2000

IV.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA
V BRNĚ

ARCHITECT DESIGN SERVICES

Masarykova univerzita v Brně - Právnická fakulta
Vzdělávací a ediční středisko, Veveří 70, 611 80 Brno

telefon: 05 / 41 559 323 telefon, fax: 05 / 41 559 322
E-mail: ivanah@law.muni.cz michlova@law.muni.cz
DIČ: 288-00216224

Pozn.: ceny jsou uváděny vč. DPH, dodavatel fakturuje poštovné a balné, knihkupcům poskytujeme rabat

Výběr publikací vydaných na PrF MU v Brně a připravovaná díla pro rok 2000

- **editor: Průcha, P.: Aktuální otázky reformy veřejné správy**
  sborník, 1.vydání 2000, 180 str., 165 Kč
- **Hrušáková, M., Králíčková, Z.: České rodinné právo**
  učebnice, 1.vydání 1998, 313 str., 294 Kč
- **Rázková, R.: Dějiny právní filozofie**
  učebnice, dotisk 2.přepracovaného vydání 1998, 256 str., 212 Kč
- **Rozehnalová, N., Týč, V.: Evropské mezinárodní právo soukromé**
  monografie, 1.vydání 1998, 347 str., 248 Kč
- **Týč, V.: Evropská unie a její právo pro začátečníky**
  praktická příručka, 2.vydání 2000, 67 str., 38 Kč
- **Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků**
  monografie, 1.vydání 1999, 186 str., 202 Kč
- **Macur, J.: Kompenzace informačního deficitu procesní strany v civilním soudním sporu**
  monografie, 1.vydání 2000, 251 str., 390 Kč
- **editor: Kuchta, J.: Koncepce nové kodifikace trestního práva hmotného České republiky**
  sborník příspěvků, 1.vydání 2000, 257 str., 190 Kč
- **Pekárek, M.: Majetková účast občanů v družstvech a její právní aspekty**
  monografie, 1.vydání 1999, 234 str., 260 Kč
- **Vágner, I.: Management z pohledu všeobecného a celostního**
  učebnice, 1.vydání 2000, 300 str., 328 Kč
- **Rozehnalová, N.: Mezinárodní právo obchodní. II. část. Řešení sporů**
  učebnice, 2.přepracované vydání 1999, 182 str., 164 Kč
- **Kuchta, J.: Nutná obrana**
  monografie, 1.vydání 1999, 220 str., 243 Kč
- **Pokorná, J.: Obchodní společnosti - judikatura a literatura**
  nelepená vazba, 1.vydání 1999, 357 str., 315 Kč
- **Honcová, R.: Odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku. Odpovědnost za výrobek.**
  monografie, 1.vydání 1999, 274 str., 420 Kč
- **Průchová, I., Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu**
  monografie, 1.vydání 1998, 186 str., 259 Kč
- **editor: Židlická, M.: ORBIS IVRIS ROMANI**
  časopis, 1.vydání 1998, 281 str., 330 Kč (tuzemská cena)
- **Kroupa, J. a kolektiv: Politologie**
  učebnice, dotisk 2.přepracovaného vydání 1998, 255 str., 235 Kč
- **Pekárek, M., Průchová, I.: Praktikum z pozemkového práva**
  učebnice, 1.vydání 1998, 63 str, 56 Kč
- **Kratochvíl, V., Kuchta, J. a kolektiv: Praktikum z trestního práva hmotného I.díl (obecná a zvláštní část)**
  učebnice, 1.vydání 1998, 206 str., 182 Kč
- **Židlická, M., Schelle, K.: Právní dějiny I. Starověk**
  učebnice, 1.vydání 1998, 274 str., 273 Kč
- **Schelle, K., Vojáček, L. a kol.: Právní dějiny II. Státy západní Evropy a USA**
  učebnice, 1.vydání 1999, 720 str., 659 Kč

Časopis pro právní vědu a praxi

Ročník VIII, číslo 4/2000

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.

Vydala Masarykova univerzita v Brně
Adresa redakce :
Masarykova univerzita v Brně – Právnická fakulta,
Veveří 70, 611 80 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
Tisk: Ladislav Sýkora, ofsetový tisk, Stará 18/20, Brno
Toto číslo bylo dáno do tisku v prosinci 2000
Vychází 4x ročně, předplatné na rok 2000 – 356,- Kč
Cena jednoho čísla – 63,- Kč
ISSN 1210 – 9126

IN MEMORIAM

Radoslava Šopovová, Marie Šedová, Marie Košutová: Za Mgr. Martou Teyschlovou 401

ČLÁNKY

Jan Filip: Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém 402

Jan Kysela: Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné 411

Dalibor Jílek: O souvislostech práva příslušníka minority vyjádřit, uchovat a rozvíjet vlastní totožnost v normové tkáni Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin z roku 1995 .. 419

Lubomír Grúň: Problematika dvojitého medzinárodného zdanenia s prihliadnutím na podmienky v Slovenskej republike 423

Pavel Hungr: Literární konzum jako zdroj právních informací 431

Daniel Šmihula: Nové subjekty ohrozujúce ľudské práva 438

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Patrik Matyášek: Poslední vývoj právní úpravy zákazu sexuálního obtěžování v pracovněprávních vztazích 444

Alena Schillerová: Řízení vyměřovací v daňovém řízení 448

Petr Svoboda: Finanční úřady, jejich organizační členění a náplň činnosti jednotlivých útvarů ... 460

HISTORIE A SOUČASNOST

Ladislav Vojáček: Slovenská národní rada a začleňování Slovenska do československého státu v letech 1918–1919 472

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Jaroslav Červenka, Miroslav Jurman: Imperativní normy z pohledu právního vývoje v evropských zemích 481

Tomáš Tyl: Spravedlnost a právo v předkřesťanských civilizacích 489

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Vojtěch Šimíček: Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavního soudu 496

Miloš Večeřa: Sjednocování a vývoj judikatury ústavních soudů 497

Renata Veselá: S.I.H.D.A., LIV. SECTION 498

Zdeněk Koudelka: Modely správního soudnictví 499

RECENZE

Jaroslav Zachariáš: Dana Hrabcová: Východiska a principy odměňování závislé práce v České republice 500

Jan Hurdík: Antonín Kanda: Kupní smlouva v mezinárodním obchodním styku. Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží. 502

Martin Fedorko: Jan Holzer ed.: Komustické strany v postsovětských stranicko – politických soustavách 503

Časopis pro právní vědu a praxi – Rejstřík 2000 504

Aktuálně o literatuře – Přehled vydaných publikací z edičního plánu PrF MU v Brně pro rok 2000 506

Legal Studies and Practice Journal

Volume VIII, Number 4/2000

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 the Masaryk University in Brno
Editor's adress :
The Masaryk University in Brno – the Faculty of Law,
Veveří 70, 611 80 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
Printed by:
Ladislav Sýkora, offset printing, Stará 18/20, Brno
This number was put into printing in December 2000
Issued 4 times a year, 2000's subscription – CZK 356
Price per one number/copy – CZK 63
ISSN 1210 – 9126

IN MEMORIAM

Radoslava Šopovová, Marie Šedová, Marie Košutová: Mgr. Marta Teyschl 401

ARTICLES

Jan Filip: Appointing the Governor of the Czech National Bank as a constitutional problem 402
Jan Kysela: Latest proposals for constitutional regulation of referendum: referendum concerning association with the European Union and general referendum 411
Ďalibor Jílek: On the context of minority members' right to express, retain, and build their identity, as it can be found in the norm texture of the Frame Agreement on Ethnic Minorities Protection, 1995 419
Lubomír Grúň: On the problems of double international taxation (concentrating on the situation in the Slovak Republic) 423
Pavel Hungr: Literature consumption as a source of legal information 431
Daniel Šmihula: New subjects breaching human rights 438

CURRENT TOPICS FOR LEGAL PRACTICE

Patrik Matyášek: Latest developments in the legal regulation of the prohibition of sexual harassment in the labour–law relations 444
Alena Schillerová: Assessment proceedings within the tax proceedings 448
Petr Svoboda: Revenue authorities, their organizational division, and the job description of the particular departments 460

HISTORY AND PRESENT DAYS

Ladislav Vojáček: Incorporating Slovakia into the state of Czechoslovakia during 1918 and 1919 (an institutional perspective containing partial notes on literature) 472

STUDENTS' CONTRIBUTIONS

Jaroslav Červenka, Miroslav Jurman: Imperative norms seen from the perspective of legal development 481
Tomáš Tyl: Justice and law in pre–Christian civilizations 489

NEWS FROM THE WORLD OF LEGAL STUDIES

Vojtěch Šimíček: Basic human rights and legal state in the judicature of the Constitutional Court 496
Miloš Večeřa: Unification and development of judicature of constitutional courts 497
Renata Veselá: S.I.H.D.A., Liv. Section 498
Zdeněk Koudelka: Models of administration justice 499

REVIEWS

Jaroslav Zachariáš: Dana Hrabcová: Origins and principles of dependent labour remuneration in the Czech Republic 500
Jan Hurdík: Antonín Kanda: Purchase contract in the international business relations. The UN Convention concerning international goods purchase contracts 502
Martin Fedorko: Jan Holzer ed.: Communist parties in post–Soviet party and political contexts . 503

Legal Studies and Practice Journal – Index 2000 504

Current topics in literature – a list of issued publications from the Faculty of Law editorial plan for 2000 506

IN MEMORIAM

Za Mgr. Martou Teyschlovou

Radoslava Šopovová, Marie Šedová, Marie Košutová

(za všechny, kteří vzpomínají)

Dne 22. 9. 2000 jsme se v obřadní síni brněnského krematoria rozloučili s naší vzácnou kolegyní Mgr. Martou Teyschlovou, která nás opustila po dlouhé a těžké nemoci.

Mgr. Marta Teyschlová spojila velkou část svého profesního života s obnovenou právnickou fakultou, kam přišla v roce 1969, aby založila a vybudovala oddělení odborné jazykové přípravy. Působila zde nejprve jako vedoucí oddělení, po útocích ze stran některých politicky exponovaných osob, které napadaly její nedostatečnou politickou angažovanost, již jen jako učitelka odborné angličtiny a němčiny, a to až do svého odchodu do důchodu. V devadesátých letech se znovu vrátila mezi nás, aby vypomohla v zajištění kursů němčiny a poté angličtiny za kolegyně, které zaměstnávaly mateřské povinnosti.

Po pracovní stránce jsme v ní měli kolegyni pečlivou, odpovědnou, ochotnou, s širokým rozhledem a jasnou představou, co má výuka odborného jazyka pro právníka obsahovat, co má budoucímu právníku poskytnout. Obdivuhodná byla její schopnost přizpůsobit se změněným podmínkám a nárokům, metodicky si zpracovat novou učebnici pro zcela inovovaný obsah předmětu. V tom mohla být příkladem i některým podstatně mladším kolegům.

Po lidské stránce jsme se setkávali s vyrovnanou, příjemnou, navýsost slušnou a korektní dámou za všech okolností, s jemným smyslem pro humor. Její po léta nezměněný vzhled a kultivovaný projev byl jednou z milých jistot, kterou jsme jejím odchodem ztratili. Nad nikoho se nevyvyšovala, uměla naslouchat, neměla ráda spory, odmítala pomluvy, obrušovala hrany. Uměla dát najevo radost ze šťastného života rodin svých synů, z úspěchů svých vnoučat. Se svými stesky a bolestmi se tolik nesvěřovala, nechtěla nikdy být komukoli na obtíž.

Když v květnu minulého roku při oslavách dvojitého výročí přejímala z rukou děkana vyznamenání za zásluhy o rozvoj fakulty, nikdo nepochyboval, že se jí ho dostává plným právem. Nikdo z nás však tehdy netušil, že se s ní na půdě fakulty setkáváme naposledy. Zbývalo pár telefonátů, pár pozdravů, vyřízených vzkazů, kdy jsme již tušili, ale stále trošku doufali.

Vážená paní Teyschlová, naše nejmilejší z nejmilejších,

Od Vás jsme se učili, jak profesionálně a lidsky zvládat poslání učitele, jak rozlišit právo a bezpráví a zachovat si lidskou tvář a rovnou páteř. Vaše osobnost ukázala stovkám studentů a desítkám Vašich spolupracovníků, kam jít a zachovat si čisté svědomí. Učili jsme se od Vás pracovat s nejvyšším nasazením tak, abychom se nikdy nemuseli stydět sami před sebou a byli zodpovědní za výsledky své práce.

Spolupráce s Vámi byla tou nejvyšší odměnou a Vaše uznání tím nejhebčím pohlazením na duši. Nikdy nedosáhneme kvalit naší učitelky a nikdy se nám nepodaří zaujmout Vaše místo jako člověka, který přes veškerá životní úskalí zvládal komunikaci s okolím s takovou noblesou, profesionalitou a sociální inteligencí. I když se budeme snažit sebevíc, atmosféru Vámi vytvořenou nedokážeme nikdy nahradit.

Bude nám chybět Vaše laskavé slovo a povzbuzení, Vaše podpora v těžkých životních situacích, odborné vedení pracoviště plné citu, vzájemné úcty, pochopení a tolerance, kdy jste nám ukázala cestu, která vede k naplnění těch nejšlechetnějších cílů nejenom v pedagogickém působení, ale v životě vůbec.

Budeme se snažit zůstat věrní Vašemu odkazu, budeme se snažit, abychom se mohli podívat přímo jeden druhému do očí, bez výčitek, uzardění a špatného svědomí. Vy jste sice neměřila vztahy mezi lidmi na má dáti – dal, přesto cítíme, že náš dluh vůči Vám budeme dlouho splácet.

Zákon přírody je neúprosný, někdo odchází, někdo nový se narodí. Vy jste patřila k těm jedinečným, které nikdo nenahradí. Kdybyste tak věděla, jak nám chybíte právě v této hektické a rozhárané době. Milá paní Teyschlová, nikdy na Vás nezapomeneme!

ČLÁNKY

Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém

Jan Filip

1. ÚVODEM

V listopadu 2000 se v České republice mezi vládou a prezidentem republiky navzdory zažité praxi rozhořel nebývalý spor o jmenování guvernéra ČNB. Jeho konec je zatím v nedohlednu, a ještě více to platí pro jeho výsledek ve smyslu toho, čí názor dostane za pravdu. Obecně jsou ale již předem poraženými obě strany. Dokonce se nedá ani jednoznačně určit způsob, jakým bude spor vyřešen. Proto je na místě alespoň stručně přiblížit problematiku jmenování[1] členů Bankovní rady ČNB z hlediska ústavního práva a poukázat na další nepříjemné okolnosti, které přitom vystoupily na povrch.

Rád bych proto využil zřejmě krátkého mezidobí, kdy alespoň na chvíli pohasla světla reflektorů a kdy se již všichni experti vyjádřili na stránkách denního tisku k problému, o kterém před dvěma měsíci nikdo (s čestnou výjimkou Z. Koudelky)[2] systematicky neuvažoval. Věc se však stala postupně aktuální v okamžiku, kdy skupina poslanců za ODS a ČSSD předložila návrh na změnu Ústavy ČR[3] a zejména po předložení dalšího vládního návrhu na změnu Ústavy ČR.[4] Ten obsahoval hlavně návrhy na změny ústavní úpravy soudní moci, nicméně k němu byla nešťastně připojena i novela čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, který měl podle bodu 15 tohoto tisku znít: *„Česká národní banka je ústřední bankou státu. Do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona."*

Protože tento vládní návrh opět Poslaneckou sněmovnou neprošel, vyvolalo to značné komplikace u vládní novely zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, která tak předběhla předpokládané (a kritizované) ústavní změny. Z Poslanecké sněmovny však vyšel vládní návrh novely zákona o ČNB výrazně poslanci přeměněný. Nové znění zákona o ČNB (po zamítnutí Senátem, přehlasování tohoto zamítnutí Poslaneckou sněmovnou a po vetu prezidenta, opět přehlasovaném Poslaneckou sněmovnou)[5] stanoví v § 6 odst. 2, že *„Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy navrhuje vláda"*. O jeho neústavnosti se není třeba v této souvislosti zmiňovat. Možná shodou okolností ve stejné době (31. října 2000) podal demisi guvernér ČNB Josef Tošovský ke dni 30. listopadu 2000. Tato okolnost však zřejmě měla vliv na postup prezidenta republiky, který se rozhodl, že bude nového guvernéra jmenovat kontinuálně k 1. prosinci 2000. Vláda, která dosud zastávala stanovisko, že kontrasignace jmenování guvernéra není třeba,[6] v předvečer jmenování náhle změnila stanovisko. Proti změně stanoviska nelze nic namítat, pokud by se tak nestalo za tak mimořádných okolností. I tento aspekt si proto zaslouží bližší pohled z hlediska teorie pramenů ústavního práva (sub 3). Základním problémem je ovšem samotná nutnost kontrasignace (sub 2) a způsob, jak řešit nedostatek jmenování, pokud ke jmenování bylo kontrasignace skutečně třeba (sub 4). Protože v denním tisku a v jednom ze dvou komentářů

[1] Ještě problematičtější je otázka jejich odvolávání, která však není předmětem této stati. Alespoň proto poznamenávám, že v případě odvolání by požadavek kontrasignace hrál podstatně jinou roli, než při jmenování.

[2] Viz mimo jiné KOUDELKA, Z.: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. In: Aktuálnost změn Ústavy ČR. Brno 1999, s. 229n., 240n.

[3] Tisk Poslanecké sněmovny III. vol. období, č. 359, který byl po schválení 28. ledna 2000 postoupen Senátu jako senátní tisk č. 172 a dosud nebyl meritorně projednán.

[4] Poslanecká sněmovna. III. vol. období. Tisk č. 541.

[5] Tisk Poslanecké sněmovny. III. vol. období. č. 537. Návrh byl schválen 14. července 2000, zamítnut Senátem 3. srpna 2000, Senát byl přehlasován 27. října 2000, prezident jej vetoval 30. října 2000 a jeho veto bylo Poslaneckou sněmovnou přehlasováno 7. prosince 2000. Nyní novelu čeká řízení před Ústavním soudem zřejmě ve dvojím gardu jako v případě novely zákona o volbách do Parlamentu.

[6] Místopředseda vlády P. RYCHETSKÝ při odůvodňování novely zákona o ČNB na 21. schůzi Senátu dne 3. srpna 2000 prohlásil: *„Tisk předložený Senátu obsahuje princip, podle kterého jmenuje členy Bankovní rady, tj. guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy, prezident na návrh vlády. Když se podíváme na platnou Ústavu ČR, tak zjistíme, že jde o kompetenci, která je zakotvena tuším v článku 62 Ústavy, což jsou výlučné kompetence prezidenta neomezené kontrasignací, tj. kdybychom přijali v tomto znění uvedený zákon, nepochybně by bylo možno namítat, že zde rozpor s Ústavou je. naše Ústava v čl. 62, to znamená v článku, ve kterém jsou kompetence prezidenta neomezené kontrasignací předsedy vlády nebo pověřeného člena vlády. V čl. 62 je tato kompetence svěřována výlučně prezidentovi, a je pravda, že Ústava je normou nejvyšší právní síly a že je těžko možno přijímat zákon vědomě s tím, protože jde o normu nižší právní síly, že odporuje Ústavě."* Samotný argument, že nelze současně navrhovat a kontrasignovat, má své nedostatky (viz sub 2.4.k).

k Ústavě ČR[7] byly vyloženy argumenty ve prospěch kontrasignace, pokusím se v tomto příspěvku prokázat, že i argumenty ve prospěch opačného řešení jsou stejně silné (podle mého názorů převažují).[8] Samotná problematika kontrasignace přesahuje rozsah tohoto článku.

2. POTŘEBA KONTRASIGNACE JMENOVÁNÍ GUVERNÉRA– ARGUMENTY PRO A PROTI

Ústava ČR neobsahuje výslovnou úpravu způsobu, jakým je jmenován guvernér ČNB, popř. její viceguvernéři. Dosud vůbec takové funkce nezná. S tím počítá až novela Ústavy ČR, podle které členy Bankovní rady jmenuje prezident nově z jedné třetiny na návrh Poslanecké sněmovny a z jedné třetiny na návrh Senátu. Zbylá třetina by měla zůstat v jeho působnosti. Návrh novely Ústavy ČR následně vkládá do čl. 62 nové písmeno l), podle kterého guvernéra a viceguvernéry jmenuje prezident republiky, tedy bez kontrasignace. To je ovšem stále stav de lege ferenda a zřejmě přitom ještě nějakou dobu zůstane.

Stav de constitutione lata je ale jiný. V čl. 62 písm. k) Ústavy ČR se pouze jako prerogativa (personální výsost) prezidenta republiky uvádí *„jmenování členů Bankovní rady České národní banky"*. Nikde z dalších ustanovení proto nelze dovodit, zda se jedná jen o řadové členy nebo všechny členy včetně funkcionářů. Zůstává pouze toto kompetenční ustanovení čl. 62 písm. k) a další klíčové ustanovení, které je obsaženo v čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR,[9] který vymezuje hlavní cíl činnosti ČNB jako ústřední banky státu, když stanoví, že jde o *„péči o stabilitu měny"*. Na toto ustanovení se v nastalém sporu zapomíná, ačkoli je pro výklad postavení Bankovní rady klíčové.

Konečně třetí do úvahy přicházející ustanovení jsou čl. 63 a čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR, ve kterých je vyjádřena klíčová zásada vztahů mezi prezidentem republiky a vládou. Tuto zásadu lze nazvat *parlamentní formou dualismu výkonné moci*, tzn. že na rozdíl od rakouskou–uherské monarchie platí, že výkonná moc je v rukou vlády, pokud není taxativně ústavně nebo formou zákona svěřena prezidentu republiky, popř. ministerstvům nebo jiným správním úřadům. S parlamentní formou vlády také souvisí ustanovení čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon, přičemž podle odstavce 3 téhož článku je k platnosti takového rozhodnutí třeba spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.

Při pohledu na čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR a § 6 odst. 2 zákona o ČNB se skutečně nabízí jednoduché řešení. Jmenování a odvolávání guvernéra není výslovně uvedeno v čl. 62 Ústavy ČR a je jako pravomoc zmíněno teprve ve zvláštním zákoně. Je k němu tudíž třeba kontrasignace. Mělo by to plynout **z obvyklé právní zásady o vztahu pravidla a výjimky.** Výjimky (zde čl. 62 písm. k/) je třeba vykládat zužujícím způsobem, zbytek je součástí pravidla (zde čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR). Takováto řešení mají samozřejmě své tradiční problémy. Pravidlem se totiž mohou stát věci, se kterými se při konstrukci ústavy nemuselo vůbec počítat a na které při přijímání zákonů upravujících následně pravomoci prezidenta zpravidla zapomene. Někdy se tak mohou do kontrasignovaných kompetencí dostat věci, které se tam svou povahou vůbec nehodí.[10] Při použití neurčitých pojmů nebo nejasných formulací však vzniká problém, zda je určitá věc ještě součástí výjimky nebo již patří do pravidla.

