátum Revolučního výboru, vzdal výkonu královské moci, uvolnil cestu republice a opustil Španělsko. Dne 14. dubna 1931, kdy se Revoluční výbor konstitoval ve funkci prozatímní vlády, byla za všeobecného nadšení lidu vyhlášena republika. Prozatímní vláda vyhlásila volby do Ústavodárných kortesů a jmenovala komisi (Comisión Redactora), která měla za úkol připravit návrh ústavy Španělské republiky. Pro neustálé neshody byl návrh nakonec vypracován komisí Ústavodárných kortesů, které se mezitím sešly.

VÝVOJ PRAVICOVÉHO EXTREMISMU

V lednu 1933 došlo v Německu k události, která měla tragické důsledky pro celou Evropu. K moci se dostal Hitler. Pod vlivem italského fašismu a německého nacismu se prakticky ve všech evropských státech rozvíjela ultrapravicová hnutí.

Počátky španělského fašismu spadají již do 20. let. Jeho prvním ideologem se stal spisovatel **Ernesto Giménez Caballero**, který byl epigonem italského fašismu. Jeho aktivita se vyvíjela v publicistické činnosti, která však neměla širší ohlas. V období diktatury zahájila svou činnost fašistická skupina, jež je spojována se jménem valencijského lékaře **Albany Sanze**. Hlásal šovinismus, antisemitismus a vytvořil si ozbrojenou oporu v úderné skupině tzv. legionářů.

Dne 10. 8. 1932 došlo k puči generála Sanjurja v Madridu a Seville. V Madridu nemělo povstání úspěch a během několika hodin bylo vládními silami zlikvidováno. Vážnější situace nastala v Seville, kde se posádka přidala na stranu povstalců a Sanjurjovi se podařilo dva dny se udržet. Po této události dochází k jakémusi přeskupení sil pravicového tábora a zformování tří hlavních proudů.

První představovaly různé fašistické a profašistické organizace, které později společně vytvořily Španělskou falangu.

Druhý proud, monarchistický, tvořila organizace „Španělská obnova“ (Renovación Espanola). Vznikla dohodou španělských aristokratů–emigrantů s exkrálem Alfonsem XIII. Sdružovala zemědělskou aristokracii a řadu představitelů finančního kapitálu, církevní hierarchii a vysoké důstojníky spojené se sesazenou královskou rodinou. Karlisté vedení hrabětem de Rodezno se spojili v „Comunió Tradicionalista“. Ideologickým poutem mezi alfonsisty a karlisty byla organizace „Španělská akce“ (Acción Espanola) vytvořená v prosinci 1930.

Třetí proud tvořily katolické pravicové organizace sdružené v „Lidové akci“ (Acción Popular).

V říjnu 1932 se tradicionalisté, Renovación Espanola, Acción Popular, agrární strana a řada dalších malých stran a organizací pravice spojily v koalici nazvanou „Španělská konfederace nezávislých pravicových skupin“ (Confederación Espanola de Derechas Autónomas – CEDA).

Již před vznikem republiky působily ve Španělsku

* Práce je podstatně zkrácena.

** Jan Levitner, student Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Na venkově zvítězili monarchisté – GOYANES, S., E.: *Constitución española comentada*, Madrid, Paraninfo, 1984, s. 26.

také ultrapravicová seskupení Kastilská junta španělské akce (JCAE) a skupina univerzitní mládeže v čele s Ramirem Ledesnou. 14. 3. 1931 vyšlo první číslo jejich společného časopisu „Conquista del Estado“, ve kterém vytyčily principy totalitního státu, španělského nacionalismu a násilných metod boje. Široké plány fašistických předáků se však ještě málo shodovaly s reálnými možnostmi jejich hnutí, které se tehdy projevovalo jen v činnosti několika místních skupin. V roce 1932 se obě výše uvedené skupiny spojily v organizaci Junty nacionálně syndikalistické ofenzívy (Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista – JONS), která získala statut legální organizace. Ve svém programovém manifestu „16 bodů z Valladolidu“ vytyčily JONS cíle hnutí: obrana španělské jednoty a boj proti separatismu, získání Gibraltaru a Tangueru, upevnění španělského panství v Maroku, omezení moci parlamentu, zničení marxistických stran, nucená syndikalizace podnikatelů, uznání nezákonnosti třídního boje, přeměna odborů v organizace nacházející se v rukou vlády,...

Program JONS kladl důraz na otázku katolického náboženství. Katolicismus byl pro španělský fašismus tím, čím pro nacisty „árijská krev“. Přes propagandu, kterou vedly JONS na stránkách stejnojmenného časopisu, zůstával počet jejich členů značně nízký.

Počet členů JONS: 1932 – 25
1933 – asi 400
1934 – asi 300 ²

Dne 20. 3. 1933 se konal meeting španělských profašistických skupin, který se přeměnil v zakládající shromáždění nové fašistické strany – **FALANGA ESPANOLA**. Zakladatelem a hlavním představitelem nové fašistické strany se stal José Antonio Primo de Rivera, syn bývalého diktátora. 16. 3. 1933 vyšlo první a poslední číslo novin „El Fascio“, ve kterém celá řada fašistických a profašistických publicistů vyjádřila své nadšení pro Hitlera a Mussoliniho. V článku „Základy liberálních států“, který vyšel v tomto čísle, J. A. Primo de Rivera prosazoval vytvoření korporativního státu a vyzýval k vojenskému povstání. Rivera byl stoupencem agresivní zahraniční politiky Španělska, dalších výbojů v Maroku, anexe Portugalska a posílení španělského vlivu v Jižní Americe. Církvi na rozdíl od svého otce přisuzoval druhořadou úlohu a vystupoval proti její účasti na politice státu.

Do jarních měsíců 1934 existovaly ve Španělsku dvě hlavní fašistické strany – JONS a falanga. Dne 4. 3. 1934 došlo k jejich spojení. Oficiální název pak byl Španělská falanga junt nacionálně syndika-

listické ofenzívy (Falanga Espanola de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista – FE de las JONS).

Třebaže falange nechyběl výbojný dynamismus, až do občanské války nehrála vážnější politickou úlohu, nýbrž stála na okraji politického života. V únorových volbách roku 1936 získala pouze 0,7% odevzdaných hlasů³. Její vliv však vzrostl, když se k ní v dubnu 1937 přihlásili vojenští pučisté pod vedením Franka. V letech 1939–42 plnila její Velká rada i funkci zákonodárního sboru, avšak po 2. světové válce její vliv upadal.

„Přes velké počáteční sympatie k fašismu a nacionalismu se generalissimus Franko klasickým fašistickým vůdcem nikdy nestal, a to zřejmě ani v počáteční fázi svého vzestupu. Jeho světonázor, redukovatelný na religión, Estado, propiedad y familia (víra, stát, vlastnictví a rodina), pocházel z ideové pokladnice Víctora Pradery, předválečného vůdce španělského tradicionalismu. Frankovi úplně chyběla Hitlerova a Mussoliniho touha po modernosti, po ustavení zcela nového a neopakovatelného historického řádu. Frankovými věrozvěsty nebyli Nietzsche či Marinetti, caudillo (vůdce) viděl svůj vzor v katolických veličnostech patnáctého století či v zámčivém správci největší říše století šestnáctého, Filipovi II. Pro Franka byl ideálem středověký univerzalizmus, založený na jedině pravé katolické víře, svět neotřesitelných jistot. Falangu Franko považoval pouze za výhodný nástroj pro případnou mobilizaci mas jako na Plaza del Oriente v Madridu, ale vždy se razantně bránil jakémukoliv pokusu falangistických fašistů ztotožnit základy režimu s jejich stranou“⁴.

Když se Revoluční výbor, kterému Alfons XI. II. předal moc, proměnil v prozatímní republikánskou vládu, byl do jejího čela postaven konzervativní Alcalá-Zamora jako záruka buržoazní kontinuity (záhy vystřídán levicovějším Azanou). Začala diskuse o návrhu nové ústavy. Ve výsledném textu byl zdůrazněn demokratický charakter režimu a zároveň byla pružně přiznána možnost transformace prostřednictvím autonomistických statutů (Estatutos regionales) na polofederální státní systém.

ÚSTAVA ŠPANĚLSKÉ REPUBLIKY (9. 12. 1931)

Ústavní listina se sestává z úvodního titulu (título preliminar), z titulů I–IX (títulos) a ze závěrečných přechodných ustanovení (disposiciones tran-

² NECKÁŘOVÁ, L.: Španělsko a lidová fronta 1931–1936, Praha, Academia, 1986, s. 66.

³ PEČENKA, M., LUŇÁK, P. a kolektiv: Encyklopedie moderní historie, Praha, Libri, 1998, s. 143.

⁴ CHALUPA, J.: Jak umírá diktatura, Votobia, 1997, s. 23.

sitorias). Celkem ji tvoří 125 článků (artículos).

ÚVODNÍ TITUL:

„Republika vytváří nedílný stát, slučitelný s autonomií obcí a regionů“ (čl. 1). Je zakotvena rovnost Španělů před právem, kastilština jako úřední jazyk a neexistence státního náboženství ve Španělsku.

TITUL I. (NÁRODNÍ ORGANIZACE):

Španělský stát se skládá z obcí spojených v provincie a z autonomních regionů (čl. 8). Obce (municipios) jsou autonomní ve svých kompetencích a volí si své obecní rady (ayuntamientos) všeobecným, rovným, přímým a tajným hlasováním (čl. 9). Jedna či více sousedních provincií se mohou rozhodnout pro statut autonomního regionu, přičemž návrh statutu schvaluje kongres (čl. 11 a 12). Sdružení (federación) autonomních regionů je nepřípustné (čl. 13). V kompetenci státu jsou vztahy mezi církvemi a státem, režim církví, vyhlášení války, diplomatická reprezentace, mírové smlouvy, režim kolonií a veškeré mezinárodní vztahy. Dále mořský rybolov, státní dluh, armáda, celní úmluvy, peněžní systém, obecný režim komunikací, letecké linky, pošta, telegraf, podmořské kabely, radio-komunikace, cizinecký režim, hranice, státní rozpočet, dohled nad výrobou a distribucí zbraní,...(čl. 14). Spadá do legislativy státu (legislar), ale může být realizováno (ejecutar) regionem podle pravomocí založených statutem: trestní, sociální, obchodní a procesní legislativa; co se týče civilní, tak forma manželství (forma de matrimonio),... Dále legislativa duševního a průmyslového vlastnictví, míry, váhy, těžební režim, zemědělství (pokud to zasahuje do národní ekonomiky), železnice, silnice, telefon, veřejné přístavy, vodstvo, lov, říční rybolov, tiskový režim, rádiovysílání,...(čl. 15). Co není předmětem úpravy článků 14 a 15, může spadat do legislativní kompetence autonomních regionů dle statutů schválených kortesy (čl. 16). Vláda republiky je oprávněna vydat nařízení (reglamentos) k provedení svých zákonů i v případě, že provedení přísluší regionu (čl. 20).

TITUL II. (OBČANSTVÍ)

TITUL III. (PRÁVA A POVINNOSTI ŠPANĚLŮ):

„Před právem nesmí činit výhodu původ (natura-leza), příslušnost (filiación), pohlaví, společenská třída, majetek, politické názory ani náboženství“ (čl. 25). Stát, regiony, provincie ani obce nepodporují ani finančně nezajišťují církve, náboženské instituce a asociace. Bude vydán zvláštní zákon stojící na těchto principech: rozpuštění církví nebezpečných pro stát, nemožnost církví vlastnit více majetku než potřebují, zákaz podnikání a vyučování pro církve, povinnost předkládat státu každoročně evidenci svých investic

v souladu se svými cíli, možnost znárodnění majetku řádů,...(čl. 26). Veškeré kultury mohou být prováděny soukromě, jejich veřejná manifestace musí být povolena (autorizadas) vládou (čl. 27).

Nikdo nesmí být zatčen či vězněn bez příčiny (por causa de delito). Každý zadržovaný bude propuštěn nebo odevzdán soudu do 24 hodin. Do 72 hodin po předání soudci musí být dotyčný uvězněn nebo propuštěn (čl. 29). Zaručuje se volnost pohybu a výběru bydliště, poštovní tajemství, právo petiční, svoboda podnikání a povolání, shromažďování se (agruparse) v pokoji a beze zbraní, právo demonstrovat, sdružovat se (asociarse),...(čl. 30-41). Občané mají právo svobodně šířit své názory a myšlenky a to jakýmkoli prostředky (cualquier medio de difusión) bez předchozí censury (čl. 34). Některá vyjmenovaná práva a svobody se mohou v předepsaného postupu pozastavit dekretem vlády v takovém případě, když si to vyžaduje bezpečnost státu. Ne však na dobu delší 30 dnů (čl. 42).

Manželství se zakládá na rovnosti obou pohlaví a je možné ho rozvést oboustranným souhlasem či žádostí jedné strany opřenu o iustu causu. Stát poskytuje ochranu nemocným, starým, těhotným ženám a dětem (čl. 43).

Veškeré bohatství země, ať je jeho vlastníkem kdokoli, podléhá zájmům národní ekonomiky. Jakýkoli majetek může být tedy znárodněn ve prospěch společnosti (bude poskytnuto odškodné), pokud zákon nestanoví jinak (čl. 44). Práce je pod právní ochranou. Republika zajišťuje každému pracujícímu podmínky pro důstojnou existenci (čl. 46). Základní školní stupeň (enseñanza primaria) je povinný a je funguje bezplatně. Republika zajistí všem ekonomicky potřebným přístup ke všem stupňům vzdělání. Církve mohou pod státním dohledem vyučovat své nauky ve svých institucích (čl. 48). Autonomní regiony mají právo vyučovat i ve svých jazycích, ale kastilština je povinná (čl. 50).

TITUL IV. (KORTESY):

Zákonodárství vychází z lidu, který ho realizuje prostřednictvím Kongresu poslanců (Congreso de Diputados – jde tu o jednokomorový systém, čl. 51). Volba poslanců se provádí všeobecným, rovným, přímým a tajným hlasováním (čl. 52). Pasivní volební právo mají všichni občané starší 23 let, kteří splňují podmínky volebního zákona. Délka poslaneckého mandátu jsou 4 roky (čl. 53). Poslanci jsou neodpovědní (inviolables=nedotknutelní) za své hlasování a názory, které šíří realizující svůj mandát (čl. 55). Mohou být zadrženi v případě „zjevného deliktu“ (en caso de flagrante delito, čl. 56). Rozpuštěný zákonodárský sbor se znovu schází s veškerou svou pravomocí, pokud prezident v zákonné lhůtě po jeho rozpuštění nevypsal nové volby (čl. 59). Zákonodárská iniciativa přísluší Kongresu poslanců a vládě (čl. 60). Kongres jmenuje ze svých řad Stálou radu kortesů (Diputación permanente

de Cortes), která se skládá maximálně z 21 členů tak, aby poměrně odpovídala zastoupení jednotlivých politických frakcí v kongresu (čl. 62). Ten může hlasovat o důvěře vládě, a to jak celé, tak i jednotlivým ministrům. Hlasování iniciuje alespoň 50 poslanců, k úspěšnému hlasování je třeba absolutní většina všech poslanců (čl. 64). Lid může hlasovat o zákonu prostřednictvím referenda, pokud o to požádá (pedir) alespoň 15 % voličstva. Z lidového hlasování je vyloučena ústava, její doplňující zákony, ratifikace mezinárodních dohod Společnosti národů, regionální statuty a fiskální zákony. Lid má také možnost iniciovat zákonodárný proces a předkládat návrhy zákonů k hlasování, pokud o to požádá alespoň 15 % voličů (čl. 66).

TITUL V. (PREZIDENT REPUBLIKY):

Prezident republiky je volen kongresem a voliteli zvolenými všeobecným, rovným, přímým a tajným hlasováním, které blíže určí zákon (čl. 68). Prezidentem může být zvolen občan starší 40 let s plnými občanskými a politickými právy (čl. 69). Nemohou být zvoleni vojáci, církevní hodnostáři a členové panovnických rodů jakékoliv země (čl. 70). Mandát trvá 6 let a tatáž osoba smí znovu obsadit úřad prezidenta až po dalších 6 letech (čl. 71).

Prezident republiky svobodně jmenuje a odvolává předsedu vlády (Presidente del Gobierno) a na jeho návrh ministry (čl. 75). Dále vyhláší válku, uzavírá mír, propůjčuje civilní a vojenské úřady, vydává „profesní tituly“ (expedir los títulos profesionales),..., kontrahuje s příslušným ministrem dekrety vlády za předpokladu, že jí byl schválen. Zároveň se může rozhodnout postoupit návrh dekretu kongresu, pokud se domnívá, že odporuje některému platnému zákonu. Prezident má právo učinit v případě ohrožení integrity a bezpečnosti státu obranná opatření, ze kterých bezprostředně (inmediatamente) skládá účty kongresu. Podepisuje mezinárodní smlouvy (čl. 76).

Prezident smí podepsat vyhlášení války jen v případech uvedených v Paktu společnosti národů, a jen tehdy, když již vyčerpal všechny neválečné obranné prostředky a soudní (judicial) prostředky Společnosti národů (čl. 77). Na návrh vlády vydává dekrety, nařízení a instrukce nutné pro provádění zákonů (čl. 79). Pokud nezasedá kongres, je prezident oprávněn na návrh vlády a s alespoň dvoutřetinovým schválením Stálé rady kortesů upravovat prostřednictvím dekretů materii jinak vyhrazenou kortesům. Avšak jen v akutních případech nebo vyžaduje-li to obrana státu. Tyto dekrety jsou provizorní a platí do doby, kdy o nich rozhodne kongres (čl. 80). Prezident smí rozpustit kortesy maximálně 2 X během svého funkčního období. V případě druhého rozpuštění je první záležitostí nového kongresu posouzení nutnosti tohoto rozpuštění. Pokud rozhodne negativně, je současně sesazen prezident republiky (čl. 81). Do 15 dnů po sankcionování zákona kortesy je zákon vyhlášen prezidentem. Ten ho mů-

že kongresu vrátit s odůvodněním. Pokud ho následně schválí dvoutřetinová většina hlasujících poslanců, nemůže ho již vrátit. Pokud zákon schválí stejná většina hned napoprvé, zákon je vyhlášen okamžitě bez lhůty (čl. 83).

TITUL VI. (VLÁDA):

Vládu tvoří předseda vlády (Presidente del Consejo) a ministři (čl. 86). Pro členy vlády platí ustanovení čl. 70 jako pro prezidenta republiky (čl. 87). Členové vlády nesmějí vykonávat žádnou jinou profesi (čl. 89). Vláda vypracovává návrhy zákonů, které se podstupují parlamentu, schvaluje dekrety, vykonává nařizovací pravomoc, kontrahuje, usnází se o všech záležitostech veřejného zájmu (čl. 90). Je odpovědná kongresu, celá i individuálně (čl. 91).

TITUL VII. (JUSTICE):

Republika zaručuje (asegura) spravedlnost zdarma pro ekonomicky potřebné. Soudci jsou nezávislí, podléhají jen zákonům (čl. 94). Když nějaký soud narazí při aplikaci práva na zákon, který považuje za v rozporu s ústavou, obrátí se na Ústavní soud (El Tribunal de Garantías Constitucionales, čl. 100). Zákon stanoví prostředky na ochranu proti nezákonným zásahům státní správy (čl. 101). O amnestiích rozhoduje parlament, generální milost se neuděluje (čl. 102). Lid se podílí na výkonu spravedlnosti prostřednictvím instituce tzv. **Přísežné poroty** (Jurado), jejíž funkce a organizace bude předmětem zvláštního zákona (čl. 103). Všichni Španělé mají právo na odškodnění za chyby justice na nich spáchané (čl. 106).

TITUL VIII. (VEŘEJNÉ FINANCE)

TITUL IX. (ÚSTAVNÍ ZÁRUKY A REFORMY ÚSTAVY):

Ustavuje se Ústavní soud (čl. 121). Skládá z několika určených úředníků, volených představitelů regionů, 4 profesorů práv,... (čl. 122). K reformě ústavy může dojít na návrh vlády nebo jedné čtvrtiny členů parlamentu. Současně s ním je podán konkrétní návrh změn ústavy. Pokud sněmovna absolutní většinou rozhodne o reformě, automaticky se rozpouští a za 60 dní se vyhlásí nové volby. Nový kongres rozhodne o reformě a funguje dále (čl. 125).

DISPOSICIONES TRANSITORIAS (PŘECHODNÁ USTANOVENÍ)

KONEC REPUBLIKY

Antiklerikalismus, který byl zapracován do ústavního textu, se projevil v sekularizaci školství, principch hospodaření církví a celkové minimalizaci jejich

vlivu (přes demokratické množné číslo šlo téměř výlučně o katolickou církev). Tradiční instituce rodiny byla napadena článkem o rozvodu, který vyvolal v zemi morální pobouření. Hlavními problémy vlády byly kromě náboženské otázky zejména agrární reforma a postavení Katalánska.

Agrární reforma měla postihnout systém latifundií prostřednictvím určení rozsahu zemědělských pozemků a oddělení jejich nadbytečných částí. Po odpovídajícím peněžitém odškodnění bývalých majitelů měli svůj podíl půdy získat i sezónní dělníci a nájemci. Jako taková ovšem provedena nebyla.

V případě Katalánska, které svůj autonomní statut dostalo již v roce 1932, se na autonomní regionální vládu (ve statutu je zakotven i vlastní parlament) přesouvala správa, kultura a hospodářská aktivita regionu, zatímco do kompetence španělského státu spadaly zahraniční vztahy, armáda a veřejný pořádek. Ke katalánskému problému přibyl i problém Baskicka. Azanovsko-socialistická vláda (1931–33) přistupovala ke Kataláncům a Baskům rozdílně a zamítla Baskům dva návrhy autonomního statutu. Po vyvrcholení politické krize a následných volbách vybuchl baskický nacionalismus naplno v podobě revoluční stávk.

Prezident Alcalá Zamora rozpustil na podzim 1933 kortesy a vyhlásil na listopad nové parlamentní volby. Dle oficiálních výsledků dostaly CEDA a k ní se přimykající skupiny 3 345 504 hlasů a 213 mandátů, centristické strany (především radikálové a Katalánská liga) 806 304 hlasy a 162 míst v kortesech, strany levých republikánů a socialisté 3 375 432 hlasy (97 míst) a komunisté okolo 400 000 hlasů a 1 místo⁵. Majoritní systém zabezpečoval většinu koalici pravicových stran. Vstup tří cedistických ministrů do Lerrouxovy radikální vlády v říjnu 1934 se stal záminkou pro výbuch, který se v socialistické režii připravoval během celého léta, a jenž zasáhl důležité oblasti země. Katalánsko dokonce vyhlásilo samostatnou republiku.

Když centristicko-radikální vláda zvítězila nad revolučním hnutím, tak nedošlo k žádným výrazným represím; při potlačování nepokojů v Asturii byly vynešeny pouze tři rozsudky smrti, zatímco povstalci v Barceloně vyvázli bez újmy⁶. Je však pravda, že v následujících měsících byla uvězněna řada lidí, což po obnovení ústavních záruk poskytlo proletářským organizacím prostor k rozsáhlé propagandistické kampani. Přes snahy o reorganizaci vlády na širším základě (přizvání agrárníků, Ligy a dalších), bylo nutné po prosincové krizi 1935 rozpustit parlament a vypsat na únor 1936 nové volby, které znamenaly vítězství

pro před volbami ustavivšivse Lidovou frontu (Frente Popular). Tu sestavila KSS, Španělská socialistická dělnická strana, leví republikáni, katalánští republikáni a Dělnická strana marxistického sjednocení⁷.

Politická scéna se bohužel již od vydání ústavy silně polarizovala a parlamentní spory se často vyřizovaly „na ulici“ prostřednictvím poloprofesionálních zabitých komand na obou stranách. Politické vraždy se staly běžnou praxí.

„Ačkoli strany Lidové fronty zvítězily, dostaly ve skutečnosti méně než 50 % všech odevzdaných hlasů. Levice zamítla detailní postup předepsaný ústavou, jako například čekat na výsledky druhého skrutinia, a vytvořila vládu hned den po prvním kole. Ještě téhož dne došlo k vypalování kostelů a klášterů. V Orvietu byla rozpuštěna věznice. V parlamentu zahájila levice kampaň proti poslancům CEDA a zbavovala je funkcí pro údajné nepřístojnosti“⁸.

Rysem celého vývoje byl rychle rostoucí vliv komunistů. V květnu začali anarchisté a stávkující členové nově vzniklé revoluční Dělnické strany marxistického sjednocení⁹ obsazovat továrny, zemědělci zabírali velké statky (zvláště v Extremaduře a Andalusii) a rozdělávali si půdu. Poslední kapkou, jíž pak nádoba přetekla, bylo, když se 11. července našla mrtvola pravicového politika Calva Sotela, kterého nejspíše zavraždily levicové úderné gardy jako odvetu za zabití dvou svých příslušníků pravicovou bandou¹⁰.

KŘÍŽOVÁ VÝPRAVA (LA CRUZADA)

„Státní převrat byl připravován od března 1936. Skličující obraz anarchie v celé zemi, demagogie vlády (poprvé byli přizváni komunisté), která hlásala potřebu 'republikanizovat spravedlnost' a přitom byla stále více vtahována do takzvané 'spontánní revoluce' svých marxistických spojenců, v jejímž důsledku se prohlašovala za 'bojovníci proti fašismu' (za fašistické označovala celé Španělsko, které nebylo součástí Lidové fronty), porušování dohodnutého programu a opakované výzvy k revoluci, která si brala za příklad údésné kampaně jako například 'Rudá Asturie' – to všechno vyvolávalo podrážděné reakce velitelského důstojnického sboru, který od první chvíle adresoval vládě důrazná varování“¹¹.

Povstání z roku 1936 a následné občanské válce správně neporozumíme, pokud je budeme chápat v li-

⁵ NECKÁŘOVÁ, L.: Španělsko a lidová fronta 1931–1936, Praha, Academia, 1986, s. 71.

⁶ Došlo jen k dočasnému pozastavení platnosti katalánského statutu.

⁷ ŽALOUDEK, K.: Encyklopedie politiky, Praha, Libri, 1996, s. 220.

⁸ JOHNSON, P.: Dějiny 20. století, Praha, Rozmluvy, 1991, s. 320.

⁹ POUM – Partido obrero de unificación marxista.

¹⁰ JOHNSON, P.: Dějiny 20. století, Praha, Rozmluvy, 1991, s. 320–321.

¹¹ UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 699.

ni tradičních vojenských vzpour, jejichž posledním příkladem byl Sanjurjev pokus v roce 1932. Povstání z roku 1936 se totiž dotýkalo značného počtu obyvatelstva, které nemělo s armádou nic společného, to znamená početných skupin, které se cítily být poškozeny a znásilněny levicovými přehmaty. Je třeba proto poopravit zjednodušené schéma, podle kterého bývá tříletá válka redukována na boj mezi pokrokovým Španělskem a černým Španělskem starých a reakčních oligarchií. Profesor Murillo napsal:

„Na straně nacionalistů převládala koncepce středostavovského Španělska; na republikánské byl zase učiněn pokus překrýt anarchistické, syndikalistické či komunistické tendence praporem pokojného evropského buržoazního liberalismu, který oklamal mnohé důvěřivé duše“¹².

Nacionalistická generace roku 1936 měla pocit, že se bortí veškeré základy, na nichž stál smysl jejího života – náboženská víra, úcta k minulosti a přesvědčení o nedělitelnosti vlasti. Ovšem náboženská víra hrála nepochybně nejdůležitější roli. Republika přispěla k vypuknutí občanské války tím, že od počátku přehlížela náboženské přesvědčení obyčejných Španělů. K dalšímu prohloubení tohoto problému přispělo násilné pronásledování církve a jejích představitelů, které dosáhlo neslýchaných rozměrů v průběhu války, ale které ve skutečnosti začalo již mnohem dříve. Datum povstání bylo s konečnou platností stanoveno na 17. července 1936.

Válka začala na marockém pobřeží, v Melille, v 5 hodin odpoledne. Následujícího dne, dříve než vlada stačila zareagovat, se k povstalcům připojily všechny vojenské divize na poloostrově. Revoluční řádění v republikánské zóně, které se vyznačovalo mimo jiné boji mezi různými dělnickými organizacemi, nedostatečnou kázní a vedením¹³, velice záhy umožnilo nacionalistům rozbít počáteční rovnováhu sil a využít tento faktor ve svůj prospěch.

Vývoj vojenských událostí urychlil vývoj politický a přispěl k ustavení vlády sjednocení, ve které byli zastoupeni představitelé všech společně bojujících sil (tedy nejen členské organizace Lidové fronty). Levičák Largo Caballero sestavil kabinet ze socialistů, komunistů, buržoazní levice a také z jednoho baskického katolíka a čtyř anarchistů. Na oplátku za vstup Basků do vlády byl uznán autonomní statut Baskicka.

Na jaře 1937 došlo k válce uvnitř levice, a to v Barceloně mezi komunisty na jedné a revoluční marxistic-

kou stranou POUM s anarchisty na straně druhé. Bezprostřední záminkou jako u hlavní občanské války byla politická vražda předního komunisty Roldána Cortady, kterého 25. dubna zastřelila buď anarchistická kontrolní hlídka, anebo agent kominterny Ernö Gerö. Svazek padělaných dokumentů usvědčujících POUM z fašistické zrady byl uložen do kufru jakoby zapomenutého v Geroně¹⁴. Caballerovo odmítnutí rozpustit milice POUM poskytlo bezprostřední záminku k jeho sesazení. Jakmile byl předsedou vlády ustanoven Negrín, komunisté zabrali ministerstvo vnitra a všechna důležitá policejní a polovojenská stanoviště a pustili se do vyrovnávání účtů. Došlo k ozbrojeným srážkám v ulicích Barcelony¹⁵. Následovalo masové zatýkání „trockistů“ a jejich popravy.

Franko lépe využíval lidských a materiálových zdrojů, protože vedl především válku vojenskou a nikoli jako republikáni politickou. Nikdo mu tak nevedl ruku a nikdo ho ideologicky nemanipuloval. Dále si zajistil nezávislost na zahraničních spojencích. Podarilo se mu totiž získat většinu dodávek ze zahraničí na úvěr. Tím si zajistil, že jak Německo, tak Itálie měly silný praktický zájem na tom, aby válku vyhrál Franko a mohl pak splatit své dluhy. Republikáni naopak platili Stalinovi ve zlatě a ten dodávky na podzim 1938 zastavil. Z hlediska republiky bylo ještě katastrofálnější, že Stalin, i když se mu platilo hotově, trval na politických podmínkách za to, že zbraně vůbec dodává¹⁶. Když začala válka a jejich potřeba se stala velice naléhavou, vliv španělské komunistické strany velice stoupl. To by snad ani tak neváhalo, kdyby byla nezávislá.

VZNIKÁ NOVÝ ŘÁD

Na území nacionalistů se postupně koncentrovalo vojenské a politické vedení v ruku generála Franka, který byl 1. října 1936 jmenován šéfem státu a generalisimem pozemních, námořních a leteckých vojsk. Toto soustředění vedoucích funkcí v jedné osobě se do určité míry shodovalo s obdobným procesem koncentrace moci v ruku Larga Caballera na republikánském území. Národní Španělsko rozvíjelo politiku „selektivní restaurace“, kde šlo o rušení většiny zákonodárství republiky nebo jeho modifikaci v souladu s nábožensko-morálními principy „španělské tradice“. Franko neustále upevňoval svou politickou moc a po přijetí titulu „Vůdce“¹⁷ se stále zřetelněji rýsovala nová státní koncepce. Ta kladla veliký důraz na sociální

¹² UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 700.

¹³ Situaci sice časově o trochu později, ale detailně popisuje prostřednictvím svých zážitků např. GEORGE ORWELL ve své knize Hold Katalánsku, Praha, Svoboda, 1991.

¹⁴ JOHNSON, P.: Dějiny 20. století, Praha, Rozmluvy, 1991, s. 329.

¹⁵ Bezprostřední popis pouličních bojů podává GEORGE ORWELL: Hold Katalánsku, Praha, Svoboda, 1991, kap. XI.

¹⁶ JOHNSON, P.: Dějiny 20. století, Praha, Rozmluvy, 1991, s. 327.

¹⁷ Caudillo – viz. mince: „Francisco Franco Caudillo de Espana por la gracia de Dios“ – F. F. Vůdce Španělska z milosti boží.

obsah, který o rok později v březnu 1938 dostal podobu takzvaného Pracovního kodexu.

PRACOVNÍ KODEX (FUERO DEL TRABAJO, 9. 3. 1938)

Jde o deklaraci principů nového sociálně-ekonomického řádu, kterou tvoří úvod a 16 bodů.

„Obnovující katolickou tradici sociální spravedlnosti a vyššího lidského smýšlení, která spoluvytvářela (informó) naši slavnou minulost, stát přebírá úkol zajistit Španělům vlast, chléb a spravedlnost“ (část úvodní proklamace). Dále je v úvodu hospodářství prohlášeno za „podřízené lidské důstojnosti“ a při realizaci deklarovaného „se bude mít na paměti jednota, svoboda a velikost Španělska“. „Španělský stát formuluje tyto proklamace, které se promítnou (inspirarán) do jeho sociální a ekonomické politiky. To vše pro spravedlnost pro ty, kteří díky svému pracovnímu úsilí pro svou vlast představují nejvyšší šlechtu této země“ (část úvodní proklamace).

Práce jako společenská potřeba bude bez výjimky vyžadována po všech jako příspěvek k národnímu blahobytu (bod I, čl. 5). Právo a povinnost pracovat se zde objevuje vícekrát. Slibují se nejrůznější sociální výhody a ochrana pracujících, hlavně v bodu II. Je to zkracování pracovní doby, zákaz noční práce žen a dětí, pracovní zákonodárství, minimální mzda, pracovní univerzity a instituty, ... Den 18. 7. se prohlašuje za státní svátek „Slavného povstání“ (Glorioso Alzamiento, bod II, čl. 4). Deklarace se obrací na různé skupiny obyvatel a slibuje, co všechno jim stát poskytne (např. každé venkovské rodině pozemek – bod V, čl. 4) a jak o ně bude prostřednictvím nejrůznějších dotací a bezplatných služeb pečovat. Prostřednictvím půjček stát slibuje podporovat a udržovat především malé vlastnictví a podnikání (bod IX, čl. 1). Soukromou iniciativu prohlašuje za „pramen ekonomického života národa“ (bod XI, čl. 6). Všechny formy majetku jsou podřízeny vyšším zájmům národa, jehož prostředníkem je stát (bod XII, čl. 1). Ovšem rodinný majetek se považuje za nezabavitelný (inembargable, bod XII, čl. 3). Bod XIII. se věnuje problematice organizace tzv. vertikálních odborů, organizací „reprezentujících“ pracujících. Body 15 a 16 vyzdvihují hrdinství svých bojujících vojáků a slibují jim dobré pracovní umístění do budoucna.

Veškeré snahy o sociální regeneraci země byly dlouho limitovány zejména katastrofálním dědictvím válečných let. Například v oblasti průmyslu a zemědělství teprve v roce 1955 dosáhly výkonnostní ukazatele úrovně let 1931–1935¹⁸. Frankistický stát navíc brutálně zasahoval do ekonomických dějů. Po vzoru italského

korporativismu se zrodil do ekonomiky mocně intervenující INI (Instituto Nacional de Industria – Národní institut pro průmysl). Systém přidělů (racionamiento) nejdůležitějšího spotřebního zboží a potravin byl zrušen až v roce 1951¹⁹.

2. SVĚTOVÁ VÁLKA

Zákon o politické odpovědnosti z 9. února 1939 skoncoval s „rudou revolucí“: čtyřicet stran, odborových organizací a sdružení, stejně jako zednářských loží bylo postaveno mimo zákon. V březnu následujícího roku byla ustanovení tohoto zákona potvrzena tzv. Zvláštním zákonem proti svobodným zednářům a komunismu. Vzhledem k průběhu světové války a činnosti emigrantů byl v březnu 1941 ještě přijat Zákon o bezpečnosti státu, který stanovil trest smrti za zločiny zrady, vyjmenované v trestním zákoníku.

Represivní legislativa předpokládala přímo „přestavbu“ minulosti. Aby se mohlo v tomto duchu účinně postupovat, bylo nutno s ohledem na ideologickou přípravu nových generací transformovat školství. Dekret z 29. července 1939 nařizoval učitelům uvést výuku do souladu s dogmatem, morálkou a Kanonickým právem. Co se týče pozemkového vlastnictví, Vicens Vives je toho názoru, že „národně-syndikalistický režim se snažil řešit problém španělského zemědělství spíše prostřednictvím kolonizace než přerozdělování“²⁰. Dne 7. září 1939 bylo každopádně rozhodnuto o navrácení usedlostí zabraných Institutem pro agrární reformu zpět do rukou velkostatkářů, přičemž jeho pravomoce převzal podle dekretu z 18. října Národní osidlovací institut.

Co se týče nové světové války, v nacionalistickém táboře se rýsovaly dvě tendence přístupu k ní. Zastánci první tžili k mocnostem Ose, především Itálii, ti druzí se pak pokoušeli o smířlivý vztah s Velkou Británií. Caudillo byl však pevně rozhodnut držet se stranou nepřátelského měření sil. Ve vztahu k Ose byla prováděna politika „přátelství bez závazků“, a to bez ohledu na její nátlak. To se typicky projevilo v průběhu neúspěšné bitvy o Anglii, kdy jediná činnost Španělska směřovala k zajištění Marockého protektorátu (prozatímní obsazení Tángeru v červnu 1940). Zásadní změna válečné situace v roce 1942 (odložení tažení na východního Středomoří a válka na východě) poněkud oslabila nebezpečný ráz těchto diplomatických souvislostí. Hrabě de Jordana zahájil jako ministr zahraničních záležitostí sblížení Španělska se spojení a umožnil anglo-americké vylovení v Africe v září 1942. Po vytvoření Iberského bloku, ve který vyústila politika portugalsko-španělského přátelství (klíčovou

¹⁸ UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 713.

¹⁹ CHALUPA, J.: Jak umírá diktatura, Votobia, 1997, s. 36.

²⁰ UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 713.

roli sehrála již během občanské války), se madridská vláda pokusila, i když neúspěšně, zprostředkovat mír mezi zeměmi Osy a západními velmocemi.

V závěrečné etapě války se Španělsko řídilo tezí, že válka má dvě roviny. Na jedné straně tu byl boj proti SSSR, ve kterém podporovalo Německo (výrazem tohoto postoje byla účast tzv. Modré divize v bojích na východní frontě), a na druhé straně boj mezi západními demokraciemi a fašismem (v tomto případě se španělský princip neválcíci strany postupně měnil ve sblížení se západními demokraciemi). V důsledku japonských násilností na Filipínách se španělská vláda dokonce rozhodla přerušit s Japonskem diplomatické vztahy²¹.

Ovšem skutečnost, že mírová jednání probíhala ve znamení partnerství SSSR se západními zeměmi, měla pro Španělsko velice vážné důsledky. Rok 1945 byl pro něj rokem diplomatické izolace, kterou posléze potvrdila OSN. Klíčovým faktorem v následujících letech byl proces sblížení se Spojenými státy.

Institucionální vývoj režimu do počátku 40. let

Prvním politickým orgánem nacionalistického Španělska byl **Výbor národní obrany** (předsedal mu generál Cabanellas), který byl nejvyšším představitelem státní moci až do 1. října 1936. Toho dne byl vydán dekret o jmenování generála Francisca Franka šéfem státu a generalisimem pozemních, námořních a leteckých vojsk. Prvním politickým aktem budoucího caudilla (vůdce) bylo vytvoření **Odborného státního výboru**, který tvořilo sedm komisí (šlo o jakési období ministerstev). Základním mezníkem v institucionálním vývoji nového státu bylo vydání Dekretu o sjednocení v březnu 1937, který spojil v jeden celek obě velká politická a ideologická jádra na straně povstalců, do nichž se během války sjednocovaly nejrůznější bojová seskupení, falangisty (FE de las JONS) a monarchisty (karlistická *Comunión Tradicionalista*) pod názvem **Tradicionalistická španělská falanga a Výbory pro nacionálně syndikalistickou ofenzívu** (Falanga Espanola Tradicionalista y de las JONS – FET y de las JONS). Zanedlouho se generál Franko stal po armádě a vládě nejvyšším představitelem i této organizace. Všechny ostatní politické strany a organizace byly rozpuštěny. Profesor Xifra Herás napsal:

„FET y de JONS byly chápány jako prostředník mezi společností a státem, jejichž úkolem bylo tlumočit státu lidové tužby a lid seznamovat pomocí politicko-morálních čtností služby, hierarchičnosti a bratrství s myšlenkovým duchem státu. Šéf státu převzal vedení hnutí a jeho milice“²².

Ještě před skončením občanské války byl v lednu 1938 počáteční Odborný státní výbor nahrazen **vládou s ministerstvy** (sídlila v Burgosu), v níž úloha předsedy připadla šéfovi státu. Zároveň došlo ke koncentraci legislativních a výkonných pravomocí, podle kterých veškerá rozhodnutí šéfa státu měla mít „na návrh příslušného ministra a po projednání ve vládě účinnost zákona, pokud se tento týká základní státní struktury či představuje základní normu právního uspořádání země; v dalších případech se tak děje formou dekretů“²³. Toto klíčové zmocnění bylo potvrzeno a zakotveno v zákoně z 8. srpna 1939. Jestliže se nový stát přihlásil k programovým zásadám formulovaným v šestadvaceti bodech Španělské falangy, pak dalším důležitým vyjádřením tohoto postoje, pokud jde o sociálně-ekonomické cíle režimu, byl již rozebraný Pracovní kodex, který zakotvil princip podřízenosti ekonomiky politice a státní intervencionismus založený na účtě k právům jednotlivce. Zákonem ze 17. července 1942 byly vytvořeny Španělské kortesy.

ZÁKON O USTAVENÍ KORTESŮ (LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES, 17. 7. 1942)

Zákon ustavuje parlamentní orgán Španělské kortesy (Las Cortes Espanolas). Do této doby vykonávala funkci legislativního orgánu tzv. Velká rada falangy.

Podle prvního článku jsou kortesy nejvyšším orgánem participace lidu na úkolech státu. Vznik kortesů neznamenal popření legislativních pravomocí šéfa státu, nýbrž vytvoření reprezentativního orgánu, jehož úkolem byla příprava a vypracování zákonů. Byl tvořen stálými a volenými zástupci (na 4 roky). Těmi volenými byli zástupci národních odborových centrál, městských rad (každá radnice volila jednoho člena ze svých řad), různých školských institutů, vědeckých sdružení a oficiálních obchodních komor. Druhou skupinu tvořily osoby, „které vzhledem ke svému církevnímu, vojenskému, úřednímu či společenskému postavení, anebo s ohledem na jejich významné služby Španělsku, jmenuje šéf státu v počtu nepřevyšujícím 25 osob“ (čl. 2). Poslanci nesmí být osoby politicky nezpůsobilé (inhabilitación política, čl. 3).

O čtyři roky později byla struktura kortesů pozměněna zákonem ze 17. července 1946.

Vyhlášení tříčlankového **Zákona o národním referendu** v říjnu 1945, **Kodexu Španělů** v červenci 1946 a **Zákona o nástupnictví hlavy státu** o devět dnů později mělo demonstrovat „demokratizaci“ režimu, úzce provázanou s vývojem mezinárodní situace, o které bude ještě řeč.

²¹ ELLWOOD, M.: Spanish fascism in the Franco era, London, Maxmillan Press, 1987, s. 96.

²² UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 717.

²³ UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 717.

ZÁKON O NÁRODNÍM REFERENDU (LEY DE REFERENDUM, 22. 10. 1945)

Na základě tohoto zákona je šéf státu v případě „nejistoty před vydáním určitého zákona“ (trascendencia de determinadas Leyes) či pokud to veřejný zájem požaduje, oprávněn za účelem lepší služby vlasti podstoupit kortesy připravený návrh zákona lidovému hlasování (čl. 1). Hlasování se účastní všichni občané starší 21 let (čl. 2). Vláda se zmocňuje k bližší specifikaci výkonu tohoto práva (čl. 3).

KODEX ŠPANĚLŮ (FUERO DE LOS ESPANÓLES, 17. 7. 1946)

Kodex tvoří úvodní titul (título preliminar) a dva tituly (práva a povinnosti Španělů, výkon a záruka práv), které se dále dělí celkem na 36 článků (artículos). V úvodním titulu kodexu se praví: „Španělský stát prohlašuje za základní princip své činnosti úctu k důstojnosti, nedotknutelnosti a svobodě lidské bytosti.“

První titul obsahuje práva a povinnosti Španělů. „Španělé jsou povinni věrnou službou vlasti, loajalitou šefovi státu (Jefe del Estado) a poslušností zákonům“ (čl. 2). Zaručuje se rovnost před zákonem (čl. 3), právo na přístup ke vzdělání pro všechny (čl. 5), právo na práci a konečně náboženská tolerance. Ovšem za státem chráněné je prohlášeno pouze katolické náboženství (čl. 6). Španělé jsou povinni vojenskou službou (čl. 7) a dále přispívat do veřejných fondů (čl. 9). Zaručena je svoboda projevu a myšlení „pokud tyto nepodkopávají základní principy státu“ (čl. 12). Všichni Španělé mohou zastávat veřejné funkce i úřady dle svých schopností a zásluh (čl. 11). Obsažena je i svoboda poštovního styku, poštovní tajemství (čl. 13) a svoboda volby místa bydliště (čl. 14). Lze se svobodně shromažďovat a sdružovat pokud je účel přípustný a není v rozporu se zákony (čl. 16). Zaručena je též nedotknutelnost soukromí. Žádný Španěl nesmí být nezákonně zadržen a každý zadržený musí být do dvaasedmdesáti hodin propuštěn nebo předán soudním orgánům (čl. 18). Článek 19 hovoří o procesních právech Španělů, jež jsou rovněž zaručena. Co se týče manželství, to jest nerozlučitelné. Podporovány státem jsou především početné rodiny (čl. 22). V souladu se zásadami proklamovanými již v Pracovním kodexu jsou potvrzeny též nejrůznější sociální jistoty. Je to právo na zabezpečení v případech stáří, nemoci, mateřství, pracovních úrazů, invalidity, nucené pracovní výluky a dalších rizikových situací, které mohou být předmětem sociálního zabezpečení (čl. 28). Je respektováno a chráněno soukromé vlastnictví, které je však podřízeno „potřebám národa a obecnému blahu“ (čl. 30).

Druhý titul obsahuje mezi dalšími dva články, kte-

ré výkon souboru práv a povinností dále specifikují. První varuje, že „výkon práv přiznaných kodexem nesmí narušovat duchovní, národní a sociální jednotu Španělska“ (čl. 33), druhý upozorňuje na možné pozastavení určitých práv a svobod (svoboda projevu, poštovní tajemství, svoboda pohybu, domovní svoboda, svoboda shromažďování a sdružování, zatčení jen na základě zákona a proces do 72 hodin) prostřednictvím vládních dekretů–zákonů, „které přesně vymezují rozsah a délku platnosti příslušného opatření“ (čl. 35).

Na „přímé hlasování“ podle Zákona o národním referendu došlo poprvé v roce 1947, kdy byl přijat důležitý Zákon o nástupnictví hlavy státu.

ZÁKON O NÁSTUPNICTVÍ HLAVY STÁTU (LEY DE SUCESIÓN EN LA JEFATURA DEL ESTADO, 26. 7. 1946)

V jeho prvním článku se praví, že Španělsko, „katolický, sociální a zastupitelský stát“, se v souladu se svou tradicí „ustanovuje jako království“. Druhý článek stanovuje, že „titul hlavy státu přísluší vůdci Španělska a Křížového tažení, generalísimovi vojsk, donu Franciscovi Frankovi Bahamondemu“. Franko je oprávněn navrhnout kortesům svého nástupce na titul krále či regenta (čl. 6). Zákonem se ustavuje tříčlenná Regentská rada (Consejo de Regencia) pověřená předat po Frankově smrti pravomoci šefa státu jeho nástupci. Dále se ustavuje Rada království (Consejo del Reino), která slouží jako poradní orgán šefa státu zvláště při obsazování vysokých státních úřadů (čl. 5). V osmém článku se říká, že „pokud nebyl předem jmenován nástupce, a hlava státu zemře či je nezpůsobilá vykonávat svůj úřad, Regentská rada určí na tajném a nepřerušovaném zasedání alespoň dvěma třetinami hlasů osobu z královského rodu, kterou musí v souladu s tímto zákonem a nejvyššími zájmy vlasti představit kortesům, které rozhodnou o královském titulu“.

V roce 1948 se šéf španělského státu a barcelonský hrabě don Juan Bourbonický dohodli, že Juanův nástupce don Juan Carlos bude vychován ve Španělsku.

Proces institucionalizace režimu významně postoupil 17. května 1958, kdy šéf státu vyhlásil Zákon o principech národního hnutí²⁴.

ZÁKON O PRINCIPECH NACIONÁLNÍHO HNUTÍ (LEY DE PRINCIPIOS DEL MOVIMIENTO NACIONAL, 17. 5. 1958)

Zákon definuje nejvyšší hodnoty a základní principy, ke kterým se režim oficiálně hlásí. Skládá se z úvodu a 12 článků.

První článek praví, že „služba jednotě, velikosti a svobodě vlasti je svatá povinnost a společný úkol

²⁴ Známý též jako „Základní zákon království“.

všech Španělů. Národ považuje za známku cti poslušnost božímu zákonu podle nauky svaté církve katolické, jediné pravé apoštolské a římské a důvěře národa, která bude determinovat (inspirará) jeho zákonodárství“ (čl. 2). „Celistvost Španělska a jeho nezávislost jsou nejvyšší potřeby španělského společenství. Armády země, záruka její bezpečnosti a výraz hrdinství jejího lidu, musí být silné pro co nejlepší službu vlasti“ (čl. 4). „Španělský stát je tradiční, katolickou, sociální a reprezentativní monarchií“ (čl. 7). „Reprezentativní charakter společenského řádu je základním principem veřejných institucí. Participace lidu na úkolech legislativy a dalších funkcích obecného zájmu se realizuje skrze rodinu, obec, syndikát a dalších útvarů organické reprezentace, které za tímto účelem uznává zákon. Jakákoli politická organizace mimo tento reprezentativní systém je považována za ilegální. Všichni Španělé mají přístup k veřejným funkcím dle svých schopností a zásluh“ (čl. 8). Dále jsou opět deklarovány nejrůznější sociální vymoženosti (právo a povinnost pracovat, ...), státní podpora soukromé ekonomické iniciativy, ... V závěru jsou principy zákona prohlášeny za věčné a nezměnitelné. Zákon, jenž by odporoval jakémukoli obsaženému ustanovení, je nulitní.