2.1. VÝKLAD ČL. PÍSM. 62 K) ÚSTAVY ČR VE VZTAHU K ČL. 98 ODST. 1 ÚSTAVY ČR

Ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy ČR nutno interpretovat cestou od ústavních předpisů k zákonu, nikoli opačně. To znamená, že **nelze vykládat ústavu cestou zákona, pokud sama ústava se na znění zákona neodvolává.** Dále je třeba je vykládat za pomoci dalších ústavních ustanovení, především čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, bez jehož znalosti ztrácí celá debata smysl. Kromě toho je jeho výklad třeba provádět za pomoci obdobných **ustanovení o kolegiátních orgánech, kde ústavodárce uznal za potřebné rozlišení jejich řadových členů od funkcionářů** (Nejvyšší kontrolní úřad – čl. 97 odst. 2, Ústavní soud

[7] Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl, 2. vyd., Praha 1998, s. 226–227, s. 332.

[8] Původně jsem svodům jednoduchých řešení zčásti rovněž podlehl. Viz Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno 1997, s. 297. Jestliže jsem jej před časem změnil při práci nad III. dílem učebnice Ústavního práva (dosud nevyšel) a jestliže si za to nyní sypu popel na hlavu, není to proto jsem přesvědčen, že nyní zastávám jednoznačně správný názor, nýbrž proto, že jsem této otázce nevěnoval dostatečnou pozornost a uvedená pasáž není jasná, jednoznačná a přesvědčivá. Teprve potřeba zaujmout stanovisko k návrhu novely zákona o ČNB mne (jako řadu dalších) donutila důkladněji se zamyslet nad úpravou postavení ústřední banky státu a v důsledku toho opustit jako samozřejmá se nabízející jednoduchá řešení.

[9] Důvodová zpráva k Ústavě ČR (Tisk ČNR č. 152. 1992) ukazuje celou bídu úrovně její přípravy. Doslova se v ní na téma ČNB praví toto: *„Ústava zakotvuje existenci České národní banky a vymezuje její základní poslání."* Po takové informaci již je jasné, jaká pozornost byla této otázce věnována a že se na budoucí problémy tímto stylem přímo, jak se říká, *„zadělalo"*. Debata k návrhu Ústavy ČR se pak 16. prosince 1992 prakticky omezila na zásadní problém, zda se banka bude nazývat „Českou" nebo „Českomoravskou".

[10] To je konečně známo všem pamětníkům tzv. zbytkové klauzule v čl. 9 ústavního zákona o čs. federaci.

– čl. 62 písm. e/ a Nejvyšší soud – čl. 62 písm. f/ Ústavy ČR). Teprve potom můžeme přejít k výkladu obyčejného zákona, který vůbec pojem kontrasignace nezná.[11]

Především je proto třeba zvážit, zda má nějaký **ústavní smysl oddělení vlády od jmenování – a tím i zčásti rozhodování – Bankovní rady.** V této souvislosti má zásadní význam odpověď na otázku, proč teprve v poslední době začaly ústavy ve světě tuto problematiku (ústřední banka, cedulová či emisní banka) upravovat i v unitárních státech, kde to nijak nesouviselo s vertikálními kompetenčními vztahy. Odpověď na to nenalezneme především v konstitucionalistické, nýbrž ekonomické literatuře.[12] **Naše Ústava v roce 1992 reagovala na poznatky ekonomické teorie a z tohoto hlediska je třeba její ustanovení o ústřední bance státu vykládat. Úspěšnost centrální banky při zajišťování stability měny, jejího kurzu, kontroly míry inflace je výrazně ovlivněna její nezávislostí na exekutivě, která je zpravidla za tři až čtyři roky vystavena volební zkoušce svého politického bytí a nebytí.** Něco jiného jsou proto záměry vlády před volbami, po volbách nebo uprostřed volebního období[13] a něco jiného jsou potřeby zajištění stability ekonomického růstu, nutnost zadlužování atd.

Prezident volený na pět let je sice součástí výkonné moci v širším smyslu slova, **nepodléhá však politicko volebním cyklům jako vláda, která přizpůsobuje svou politiku potřebám znovuzvolení** (i vláda sebevrahů, jak ji označil její předseda?), nikoli potřebám ekonomických cyklů. Poznamenávám ale, že šest let se zdá jako protiváha příliš krátká doba.[14]

Bez přihlédnutí k názorům, podle kterých má ekonomický cyklus vývoje má jinou křivku a zákonitosti než politický cyklus, bychom těžko smysl naší ústavní úpravy pochopili. Vynětí Bankovní rady při plnění hlavního úkolu ČNB z definice exekutivy podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR s tím bezprostředně souvisí. **Z čl. 98 odst. 1 proto možno dovodit následující institucionální záruky existence ČNB** jako:

- ústřední banky státu,
- banky pověřené funkcí péče o stabilitu měny, tj. koruny české,
- nezávislé při plnění ústavních funkcí na exekutivě a legislativě v míře, která zajišťuje splnění jejího hlavního poslání,
- vybavené možností měnově politického uvážení při volbě nástrojů a opatření k dosažení cíle a zajištěné proti nadměrným zásahům do tohoto uvážení,
- banky, která vykonává dozor nad ostatními bankami (plyne z pojmu ústřední banky a hlavní funkce ČNB spolu s posláním ostatních bank.[15]

Je věcí další práce na interpretaci, jaké další složky se z tohoto obecného vymezení dovodí (srov. např. pojem právního státu). **V tomto případě jde zejména o spojení práva s ekonomickou teorií.** Konstitucionalistika a Ústavní soud se zde budou muset vypořádat s otázkou, **nakolik jsou ekonomické kategorie a zákonitosti významné pro výklad neurčitých pojmů a generálních klauzulí v právu.** Z hlediska pravidel teleologického výkladu o tomto významu nemám pochybností. Uznávám, že takový způsob výkladu by byl z hlediska normativní teorie nepřijatelný, na samém konci 20. století je spojení výkladu ústavy s jinými normativními systémy nutným.[16] Lpění na písmenech ale v daném případě k řešení těžko povede, nutno se řídit účelem úpravy a systematicky ústavu vykládat jako jeden celek.

Jestliže tedy Ústava ČR stanoví jako prerogativu prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady, ze zorného úhlu ekonomické teorie, kterou naše ústava s předstihem ve srovnání i se státy Evropské unie zpracovala, je **nutno přiklonit se k závěru, že vlá-**

[11] To však neznamená, že bych se stavěl na *„šalamounské"* řešení Vrchního správního soudu v Polsku, který tímto způsobem odklidil námitku neplatného jmenování prezidentské části Zemské rady pro rozhlasové a televizní vysílání včetně předsedy Rady, neboť nebylo kontrasignováno. Ve věcech sp. zn. II SA 695/94, 696/94, 698 až 712/94 řešil tento soud celou sérii návrhů, které se týkaly nevydání koncese, přičemž jednou z námitek bylo, že rozhodnutí vydal nelegální orgán, neboť nebyl ustanoven platným způsobem. Z rozsáhlejší literatury k tomu např. KRUK, M.: Kontrowersje wokół instytucji konstrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji. In: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Warzsawa 1996, s. 379.

[12] Uvádím alespoň práce z nejnovější doby, které takto postavení centrálních bank sledují – HAVRILESKI, T.: Restructuring the Fed. Journal of Economics and Business, roč. 1995, č. 2, s. 95–111; SIEG, G.: A model of partisan central banks and opportunistic political business cycles. European Journal of Political Economy, roč. 1997, č. 3, s.. 503–516); VAUBEL, R.: The bureaucratic and partisan behavior of independent central banks: German and international evidence. European Journal of Political Economy, roč. 1997, č. 2, s. 201–224; EIJFFINGER, S., Schaling, Eric, Hoeberichts, Marco,Central bank independence: A sensitivity analysis. European Journal of Political Economy, roč. 1998, č. 1, s. 73–88; CROSBY, M.: Central bank independence and output variability. Economics Letters, roč. 1998, č. 1, s. 67–75; MCCALLUM, B.T.: Crucial issues concerning central bank independence. Journal of Monetary Economics, roč. 1998, č. 1, s. 99–112; CURZIO, G.: Money, Trust, and Central Banking. Journal of Economics and Business, roč. 1995, č. 2, s. 217–237.

[13] Politologie má pro tento jev označení *tzv. adversary politics*..

[14] V USA je to tuším 14 let, což je naopak příliš dlouhé z hlediska požadavků čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR.

[15] Vazbu bankovního dozoru a měnové politiky konstatoval v jednom z mála nálezů k této problematice i Spolkový ústavní soud již v roce 1962. Viz sbírku jeho rozhodnutí (BverGE), sv. 14, s. 197, 216n.

[16] Srov. FILIP, J.: Ústavní právo. 1. díl, Brno 1999, s. 53–54.

da je pomocí nekontrasignovaného jmenování všech členů včetně funkcionářů Bankovní rady od tohoto jmenování oddělena a že to odpovídá záměru, vyjádřenému v čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR.

2.2. VÝKLAD ČL. 62 PÍSM. K) ÚSTAVY ČR VE VZTAHU K ČL. 62 PÍSM. E), F) A J) ÚSTAVY ČR

Ve světle výše uvedených závěrů by bylo též snáze vysvětlitelné i to, proč na rozdíl od jiných nezávislých orgánů s ústavním statusem (Ústavní soud, Nejvyšší soud, NKÚ), nepovažoval ústavodárce za potřebné funkcionáře (guvernér a viceguvernéři) ČNB v Ústavě ČR zmiňovat. Na rozdíl od těchto orgánů zde ani vláda, ani Poslanecká sněmovna nebo Senát nemají mít právně (nikoli politicky a ústavně politicky ve smyslu nepsaných zásad vztahů nejvyšších ústavních orgánů! blíže sub 3.) zajištěný vliv. Členové těchto orgánů nebo jejich funkcionáři jsou ustanovováni do svých funkcí za součinnosti jiných ústavních orgánů nebo ústavních činitelů, pro ČNB však takovou součinnost čl. 98 Ústavy ČR nepředpokládá (např. čl. 97 odst. 2 Ústavy ČR a contrario). Jinak by byla logičtější kontrasignace u všech členů, než u několika funkcionářů (srov. jmenování Ústavního soudu).

2.3. VÝKLAD ČL. 62 PÍSM. K) ÚSTAVY ČR VE VZTAHU K ČL. 1 A ČL. 2 ODST. 1 ÚSTAVY ČR

Již první pohled na nejnovější judikaturu, úpravu postavení Evropské centrální banky a nejnovější závěry konstitucionalistiky vedou k závěru, že **princip demokracie jako klíčový pro vztahy mezi voliči a volenými a mezi lidem a státní mocí, zde dostává v podobě ekonomické teorie vážné trhliny.**[17] Není-li kontrasignace, není formálně vzato ani přímá vazba mezi vládou a rozhodováním Bankovní rady v tom směru, že by vláda nesla ústavně politickou odpovědnost za takové rozhodování v oblasti hlavního úkolu ČNB. Je pravdou, že svěření jmenování do rukou jednoho orgánu je neobvyklé. Nicméně i ono v nutné míře zajišťuje demokratickou legitimaci výkonu funkcí Bankovní rady (guvernér nemá výsadní postavení, dirimuje předsedající podle § 7 odst. 1 zákona o ČNB in fine) ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Jde proto svým způsobem o širší problematiku tzv. nezávislých orgánů působících na úseku exekutivy nebo tzv. prostoru zbaveného zásahu ministerstev (ministerialfreier Raum v SRN).[18]

Proto se též v souvislosti s principem právního státu nutno zmínit o postavení ČNB jako právnické osobě veřejného práva či snad veřejnoprávního ústavu, ovšem zcela zvláštního, neboť nepodléhá pokynům a služebnímu dozoru jiné instance, a oblasti hlavního úkolu i právnímu, natož správnímu dozoru.[19] Forma existence však může být rozhodná pro hodnocení zásahů do postavení ČNB (kompetence, smluvní svoboda a vlastnictví) jako právnické osoby veřejného práva. **Ústava ČR nezařadila úpravu postavení ČNB do žádné z hlav, určující postavení orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.** Předpokládá proto její zvláštní právní postavení, kde se mohou jednotlivé státní funkce proplétat. Podle zákona o ČNB je sice i správním úřadem, nikoli však ve své ústavní funkci podle čl. 98 odst. 1. Nepodléhá

[17] Ekonomické studie uvedené v poznámce č. 12 ukazují, že i preference voličů se mohou odchylovat od politiky vedené centrální bankou. Není to ale tak neobvyklé. Podíváme-li se ústavy upravující předmět referenda, najdeme obvykle finanční otázky jako vyňaté z možnosti rozhodování voličů. V otázce nezávislosti jsou nové ústavy zpravidla radikálnější. Všude se ale o míře a vyjádření nezávislosti vede diskuse s exekutivou. Srov. např. nedávnou ruskou zkušenost GEJVANDOV, JA. A.: Kakoj centralnyj bank nužen Rossijskoj federaciji? Gosudarstvo i pravo, roč. 1999, č. 8, s. 13–15. Nelze však hovořit o nějakém modelu. Ty ústavy, které vůbec postavení centrální banky upravují, jdou každá svým směrem. Ústavní úprava postavení ústředních bank dosud není z hlediska komparatistiky standardní (např. § 73 Ústavy Finska, čl. 12 IX. kapitoly Ústavy Švédska, čl. 105 Ústavy Portugalska, čl. 88 Základního zákona SRN, čl. 373 Ústavy Kolumbie, čl. 261 Ústavy Ecuadoru, Ústava Polska, která výslovně zakotvuje kontrolu ústřední banky kontrolním úřadem, ale nikoli v oblasti peněžní politiky, čl. 98 Ústavy Švýcarska, který výslovně zakotvuje nezávislost národní banky v oblasti měnové a peněžní politiky, obdobně čl. 73 odst. 3 Chorvatské ústavy, čl. 75 odst. 2 Ústavy Ruské federace). Trend však je stále jasnější. Pokus o novelizaci Ústavy ČR a zákona o ČNB je z tohoto pohledu, nehledě na hodnotící zprávu Evropské komise za rok 2000, krokem zpět.

[18] Ve Velké Británii podle čl. 1 odst. 1 Banking Act 1987 ústřední banka formálně odpovídá Parlamentu, ale vlastní kontrolu provádí specializovaný tribunál a potom soudy (čl. 27 až 31). K tomu blíže DAINTITH, T.: Between Domestic Democracy and an Alien Rule of Law? Samo Thoughts on the „Independence" of the Bank of England. Public Law, roč. 1995, s. 127; MCELDOWNEY, J.F.: Public Law. London 1998, s. 346n., s. 350n., s. 371n.

[19] V SRN tento poměr potvrdil rozsudek Spolkového ústavního soudu v BVerfGE, sv. 62, s. 183, když konstatoval, že Německá spolková banka v důsledku svého ústavněprávního postavení nepodléhá dozoru žádných orgánů exekutivy. Novela zákona o ČNB tento záměr ústavodárce plně nerespektuje, stejně jako evropské právo, kde čl. 108 Smlouvy o založení Evropského společenství (ve znění Amsterodamské smlouvy) výslovně stanoví, že při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností svěřených jim touto smlouvou nebudou ani Evropská centrální banka, ani národní ústřední banka ani žádný člen jejích orgánů s rozhodujícími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů společenství od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů Evropské centrální banky s rozhodujícími pravomocemi či národních ústředních bank při plnění jejich úkolů. Toto ustanovení bylo z důvodů harmonizace podkladem vládního návrhu novely zákona o ČNB. Výsledný produkt Poslanecké sněmovny však tento záměr výrazně narušil.

proto v této funkci režimu čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů (srov. jeho § 4, kde je správou příslušné oblasti pověřeno Ministerstvo financí a Komise pro cenné papíry), obdobně jako např. Nejvyšší kontrolní úřad, jehož nezávislost Ústava deklaruje výslovně. **V žádném případě se proto na ČNB v oblasti jejího hlavního cíle činnosti nemůže vztahovat § 28 tohoto zákona, který zakotvuje zásadu řízení, sjednocování činnosti a kontroly státní správy ze strany vlády (též čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR – vláda jako vrcholný orgán výkonné moci).** Nepřímo to plyne i z § 59 zákona o ČNB.[20]

Poznamenávám však, že jde o rozbor a stanovisko k platnému stavu, nikoli o jeho hodnocení de lege ferenda. Není pochyb, že po tomto listopadovém střetu se bude hledat nějaké kompromisní řešení, když naše Ústava v roce 1992 zvolila řešení, které možno označit jako krajní (viz ale sub 3).

2.4. VÝKLAD ČL. 62 PÍSM. K) VE VZTAHU K ČL. 101 ODST. 4 ÚSTAVY ČR A ČL. 4 ODST. 4 LISTINY (INSTITUCIONÁLNÍ ZÁRUKA)

Konečně bych chtěl na závěr poukázat na další ústavně právní argumenty ve vztahu k výkladu čl. 98 odst. 1 a čl. 62 písm. k) Ústavy ČR. Jde o něco, co se označuje např. jako **institucionální záruka nebo záruka podstaty a smyslu.** Vyjděme z toho, že ústavní úprava určité instituce nebo institutu směřuje k nějakému cíli. S tím by bylo v rozporu, kdybychom připustili výklad, který povede k negaci této instituce nebo institutu. Jako příklad lze uvést čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, který umožňuje zásahy do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Nikdo ale nepochybuje, že tyto zásahy musí mít svou mez. I po zásahu musí samospráva zůstat samosprávou alespoň v těch nejzákladnějších projevech.[21] Obdobně to platí pro oblast základních práv. Zde je tento princip formulován dokonce výslovně v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého *„Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena."*

Totéž by mělo platit při výkladu zákonné úpravy NKÚ, soudů nebo i ČNB. Zásahy do jejího postavení sice Ústava ČR připouští (čl. 98 odst. 1 věta druhá in fine), ale z výše uvedeného plyne, že by **zákon nemohl přijmout řešení, které by bylo zásahem nebo které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění jejího hlavní ústavní funkce.** Je však jistě věcí výkladu, zda do takového *jádra* spadá i jmenování guvernéra, dosud ale praxe touto cestou postupovala.

2.5. ZÁKON O ČNB A JEHO VÝZNAM PRO NUTNOST KONTRASIGNACE

Připomeňme si, že do konce roku 2000 bude platit zákon č. 6/1993 Sb., o ČNB, především jeho ustanovení § 6 v tomto znění, které bude rozhodné pro řešení možného kompetenčního sporu:

(1) Bankovní rada je sedmičlenná. Jejími členy jsou guvernér České národní banky, dva viceguvernéři České národní banky a další čtyři vedoucí pracovníci České národní banky.

(2) Guvernéra a viceguvernéry jmenuje a odvolává prezident republiky.

(3) Další čtyři členy bankovní rady z řad vedoucích pracovníků jmenuje a odvolává prezident republiky.

(4) Členové bankovní rady jsou jmenováni na dobu šesti roků.

(5) S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance zákonodárného sboru, člena vlády a členství v řídících, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a obchodních společností.

(6) Člen bankovní rady může být ze své funkce odvolán, jen pokud byl pravomocně odsouzen za trestný čin, nebo podle rozhodnutí bankovní rady pozbyl schopnosti vykonávat svou funkci, nebo na vlastní žádost předanou bankovní radě. Odvolán bude rovněž, ujal-li se výkonu funkce uvedené v odstavci 5.

V daném případě je ustanovení § 6 odst. 1 až 4 formulováno nejasně. První odstavec, ve kterém je obvykle z hlediska legislativní techniky vymezena obecná zásada, stanoví, kdo je členem Bankovní rady. **Pokud by zde bylo pouze toto ustanovení, problém s možností kontrasignace by nevznikl, neboť zde jsou za členy prohlášeni všichni, kte-**

[20] Vztah ústřední banky k vládě se vyvíjí. V SRN od 1999 platí již nejméně třetí verze § 12 zákona o Spolkové bance. Každá další verze byla ve vztahu k vládě vždy volnější. Toto ustanovení zní takto: *„Německá spolková banka je při výkonu svých oprávnění, které jí přísluší podle tohoto zákona, nezávislá na pokynech spolkové vlády. Pokud je to možné při zachování jejího úkolu jako součásti Evropského systému ústředních bank, podporuje obecnou" (potrhl J.F.) hospodářskou politiku spolkové vlády.* Bylo již též vypuštěno z § 13 odst. 2 téhož zákon suspenzívní veto spolkové vlády vůči bankovní radě. Ve Francii byl v roce 1993 upraveno v čl. 1 odst. 1 příslušného zákoně o Francouzské bance její postavení tak, že formuluje a provádí měnovou politiku s cílem zajistit cenovou stabilitu. Ještě téhož roku bylo ustanovení doplněno o zákaz přijímání instrukcí od vlády. Viz blíže DUPRAT, J.–P.: The Independence of the Banque de France: Constitutional and European Aspects. Public Law, roč. 1995, s. 133n. Ve Velké Británii sice vláda tolik ochoty v zákonodárství neprojevila, ale podnikla řadu administrativní opatření, které de facto posilují nezávislost centrální banky a vymezují kompetence banky a ministerstva financí s dalším prohlubováním nezávislosti. Viz blíže DAINTITH, T.: Between Domestic Democracy and an Alien Rule of Law? Samo Thoughts on the „Independence" of the Bank of England. Public Law, roč. 1995, s. 123.