MEZINÁRODNÍ IZOLACE A „ZLATÝ VĚK“ REŽIMU

Těsně po skončení války dopadly na španělský režim plnou silou důsledky partnerství mezi Západem a SSSR. Zřetelná hrozba, naznačená prostřednictvím mexické delegace na konferenci v San Franciscu, byla konkretizována protokolem z postupimské konference z července–srpna 1945, v němž se uvádí, že žádná ze tří mocností nebude brát zřetel na jakoukoli žádost současné španělské vlády o vstup do OSN. Izolace ze strany vítězných mocností současně odsouvala frankistickou diktaturu na okraj případného podílu na Marshallově plánu. Zatímco ostatní země řešily své problémy spojenými silami, osamělá španělská vláda dále rozvíjela plány ekonomické soběstačnosti, které měly smysl ve válečné ekonomice, v okamžicích naprosté nezbytnosti.

Ještě před skončením světové války byl v Mexiku ustanoven Osвобоzenecký výbor prosazující vyhnání Franka za pomoci spojenců, které by umožnilo vyhnout se případné revoluci²⁵. Činnost emigrantů mohla být úspěšná, pokud by se jí dostalo rozhodné podpory v OSN. Mezinárodní shromáždění se ale po odsouzení španělského režimu omezilo na doporučení odvolat ze země velvyslance a na označení režimu za „hrozbu míru“ (11. prosince 1946). Avšak znepokojení šířící se na Západě v souvislosti s postupem komunistů v jiných částech Evropy bylo pro režim výhodné.

Brzy se tak v mezinárodním diplomatickém obklíčení díky rostoucímu napětí mezi Západem a Východem, strategické poloze Španělska, a také díky iniciativě argentinského prezidenta Peróna objevily první trhliny. Francie otevřela své hranice 9. února 1950, v březnu byl podepsán protokol mezi Frankem a Perónem. Dva měsíce nato uzavřelo Španělsko první obchodní dohody s Francií a Anglií. Vojenské kruhy USA postupně zahrnují Španělsko do plánů pomoci „svobodnému světu“. Senátor Chan Gurney, předseda Komise pro ozbrojené síly při americkém Kongresu, prohlásil:

„Všichni, kdo se brání komunismu, musí chápat, jak důležitý je vstup Španělska do Spojených národů“²⁶.

Španělsko–americká dohoda z 5. července 1950 otevřela etapu vzájemného sblížení a již v srpnu odhlasoval americký Kongres první úvěr pro Španělsko. V říjnu byl v OSN schválen návrh Dominikánské republiky na anulování „klasifikace“ režimu z roku 1946. Pátého listopadu OSN slavnostně schválilo obnovení diplomatických vztahů, čímž pouze stvrdilo existující situaci. Roku 1953 byla uzavřena španělsko–americká bilaterální smlouva, kterou následovala další rozsáhlá hospodářská pomoc. Brzy po oficiální návštěvě státního sekretáře USA Fosteru Dullese v El Pardu 1. listopadu 1955 vstoupilo Španělsko do OSN.

Již v roce 1953 se Frankovi navíc podařilo uzavřít konkordát se Svatým otcem. Caudillo si vyhradil právo jmenovat domácí biskupy a Vatikánu se dostalo ujištění, že obrovský vliv, který měla španělská katolická církev na vzdělávání a výchovu svých oveček, zůstane zachován, a bude dokonce ještě posílen.

Ekonomická liberalizace a silící otevření se světu ovšem současně znamenaly oslabení sociálně politické disciplíny režimu, počínaje cenzurou (jež byla více méně ukončena tiskovým zákonem z roku 1966) a konče strukturou odborů – známý „vertikální syndikalismus“, systém, který v praxi nikdy skutečně nefungoval.

Vertikálních odborů (odborníky=sindicatos) byly postaveny na Zákoně o jednotě odborů (1940) (Ley de Unidad Sindical) a Zákoně o základech odborové organizace (1940) (Ley de Bases de la Organización Sindical). Na půdě jediné organizace se scházeli zaměstnanci i zaměstnavatelé daného výrobního i nevyrobního odvětví. O čem měli rokovat, když navíc byla přísně zakázána jakákoliv stávká, Franko neprozradil, zato však dělníkům slíbil, že se za jejich obvyklé požadavky bude bít stát.

Roku 1959 byl vyhlášen tzv. **Plán stabilizace**, což byl soubor ekonomických opatření mající za úkol nastartovat španělský hospodářský zázrak. Španělsko získalo přístup k výhodným zahraničním úvěrům a na

²⁵ UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 745.

²⁶ UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 746.

oplátku muselo splnit několik podmínek – kurs pesety a dolaru byl stanoven v realistickém poměru 60:1, celní bariéra, která bránila přístupu zahraniční produkce do země, byla poněkud zmírněna a nový **Zákon o investicích** měl do budoucna usnadnit pronikání tolik potřebného zahraničního kapitálu. V každém případě tento vcelku skromný soubor základních liberálních ekonomických opatření dokázal odstartovat španělský hospodářský boom let šedesátých. Stabilizační plán (následovaný **Plány rozvoje** – Planes de Desarrollo – z let 1964, 1969 a 1972) dokázal vyburcovat španělské hospodářství k nečekaným výkonům.

Veškeré imponující zisky byly ovšem založeny především na minimálních platech, neboť dělníci se bez existence svobodných odborů nemohli nijak bránit. V zemi nastal dosud nevídaný ekonomický blahobyt. Mezi lety 1960–1970 vzrostl počet osobních vozů na tisíc obyvatel z 9 na 70²⁷. Je pravdou, že právě rozšíření automobilů přispělo značnou měrou ke zhroutilí takřka středověkého systému nejrůznějších propustek a povolení, který sloužil ke kontrole mobility obyvatel.

Na skutečnosti, že se v té době Španělsko na dosah přiblížilo nejvyspělejším západoevropským komunitám, nemůže nic změnit ani neoddiskutovatelný fakt, že v zemi podle oficiálních statistik žily tři miliony obyvatel pod hranicí chudoby a že 22,3% hrubého domácího produktu končilo v rukou pouhého 1,22% Španělů²⁸.

K vnitřní transformaci režimu přispěla zásadním způsobem také hluboká obnova katolicismu vycházející z II. vatikánského koncilu. Došlo také mimo jiné k omlazení španělské církve.

Proces realizace jistých technických opatření probíhal přes neměnnou politickou kontinuitu, která byla v závěrečné fázi života režimu potvrzena dvěma zásadními legislativními dokumenty: tzv. **Organickým zákonem** z roku 1967 a **Zákonem o následnictví** z roku 1969.

ORGANICKÝ ZÁKON (LEY ORGÁNICA DEL ESTADO, 1. 1. 1967)

66 článkový Organický zákon se skládá z úvodu, 10 titulů, přechodných a závěrečných ustanovení. Jde tu o složení a kompetence vysokých státních orgánů a vztahy mezi nimi.

TITUL I. (NÁRODNÍ STÁT):

„Španělský stát je království a je nejvyšší institucí španělského společenství“ (čl. 1). „Národní suverenita je nedělitelná“ (čl. 2). Následuje výčet úkolů státu s odkazem na Základní zákon království z roku 1958.

TITUL II. (ŠÉF STÁTU):

„Šéf státu je nejvyšším představitelem národa; ztělesňuje národní suverenitu; disponuje nejvyšší politikou a úřední mocí; dbá na dodržování principů základních zákonů království; zaručuje funkci a koordinaci práce vysokých orgánů státu; sankcionuje a vyhláší zákony a bdí nad jejich dodržováním; je vrchním velitelem veškerých vojenských sil; bdí nad zachováním (conservación) vnitřního veřejného pořádku a nad vnější bezpečností státu; v jeho jménu se vykonává spravedlnost. Dále uděluje milost; svěřuje v souladu se zákony veřejné a čestné úřady a funkce; pověřuje a přijímá diplomatické zástupce a realizuje záležitosti, jež mu přísluší na základě základních zákonů království“ (čl. 6). „Šéf státu jmenuje a odvolává předsedu vlády, kortesů a další vysoké funkcionáře formou stanovenou zákonem. Svolává a předsedá **Radě ministrů** (vládě) a **Sboru národní obrany** (Junta de Defensa Nacional), pokud se účastní jejich zasedání“ (čl. 7). Osoba šéfa státu je nedotknutelná a všichni Španělé mu jsou povinni úctou a poslušností. „Veškeré jeho akty jsou podle případu kontrasignovány předsedou vlády či příslušným ministrem, předsedou kortesů či předsedou Rady království. Ze všech aktů šéfa státu jsou odpovědné kontrasignující osoby“ (čl. 8). „Šéf státu potřebuje zákon, souhlas či zmocnění kortesů k ratifikaci mezinárodních dohod, vyhlášení války a uzavření míru“ (čl. 9). V součinnosti s **Radou království** (Consejo del Reino – v podstatě poradní orgán) navrhuje kortesům akty pro čl. 9; vrací jim zákony k přepracování; přijímá výjimečná opatření, když to vyžaduje národní bezpečnost, integrita státu nebo stav ohrožený institucionálního systému království (co nejdříve skládá účty kortesům); předkládá návrhy zákonů k lidovému hlasování;... (čl. 10). V případě nepřítomnosti šéfa státu, či v případě jeho nemoci, přebírá jeho pravomocí následník trůnu.

TITUL III. (NÁRODNÍ VLÁDA):

Šéf státu spravuje království prostřednictvím Rady ministrů. Ta se skládá z předsedy vlády, místopředsedy či místopředsedů a ministrů (nové je oddělení funkce hlavy státu a šéfa vlády). Vláda určuje národní politiku, disponuje nařizovací pravomocí (potestad reglamentaria) a asistuje šéfovi státu při politických a úředních záležitostech (čl. 13). Předseda vlády je jmenován šéfem státu na 5 let na návrh Rady království; reprezentuje a koordinuje činnost vlády (čl. 14). Ztrácí úřad vypršením mandátu, na vlastní žádost, rozhodnutím šéfa státu se souhlasem Rady království nebo rozhodnutím dvou třetin Rady království (čl. 15). Jednotlivé ministry jmenuje a odvolává šéf státu na návrh

²⁷ CHALUPA, J.: Jak umírá diktatura, Votobia, 1997, s. 45.

²⁸ CHALUPA, J.: Jak umírá diktatura, Votobia, 1997, s. 47.

předsedy vlády (čl. 17). Ministři ztrácejí úřad současně s předsedou vlády, odvoláním šéfem státu na návrh předsedy vlády a na vlastní žádost (čl. 18).

TITUL IV. (NÁRODNÍ RADA – EL CONSEJO NACIONAL):

Rada se skládá ze zástupců volených každou provincií, 40 členů jmenovaných za zásluhy šéfem státu (drží mandát trvale do svých 75 let), 12 členů zvolených členy základních struktur státu mezi sebou a jiných blíže specifikovaných (čl. 22). „Rada přizpůsobuje zákony principům národního hnutí a základním zákonům království a zároveň doporučuje vládě opatření pro zvýšení účinku zmíněných principů a zákonů na právo“ (čl. 23).

Chtěl bych dodat, že Národní rada jako horní komora parlamentu byla vytvořena z dosavadní Národní rady jakožto nejvyššího orgánu falangy (Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky, Praha, Libri, 1996, s. 115). Zákon zároveň pověřoval falangu povzbuzením veřejného života „v duchu organizované názorové spoluúčasti“ a její transformovanou Národní radu usměrněním „rozporných náhledů“ a „přispíváním k výchově španělské mládeže směrem k věrnosti národnímu hnutí a zapojování nových generací do společných úkolů“ (čl. 21).

TITUL V. (SPRAVEDLNOST):

„Justice požívá naprosté nezávislosti a je vykonávána jménem šéfa státu“ (čl. 29). Článek 30 zaručuje spravedlnost zdarma všem ekonomicky potřebným. Do kompetence církevního soudnictví náleží záležitosti určené konkordátem se svatou stolicí (čl. 32). Soudci mohou být sesazeni, přeloženi a předčasně posláni do důchodu jen na základě zákona (čl. 34).

TITUL VI. (OZBROJENÉ SÍLY):

„Ozbrojené síly národa zaručují jednotu a nezávislost vlasti, integritu jejího území, národní jistotu a obranu institucionálního pořádku“ (čl. 37).

TITUL VII. (SPRÁVA STÁTU):

„Všichni úředníci (autoridades) a veřejní funkcionáři (funcionarios públicos) jsou povinni věrností principům národního hnutí (Principios del Movimiento Nacional) a základním zákonům království (Leyes Fundamentales del Reino) a před nástupem do funkcí skládají příslušnou přísahu“ (čl. 43).

TITUL VIII. (MÍSTNÍ SPRÁVA):

„Obce jsou přirozená společenství a tvoří základní struktury národní komunity, sdružující se terito-

riálně v provinciích“ (čl. 45). Jsou právnickou osobou. Obecní a provinční korporace, orgány jejich reprezentace, jsou voleny „spojeným volebním právem“ (suffragio articulado) prostřednictvím způsobů reprezentace vytyčených článkem 10 Kodexu Španělů (=skrze rodinu, obec a syndikát, čl. 46). Stát podporuje místní rozvoj a majetek místních korporací, přičemž jim zajišťuje nutné finanční prostředky pro plnění jejich cílů (čl. 47).

TITUL IX. (VZTAHY MEZI VYSOKÝMI ORGÁNY STÁTU)

TITUL X. („PROSTŘEDKY OCHRANY ÚSTAVNOSTI“ – EL RECURSO DE CONTRAFUERO):

Jde tu o postup při ochraně principů národního hnutí.

Tímto byla kompletní skupina takzvaných základních zákonů království, jinak také zvaná „Sedm základních zákonů“ (Las Siete Leyes Fundamentales), které během tří desetiletí zformovaly ústavní pořádek režimu. Opakuji, že šlo o: Pracovní kodex, Zákon o ustavení kortesů, Zákon o národním referendu, Kodex Španělů, Zákon o následnictví hlavy státu, Zákon o zásadách národního hnutí a konečně Organický zákon.

SOUMLAČKA DIKTATURY

22. července 1969 bylo svoláno plénum kortesů, na kterém hlava státu předložila návrh na svého nástupce. Jmenování prince Juana Carlose fakticky znamenalo restauraci dynastie panující ve Španělsku až do roku 1931.

Poslední léta režimu byla léty neustálé nejistoty vzhledem k vlně terorismu, jíž rozpoutala ETA v Baskicku i mimo ně. V roce 1970 bylo v takzvaném „burgoském procesu“ vyneseno několik trestů smrti nad řadou významných představitelů této organizace, což vyvolalo napětí v mezinárodních kruzích, jež ustoupilo až koncem roku, kdy se Franko rozhodl odsouzeným nejvyšší tresty zmírnit. Násilné střety však pokračovaly a stejným tempem přitvrzovala i represe. Situace se vyhroutil v roce 1975, kdy Španělsko zachvátila do té doby nevídaná vlna teroristických útoků. Represivní protiopatření, opírající se o drakonický Antiteroristický zákon (Ley Antiterrorista) ze srpna, který často neponechával jinou alternativu než trest smrti, vrátily Španělsko o půlstoletí zpět. V zářijovém procesu, jehož rozsudky byly sledovány se stejnými nadějemi jako v Burgosu v roce 1970, nebyly tentokrát nejvyšší tresty zmírněny. Popravy vyvolaly v mezinárodních kruzích více než rozruch. V Lisabonu byl kupříkladu při nepokojích zničen palác španělské-

ho velvyslanectví²⁹. Došlo dokonce k odvolání velvyslanců 13 států z Madridu a Mexiko požadovalo vyloučení Španělska z OSN³⁰.

Uprostřed této izolace, za hluboké politické, sociální a ekonomické krize, se Franko, jehož život byl zoufale prodlužován třemi operacemi během jediného měsíce, ocitl definitivně na pokraji smrti. „Francisco Franco Bahamonde Caudillo de Espana por la gracia de Dios“ zemřel 20. listopadu 1975. Na jeho pohřbu se ze všech světových státníků objevil jen Pinochet, zatímco na korunovací Juana Carlose se sešla veškerá mezinárodní společnost, což královo mezinárodní renomé nesmírně pozvedlo. Frankovou smrtí se uzavřel dlouhý historický proces, jenž počínaje občanskou válkou znamenal nejprve pokus o vybudování nového státu podle evropských představ fašistických mocností třicátých let, a poté autoritářský režim stojící na prestiži jediné osoby, který svým hospodářským rozvojem a sociálním vývojem stále více odhaloval svůj anachronismus vedle jednotné demokratické Evropy.

ZÁVĚR

Svou prací jsem se pokusil trochu osvětlit tu část evropských dějin, o které sice již několik českých autorů psalo, ale skutečně ne každý z nich měl k dispozici dostatečně objektivní prameny či svobodu říkat pravdu. Při psaní své stati jsem se proto opíral především o zahraniční literaturu a o příslušné právní normy, kterým se tak dostalo prvního překladu do češtiny. Byly použity texty uspořádané do sborníku z knihovny Právnické fakulty Barcelonské univerzity (Universidad de Barcelona). Při zpracování ostatních pramenů jsem jich vždy srovnával více a snažil se je očistit od politického nánosu nebo jsem je použil v úvozovkách.

Pokud jde o členění samotné práce, právněhisto-

rické rozborů tvoří jakýsi obal na kostře tvořené jednotlivými právními akty.

V první části se práce pokouší stručně objasnit kořeny republiky a následného frankismu, který vyrostl z utrpení občanské války a ovládal pak španělskou společnost téměř půl století. Druhá část charakterizuje diktátorský režim v jeho teoretické oficiální podobě prostřednictvím jeho vlastních ústavněprávních definicí. Tato práce si rozhodně neklade za cíl, aby závěry v ní uvedené dosáhly „obecné“ platnosti. Ambice předkládaného textu jsou podstatně skromnější – jde nanejvýše o jednu z možných interpretací.

LITERATURA

- Dubský, J.: Španělsko-český slovník, Praha, SPN, 1978.
 Ellwood, M.: Spanish fascism in the Franco era, London, Maxmillan Press, 1987.
 Goyanes, S., E.: Constitución española comentada, Madrid, Paraninfo, 1984.
 Chalupa, J.: Jak umírá diktatura, Votobia, 1997.
 Johnson, P.: Dějiny 20. století, Praha, Rozmluvy, 1991.
 Köbler, G.: Rechtsspanisch, München, Franz Vahlen Verlag, 1997.
 Neckářová, L.: Španělsko a lidová fronta 1931–1936, Praha, Academia, 1986.
 Pečenka, M., Luňák, P. a kolektiv: Encyklopedie moderní historie, Praha, Libri, 1998.
 Tierno, E., G.: Leyes políticas españolas fundamentales (1808–1978), Madrid, Editorial Tecnos, 1979.
 Ubieta, Reglá, Jover, Seco: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995.
 Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky, Praha, Libri, 1996.

²⁹ UBIETO, REGLÁ, JOVER, SECO: Dějiny Španělska, Praha, NLN, 1995, s. 756.

³⁰ CHALUPA, J.: Jak umírá diktatura, Votobia, 1997, s. 87.

Hledání historických základů vztahu politiky a práva

Pavel Molek*

Tématem tohoto pojednání je vztah politiky a práva, z čehož vyplývá jeho pozice kdesi na rozhraní právní filozofie, státovědy a politologie. Rozbor těchto pojmů a jejich vztahu se zdá být již dostatečně vědecky

zpracován, nicméně považují za zajímavé – a ve stále se teprve transformující české společnosti tím více – se k této tematice ještě jednou vrátit, a to formou komparatistického výkladu.

* Pavel Molek, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Teoretická východiska pro analýzu státu, moci a práva jsou v evropském intelektuálním prostředí tradičně nacházena v díle italského humanistického filozofa Niccolò Machiavelliho¹. Dílo tohoto myslitele je neustále podrobováno kritice z různých stran a myšlenkových pozic. Proto se pokusím o nový přístup a srovnám jeho pohled na danou problematiku s názory arabského dějepisce, filozofa a v neposlední řadě také právníka Ibn Chaldúna², jenž se danými tématy zabýval dokonce o několik desítek let dříve než Machiavelli. Postupným rozbořením několika tezí citovaných z děl těchto autorů se pokusím poukázat na míru spřízněnosti jejich názorů a argumentace, stejně jako na rozdíly plynoucí z jejich odlišného kulturního prostředí. Začneme pěti tezemi Machiavelliho.

1.

„Ale hlavními základy všech států – starých, nových nebo smíšených – jsou dobré zákony a dobré vojsko. Kde nejsou dobré zákony, tam není dobré vojsko, a tam, kde je dobré vojsko, jsou i dobré zákony.“³

Z tohoto citátu je zřejmé, jakou důležitost přikládal autor zákonům. K problematice zákonodárství se dostanu později, nyní k zákonům jako základu moci.

Moc je spisovatelovým „leitmotivem“ a *Vladař* je především dílem o tom, jak ve státě moc získat a udržet. Tuto moc si tedy můžeme představit jako stavbu, která je nesena dvěma pilíři: zákony a vojskem. Machiavelli samozřejmě připouští i existenci jiných faktorů, o něž se moc opírá – např. podpory lidu a náboženství. Ty ovšem značně splývají, hlavní funkce náboženství je v udržení poslušnosti občanů vládě a zákonům a povzbuzení bojové morálky vojska. Z toho plyne, že náboženství i lid mají jen podpůrnou funkci a že moc se podle Machiavelliho realizuje v zásadě na oněch dvou pilířích.

V uvedeném citátu filozof uvádí vojsko na druhém místě. To je paradox, protože z celého díla *Vladař* vyzařuje autorova zaměřenost na armádu. Zde je vidět historické pozadí díla. V Itálii se v patnáctém a šestnáctém století, bohužel pro zemi samu, uskutečňovala politika spíše silou než zákony. Autor se navíc ve všech svých politologických dílech z velké části odvolává na dějiny, především římské, a jeho znalost historických událostí předčí znalost starověkých zákonů.

Přesto nelze tvrdit, že autor vidí v armádě hlavní pilíř moci. Tento názor lze vyvrátit tvrzením, že pouze píše o tom, co lépe zná z minulosti i přítomnosti. Nelze také zapomenout, že *Vladař* je také návodem, jak sjednotit Itálii, a při získání moci je vojsko prvotní. V jejím udržení jsou pak prvotní zákony, neboť ty jsou zabezpečením pořádku a vládcovy autority ve státě.

Mnozí autoři ve své zaujatosti proti Machiavelli mu tvrdí, že ve své zvrácenosti podporoval násilí jako cosi pozitivního. On však bere násilí jen jako nepřijemnou, avšak občas nezbytnou událost či mocenský prostředek a odsuzuje teror pro teror. Ve svém politickém realismu přiznává, že teror je mnohdy nutný pro zavedení pořádku, ale k jeho udržení je důležitější respekt obyvatel před vládcem a zákony.

Z toho tedy plyne, že oba základy moci jsou rovnocenné, liší se jen doba jejich použití. Ostatně v *Rozpravách o prvních deseti knihách Tita Livie* – méně známém Machiavelliho díle – je věnováno zákonům dosti místa, proto přikročím k další tezi.

2.

„Za šťastný národ považujeme ten, jehož zákony vytvořil legendární jednotlivec.... Za méně šťastné pak považujeme ty státy, které si musely své věci uspořádat pomalu samy.“⁴

¹ NICCOLO MACHIAVELLI (1469–1527): italský renesanční politik, prozaik, básník, dramatik, historik a vojenský teoretik ve službách florentského rodu Medici. Kromě úvah o politice a vojenství napsal také komedii *Mandragora* či novelu *Belfazar*.

² Jeho plné jméno zní ABÚ ZAJD 'ABDARRAHMÁN IBN MUHAMMAD IBN CHALDÚN WALÍUDDÍN AT-TÚNISÍ AL-HADRAMÍ AL-IŠBÍLÍ AL-MÁLÍKÍ. Pocházel ze starobylé arabské rodiny Chaldún a jeho rod (snad částečně též berberský a španělský) žil nejprve v jižní části Arábie, od osmého století ve Španělsku a ve třináctém století uprchl před křesťanskými conquistadory do severní Afriky. IBN CHALDÚN se narodil 27.5.1332 do rozbouřené situace slábnutí moci Hafsovců, kdy byl Tunís okupován různými kmeny a panovníky. Přesto získal perfektní vzdělání, jež zahrnovalo vše od poezie přes historii až k náboženskému právu. V roce 1354 začal zastávat první úřad: psal formulí „Sláva Alláhovi“ na úřední dopisy, tímto drobným krokem začala jeho celoživotní politická kariéra. Bylo by zajímavé, leč zdoluhavé líčit všechna jeho působistě, funkce a osudy. Souhrnně vzato, během více než půl století své aktivity prošel celou severní Afrikou, Španělsko i Sýrií, byl vězňem, vojenským zajatcem, tichým filozofem, ale také zástupcem a tajemníkem mocných panovníků.

Během této neklidné doby dále studoval a sepisoval drobná díla a komentáře o poezii a teologii, jež byla dalece zastíněna jeho historickým dílem *Knihou příkladů*. O rozlehlosti tohoto sedmidílného díla svědčí, že jenom první díl – *Mukaddima* – má v prepisu do latinky 1425 stránek. Zahrnuje vlastně celé dějiny Středomoří do čtrnáctého století.

Po sedmiletém období klidu při psaní *Knihy příkladů* pokračoval historikův život dál v dobrodružných kolejkách. Jedním z jeho vrcholů bylo bezesporu jeho setkání s TIMUREM LENKEM v roce 1401. Když se tatarský vojevůdce dozvěděl, že v jím obléhaném Damasku je také Chaldún, jehož sláva se rozšířila po celém muslimském světě, uskutečnil s ním setkání zčásti filozofické a zčásti diplomatické. Epilogem CHALDÚNOVA života byl po tomto dramatickém vyvrcholení jeho pobyt v Egyptě, kde byl střídavě profesorem a vrchním soudcem. Uprostřed intrik, které byly jeho osudem, 17. března 1406 v Káhře zemřel.

³ *Vladař, kap. dvanáctá, str. 48 in MACHIAVELLI, NICCOLO: Úvahy o vládnutí a vojenství. Naše vojsko. Praha 1986.*

⁴ *Rozpravy o prvních deseti knihách TITA LIVIA, Kniha I., kap. druhá, str. 176 in MACHIAVELLI, NICCOLO: Úvahy o vládnutí a vojenství. Naše vojsko. Praha 1986.*

Od tématu důležitosti zákonů jsme se dostali k tématu jejich tvorby. Autor tedy vyzdvihuje zákonodárce – jednotlivce.

Při četbě tohoto citátu čtenáře logicky zaujme slovo *jednotlivec*, a proto snadno přehlédne slovo *legendární*. Proč tedy *legendární jednotlivec*? Mají-li být zákony dodržovány, je nutné, aby byly vnitřně jednotné, aby nebyly nepřehledné plné úprav a novel, tak jak je zvolna doplňují měnící se vlády. Takový chaos je velkým nepřítelem právního vědomí občanů, proto je dobré, aby zákony byly nastoleny jediným člověkem, který jejich komplex dokáže prosadit mezi obyvatelstvem a získat mu patřičnou úctu.

Autor dále předpokládá, že úcta k zákonům roste s jejich stářím. Stárnutím totiž přibývá k argumentu věcné kvality zákonů také argument zažitosti a ozkoušenosti. Pro Machiavelliho je navíc typická premisa, kterou sociolog Podgórecký nazývá „sociotechnická zásada konzervatismu“⁵. Podle ní se lidé brání novotám, neboť si nejsou jisti výsledkem reforem, ale jsou si jisti vlastnostmi minulého řádu. Proto ti, kdo se měli za minulého systému dobře, se všemi silami brání jeho změně, zatímco ti, kteří mají vyhlídky na lepší budoucnost, jsou váhaví, neboť budoucnost je nejistá. V tomto momentě by se Machiavellimu dalo s úspěchem oponovat optimističtější vizi, že ti, kteří se za minulého režimu měli dobře, věří, že by se mohli mít ještě lépe, zatímco ti druzí si jsou jisti, že horší už to nebude. Jinak by asi těžko mohla uspět jakákoliv revoluce. Zde se jedná spíše o spor pesimismu a optimismu.

Legendární zákonodárce má ještě výhodu své částečné božskosti. Jeho pradávné zákony nejenže zaručují trvání stability, ale mají i punc zjevení, seslání nějakou vyšší silou. Proti tomu je jistě těžké stavět pouze lidské a neozkoušené zákony.

3.

„Stát by proto měl dbát, aby každý jeho občan mohl podat oprávněnou žalobu na kohokoli beze strachu, že mu to vynese nepřítelství nebo újmu na cti.“⁶

Pojednal jsem už o významu zákonů a jejich vytváření. Nyní se tedy dostávám k Machiavelliho pojetí právního státu a právního uvědomění obyvatelstva.

Autor uvádí v této kapitole několik příkladů z dějin, v nichž byl rozkol ve státě zaviněn tím, že občané řešili své spory pomluvami, místo řádných žalob. To, že důsledkem v těchto příkladech je rozpor ve státě,

opět dokazuje, že nevidí v právu předmět zájmu sám o sobě, ale pilíř moci. V tomto případě by právo mělo sloužit jako ventil pro závist a nenávisť, které se díky právnímu řízení buď ukáží jako oprávněné, nebo ne. Právo tak zde slouží k udržení přehledných a pokud možno otevřených vztahů mezi lidmi.

Autor však funkci práva nepřeceňuje. O deset kapitol dál např. uvádí: „Bezuzdnost a zpychlost spíš udrží na uzdě strach z násilí než zákon.“ Zákony tedy nejsou samospasitelné, je to prostředek k udržení pořádku, ne k jeho nastolení. Nejprve je totiž třeba vytvořit poslušnost k sobě – k vládci, pak k zákonům, které vytvářím a na tomto základě teprve vzniká právní vědomí, pocit nutnosti poslouchat zákony a nakonec i přiznání jejich legitimitnosti, v ideálním případě ztotožnění se s nimi.

Občané si navíc musí uvědomit, že je pro ně výhodné zákony poslouchat. Podle Machiavelliho koncepce je totiž možné udržet vládu násilím, ale jen po jistou dobu. Čím déle teror trvá, tím méně je únosný jak pro vládcce – i z finančních důvodů – tak pro obyvatelstvo. Proto autor radí, aby násilí, je-li nutné, bylo pácháno pokud možno náhle a rychle. Jinak vládcce vzbudí nenávisť. Oproti tomu ve státě, v němž jsou dodržovány zákony, má vládcce patřičný respekt i bez nenávisť. Právní stát je znakem dobrého vládcce. Onen často odsuzovaný „machiavellismus“, který lze označit jako politický a právní realismus, tak není vládou proti lidu, ale vládou realistickou, v níž panovník dělá i nečestné věci, jsou-li ku prospěchu státu tedy i občanů. Násilí je jedním z těchto prostředků, který rychle vykoření největší nešvary, aby následný stav právního státu byl nezpochybnitelný. Jak výstižně tvrdí antropolog a filosof Leo Strauss: „Na počátku je Teror, nikoli Harmonie či Láska“⁷.

Důsledkem respektování zákonů pak je, že právní problémy jsou řešeny soudně a ne jinak a že je-li někdo v právu, musí podle toho být upraven i skutečný stav věci bez ohledu na rozdíly v postavení stran a bez rizika mimosoudního ohrožení slabšího. Je v zájmu státu, aby kdokoli mohl kohokoli obvinít ze zločinu a tím přispěl nejen k obhájení práv svých nebo státu, ale i k posílení pocitu právního státu a bezpečnosti jednotlivce.

4.

„Na tomto světě existují dva způsoby jednání: jedno je ve shodě se zákony lidskými, druhé se zákony pří-

TITUS LIVIUS (59. př.K.–17. po K.): starořímský spisovatel, autor *Dějin*, v nichž jsou ve 142 knihách zapsány dějiny Říma od založení po rok 146 př.K., platil za největší autoritu starořímské historiografie.

⁵ Citováno z knihy PODGÓRECKÝ, ADAM: *Základy sociotechniky*. Svoboda. Praha 1968, str. 32.

ADAM PODGÓRECKÝ (1917): významný polský sociolog, jeden ze zakladatelů sociotechniky jako vědy k cílené změně společnosti, v jeho knize *Základy sociotechniky* je také kapitola o N. Machiavellim jako jednom z propagátorů sociotechniky v praxi.

⁶ *Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livie, Kniha I., kap. osmá, str. 190.*

⁷ Citováno z knihy STRAUSS, LEO: *Eseje o politické filozofii*. Oikúmené. Praha 1995, str. 71.

LEO STRAUSS (1899–1973): německý filozof židovského původu, po nástupu nacismu v Německu emigroval do USA, jeden z nevlivnějších politických filozofů 20. století, nechal se inspirovat především Starým zákonem a politickými filozofy.

rodními. A když nestačí k dosažení cíle to první, pak se nedá nic dělat a musí se sáhnouti k druhému.“⁸

Výše uvedený citát je bezesporu jedním z nejkontroverznějších v knize a je také trefným vyjádřením **Machiavelliho** politického realismu. Na této radě byla pobuřující její otevřenost. O tom, že zákony nejsou vládci dodržovány, v době vzniku díla snad nikdo nepochyboval, ale vtělit do knihy přímé doporučení na nedodržování zákonů v případě potřeby, muselo vyznít dost troufale. Autor tu, vyjdeme-li z předpokladu, že politika je boj, v němž nepřáteli jsou všechny faktory – vnitrostátní i zahraniční – které hrozí destabilizovat a poškodit zemi, neradí nic jiného, než bojovat proti těmto nepřátelům jejich zbraněmi. Bojují-li totiž všichni nečestně, pak nejvyšším dosažitelným cílem pro jediného spravedlivého je vavřín mučedníka, určitě však ne úspěch a prospěch státu. Ve svém důsledku by vlastně bylo nespravedlivé jednat jinak, než jak žádá skutečná situace, neboť cenou za zachovanou mravní čistotu panovníka by byly životy obyvatel či svoboda státu, jehož blaho má být pro vládce nejvyšším mravním rozkazem. **Machiavelli** tak neosvědčuje cynismus, ale smysl pro potřeby státu, protože radí obětovat snad i čisté svědomí jednotlivce za cenu blaha tisíců lidí. V tomto sejmutí glorioly nadlidskosti vládců, v tomto prolidovém postoji tak spočívá skutečná revolučnost této teze. Vládce má být vládce a ne světec.

Přesto však autor v jiném aspektu osobu vládce vyvyšuje.

Panovník je totiž jediný, komu je dovoleno porušování zákonů lidských, zatímco občané zákony dodržovat musí, to je podmínkou stability státu. Vládce však má na toto chování nárok, neboť se u něj předpokládá, že to činí díky své prozíravosti a ve státním zájmu.

Co se týče dodržování morálky, která je s právem v těsném vztahu, tak podle **Straussova** výkladu **Machiavelli** reviduje vžitě aristotelské chápání etiky. Podle něj by sice lidé měli dodržovat morálku, ale není pravda, že ctnostný život je cestou ke štěstí⁹. Jak dospět ke štěstí **Machiavelli** nezmiňuje, jeho tématem je politika, ne etika.

Dalším aspektem této teze je fakt, že je v ní uvedeno rozdělení zákonů na lidské a přírodní. Dualismus pozitivního a přirozeného práva není pochopitelně **Machiavelliho** objevem¹⁰. Jak bychom však vysvětlili pojmy lidských a přírodních zákonů? Lidské zákony jsou zřetelně zákony vydávané člověkem, státem. U definice přírodních zákonů však narážíme na problém. Vzhledem k tomu, že **Machiavelli** byl křesťanem, dalo by se předpokládat, že žijící na přelo-

mu středověku a novověku, bude za protiklad lidských zákonů považovat zákony Boží. Ale jednat nečestně, s použitím násilí a mnohdy za porušování Desatera je v přímém rozporu s křesťanskou naukou, s křesťanským chápáním práva a spravedlnosti.

Autor tak jako protiklad zákonů lidských uvádí zákony přírody, z nichž asi nejvýraznější je právo silnějšího. A proto, pokud nestačí vládci prostor zákonů lidských, má se řídit právem silnějšího, právem vlastního a státního prospěchu.

5.

„Zájmy mocných a zájmy lidu jsou vždycky protichůdné a z jejich konfliktu se rodí v životě společnosti stále nové zákony a vyšší stupeň svobody.“¹¹

Na závěr jsem zvolil tezi, v níž jsme se od zavedení a udržování pořádku pomocí zákonů a dodržování těchto zákonů dostali k vývoji zákonů a k našemu počátečnímu tématu – moci.

V tomto citátu je spojena skepse s nadějí, jako ostatně často v **Machiavelliho** díle. Mluví zde o konfliktu mezi lidem a mocnými a naskytá se otázka, komu v něm straní. A překvapivě, přestože jeho rady jsou směřovány k cíli, jak se stát mocným, pak jeho sympatie má spíše lid. V lidu vidí progresivní prvek společnosti, který se brání utlačování a usiluje o svobodu, zatímco mocní se snaží co nejvíce lid ovládat, neboť absolutní moc je při jejich postavení a majetku dosažitelnou metou, zatímco lid ví, že moci nikdy nedosáhne. Proto také tvrdí, že v rukách lidu je svoboda lépe strážena před případnou tyranii¹².

V tomto bodě by se dalo **Machiavellimu** dobře oponovat. Jednak je těžké brát lid jako jednotný subjekt. Lid je soubor individualit. Proto se může stát, že se „člověk z lidu“ stane diktátorem, přestože jeho startovní pozice jsou těžší než u člověka bohatého a urozeného, a pak se lidu odcizí a ztotožní se s rolí vládce nad lidem. Takové případy autor znal z dějin a mohl by mi oponovat, že moci se v tomto případě nezmocnil lid, ale jedinec vyčleněný z tohoto kolektivu. Může však dojít i k tomu, že se k moci dostane lid jako celek – vzpomeňme jen na revoluce dvacátého století – ale pak se z něj zákonitě vydělí několik jedinců, kteří na sebe strhnou moc, zatímco ostatní se z pozice vítězů propadají zpět do pozice ovládaných. Nesouhlasím tedy s tím, že lid se nikdy nemůže chopit moci. Lid se jí může chopit, ale nemůže ji udržet, jeho vláda trvá jen po dobu, kdy se vydělují noví vládci, v této etapě zkrátka dochází nejen k vyzdvihované-

⁸ *Vladař, kap. osmnáctá, str. 60.*

⁹ Viz STRAUSS, LEO: *Eseje o politické filozofii*, str. 69.

¹⁰ Tento dualismus se objevuje už u antických filozofů.

¹¹ *Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livio, Kniha I., kap. čtvrtá, str. 181.*

¹² Viz MACHIAVELLI, NICCOLO: *Úvahy o vládnutí a vojenství*. Naše vojsko. Praha 1986. str. 182.

mu boření starých pořádků, ale i k nastolování nové vládní garnitury. Nemůžeme tedy lid chápat jako jednolitou masu, která cítí nemožnost chopit se moci, ale jako skupinu jednotlivců, z nichž každý ctižádostivec má naději, že se k ní někdy dostane, ať už při zachování starého režimu vlády, nebo v rámci revolučního rozlosovávání nových pozic.

Tvrzení o protichůdnosti zájmů mocných a lidu je udržitelné jen z hlediska podílu na moci a na bohatství. V některých případech – bezpečnost státu, výstavnost města nebo zachování životních jistot díky stabilitě vlády – jsou zájmy těchto skupin často totožné. Myslím, že se tu autor nechal příliš unést historickými příklady (např. secese lidu v Římě¹³). Tím je také zpochybněno pojetí tohoto vnitrosociálního pnutí jako zdroje změn zákonů. A pokud z něj zákony vznikají, pak často mohou mít i dopad na omezení svobody, neboť i to je někdy řešením těchto procesů ve společnosti.

Nyní se tedy dostávám k rozboru myšlenek **Ibn Chaldúna**. Pokud u **Machiavelliho** jsem si mohl dovolit vybírat z jeho všeobecně známých děl pouze ony teze, kde se ukazovala souvislost práva a státu, zde je třeba předestřít celou autorovu filozofickou koncepci státu.

Citáty (teze), jež zde budou autorův přístup reprezentovat, pocházejí z autorova stěžejního díla *Kniha příkladů a sbírka počátků a zpráv o dnech Arabů, Nearabů a Berberů a těch z velkých vládců, kteří byli jejich současníky*, respektive z úvodu k tomuto monumentálnímu dějepisnému dílu – *Mukaddima* – v němž se zabývá lidskou civilizací jako celkem, nicméně stále je poznatelný přístup soudce málikovského ritu a především praktického politika.

1.

„Beduíni i usedlíci jsou přirozené skupiny.“¹⁴

Čtenáři tato věta zdánlivě nic nepřináší. Můžeme na ní však ukázat dvě základní věci.

Za prvé je touto větou určena základní dichotomie autorova pohledu na společnost. Existují dva druhy společností: společnosti s usedlou kulturou a kočující společnosti pouštní – beduíni. Každá z těchto skupin má svou nezastupitelnou historickou úlohu a vlastnosti.

Kočovníci jsou skupinou základní a starší, z nich teprve může vyrůst civilizace městská. Autor upozorňuje na skromnost a nenáročnost beduínů, která jim umožňuje přežít kruté podmínky pouště. Zdůrazňuje také jejich statečnost, svobodomyšlnost a nezávislost,

kteřá plyne z jejich teritoriální nezakotvenosti. Beduíni žijí obvykle celý život ve svém rodě či kmeni, s nímž jsou svázáni silnými pouty. Z toho plyne jejich jednota, kterou autor označuje za silnou kmenovou soudržnost. Jsou dobrými dobyvateli, neboť nemají území, které by mohli ztratit a jsou zoceleni a jednotni. Nevytvářejí však téměř žádné kulturní hodnoty a ve vztahu ke kultuře jsou spíše ničiteli, z toho plyne i jeho částečná averze ke kočovným Arabům (autor sám byl zčásti berberského původu). Když se kočovníci usadí a založí města, stanou se z nich usedlíci, kteří vytvářejí sice kulturní artefakty, ale ztratili schopnost je účinně bránit a jejich společnost se společensky a majetkově diferencuje a rozkládá se její vnitřní vazby. Městská kultura je tak kulturním vrcholem, který je však zároveň začátkem společenského úpadku.

Zároveň je vidět, jak je **Chaldúnův** obzor předurčen jeho severoafrickým domovem. Svě středomořské zkušenosti zobecňuje na celý svět, pasáže, v nichž se zabývá zeměpisem, dávají tušit, že jeho svět začíná v dnešním Súdánu a končí ve Francii. Jsme svědky pro Evropana neobvyklého pohledu na svět, kdy do jedné národnostní skupiny řadí zhruba stejně důležité (!) *kmeny Slovanů a Seldžuckých Turků*. Poprvé také narážíme na problém, že je těžké vtěsnat tehdejší evropskou realitu do jeho schémat.

2.

„Autorita dynastie na počátku roste, v následujících obdobích klesá, až se úplně rozloží a zmizí.“¹⁵

Pro **Chaldúna** je typické pojmání historie v cyklech a schématech, která vyvozuje z nejobvyklejšího vývoje událostí, a do nichž se snaží vměstnat i vše ostatní. Jeho scénář vývoje královské moci, který je páteří jeho filozofie politiky, probíhá nezvratně u všech dynastií.

Na počátku je uchvatitel, který zničí dosavadní královskou moc a nastolí vlastní. Tím je nejčastěji nějaký beduínský kmen žijící v nějaké okrajové části říše. Ten se vzbouří v důsledku nové náboženské myšlenky, vědomí vlastní síly nebo neudržitelnosti situace, v níž je vládnoucí dynastie příliš slabá nebo nesnesitelně tyranická. Autor vidí hlavní předpoklad úspěchu povstalců nikoliv v ambicích a schopnostech vůdce kmene, ale v jeho odhodlání a soudržnosti. Tvrdí dokonce, že kdykoliv se jednotlivec nečekaně pokusil získat moc, zachoval se proti smyslu a zvyklosti dějin, a proto byl poražen. Tmelícím prvkem kmene není jednotlivec, ale silná kmenová soudržnost, podpořená případně náboženskou myšlenkou.

Kmen a jeho vládnoucí rodina se tedy chopila moci

¹³ Secese lidu bylo vystěhování nespokojených plebejců z Říma v roce 471 př.K. Chtěli tak patricije upozornit na svou důležitost a dosáhli zřízení úřadu tribuna lidu a demokratizace poměrů.

¹⁴ *Mukaddima* kap. 2, čl. 1, str. 123.

¹⁵ *Mukaddima* kap. 3, čl. 46, str. 275.

a náčelník kmene se stává vládcem. Zpočátku vládne plně ve prospěch svého lidu, z nějž také vybírá své rádce. Upevňuje svou moc a žije skromně a neokázale.

Ve druhém stádiu se vládce (nejčastěji se jedná o potomka zakladatele dynastie) snaží získat pro sebe veškerou moc. Odhání od sebe členy svého kmene, kteří se stále považují za jemu rovné, a povolává k sobě otroky a propuštěnce, kteří jsou mu zcela oddáni a podřízeni. Mezi tyto se uzavírá, přičemž se obklopuje pompou a zdůrazňuje svou nadřazenost.

Poté, co upevnil svou moc, užívá panovník plodů královského úřadu. Toto třetí stadium je obdobím prosperity a klidu, kdy lid, armáda i panovník mají dostatečné množství příjmů a panovníkova autorita udržuje na uzdě vnější i vnitřní nepřátele. V tomto období jsou stavěny i kulturní monumenty.

Pak ovšem začíná neodvratný proces stárnutí a úpadku dynastie. Stárnutí má několik podmínek a příznaků. Panovník se zcela odcizil svému kmeni, mnohé jeho členy dokonce uvrhl do nemilosti a vyhnanství. Roste jeho panovačnost, sebejistota a rozha-zovačnost, naslouchá už jen rádcům nízkého původu, jejichž jedinou kvalitou je naprostá oddanost a pochlebovačnost. Vojsko pohodlně a žije v přepychu, proto vyžaduje stále větší platy, pročež jsou zvyšovány daně. Řetězec rozkladu nabírá na rychlosti. Zvyšování daní působí chudnutí a nespokojenost lidu, proti němuž je třeba nasadit vojsko, zvyšují se náklady na vojsko, zvyšují se daně, sílí nenávisť lidu... Panovník se dostává do bezvýhodné situace, kdy nemá ničí podporu, hlavním důvodem je, že ztratil sílu svého kmene. Proces pokračuje do doby, než se objeví silný útočník, nebo vzbouřenec, který začne říši obsazovat...a proces rozkvětu a stárnutí může začít nanovo, jen s jiným „nadpisem“.

Zde je nutno si všimnout autorova fatalismu. On nepředkládá čtenáři zásadní radu, jak tento nepříjemný proces ovlivnit a zpomalit. Naopak. Bere jej jako fakt, který je nezměnitelný, a jako dobu určenou k vládnutí jedné dynastie určuje 120 let, tedy čas odpovídající čtyřem až pěti pokolením, tedy čtyřem až pěti stádiím dynastie. Odchylky považuje za zřídka-ké projevované milost Alláha. Dokonce panovníky, kteří se domnívali, že tento proces zastavili, považuje za snílky, kteří pod klamnou rouškou dočasného návratu slávy přehlédli pokračující vnitřní rozkladné procesy.

Výše jsem narazil na vztah historie a Boha. Chaldún byl určitě člověkem věřícím, ale jeho novátorství ve světě muslimské historické vědy spočívá také v tom, že se nedal svést laciným vysvětlením, že všechny dosud neprozkoumané jevy, a to i politické, jsou Božím dílem a jsou pochopitelné jen pro Něj. Ne, autor víd v politice věc lidskou, jejíž zákonitosti chce odhalit a formulovat do jakýchsi obecných pravidel. Alláha se ovšem zcela nezříká, degraduje však jeho roli v ději-

nách z role vševůdce na roli jakéhosi Deus ex machina starořeckého divadla, který se na scéně objeví vždy, když Chaldúnova schémata najdou svoji výjimku. Dlužno dodat k autorově cti, že je to jev zřídka-vý. Najdeme jej např. v článku 48 třetí kapitoly „*Nová dynastie získává převahu nad panující dynastií vytrvalostí, nikoliv náhlou akcí*“, kdy do očí bijícím protikladem tohoto pravidla je bleskurychlé tažení proroka Muhammada: „*Věz, že toto patří k zázrakům našeho Proroka.*“¹⁶ Škoda té nedůslednosti.

3.

„*Zmínili jsme se již vícekrát, že lidská společenská organizace je něco naprosto nezbytného. A to je význam slova civilizace, o němž jsme mluvili. Lidé v každé společnosti musí mít někoho, kdo vykonává omezující a umírnující vliv a vládne nad nimi a u koho mohou hledat zastání.*“¹⁷

Poté, co jsem načrtl hlavní kontury autorových myšlenek, použiji na konci dvě teze: o politice a právu. Politika je prostě způsobem a procesem vlády. Lze pak rozlišit dva základní druhy vlády: náboženskou a rozumovou.

Náboženská je založena na náboženském právu a její hlavní výhodou je, že přináší prospěch panovníkovi i lidu jak na tomto, tak i onom světě. Autor zde vlastně propaguje klady náboženského práva, jehož byl sám profesorem i realizátorem.