[21] Blíže FILIP, J.: Ústavní právo. 1. díl, Brno 1999, s. 455–456.

ré prezident ustanovuje do funkcí v Bankovní radě. V souladu s čl. 62 písm. k) Ústavy ČR by to znamenalo, že kontrasignace není třeba. **Proč ale musely být přidány následující dva odstavce?**

Následující dva odstavce rozlišují mezi jmenováním guvernéra a viceguvernérů a zbývajících čtyř členů (vedoucích pracovníků) Bankovní rady. Tento rozdíl **lze vyložit dvojím způsobem**, přičemž ve prospěch prerogativy prezidenta republiky možno uvést řadu argumentů:

a) rozlišení mezi funkcemi je činěno proto, že funkcionáři jako guvernér a viceguvernéři mohou být jmenováni i mimo oblast vedoucích pracovníků ČNB. Pokud by tomu tak nebylo, byl by prezident ve svém výběru guvernéra a viceguvernérů omezen a nemohl by do Bankovní rady jmenovat nikoho jiného, než toho, který už je vedoucím pracovníkem ČNB (§ 6 odst. 3);

b) námitka, že Ústava ČR nezná funkce guvernéra a vicegurnérů není přesvědčivá. Kromě toho, že jde o rovněž o členy Bankovní rady (a zákon o ČNB je třeba vykládat ve světle Ústavy ČR, nikoli Ústavu ČR ve světle tohoto zákona), je třeba uvést, že Ústava ČR byla přijata 16. prosince 1992, kdežto zákon o ČNB až následující den. Nemohla proto pracovat s pojmy, které zákonodárce vložil do zákona o ČNB až poté, a navíc lze argumentovat tak, že ústavodárce nepovažoval za nutné rozlišovat mezi členy Bankovní rady z hlediska jejich jmenování, když pouze funkční rozdíly v postavení členů Bankovní rady přenechal obyčejnému zákonu;

c) pokud by měl prezident nezpochybnitelné právo jmenovat členy Bankovní rady bez kontrasignace, kdežto guvernéra a viceguvernéry ano, pak by mohla vzniknout kuriózní situace. Předseda vlády by nebyl výslovně povinen kontrasignovat žádného z prezidentem vybraných členů, takže by Bankovní rada mohla zůstat bez funkcionářů a nebyla by plně schopna rozhodovat podle § 7 zákona o ČNB;

d) **§ 6 odst. 2 tak jen vyjadřuje skutečnost, že guvernér a viceguvernéři nejsou jmenováni (obligatorně) z vedoucích pracovníků, kdežto § 6 odst. 3 tuto skutečnost naopak neústavně zdůrazňuje. O nic více nebo méně by v těchto mylně (i mnou původně) interpretovaných ustanoveních jít nemělo. Jiný smysl § 6 odst. 2 v kontextu ústavní argumentace nemá;**

e) není např. možné, aby byl překroucen smysl ústavní úpravy (v případě kontrasignace) tak, že by se souhlasem vlády bylo možno jmenovat více funkcionářů než řadových členů Bankovní rady, čímž by se Bankovní rada dostala jinou cestou pod kontrolu vlády způsobem, který Ústava výslovně nezamýšlí;

f) není možné podsouvat ústavodárci a zákonodárci myšlenku, že by v jednom případě nebylo kontrasignace třeba (jmenování guvernéra z nečlenů Bankovní rady *uno actu),* kdežto v případě jeho jmenování ze členů Bankovní rady by vláda tento vliv získala;

g) další ustanovení § 6 již žádné rozdíly mezi guvernérem a viceguvernéry a dalšími členy z hlediska ustanovení nestanoví. Rovněž podle § 7 odst. 1 zákona o ČNB lze viceguvernéry považovat za členy Bankovní rady;

h) zvláštní postavení těchto funkcionářů dále plyne z § 7 odst. 1 zákona o ČNB, proto jsou od ostatních členů Bankovní rady odlišeni, neboť ti nemohou být pověřeni předsedáním a nemohou dirimovat v případě rovnosti hlasů při hlasování sudého počtu členů Bankovní rady. To ale neodůvodňuje potřebu kontrasignace jejich jmenování;

i) zákon o ČNB nikde neříká, na kolik let je jmenován guvernér. Plyne to ale ze spojení § 6 odst. 4 a § 6 odst. 1. Tam jasně řečeno, že členy rady jsou guvernér a další členové a že členové (včetně guvernéra) jsou jmenováni na 6 let. Přesuny mezi členy a (vice)guvernéry nic na členství a tím i šestileté lhůtě nemění (viz i níže). Pro všechny tak platí „členská" pravidla;

j) protože jmenování členem a guvernérem se děje pouze jedním aktem, přičemž ústava výslovně stanoví, že jmenování členem rady je bez kontrasignace, není logicky možná pozice „chytré horákyně", kdy je akt kontrasignován a současně kontrasignován není. Pokud by Ústava tyto funkce (jako u Ústavního soudu) znala, mohla být situace jiná. Snad by premiér mohl napsat, že pokud jde o guvernéra, tak kontrasignuje. Jenže kontrasignace není žádný obsáhlý projev, je to prostě spolupodepsání, bez doprovodného povídání. Osobně se domnívám, že žádné výhrady a doplňky u kontrasignace možné nejsou;

k) námitka, že vláda navrhuje a současně i kontrasignuje např. u udělování státních vyznamenání, není zcela přesvědčivá, byť to argument určitě je. Jde ale o to, že např. ona vyznamenání nenavrhuje pouze vláda (§ 8 zákona č. 157/1994 Sb.). V takovém případě by kontrasignace skutečně poněkud nesystémová.[22] Rovněž tak pověřování vedoucích zastupitelských misí není ideálním příkladem, když stejně jako

[22] Z tohoto hlediska je např. výrazně lepší úprava v § 87 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, kdy se vládě nezasílají k vyjádření návrhy, které sama podala.

v řadě jiných věcí má kontrasignace v podstatě podobu samotného návrhu,[23] když hlava státu podepisuje již „spolupodepsaný" právní akt.

Všechny tyto nejasnosti tak odstraňuje pouze výklad, podle kterého kontrasignace třeba není. Ve skutečnosti je jediný rozdíl ve jmenování členů s funkcemi a bez funkcí v tom, že z hlediska výběru tzv. dalších členů je v případě § 6 odst. 3 prezident republiky omezen (nikoli však kontrasignací!!), kdežto v případě § 6 odst. 2 nikoli.

Stav tedy může být racionálně vyložen přesně opačně, než činí zastánci kontrasignace. Již tento výklad by měl být dostačující. Docházím tak k poněkud překvapivému závěru, že **i stávající právní úprava je neústavní, avšak nikoli v § 6 odst. 2, pokud bude přijat navržený výklad, nýbrž v § 6 odst. 3 zákona o ČNB**, kde si vedoucí pracovníci ČNB (tehdy Státní banky československé) zřejmě vybojovali určité privilegium, které ale není kryto čl. 62 písm. k) Ústavy ČR a mám pochybnost, zda je též v souladu s čl. 21 odst. 4 Listiny.[24] Prezident ČR bude povinen nepochybně vybírat osoby způsobilé plnit ústavní funkci ČNB podle čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, což jsou určitě i vedoucí pracovníci ČNB, neměl by být ale omezen na okruh vedoucích pracovníků ČNB, neboť to Ústava ČR neumožňuje.

Na základě uvedeného je proto třeba si ujasnit, zda se vykládá obyčejný zákon nebo Ústava ČR. V daném případě jde o problém výkladu Ústavy ČR. Rozhodující je to, co stanoví v daném případě Ústava sama. Zákon, který by provedenému výkladu Ústavy ČR odporoval, by byl neústavní nebo by musel být vykládán metodou, kterou prosazuje Ústavní soud, tj. metodou ústavně konformního výkladu. Jejím smyslem je vyložit zákon, který umožňuje dvojí výklad tak, aby to:

- neodporovalo ústavě,
- nevyvolalo nutnost rušení zákona.

Přitom se uplatňuje ve vědě stanovisko, že takový sporný zákon lze vykládat proti jeho textu, nikoli ale proti jeho duchu a úmyslu ústavodárce a zákonodárce.[25]

V daném případě je třeba především hledat východiska řešení. Ta nespočívají pouze v čl. 62 a čl. 63 Ústavy ČR, nýbrž především v čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR. Na otázku, jaký byl úmysl ústavodárce při úpravě vztahu vlády a ústřední banky státu lze podle mého názoru dát jednoznačnou odpověď, že takovým **úmyslem bylo oddělit ústřední banku státu s jejím úkolem pečovat o stabilitu měny od vlády.** Důvody jsou v podstatě jasné a vývoj právní úpravy ústředních bank v tržních ekonomikách v posledním půlstoletí směřuje právě tímto směrem. Je otázkou, zda Ústava ČR v čl. 62 písm. k) zvolila zcela nejlepší řešení. Nicméně je takové, a je třeba z něj vycházet.

Jestliže se v případě probíhajícího sporu o čl. 62 písm. k) a čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR položí otázka, **který výklad lépe odpovídá** základnímu úmyslu ústavodárce opřenému o výsledky ekonomické vědy, pak dojdeme k závěru, že **je to řešení, které odděluje vládu od Bankovní rady.** Tímto řešením je výklad, podle kterého de lege lata předseda vlády nebo jím pověřený člen nemůže kontrasignovat takový prezidentský akt a k platnosti takového aktu tudíž není třeba jeho spolupodpisu.

Pro postavení ústředních bank státu se proto prosazuje postupně názor, že jejich nezávislost značí jejich vyloučení nejen ze správního dozoru, nýbrž i z právního dozoru jiným orgánem v oblasti jejich hlavního úkolu (rozhodování ČNB jako správního orgánu je samozřejmě v režimu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR).

Bez ohledu na parlamentní formu vlády tak **vláda nenese politickou odpovědnost za rozhodování ČNB při plnění jejího hlavního úkolu, neboť nemá právní (natož správní) prostředky, jak by je mohla (naopak nemůže) ovlivňovat.** To, že **tyto dva subjekty budou spolu navzájem spolupracovat při zachování vlastních kompetencí**, je samozřejmé, a patří to k ústavněprávní kultuře civilizovaných zemí.

Jinou věcí je, zda je toto řešení zcela v pořádku, když jmenování svěřuje do rukou jediného člověka. Jde o specificky české řešení, které však dosud platí. Je ovšem nepsaným pravidlem všech ústav, že se vychází z předpokladu, že funkcionáři státu budou při svém rozhodování dbát kompetencí ostatních orgánů a budou přihlížet k veřejnému zájmu, popř. obecnému zájmu. Není možné, aby pro každou situaci ústava předpokládala speciální řešení a záruky.

3. DOSAVADNÍ ÚSTAVNÍ PRAXE

Další velmi důležitý argument spočívá v praxi, která se zde vyvinula. To není jen věc náhody. Nepsaná ústava Velké Británie ve významné části spočí-

[23] Moderní ústavní teorie konce 20. století proto v případě kontrasignace hovoří o tzv. přepólování, kdy si ve skutečnosti hlava státu a vláda vyměnily role. Že tomu ale vždy být nemusí, svědčí způsob vyhlášení prvních voleb do Senátu 15. prosince 1995 (rozhodnutí č. 12/1996 Sb.) a jeho okolnosti. Domnívám se, že postup V. Klause byl příkladem, jak lze i ve střední (a bývalé východní) Evropě řešit spor s hlavou státu.

[24] S ohledem na postavení a funkce Bankovní rady jde i o funkci v quasiorgánu veřejné moci.

[25] Podrobně Prümm, H.P.: Verfassung und Methodik. Berlin 1977, s. 272, kde se rozvíjí teorie ústavně konformní korektury zákona proti výslovnému textu, ale v souladu s vůlí zákonodárce.

vá právě na tom, že se vytváří ústavní praxe, která je považována časem za závaznou, byť ne soudně vynutitelnou.[26] **Není potom možné, a to platí i pro naši situaci, aby některý z orgánů, který je na takové praxi zúčastněn, náhle a nečekaně svůj názor změnil, a tím jiný orgán vystavil do situace, která je právě s ohledem na vytvořenou praxi již těžko řešitelná bez škodlivých následků pro stát a veřejný zájem.** Postup vlády v předvečer jmenování guvernéra ČNB je přímo klasickým příkladem. Naopak prezident republiky vládu nezaskočil nečekanou akcí.[27] Vláda dopředu věděla, jak bude prezident republiky postupovat, přesto jeho postup nezpochybnila až do posledních okamžiků. Věcný nebo personální obsah řešení je pak něco jiného.

Ústava ČR je podle mého názoru předpisem, ve kterém je málo napsáno, ale hodně řečeno. Jde proto i o způsob jejího výkladu a dodržování vytvoření ústavní praxe. Od ústavy nikdo rozumný nebude očekávat jednoznačné řešení, a to všech myslitelných situací. Každý ale očekává, že ústavní funkce budou vykonávat osoby, které budou na prvém místě sledovat obecný a veřejný zájem a neohrozí bez závažného důvodu chod státu a jeho pověst. Nejde o to, že by mezi nositeli funkcí nedocházelo ke střetům. Jde ale způsob jejich řešení. **V dané věci žádný z aktérů úmyslně nepostupoval neústavně, a tím protiprávně z hlediska psané ústavy, ale postupoval vadně z hlediska nepsaných pravidel, jejichž dodržování se od něj rovněž očekává, ač je nelze soudně vynutit.** Není pochyb, že lze změnit výklad ústavy (např. napříště nebude brána demise předsedy vlády jako demise celé vlády, pokud se na „své demisi" vláda výslovně neusnese), je k tomu ale třeba přistoupit způsobem, které neohrozí činnost a další předpokládaný postup ostatních aktérů ústavního systému.

4. KOMPETENČNÍ SPOR O KONTRASIGNACI PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM

S ohledem na rozsah příspěvku mohu učinit jen několik poznámek k tomu, jak je možné v řešení nastalé nepříjemné situace využít Ústavní soud. Podle informací z tisku se měl prezident V. Havel dohodnout 4. prosince 2000 s vládou na tom, že nebudou zpochybněna dosavadní jmenování guvernérů a viceguvernérů, takže návrh bude směřovat k tomu, aby Ústavní soud pro budoucnost objasnil tento kompetenční spor a výklad ústavy. Je třeba upozornit na to, že **jmenování může být přezkoumáno i z hlediska možnosti napadení aktů Bankovní rady jako orgánu, který nebyl ustaven v souladu s ústavními předpisy** (zákon o ČNB pojem kontrasignace vůbec nezná) **nebo** jako další velmi pravděpodobná možnost se nabízí **přezkoumání ústavnosti § 6 odst. 2 zákona o ČNB v novém znění** na základě návrhu prezidenta nebo skupiny poslanců, popř. senátorů.

Pokud se vláda skutečně s prezidentem dohodla (nejde o veřejnoprávní smlouvu), dostala by totiž Ústavní soud do velmi složité situace. Podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR Ústavní soud rozhoduje spory „o rozsah" kompetencí státních orgánů, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Zákon o Ústavním soudu to chápe v § 120 odst. 1 jako spor o samotnou kompetenci.[28] Ve skutečnosti by nešlo o řešení sporu, nýbrž **o žádost o výklad** *pro futuro*, **a to zákon o Ústavním soudu nepřipouští.** Bude proto záležet na tom, co vláda (její předseda) bude v petitu návrhu požadovat.[29]

Zvláštností kompetenčních konfliktů je, že se má rozhodnout o tom, který orgán je příslušný k přijetí rozhodnutí. Podle zákona o Ústavním soudu je ale postup rozšířen o možnost zrušit již vydané rozhodnutí, pokud jeho autor nebyl příslušný nebo byl, ale vydal rozhodnutí, ve kterém vyslovil svou nepříslušnost. Zde je ale odchylkou to, že prezident republiky nemůže být považován za nepříslušný orgán, tím může být pouze vláda (její předseda) v rozsahu možné kontrasignace. Předmětem sporu bude, zda je současně příslušný i předseda vlády, a zda tím vzniká ústavně politická odpovědnost vlády za jeho rozhodnutí, která zakládá její aktivní legitimaci.

Další problém proto spočívá pro návrh vlády v tom, že **podle Ústavy ČR kontrasignuje předseda vlády nebo jím (nikoli vládou) pověřený člen vlády, nikoli vláda.**[30] Ovšem odpovědnost za jejich jednání může nést vláda jako celek. Nebezpečí, že by návrh vlády byl odmítnut jako podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c) zá-

[26] Tak již např. DICEY, K. C.: Introduction to the Study of the Constitution. 7. vyd., London 1908, s. 23.

[27] To se zřejmě nedá tvrdit o jeho postupu při jmenování členů Bankovní rady v roce 1999, jak na to též reagoval V. KLAUS.

[28] Dále v případě mezer je třeba podle § 63 zákona o Ústavním soudu použít o.s.ř. a v jeho rámci dokonce zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

[29] Zde vzniká otázka, zda by na základě § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 74n. o.s.ř. bylo možno navrhnout předběžné opatření, kterým by Ústavní soud prezidentovi republiky mohl zakázat do rozhodnutí Ústavního soudu provést jmenování. S ohledem na znění § 125 zákona o Ústavním soudu bych se spíše klonil k názoru, že by to za přiměřeného použití uvedených ustanovení o.s.ř. nebylo možné.

[30] Podle komentáře Ústava ČR. HENDRYCH – SVOBODA, Praha 1997, s. 102 jde o výlučnou pravomoc předsedy vlády, kdežto podle komentáře PAVLÍČEK – HŘEBEJK: Ústava a ústavní řád ČR. 1. díl, 2. vyd., Praha 1998, s. 237 tak ale předseda vlády jedná jménem vlády.

kona o Ústavním soudu, je velmi malé. Ústavní soud by měl opět vyjít z teleologického výkladu ustanovení o kontrasignaci. Jejím účelem je podle čl. 63 odst. 4 Ústavy ČR převzetí odpovědnosti vládou. Vláda proto nemůže být ze sporu o kontrasignaci vyloučena, když se jedná o jejím právním postavení, bez ohledu na to, že sama nemá právo o kontrasignaci rozhodovat. Jde pouze o oprávnění jejího předsedy.[31]

Na druhé straně, pokud by mělo být jmenování kontrasignováno, má vláda v rukou kontrolní nástroj, kterým může znemožnit, aby se takový akt stal platným. Neměla by tedy obecně vzato důvod, obrátit se na Ústavní soud a mohla by jen zpochybňovat akty Bankovní rady.

Problém je též v tom, že přezkoumat lze jen hotový právní akt. Pokud má být jmenování kontrasignováno, akt hotový není. V takovém případě by guvernér Tůma byl právně stále viceguvernérem. Musel by to ale konstatovat Ústavní soud např. tím, že by návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný, neboť dosud není dokončen proces jeho vzniku ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR. Tím by ale současně dal odpověď na otázku, jaký je současný právní stav. Není však vyloučeno, že někdo napadne hned první rozhodnutí Bankovní rady, které učiní v novém složení.

Pokud bude nalezena cesta, jak věc předložit Ústavnímu soudu k meritornímu rozhodnutí, bude třeba posoudit celou řadu složitých otázek spojených s kontrasignací. To je věc dosud u nás příliš nerozpracovaná. Alespoň namátkou uvádím např. takové problémy, jakými jsou:

- platí dělba mocí nejen pro vztah prezidenta a Bankovní rady nebo i pro vztah vláda a Bankovní rada,
- platí princip demokracie z hlediska odpovědnosti vlády nebo jen pro prezidenta, takže zde odpovědnost není,
- existuje lhůta pro podpis,
- má význam, že zákon č. 6/1993 Sb. byl přijat stejnou ČNR den po schválení Ústavy ČR,
- je jmenováním vůbec „právním" aktem způsobilým kontrasignace,
- je jmenování správním aktem, úkonem ve smyslu pracovněprávních předpisů, ústavního práva nebo aktem smíšené povahy,
- může prezident kontrolovat oprávněnost podpisu předsedy vlády,
- kdo má kontrasignovaný akt podepsat jako první,
- lze učinit výhradu nebo lhůtu,[32]
- jaké jsou důsledky nepodepsání,
- půjde o nicotný akt ve smyslu teorie evidentnosti,[33]
- pokud by šlo o akt jen zčásti podléhající kontrasignaci, jak by bylo třeba řešit,
- lze spolupodpis na jmenovací listině nahradit jinak (např. podpisem na pozvánce k jednání vlády) a tímto způsobem zachránit všechna dosavadní jmenování,[34]
- lze jmenování zrušit ex tunc nebo ex nunc atd. atd.?

Tyto otázky však bude muset Ústavní soud řešit jen tehdy, kdyby uznal potřebu spolupodpisu k platnosti jmenování guvernéra a viceguvernérů, takže přesahují zaměření tohoto příspěvku. Tento příspěvek se proto mohl dotknout jen některých sporných otázek a předložit k diskusi náměty proti kontrasignaci, aniž by si činil nárok na definitivní uzavření jejich katalogu. Současně jsem jím chtěl zdůraznit, jaký význam má ústavní právo v praxi oproti na první pohled jasným ustanovením v teorii.

Celý způsob tohoto sporu se mi jeví slovy klasika „nešťastným". Proto jakékoli rozhodnutí Ústavního soudu bude špatným rozhodnutím již proto, že k němu nemělo vůbec dojít. Občané u nás (kromě mezinárodní ostudy) pravděpodobně nebudou chápat jakoukoli argumentaci vlády jako snahu o dodržování ústavnosti.[35] Vláda do tohoto boje proto již na počátku nemusí vstupit s čistým štítem ochránce Ústavy ČR, nýbrž (po některých vyjádřením svých představitelů) jako někdo, kdo uplatňuje zájmy jedněch finančních kruhů proti jiným zájmovým skupinám. Proto tento spor nebude mít vítěze. Poražené však má bohužel už nyní.

Nebude ani cen, které by se udílely, když prodělá-me všichni (nejen kurzem koruny).

[31] Spor mezi předsedou a jím pověřeným členem je těžko myslitelný, neboť z čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR plyne, že předseda vlády může člena vlády pověřit pouze kontrasignací (a ten ji pak musí provést), nikoli tím, aby něco nekontrasignoval. Souvisí to s novou konstrukcí kolektivní odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně. Na rozdíl od Ústavní listiny z roku 1920 (a jiných ústav) proto nyní platná Ústava ČR nehovoří o odpovědném členu vlády. Jde o další řešení ve prospěch posílení pozice předsedy vlády a oslabení resortního principu organizace exekutivy na ústřední úrovni.

[32] Podle mého názoru jsou jakékoli výhrady, výminky, lhůty apod. bez právního významu.

[33] V případě neověření volby senátorky D. Lastovecké (I. ÚS 526/98) Ústavní soud stál na stanovisku, že neplatná volba není žádnou volbou, takže mandát nevznikne. Obdobně by bylo třeba chápat obrat „k platnosti zákona" v čl. 52 Ústavy ČR.

[34] Nemuselo by jít jen o jmenovací dekret, stačilo by, kdyby předseda vlády osobu jmenovaného jako „guvernéra" nebo „viceguvernéra" pozval na jednání vlády podle § 11 zákona o ČNB, a toto pozvání podepsal a takovou praxi zachovával. Tím by přebíral odpovědnost za akt prezidenta republiky jiným stejně z hlediska smyslu kontrasignace hodnotným postupem.

[35] Konečně vláda a její poslanci hlasovali za novelizaci § 6 odst. 2 zákona o ČNB, která je v tak zřejmém rozporu s Ústavou ČR, že se o tom ani nevedou diskuse. Přitom Ústavní soud dostane při řešení této otázky jistě příležitost k tomu, aby se vyjádřil i k otázce kontrasignace, a to pro futuro, jak plyne výslovně z § 71 odst. 2 až 4 zákona o Ústavním soudu.

SUMMARY

Article examines some constitutional aspects of jurisdictional dispute concerning the appointment of the new governor of the Czech National Bank, which arose in the end of the year 2000 between the President of the Republic and government. Author step by step shows reasons in favour of the standpoint, that countersignature is not needed. Constitutional provisions is to be interpreted according their object and like one whole. Sense of the regulation of the Czech central bank in the Constitution is its separation from the executive power immediately depending on electoral results and preservation of its independence by fulfilling its primary purpose – maintenance of the stability of the currency in the shape of currency (monetary) political discretion. Author also refers to mistaken interpretation of the constitutional provisions concerning appointment of the governor of the Czech National Bank and background its genesis. Further the article deals with the question of constitutional conventions and their significance for constitutional practice. Finally the author deals with deficiently explored question of the resolving of jurisdictional disputes on trial and with standing to sue of the government in future dispute.

(Článek byl ukončen k 7. 12. 2000).

Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné

Jan Kysela

Poslanecká sněmovna projednávala v uplynulých letech celou řadu návrhů ústavních zákonů o referendu či lidovém hlasování. Jejich autoři z řad poslanců ČSSD, KSČM, KDU–ČSL i US se různým způsobem pokoušeli naplnit odkaz čl. 2 odst. 2 Ústavy, který zní: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo", konkrétním obsahem.[1] Předmětem této stati není rekapitulace argumentů pro přímou demokracii či proti ní, neboť to povětšinou nejsou argumenty povahy právní, nýbrž politologické a filosofické, neřku-li politické. Neklade si za cíl ani přehlížet ten cca tucet návrhů ústavních zákonů.[2] Jde v zásadě jen o představení a posouzení dvou t.č. nejaktuálnějších návrhů ústavních zákonů o referendu, senátního (původně sněmovní tisk 171, posléze senátní tisk 142, t.č. sněmovní tisk 171/6) a vládního (sněmovní tisk 695). Oba jsou projednávány Poslaneckou sněmovnou, byť ve výrazně odlišné „procesní situaci".

VZTAH K ČL. 2 ODST. 2 ÚSTAVY

Oba návrhy vycházejí z toho, že výkonem státní moci se míní „autoritativní rozhodování o právech

[1] Předmětné ustanovení se stalo součástí Ústavy v rámci hledání širší shody nad jejím textem; podobný byl osud Senátu a Listiny základních práv a svobod. Pro levici bylo referendum samozřejmým doplňkem zastupitelské demokracie, pro pravici spíše jejím opakem a ohrožením. Vládní návrh Ústavy je neobsahoval, stalo se součástí komplexního pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru (tisk 154). Kompromisem byla na schůzi ČNR přijatá výsledná formulace, jež má zčásti povahu „akademického monologu ústavodárcova", neboť k referendu, jímž bude lid vykonávat státní moc přímo, je třeba ústavního zákona, který by něco takového mohl stanovit i bez odkazu v Ústavě. Současně je však třeba tomuto ustanovení přiznat normativní význam, význam výhrady ústavního zákona.
Opačným výkladem, také představitelným, bychom při absenci druhého odstavce v čl. 2 došli k závěru, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, kteréžto ustanovení je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy podstatnou náležitostí demokratického právního státu a nemůže být proto změněno ani ve prospěch přímého výkonu státní moci lidem. Takový výklad by pojem suverenity lidu stavěl do jiného světla, obvyklejšího snad v konstitučních monarchiích 19. století, navíc kolidujícího s čl. 21 Listiny, podle něhož mají občané právo se podílet na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.
Vědomí naznačených úskalí se na schůzi ČNR promítlo v pozměňovacích návrzích poslanců Hirše, Grulicha a Fischerové, jež spočívaly buď v doplnění přímého výkonu moci lidem do prvního odstavce („Lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, nebo přímo/referendem."), nebo v reformulaci druhého odstavce („Ústavní zákon stanoví, kdy lid vykonává státní moc přímo.").

[2] Počet návrhů ani doba trvání diskusí by nás neměly děsit. Např. v Nizozemí je debata o formách přímé demokracie stálicí politického dění od r. 1903, aniž by zde dosud bylo zakotveno decisní referendum. Viz BERNDT, U.: Die „Erste Kammer" der Niederlande: Politisierung statt Selbstbeschränkung?, in: RIESCHER, G., RUSS, S., HAAS, CH. M. (hrsg.): Zweite Kammern (München und Wien, 2000), str. 255–256.

a povinnostech subjektů", pokud takové rozhodování náleží státu, resp. z toho, že má jít o „přímé a závazné rozhodování lidu o veřejných záležitostech ve věcech vyhrazených státu".[3] Proto také zakotvují referendum decisní či imperativní a nikoliv konzultativní. V případě konzultativního, poradního referenda nejde o výkon státní moci, nýbrž, např. vedle petičního práva, o další z forem přímé demokracie, spočívající v tomto případě ve zjišťování kvalifikovaného názoru veřejnosti na určitou věc, přičemž formálně záleží na úvaze státních orgánů, jak se zjištěními naloží (fakticky je však asi budou respektovat). K takové úpravě není třeba ústavního zákona, nýbrž dostačuje zákon běžný.[4] Běžný zákon stačí také k výkonu moci, jež má charakter moci veřejné, avšak nikoliv státní.[5]

Distinkce jsou patrné v tom, co se míní „rozhodováním lidu". Zatímco senátní návrh zakotvuje referendum vskutku decisní, kdy výlučně lid rozhoduje o určité věci, v případě vládního návrhu to tak docela neplatí. Přestože adjektiva „decisní" a „imperativní" jsou zpravidla synonymy, nabízí se zde jejich odlišení. Vládní návrh by pak mohl vést k referendu imperativnímu, t.j. závaznému, avšak nikoliv přímo v konkrétní věci rozhodujícímu (imperium jako „nejvyšší rozkazovací a zakazovací moc"[6]). Rozhodnutí na základě závazného pokynu se ponechává orgánům státu a územní samosprávy (viz dále).

Návrhy se zřetelně liší v interpretaci slovesného vidu, přesněji řečeno v tom, zda lid „vykonává" moc v neurčitém počtu případů vymezeného druhu (vládní návrh), resp. zda ji „vykoná" (senátní návrh). V zásadě jde o odlišné vyústění diskuse o významu přímé demokracie a frekvenci využívání jejích institutů. Z hlediska interpretace čl. 2 odst. 2 Ústavy by bylo třeba přitakat návrhu vládnímu, který obsahuje úpravu referenda obecného. V případě senátního návrhu se dnešní ústavodárce odchyluje od poselství ústavodárce z konce roku 1992 a zakotvuje přímý výkon státní moci ve formě monotematického referenda, referenda o vstupu do Evropské unie (dále jen „EU"). Zásada nepřímé reprezentace a dělby moci se tak korektně prolamuje ústavním zákonem, avšak jen pro jeden případ. Senátní návrh proto zřejmě nelze bez dalšího považovat za provedení čl. 2 odst. 2 Ústavy, ale za jiný ústavní zákon.[7]

Rozdíly shledáme též v obligatornosti referenda podle senátního návrhu a jeho fakultativnosti podle návrhu vládního. Ale nyní již k oběma návrhům blíže.

SENÁTNÍ NÁVRH

Vzhledem k tomu, že jde o první návrh ústavního zákona, který kdy Senát vrátil Poslanecké sněmovně, je třeba se jím zabývat nejen z hlediska materiálního, ale též z hlediska procesního.

REFERENDUM O VSTUPU DO EVROPSKÉ UNIE

Nejstručnější charakteristikou senátního návrhu je to, že upravuje referendum obligatorní, decisní a monotematické; týká se „jen" vstupu do EU. Cílem tohoto příspěvku není analyzovat modality zapojování členských států do evropské integrace cestou referenda nebo cestou jinou. Vystačíme snad proto s konstatováním, že povaha evropské integrace, vyvíjející se z „klasické" mezinárodní mezivládní organizace směrem k supranacionální instituci s některými federativními prvky, klade na legitimitu rozhodování o přistoupení k Evropským společenstvím (dále jen „ES"), a dnes k EU, mimořádné nároky. Totéž platí o rozhodování o prohlubování evropské integrace. Význam těchto aktů je vzhledem k problematické reversibilitě, bezprostřednímu významu pro život občanů a dopadům na pojetí státní suverenity, limitované nadále komunitární a unijní sférou, takový, že přesahuje běžný mandát parlamentů. Z těchto důvodů, t.j. kvůli potřebě vyšší legitimity, volily členské a v té které době kandidátské státy začasté cestu referenda buď již při vstupu do ES, nebo při jejich kvalitativní proměně Maastrichtskou či Amsterodamskou smlouvou. Z poslední doby můžeme jmenovat referenda v Rakousku (ještě před podepsáním smlouvy o přistoupení), Norsku, Finsku, Švédsku či Dánsku, v předchozím období v Irsku, Velké Británii, Francii nebo Itálii.[8] „Evropských

[3] FILIP, J.: Ústavní právo 1. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR (Brno, 1999), str. 371.

[4] Prof. VÁCLAV PAVLÍČEK (Ústava a ústavní řád České republiky 1. díl. Ústavní systém /Praha, 2. vyd. 1998/, str. 60) se domnívá, že běžný zákon může stanovit i to, kdy lid vykonává státní moc přímo. Pokud bychom tento názor akceptovali, ztratí čl. 2 odst. 2 charakter výhrady ústavního zákona, jenž po mém soudu má. Jde vlastně o to, zda výraz „může" znamená „jen ústavní zákon může", nebo „ústavní zákon může, ale nemusí stanovit".
Podobně v Nizozemí po řadě neúspěšných pokusů o ústavní zakotvení decisního referenda sáhli k zákonné úpravě referenda konzultativního (viz dílo cit. v pozn. 2).

[5] V současnosti je to zákon č.298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. Podobně o něm usuzují GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva (Praha, 3. vyd. 1999), str. 96. Prof. FILIP považuje tento institut za výraz práva na samosprávu, in: dílo cit. v pozn. 3, zejm. str. 371–373.

[6] KINCL, J., URFUS, V.: Římské právo (Praha, 1990), str. 23.

[7] Podle prof. FILIPA nedokonavý vid nesměřuje k obecnému referendu, ale k „trvalé úpravě", jejímž opakem není úprava monotematická, nýbrž úprava ad hoc. Proto i referendum výlučně o vstupu do Evropské unie může být čl. 2 odst. 2 Ústavy subsumováno. Viz dílo cit. v pozn. 3, str. 369.

[8] Podrobněji se naznačeným otázkám za redakce prof. PAVLÍČKA věnují autoři sborníku „Suverenita a evropská integrace" (Praha, 1999), zejména JANA RESCHOVÁ: Ústavněprávní souvislosti vstupu do EU, str. 71–95.

referend" proběhlo 21, z toho 16 ve stávajících členských státech EU.[9]

Z toho vycházejí decisní subjekty i v kandidátských zemích, mezi jinými také u nás. Vládní návrh novely Ústavy z jara 1999 (sněmovní tisk 208) předpokládal schválení smlouvy o přistoupení České republiky k EU buď třípětinovou většinou všech poslanců a přítomných senátorů, nebo právě referendem. Záměr vlády zůstává nezměněn. Alespoň o tom svědčí pracovní návrh připravované novely Ústavy pojednávající o jejím „mezinárodním a evropském rozměru", který předpokládá, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy, jíž jsou přenášeny některé působnosti ústavních orgánů na mezinárodní instituci, je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci třeba referenda.[10]

Rovněž Poslanecká sněmovna se k myšlence referenda o vstupu do EU přihlásila. Svědčí o tom jí na sklonku roku 1999 schválený návrh ústavního zákona o referendu. Ten byl původně předložen poslancem Unie svobody Pavlem Svobodou a upravoval fakultativní a decisní referendum o vstupu do EU. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byl návrh ústavního zákona přepracován. Nadále upravoval jednak referendum o „návrzích věcných záměrů ústavních zákonů", jednak fakultativní a konzultativní referendum o vstupu do EU. Referendum mohlo být vyhlášeno prezidentem republiky na návrh vlády či nejméně dvou pětin poslanců nebo senátorů a to nejpozději 90 dnů před jeho konáním.

Návrh ústavního zákona o referendu v podobě postoupené Senátu trpěl řadou koncepčních a technických nedostatků (institut referenda o návrhu věcného záměru ústavního zákona, což je pojem velmi nejasný, kolize lhůt, nelogické rozčlenění obecných a společných ustanovení atd.). To také vedlo v Senátu k převážení názoru o nemožnosti návrh ústavního zákona schválit a posléze ke zpracování dvou komplexních pozměňovacích návrhů.

Duchovním otcem této iniciativy byl senátor Michael Žantovský. Jím předložený návrh byl posléze usnesen výborem pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (senátní tisk 142/11).

Odlišnou variantou zpracování téhož záměru byl návrh ústavní komise Senátu. Ta postupně přijala k tématu referenda tři usnesení. Po obsáhlé diskusi, z níž vyplynulo zjištění, že na jiném než „evropském" referendu se senátorské kluby neshodnou, stanovila v prvním z nich zásady dalšího projednávání, jehož cílem mělo být vrácení návrhu ústavního zákona o referendu Poslanecké sněmovně v podobě komplexního pozměňovacího návrhu omezeného výlučně na úpravu monotematického referenda o vstupu do EU, a to referenda závazného.

Posléze zpracovaný komplexní pozměňovací návrh[11], jenž se stal mj. základem dalšího jednání výborů Senátu (senátní tisky 142/14 a 15), byl modifikován třemi pozměňovacími návrhy na říjnové schůzi Senátu, načež bylo potřebnou třípětinovou většinou přítomných senátorů schváleno jeho vrácení Poslanecké sněmovně.

Návrh, přejmenovaný na „návrh ústavního zákona o referendu o vstupu do Evropské unie", je založen na koncepci obligatorního decisního referenda. O vstupu ČR do EU je možné rozhodnout výlučně referendem a to referendem závazným. Zvažovány byly také varianty přistoupení k EU schválením smlouvy o přistoupení ústavní většinou v obou komorách, t.j. pouze rozhodnutím Parlamentu, a společného rozhodnutí Parlamentu a lidu, kdy by Parlament ústavní většinou v obou komorách schválil smlouvu o přistoupení a následně by ještě proběhlo ratifikační referendum. Posledně zmíněná, „superkvalifikovaná" procedura se ale jevila být příliš náročnou, samo rozhodnutí Parlamentu se naopak zdá nedostatečné.

Obtížné bylo a je určení předmětu referenda. Bylo možné volit mezi hlasováním o „vstupu do EU", nebo „o smlouvě o přistoupení", nebo o modifikaci předchozích dvou variant. Senátem nakonec zvolená otázka zní: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala členem Evropské unie?".

Ve formulaci otázky došlo k významnému odchýlení od verze ústavní komise, která po konzultacích s experty navrhovala otázku: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členem Evropské unie?". Předmětem referenda měl být „vstup do EU", nikoliv „smlouva či dohoda o přístupu", která svým rozsahem a povahou zřejmě není pro lidové hlasování vhodná. Nemělo však jít pouze o vstup do EU takřkajíc an sich, nýbrž o vstup za určitých podmínek, podmínek dojednaných ve zmíněné smlouvě. Ta se tak, chtě nechtě, stává jakýmsi nepřímým předmětem referenda. Zájmem vlády musí být dojednat co nejvýhodnější smlouvu a obhájit ji před veřejností, neboť podle ní se staneme členem EU.

Formulační posun, jakkoliv není fatální a byl dobře míněn, poněkud komplikuje charakter verdiktu vzešlého z lidového hlasování, jakož i konstrukci opakovaného referenda (viz dále).

Referendum vyhlásí prezident republiky do 10 dnů

[9] LIBÁNSKÝ, V.: Evropská referenda, in: Integrace č. 2/2000, str. 5 a 7.

[10] O t.č. připravovaném vládním návrhu novely Ústavy viz KYSELA, J.: Poznámky k připravované úpravě „mezinárodního a evropského rozměru" Ústavy ČR, in: EMP č. 7–8/2000.

[11] Kromě aparátu Kanceláře Senátu se na jeho podobě zpracované ústavní komisí svými připomínkami podíleli prof. J. FILIP, PROF. V. PAVLÍČEK, DOC. A. GERLOCH, DOC. V. MIKULE A DR. V. ŠIMÍČEK, který zpracoval řadu variant úpravy referenda přímo v Ústavě. Bohužel, právě na schůzi Senátu přijaté přílišné zobecnění otázky (viz dále) mířilo proti doporučením expertů.

od podpisu smlouvy o přistoupení tak, aby se konalo do 75 dnů od podpisu této smlouvy. Podepsáním se text smlouvy stává stabilizovaným a je možné jej zveřejnit. Doba více než dvou měsíců je určena jak k technické přípravě referenda, tak ke kampani pro či proti vstupu do EU.

Občany oprávněnými hlasovat jsou ti, kteří jsou oprávněni volit do Senátu. Nebylo-li by toto obligatorní referendum úspěšné (nezúčastnila by se alespoň polovina oprávněných voličů, pro vstup by se nevyslovila alespoň nadpoloviční většina zúčastněných), začíná plynout dvouletá ochranná lhůta, během níž referendum „v téže věci" nemůže být znovu vyhlášeno. V této době může probíhat přesvědčovací kampaň; stejně tak je možné se pokusit o sjednání nové smlouvy, případně o její modifikace. Byla-li by totiž sjednána nová smlouva, postupuje se způsobem uvedeným výše. Prezident republiky tak do 10 dnů od podpisu smlouvy vyhlásí referendum... Takové referendum se může konat i před uplynutím dvou let, nejde totiž o hlasování „v téže věci".

A zde je ukryt první problém související se změnou otázky. „Táž věc" byla v návrhu ústavní komise specifikována smlouvou o přistoupení citovanou v otázce referenda. Tento odkaz vypadl a je třeba jej dovodit systematickým výkladem z rozdílu mezi čl. 2 a 3, t.j. mezi obligatorním a opakovaným referendem. Referendum konané po podepsání jedné smlouvy o přistoupení není týmž referendem, pokud byla mezitím sjednána smlouva jiná, byť položená otázka se nemění. Nutno však uznat, že původní návrh byl přesvědčivější.

Pokud by nebyla podepsána nová dohoda, mohou po uplynutí ochranné lhůty vláda, dvě pětiny poslanců nebo dvě pětiny senátorů navrhnout vyhlášení opakovaného referenda. Prezident republiky přezkoumá, zda uplynula ochranná lhůta, návrh je podán oprávněným subjektem a otázka je identická s tou, kterou stanoví ústavní zákon. Jestliže jsou podmínky pro vyhlášení referenda splněny, prezident republiky je vyhlásí tak, aby se konalo do 90 dnů ode dne podání návrhu.

Nebyly-li by podmínky pro vyhlášení referenda splněny, rozhodne prezident republiky, že referendum nevyhlásí. Opravný prostředek k Ústavnímu soudu je přípustný jen proti tomuto negativnímu rozhodnutí. Podmínky pro vyhlášení referenda jsou totiž zcela jednoznačné a posoudit jejich splnění tak může prezident republiky sám, bez předchozí ingerence Ústavního soudu. Dospěl-li by Ústavní soud k závěru, že prezident republiky rozhodl o nevyhlášení referenda v rozporu s ústavním zákonem, jeho rozhodnutí zruší.

Posledně zmíněné oprávnění Ústavního soudu, jakkoliv je nepravděpodobná jeho realizace, bude třeba provést v zákoně o Ústavním soudu, kde bude zakotveno samostatné řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o vstupu do EU nevyhlásí. Tam také budou specifikovány subjekty oprávněné iniciovat řízení, lhůty pro rozhodnutí, právní následky nálezu atd.

Prováděcí zákon o referendu musí mj. podrobně stanovit postup pro případ zrušení rozhodnutí prezidenta republiky, zejména vzhledem k plynutí času. Prezident republiky musí totiž rozhodnout o vyhlášení referenda v takové lhůtě, která umožní provedení referenda do 90 dnů od podání návrhu. V obdobné lhůtě by měl rozhodnout o tom, že referendum nevyhlásí. Prováděcí zákon stanoví lhůtu pro provedení referenda po jeho vyhlášení následujícím po rozhodnutí Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí prezidenta republiky.

Vstup do EU je schválen při účasti nadpoloviční většiny občanů oprávněných v referendu hlasovat a kladné odpovědi nadpoloviční většiny hlasujících. Návrhy požadující souhlas nadpoloviční většiny oprávněných voličů, či naopak jen třetinovou účast, nebyly přijaty. Rovněž tak nebyl přijat námět spočívající v oprávnění Parlamentu rozhodnout o vstupu do EU po neúspěchu prvního referenda. Měnila by se tak celá koncepce ústavního zákona – lid by směl říci pouze „ano"; jinak by „ano" řekl v jeho zastoupení Parlament.

Souhlas lidu, resp. vyhlášený kladný výsledek referenda, nahrazuje souhlas Parlamentu se smlouvou o přistoupení k EU. Zde se opět negativně projevuje reformulace otázky; odkaz na smlouvu o přistoupení, o níž už Parlament nemá jednat, byl vypuštěn ve snaze zakotvit formulaci co nejobecnější. Je ovšem pravda, že i v posléze schválené variantě by jeho role v ratifikačním procesu byla pouze rolí vykonavatele rozhodnutí lidu.

Nyní je na prezidentu republiky, aby smlouvu ratifikoval. Jde sice o prezidentovu prerogativu, při jejímž výkonu nemůže být nucen k určitému jednání, odmítnutí smlouvu ratifikovat se však nejeví příliš pravděpodobným.

Ze zahraničních zkušeností vyplývá, že zakládací i je revidující smlouvy, jakož i smlouvy akcesní nejsou vždy konformní s vnitrostátním ústavním řádem. Užitečným se proto jeví preventivní přezkum ústavnosti takové smlouvy.

Otázkou je, zda by měla být smlouva předložena Ústavnímu soudu ještě před vyhlášením referenda. Jelikož však stricto sensu není smlouva předmětem referenda, není to nezbytné. Eliminuje se navíc riziko změny Ústavy před vyjádřením lidu, který by mohl nakonec vstup do EU odmítnout. Za vhodnější proto pokládám obligatorní přezkum smlouvy před její ratifikací prezidentem republiky. Byl-li by shledán soulad smlouvy s ústavním pořádkem, mohla by být ratifikována; v opačném případě by Parlament, řídě se odůvodněním nálezu Ústavního soudu, změnil v souladu s přáním lidu Ústavu.

Již citovaný pracovní návrh novely Ústavy počítá se zavedením preventivní kontroly ústavnosti „prezidentských" mezinárodních smluv a to před jejich ratifikací. Zákon o Ústavním soudu vymezí okruh oprávněných subjektů, mezi něž bude nejspíše patřit

skupina poslanců, skupina senátorů a prezident republiky. Každý z oprávněných subjektů bude moci iniciovat zahájení řízení, jehož výsledkem bude rozhodnutí, zda je možné smlouvu ratifikovat, nebo zda je třeba nejdříve změnit ústavní pořádek. Na rozdíl od ostatních mezinárodních smluv, kde bude přezkum ústavnosti fakultativní, by v případě smlouvy o přistoupení bylo účelné zakotvit přezkum obligatorní.

Pokud by připravovaná novela Ústavy nakonec nebyla přijata, bylo by nutné ústavní zákon o referendu o vstupu do EU, či ještě jeho návrh, doplnit způsobem shora naznačeným.

Kompetence Ústavního soudu jsou v souvislosti s referendem o vstupu do EU dotčeny ještě jedním způsobem. Je mu totiž svěřeno oprávnění přezkoumat, zda postup při provádění referenda o vstupu do EU je v souladu s ústavním zákonem o referendu a s prováděcím zákonem. Také v tomto případě stanoví podrobnosti zákon o Ústavním soudu.[12]

Ústavní zákon o referendu o vstupu do EU by měl nabýt účinnosti 1. ledna 2002. Je samozřejmé, že referendum nebude provedeno dříve než za několik let. Přesto se zdá, že je dobré definitivní určení procedury přistoupení příliš neodkládat.

Nemusí jít přitom nutně o proceduru zde představenou. Nedomnívám se totiž, že Poslanecká sněmovna musí nutně jen schválit senátní znění návrhu ústavního zákona s tím, že v opačném případě by legislativní proces neúspěšně skončil. Tím se však dostávám k oddílu věnovanému otázkám procedurálním.