Druhým typem vlády je vláda rozumová, která se stará pouze o věci pozemské. Tato často souvisí s filozofií a má dva poddruhy. V prvním se panovník stará odděleně o blaho své a blaho společnosti, cílem státní moci je tedy jednak správa státu a jednak dostatečná pompa pro nadlidského panovníka. Druhý typ se stará o to, jak by panovník co nejvíce zvětšil svou moc nad lidmi ve svůj prospěch. Tyto druhy vlády se ve skutečnosti nutně prolínají. Mudrc se s tímto faktem smiřuje a snahy řeckých filozofů o konstrukci hypotetického ideálního města odsouvá do říše zbytečných snů.

Jednoznačně odsuzuje tyranii svým nadpisem čtyřicátého prvního článku třetí kapitoly: „*Tyranie působí zkázu civilizace.*“ Tuto tyranii chápe především ve smyslu ekonomickém jako ožebračování a okrádání poddaných. Zde projevuje své ekonomické postřehy, jež považují za nejpřínosnější a nejaktuálnější z celého díla. Moderně totiž pochopil zákonitosti oběhu majetku ve společnosti a je vlastně, i když je to pouhý hlas v poušti (i v pravém smyslu slova), dávným předchůdcem ekonomického liberalismu, když učí, že nízké daně jsou zdrojem bohatství země a nakonec i panovníka. Je-li dvůr a vojsko skromné, mohou být malé daně, lid bohatne a rozvíjí se kulturně i ekonomicky, trh mohutní a i při malém daňovém zatížení panovník nakonec

¹⁶ *Mukaddima* kap. 3, čl. 47, str. 283.

¹⁷ *Mukaddima* kap. 3, čl. 50, str. 286.

vybere dostatek peněz. Autor navíc doporučuje nechat mezi lidmi veškerou finanční aktivitu, obsírně se např. věnuje tomu, proč panovník nemá sám obchodovat, ani vyrábět a v žádném případě zdržovat u sebe mnoho peněz.

4.

„Jestliže naduláda je laskavá a spravedlivá a lidé jí podléhající nejsou utiskováni zákony a omezeními, jsou vedeni vlastní statečností nebo zbabělostí... Jestliže však naduláda se svými zákony užívá hrubé síly a zstrašování, zlomí to jejich sebevědomí a zbaví je to schopnosti odporu v důsledku netečnosti, která se vyvine v duších utiskovaných.“¹⁸

Rozborem významu práva tuto část zakončíme a po rozboru ekonomického liberalismu se zaměříme na doporučovanou míru zasahování do lidského života zákony. Výše uvedená teze říká hodně o autorově postoji k právu a také o jeho představě člověka vytvářeného právem.

Ideálem člověka je člověk sebevědomý, samostatný a statečný, který má pocit práva zakořeněn přímo v sobě. Takovými lidmi jsou podle jeho názoru beduíni, kteří se neřídí psanými zákony, ale vlastním pocitem dobra a názorem kmene. Proto také období, kdy společnost existovala pouze v beduínském stavu, považuje za věk takto skvělých jedinců. Přesto si uvědomuje, že s rozvojem kultury, s nastolováním usedlého způsobu života, se zakládáním měst a s tím souvisejícím úpadkem kmenové soudržnosti už tento způsob nenásilného udržování pořádku nestačil, a proto musela přijít druhá fáze, fáze náboženského práva.

Náboženské právo, jehož byl ostatně znalcem, vnímá také dost pozitivně. Konečně náboženské zákony jsou boží výtvoř, sdělené muslimům prostřednictvím Proroka, a proto se sluší jim naslouchat. Jejich výrazným kladem je to, že jsou směřovány také k životu věčnému.

Když ovšem pocit náboženství mezi lidmi slábnul, bylo potřeba vytvořit pozitivní právo v pravém slova smyslu. Oddanost kmeni upadla, náboženské zákony je obtížné prosazovat bez státní moci, a proto přicházejí ke slovu „zákony vládní a výchovné“. Ty vnímá jako průvodní jev jistého společenského úpadku a také jako nezbytnou součást rozvinuté civilizace a především usedlého způsobu života. Vidí však především negativní dopady těchto zákonů, které spočívají v oslabení morálních kvalit jedince ve prospěch poslušnosti. Tímto oslabením a slaboštvím jsou nejvíce postiženi lidé, kteří nesou kulturu „na svých bedrech“: studenti, vědci, obchodníci a řemeslníci, kteří už ztratili schopnost samostatné a svobodné existence. Je otázkou, jak v tomto světle viděl autor sám sebe.

Na základě stručného exkurzu jsme získali vhodný materiál pro srovnání a analýzu vztahu politiky a práva v díle obou filozofů. V čem se shodují a v čem se liší?

Témata jejich zájmu nejsou tak podobná, jak by se mohlo zdát z mé práce. V zásadě se rozcházejí za jejich hranicemi. Zatímco **Chaldún** pojímá politiku jako jednu součást civilizace, a proto se jeho další výklady zabývají dalšími aspekty života a historií, pak **Machiavelli** vidí v politice jeden z nástrojů získání a udržení moci, další jeho díla jsou proto směřována hlavně k vojenství. Jeho práce směřují nejen k teoretickému zobecnění, ale i k praktickému využití. **Chaldún** naopak, ač sám také politik, zůstává na poli teorie, jeho cílem je historická věda a její reforma, od nesouvislých analýz záznamů jeho předchůdců k jakési „chápací historii“, která vidí souvislosti nejen časové, ale i obecné. Jeho závěry jsou mnohdy bohužel příliš definitivní na to, aby mohly být aplikovány jinde než v muslimském středověku, snad je to tím, že florentčan více počítá s lidmi, s protivníky i poddanými, kteří jsou pro **Chaldúna** jen determinovanou hříčkou jeho historicko-teoretických postulátů.

V jejich díle lze najít překvapivě podobnosti. Oba například vidí moc jako stavbu spočívající na dvou pilířích. Prvním je u obou armáda. Druhým je u **Machiavelliho** právo, jak výše uvedeno, a u **Chaldúna** peníze, které „udržují toto vojsko a podpírají celou stavbu.“¹⁹ Sice už jsem mluvil o jeho zájmu o ekonomii, přesto však toto srovnání vyznívá překvapivě, uvědomíme-li si, že byl profesionálním právníkem a po několika letech soudcem. Snad toto upozadování práva signalizuje spíše podhodnocení funkce práva v muslimském světě. Sám autor je navíc znepokojen nástupem světského práva na úkor práva náboženského. **Machiavelli** naopak spatřuje v zákonech vysoce funkční a užitečný nástroj k měnění společenské skutečnosti prostřednictvím legitimizovaného násilí. Přestože jsou oba natolik smířeni se skutečností, že existenci násilí na světě považují za nezměnitelný fakt, oba doporučují jeho omezení. Jeden snad pro renesančně humanistické vědomí ceny lidského života, druhý z obavy před ničným kultury. Oba se také shodnou v tom, že „meč“²⁰ je třeba použít při zavádění vlády, zatímco později je stěžejní „pero“.

Zásadní rozpor mezi oběma vládne v představě ideálního vládce. Zatímco **Machiavelliho** politika je politikou chytrosti, úskočnosti, a je-li třeba i přetvářky, z čehož vychází také představa politika přizpůsobivého potřebám jeho země a pohybujícího se mezi statečností lva a úskočností lišky, **Chaldún** volá po morálním vládcu, kde pod pojmem morálky a lidského ideálu vidí prostřednost, čili „zlatou střední cestu“. Překvapivě působí jeho slova, že „vládce nemá být příliš chytrý,...

¹⁸ *Mukaddima* kap. 3, čl. 6, str. 129.

¹⁹ *Mukaddima* kap. 3, čl. 46, str. 271.

²⁰ Mečem je míněna vojenská moc, potažmo také násilí, zatímco pero je civilní síla úředníků a míru.

*chytrý člověk má vlastnosti ďábla*²¹. Jeho ideálem je umírněný vládce jednající v souladu s náboženským právem a držící se zájmů a zásad svého kmene.

Vyjdou-li z pojmosloví staršího z obou, byl on sám příznivcem vlády náboženského typu, zatímco druhý spíše typu rozumového, a je-li třeba, i k tyranii lze sklouznout. Vzhledem k tomu, že vláda rozumového typu je progresivnější, lze vidět v Arabově tradicionalismu příznak budoucího zřetelného zpoždění jeho civilizační oblasti za tempem rozvoje Evropy. Jeho shrnující zamyšlení nad dějinami je filosofickou rekapitulací uzavírající se kapitoly arabské slávy, je to pohled starce za světem politiky, která je na kolenou před Timurem Lenkem a Turky na východě a křesťanskými Španěly na západě. Machiavelli naopak předkládá svou teorii politiky, aby ukázal z čeho vycházet ve slibně se rozvíjející kapitole evropské diplomacie a vlády z křesla a ne ze sedla, je to rada jak pomocí rozumu ovládat lidi, kteří si začínají uvědomovat vlastní cenu, k jejich vlastnímu prospěchu.

Oba každopádně vidí v politice jev v zásadě kladný a nutný pro rozvoj společnosti. Oběma je také společné to, že byli ve svých kulturních oblastech natolik průkopnickými a přitom dostatečně nadčasovými, že neupadli v zapomnění. Průkazným důsledkem je snad už jen to, že stěžejní díla obou byla vydána více než půl tisíciletí po jejich narození v malé zemi v centru Evropy, v Chaldúnově „šestém zeměpásu“, řečí pro

šestisetinu lidstva.

Doufám, že i tento článek povede nejen k zamyšlení nad vztahy fenoménů, jimiž se zabývá, ale také k uvědomění si faktu, že i při rozvažování nad tématy, jejichž nejkonkrétnější projevy – konkrétní politické činy a v některých zemích i konkrétní právní normy – procházejí překotně rychlými změnami, se lze při dostatečném nadhledu inspirovat myšlenkami vzdálenými jak z hlediska času, tak případně i kulturní tradice. V tomto smyslu může i tento článek být drobným příspěvkem jednak k zahledění do myšlenkového odkazu minulého tisíciletí a jednak k přípravě na „střet civilizací“, jež někteří autoři předvírají pro tisíciletí nadcházející.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Ibn Chaldún: *Čas království a říší. Mukaddima*. Odeon. Praha 1972.
- Machiavelli, Niccolo: *Úvahy o vládnutí a vojenství. Naše vojsko*. Praha 1986.
- Podgóreckí, Adam: *Základy sociotechniky*. Svoboda. Praha 1968.
- Strauss, Leo: *Eseje o politické filozofii*. Oikúmené. Praha 1995.

²¹ Mukaddima kap. 3, čl. 43, str. 253.

Pojednání o problematice ustanovení § 261 odst. 1 zák. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

Dana Šramková, Jiří Valdhans*

1. ÚVOD

Na první pohled by se mohlo zdát, že následující pojednání o problematice § 261 odst. 1 zák. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku (dále jen ObZ) by mohlo být pouze další kapitolou v řadě čistě akademických diskusí. Avšak novelou 103/2000 Sb. zák. č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy

k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), se vytvořil předpoklad pro vznik nezanedbatelného počtu reálně existujících subjektů, a to ze zákona, které se budou zapisovat do obchodního rejstříku, stanou se tak podnikateli na základě § 2 odst. 2, písm. a ObZ, (viz následující výklad), ale nebudou vyvíjet podnikatelskou činnost.

Pro posouzení právního režimu závazkových vztahů navazovaných subjekty obchodního práva je rozho-

* Dana Šramková, studentka Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, Brno
Jiří Valdhans, student Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, Brno

dujícím ustanovením § 261 odst. 1 ObZ. Z textu tohoto ustanovení vyplývají dvě kriteria, která jsou pro určení obchodněprávního režimu závazkového vztahu rozhodující:

- a) jde o závazkové vztahy mezi podnikateli,
- b) při vzniku závazkových vztahů je s přihlédnutím ke všem okolnostem zřejmé, že se týkají jejich podnikatelské činnosti.

Citované ustanovení nevzbuzuje žádné problémy, pokud podnikatelé (definovaní v § 2 odst. 2 ObZ) skutečně vyvíjejí zákonem¹ presumovanou činnost označovanou § 2 odst. 1 ObZ jako podnikání. V souvislosti s problematikou fiktivních podnikatelů však znění § 261 odst. 1 ObZ ztrácí svou zdánlivou jednoznačnost.

V tomto směru vyvstávají do popředí dva okruhy problémů. Jedná se v první řadě o problematiku týkající se působnosti daného ustanovení na tzv. fiktivní podnikatele, charakterizovanou otázkami typu: které subjekty jsou považovány za fiktivní podnikatele a zda je vůbec fiktivní podnikatel (vzhledem ke znění níže diskutovaných ustanovení ObZ) podnikatelem, na něhož je v plném rozsahu aplikovatelná III. část ObZ.

V souvislosti s druhým okruhem problémů, který představují způsoby výkladu pojmu „podnikatelská činnost“ právě s ohledem na fiktivní podnikatele, se nabízí otázky: jaký je výklad termínu „podnikatelská činnost“ (a to vzhledem k obsahu pojmů „podnikání“ a „podnikatel“) a jaké je vyřešení použitelnosti citovaného ustanovení na již zmíněné fiktivní podnikatele.

2. PROBLEMATIKA FIKTIVNÍCH PODNIKATELŮ

Než se začneme věnovat otázkám týkajícím se fiktivních podnikatelů, je nutné si vyjasnit, které subjek-

ty jsou vlastně právními teoretiky za fiktivní podnikatele považovány.

Právní úprava přisuzuje za určitých okolností podnikatelský status i subjektům, které fakticky nepodnikají.

V našem právním řádu se jedná o osoby, které si ce splňují podmínku uvedenou v § 2 odst. 2, písm. a) ObZ (tj. jsou zapsány v obchodním rejstříku), ale jejichž činnost současně nenaplnuje všechny zákonné požadavky, které s podnikáním spojuje ustanovení § 2 odst. 1 ObZ.² Uvedené subjekty jsou pak označovány za podnikatele fiktivní neboli podnikatele podle formy.³

Pro další rozbor dané problematiky je rovněž důležité si uvědomit, že odstavce § 2 ObZ jsou na sobě vzájemně nezávislé. Každý z těchto odstavců totiž obsahuje definici jiného pojmu. První odstavec definuje pojem podnikání, druhý odstavec pojem podnikatel a odstavec třetí se zabývá definicí sídla, resp. místa podnikání. Z výše uvedeného je zřejmé, že marginální rubriku „Podnikání“ je v tomto případě nutno chápat jako souhrnné vyjádření pro zákonné definice obsažené v uvedeném ustanovení.

Kterým kategoriím subjektů tedy přiznává český právní řád status podnikatele? Odpověď na tuto otázku nám dává ustanovení § 2 odst. 2 ObZ, které taxativním způsobem vymezuje podnikatelské kategorie.

Zmíňme nejprve definice vymezené v písmenech b)–d) výše uvedeného odstavce. Tato ustanovení hovoří o osobách, které podnikají na základě živnostenského (písm. b)) nebo jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů (písm. c)), nebo se jedná o fyzické osoby, které provozují zemědělskou výrobu a jsou zapsány do evidence podle zvláštního předpisu (písm. d)). Z dikce zmíněných ustanovení vyplývá, že u těchto osob⁴ zákon sám předpokládá nějakou činnost, což je patrné zákonodárcem použitých termínů „podniká“ a „provozuje“.⁵

U písmene a) diskutovaného ustanovení⁶ byl však zvolen jiný způsob určení podnikatelského statusu,

¹ Viz výše zmíněný § 261 odst. 1 ObZ.

² Uvedený paragraf zde stanovuje celkem šest kumulativních podmínek pro označení konkrétní činnosti za podnikání: daná činnost musí být prováděna soustavně, musí ji vykonávat podnikatel – a to samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a za účelem dosažení zisku. U fiktivních podnikatelů se pak problematikou jeví zejména podmínka spočívající v účelu jejich činnosti.

³ V roce 1993 proběhla na dané téma v odborném tisku diskuse mezi FRANTIŠKEM FALDYNOU a KARLEM ELIÁŠEM, ve které došlo ke střetu dvou koncepčně odlišných názorů:

FALDYNA, F.: K problematice pojmu podnikatel podnikání, Právo a podnikání 9/1993, str. 2 a n.

ELIÁŠ, K.: Glosa k otázce podnikatele podle právní formy, Právo a podnikání 11/1993, str. 12 a n.

FALDYNA, F.: Glosa ke glose k otázce podnikatele podle právní formy, Právo a podnikání 1/1994, str. 11 a n.

ELIÁŠ, K.: Ještě dvě poznámky k podnikateli podle právní formy, Právo a podnikání 4/1994, str. 20 a n.

⁴ Podnikatelů podle § 2 odst. 2, písm. b)–d) ObZ.

⁵ Na tomto místě považujeme za vhodné alespoň zmínit problematičnost znění diskutovaného § 261 odst. 1 ObZ ve vztahu k subjektům spadajícím pod písmena b)–d) § 2 odst. 2 ObZ, které činnost předpokládanou v těchto ustanoveních nevykonávají soustavně. Již výše rozebrané ustanovení § 2 odst. 1 ObZ totiž za podnikání považuje činnost soustavnou. Jestliže uvedené subjekty soustavnou činnost nevyvíjejí, můžeme dovést závěr, že za současného stavu platné právní úpravy nepodnikají. Vzhledem k tomu, že ustanovení písmen b) a c) § 2 odst. 2 ObZ vyžadují podnikání a ustanovením písmene d) je vyžadováno provozování zemědělské výroby (které lze podle našeho názoru také považovat za podnikání), domníváme se, že u daných subjektů (byl by měly řádné podnikatelské oprávnění) lze pochybovat o jejich podnikatelském statusu, následně pak o aplikovatelnosti § 261 odst. 1, a tím i III. části ObZ.

⁶ § 2 odst. 2, písm. a) ObZ.

když zákon hovoří pouze o osobě zapsané v obchodním rejstříku. V tomto případě není v zákonném textu uvedena žádná další podmínka spočívající v druhu činnosti jako je tomu v písmenech b)–d). Z díkce písmene a) lze tedy usuzovat, že mohou existovat i takové subjekty, které jsou zapsány v obchodním rejstříku, ale nevyvíjejí činnost, kterou § 2 odst. 1 vymezuje jako podnikání.

Tato domněnka je dále prohloubena v §§ 56 a 221 ObZ. Uvedený § 56 ObZ ve svém odstavci 1 in fine připouští, aby společnost s ručením omezeným a akciová společnost byly založeny a vznikly i za jiným účelem než je podnikání, pokud to zvláštní zákon nezakazuje. Ustanovení § 221 hovořící o družstvech dává zakladatelům družstva možnost vybrat si, zda založí družstvo za účelem podnikání nebo zajišťování hospodářských, sociálních anebo jiných potřeb svých členů.

Pokud tedy obchodní zákoník ve svých §§ 56 a 221 takto výslovně upravuje možnost vzniku fakticky nepodnikajících subjektů, měly by mít i ony právní status podnikatelů. Za jeden z argumentů pro tento názor je možné považovat též dikci § 1 odst. 1 ObZ, který vztahuje působnost obchodního zákoníku na osoby *podnikatelů*: když obchodní zákoník obsahuje úpravu výše uvedených fakticky nepodnikajících subjektů, lze je právem pokládat za podnikatele. Dalším argumentem pro uznání možné formálnosti podnikatelského statusu je také požadavek právní jistoty, který nepřipouští možnost tápání, zda se při právním styku se společnostmi s ručením omezeným, akciovými společnostmi nebo družstvy jedná o podnikatele či nikoliv. Případná akceptace opačné možnosti by mohla vést ke zcela nepřijatelnému zproblematizování obchodního styku, kdy by pro každý konkrétní případ bylo nutné zjišťovat status daného subjektu.

3. VÝKLADOVÁ NEJASNOST USTANOVENÍ § 261 Odst. 1 OBZ

Bylo již zdůvodněno, že fiktivního podnikatele lze považovat za podnikatele plnohodnotného. Je však na místě položit si otázku, zda bude opravdu moci bez jakýchkoliv problémů na základě svého podnikatelského statusu používat podle § 261 odst. 1 ObZ třetí část obchodního zákoníku pro úpravu závazkových vztahů, do nichž vstupuje, tedy zda bude moci své závazkové vztahy upravit jako obchodněprávní na základě uvedeného ustanovení o relativních obchodech.

Příčina potenciálních nesnází může být skryta v § 261 odst. 1 in fine. Obchodní zákoník v tomto ustanovení klade, jak již bylo uvedeno výše, dvě kumulativní podmínky pro vymezení rozsahu své působnosti v obchodních závazkových vztazích:

1. Subjekty musí být podnikatelé. Při akceptaci v předchozím textu uvedeného závěru⁷ nejsou s touto podmínkou spojeny žádné problémy, a to ani ve vztahu k podnikatelům podle formy.
2. Při vzniku závazkového vztahu musí být s přihlédnutím ke všem okolnostem zřejmé, že se vztah týká podnikatelské činnosti těchto dvou subjektů.

Po zběžném pohledu by ani tento druhý předpoklad nemusel působit problémy a jevil by se zcela potřebným, pokud by ovšem nebylo třeba brát v úvahu již výše zdůvodněnou existenci fiktivních podnikatelů. V jejich případě je totiž zákonný požadavek být podnikatelem sice naplněn, avšak druhá podmínka, kterou je dle § 261 odst. 1 ObZ podnikatelská činnost, nemůže být právě u fiktivních podnikatelů nikdy naplněna (respektive působit současně tak, jak to vyžaduje zákon)⁸.

Po shrnutí výše uvedených faktů se nabízí konstatování, že třetí část obchodního zákoníku se na fiktivní podnikatele nevztahuje a že pro úpravu svých závazkových vztahů by tyto subjekty měly používat buď ustanovení o fakultativních obchodech obsažené v § 262 ObZ, nebo zákoník občanský (pokud se ovšem na daný případ nevztahuje ustanovení § 261 odst. 3 ObZ o tzv. absolutních obchodech).

S tímto (byť zdánlivě logicky odůvodnitelným) závěrem se ale není možné ztotožnit. Pokud totiž fiktivním podnikatelům obchodní zákoník přisuzuje podnikatelský status, měly by mít i tyto osoby možnost pro úpravu svých obchodněprávních závazkových vztahů používat třetí část obchodního zákoníku.

Schůdnou cestou k odstranění zmíněného nesouladu mezi uvedenými souběžnými podmínkami stanovenými § 261 odst. 1 pro případ fiktivního podnikatele může být (de lege lata) výklad pojmu podnikatelská činnost. Jeho bližší rozbor a posouzení vztahu pojmu podnikatelská činnost a podnikání by potom otevřelo cestu i k překonání výkladových potíží spojených s textem § 261 odst. 1 ObZ, které jsou způsobeny tím, že v obchodním zákoníku (a ani v jakémkoliv z mnoha desítek předpisů různé právní síly, které s tímto pojmem operují) není termín „podnikatelská činnost“ žádným způsobem definován. Nezbyvá tedy, než pokusit se rozebrat možné výkladové cesty k uvedenému pojmu a nalézt východisko, které by nejlépe vystihovalo postavení, jež fiktivní podnikatelé v závazkových vztazích zaujímají. Možné výkladové cesty lze rozdělit do dvou základních skupin.

V první skupině výkladů (body 1–4) jsou podnikání a podnikatelská činnost chápány jako dva samostatně stojící pojmy a důraz je kladen na hledání jejich

⁷ Fiktivního podnikatele považujeme za podnikatele plnohodnotného.

⁸ Fiktivní podnikatel totiž nepodniká, dokonce ani podnikat nemůže.

obsahu. Oba termíny přitom mohou vystupovat buď jako synonyma, nebo jako pojmy sice stojící vedle sebe, ale s obsahem vzájemně se nepřekrývajícími.

Druhá (volně navazující) skupina výkladů (body 5-6) pak předpokládá, že diskutované pojmy jsou ve vzájemném vztahu a obsahově se alespoň částečně překrývají (přičemž není vyloučeno, že jeden z nich bude jako obsahově užší zahrnut do pojmu obsahově širšího).

1) Význam pojmu „podnikání“ je shodný s „podnikatelskou činností“

Tento výklad sice bývá často uváděn ve výkladových slovnících, avšak ve svých důsledcích vede k vyloučení diskutovaných fiktivních podnikatelů z dosahu působnosti ustanovení § 261 odst. 1, neboť ti to nebyli založeni k podnikatelským účelům a jednoduše ani podnikat nemohou.

Zároveň by akceptace tohoto výkladu připustila porušení jednoho ze základních legislativních pravidel – nepoužívání synonym, když by v tomto případě právní předpis místo jednotného používání pojmu „podnikání“ v některých svých ustanoveních operoval s termínem „podnikatelská činnost.“ V tomto směru lze souhlasit s názorem J. Bejčka⁹, který uvádí, že spíše než o pochybení může jít o zákonodárcův záměr zajistit právě podnikatelům podle formy stejný právní režim jako ostatním v tomto směru „bezproblémovým“ podnikatelům. Ovšem i za předpokladu, že je domněnka J. Bejčka správná, nejde o zákonodárcem šťastně zvolený způsob řešení, neboť jím byla situace ještě více zkomplikována (operování s nedefinovaným pojmem „podnikatelská činnost“ nejen že situaci fiktivních podnikatelů neřeší, ale může vést i k zavádějícím názorům, jež jsou naznačeny níže).

2) Pojem „podnikání“ stojí vedle pojmu „podnikatelská činnost“

Tato varianta může být z jazykového hlediska považována za celkem odpovídající. Podnikatelskou činnost lze totiž a priori chápat jako činnost související s podnikáním. Podnikání a podnikatelská činnost by pak společně mohly v postavení dvou vzájemně se neprolínajících podmnožin tvořit např. tzv. „podnikatelskou činnost“, která by byla vlastně sjednocením obou diskutovaných pojmů.

De lege lata je však uvedený výklad nepřijatelný, protože pro jeho akceptaci by většina ustanovení, která s pojmem podnikatelská činnost operují, ztratila svůj smysl. Pokud by totiž pod pojmem podnikatelská činnost byla chápána opravdu pouze činnost s podnikáním související (ale již ne podnikání samotné) zname-

nalo by to např. také vyloučení působnosti třetí části ObZ na vztahy týkající se přímo vlastního podnikání. Tím by došlo k opačnému efektu – tj. nejenom že by závazkovou část ObZ nebylo možné použít pro podnikatele podle formy, ale v případě vztahů týkajících se vlastního podnikání by nedopadala ani na „klasické“ podnikatele.

Tuto variantu ovšem není možné doporučit ani jako úpravu de lege ferenda, protože diskutované pojmy podnikatelská činnost a podnikání jsou obsaženy v celé řadě právních předpisů. Bylo by tedy velmi obtížné a neúčelné je všechny v naznačeném duchu novelizovat, tj. nahradit je např. zmíněným pojmem podnikatelská činnost. Navíc by takový postup mohl ve svém důsledku paradoxně vést k ještě větším výkladovým problémům.

3) Chápání pojmu „podnikání“ jako činnosti podle § 2 odst. 1 ObZ a „podnikatelské činnosti“ jako jakékoliv činnosti (jakéhokoliv) podnikatele

Při akceptaci tohoto výkladu v sobě podnikatelská činnost obsahuje vedle pojmu podnikání též činnost fiktivního podnikatele. Připuštění uvedeného výkladu tak řeší problematiku zahrnutí či nezahrnutí fiktivních podnikatelů pod působnost diskutovaného ustanovení § 261 odst. 1 ObZ a tím i třetí části obchodního zákoníku. Pokud je totiž fiktivní podnikatel považován za „plnohodnotného“ podnikatele a tento by vykonával svoji činnost, bylo by možné ji pod pojem podnikatelská činnost zahrnout.

Na druhou stranu však uvedené výkladové stanovisko obsahuje problém nový. Při výkladu vycházejícím z jeho doslovného znění by totiž bylo možné dojít k celkem logickému názoru, že třetí část obchodního zákoníku lze použít na skutečně *jakoukoliv* činnost podnikatele bez ohledu na fakt, zda má či nemá souvislost s jeho podnikáním. Protože by daný výklad mohl vést i ke zcela absurdním a nezamýšleným závěrům, nelze jej pro právní praxi považovat za použitelný.

4) Rozlišení „podnikání“ jako činnosti podle § 2 odst. 1 ObZ a „podnikatelské činnosti“ jako jakékoliv činnosti vyvíjené fiktivním podnikatelem

Uvedená výkladová varianta také zdaleka nepatří k nešťastnějším, protože kromě úskalí uvedeného již v popisu předcházejícího případu (tj. použitelnosti závazkové části obchodního zákoníku na jakoukoliv činnost, i když v tomto případě jen fiktivního podnikatele¹⁰) obsahuje ještě jednu další nesnáz. Při doslovném chápání totiž může vést k závěru, který zce-

⁹ Srovnej: BEJČEK, J.: Nad traumatizující záhadou působnosti § 261 a § 262 obchodního zákoníku, Právní rozhledy 10/1999, str. 508.

¹⁰ Také J. BEJČEK ve svém (již výše uváděném) článku uvádí, že „podnikatelé podle formy by byli úpravě obchodněprávní i při

la absurdně z dosahu ustanovení § 261 odst. 1 ObZ vyloučí všechny „nefiktivní“ podnikatele. Důvod této obavy je jednoduchý: zmíněné ustanovení operuje *pouze* s pojmem „podnikatelská činnost“ a o vlastním podnikání *expressis verbis* nic neříká. Výsledek by pak byl totožný s variantou uvedenou pod bodem 2).

5) Zahrnutí pojmu „podnikatelská činnost“ do pojmu „podnikání“

Východiskem toho výkladu je předpoklad, že pod pojem podnikání bychom výkladově zahrnuli pojem podnikatelská činnost. S tímto stanoviskem se nemůžeme ztotožnit, neboť již z výše uvedených výkladů vyplývá, že podnikatelskou činností je nutné (mj. i z jazykového hlediska) chápat širěji než samotné podnikání, kterým je myšlena pouze činnost podle § 2 odst. 1 ObZ.

6) Zahrnutí pojmu „podnikání“ do pojmu „podnikatelská činnost“

V tomto případě se jedná o zrcadlovou variantu k výkladu uvedenému v předcházejícím bodě. Pojem podnikatelská činnost je chápán jako množina, která v sobě zahrnuje podnikání jako jednu z podmnožin. Tento způsob výkladu by mohl být použitelný pro problematiku fiktivních podnikatelů. Skrývá v sobě ale úskalí, kdy by bylo nutné pojem podnikatelská činnost vykládat jedním způsobem pro fiktivní podnikatele a druhým způsobem pro podnikatele „klasické“.

Pro použití u klasických podnikatelů bychom musela být podnikatelská činnost chápána jako množina zahrnující zároveň podnikání (činnost zapsanou v obchodním rejstříku) a činnost s podnikáním související, resp. činnost zajišťující plynulý chod podnikání¹¹.

Oproti tomu pro fiktivního podnikatele by musela být tatáž podnikatelská činnost vykládána jako množina obsahující předmět činnosti zapsaný v obchodním rejstříku a činnost s tímto předmětem související, resp. zajišťující jeho plynulý chod.

Tuto možnost výkladu lze v *mezním případě* považovat za schůdnou, ale nejedná se o příliš elegantní cestu – právě pro zdvojenost výkladu, byť by jím došlo ke sjednocení právní úpravy. Pokud jde o problematiku fiktivních podnikatelů – v jejich případě je pod podnikatelskou činností chápána činnost vedoucí k naplnění účelu, za kterým byli založeni.

ODVOZENÍ POJMU „PODNIKATELSKÁ ČINNOST“ OD VÝKLADU POJMU „PODNIKATEL“

Poslední k diskusi předkládaná možnost výkladu se od všech ostatních liší již v samotném pojetí slova „podnikatelská“. Předcházející případy totiž vycházely ze vztahu podnikatelské činnosti a podnikání. Nyní je však stejný postup uplatněn při vztahu slova „podnikatelská“ ze spojení podnikatelská činnost a pojmu podnikatel. Podnikatelská činnost tedy nebude chápána jako činnost související nějakým způsobem s podnikáním, ale jako činnost, která je podnikatelskou jednoduše proto, že ji provádí podnikatel. (Příčemž podnikatelem je, jak již bylo vysvětleno dříve, i podnikatel fiktivní.)

Subjekt, který je podnikatelem na základě § 2 odst. 2, písm. a) ObZ, musí získat živnostenské oprávnění (z něhož lze zjistit předmět podnikání subjektu), jehož přiložení k návrhu na zápis subjektu do obchodního rejstříku, je jednou z podmínek tohoto zápisu. Z tohoto živnostenského oprávnění lze následně vyvodit určitou skupinu činností, které může podnikatel vyvíjet při výkonu podnikání ve smyslu § 2 odst. 1 ObZ.

Podnikatelé podle § 56 odst. 1 *in fine* jsou založeni za nějakým účelem, který (ač jiný než podnikání) musí být rovněž dostatečným způsobem specifikován, tj. být zapsán v obchodním rejstříku – v tomto případě jako předmět činnosti. Z něj je pak opět možné zjistit možný okruh činností potřebných k zabezpečení uskutečnění a dosažení účelu, za nímž byl subjekt založen. Stejný výklad lze použít i u družstev založených za účelem zajišťování hospodářských, sociálních anebo jiných potřeb svých členů podle § 221 ObZ.

V daném případě (na rozdíl od předcházející varianty) nedochází k žádnému výkladovému zdvojení. Slovo „podnikatelská“ ze spojení „podnikatelská činnost“ je vykládáno identickým způsobem pro podnikatele fiktivní i klasické, kdy u použití tohoto způsobu výkladu je případná fiktivnost subjektu irelevantní. Ani vymezení termínu „činnost“ by zde nemělo působit problematicky, neboť u obou kategorií subjektů se vychází ze stejného základu, kterým je zápis v obchodním rejstříku. U tohoto výkladového pojetí je rovněž patrná logická nutnost restriktivního pojetí činnosti, kterou je potřeba u fiktivních i „klasických“ podnikatelů vykládat jako obchodněprávně (podnikatelsky) relevantní činnost podnikatele.

nepodnikatelských aktivitách podřízeni automaticky (neboť jsou podnikateli již jen faktem zápisu do obchodního rejstříku), zatímco ostatní (nezapsané) subjekty jen v případě, že by skutečně podnikali.“

¹¹ Může se jednat například o nákup daňových dokladů, které podnikatel zcela zřejmě potřebuje pro své podnikání (resp. pro svou podnikatelskou aktivitu). V tomto případě totiž zjevně nejde o samotné podnikání, ale přesto má uvedený úkon k podnikání nesporný vztah.

Máme za to, že za stavu *de lege lata* by mohl tento výklad působit nejmenší nesnáze, neboť řeší nejen problematiku fiktivních podnikatelů, ale nenachází se v něm ani zdroj dalších možných nesnází ve vztahu k podnikatelům vyvíjejícím činnost, kterou § 2 odst. 1 vymezuje jako podnikání, jak tomu bylo u výkladů předcházejících.

4. PODNĚTY PRO ÚPRAVU DE LEGE FERENDA

Předcházející výklad obsahoval možné řešení za stavu *de lege lata*. Neméně důležité je však navržení možných úprav *de lege ferenda* – a to také vzhledem k faktu, že diskutované ustanovení § 261 odst. 1 ObZ nebylo na rozdíl od jiných dotčeno ani poslední novelou obchodního zákoníku.

Nabízejí se dvě potencionální cesty, kterými by se budoucí právní úprava mohla ubírat. Jednou z nich je redukce zákonného textu § 261 odst. 1 ObZ. Z uvedení ustanovení by byla vypuštěna jeho druhá část, která problematičtější termín podnikatelská činnost obsahuje, s odvoláním na úpravu v základních ustanoveních obchodního zákoníku, konkrétně na § 1 odst. 1 ObZ.

Pokud bychom přistoupili na stanovisko, že znění § 261 odst. 1 ObZ bude vypadat následovně: „*Tato část upravuje závazkové vztahy mezi podnikateli.*“, mohly by se vyskytnout v minulé kapitole presumované, ale námi odmítané výklady, které by mohly vést k názoru, že třetí část obchodního zákoníku se bude vztahovat na jakékoliv závazky podnikatelských subjektů. Tento nepříznivý důsledek by snad bylo možné odstranit pomocí výkladu § 1 odst. 1 ObZ, který sám o sobě vymezuje rozsah působnosti obchodního zákoníku. Z takto vymezeného rozsahu je zřejmé,

že obchodní zákoník dopadá na podnikatele a jejich závazkové vztahy, a tím vylučuje takové vztahy, u nichž nejde o realizaci předmětu podnikání nebo účelu založení.

Za druhý možný (*a námi doporučený*) způsob případné úpravy *de lege ferenda* je možné považovat eventuelní rozšíření textu § 261 odst. 1, respektive zpřesnění druhé podmínky (souvislost s podnikatelskou činností) do té míry, aby pod ní bylo možno „vsunout“ (resp. podřadit) i podnikatele podle formy bez nutnosti nějakého dalšího zpřesňujícího výkladu. V případě první podmínky (subjekty musí být podnikateli) přitom samozřejmě není nutná žádná změna. Případná novelizace zmíněného ustanovení § 261 odst. 1 ObZ by potom mohla být vedena například následující formou, kdy by na konec zmíněného odstavce byla vsunuta část modifikující jeho znění i pro potřeby fiktivních podnikatelů: „*Tato část zákona upravuje závazkové vztahy mezi podnikateli, jestliže je zřejmé s přihlédnutím ke všem okolnostem, že se týkají jejich podnikání nebo jiného účelu, za němž byli založeni (§ 56 odst. 1 ObZ, § 221 ObZ).*“

5. ZÁVĚR

Podle našeho mínění neexistence definice pojmu „podnikatelská činnost“ způsobuje výkladové problémy o aplikovatelnosti III. části obchodního zákoníku na podnikatele podle formy. Ostatně pestrá škála možných pojetí pojmu podnikatelská činnost je uvedena v tomto článku. Nezbyvá tedy než konstatovat, že vzhledem k současné situaci, kdy je termín podnikatelská činnost obsažen v celé řadě předpisů různé právní síly, se jeví legální definice daného pojmu jako nezbytná.

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Vladislavské zřízení zemské a počátky ústavního zřízení
v českých zemích (1500 – 1620)

Mezinárodní konference Praha 7.– 8. 12. 2000

Marta Kadlecová*

Ke kulatému pětistému výročí vydání prvního českého zemského zřízení dedikovaného králi Vladislavovi Jagellonskému uspořádal Historický ústav Akademie věd České republiky a Ústav právních dějin Právnické fakulty Univerzity Karlovy mezinárodní konferenci, již jsem se s radostí zúčastnila hned z několika důvodů.

Dnes, kdy si většina laické i odborné veřejnosti myslí, že právní dějiny nejsou důležité a je třeba se zabývat pouze současnými legislativními problémy, nebyla tato významná právní památka ponechána zapomenutí. Musím totiž připomenout, že v roce 2000 bylo také sedmisté výročí vydání *Ius Regale Montanorum*, což byla první písemná kodifikace horního práva ve střední Evropě. Její vliv se projevil v Uhrách a přes Španělsko i v Latinské Americe, byl využíván ve stříbrných dolech v bolívijském Potosí. Téma kodifikace zemského práva se stalo předmětem mezinárodního odborného zájmu řady historiků z Polska, Německa, Slovenska a českých zemí.

V době setrvalých finančních problémů všech fakult Masarykovy univerzity bylo pro mne obzvlášť potěšující, že organizátoři konference mě pozvali k odbornému vystoupení a uhradili veškeré náklady s mou účastí spojené.

Pochopitelně mne nejvíce těšila možnost prezentovat na odborném fóru problematiku, již se dlouhodobě zabývám, tj. středověké a novověké české a moravské procesní právo. Rovněž bylo příjemné setkat se přáteli a současně poznat mladé i starší historiky od nás a ze zahraničí. Zejména mladší generace právních i obecných historiků budí dojem, že tento zajímavý a potřebný (např. sestavování globálních prognóz budoucího vývoje je bez znalosti historie nemožné) byl nelukrativní obor není bezprostředně ohrožen „vyhynutím dinosaurů“.

Spojení Vladislavského zemského zřízení s počátky ústavnosti není náhodné. Zemská zřízení obsahova-

la v zárodečné podobě jen některé prvky jež nacházíme od konce 18. století v prvních moderních ústavách. Zemská zřízení nelze ovšem nazvat ani „nemoderními“ ani „starými“ ústavami jednoduše proto, že to nebyly ústavy v dnešním slova smyslu. Řešení otázky, čím tedy skutečně byla zemská zřízení a jaký byl jejich význam, se v jednotlivých vystoupeních rozčlenil na řadu dílčích problémů. Hovořilo se například o charakteru a kvalitě tehdejší státnosti, která se přirozeně odrážela v soudobé právní tvorbě, o vysoké úrovni tehdejší legislativy vycházející převážně ze soudní praxe, o nedostatku právních teoretiků plynoucího z absence právnícké fakulty na tehdejší UK, o nevýlučnosti zemských zřízení (neplatilo *lex posterior derogat priori*), o pojmu „obecné dobré“ v právní produkci, o existenci kontroly nad mocí zákonodárnou, o postavení panovníka a jeho vztahu k realizaci státní moci, o relativitě stavovské rovnosti, o hmotně-právních ustanoveních a zásadách procesního práva v zemských zřízeních. Tyto otázky a řada dalších, jež vyplynuly z dlouhých diskusí, řešili všichni účastníci konference s nevšedním zaujetím.

Závěrem uvedu některá jména účastníků, za což se těm nejmenovaným omlouvám. Z pořádajících institucí vystoupili se stěžejními příspěvky profesori J. Pánek, K. Malý a F. Šmahel, docenti a doktoři K. Adamová, L. Bobková, L. Soukup. Moravu reprezentoval profesor J. Válka a dnes již zahraničním hostem byl profesor J. Klimko z Bratislavy. Další zahraniční hosté přijeli z Polska, Rakouska a Německa. Byli to profesori a docenti J. Sereďka z Opole, M. Kosman z Poznane, K. Orzechowski z Wroclavi, H. Kalb z Lince, H. Schlosser z Augsburgu, J. Bahlcke a W. Eberhard z Lipska, G. Lingelbach z Jeny. Za mladé historiky bych chtěla zmínit doktory D. Janíše a P. Kreuze, kteří přednesli pozoruhodné příspěvky.

* JUDr. Marta Kadlecová, CSc., Katedra dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mezinárodní konference „Kvalita v Evropě – základ pro 21. století“

Radka Labíková*

Ve dnech 21. – 23. listopadu 2000 se v rámci Evropského týdne kvality uskutečnila mezinárodní konference „Kvalita v Evropě – základ pro 21. století“. První den jednání konference se uskutečnil v Praze, v Národním domě na Vinohradech, druhý a třetí den jednání konference se pak uskutečnil ve Sportovním centru v Nymburce.

Tato konference byla zároveň první akcí v rámci programu „Národní politiky podpory jakosti“ (NPPJ). NPPJ je vládou vyhlášený program záměrů, cílů, metod a nástrojů, které slouží k ovlivňování jakosti výrobků, služeb a veřejné správy a služeb. Cílem NPPJ je vytvořit podmínky pro vstup českých subjektů do jednotného trhu EU, lepší uspokojování potřeb občanů a úsporu zdrojů a ochranu životního prostředí.

Součástí konference bylo i slavnostní předání Ceny České republiky za jakost za rok 2000 a dalších ocenění za dosažené výsledky v oblasti jakosti – značek CZECH MADE, Ceny Anežky Žaludové – a vyhlášení programu národní Ceny české republiky za jakost – ročník 2001, které se uskutečnilo na Pražském hradě.

Organizátorem nosné akce konference, Evropského týdne kvality, byla z pověření Evropské komise Evropská platforma jakosti (Evropská organizace pro jakost – EOQ) a Evropská nadace pro management jakosti – EFQM.

Organizace konference byla pro všechny dny jejího konání jednotná. Každý den byl zahájen částí společnou pro všechny účastníky konference, další jednání pak probíhala paralelně v sekcích.

První den jednání konference byl uveden plenárním zasedáním, které bylo charakteristické poněkud slavnostní atmosférou a prostor zde byl poskytnut nejvýznamnějším hostům konference.

Konferenci zahájil obecným úvodem Ing. Jan Hnátek, prezident České společnosti pro jakost.

Ing. Petr Karas, prezident Svazu průmyslu a dopravy, vystoupil se svým příspěvkem „Kultura jednání v řízení jakosti“, který byl zaměřen na charakteristiku jednotlivých kritérií ovlivňujících jakost.

Za netradiční a zajímavé lze označit vystoupení Ing. Heleny Pískovské, předsedkyně Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, které bylo nazváno „Zaměstnavatelské svazy a jakost“. V rámci tohoto příspěvku zaznívala slova jako morálka a etika, která bývají v dnešní době opomíjena a jejichž obsah

bývá degradován. Autorka tohoto příspěvku označila etiku jako základní předpoklad kvality podnikání.

Prof. Dr. Miroslav Zafko, DrSc. zastoupil prezidenta Slovenskej spoločnosti pre kvalitu Prof. Dr. Matěje Bílého, DrSc. a vystoupil s jeho příspěvkem „Zdravice Slovenskej spoločnosti pre kvalitu“.

Nejrozsáhlejší příspěvek plenárního zasedání s názvem „Evropská vize jakosti“ přednesl Tito Conti, viceprezident Mezinárodní akademie pro jakost a prezident Italské asociace pro jakost (AICQ). Evropská vize jakosti, kterou autor příspěvku spoluvytvářel, je tvořena třemi hlavními prvky: různorodostí, společným úspěchem a formální definicí základních evropských hodnot určujících paradigma jakosti, podle nějž bude posuzována úspěšnost v oblasti jakosti. Tito Conti za výše uvedené hodnoty považuje v první řadě realizaci „soutěžení a spolupráce“, dále „Made in Europe“ učinit synonymem pro „výbornou jakost“, zužitkovat dosavadní průmyslové a řemeslné dědictví a stanovit celoevropské kompetence pro řízení velkých projektů a pro tvorbu nových norem. V závěru svého příspěvku se Tito Conti věnoval otázkám souvisejícím s samotnou podstatou Evropské Unie, speciální pozornost věnoval základním principům federativního uspořádání EU, za které označil subsidiaritu, vzájemnou závislost, dvojí občanství a společný právní řád, společný způsob komunikace a společné měrné jednotky.

Náměstek ministra průmyslu a obchodu, Doc. Ing. Zdeněk Vorlíček, CSc. ve svém příspěvku „Národní politika podpory jakosti“ zhodnotil půl roku realizace činnosti v této oblasti. Zabýval se jak otázkami organizačními, tak také charakteristikou cílů NPPJ, v závěru svého vystoupení dále podmínkami úspěchu NPPJ.

Příspěvek s názvem „Integrace ČR do jednotného vnitřního trhu EU“, který přednesl předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví Ing. Alexander Šafařík-Pštrosz, byl věnován velmi aktuální problematice harmonizace právního řádu ČR s právem EU v oblasti všeobecné bezpečnosti výrobků, v oblasti metrologie a v oblasti posuzování shody. Stranou pozornosti nezůstal ani Protokol PECA, který v pozici mezinárodní smlouvy v nejbližší době dospěje k projednání v Parlamentu ČR.

Ředitelka DT Ostrava, Doc. Ing. Růžena Petříková, CSc., nazvala svůj příspěvek „Odkaz Tomáše Ba-

* JUDr. Radka Labíková, Ph.D., Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

ti v kontextu současných trendů jakosti“. Tento příspěvek byl věnován nejen baťově soustavě řízení, ale zejména úzké, determinující souvislosti, která je mezi kvalitou a lidským faktorem.

Ing. Jiří Majer, předseda Dřevozpracujícího družstva Lukavec, vystoupil se svým příspěvkem „Integrovaný systém řízení v Dřevozpracujícím družstvu Lukavec“. Tento příspěvek byl zaměřen velmi prakticky na zkušenosti konkrétního podnikatelského subjektu s realizací systému řízení v prostředí rostoucí konkurence, rostoucího množství zpracovávaných informací a v prostředí intelektuální tržního prostředí. Také v tomto příspěvku, jako již v mnoha předchozích, byla zdůrazněna role zaměstnanců jako majitelů znalostí a dovedností. Zaměstnanci byli v tomto příspěvku označeni za prvek systému, který rozhoduje o úspěchu celého podnikatelského subjektu.

Na závěr této části konference vystoupil Ing. Václav Matyáš, předseda představenstva a generální ředitel VSB Praha a Manager roku 1999, s příspěvkem nazvaným „Národní Cena za jakost 1999 zavazuje“.

V průběhu plenárního zasedání byly také předány ceny vítězům „soutěže diplomových prací“ absolventů VŠ, kterou organizuje Nadace NEJ-EQF při VUT v Brně.

Další program prvního dne konference pokračoval jednáním v sekcích, které bylo dále rozděleno do tří bloků po 55 minutách, po kterých následovaly společné pětiminutové přestávky pro případný přesun mezi jednotlivými sekcemi. Z hlediska organizačního je třeba tento přístup organizátorů ocenit, protože umožnil plynulý přechod účastníků mezi jednotlivými sekcemi i v průběhu jednotlivých bloků.

V následující části tohoto příspěvku se budu blíže věnovat pouze sekcím, jejichž jednání jsem se zúčastnila, ostatní sekce uvedu pouze informativně.

Sekce A – „Novinky v regulované sféře a vazba na EU“. První tematický blok byl věnován tématu „Novela legislativy a PECA“. S prvním příspěvkem vystoupil Ing. Miroslav Tesař z Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. Ve svém příspěvku „Protokol PECA a novela zákona č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky a navazujících nařízeních vlády z pohledu podnikatelů“ se zabýval předpokládanou účinností PECA, v této souvislosti realizovanou novelizací mnoha vnitrostátních právních předpisů ČR a praktickým dopadem účinnosti PECA pro podnikatele v rámci výrobních oblastí zahrnutých do příloh PECA.

Druhý příspěvek prvního tematického bloku sekce A byl věnován „Podmínkám a zárukám korektní práce autorizovaných osob“ a vystoupil s ním Ing. Vojtěch Petřík, CSc. z Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. V tomto příspěvku bylo zdůrazněno, že pro některé stanovené výrobky je povinností podnikatelů při posuzování shody spolupracovat s autorizovanými osobami a že je zájmem

a povinností státu zajistit korektnost chování těchto autorizovaných osob vůči zákazníkům.