PROCEDURÁLNÍ EXKURS: ZPŮSOB PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ ÚSTAVNÍCH ZÁKONŮ

Při zběžném pročtení Ústavy zjistíme, že o ústavních zákonech se výslovně zmiňuje jen na několika místech. Pokud jde o způsob jejich projednávání, shledáme ustanovení jediné a to čl. 39 odst. 4, který zní: „K přijetí ústavního zákona a ke schválení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů." Další ustanovení upravující průběh legislativního procesu používají pojmu „zákon".

Existují přitom v zásadě tři interpretace citovaného ustanovení:[13]

1. Je třeba dosáhnout souhlasu obou komor, avšak jelikož není upravena procedura pro případ, že by se komory nedohodly již napoprvé, je třeba vycházet z toho, že neschválí-li Senát návrh ústavního zákona po jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou, není tento přijat.[14]
2. Není stanoveno nic jiného než nutný souhlas obou komor, daný kvalifikovanou většinou. Jelikož ale Ústava neupravuje, jak tohoto souhlasu dosáhnout, je možné, aby patřičnou proceduru konstruovaly stykový zákon, jednací řády nebo i jen sama ústavní praxe. A to např. v podobě tzv. člunku či kyvadla, při němž je návrh „přehazován" mezi komorami tak dlouho, dokud se neshodnou, případně dokud nedosáhnou bodu, kdy je legislativní proces pokládán za neúspěšně ukončený.[15]
3. Za použití systematického a teleologického výkladu lze postupovat podle ustanovení pojednávajících o „běžném" zákonodárném procesu všude tam, kde je to možné. To prakticky znamená možnost jednorázového vrácení návrhu ústavního zákona Poslanecké sněmovně, která buď senátní verzi přijme, nebo legislativní proces skončí. Jelikož Senát přijímá usnesení o vrácení návrhu ústavního zákona třípětinovou většinou přítomných senátorů a Poslanecká sněmovna hlasuje o vráceném návrhu ústavního zákona třípětinovou většinou všech poslanců, je dodržen požadavek čl. 39 odst. 4 Ústavy.[16]

[12] Rozšiřování okruhu svrchovaně důležitých otázek, jež upravuje zákon o Ústavním soudu je dalším důvodem pro jeho začlenění do čl. 40 Ústavy, t.j. mezi „organické" zákony, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor. Organické zákony jsou osvědčenou součástí ústavních řádů zejména románských zemí. Upravují podstatné vztahy v horizontální a vertikální dělbě moci, parametry volebního systému, stanovují meze základních práv atd. Na stabilitě upravovaných vztahů je zvýšený zájem ústící v požadavek kvalifikované procedury, v dvoukomorových parlamentech začasté požadavek souhlasu obou komor. To také reflektovala vláda ve svém, Poslaneckou sněmovnou posléze zamítnutém, návrhu novely Ústavy (sněmovní tisk 541), když rozšířila čl. 40 Ústavy o zákon o Ústavním soudu a o zákon o Nejvyšší radě soudnictví.

[13] Následující text je povýtce reprodukcí tezí a argumentů z předchozích autorových statí, zejména „Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy", in: Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2000, str. 151–153, „Senát v procesu změn ústavního pořádku", in: Parlamentní zpravodaj č. 4/2000, str. 32–33, resp. Senát č. 2/2000, str. 28, a „K otázce projednávání návrhů ústavních zákonů v Senátu Parlamentu ČR", in: Parlamentní zpravodaj č. 11/97–98, str. 64–65.

[14] Přiklánějí se k ní autoři díla cit. v pozn. 5, str. 169. A. GERLOCH však v jiné své práci není tak resolutní, když konstatuje, že vrácení návrhu ústavního zákona bez úpravy dohodovacího řízení „je zjevně praeter constitutionem" – viz „K problematice vyváženosti postavení a vzájemných vztahů ústavních orgánů České republiky", in: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): Aktuálnost změn Ústavy ČR (Brno, 1999), str. 101, obdobně „Nad připravovanými změnami Ústavy", in: Legislativa pro praxi, Příloha – Právní rozhledy č. 8/1999, str. 11.

[15] I v tomto případě je však nutné zohlednit další ustanovení Ústavy. Jinak bychom mohli dojít k závěru, že návrh ústavního zákona nemá kdo podat, neboť čl. 41 Ústavy mluví pouze o „zákonech".

[16] Odpovídá např. názorům autorů in: HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář (Praha, 1997), str. 62, nebo in: PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: Ústava a ústavní řád České republiky 1. díl. Ústavní systém (Praha, 2. vyd. 1998), str. 189–190.

První interpretace, výrazně limitující roli Senátu[17], byla vyvrácena způsobem projednávání zákona o jednacím řádu Senátu, který patří mezi zákony podle čl. 40 Ústavy, u nichž existují analogické pochybnosti stran procedury. Senát tento návrh zákona vrátil a Poslanecká sněmovna přijala jeho pozměňovací návrhy. Navíc jednací řád Senátu sám připouští podávání pozměňovacích návrhů k návrhům ústavních zákonů; umožňuje tudíž jak interpretaci druhou, tak interpretaci třetí. Právě ze třetí interpretace vychází, celkově ovšem nepříliš kvalitní, návrh tzv. stykového zákona. Poslanecká sněmovna je v této konstrukci tím, kdo ústavodárný proces „rozběhne", a rovněž tím, komu přísluší definitivní verdikt o podobě ústavního zákona, pokud jej Senát přepracoval.[18]

Stojí však ještě za důkladné uvážení, zda právě druhá interpretace není nejvíce adekvátní účelu ustanovení, totiž přijetí návrhu ústavního zákona. První i třetí výklad totiž navozují obavu ze zahánění parlamentních komor „do kouta", když jim není dána jiná možnost než přijmout s tím, co chtějí, i mnoho nechtěného, nebo celý návrh pohřbít. V prvním případě je „v koutě" Senát, ve druhém Poslanecká sněmovna. Několikeré „přehození" návrhu, typické pro dvoukomorové parlamenty, by tento problém redukovalo.

Za přípustné proto pokládám i opětovné pozměnění návrhu ústavního zákona a jeho postoupení Senátu; došlo by tak k praktickému ustavení klasického „člunku" (la navette). Návrh ústavního zákona o referendu o vstupu do EU tak může sehrát roli nejen nástroje pro vstup do EU, ale i nástroje prosazení nové ústavní zvyklosti.

Při realizaci této posledně zmíněné varianty by totiž nebylo nutné klást si otázku, co míní ústavodárce „pozměňovacím návrhem" k návrhu zákona, resp. ústavního zákona. Nejvíce restriktivní výklad praví, že jen Poslaneckou sněmovnou „otevřené" ustanovení může být Senátem měněno. V opačném případě by se Poslanecké sněmovně k hlasování vracelo to, co neprojednaly její výbory, co nebylo předmětem ústavodárné iniciativy.[19]

Tento názor je však popřen realitou, parlamentní praxí.[20] Přece již v Poslanecké sněmovně se přijímají pozměňovací návrhy, stále častěji tzv. komplexní, které zcela mění podstatu návrhu zákona jí podaného. Obchází se tím přitom mj. právo vlády zaujmout stanovisko k iniciativním návrhům zákonů. Poslanecké sněmovně navíc nic nebrání projednat Senátem vrácené návrhy zákonů ve výborech. Nakonec sama rozhodne, zda je přijme či nikoliv. Vzhledem k tomu, že při projednávání „běžných" zákonů může přijmout všechny, nebo žádné, můžeme snad mluvit o jisté míře žádoucího „sebeomezení" Senátu (self-restraint), nikoliv ale o jeho omezení zvnějšku. Podobně to platí i pro vrácené návrhy zákonů ústavních, na nichž se navíc musí obě komory shodnout.

Přesto by však bylo snazší obejít případný spor o povahu pozměňovacích návrhů k návrhům ústavních zákonů tím, že by v legislativním procesu byly „přehazovány" plnohodnotné představy obou komor, ať již konkurenční či komplementární, kdyby tedy převládla interpretace druhá.

VLÁDNÍ NÁVRH

Vláda podala v srpnu t.r. v souladu se svým programovým prohlášením Poslanecké sněmovně návrh

[17] Senát by se stal v ústavodárném procesu obdobou nizozemské První komory. Ta je ve všech případech nepřehlasovatelná, nemůže však návrhy měnit. Síla absolutního veta jí svazuje ruce tak, že je využívá minimálně; v letech 1945–1999 vetovala 44 návrhů zákonů. Svůj vliv na zákonodárný proces proto zvyšuje řadou ústavních zvyklostí, např. přerušením projednávání návrhu zákona do doby, než vláda předloží novelu reflektující připomínky senátorů a Druhá komora tuto novelu schválí.

[18] Nesouhlasím proto doslova s prof. FILIPEM, který naznačuje („Možnosti Senátu v probíhajícím ústavodárném procesu aneb kukaččí vejce", in: Parlamentní zpravodaj č. 4/2000, str. 29–31), že tato interpretace mění Senát v činitele aktivního a Poslaneckou sněmovnu v činitele pasivního. Poslanecká sněmovna má slovo první – bez ní nemůže být ústavodárný proces zahájen – a podle této interpretace v některých případech i poslední.

[19] Prof. FILIP v díle cit. v pozn. 18 zprvu argumentuje proti vracení návrhu ústavního zákona s pozměňovacími návrhy mj. vynecháním procedury trojího čtení, tedy procedury zavedené zákonem.
To nepokládám za případné, zejména když sám autor připouští, že **nový** zákon, ať již ústavní nebo běžný, smí být Senátem přepracován zcela. Neshledávám totiž žádného rozdílu mezi přípustným vynecháním trojího čtení zcela jiného, komplexního pozměňovacího návrhu nového zákona, a jeho nepřípustným vynecháním v případě pozměnění jiného než novelizovaného ustanovení v návrhu novely zákona. Tím spíše zákona ústavního, při jehož projednávání chtěl ústavodárce Senát posílit. I v tomto druhém případě může být navíc, i podle Filipa, změněno původně nenovelizované, leč se Senátem „korektně" pozměněným ustanovením ustanovení těsně související. Summa summarum, o „kukaččím vejci" snad lze podle mého názoru mluvit u novel „běžných" zákonů, avšak ne u návrhů nových zákonů nebo u návrhů zákonů ústavních.
Na rozdíl od argumentu předchozího, jenž má v mezích třetí interpretace jistou váhu, je další argument nepříliš přesvědčivý: rozšíření návrhu ústavního zákona o materii Poslaneckou sněmovnou dosud neprojednanou by vedlo k tomu, že nebude přijato souhlasné usnesení obou komor k témuž textu. Pokud se ale Poslanecká sněmovna usnese o textu předtím schváleném Senátem, jde přece o souhlasné usnesení?!
Ostatně, prof. Filip nakonec sám připouští celou řadu postupů Senátu tváří v tvář návrhu ústavního zákona, mezi nimiž figuruje jak vracení s pozměňovacími návrhy, tak i „člunek" podle varianty druhé.

[20] Nedošlo ke sporu podobnému sporu v Polsku, kde ústavní soud rozhodl v intencích Filipova názoru: Senátu přísluší v případě projednávání novel **běžných** zákonů „upravovat" či „měnit" jen novelizovaná ustanovení. Senátoři považují předmětné rozhodnutí za neopodstatněné a omezující jejich ústavní pravomoci provádět v návrhu zákona jakékoliv změny, které považují za nezbytné; navíc dále limituje jejich beztak nevelké možnosti podílet se na zákonodárném procesu. Viz vystoupení předsedkyně Senátu Alicje Grzeskowiak na Fóru senátů světa, stenozáznam z konference konané 14. března 2000 v Paříži.

ústavního zákona o referendu. V důvodové zprávě výslovně odkazuje na čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 21 odst. Listiny (viz výše). Návrh je zřetelně inspirován federálním ústavním zákonem o referendu[21]; v ještě větší míře to platilo o jeho původní pracovní verzi (posouzení formulace otázky v poslední instanci samotným navrhovatelem, kladný výsledek referenda se silou ústavního zákona aj.).

Referendum je koncipováno jako fakultativní a decisní, jako „doplněk zastupitelské demokracie".[22] V referendu mohou být k rozhodnutí občanům předloženy zásadní otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Otázky však nesmějí směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani k zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod člověka a občana, zrušení nebo omezení povinnosti stanovené zákonem, k přijetí rozhodnutí jsoucích v rozporu s mezinárodními závazky státu, k zásahům do veřejných rozpočtů, k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a odvolávání z nich, k zásahům do výkonu moci soudní a k výkonu moci zákonodárné.

Výčet toho, co je referendu zapovězeno, je poměrně rozsáhlý. Zajímavé je zvláště vyloučení „otázek směřujících k výkonu moci zákonodárné" (čl. 1 odst. 2 písm. g)). Záměrem navrhovatele patrně je nesuplovat činnost zákonodárce. Toho snad však docílil již tím, že předmětem referenda nejsou návrhy zákonů, ale otázky. Jde tedy zřejmě o víc. Pokud otázka nesmí směřovat k výkonu moci zákonodárné, nesmí se asi týkat toho, co je úkolem zákonodárné moci, t.j. přijímání zákonů, přesněji jejich obsahu.

První problém je v tom, že zákony je upraveno téměř všechno a tudíž se otázkám jich se týkajícím nevyhneme. Druhý problém tkví v povaze výsledku referenda, který je „závazným pokynem pro příslušné orgány státu a územní samosprávné celky". Představme si otázku: „Má být prezident republiky volen přímo občany?". Otázka sama jistě nesměřuje k výkonu zákonodárné moci, neboť Ústava se při kladném výsledku nezmění. Avšak kladný výsledek je nejspíše závazným pokynem pro vládu novelu Ústavy navrhnout a pro Parlament takovou novelu schválit. Otázka možná k výkonu moci zákonodárné nesměřuje, výsledek referenda však rozhodně ano. Obdobně to platí třeba pro zákaz využívání jaderné energie, který by se musel odrazit v zákonné úpravě atd.

Podstatná bude pochopitelně praxe, zejména uvážení prezidenta republiky a rozhodování Ústavního soudu (viz dále). Nezdá se však, že by referenda měla probíhat příliš často, neboť se nebudou moci týkat příliš mnoha věcí. Důvodová zpráva příkladmo uvádí vstup do EU.

Oprávněnými hlasovat jsou občané s volebním právem do Senátu (stejně tak senátní návrh). Tím se navrhovatel chce vyhnout obtížím spojeným se zjišťováním počtu oprávněných voličů, když do Poslanecké sněmovny mohou volit i krajané žijící v zahraničí, o nichž se neví, kolik jich je. Okruh voličů je ale ve skutečnosti shodný, liší se pouze místo výkonu volebního práva: při volbách do Poslanecké sněmovny je možné volit v zahraničí, zatímco k volbám do Senátu je třeba se dostavit na naše území. Proto je třeba, a to platí pro oba návrhy, počet oprávněných občanů interpretovat jako počet registrovaných občanů, ať již registrovaných ve stálých nebo zvláštních seznamech voličů. Tento počet voličů by měl být rozhodný pro posuzování počtu signatářů petice nebo výsledku referenda. Alternativou by muselo být zakotvení podmínky trvalého pobytu na území ČR.

Referendum vyhlašuje prezident republiky na návrh některé z komor Parlamentu, vlády nebo petice 300 tis. oprávněných občanů, a to do 30 dnů od doručení návrhu.

Poměrně nezvyklé je iniciační oprávnění většin parlamentních komor. Referendum bývá spíše nástrojem odvolání se politické menšiny k soudu lidu (v předchozích návrzích figurovaly obvykle dvě pětiny poslanců a dvě pětiny senátorů). Tady se odvolává většina komory, jež je zpravidla, pokud jde o Poslaneckou sněmovnu, stranicky identická s vládou. Vláda a většina Poslanecké sněmovny mají dostatek možností, jak prosadit svou vůli. Výjimkou jsou např. ústavní zákony. Pomocí referenda tak může být Senát nucen, aby schválil návrh ústavního zákona, který schválit nechce. Senát naopak může za pomoci lidu nutit Poslaneckou sněmovnu k přijetí rozhodnutí, jemuž se ona bez referenda úspěšně brání (podobně je tomu v Irsku, kde však většina senátorů navíc potřebuje ke své iniciativě souhlas třetiny poslanců).

Proč byly zvoleny právě uvedené iniciační subjekty, důvodová zpráva, jak je v kraji zvykem, neuvádí. Naproti tomu podotýká, že i když „bude referendum poměrně řídkou výjimkou ve způsobu výkonu státní moci, již samo jeho uzákonění zvýší vliv veřejného mínění na výkon moci zákonodárné nebo výkonné".

Prezident republiky může ve třicetidenní lhůtě návrh na vyhlášení referenda odmítnout. Platí to v případě, kdy navržené otázky nejsou přípustné nebo srozumitelné. V takovém případě se obrátí na Ústavní soud, který otázky buď potvrdí, nebo dá prezidentu republiky zapravdu.

Referendum proběhne ve lhůtě mezi 90. a 120. dnem ode dne doručení návrhu nebo dne vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu.

Odkaz na vykonatelnost rozhodnutí je poněkud problematický. Ústavní soud by teoreticky mohl odložit vykonatelnost svého rozhodnutí tak, že by realizaci referenda znemožnil či zbavil smyslu. Příhodnější by bylo mluvit o „dni rozhodnutí Ústavního soudu", čímž by se zakotvila výjimka z čl. 89 odst. 1 Ústavy, který

[21] Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu.

[22] Sněmovní tisk 695 (III. volební období), důvodová zpráva. Odtud i další citace.

připouští odklad vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu.

Rozhodnutí prezidenta republiky „o konání referenda" se vyhlašují obdobně jako zákony. Je otázkou, zda vzhledem k dikci zákona o Sbírce zákonů[23] musí být toto ustanovení v ústavním zákoně, je to však spíše věcí úvahy.

Stejně se vyhlašuje i „výsledek referenda". Návrh předložený v referendu je přijat, pokud se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných občanů. Není tedy explicitně stanovena minimální účast jako podmínka platnosti referenda (vyplývá však z úpravy vyhlašování výsledku referenda), upraven je pouze potřebný počet kladně hlasujících. A to počet mimořádně vysoký. Důvodem je zjištění „názoru kvalifikované většiny občanů, jíž se otázka v referendu týká", nikoliv tedy nahodilé menšiny. Počet hlasujících se stane relativně ještě vyšším, vezmeme-li v potaz nejspíše obecný trend poklesu účasti ve volbách (v ČR) i účasti v referendech (v zahraničí).[24]

Ústavní soud je příslušný přezkoumat na návrh prezidenta republiky, komor Parlamentu nebo vlády ústavnost postupu referenda před vyhlášením jeho výsledku. Navrhovatel se v tomto případě odchyluje od stávající konstrukce vztahu ústavní úpravy a zákona o Ústavním soudu. Zatímco jednotlivá řízení jsou vypočtena v Ústavě, subjekty oprávněné je iniciovat stanoví až zákon o Ústavním soudu. Výsledek referenda se nevyhlásí, byl-li jeho postup prohlášen za neústavní nebo při účasti nedosahující nadpoloviční většiny oprávněných občanů.

Ochranná lhůta proti příliš častému opakování referenda „ve stejné věci" je stanovena na 3 roky. Možná trochu paradoxně se však vztahuje jen k referendu „platně" vykonanému, referendu, „jehož výsledek byl vyhlášen". Takovým referendem může být referendum úspěšné (návrh byl přijat) nebo neúspěšné (návrh nebyl přijat). V obou případech je možné referendum opakovat až po 3 letech, přičemž posouzení toho, zda jde o „stejnou věc" přísluší prezidentu republiky, resp. Ústavnímu soudu.

Naproti tomu referendum provedené neústavně, ale i referendum, jehož téma „nenalákalo" dostatek hlasujících, může být iniciováno vzápětí. Zejména v případě nedostatečného zájmu oprávněných občanů je to na povážlenou, neboť ten se zřejmě během několika málo měsíců nezměnil. Tento důvod, jakož i důvody ekonomické, mluví pro zařazení posledně jmenovaného případu pod ochrannou lhůtu. Přitom sama její délka by mohla být znovu zvážena např. tak, aby se ve stejné věci mohlo referendum konat jen jednou během volebního období Poslanecké sněmovny, nejdříve však za 2. nebo 3 roky.

Výsledek referenda má charakter závazného pokynu pro příslušné orgány státu a územní samosprávné celky. Ustanovení klíčové, delikátní a přitom vyvolávající určité pochybnosti. První pochybnost souvisí se zákazem „otázek směřujících k výkonu moci zákonodárné" (viz výše): může vůbec jít o závazný pokyn zákonodárci, potažmo ústavodárci? Druhý problém je formulační. Charakter závazného pokynu má jistě jen **kladný** výsledek referenda, nikoliv snad také výsledek spočívající v oznámení o nepřijetí návrhu. Za přesnější rovněž pokládám formulaci: „závazný pokyn pro příslušné orgány státu a orgány územních samosprávných celků". Stejně jako stát jednají i územní samosprávné celky, kraje a obce, svými orgány. Ty mohou být zavazovány pokyny, veřejnoprávní korporace sama zřejmě nikoliv.

Co je „závazným pokynem", přibližuje důvodová zpráva. Příslušné orgány mají na základě pokynu „podniknout příslušné kroky k realizaci vůle občanů vyjádřené v referendu". Koncipuje se tak vlastně instrukce Parlamentu, pokud vůbec připustíme jeho zahrnutí do skupiny státních orgánů, vymezené v této souvislosti, do níž zjevně nepatří např. soudy (zákaz zásahu do výkonu moci soudní), a vládě, jak mají využít svých pravomocí, v jakých mezích mohou využít diskrece apod. Pro tento případ se nejspíše podle zásady lex specialis derogat legi generali prolamuje princip volného mandátu.

To může být předmětem kritiky zákonodárců již při přijímání návrhu ústavního zákona o referendu, případně i při realizaci konkrétní instrukce oprávněných občanů. Střet volebního programu a přesvědčení zákonodárce s instrukcí lidu může vést k neochotě se touto instrukcí řídit. V případném sporu přitom chybí arbitr, neboť nikdo nemůže přimět Parlament, aby konal určitým způsobem. Rozhodnutí by teoreticky mohlo být odloženo do příštích voleb, kdy by „vzpurní" zákonodárci nebyli znovu voleni. V jiných ústavních systémech může hrát úlohu arbitra hlava státu, která rozpustí parlament nerespektující vůli lidu, nebo ústavní soud, pokud je oprávněn přikázat parlamentu aktivní jednání, resp. zanechání nečinnosti jsoucí v rozporu s instrukcí. U nás to smyslu zbavený institut rozpouštění Poslanecké sněmovny neumožňuje, „aktivistická" přikazovací pravomoc Ústavního soudu není dána.

Pochybnosti o možnostech řešení nastíněného konfliktu vedly v senátním návrhu k vyloučení Parlamentu z procesu ratifikace smlouvy o přistoupení, tedy k rozdělení působnosti. Vysloví-li se lid pro vstup do EU, nemohl by Parlament stejně udělat nic jiného, než se smlouvou vyslovit souhlas (?). Takto je v roli vykonavatele rozhodnutí lidu prezident republiky.