Druhý tematický blok byl věnován tématu „Dozor státu v regulované oblasti“. S prvním příspěvkem, který nesl název „Dozor ČOI z pohledu protokolu PECA a novely zákona č. 22/1997 Sb.“, vystoupil Ing. Milan Pražák z České obchodní inspekce. V tomto příspěvku bylo konstatováno, že novela zákona č. 22/1997 Sb. upřesnila některé kompetence ČOI, jakost a systémy jakosti a Protokol PECA bude znamenat její novou pozici. Pozornost byla věnována i praktickým dopadům dozoru nad trhem, ale i roli návodu k výrobku a mechanismu stahování výrobků z trhu.

Další příspěvek s názvem „Posuzování shody a státní odborný dozor u tétož výrobku“ byl zaměřen na specifickou kategorii tzv. stanovených výrobků, pro které je charakteristické tzv. vyhrazené řízení, přednesl Ing. Ivo Dršák z ITI TÜV, s.r.o., AO 211 (Autorizovaná osoba č. 211). V příspěvku bylo připomenuto a zdůrazněno, že pro stanovené výrobky (výrobní a provozní prostředky) existuje vlastní legislativa, nositelé odpovědnosti, kompetentní orgány a příslušné procedury. Znalost přesné hranice pro identifikaci těchto výrobků je pak prevencí chyb a nepříjemných následků pro podnikatele.

Třetí tematický blok byl věnován tématu „Aplikace modelů systémů jakosti v regulované oblasti“.

Sekce B s názvem „Orientace na zákazníka“ byla v jednotlivých tematických blocích věnována těmto otázkám: „Orientace na zákazníka z pohledu soudobého managementu“ (Doc. Ing. Jaromír Veber, CSc.), „CMR“ (Ing. Pavel Jiruše), „Praktické zkušenosti s aplikací e-bussines“ (Ing. Tomáš Jedlička), „Orientace na zákazníka – zkušenosti z automobilového průmyslu“ (Petr Javořík).

Sekce C – „Jakost v potravinářském průmyslu – cesta do Evropské Unie“ tvořily v jednotlivých tematických blocích tyto příspěvky: „Legislativní novinky v oboru potravinářství“ (Ing. Jiří Dubec), „Jakost jako klíčový element obchodního úspěchu“ (Ing. Vít Grec), „Procesně řízená organizace“ (Ing. Miroslav Klose). Třetí tematický blok této sekce byl tvořen příspěvkem Ing. Evy Línhartové, vedoucí úseku kontroly jakosti a představitelka vedení za jakost v mlékárně Kunín, a. s., který byl nazván „Co dál po aplikaci systému zabezpečování jakosti podle ČSN EN ISO 9001 a systému HACCP v mlékárenském závodě?“ a příspěvkem Ing. Libuše Cikánkové, vedoucí útvaru řízení jakosti a představitelka vedení pro jakost společnosti OLMA a. s. s názvem „Zkušenosti s aplikací systému jakosti (včetně HACCP) a EMS v a. s. OLMA Olomouc“. Oba příspěvky byly věnovány podnikové praxi a byly zde řešeny např. otázky využití statistických metod v činnosti podniku, systém činnosti údržby jako předpoklad kvality výrobků, problematika interního a externího vzdělávání, problematika včasného odhalení nebezpečí.

Sekce D – „Nástroje pro ISO 9000:2000“ byla v jednotlivých tematických blocích tvořena následujícími příspěvky: „8 zásad managementu jakosti, deklarovaných v ISO 9000:2000. Co znamená princip systému vzájemně provázaných procesů pro daný cíl v podnikové praxi“ (Ing. Marie Šebestová), „5. Princip řízení jakosti – úvod do systémově orientovaného managementu“ (Christian Bodmer), „Product Portfolio Management jako procesní nástroj řízení“ (Ing. Jaroslav Jakoubě), „Je úspěšný rozvoj organizace dostatečnou motivací pro zaměstnance?“ (Vlastislav Chmelař).

První den konference byl zakončen slavnostním předáním značek CZECH MADE, Ceny Anežky Žaludové, Ceny České republiky za jakost a vyhlášením Programu národní ceny České republiky za jakost – ročník 2001 ve Španělském sále Pražského hradu.

Nymburk, středa 22. 11. 2000, druhý den jednání konference. Motto: BUDOUCNOST MÁ JMÉNO KVALITA.

Společné jednání bylo nazváno „Nové pohledy v EFQM EXCELLENCE MODELU“. První příspěvek přednesl Ing. Jan Hnátek, prezident České společnosti pro jakost – „Nový pohled EFQM na základě zkušeností s Evropskou cenou za jakost přináší hlavní změnu v otevření modelu ve více úrovních pro širší okruh uchazečů a jejich oceňování“. Tento příspěvek byl věnován tzv. totálnímu řízení kvality a jeho podílu na profitu firmy a otázce činnosti a budoucího vývoje EFQM (Evropské nadace pro kvalitu).

* V programu následoval prostor pro vyjádření vítězů národní Ceny České republiky pro jakost ročníku 2000. Jejich vystoupení byla orientována směrem k analýze cesty, která je úspěšně přivedla na pozice vítězů, ale i směrem k otázce: Co dál?

Příspěvek Ing. Jiřího Zajíce, CSc. z QES, s.r.o. „Zkušenosti hodnotitele národní Ceny České republiky za jakost a Evropské ceny za jakost pro malé a střední podniky“ přinesl cenné zkušenosti z úrovně národní ceny za jakost a její evropské obdoby a nastolil mnoho otázek k zamyšlení, a to nejen pro ty podniky, které se v budoucnu chtějí zúčastnit jak národního, tak i evropského kola.

Ing. Vladimír Straka, výkonný ředitel Sdružení pro cenu České republiky pro jakost, navázal na svého předchůdce příspěvkem „Porovnání úrovně výsledků Evropské ceny za jakost a národní Ceny České republiky za jakost. Porovnání výsledků dosahovaných v Evropě a u nás v celku i v jednotlivých kritériích modelu“. Z jeho příspěvku vyplynulo, že ačkoliv by se dle absolutních hodnot hodnocení mohlo zdát, že české firmy předběhly svou evropskou konkurenci, svědčí tyto hodnoty spíše o tom, že pohled hodnotitelů je zkreslen celkovou úrovní české ekonomiky. Zajímavé bylo i srovnání jednotlivých hodnocených kritérií. V Evropě získávají nejvyšší hodnoty kritéria: vedení, zdroje, procesy a výsledky podnikání. V České republice pak: zdroje, spokojenost pracovníků a odpovědnost vůči společnosti.

Stejně jako první den bylo odpolední zasedání konference rozděleno do jednotlivých sekcí.

Sekce A – „ISO 9000:2000“ byla v jednotlivých tematických blocích vytvořena těmito příspěvky: „Aktuální stav normy ISO 9000:2000 oproti stavu ISO/DIS 9001:2000. Nové pohledy na prověřování SJ.“, (Ing. Jan Hnátek), „Praktické nástroje pro měření procesů“ (Prof. Ing. Jaroslav Nenadál, CSc.), „Aplikace procesního přístupu ve Vápence Čertovy schody a. s. – společnosti skupiny LHOIST“ (Ing. Pavel Fuchs, Ing. Zdeněk Hormof, Ing. Pavel Charvát), „ISO 9000:2000 není revoluce“ (Ing. Milan Trčka).

Sekce B – „Odpovědnost za výrobek v automobilním průmyslu“. Tuto sekci zahájila autorka tohoto článku se svým příspěvkem nazvaným „Česká a německá právní úprava odpovědnosti za výrobek, způsoby minimalizace rizik plynoucích z tohoto typu objektivní odpovědnosti“. Vzhledem k praktickému zaměření konference bylo toto vystoupení po vymezení institutu odpovědnost za výrobek orientováno na otázky minimalizace rizik plynoucích pro výrobce z tohoto typu odpovědnosti, zejména na problematiku pojištění, všeobecných dodacích podmínek a návodu k výrobku.

Ing. Bohuslav Kovanda z ÚVMN Praha vystoupil se svým příspěvkem „Legislativa Evropské unie ve vztahu ke konstrukci automobilů, jejich částí a příslušenství“. V tomto příspěvku byla zdůrazněna specifická odpovědnost automobilového průmyslu spočívající ve skutečnosti, že se jedná o oblast, která je v EU regulována tzv. směrnicemi starého přístupu. Dále se jedná i o oblast, která je na světové úrovni regulována nezávaznými předpisy EHK/OSN.

Jednání sekce A pokračovalo příspěvkem Ing. Františka Mohelského a Ing. Jiřího Musala ze Škoda auto – „Audit vedení dokumentace D/TLD – dílů“. Tato dokumentace je nezbytná např. při kvalifikaci vad jako vad konstrukčních, výrobních či instrukčních, dále jako podklad rychlého, účinného a cíleného stahování výrobků z trhu. V tomto příspěvku byly nastoleny otázky spolehlivosti informačních systémů při uchování dat po relativně dlouhou dobu v řádu několika desetiletí.

Poslední příspěvek v sekci B byl nazván „Statistická regulace jako jedna z možných metod minimalizace rizik“ a přednesla jej Dr. Ludmila Fuchsová z Q-DAS, s.r.o. Mottem jejího příspěvku byla snaha o kompromis mezi ekonomikou výroby a kvalitou výrobku.

Příspěvky v rámci sekce C – „Projektové řízení“ byly v jednotlivých tematických blocích věnovány těmto otázkám: „Přínosy projektového řízení pro zavedení systémů řízení“ (Doc. Ing. Branislav Lacko, CSc.), „Prezentace praktických nástrojů využívaných v rámci projektového řízení“ (Dr. Ing. Petr Řeháček).

Sekce D – „Environmentální management“ byla zaměřena v jednotlivých tematických blocích na následující otázky: „Analýza situace podniku z hlediska požadavků environmentální legislativy EU, zejména směr-

nice o IPPC“ (Ing. Lubomír Nondek), „Aplikace metodiky environmentálního euroauditu v Chemopetrolu a. s. Litvínov“ (Ing. Pavel Sláma), „Indikátory nejlepších dostupných technik“ (Ing. Jan Šlejfa), „Možnosti financování nejlepších dostupných technik ze Státního fondu životního prostředí“ (Ing. Jaroslav Kubín).

Závěrečný den konference jednání pokračovalo již pouze dopolední společnou částí a jednotlivé příspěvky se zabývaly následujícími tématy: „Strategické a manažerské řízení a měření jeho účinnosti v praxi“ (Ing. Marek Heřmanský), „Podpora řízené dokumentace dle ISO 9000:2000“ (Ing. Martin Tax), „Partnerství a projekty“ (Ing. Vladimír Příbranský), „Výhody souběžné implementace ISO 9000:2000 a informačních systémů“ (Ing. Vladimír Rous), „Integrovaný systém řízení ve firmě Vítkovice – PRODECO, a. s.“ (Ing. Michal Kubín), „Zkušenosti

s aplikací DOE v Tesla Sezam, a. s.“ (Doc. Ing. Milan Hutýra), „Osobní kvalita – základ všech ostatních kvalit“ (Ing. Vladislav Sloup).

Co říci závěrem? Konference byla velmi náročná, mnoho tématická, teoretická i praktická a téměř všechny příspěvky byly publikovány ve dvoudílném sborníku. Charakterizovala ji nejen velmi dobrá organizace, ale i vysoká odbornost jednotlivých účastníků. Její motto: „Kvalita v Evropě – základ pro 21. století“ je sice optimistické, domnívám se však, že bychom měli všichni podle svých možností přispět k tomu, aby se kvalita stala předpokladem a realitou 21. století. Kvalita by však neměla být spojována pouze s podnikatelskými subjekty v jejich snaze za prosperitou, měla by mít těžiště v lidech, ať již jsou v pozici zaměstnanců, řídicích pracovníků, podnikatelů, ale i pedagogů.

RECENZE

Jiří Příbání: Právo a politika konverzace

• G plus G, Praha, 2001, 107 str.

Jan Kysela*

Čtenářům se v těchto dnech dostává do rukou čtvrtá kniha mladého docenta pražské právnické fakulty Jiřího Příbání (roč. 1967). Autor již po řadu let přednáší filosofii a sociologii práva nejen v Praze, ale i na univerzitě v Cardiffu; právě populárnější formou podaná aktuální témata právní a politické filosofie tvoří předmět recenzované knihy, vlastně souboru sedmi textů, s jedinou výjimkou již publikovaných, pocházejících z let 1998–2000. Jednotlivé eseje jsou rozděleny do tří částí: první, reflektující postmoderní situaci převážně ve sféře politiky, druhé, věnované otázkám právního státu a právního systému, a konečně třetí, týkající se konkrétních případů vypořádávání se s minulostí zatíženou totalitarismem či autoritářstvím. Přes různé stylistické žánry jsou všem textům společná „základní témata politické jednoty, plurality a současné proměny konsenzuálního pojetí demokracie včetně postupného mízení svrchovaného Lidu“. (str. 5)

První esej, „Řečové hry, „smetí“ mezi nimi a svoboda“, nás zavádí do prostředí diskusí o povaze řeči, resp. řečových her. Každá řečová hra je samou svou

povahou uzavřená; soudobé situaci však odpovídá jejich pluralita a relativita. Z toho pro nás vyplývá možnost svobodně se toulat, aniž by nám nějaká řečová hra měla být vnucována, aniž by si nás měla uzurpovat. Ve skutečnosti jsou však svobodě toulání vždy stanoveny meze, mj. pravidly, také právními, která naše jednání a výroky rámuje a dává jim smysl. Pravidla tak některé věci vylučují, činí z nich „smetí“, stojící mimo řečové hry, jsoucí pro ně výzvou k problematizaci. To platí i o liberálních demokraciích, jež ale na rozdíl od totalitních režimů neznamenají „tyrání pravidla a zákona proti svobodě se projevujícím duchu“, nýbrž jsou založeny na schopnosti vyjednávání, kompromisu a soucitu. Základní atributy liberální demokracie ústí v neustálé redefinování toho, co je „smetí“. Právní konsekvence řečeného je následující: „Zákon není zákon, protože je zákonem, jak se snaží například tvrdit Hans Kelsen ve své čisté právní vědě, ale zákon je zákon tehdy, když musí neustále čelit zpochybňování ze strany infikujícího smetí. V opačném případě se jedná o pustý teror a násilí.“ (str. 16)

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK v Praze

„Politika konverzáce: mezi konsensem a kompromisem“ se zabývá základními typy provozování politiky, resp. způsoby moderní západní komunikace. Těmito typy jsou konsens a kompromis. Konsens je komunikačním módem společnosti toužící po jednotě, společnosti řízené obecnou vůlí, v níž neshoda je považována za patologii. Akceptovatelný, „realistický“ konflikt v ní je pouze ten, jenž posiluje společenskou soudržnost. Společnost, o které mluvíme, je společností, kde Lid, suverén, je ve shodě sám se sebou: „Moderní politika začíná v okamžiku, kdy se konstituoval Lid v politickém slova smyslu – Lid, který by byl jednotný ve své vůli, právech i sledovaných zájmech.“ (str. 19) „Představa o jednotném Lidu semknutém okolo obecné vůle, jež je nositelkou spravedlnosti i politické a metafyzické pravdy, je demokraciím i totalitním režimům společná, třebaže existují zásadní rozdíly ohledně obsahu takové vůle a způsobu jejího provádění.“ (str. 20) Mezi takové zásadní rozdíly patří existence voleb, možnost střídání vlád a ochrana menšin. Liberální demokracie jsou typické neuzavřeností a konfliktností jejich diskursu, postrádají centrum a jistotu; jsou tak opakem hegemonizačních a „neutralizujících“ slovníků vědy, Lidu, trhu apod. Vzhledem k tomu je jim přiměřený nikoliv konsens, nýbrž konverzáce založená na pokusu a omylu s otevřeným koncem, ústící v kompromis, tj. dohodu za cenu ústupků. Kompromis je doma ve světě plurality, dotyků a přesahů řady fragmentačních kultur, vědomých si odlišností (postmoderna, multikulturalismus). Naopak dědictví moderní kultury všeobecného konsensu se zračí v neosobním světě právních procedur.

Esejem „Lidská práva, systém a dissens“ se dostáváme do druhé části knihy. Lidská práva jsou pojmem samozřejmým ve všech moderních společnostech, tedy i v společnosti komunistické; nepatří sem díky popření modernity a universalitě společnosti fašistické. Odlišují se však jejich katalogy. Význam lidských práv je převratný v politice, kde každá politická strategie, každý politický konflikt v současnosti jsou formulovány ve slovníku lidských práv, i v právu: „Proklamovaná universalita lidských práv ruší tradiční konstitutivní principy mezinárodního práva, jako je státní suverenita, a uvádějí do mezinárodního a vnitrostátního kontextu zcela nové principy a argumentační rámec.“ (str. 32)

Lidská práva jsou prezentována jako součást morálního diskursu, jako globalizovaná legální strategie rozkládající princip státní suverenity a jako strategie legálního, politického a morálního dissensu. V prvním případě je evidentní jejich těsná souvislost s pojmáním lidského rozumu jako normativu umožňujícího dohodu o podmínkách správné vlády.

V případě druhém demonstruje Příbář na causech kosovské krize a Augusta Pinocheta proměnu mezinárodního práva. V souvislosti s kosovskou krizí byla dovedena o krok dále argumentační linie rozvíjená od roku 1945, když NATO s poukazem na její neefektivnost nerespektovala autoritu Rady bezpečnosti

OSN při provádění zásahu proti státům organizovanému porušování lidských práv. V cause Pinochet byla shledána překonanou tradiční teorie nestíhatelnosti suveréna, když v opakovaném projednávání soudní výbor Sněmovny lordů konstatoval, že projevem plnění povinností hlavy státu není páčání zločinů proti lidskosti. „...diplomatická imunita se nevztahuje na ty, kdož jsou podezřelí ze spáchání zločinů proti lidskosti, což v důsledku znamená, že žádný tyran a diktátor si podle nejvyšší instance britské justice nemůže vynutit beztrestnost výměnou za předání moci demokraticky zvolené vládě.“ Právě tato skutečnost vedla např. Adama Michnika ke kritice předmětného rozhodnutí, neboť snižuje šance pokojného vyjednání předání moci.

Konečně v případě třetím nahlédáme na nemožnost beze zbytku definovat lidskost a lidská práva jazykem právníků, podstatné je osobní svědectví. Tím nás autor zavádí k tématu dissensu, postoje narušujícího konvence a stereotyp a přitom odlišného od zásadně „antisystémového“ postoje nutně vedoucího k ideologizaci a systemizaci, byl s opačnými znaménky. Dissens má vlastně formu apelu – podobně jako Všeobecná deklarace lidských práv upozorňuje na možnost vést svobodný život.

Čtvrtý esej nese název „Rovnost a dissens v čase spravedlnosti“. V posledních desetiletích dochází pod vlivem zločinů komunismu, vojenských junt a apartheidu k proměně pohledů na demokracii, právní stát i spravedlnost. Politice přestávají dominovat ideologie, jejich místo přebírají hesla. Heslem sametové revoluce bylo „Pravda a láska musí zvítězit nad lží a nenávistí“. Pro mnohé dissidenty byl základem demokratické politiky „život v pravdě“, tj. život jako otevřený pokus, život v alternativě totalitního systému. Jejich přístup k politice byl pragmatiky, kteří však mnohdy byli jen hlasateli ideologie volného trhu, označován za snilkovství. Láska je v citovaném hesle výrazem sjednocení, uklidnění, tolerance – je čímsi politikou přesahujícím. Jde ani ne tak o výrok politický, jako spíše o výrok o politice a revoluci. Revoluce přitom neodlučitelně souvisí se spravedlností. Zatímco 19. století žilo vírou v možnost sméstnat spravedlnost, přesněji řečeno její formální pojem, do postosvícenských kodifikací, století 20. již ve spravedlnosti spatřuje spíše protiváhu a doplněk moderního práva. Spravedlnost brání právu, aby se prohlásilo za jediný slovník, jímž je možné hovořit o lidské svobodě.

Konec 20. století oživuje v postkomunistickém prostoru několikero pojmání spravedlnosti. Jde jednak o původní revoluční étos budování právního státu založeného na zásadě formální spravedlnosti, jednak o historickou spravedlnost odčínování křivd v restitučních zákonech, konečně i o spravedlnost jako politickou obranu a odplatu v zákonech lustračních. Podle Příbáře byla právě formální spravedlnost tou, v jejímž jménu byla vedena revoluce – formální spravedlnost je také přetlumočena do Listiny základních práv a svobod. Protikomunistické revoluce však nebyly pouze opož-

děnou vlnou modernizace, obsahují totiž původní impulsy dissentu – alternativní životní styly a poselství různorodosti. To je zařazuje k postmoderně.

„(Ne)jistoty práva a liberální důsledky politického extrémismu“, tak zní název pátého eseje. Jeho základní tezí je: „Právo chápané jako státní výtvar a systémem norem je dvojznačné a vytváří ve společnosti jistotu i nejistotu.“ (str. 83) Jistota spočívá v omezování a vymezování ve světě, kde je všechno možné. Nejistota pramení z nedostupnosti smyslu a fungování právního systému, z neúměrného počtu právních předpisů a z vědomí, že používání mocenských nástrojů je mimo náš dosah. Pocit odcizení se často snoubí s anarchickou akcí proti tajuplnému Zámku, jež je součástí širšího konceptu odporu a nesouhlasu nezbytného v každé moderní společnosti.

Kniha končí dvěma osobně zaujatými úvahami tvořícími třetí část. První z nich je „Spravedlnost, pravda a smíření: jihoafrická politická transformace z českého pohledu“. Nesporně užitečné je srovnávání zkušeností transformujících se společností. Společnými jsou jim základní hesla jako právní stát, ústavnost či lidská práva a otázky vztahu práva, morálky, spravedlnosti nebo politické moci. Existují však i odlišnosti v míře autonomie, sociálních rozdílech, formách politického odporu atd. Autor nám nabízí srovnání zkušenosti jihoafrické s českou. V obou zemích hrály významnou úlohu diskuse o pravdě – legitimizovaly režim. V Jihoafrické republice byla v roce 1995 ustavena Komise pravdy a smíření, orgán vyrovnávání se s minulostí, „soudní tribunál s morálním slovníkem“. Jejím úkolem bylo prošetření hrubých porušení lidských práv v letech 1960–1994 bez ohledu na pachatele. Komise pracovala podle schématu trauma – odhalení – vysvození. Spolupracující, tj. vypovídající pachatel mohl při prokázání politického motivu činu podat žádost

o milost. Napodobena tedy nebyla latinskoamerická praxe apriorní beztrestnosti. Budování archivu politického násilí byla dána přednost před trestním stíháním, jež by rozdělvalo společnost.

Naproti tomu v České republice převládla skepse k hledání pravdy a preferováno bylo ryze legalistické řešení. To se promítlo např. i v přijetí zákona o protiprávnosti komunistického režimu. Přinejmenším zčásti se tak opomíjí fakt, že obsah lidských práv „určují výlučně naše vlastní příběhy, vyprávění, bolest i naděje“.

Poslední text je nazván „Česká justice tváří v tvář zapomnění“. Jde o zamyšlení nad významem rozhodnutí o peněžitém trestu za mučení Vlasty Trešňáka. Zatímco shledání viny je podle autorova soudu rozhodnutím proti proudu zapomnění, je odůvodnění druhu a výše trestu uplynutím mnoha let, v nichž se pachatel choval konformně, neudržitelné. „Zločin a trest jsou neoddelitelné.“ (str. 103) Účelem trestního procesu je potrestání, z něj se nelze vykoupit pouze spořádaným životem. Jestliže zapomnění je důležitou součástí života, v neméně míře to platí i o paměti. K jejímu potlačení vedou i rozhodnutí podobná citovanému.

Již ze samotné detailnosti recenze a z použití řady citací vyplývá jednoznačné recenzentovo doporučení knihy čtenáři. Rozsahem nevelké dílo obsahuje řadu podnětných až provokativních myšlenek (viz např. protikomunistické revoluce jako vítězství formální spravedlnosti, lidskoprávní dimenze a tradiční pojetí mezinárodního práva, obsah lidských práv, vztah trestního stíhání a trestu) vybízejících právníka, politologa, politika či kohokoli jiného k vypořádání se s nimi. Nebude přitom rušen formálními nedostatky textu, neboť jich je, což je nyní dosti vzácné, kniha prostá.

Šoukal, J., Drápal, D., Lukovský, Z.:

Řízení a rozhodování v trestních věcech mladistvých

1. vyd., Praha, IFEC 2000, 96 s.

Vladimír Kratochvíl*

Nabídka titulů z oblasti působení na mladistvé delikventy prostředky trestního práva obohatila v poslední době poměrně útlá publikace trojice spoluau-

torů, trestních soudců Krajského soudu v Brně, působících na prvním i druhém stupni.

Jmenovaní praktikové s dlouhodobou zkušeností

* Doc. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc., Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

soudcovskou právé na tomto úseku trestního řízení o daném tématu pojednali hutným způsobem (proto onen skromný rozsah) obsahově však poměrně vydatným.