[23] Zák. č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Ust. § 2 odst. 1 písm. d) připouští mj. publikaci rozhodnutí prezidenta republiky, stanoví-li tak zvláštní zákon, nebo rozhodne-li o tom prezident republiky sám. Zvláštním zákonem může být i prováděcí zákon o referendu.

[24] Výjimkou jsou právě evropská referenda.

Při vědomí nastíněných úskalí bude třeba přesnější interpretaci pojmu „závazný pokyn" ponechat aplikační praxi.

Návrh ústavního zákona o referendu má nabýt účinnosti dnem vyhlášení; připojen je i návrh prováděcího žákona, který upravuje podmínky navrhování, vyhlašování a provádění referenda.

ZÁVĚR

Nyní je na Poslanecké sněmovně, aby se praktickými kroky vyslovila jak k závažným otázkám procedurálním, tak opětovně také k povaze a rozsahu přímé demokracie v ČR. Na okraj mohu uvést, že snaha vyvolat v Senátu na základě ankety rozpravu o podobě referenda v našem právním řádu se nesetkala s přílišnou odezvou. Schválení návrhu ústavního zákona o „evropském referendu" bylo přes snahu sociálních demokratů nezavřít dveře před obecnou úpravou referenda v danou chvíli maximem. Odpor podstatné části poslanců proti obecnému referendu a obava zbytku poslaneckého sboru, že schválením senátního návrhu by se ještě snížily budoucí šance na přijetí nějaké úpravy obecného referenda zatím, pokud jde o osud dvou představených návrhů, nevybízejí k přílišnému optimismu.

O souvislostech práva příslušníka minority vyjádřit, uchovat a rozvíjet vlastní totožnost v normové tkáni Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin z roku 1995

Dalibor Jílek

1. KRÁTCE O FORMĚ PŘÍSPĚVKU

Je nemožné převést tvar svity do formy předkládaného příspěvku, jen jakési svébytnosti suity snad mohou být cestou vzdálené podobnosti využity. Skladbu příspěvku budou tvořit nebřitké hutnější črty provázané s cyklickými projevy. Náplní se stane rozbor některých podstatných, a to hmotně právních rysů Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, která byla přijata Výborem ministrů Rady Evropy 10. listopadu 1994 a posléze otevřena k podpisu 1.února 1995.[1] Úmluva vstoupila v platnost 1.února 1998.[2]

2. RESPEKT, UCHOVÁNÍ A PODPORA KULTURNÍ ROZMANITOSTI

Přestože Rámcová úmluva patří k mezistátním smlouvám, proniká do vnitřních vztahů společnosti, neboť její stěžejní účel lpí v účinné ochraně národnostních menšin, práv a svobod členů takových minorit.[3] Úmluva vstupuje do poměrů mezi menšinou a většinou obyvatelstva, jakož i do vztahů uvnitř minoritního společenství. Smluvní úprava chrání spíše atomizovaného příslušníka národnostní menšiny, zaručuje mu však lidská práva, která mají většinou **kolektivní podstatu**. Nadto Rámcová úmluva nevylučuje vnitrostátní zákonodárství přiznávající minoritě ryze kolektivní oprávnění.

Regulační průnik je tudíž **nepřímého** charakteru, protože Rámcová úmluva obsahuje skrovný počet bezprostředně použitelných pravidel, jež mohou být bez zákonodárného zásahu zužitkovány adresáty normy. Vůle signatářů jednoznačně směřuje k vyloučení bezprostředního použití takových lidskoprávních no-

[1] Následující státy podepsaly Rámcovou úmluvu: Albánie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Gruzie, Chorvatsko, Irsko, Island, Itálie, Lichtenštejnsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Makedonie (FYROM), Malta, Moldavsko, Německo, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Rusko, Řecko, San Marino, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Ukrajina, Velká Británie a kromě těchto subjektů tři nečlenské státy Rady Evropy Arménie, Ázerbájdžán a Bosna–Hercegovina.

[2] Rámcovou úmluvu ratifikovalo 32 států v tomto časovém sledu: Rumunsko, Španělsko, Slovensko, Maďarsko, Kypr, Moldavsko, San Marino, Estonsko, Makedonie (FYROM), Německo, Dánsko, Finsko, Chorvatsko, Itálie, Lichtenštejnsko, Česká republika, Velká Británie, Ukrajina, Malta, Slovinsko, Rakousko, Arménie, Rusko, Švýcarsko, Norsko, Bulharsko, Irsko, Albánie, Švédsko, Bosna–Hercegovina, Litva a Ázerbájdžán.

[3] Srov. Framework Convention for the Protection of National Minorities. Collected Texts. Štrasburk, 1999, str.22.

rem. Důvodová zpráva k Úmluvě vysvětluje v části nazvané „Přístupy a základní pojmy", že dokument většinou zahrnuje ustanovení programového typu, která vyžadují legislativní anebo exekutivní opatření.[4]

Smluvní ustanovení sledují normativní cíle, přičemž ponechávají státům volnost, jak dosáhnout výsledku. Programová ustanovení z definice zohledňují konkrétní společenskou i kulturní situaci v každé zemi. Když pojmová iluminace neužívá nejjasnějšího právního názvosloví, pak je vhodné doplnit, že řečená ustanovení obsahují mezistátní závazky, jež požadují splnění konkrétního cíle. Výsledečné závazky (*obligations of result*) jsou nevyprostitelně spjaty s různým stupněm **dovolení**,[5] přitom rozsah takové permise dostupuje značné míry, aby smluvní státy mohly brát na zřetel zcela osobité sociální a kulturní okolnosti coby charakteristické materiální prameny. Výběr zákonodárných a exekutivních opatření, jež zprostředkují normativní výsledek, však nesmí ohrožovat **jednotný** (minimální) standard mezinárodní ochrany.[6]

Osmý díl preambule se dovolává kulturní pestrosti, jež může být dle tvůrců Rámcové úmluvy zdrojem i činitelem, a to nikoli dělení, nýbrž obohacení společnosti. Preambule skrytě naznačuje – vždyť vychází ze vzdálenější i nedávné historické zkušenosti – že lidé jsou náchylní spatřovat v kulturní různosti něco abnormálního až odpudivého. V lidském chování, postojích a činech mohou být zaznamenány primitivní reakce vůči kulturně odlišným osobám, pudová antipatie, předvědomý odpor ke způsobu jejich života, náboženské víře či neobvyklému jednání.[7] Odstavec preambule podchycuje nesnášenlivost a animozitu v jediném slově: dělení. Rámcová úmluva naopak chápe kulturní rozmanitost jako silný podnět sociálního rozmachu, kdy „soužití kultur" v prostředí tolerance a dialogu se stává východiskem i konečným cílem. Pak také kulturní rozličnosti a každá forma kultury může být viděna jako příspěvek k hojnosti všech ostatních.[8]

Dvojohniskové chápání kulturní rozmanitosti v globálním světě[9] nemůže být založeno na binární myšlence buď/anebo, nýbrž na ideji **oba/a**.[10] Konečně v tom spočívá jádro multikulturality, pro kterou horuje Rámcová úmluva. Pokojná koexistence kultur, živoucí a obohacující simultánní interakce částí obyvatelstva v konkrétním místě, státě, přeshraničním regionu čili v různých prostorech je ideálem Úmluvy, aniž by muselo být nevyhnutelně rozlišováno mezi většinou a menšinou, což je toliko povrchnější jevové i kvantitativní rozlišování.

3. KULTURA V KOMPLEXU LIDSKÝCH PRÁV

Kvůli barvitějšímu nárysu problému lze ocitovat rozhovor mezi A. Einsteinem a S. Freudem. Einstein v roce 1930 napsal: „Až dosud jsem věřil, že když rozvíjíme pravidla soudů i organizací a pokoušíme se budovat společnost založenou na vládě práva, pak snad bychom byli schopni vystavět společnost míru a spravedlnosti. Ale něco mi napovídá, že nemohu spatřit průniky, které jsou důležité. Existují nějaké pohledy, které mi můžete nabídnout z Vaší oblasti?" S. Freud opáčil: „Domnívám se, že odpověď spočívá v rozvoji kultury uvnitř společností. Kulturu vnímám jako sdílené hodnoty, za něž cítí odpovědnost všechny části obyvatelstva."[11]

Citovaný diskurs coby výměna argumentů může být zkoumán z řady úhlů. Z pohledu dialektického páru prostředku a cíle si Einstein staví metu: společnost spravedlnosti a míru, k níž dospívá skrze vládu práva. Ta jinak zastupuje společenskou hodnotu a cíl. Einstein vnímá také institucionální povahu práva. Instituce jsou totiž nutnou součástí každého moderního právního systému, ať mají normotvorný charakter anebo vynucují právo.[12] I tyto složité sociální struk-

[4] Srov. Framework Convention for the Protection of National Minorities. Collected Texts. Štrasburk, 1999, str. 20.

[5] Srov. Report of the International Law Commission on the work of its twenty ninth session, 9 May – 29 July 1977, str. 38–39, D. Jílek, Krátké zamyšlení nad kontrolním mechanismem Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin. In: P. Šturma, Implementace lidských práv a mezinárodní kontrolní mechanismy, Praha, 1999, str. 54–55.

[6] Srov. R. Hofmann, The Potential Role of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Context of Promoting Multi–Ethnic Society and Democratic Citizenship in South Eastern Europe, str. 4 (nepublikovaný příspěvek).

[7] Srov. H. J. Steiner – Ph. Alston, International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals. Text and Materials. Oxford, 1996, str. 1000.

[8] Srov. H. J. Steiner – Ph. Alston, op. cit. pod[7], str. 1000.

[9] Srov. J. Mertus, What is New in Our Thinking about Political and Legal Space? In: ASIL Preceedings of the 92nd Annual Meeting, April 1–4, 1998, str. 67.

[10] Srov. R. L. Teske, Political Space: The Importance of the In–between. In: ASIL Proceedings of the 92ndAnnual Meeting, April 1–4, 1998, str. 68–69.

[11] In the 1930 s, Albert Einstein wrote to Sigmund Freud, „I have believed until now, that if we develop rules in courts and organizations, and we try to develop a society grounded in the rule of law, then perhaps we would be able to build a society of peace and justice. But something tells me that I may not be looking at insights that are important. Are there insights that you can give me from your background?" And Freud said to him, „I believe that the answer lies in the development of culture within societies. By culture I mean shared values to which all parts of the population feel accountable." Citováno podle B. G. Ramcharana, Remarks. ASIL Proceedings of the 92nd Annual Meeting, Washington, April 1–4, 1998, str. 4.

[12] Srov. J. Raz, The Authority of Law. Essays on Law and Morality. Oxford, 1994, str. 103–110.

tury se ve společnosti podmaněné vládě práva bezvýhradně podrobují právnímu řádu.

Freud shledává prostředek v kultuře. Rozmach kultury a aktivní ztotožnění členů společnosti se sdílenými hodnotami se jeví jako instrument. Freud tak spoléhá na proces socializace (komunikace), na činorodé osvojování systému univerzálně platných hodnot spjatých se zpětnou vazbou individuální odpovědnosti. V jistém ohledu jeho výrok zní jednostranně, jakoby smlčel o jevu multikulturality, ale v krátké odpovědi nemohou být přece zjeveny rozmanitosti pojmu a zdaleka ani všechny prvky kultury.[13] Jinak obrat „kultura" vyjadřuje mnoho významů, chová se jako polysém, neboť má několik zřetelně odlišných konotací.[14] V tradičním smyslu znázorňuje národní charakteristiku. Tento význam podchycuje Rámcová úmluva; pro její účely se kultura jeví jako dynamický systém hodnot sestávající z osvojených prvků jako jsou zvyky, tradice, víra, pravidla, jež umožňují navázat vztahy mezi členy skupiny, jakož i komunikovat se světem a rozvíjet tvořivé schopnosti.[15] Celostné (holistické) vnímání jevu, který bývá antropologickou vědou různorodě vymezován, prozrazuje, že svět je relačním prostorem partikulárních kultur.[16] **Prostor v naznačeném smyslu představuje simultánní soužití vzájemných společenských vztahů a interakcí ve všech škálách – od místní po globální úroveň.**[17] Partikulární kultura je zároveň svéobsažná a uzavřená, jakož i otevřenou a přítomnou součástí rozsáhlejšího celku.[18] Partikulární kultura se nepochybně váže ke člověku samému jako členovi určité společnosti, ale i skupině, jíž bývá přenášena z generace na generaci. Ochranu kulturní totožnosti jedince a skupiny zavádí v kontextu mezinárodního řádu **Deklarace UNESCO o rase a rasovém předsudku**, která byla schválena aklamací již v roce 1978.[19] Deklarace toho druhu sice nepatří mezi vyvolené zevní formy mezinárodního práva a tak nepožívá závaznou autoritu, nicméně může profilovat *opinio iuris* právě jako důvod závaznosti mezinárodního obyčeje.

Pravidla vtělená do Deklarace mají přinejmenším povahu **pobídky**, kterážto tak důsažně charakterizuje tzv. *soft law*. Text uvádí definiční ustanovení, které přiznává všem jednotlivcům a skupinám právo být jiným(i) (*the right to be different*), což značí považovat se za jiné(ho) a být jako tací respektován(i). Jedinečným rysem Deklarace je provázání individuálního a kolektivního práva na jinakost se zvláštními zvýhodňovacími opatřeními (*affirmative action*).[20] Potřebu příznivějšího nakládání vyslovuje ustanovení čl. 9 odst. 2, který požaduje, aby přijatá zvláštní opatření zajistila rovnost v důstojnosti a práva jednotlivců a skupin, kdekoliv je to nutné, přičemž uvedená opatření nepředstavují rasovou diskriminaci. Rovněž čl. 5 odst. 2 ukládá pozitivní povinnost činit vhodné kroky k nápravě nevýhod, kterými rasová nebo etnická skupina trpí s ohledem na její úroveň vzdělání a života.

Deklarace nevyděluje jednotlivce z komunity, čímž opouští tradiční individualizaci lidských práv. Uznává, že kolektiv může zprostředkovat vztah jedince ke státu. Souběžně dokument protěžuje přímý nezprostředkovaný poměr člověka ke svrchované entitě.[21] Paralelní ochrana individuální i kolektivní totožnosti, jež vyzařuje existenciální hodnotu rozmanitosti, tu stojí v sociálním průsečíku, protože vyjadřuje vertikální a horizontální společenské vazby. Deklarace **zásadně** reguluje vztahy jednotlivce i skupin ke státu jako politicky organizované jednotce, jakož i zcela zprostředkovaně a simultánně vchází do horizontálních společenských poměrů, jež mají souběžně svůj rozměr vnitřní i vnější.

Odhlédnuto od ochrany skupinové (etnické i rasové), právu člověka na jinakost primárně odpovídá korelační povinnost státu.[22] Výkon oprávnění podmiňuje chování státu, kterýžto musí nejenom právo respektovat, ale poskytnout nositeli prostor pro jeho tvořivé naplňování. V horizontální úrovni spojuje takové právo osobu s jinými jednotlivci i skupinami, jež jsou rovněž zavázáni respektovat jinakost osoby.

Preambule Rámcové úmluvy na rozdíl od předchozího obecnějšího schématu náznakem vyhraňuje subjektivní právo příslušníka národnostní menšiny, jehož objekt vězí ve **vyjádření, uchování a rozvíjení totožnosti,**[23] přičemž sedmý odstavec rozlišuje vedle

[13] Široký pojem „kultury" zahrnuje takové složky: jazyk, náboženství, politika, výchova a pod. Srov. A. DUNDES RENTELN, Cultural Bias in International Law. ASIL Proceedings of the 92nd Annual Meeting, April 1–4, 1998, Washington, str. 233.

[14] Lze mít na mysli tzv. „vysokou" kulturu anebo „masovou" kulturu.

[15] Kanadská komise pro UNESCO navrhla definici kultury: „Culture is a dynamic value system of learned elements, with assumptions, conventions, beliefs and rules permitting members of a group to relate to each other and to the world, to communicate and to develop their creative potential." Citováno podle A. DUNDES RENTELN, op. cit. pod [13], str. 233.

[16] Srov. The New Encyclopaedia Britannica. Macropaedia. Knowledge in Depth. Chicago, 1991, sv. 16, str. 874.

[17] Srov. R. L. TESKE, op. cit. pod [10], str. 69.

[18] Srov. R. L. TESKE, op. cit. pod [10], str. 69.

[19] Srov. M. BOSSUYT, Comprehensive Examination of Thematic Issues Relating to Racial Discrimination. The Concept and Practice of Affirmative Action. Preliminary Report. E/CN. 4/Sub. 2/2000/11, 19 June 2000, str. 10 (body 30–31).

[20] Srov. M. BOSSUYT, op. cit. pod [19], str. 10.

[21] Srov. G. ŠMAUSOVÁ, Text a podtext „Rizikové společnosti" Ulricha Becka. Politologický časopis, 1997, č. 2, str. 178–179.

[22] Srov. T. MACHALOVÁ, Boj proti rasismu jako boj za právo být jiným. Reflexe problému v kontextu kritické teorie společnosti. Politologický časopis, 1997, č. 2, str. 155–157.

[23] Srov. F. SUDRE, Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno, 1997, str. 193–199.

etnické, jazykové a náboženské identity taktéž kulturní svébytnost. Součást prologu Úmluvy neobsahuje výraz „právo" a ani slovník preambulárního verše nespoléhá na zmechanizovaná právní vyjádření povinnosti, která jsou použita ve věcných oddílech smlouvy.

Nevšedností odstavce je identifikace sociálního organismu, jenž má nejenom přísně ctít etnickou, kulturní, jazykovou a náboženskou totožnost každé osoby náležící k národnostní menšině, ale budovat vhodné podmínky pro její vytváření, uchování a rozvíjení. Do pozice sociálního subjektu se pozoruhodně staví plurální a skutečně demokratická společnost, která nikdy nepožívá charakter právní osoby. Tvůrci Rámcové úmluvy záměrně sdílejí přesvědčení i právní očekávání právě od takového příznačného druhu společenství, které je nejenom zorganizováno ve stát, ale sestává z jednotlivců spojených bezpečnými sociálními a komunikačními vazbami.

Teleologické čtení preambule Rámcové úmluvy snadno nachází její účel. *Telos* smlouvy tkví **v účinné ochraně národnostních menšin, individuálních práv a svobod jejich členů.** Úmluva nepřiznává minoritním společenstvím žádná kolektivní práva, v jejichž ohnisku se ocitá dynamická zásada sebeurčení, i když jejich rozličnou vnitrostátní úpravu nevylučuje. Striktním požadavkem územní celistvosti vyztužuje vnitřní společenskou stabilitu multikulturní společnosti a bez pochyb i jistotu mezistátních poměrů. Přídavkem ještě zdůrazňuje národní suverenitu států, která – kriticky vzato – ztělesňuje jistou nevypočitatelnou hádanku, navzdory rozbujelé rozhodčí a soudní judikatury.[24]

Jestliže výlučnost je nezaměnitelným znakem, atributem svrchovanosti, pak smluvní strana disponuje výlučnou volbou zákonodárných a politických prostředků, jak naplnit výsledečné závazky Rámcové úmluvy. Smluvní povinnosti požadující určité chování (komisivní anebo omisivní) ovšem neznají žádný výběr opatření. Volba jsoucí imanentní součástí výsledečných povinností (dispozice) ovšem **není neomezená**, neboť podléhá nejen účelu Úmluvy, ale též je nevyhnutelně spjata s hypotézou smluvních pravidel.

Ochrana menšin rozhodně nepatří z hlediska národní svrchovanosti mezi výlučné, vnitřní věci smluvního státu.[25] Ustanovení čl. 1 Rámcové úmluvy vyhrazuje ochraně minorit svébytné místo v oblasti lidských práv. Takový pozoruhodný druh oprávnění uděluje jejich nositelům výhodné postavení spojené s osobní volbou. Čl. 3 odst. 1 zaručuje **východiskové** lidské právo, kdy každému příslušníkovi národnostní menšiny přiznává oprávnění svobodné volby, zdali chce či nechce požívat dobrodiní smluvní ochrany. Adjektivum „svobodné" slučuje negativní a pozitivní stránky. V záporném smyslu musí být volba prostá jakýchkoli právních i technických překážek, jakož i nepříznivých následků, a taktéž musí být učiněna bez nátlaku a ovlivňování. Volba pozitivně vnímaná pak určuje životní plán dotčeného jedince.

Člen minority v definovaném rámci **práva na autoidentifikaci** má možnost se asimilovat, neboli ztratit kulturní identitu, neviditelnou charakteristiku své původní skupiny a tak nalézt novou totožnost.[26] Asimilace však představuje dvojsměrný sociální proces.[27] Dominantní komunita musí být otevřená a ochotná přijmout takového jednotlivce. Admise tak předpokládá nepřítomnost nepřátelských postojů či diskriminace.[28]

Smluvní minoritní režim vyrůstá z hlavního kořene: ze zásady rovnosti zacházení se všemi bytostmi. Ustanovení čl. 4 předpokládá formálně profilované právo na rovnost před zákonem, jakož i stejnou zákonnou ochranu. Dispozice normy zmiňuje zákon, kterážto vnější forma vnitrostátního řádu zaujímá klíčové postavení v logicky uspořádaném a hierarchizovaném (vnitrostátním) systému. Klasická formulace se neopírá pouze o zásadu rovnosti, ale jejím organickým bodem se stává princip zákazu jakékoli diskriminace. Systematický výklad čl. 4 ve spojení s čl. 6 Rámcové úmluvy vysvětluje, že prvé ustanovení vyžaduje zákonodárná opatření v odvětvích ústavního, trestního, správního práva aj. a stejně tak v segmentu práva soukromého: občanské právo atd. Kdežto následující pravidlo koncentrovaně směřuje k implementaci platných předpisů.

Druhý odstavec čl. 4 upravuje zvýhodněné zacházení s příslušníky národnostních menšin zvláštní (adekvátní) opatření sledující **úplnou a účinnou** rovnost mezi členy minority a většinou obyvatelstva. Zvláštní opatření jsou svěřena kvalifikačními „tenaty": kumulace věcné a časové podmínky. Opatření nesmí vést k svévolnému a protiprávnímu (nezákonnému) rozlišování a musí být temporálně omezená.[29]

Rámcová úmluva má spolčující, dichotomní ráz. Mezinárodně právní dokument obsahuje tradiční individuální lidská práva, která bývávají přiřazována k tzv. první generaci, a specifická práva příslušníků menšin. Zatímco práva spadající do první kategorie převážně podmiňují negativní povinnosti smluvních

[24] Srov. případy *Las Palmas, Rakousko–německá celní unie, právo průchodu Indií* aj. M. Koskenniemi, From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument. Helsinky, 1989, str. 192 a násl.

[25] Srov. Framework Convention for the Protection of National Minorities. Collected Texts, Štrasburk, 1999, str. 22.

[26] Srov. R. BARKAN, Race, Religion, and Nationality in American Society: A Model of Ethnicity – From Contact to Assimilation. American Ethnic History, 1995, č. 2, str. 47 a násl.

[27] Srov. R. BARKAN, op, cit, pod [26], str. 49.

[28] Srov. R. BARKAN, op. cit. pod [26], str. 49.

[29] Srov. M. BOSSUYT, op. cit. pod [19], str. 14 (body 41 a 42).

států[30], tak speciální menšinová práva vyžadují bytostně pozitivní akci ze strany smluvních entit, aby mohla být uchována charakteristická kulturní totožnost menšiny.[31]

Formulační jednoduchostí jsou opředena práva svobody pokojného shromažďování a sdružování, včetně náboženské volnosti i svobody svědomí a myšlení. Svoboda vyjadřování je už rozvinuta do náležité normové struktury. Zmíněná práva nejsou svázána toliko úzkým osobním rozměrem: členové minorit, nýbrž mají univerzální rozpětí. Partikulární práva příslušníků menšin mají naopak jedinečné beneficiáře. Mezi taková oprávnění patří: právo užívat menšinový jazyk, právo být informován ve svém jazyku, právo užívat jméno a příjmení v menšinovém jazyku, právo užívat vývěsní štíty, nápisy, názvy ulic, tradiční místní jména, právo zřizovat a spravovat vlastní školy a výchovná zařízení, právo učit se ve vlastním jazyku a konečně právo na efektivní účast v kulturním, sociálním a hospodářském životě, včetně veřejných záležitostí.

4. ZÁVĚR

Sociální hodnotou a hlubinným cílem smluvního minimálního standardu je naplnění multikulturní myšlenky, jíž vyjadřuje jednoduché sousloví oba/a. Jinak napsáno, Rámcová úmluva sleduje pokojné, bezpečné a rovné soužití menšin(y) s většinou, přičemž si takové komunity uchovají i rozvíjejí svébytnou kulturní identitu.

Problematika dvojitého medzinárodného zdanenia s prihliadnutím na podmienky v Slovenskej republike

Lubomír Grúň

Medzinárodná deľba práce je založená na využívaní rozdielnych prírodných, klimatických, dopravných a iných podmienok a napokon aj na využívaní nerovnomerného rozvoja vedy, techniky, priemyslu a poľnohospodárstva v rôznych častiach sveta. Je jedným z faktorov, ktoré rozhodujúcim spôsobom ovplyvňujú efektívnosť národného hospodárstva. Prostredníctvom zahraničného obchodu a ďalších foriem medzinárodnej hospodárskej spolupráce sa realizuje úspora spoločenskej práce, ktorá vzniká práve pri realizácii medzinárodnej deľby práce.

Dôležitou súčasťou zahraničnoobchodnej činnosti sú cenové a nákladové kalkulácie. Patrí sem však aj rozbor daňových povinností, pretože tie často v podstatnej miere znižujú výnosy alebo zvyšujú náklady. Kvalifikácia daňových a iných platobných povinností ukladaných štátom má dôležitý význam v medzinárodných daňových vzťahoch. S rozširovaním medzinárodnej hospodárskej spolupráce sa zvyšuje účasť zahraničných fyzických osôb a právnických osôb na hospodárskych aktivitách v tuzemsku. Z tejto činnosti plynú zahraničným osobám príjmy, ktoré nemusia vždy znova investovať v tuzemsku, ale naopak často dochádza k ich transferu do zahraničia. Každý štát preto podrobuje zdaneniu nielen tuzemské, ale aj zahraničné fyzické osoby a právnické osoby. Vzťah daňovníka k štátnemu územiu, ktorý je podmienkou vzniku daňovej povinnosti, sa označuje ako daňová príslušnosť (daňový domicil). Ide o vzťah subjektívny, ktorý je založený na skutočnosti, že príslušná osoba má na území štátu bydlisko, sídlo, vedenie, prevádzkareň a pod.

Štátna príslušnosť (občianstvo) nie je spravidla rozhodujúcim kritériom pre určenie osobnej daňovej príslušnosti. Iba daňové predpisy USA uznávajú štátne občianstvo ako jedno z kritérií pre vznik osobnej daňovej príslušnosti.

Fyzické osoby a právnické osoby, ktoré podliehajú na území štátu zdaneniu na základe osobnej daňovej príslušnosti, sa označujú ako daňoví tuzemci (rezidenti); ostatné osoby sú daňoví cudzozemci (nerezidenti).

Daňová príslušnosť rozhoduje o rozsahu daňovej povinnosti. Daňoví tuzemci podliehajú tzv. neobmedzenej daňovej povinnosti, to znamená, že predmetom zdanenia sú všetky ich príjmy z tuzemských a zahraničných zdrojov. Daňoví cudzozemci podliehajú tzv. obmedzenej daňovej povinnosti, ktorá sa vzťahuje iba na ich príjmy z tuzemských zdrojov; tu teda dochádza k uplatneniu tzv. vecnej príslušnosti.

Podmienky osobnej a vecnej daňovej príslušnosti

[30] Srov. J. SCHOKKENBROCK, What Kind of Information Do We Need for Monitoring the Implementation of Fundamental Rights of Minorities? A Council of Europe Experience. Příspěvek proslovený na mezinárodní konferenci v Montreaux, 4.– 8. září 2000, str. 3.

[31] Srov. M. BOSSUYT, op. cit. pod [19], str. 25 (bod 80).

a z toho vyplývajúci rozsah neobmedzenej alebo obmedzenej daňovej povinnosti nie sú vo všetkých štátoch upravené rovnako. Jedným z dôsledkov tohto stavu je existencia dvojitého zdanenia. Rozdiely medzi štátmi sú najmä v tom, že niekde sa uplatňuje systém vnútroštátneho dvojitého zdanenia, to znamená, že popri daniach vyberaných ústrednou daňovou správou sa vyberajú aj dane v jednotlivých členských štátoch (tento model sa totiž vyskytuje najmä vo federatívne usporiadaných štátoch).

Dvojité zdanenie nastáva vtedy, keď tá istá hospodárska skutočnosť sa súčasne zdaňuje u toho istého daňovníka niekoľkými daňami súčasne a naraz. (Funk: Finanční věda. I. diel. Praha 1929, s. 71 a nasl.).

Ďalší rozdiel môže spočívať v tom, že v niektorých štátoch existuje niekoľko samostatných daní, z ktorých každá postihuje iba určitý zdroj príjmu. Zväčša ide o systém niekoľkých reálnych daní doplnených všeobecnou daňou z príjmu.

Keďže daňové predpisy väčšiny krajín sa od seba odlišujú, navyše spravidla podliehajú častým novelizáciám, nedodržiavanie daňových predpisov v cudzine v dôsledku ich neznalosti sa môže prejaviť v omeškaní pri plnení ohlasovacej alebo registračnej povinnosti, pri podávaní daňových priznaní, platení preddavkov a pod. To má potom pre zahraničného daňovníka často nepríjemné dôsledky – pokuty, zvýšenie dane, úroky z omeškania a iné.

Zdanenie príjmu z toho istého zdroja postupne u dvoch alebo viacerých daňovníkov je závažným problémom daňovej a ekonomickej politiky každého štátu. Najmä dvojité a viaceré zdanenie kapitálových spoločností sa vo vyspelých krajinách považuje za nežiaduce, pretože bráni voľnému pohybu kapitálu. Bezbariérové prepojenie kapitálových spoločností v tuzemskom aj nadnárodnom meradle zjednodušuje výrobnú a technickú spoluprácu, rozdelenie výrobných programov, odovzdávanie pokrokových technológií a celkove je dôležitou podmienkou rozvoja medzinárodnej hospodárskej spolupráce.

Okrem toho sa však vyskytuje dvojité zdanenie v medzinárodnom meradle. Medzinárodné dvojité zdanenie sa už niekoľko desaťročí vníma ako pretrvávajúci problém, ktorý negatívne ovplyvňuje rozvoj medzinárodnej hospodárskej spolupráce. Medzinárodné dvojité zdanenie je výsledkom skutočnosti, že štát uplatňuje svoju daňovú suverenitu bez ohľadu na konkurujúce nároky iných štátov. Vývoj najmä po prvej svetovej vojne zaznamenal vyšší stupeň migrácie obyvateľstva, v dôsledku čoho vzrástol počet prípadov, keď štátny občan jednej krajiny mal príjmy v inej krajine. S tým súvisí aj celkový trend profilácie daňových sústav, ktoré sa stávali čoraz členitejšie.

Prvé opatrenia na zabránenie dvojitého zdanenia sa začali uplatňovať najmä z toho dôvodu, že dvojité zdanenie odporuje zásade daňovej spravodlivosti, prispieva k úniku kapitálu do cudziny a nezriedka je príčinou uplatňovaných rezortných opatrení.

Aké sú hlavné príčiny vzniku medzinárodného dvojitého zdanenia? Každý štát podrobuje zdaneniu

a) všetky príjmy z tuzemských a zahraničných zdrojov a všetok majetok daňových tuzemcov,
b) všetky príjmy, ktorých zdroj sa nachádza v tuzemsku a všetok majetok nachádzajúci sa v tuzemsku.

Tým dochádza k prekrývaniu daňových sústav dvoch alebo viacerých štátov, výsledkom čoho je medzinárodné dvojité zdanenie, t.j. zdanenie toho istého príjmu alebo majetku jednej osoby v dvoch štátoch. Možno hovoriť aj o vzniku kolízie daňových zákonov dvoch alebo viacerých štátov.

Ku kolízii daňových zákonov však môže dôjsť aj vtedy, keď sú rozdielne upravené podmienky osobnej a vecnej daňovej príslušnosti. Určitá osoba potom môže mať dvojitý daňový domicil, ak jej vznikla osobná daňová príslušnosť v dvoch štátoch súčasne. Podobné účinky môže mať aj nerovnaká definícia zdroja príjmu.

Najčastejším prípadom vzniku dvojitého zdanenia je súčasné zdanenie toho istého príjmu tej istej osoby v štáte bydliska alebo sídla a v štáte, kde je zdroj tohto príjmu. Obdobná situácia môže nastať aj pokiaľ ide o zdanenie majetku.

Dvojité zdanenie nie je problémom spotrebného zdanenia. Daň z pridanej hodnoty má teritoriálnu povahu, obdobne aj selektívne spotrebné dane.

Je zrejmé, že najmä v oblasti podnikania dvojité zdanenie znižuje príjmy, prípadne zvyšuje náklady. Nadmerné daňové zaťaženie je brzdou rozširovania vedeckých a technických poznatkov a uplatňovania nových výrobných metód. Tým negatívne pôsobí na rozvoj medzinárodnej hospodárskej spolupráce a efektívnosť národného hospodárstva. Zo širšieho pohľadu negatívne pôsobí aj na rozvoj širšie vnímaných medzinárodných hospodárskych a kultúrnych stykov. Už niekoľko desaťročí sa preto vyvíja úsilie o zamedzenie vplyvu tohto faktora.

Je nesporné, že právo ukladať dane je právom štátu vyplývajúcim zo štátnej suverenity. Je však v jeho právomoci aj to, aby sa v súlade so záujmami svojej zahraničnej hospodárskej politiky tohto práva sčasti alebo úplne vzdal. Viaceré štáty preto zakotvili vo svojich daňových zákonoch ustanovenia, na základe ktorých poskytujú jednostranné daňové úľavy, aby zabránili vzniku dvojitého zdanenia alebo aby aspoň zmiernili jeho nepriaznivé dôsledky.

Niektoré štáty uplatňujú systém daňových úľav na nákupy zahraničných licencií, získavanie úveru a kapitálu. Častejším prípadom sú daňové úľavy v štáte príjemcu, ktoré sa uplatňujú predovšetkým formou

– vyňatia zahraničných príjmov zo zdanenia,
– započítania zahraničnej dane.

V prvom prípade ide o tzv. metódu vyňatia (exemption). Príjem zdanený v zahraničí sa nezahrnie

do daňového základu v štáte príjemcu a pri vyrubení dane sa na zahraničný príjem neprihliada. V druhom prípade hovoríme o tzv. metóde započítania (credit). To znamená, že v štáte príjemcu sa do daňového základu zahrnú všetky príjmy z tuzemských aj zahraničných zdrojov a z takto určeného základu sa vyrubí daň. Od takto vyrubenej dane sa potom odpočíta daň zaplatená v zahraničí. Daňovník môže spravidla odpočítať najviac sumu, ktorá zodpovedá pomernej časti dane vyberanej v štáte príjemcu, ktorá pripadá na príjem v zahraničí.

Výhodou metódy vyňatia je jej jednoduchosť a nízka náročnosť na administratívu. Charakteristickou črtou metódy započítania je jej neutralita, pretože pri jej použití sú všetci daňoví tuzemci podrobení rovnakému daňovému zaťaženiu bez ohľadu na to, či zdroj príjmov je v tuzemsku alebo v zahraničí.

Vnútroštátne opatrenia sú však jednostrannými opatreniami, a preto nemôžu dostatočne riešiť problém dvojitého zdanenia v medzinárodnom meradle. Nie je totiž možné, aby tuzemská daňová legislatíva spoľahlivo chránila daňových tuzemcov pred neúmerne vysokým zdanením v zahraničí, a nemôže ani pôsobiť na spravodlivé rozdelenie daňových zdrojov medzi štát príjemcu a štát zdroja. Nemôže zabrániť ani tomu, aby daňový tuzemec jedného štátu sa súčasne považoval za daňového tuzemca iného štátu, čo by znamenalo vznik neobmedzenej daňovej povinnosti na dvoch miestach. Riešením sa ukázali byť koordinované opatrenia jednotlivých štátov vyjadrené v existencii dvojstranných zmlúv na zamedzenie dvojitého zdanenia.

Vo Švajčiarsku bol spolkový súd už od roku 1848, resp. od revízie ústavy v roku 1874 oprávnený rozhodovať o prípadoch medzinárodného dvojitého zdanenia. Už v roku 1872 bola uzavretá zmluva medzi Waadtským kantónom a Anglickom o odstránení dvojitého zdanenia v oblasti dedičskej dane.

Prvou medzinárodnou zmluvou o zamedzení dvojitého zdanenia bola zmluva medzi Saskom a Pruskom z roku 1869. Rakúsko uzavrelo obdobnú zmluvu s Pruskom v roku 1899. Neskôr pribudli ďalšie zmluvy so štátmi Nemeckého spolku (Sasko, Bavorsko, Würtembersko, Badensko, Hessensko) a tiež zmluva s Lichtenštejnskom. Prvotným vzorom však boli zmluvy medzi Rakúskom a Uhorskom (v rámci monarchie) a medzi kantónmi Švajčiarskej konfederácie. Zložité hospodárske pomery po prvej svetovej vojne spôsobili, že aj Československá republika uzavrela niekoľko zmlúv na zamedzenia dvojitého zdanenia. V rokoch 1922 až 1923 to boli zmluvy s Rakúskom, Nemeckom, Maďarskom, Talianskom, Poľskom a Rumunskom.

Medzinárodná finančná konferencia, ktorá zasadala v roku 1920 v Bruseli, Spoločnosti národov odporučila, aby sa zaoberala problémom dvojitého zdanenia. Užší výbor sa zišiel postupne v Ženeve (v rokoch 1926 a 1927) a v Londýne (v roku 1927). Otázkou dvojitého zdanenia sa však v tom čase zaoberala aj Medzinárodná obchodná komora, pri ktorej sa zriadil osobitný výbor na štúdium tohto problému.

Na výzvu Spoločnosti národov sa v roku 1929 v Ženeve konalo zhromaždenie delegátov 27 krajín, aby preskúmalo podnety a návrhy spracované užším výborom. Výsledkom bolo spracovanie niekoľkých vzorových zmlúv, ktorých uplatňovanie bolo odporučené členským štátom Spoločnosti národov. Súčasťou rozboru problematiky boli tiež zásady rozdelenia zisku podnikov pôsobiacich v niekoľkých štátoch na účely zdanenia. Založila sa zbierka medzinárodných daňových zmlúv.

Problematika dvojitého zdanenia sa opäť dostala do stredu pozornosti po druhej svetovej vojne v dôsledku vzniku nových štátov a rozvoja nových foriem medzinárodnej hospodárskej spolupráce. Spomedzi inštitúcií, ktoré sa zaoberajú touto problematikou, treba na prvom mieste uviesť Organizáciu pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), ktorá bola založená v roku 1960. Jej poslaním je podporovať hospodársky rozvoj a svetový obchod na mnohostrannom základe. Vypracovala vzorové zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia príjmu a majetku, ktoré sa potom stali základom pre uzavieranie jednotlivých dvojstranných zmlúv medzi štátmi. Možno spomenúť aj Organizáciu Spojených národov pre vzdelanie, vedu a kultúru (UNESCO); pod jej záštitou bola v roku 1979 v Madride podpísaná mnohostranná medzinárodná zmluva, ktorá zmluvné strany zaväzuje, aby sa uzavieraním zmlúv o vylúčení dvojitého zdanenia príjmov z využívania autorských práv k literárnym, umeleckým a vedeckým dielam usilovali o uľahčenie prístupu najmä rozvojových krajín ku kultúre, vede a vzdelaniu. Na význam zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia sa poukázalo aj v Záverečnom akte Helsinskej konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe v roku 1975.

Zmluvou o zamedzení dvojitého zdanenia sa zmluvné štáty zaväzujú v určitých v zmluve vymedzených prípadoch vzdať sa práva požadovať platenie dane na základe vnútroštátneho daňového zákona. Existujúce daňové zdroje sa tu rozdeľujú medzi zmluvné štáty tým, že sa určí, ktorý zo zmluvných štátov je oprávnený požadovať platenie dane z určitého zdroja príjmu alebo z majetku, či toto právo požadovať platenie dane sa priznáva štátu, kde má daňovník bydlisko alebo sídlo, resp. kde sa nachádza jeho majetok, a či sa právo požadovať platenie dane vyhradzuje štátu zdroja príjmu alebo miesta, kde sa nachádza majetok.

V celom rade štátov sa požaduje doklad o daňovom domicile; ak subjekt v krajine svojho registrovaného sídla neplatí žiadne dane, nemôže daňový domicil získať. To môže mať za následok aj nemožnosť použiť (resp. využiť zvýhodnenie) úpravy obsiahnutej v dohodách o zamedzení dvojitého zdanenia.[1]

Rozhodujúce ustanovenia týchto zmlúv majú teda kolízny charakter, pretože zakotvujú pravidlo, ktorý

[1] Pozri bližšie Bělohlásek, A. I.: Pojem sídla a právního a daňového hlediska. Obchodní právo, č. 7/2000, s. 9–10.

zo zmluvných štátov je oprávnený požadovať platenie dane. Záleží však iba na vnútroštátnej daňovej úprave, či štát, ktorému zmluva priznala určitý zdroj na zdanenie, môže toto právo realizovať a akým spôsobom môže zdanenie uskutočniť.

Zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia vychádzajú z vnútroštátnych daňových predpisov zmluvných štátov, pričom tieto predpisy modifikujú s cieľom zabrániť dvojitému zdaneniu (resp. nezdaneniu) toho istého príjmu u toho istého daňovníka, tak v krajine zdroja príjmu, ako aj v krajine miesta jeho daňovej rezidencie. Stanovujú, ktorý zo zmluvných štátov a v akom rozsahu má právo zdaniť konkrétny druh príjmu, pričom druhý zmluvný štát, v súlade so zmluvou o zamedzení dvojitého zdanenia, má povinnosť vykonať opatrenia na zamedzenie dvojitého zdanenia. Zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia zásadne nestanovujú daňovým subjektom žiadne nové povinnosti presahujúce rámec vnútroštátneho daňového predpisu.

Zmluvy na zamedzenie dvojitého zdanenia teda nenahradzujú vnútroštátne daňové zákonodarstvo, pretože právo požadovať platenie dane sa môže opierať iba o ustanovenia vnútroštátneho daňového zákona. Ak určitý príjem alebo majetok nepodlieha podľa vnútroštátneho daňového zákona zdaneniu, v tomto štáte takýto príjem nemožno zdaniť ani vtedy, ak by to umožňovala zmluva o zamedzení dvojitého zdanenia. Zmluvný štát je vo vzťahu k druhému zmluvnému štátu iba oprávnený, nie však už povinný platenie dane požadovať. Či toto oprávnenie využije, záleží už iba od tuzemskej právnej úpravy.

Rozhodujúcou podmienkou pre uplatnenie príslušnej zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia je preukázanie miesta daňovej rezidencie daňovníka v niektorom zo zmluvných štátov, s ktorými bola zmluva o zamedzení dvojitého zdanenia uzatvorená. Preukazným dokladom tejto skutočnosti je predovšetkým potvrdenie o mieste daňovej rezidencie daňovníka v príslušnom zdaňovacom období, vydané zahraničným správcom dane. Potvrdenie je potrebné od daňovníka vyžiadať v prípade akýchkoľvek pochybností o mieste jeho daňovej rezidencie zo strany tuzemského správcu dane alebo platiteľa dane. Po odstránení pochybností sa príslušná zmluva uplatňuje automaticky, daňovník teda nemusí o aplikáciu zmluvy žiadať.

Ak podľa zmluvy na zamedzenie dvojitého zdanenia určitý príjem alebo majetok možno zdaniť v jednom zmluvnom štáte, druhý zmluvný štát tento príjem nemôže zdaniť, a to ani v prípade, keď k zdaneniu v prvom štáte nedôjde, napríklad z dôvodu vyňatia predmetu dane zo zdanenia. Vylučuje sa tu teda nielen skutočné dvojité zdanenie, ale aj možné dvojité zdanenie.

Niektoré zmluvy na zamedzenie dvojitého zdanenia obsahujú ustanovenie, podľa ktorého sa oslobodenie od dane v štáte zdroja zakotvené v zmluve prizná iba s podmienkou, že daňovník bol v štáte svojho bydliska alebo sídla skutočne zdanený. Možno zaznamenať aj existenciu tzv. solidárnej klauzuly, to znamená, že štát bydliska alebo sídla príjemcu môže požadovať platenie dane s podmienkou, že štát zdroja nemôže využiť právo na zdanenie, ktoré mu zmluva priznáva.

V rámci jednotného výkladu sú viaceré pojmy použité v texte zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia definované priamo v týchto zmluvách. Ostatným výrazom sa prisudzuje taký význam, aký majú podľa právnych predpisov príslušného zmluvného štátu. Pravidlá výkladu medzinárodných zmlúv obsahujú príslušné články Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969.[2] Podľa tohto dohovoru treba medzinárodnú zmluvu vykladať v dobrej viere, v súlade s obvyklým významom a v celkovej súvislosti, a tiež s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy. Prihliadať treba aj na neskoršie dohody, ktoré sa vzťahujú na výklad zmluvy alebo na vykonávanie jej ustanovení, na neskoršiu prax pri jej aplikácii a tiež na príslušné pravidlá medzinárodného práva.

Zmluvy na zamedzenie dvojitého zdanenia nadobúdajú platnosť dňom výmeny ratifikačných listín alebo dňom výmeny oznámení o schválení zmluvy podľa ústavnoprávnych predpisov zmluvných štátov, prípadne po uplynutí určitej lehoty po tomto dni.

Zmluvy na zamedzenie dvojitého zdanenia sú prevažne dvojstranné. Jednotná systematika a terminológia, ktorá vyplýva zo vzorovej zmluvy OECD, zjednodušuje ich dojednávanie, výklad a aplikáciu jednotlivých ustanovení.