Skutečnost, že se jedná o problematiku trvale aktuální, není zapotřebí dvakrát zdůrazňovat. Její aktuálnost má rozměr nejen „de lege lata“, kam je především zaměřena recenzovaná práce, nýbrž i „de lege ferenda“¹. Také pramenný materiál staršího data, jakož i literatura nejnovější, týkající se předmětu této publikace, jsou k dispozici v dostatečném množství².

Jak již naznačeno, koncepčně se publikace zaměřuje na praktické otázky řízení a rozhodování v trestních věcech mladistvých, ve světle platné právní úpravy, i když se nevyhýbá ani alespoň stručným úvahám právně reformním, viz část XX.

Strukturu práce představuje, kromě standardního úvodu a závěru, celkem dvacet samostatných částí. Připojen je též přehled norem souvisejících s problematikou mladistvých, jakož i konstantní judikatury ve věcech mladistvých.

Čtenáře na první pohled zaujme právně odvětvová „neučesanost“, s jakou jsou jednotlivé části seřazeny. Stručně vyjádřeno, „hmota“ se tu volně prolíná s „procesem“. Ledaskomu by mohlo vadit, že autoři nezačínají důsledně hmotněprávními aspekty a poté nepřecházejí k aspektům trestněprocesním. Oni zvolili přístup, jenž při trestněprávním zpracování kauzy mladistvého jde jaksi „napříč“ oběma trestněprávními odvětvími. Ono „jaksí“, zdá se mi, však není zcela nahodilé, nýbrž odráží potřeby především praktického přístupu k trestním věcem mladistvých pachatelů.

Začínají-li výklady zcela logicky pojmovými otázkami (část I.), ihned pak přecházejí k řízení proti mladistvým a k zvláštním způsobům řízení ve věcech mladistvých (části II. a III.). Proti komu, z hlediska hmotného práva, jakož i za účasti koho, to z pohledu práva procesního, se trestní řízení vede, to vysvětlují části IV. až VII. (trestní odpovědnost mladistvého, zákonný zástupce mladistvého, jeho obhájce a orgán pověřený péčí o mládež). V následujících částech je zvýrazněna problematika zjišťování poměrů mladistvého (VIII.) a vazebního jeho zajištění (IX.). Dále pak výklady „kopírují“ posloupnost jednotlivých stadií trestního řízení (části X. až XV.) a jeho forem (část XVI.). Jakýmsi obloukem se poté vrací k otázkám sankcionování, tedy k trestům a ochranným opatřením (části XVII. a XVIII.).

Zvláště je zdůrazněn význam tzv. porozsudkové agendy v trestních věcech mladistvých, která by případnými zejména zdrženými, průtahy neměla procesně

znehodnocovat předcházející, jinak kvalitně provedené trestní řízení (část XIX.).

Před závěrem nakonec autoři shrnují, jak uvedeno, některé své představy de lege ferenda (XX.); viz dále.

Vyzývají-li spoluautoři v závěru publikace k jakýmkoliv připomínkám k recenzovanému dílu, ať již se budou týkat jeho případných chyb, nebo dalších námětů a odlišných názorů, rád tak v dalším textu činím, neboť jejich autorskou skromnost a úsilí je potřeba po zásluze nikoliv „potrestat“, nýbrž odměnit.

Předně, pokud se týká ev. nepřesností, lze upozornit na jednu na s. 5, kde se vysvětlují některé základní pojmy.

„Osoba mladší 15 let“ neznámá totéž, co „osoba, která pro nedostatek věku není trestně odpovědná“. I když se oba pojmy v převážné míře kryjí, není tomu tak v momentě, kdy osoba pro nedostatek věku trestně neodpovědná, tzn. i ten, kdo v den svých 15. narozenin spáchá čin jinak trestný, není zároveň osobou mladší 15 let; tou je pouze do půlnoci dne předcházejícího den zmíněných narozeniny.

Další drobnost se objevila na s. 38, v posledním odstavci: má-li jít o trestný čin mladistvého, „...musí se jednat o čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je vyšší než malý...“, nestačí jen stupeň „malý“; nicméně trestní právník i tuto formulaci, myslím, pochopí správně.

Konečně pokud se jedná o různost názorů na problematiku, již se publikace zabývá, nemohu souhlasit s tak širokým přístupem, který kniha nabízí, dlužno dodat, že společně s některými konstantními judikáty, pro hodnocení konkrétní společenské nebezpečnosti trestného činu mladistvého („...materiálního znaku u konkrétního trestného činu...“). Protože recenze není zase až tak ideální prostor pro obsáhlejší polemiku, odkazují zde na jiné dostupné prameny v tomto směru³.

Na druhé straně nejsou nezajímavé náměty autorů de lege ferenda, zejména ohledně zákonných sazeb trestu odnětí svobody, kde navrhují jejich zvýšení (jak u pravidelného /na 10 let/, tak u výjimečného odnětí svobody /na 15 let/). Celkem souhlasím s jejich představou ukládání peněžitého trestu i mladistvému, který sice není výdělečně činný, nicméně potřebných legálně získaných finančních prostředků může mít dostatek. Ostatně takovouto představu de lege ferenda nabízí pramen citovaný v pozn. č. 1), na s. 311.

Z hlediska smyslu řízení vedeného proti mladistvému lze jen souhlasit s náměty toho typu, „...aby řízení proti mladistvému bylo ukončeno v okamžiku, /resp. přešlo do řízení proti dospělému, V. K./, kdy tento

¹ Srov. např. LORTIE, S., POLANSKI, M., SOTOLÁŘ, A., VÁLKOVÁ, H.: Soudnictví pro mladistvé v Kanadě a v České republice. Praha, Institut MSČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, MS Kanady a CIDA 2000, Příručky MSČR sv. 59. Dále viz v současné době již zpracovanou paragrafovanou osnovu zákona o soudnictví nad mládeží /listopad 2000/.

² Přehled literatury nabízí např. učebnice MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V., ŠÁMAL, P.: Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 1. vyd., Praha, C. H. Beck 1999, s. 431, dále viz např. ZEŽULOVÁ, J.: Trestní zákonodárství nad mládeží. Brno, MU v Brně 1997.

³ KRATOCHVÍL, V. a kol.: Trestní právo hmotné. 2. vyd., Brno, MU v Brně 1996, s. 24–26, 86–92.

/mladistvý/ dovrší osmnáct let...“; obdobně to platí i pro změnu nynějšího § 302 odst. 2 tr. ř., kde se navrhuje nemožnost vést řízení proti uprchlému, jde-li o osobu mladší osmnácti let a nikoliv jako doposud proti osobě mladistvé: „Autoři recenzované publikace nenacházejí důvody, proč by toto řízení (tj. proti uprchlému) nemohlo být konáno proti dospěvšímu mladistvému.“

Ani těchto několik menších výhrad v žádném případě nesnižuje hodnotu recenzované práce jako celku. Ta je o to větší, že vznikala nepochybně nad rámec pracovní náplně a hlavně nemalé pracovní zátěže participujících autorů této knížky.

INFORMACE

Bibliografie lidských práv za rok 2000

Monika Bayerová*

Články v odborné literatuře:

Adámková, K.: Právní postavení církví a náboženských společností de lege lata, Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, č. 2, str. 216–224.

Adamus, V.: O právu vydávat periodický tisk, Správní právo, 2000, č. 2, str. 78–86 a 107–110.

Bakalář, E., Klégrová, J.: Dětské psychické potřeby, Právo a rodina, 2000, č. 5, str. 13–15.

Bayerová, M., Zezulová, J.: Článek 40 Úmluvy o právech dítěte z pohledu vnitrostátní právní úpravy, Právo a rodina, 2000, č. 11, str. 10–16.

Bayerová, M., Zezulová, J.: Komerční sexuální zneužívání v mezinárodních dokumentech a v právním řádu České republiky, Právní rozhledy, 2000, č. 7, str. 299–303.

Bayerová, M.: Obecná charakteristika Úmluvy o právech dítěte, Právo a rodina, 2000, č. 5, str. 8–10.

Bayerová, M.: Státy a jejich snahy o odstranění komerčního sexuálního zneužívání dětí, Právo a rodina, 2000, č. 9, str. 9–13.

Bayerová, M.: Víme, kdo je dítětem? (Článek první Úmluvy o právech dítěte), Právo a rodina, 2000, č. 6, str. 8–11.

Boguszak, J.: Diferenciace lidských práv, Právník, 2000, č. 3, str. 254–260.

Boučková, P.: Novelizace zákona o státním občanství a některé aspekty současných právních úprav na-

bývání státního občanství nezletilými dětmi, Náhradní rodinná péče, 2000, č. 1, str. 25.

Bubleová, V.: Historický vývoj péče o opuštěné děti, Náhradní rodinná péče, 2000, č. 1, str. 46–51.

Burešová, E.: Právní postavení prarodičů v našem rodinném právu, Právo a rodina, 2000, č. 2, str. 12–15.

Černý, P.: Křesťanství, demokracie a lidská práva, Sborník: Církev a stát (Sborník příspěvků z 5. ročníku konference), Masarykova univerzita, 2000, str. 42–59.

Doležilek, J.: Právo na odpověď a na dodatečné sdělení podle nového tiskového zákona, Právní rozhledy, 2000, č. 10, str. 430–440.

Drgonec, J.: Právo na súkromie podľa Ústavy Slovenskej republiky, Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, č. 2, str. 203–212.

Dvořáková Závodská, J.: Změny občanského soudního řádu významné pro rodinněprávní vztahy, Právo a rodina, 2000, č. 5, str. 1–6.

Errera, R.: Utajení a svoboda: národní bezpečnost, svoboda projevu a přístup k informacím, Evropské a mezinárodní právo, 2000, č. 2, str. 3–10.

Fojtová, A.: Co jsou děti z hlediska trestněprávního?, Právo a rodina, 2000, č. 5, str. 6–8.

Fojtová, A.: Obhajoba mladistvého obviněného, Právo a rodina, 2000, č. 9, str. 1–6.

Fojtová, A.: Ochranná výchova nedospělce, Právo a rodina, 2000, č. 10, str. 10–15.

* JUDr. Monika Bayerová, Ph.D., Katedra mezinárodního a evropského práva Právníké fakulty Masarykovy univerzity, Brno

- Fuchs, J.:** Co je to genocida?, *Trestní právo*, 2000, č. 9, str. 18–24.
- Haderka, J. F.:** Právní úprava sourozeneckých vztahů v zákonu o rodině, *Právní rozhledy*, 2000, č. 1, str. 12–17.
- Janda, I.:** Rozbor klíčových institutů mezinárodního práva trestního na pozadí kauzy Pinochet, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 1, str. 15–28.
- Jílek, D.:** O souvislostech práva příslušníka minority vyjádřit, uchovat a rozvíjet vlastní totožnost v normové tkáni Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin z roku 1995, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 4, str. 419–423.
- Jílek, D.:** Příslušník národnostní menšiny jako homo individualis a právo osobní volby, *Sborník: Národnostní politika v postkomunistických zemích*, Masarykova univerzita, 2000, str. 12–24.
- Jílek, D.:** Vyzývání multikulturní výchovy aneb o normativních podnětech Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3, str. 292–295.
- Jílek, D.:** Vyzývání multikulturní výchovy aneb o normativních podnětech Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, *Sborník: Vzdělávání – brána k evropské integraci*, Masarykova univerzita, 2000, str. 108–111.
- Jurníková, J.:** Problematika přiznání statusu uprchlíka z hlediska českého právního řádu, *Správní právo*, 2000, č. 1, str. 6–29.
- Kacafírková, M.:** Výslech nedospělých a mladistvých osob v trestním řízení (1. část), *Právo a rodina*, 2000, č. 10, str. 15–19.
- Kacafírková, M.:** Výslech nedospělých a mladistvých osob v trestním řízení – průběh výslechu, *Právo a rodina*, 2000, č. 12, str. 9–13.
- Kalvodová, V.:** K diferenciaci výkonu trestu odnětí svobody dle nové právní úpravy, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2, str. 213–215.
- Kamlach, M.:** Poznámka k zákonu o svobodném přístupu k informacím, *Právní praxe*, 2000, č. 5, str. 340–341.
- Karásková, K., Ludvová, J.:** Mezinárodní úmluvy o sociálním zabezpečení z hlediska provádění nemocenského pojištění, *Právo a zaměstnání*, 2000, č. 5–6, str. 31–41.
- Klíma, M.:** Nová volební reforma v Spojeném království – „AV plus“, *Politologický časopis*, 2000, č. 1, str. 3–29.
- Kovařík, J.:** Stav dětí ve světě v roce 2000 (Výroční zpráva UNICEF), *Náhradní rodinná péče*, 2000, č. 1, str. 6–7.
- Koudełka, Z.:** Změna volebního systému, *Politologický časopis*, 2000, č. 1, str. 90–95.
- Králíčková, Z.:** Pěstounská péče po novele (1. část), *Právo a rodina*, 2000, č. 6, str. 1–5.
- Králíčková, Z.:** Pěstounská péče po novele (2. část), *Právo a rodina*, 2000, č. 7, str. 5–9.
- Kuhnová, K.:** Svoboda a institucionalizace víry, *Sborník: Církev a stát (Sborník příspěvků z 5. ročníku konference)*, Masarykova univerzita, 2000, str. 36–41.
- Kurimaiová, A.:** Vztahy mezi rodiči a dětmi a mezinárodní prvek, *Právo a rodina*, 2000, č. 7, str. 10–11.
- Lamparter, M.:** Svoboda náboženského vyznání a ústavní právo, *Sborník: Církev a stát (Sborník příspěvků z 5. ročníku konference)*, Masarykova univerzita, 2000, str. 78–96.
- Loucká, K.:** Aktuální otázky práva EU související se sociálním zabezpečením, *Právo a zaměstnání*, 2000, č. 3–4, str. 37–44.
- Lužná, R.:** Princip sjednocení rodiny podle zákona o azylu, *Právo a rodina*, 2000, č. 6, str. 5–8.
- Macháčková, L.:** Náhradní rodiče ve vyšším věku – diskriminace v zákoně o rodině?, *Právo a rodina*, 2000, č. 8, str. 8–10.
- Macháčková, L.:** Odpovědnost za škody způsobené dětmi, *Právo a rodina*, 2000, č. 10, str. 7–10.
- Malenovský, J.:** Ústavní soud České republiky a mezinárodní právo, *Právník*, 2000, č. 2, str. 105–131.
- Mašek, D.:** Změny v právní úpravě výkonu rozhodnutí o výchově nezletilých dětí, *Právo a rodina*, 2000, č. 5, str. 17–19.
- Mates, P.:** Český ombudsman, *Právo a rodina*, 2000, č. 2, str. 1–4.
- Mates, P.:** Ochrana osobních údajů v českém právním řádu, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 9, str. 32–42.
- Mates, P.:** Právo na informace, *Právní praxe*, 2000, č. 2, str. 129–138.
- Mates, P.:** Právo na informace, *Právo a podnikání*, 2000, č. 2, str. 24–27.
- Mates, P.:** Výjimky ze zpracování osobních údajů, *Právo a podnikání*, 2000, č. 12, str. 20–22.
- Matějka, Z.:** Co nového přinesl istanbulský summit OBSE, *Mezinárodní politika*, 2000, č. 1, str. 20–23.
- Matyášek, P.:** Poslední vývoj právní úpravy záka-
zu sexuálního obtěžování v pracovněprávních vztazích, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 4, str. 444–447.
- Mazanec, M.:** K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2, str. 225–234.
- Mitlöchner, M.:** Právní aspekty sexuálního zneužívání, *Trestní právo*, 2000, č. 6, str. 6–12.

- Novotná, V.: Evropská úmluva o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí, 2000, č. 9, str. 6–9.
- Novotná, V.: Evropská úmluva o výkonu práv dětí, Právo a rodina, 2000, č. 8, str. 10–15.
- Novotná, V.: Nový zákon o sociálně-právní ochraně dětí – část první (§ 1 – § 9), Náhradní rodinná péče, 2000, č. 2, str. 10–13.
- Novotná, V.: Nový zákon o sociálně-právní ochraně dětí – třetí část (§ 20–§ 27, § 35), Náhradní rodinná péče, 2000, č. 3, str. 16–18.
- Novotná, V., Šťastná, J.: Nový zákon o sociálně-právní ochraně dětí – druhá část (§ 10–§ 19, § 37, § 38), Náhradní rodinná péče, 2000, č. 3, str. 11–15.
- Novotná, V.: Nový zákon o sociálně-právní ochraně dětí (1. část), Právo a rodina, 2000, č. 1, str. 12–16.
- Novotná, V.: Nový zákon o sociálně-právní ochraně dětí (pokračování), Právo a rodina, 2000, č. 2, str. 4–8.
- Novotná, V.: Nový zákon o sociálně-právní ochraně dětí (pokračování), Právo a rodina, 2000, č. 3, str. 3–8.
- Novotná, V.: Ochrana a pomoc nezletilým cizincům, Právo a rodina, 2000, č. 12, str. 5–8.
- Novotná, V.: Zákon o sociálně-právní ochraně dětí, Náhradní rodinná péče, 2000, č. 1, str. 14–15.
- Novotná, V.: Změny v dalších předpisech přijaté v souvislosti se zákonem o sociálně-právní ochraně dětí (dokončení), Právo a rodina, 2000, č. 4, str. 13–18.
- Osmančík, O.: K novému zákonu o výkonu trestu odnětí svobody, Bulletin advokacie, 2000, č. 1, str. 19–25.
- Píchová, I.: Evropské pracovní právo po Amsterdamské smlouvě, Právo a zaměstnání, 2000, č. 11–12, str. 20–25.
- Pipková, H.: Rozhodnutí správních orgánů podle zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a náprava vadných rozhodnutí soudem, Právní praxe, 2000, č. 5, str. 316–329.
- Poláková, M.: Určení otcovství z pohledu práva dítěte znát své rodiče deklarovaného Úmluvou o právech dítěte, Právní rozhledy, 2000, č. 2, str. 55–58.
- Polícar, R.: Jsou navrhované změny volebního zákona v souladu s ústavou?, Politologický časopis, 2000, č. 2, str. 178–182.
- Pospíšil, I.: Národnostní menšiny a modely menšinové reprezentace, Časopis pro právní vědu a právní praxi, 2000, č. 3, str. 295–305.
- Prodělal, R.: Několik zamyšlení nad náboženskou tolerancí (Katolická perspektiva), Sborník: Církev a stát (Sborník příspěvků z 5. ročníku konference), Masarykova univerzita, 2000, str. 60–77.
- Rákos, M.: Co přinesla novela zákona o rodině, Náhradní rodinná péče, 2000, č. 2, str. 38–39.
- Roháček, M.: Mezinárodní adopce a Nórsko, Náhradní rodinná péče, 2000, č. 2, str. 35–36.
- Rozumek, M.: Pozitiva a negativa uprchlické problematiky v ČR, Sborník: Národnostní politika v postkomunistických zemích, Masarykova univerzita, 2000, str. 51–60.
- Seltenreich, R.: Právo na soukromí v kontextu ústavního vývoje USA, Právník, 2000, č. 1, str. 23–36.
- Scheu, H. CH.: Význam kolektivních práv a perspektivy jejich uplatnění, Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, č. 1, str. 4–15.
- Smolík, P.: Změny v oblasti náhradní rodinné výchovy vyvolané zákonem o sociálně-právní ochraně dětí a s ním souvisejícími změnami dalších právních předpisů, Náhradní rodinná péče, 2000, č. 2, str. 19.
- Sokol, T.: Zákon o ochraně osobních údajů se na advokáta nevztahuje, Bulletin advokacie, 2000, č. 10, str. 23–26.
- Sunardi, T.: Mezinárodní trestní soud a jeho předchůdci, Mezinárodní vztahy, 2000, č. 1, str. 36–46.
- Šámal, P.: K výkladu pojmu „úmyslné trestné činy, k jejichž stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva“, Právní rozhledy, 2000, č. 11, str. 502–506.
- Šámal, P., Karabec, Z.: Ke koncepci rekodifikace trestního práva hmotného, Právník, 2000, č. 4, str. 321–367.
- Šamalík, F.: Svoboda a rovnost v soudobých ústavách, Právník, 2000, č. 7, str. 649–675.
- Šamalík, F.: Svoboda a rovnost v soudobých ústavách – II, Právník, 2000, č. 9, str. 875–902.
- Šeich, D.: Potřebují menšiny v České republice svůj zákon? Sborník: Národnostní politika v postkomunistických zemích, Masarykova univerzita, 2000, str. 27–50.
- Šimečková, E.: K novele zákoníku práce, Právo a podnikání, 2000, č. 5, str. 26–30.
- Šimečková, E.: Odras směrnic Evropské unie o rovnosti mužů a žen v českém a německém právu, Právo a zaměstnání, 2000, č. 11–12, str. 26–29.
- Šimíček, V.: Novela zákona o politických stranách v oblasti financování, Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, č. 3, str. 284–291.

- Šimíček, V.: Právní úprava volební kampaně v České republice, *Politologický časopis*, 2000, č. 2, str. 144–156.
- Šišková, N.: Charta základních lidských práv Evropské unie, *Mezinárodní politika*, 2000, č. 12, str. 18–19.
- Šmihula, D.: Nové subjekty ohrožující lidské práva, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 4, str. 438–443.
- Šturma, P.: Nové mezinárodněprávní instrumenty k boji proti korupci a organizovanému zločinu, *Právník*, 2000, č. 3, str. 225–253.
- Švaňhal, R.: Poznámky k ochraně osobnosti nezletilých osob, *Právní praxe*, 2000, č. 10, str. 635–643.
- Tröster, P.: Základní sociální práva v evropském kontextu, *Správní právo*, 2000, č. 5, str. 257–266.
- Válková, H., Sotolář, A., Šámal, P.: Právo a soudnictví nad mládeží ve světle připravovaných legislativních změn, *Právní praxe*, 2000, č. 8, str. 492–515.
- Vanheule, D.: The Principle of Non-Refoulement in the 1951 Geneva Refugee Convention and Contemporary Asylum Practice, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2, str. 139–149.
- Zezulová, J.: Násilí vůči dítěti z pohledu trestního práva (1. část), *Právo a rodina*, 2000, č. 4, str. 10–13.
- Zezulová, J.: Násilí vůči dítěti z pohledu trestního práva (2. část), *Právo a rodina*, 2000, č. 5, str. 10–13.
- Zezulová, J.: Trestný čin zanedbání povinné výživy z pohledu soudní judikatury, *Právo a rodina*, 2000, č. 6, str. 11–13.
- Zwettlerová, I.: Mezinárodněprávní aspekty kontroly řádného průběhu voleb, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 3, str. 332–339.

LEGAL STUDIES
AND PRACTICE
JOURNAL

Volume IX
Number 1/2001

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
March 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.

ARTICLES

- Jan Filip: The status of political parties in proceedings according to Section 73 of the Law of the Constitutional Court 1
Christina E. Wells: Attending Law School in the United States 8
Ivo Telec: Federal law: legally autonomous organizational units 11
Jan Pinz: The principle of people's sovereignty as opposed to the principle of sovereignty of law within the judicature of the Constitutional Court, and the mutual relation between the two principles 17
Stanislav Kadečka: (Not only) market orders in a constitutional trap 19
Hynek Baňouch: Globalization as a material source of norm creation 23

CURRENT TOPICS FOR LEGAL PRACTICE

- Jaroslav Chyba: The Convention of Aarhus and its implementation into the legal order of the Czech Republic 29
Iveta Juráková: On the problems concerning alternatives to the punishment of persons abusing narcotic psychotropic substances and poisons 34
Ivana Pařízková: On the problems of tax avoidance in the Czech Republic with regard to indirect taxes 38
Eva Dlabalová: The current legal regulation of reviewing administrative decisions by general courts 43

POLEMIC

- Jiří Vančěk: Law amendments and the independence of the Czech National Bank 49
Miroslav Jurman: Discrimination on sexual grounds and sexual harassment 54

HISTORY AND PRESENT DAYS

- Ladislav Vojáček: The Czechoslovakian government's efforts at actual incorporating Slovakia into Czechoslovakia 56
František Vašek: Czech patriots in Volksgerichtshof 62
Stanislav Sedláček: The first-republic Czechoslovakia and administration justice 70
Marie Šedová: Maritime loan controversy 76

STUDENTS' CONTRIBUTIONS

- Jan Levitner: A legal history of the 2nd Spanish Republic and Franco's dictatorship 79
Pavel Molek: Searching for historic bases of the relation between politics and law 91
Dana Šramková, Jiří Valdhan: An article on the problems connected to the provisions of the Section 261 of the law no. 503/1991 of the Collection of the Commercial Code in the wording of later amendments 98

NEWS FROM THE WORLD OF LEGAL STUDIES

- Marta Kadlecová: Vladislavian country constitution and the beginnings of constitution in the Czech lands (1500 – 1620) 104
Radka Labíková: International conference "Quality in Europe – a fundament for the 21st century" 105

REVIEWS

- Jan Kysela: Law and the policy of conversation 108
Vladimír Kratochvíl: Procedure and decision making in juvenile persons' criminal cases 110

INFORMATION

- Monika Bayerová: Human rights bibliography 2000 112