V preambule zmluvy je vyjadrený zámer zmluvných strán, ktorými sú štáty alebo vlády zmluvných štátov. Zmluvy sa vzťahujú na daňových tuzemcov a vecný rozsah je určený charakteristikou a výpočtom daní, na ktoré sa zmluva vzťahuje. Zmluvy sa vzťahujú aj na všetky podobné dane, ktoré budú zavedené po podpise zmluvy popri súčasných daniach alebo namiesto nich. Vzťahujú sa na daň z príjmu; na účely zmluvy sem patria aj daň z protihodnoty predaného majetku a daň z prírastku hodnoty. Niektoré zmluvy sa vzťahujú aj na dane z majetku. Osobitne sa v zmluvách rieši problematika zdanenia obchodných a priemyselných podnikov a ich zisku, ziskov z leteckej a námornej dopravy, dividend, úrokov a licenčných poplatkov (najmä copyright, know-how a pod.). Samostatne sa rieši zdanenie majetku a výnosov z majetku a tiež príjmov fyzických osôb, predovšetkým z osobne vykonávanej činnosti, z nezávisle vykonávaných činností (slobodné povolanie), z pracovného pomeru a tiež zdanenie členov správnych orgánov spoločností.

Tým, že zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia vyhradzujú určitý príjem (majetok) na zdanenie jednému zo zmluvných štátov, zaväzujú druhý zmluvný štát, aby sa vzdal práva, ktoré je založené na jeho vnútroštátnom daňovom zákonodarstve. Ak zmluva roz-

[2] Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve.

deľuje právo zdaniť určitý príjem medzi oba zmluvné štáty, každý zmluvný štát sa v určitom rozsahu vzdáva svojho práva požadovať platenie dane. To má vplyv aj na priebeh daňového konania, ktoré je diferencované v závislosti od toho, či daňovníkom je osoba druhého zmluvného štátu alebo je daňovým tuzemcom. Na túto skutočnosť potom treba primerane reagovať v zakotvení pravidiel uplatnenia príslušných daňovo-technických metód.

Predmetom úpravy však nemusí byť vždy iba zakotvenie režimu zamedzujúceho dvojité zdanenie medzi zmluvnými štátmi, ale v niektorých prípadoch sú to aj opatrenia na zabránenie daňovému úniku. Ak medzi firmami dvoch zmluvných štátov existujú osobitné vzťahy závislosti (napr. spoločné vedenie, podiel na základnom imaní a pod.), vytvára sa tak možnosť skrytých prevodov zisku. Niektoré zmluvy na zamedzenie dvojitého zdanenia preto upravujú aj problematiku zabránenia daňového úniku rozličnými formami skrytého prevodu zisku. Daňové úrady zmluvných štátov majú vtedy možnosť upraviť na účely zdanenia zisky takýchto firiem na výšku zodpovedajúci výške zisku, aký by dosiahli vtedy, ak by boli od seba navzájom nezávislé. Rovnako tak daňové úrady môžu zdaniť časť úrokov alebo licenčných poplatkov, ktorá presahuje obvyklú výšku, ak sa preukáže, že medzi firmami s určitým stupňom prepojenia sa dojednalo platenie úrokov alebo licenčných poplatkov nad túto výšku.

Vo všeobecných a záverečných ustanoveniach je potom uvedené splnomocnenie pre ministerstvá financií zmluvných štátov, aby individuálne zasahovali do rozhodovania daňových úradov, ak by takýmto rozhodovaním mohlo dôjsť k porušeniu zmluvy, neformálnou dohodou riešili ťažkosti a pochybnosti pri výklade a aplikácii zmluvy a navzájom si poskytovali potrebné informácie.

Zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia sa dojednávajú spravidla na neurčitý čas s možnosťou ich výpovede.

V záujme priblížiť sledovanú problematiku aj z pohľadu jej úpravy v zahraničí uvádzame prehľad maximálnych sadzieb dôchodkovej dane v niektorých štátoch:

Maximálna sadzba dane v štáte zdroja (v %)

Zmluvný štát	Dividendy	Úroky	Licenčné poplatky
Holandsko	0; 10	0	5
Francúzsko	10	0	5
Fínsko	5; 15	0	5
Belgicko	15	10	5
Japonsko	10; 15	10	10
Rakúsko	10	0	5
Srí Lanka	15	10	10
Nórsko	5; 15	0	5
Švédsko	0; 10	0	5
Cyprus	10	10	5
Španielsko	5; 15	0	0
Dánsko	15	0	5
Nemecko	5; 15	0	5
Juhoslávia	5; 15	0	5
Taliansko	15	0	5
India	15; 25	15	30
Grécko	38; 47	10	10
Čína	10	10	10
Brazília	15	15	15
Nigéria	12,5; 15	15	10

V tabuľke sú uvedené maximálne sadzby, ktorými môžu byť zdanené úroky, licenčné poplatky a dividendy v štátoch ich zdroja podľa uzavretých zmlúv. Pokiaľ sú v dividendách uvedené dve sadzby, uplatňuje sa nižšia sadzba za podmienky, že kapitálová účasť príjemcu dividend na spoločnosti, ktorá ich vypláca, presahuje 25 %. Sadzba dane 0 znamená, že tento príjem je v štáte zdroja od dane oslobodený (pozri tabuľku).

Zdanenie licenčných poplatkov uvedené v tabuľke sa týka tzv. priemyselných licenčných poplatkov, t.j. platieb za výrobnú licenciu, know–how, patenty a pod. Licenčné poplatky za tzv. autorské práva k literárnym, umeleckým a vedeckým dielam sú v štáte zdroja od dane oslobodené.

V prípade Grécka je vyššia sadzba dane z dividend odôvodnená tým, že v Grécku sú dividendy vyplácané zo zisku, ktorý nebol v spoločnosti vyplácajúcej dividendy zdanený žiadnou daňou zo zisku. V prípadoch, keď sadzba dane z úrokov je iná ako 0 (Japonsko, Srí Lanka, Cyprus, India, Grécko, Čína a Nigéria), táto sadzba (s výnimkou Belgicka) sa nevzťahuje na tzv. medzivládne úvery poskytované za nižšie úrokové sadzby, ktoré sú vždy od dane oslobodené. S niektorými ďalšími podrobnosťami zdanenia uvedených príjmov sa treba oboznámiť priamo v texte jednotlivých daňových zmlúv.

Porovnaním uvedených sadzieb so sadzbami dane, ktoré sa v jednotlivých štátoch uplatňujú pri neexistencii zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia, vyplýva význam a rozsah daňovej úľavy v štáte zdroja.

Popri dvojstranných zmluvách o zamedzení dvojitého zdanenia existujú aj prípady viacstranných spoj-

zmlúv. Z nedávnej minulosti možno spomenúť najmä viacstranné zmluvy podpísané bývalými socialistickými krajinami. Boli to:

- Zmluva o zamedzení dvojitého zdanenia príjmu a majetku fyzických osôb (uverejnená v Zbierke zákonov pod č. 30/1979 Zb.),
- Zmluva o zamedzení dvojitého zdanenia príjmu a majetku právnických osôb (uverejnená v Zbierke zákonov pod č. 49/1979 Zb.).

Spomedzi viacstranných zmlúv na zamedzenie dvojitého zdanenia možno spomenúť aj tieto zmluvy:

- Zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia skupiny Andských štátov (ASEAN) z roku 1971,
- Zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia medzi Dánskom, Fínskom, Islandom, Nórskom a Švédskom z roku 1983.

Právna úprava pre zamedzenie dvojitého zdanenia v Slovenskej republike je obsiahnutá v zákone č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov, a tiež v jednotlivých zmluvách na zamedzenie dvojitého zdanenia. V ustanovení § 40p tohto zákona sa všeobecne rieši vylúčenie medzinárodného dvojitého zdanenia metódou jednoduchého zápočtu. V zmluvách o zamedzení dvojitého zdanenia, ktorými je Slovenská republika viazaná, sa spôsob vylúčenia dvojitého zdanenia rieši metódou jednoduchého zápočtu a metódou vyňatia. Obidve tieto metódy majú ďalšie varianty. Základné zásady použitia jednotlivých metód sú na jednej strane pre daňovníka dôležité, pretože môžu značne minimalizovať platenie dane. Na druhej strane neznalosť metód by mohlo spôsobiť daňovníkom značné problémy, ak by sa mala krátiť ich daňová povinnosť.

Na zabezpečenie jednotného postupu pri uplatňovaní zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia vydalo Ministerstvo financií Slovenskej republiky osobitné usmernenie.[3] Podľa tohto usmernenia daňovníkom s obmedzenou daňovou povinnosťou je fyzická osoba podľa § 2 ods. 3 zákona č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov (ďalej len „zákon o daniach z príjmov"), ktorá na území Slovenskej republiky nemá bydlisko, ani sa tu obvykle nezdržiava, alebo právnická osoba podľa § 17 ods. 3 zákona o daniach z príjmov, ktorá na území Slovenskej republiky nemá sídlo, ktorej plynú príjmy zo zdroja na území Slovenskej republiky, podliehajúce dani z príjmov.

Miestom daňovej rezidencie daňovníka je ten zmluvný štát, v ktorom daňovník podlieha neobmedzenej daňovej povinnosti podľa práva tohto zmluvného štátu, pričom pri jeho určení sa postupuje podľa príslušného článku zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia.

Príjmom plynúcim zo zdroja na území Slovenskej republiky je peňažný alebo nepeňažný príjem podľa § 22 zákona o daniach z príjmov.

Platiteľom dane je osoba, ktorá odvádza správcovi dane daň vybratú od daňovníka alebo zrazenú daňovníkovi a majetkovo za ňu zodpovedá podľa § 5 ods. 3 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov (ďalej len „zákon o správe daní a poplatkov").

Daňovníci s obmedzenou daňovou povinnosťou majú na území Slovenskej republiky daňovú povinnosť vzťahujúcu sa len na príjmy, ktoré tak plynú zo zdroja na území Slovenskej republiky (§ 22 zákona o daniach z príjmov). Ak je miestom daňovej rezidencie daňovníka štát, s ktorým má Slovenská republika uzatvorenú zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia a zabránení daňovému úniku v odbore daní z príjmov (ďalej len „zmluva o zamedzení dvojitého zdanenia"), potom sa pri zdanení a pri vylúčení dvojitého zdanenia postupuje podľa tejto zmluvy.

Z príjmov charakteru dividend, úrokov a licenčných poplatkov plynúcich zo zdrojov na území Slovenskej republiky daňovníkovi s obmedzenou daňovou povinnosťou, ktorý je skutočným vlastníkom týchto príjmov (ďalej len „skutočný vlastník príjmu") uplatní platiteľ dane oslobodenie od dane alebo zníženie sadzby dane vyberanej zrážkou v rozsahu a za podmienok podľa príslušných článkov zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia, len ak je preukázané miesto daňovej rezidencie daňovníka podľa článku 3 tohto pokynu, najneskôr do termínu výplaty, poukázania alebo pripísania úhrady v jeho prospech.

Ak neboli dodržané podmienky pre uplatnenie postupu podľa predchádzajúceho odseku, platiteľ dane zrazí daň vyberanú zrážkou podľa sadzby, ktorú ustanovuje § 36 zákona o daniach z príjmov. Vtedy skutočný vlastník príjmu môže požiadať o vrátenie rozdielu medzi daňou zrazenou podľa § 36 zákona o daniach z príjmov a daňou, ktorá môže byť uplatnená podľa ustanovení príslušnej medzinárodnej zmluvy (ďalej len „daňový preplatok") v súlade s § 45 ods. 3 zákona o správe daní a poplatkov, najneskôr do desiatich rokov od skončenia zdaňovacieho obdobia, v ktorom mu vznikla daňová povinnosť.

Pri podávaní žiadosti o vrátenie daňového preplatku skutočný vlastník príjmu postupuje takto:

a) o vrátenie preplatku dane požiada písomne miestne príslušného správcu dane, ktorým je podľa § 3 ods. 4 zákona o správe daní a poplatkov Daňový úrad Bratislava 1;
b) k písomnej žiadosti priloží potvrdenie zahraničného správcu dane o mieste svojej daňovej rezidencie v čase poberania príjmu;
c) priloží potvrdenie o zaplatení dane (formulár MF SR č. 651–2–97, uverejnený vo Finančnom

[3] Uverejnené vo Finančnom spravodajcovi č. 8/2000 pod č. 51.

spravodajcovi č. 15/1997), ak bolo správcom platiteľa dane vydané, alebo potvrdenie o zrazení a odvedení dane, vydané tuzemským platiteľom dane;

d) uvedie číslo účtu, na ktorý má byť daňový preplatok vrátený, prípadne aj ďalšie identifikačné údaje.

Po obdržaní takejto žiadosti a overení všetkých skutočností Daňový úrad Bratislava 1 zašle sumu daňového preplatku na účet uvedený skutočným vlastníkom príjmu. Pre vrátenie preplatku dane sa použijú primerane ustanovenia § 63 zákona o správe daní a poplatkov.

Uplatňovanie metód vylúčenia dvojitého zdanenia nie je v našej daňovej legislatíve novým prvkom. V súvislosti s daňovou reformou, ktorej výsledkom bola nová daňová sústava, sa táto problematika dostala do popredia, najmä v súvislosti s prechodom od analytického zdaňovania príjmov k zdaňovaniu syntetického a so zakotvením progresívnej sadzby dane.

Slovenská republika je v súčasnosti viazaná tými zmluvami o zamedzení dvojitého zdanenia, ktoré boli uzavreté ešte pred zmenou štátoprávneho usporiadania, t.j. do 31. decembra 1992, a zmluvami, ktoré boli uzavreté po tomto dátume. Okrem toho boli uzavreté niektoré dohody na vykonávanie ustanovení niektorých zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia.[4]

Do konca roka 1998 sa používal termín „dvojaké zdanenie" Od 1. januára 1999 však došlo k zmene používanej terminológie. Podľa oznámenia Ministerstva financií Slovenskej republiky uverejneného vo Finančnom spravodajcovi č. 15/1998 pod č. 83 „Na základe vyjadrenia Slovenskej akadémie vied, Jazykovedného ústavu Ľudovíta Štúra v Bratislave v súvislosti so zdaňovaním treba používať násobnú číslovku ‚dvojitý', pretože cieľom medzinárodných zmlúv je predchádzať zdaňovaniu toho istého príjmu u jedného daňovníka dvakrát." Zmena názvu zmluvy používaného od 1. januára 1999 nemá však žiadny vplyv na obsahovú náplň zmluvy a jej uplatňovanie v praxi.

Prehľad zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia, ktoré boli uverejnené v Zbierke zákonov od roku 1974 do dnešných dní

Prehľad uzatvorených zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia

Zmluvný štát	Publikácia zmluvy v Zb. zákonov	Predmet zdanenia	Zamedzenie daň. úniku
1. Holandsko	č. 138/1974 Zb.	Príjem a majetok	áno
2. Francúzsko	č. 73/1975 Zb.	Príjem	nie
3. Fínsko	č. 134/1976 Zb.	Príjem a majetok	áno
4. Belgicko	č. 24/1978 Zb.	Príjem a majetok	áno
5. Japonsko	č. 46/1979 Zb.	Príjem	nie
6. Rakúsko	č. 48/1979 Zb.	Príjem a majetok	nie
7. Srí Lanka	č. 132/1979 Zb.	Príjem a majetok	áno
8. Nórsko	č. 35/1980 Zb.	Príjem a majetok	áno
9. Švédsko	č. 8/1981 Zb.	Príjem a majetok	nie
10. Cyprus	č. 30/1981 Zb.	Príjem a majetok	áno
11. Španielsko	č. 23/1982 Zb.	Príjem a majetok	áno
12. Dánsko	č. 53/1983 Zb.	Príjem a majetok	nie
13. Juhoslávia	č. 99/1983 Zb.	Príjem a majetok	nie
14. Spolková republika Nemecko	č. 18/1984 Zb.	Príjem a majetok	nie
15. Taliansko	č. 17/1985 Zb.	Príjem a majetok	áno
16. India	č. 77/1987 Zb.	Príjem	áno

[4] Napríklad: Pracovná dohoda uzavretá medzi Ministerstvom financií Slovenskej republiky a Ministerstvom financií Talianskej republiky podľa ustanovení o výmene informácií vyplývajúcich zo Zmluvy medzi Československou socialistickou republikou a Talianskou republikou o zamedzení dvojakého zdanenia v odbore daní z príjmu a o zabránení daňovému úniku (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 22/1998 Z.z.).

17. Čína	č. 41/1988 Zb.	Príjem	áno
18. Grécko	č. 98/1989 Zb.	Príjem	áno
19. Brazília	č. 200/1991 Zb.	Príjem	áno
20. Nigéria	č. 339/1991 Zb.	Príjem a majetok	áno
21. Veľká Británia	č. 89/1992 Zb.	Príjem a majetok	nie
22. bývalé čl. štáty RVHP: fyzické osoby	č. 30/1979 Zb.	Príjem a majetok (fyzické osoby)	nie
23. bývalé čl. štáty RVHP: právnické osoby	č. 49/1979 Zb.	Príjem a majetok (právnické osoby)	nie
24. Tunis	č. 4191992 Zb.		
25. Kanada	č. 527/1992 Zb.	Príjem a majetok	áno
26. Luxembursko	č. 227/1993 Z.z.	Príjem a majetok	áno
27. Česká republika	č. 229/1993 Z.z.	Príjem a majetok	
28. USA	č. 74/1994 Z.z.	Príjem a majetok	áno
29. Maďarsko	č. 80/1996 Z.z.	Príjem a majetok	áno
30. Poľsko	č. 95/1996 Z.z.	Príjem a majetok	
31. Rumunsko	č. 105/1996 Z.z.	Príjem a majetok	áno
32. Ukrajina	č. 173/1997 Z.z.	Príjem a majetok	áno
33. Chorvátsko	č. 220/1997 Z.z.	Príjem a majetok	nie
34. Ruská federácia	č. 31/1998 Z.z.	Príjem a majetok	nie
35. Švajčiarsko	č. 127/1998 Z.z.	Príjem a majetok	nie
36. Turkmenistan	č. 100/1999 Z.z.	Príjem a majetok	nie
37. Turecko	č. 90/2000 Z.z.	Príjem	nie
38. Austrália	č. 157/2000 Z.z.	Príjem	áno
39. Lotyšská republika	č. 317/2000 Z.z.	Príjem a majetok	áno
40. Malta	č. 318/2000 Z.z.	Príjem	áno
41. Izrael	č. 327/2000 Z.z.	Príjem a majetok	áno
42. Írsko	č. 365/2000 Z.z.	Príjem a majetok	áno

Dvojstranné zmluvy obmedzené na zdanenie príjmov z leteckej dopravy

Švajčiarsko	č. 8/1963 Zb.	Oslobodenie príjmov a hnuteľného majetku podnikov leteckej dopravy od zdanenie
Egypt	výmena nót z 10. 8. 1966	Oslobodenie príjmov podnikov leteckej dopravy od zdanenia
Irak	č. 115/1976 Zb.	Oslobodenie príjmov leteckej dopravy a ich zamestnancov od zdanenia
Alžírsko	č. 113/1987 Zb.	O zamedzení dvojakého zdanenia príjmov z využívania medzinárodnej leteckej dopravy

Na záver možné konštatovať, že širšie uplatňovanie mechanizmu zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia je určitým predobrazom širšie uplatňovanej integrácie európskych krajín na kvantitatívne aj kvalitatívne širšej báze. Súčasná akcelerácia integračných procesov svedčí o tom, že ešte existuje časový priestor na zjednodušenie vzájomných hospodárskych a finančných vzťahov tuzemských a zahraničných subjektov, a to aj nad rámec jestvujúcej a konštituujúcej sa európskej integrácie.

Literární konzum jako zdroj právních informací

Pavel Hungr

Romány D. Hammetta mě poučily
o povaze moderní společnosti víc
než rozsáhlá pojednání.

(L. Aragon)

1. POZNÁVÁNÍ PRÁVA

Poznatky o právu, tj. o jeho existenci, tvorbě a realizaci, tvoří svébytnou skupinu společenských informací – právní informace. Jsou prostředkem přímého nebo zprostředkovaného *poznávání práva*, které probíhá na různých úrovních – od povědomého pocitu působení závazných a státem vynutitelných pravidel chování k vědomí existence platného práva a záměrnému, situačně účelovému nebo více či méně systematickému získávání poznatků o jeho konkrétní normativní podobě, přes osobní zkušenosti s jeho realizací až k pochopení práva jako hodnotově mocenského systému norem.

Všechny prvky formování tohoto dlouhodobého procesu jsou spojeny s *psychickými mechanismy* získávání, zpracovávání a uchovávání informací, tak jak se projevují v životě člověka, občana (v roli individua nebo člena sociální skupiny). Nicméně z množství každodenních podnětů se součástí aktuální zkušenosti a psychickým regulátorem právního (protiprávního) chování stává jen jejich část. Organizace vnímání je totiž závislá na mentální připravenosti subjektu (determinované předcházejícími zkušenostmi s právem), na hodnocení konkrétní normy – s ohledem na naléhavost osobní potřeby, jakož i na momentálním psychickém stavu v dané situaci. Jinak řečeno, jde o *vztahový rámec*, který se projevuje „jako určitá zaměřenost vnímání a vyhodnocování pod vlivem minulé zkušenosti."[1]

V prostoru vztahového rámce jedinec reaguje na působící podněty, vzhledem ke vztahovému rámci si integruje či diferencuje okolní svět. Dá se říci, že vztahový rámec slouží člověku jako brýle k vnímání reality. Tato realita může být ovšem nejen „živá", ale i fiktivní, vnímaná např. během sledování smyšlených příběhů v kině, televizi a divadle nebo *při četbě literárních děl.*

1.1 PRÁVNÍ INFORMACE A LITERATURA

Uznáme-li *fiktivnost* za jeden z rysů, které literaturu charakterizují jako formu umění, odlišujeme ji tím současně od všech ostatních literárních výtvorů – odborných, publicistických, popularizačních. *Beletrii*[2] lze z tohoto hlediska vymezit jako *zvláštní* způsob informačního transferu, který vede k témuž cíli jako ostatní formy poznání. Fiktivní příběh zprostředkovává poznání tím, že přináší určité *informace*, ale navíc – na rozdíl např. od vědeckého rozboru – transformuje i *emoce*. Nebo naopak – přenáší zejména emoce, ale může přinášet i např. právní informace. Zvláště pak ty, které se týkají *realizace práva*, tj. oblasti, v níž každodenně dochází ke křížení emocionálních a racionálních prvků. Emoce navozuje poznatek – poznatek navozuje emoci.

Výběr formy literární komunikace je bezprostředně závislý na jazykovém stylu, podle něhož čtenář inklinuje k tomu či onomu žánru. Ve srovnání s jazykem typickým pro odborný právní styl (*jazyk práva*) se beletristický jazyk může jevit jako informačně nedostatečný. Je plný dvojznačností, homonym či iracionálních kategorií, je prosycen historickými nahodilostmi, vzpomínkami a volnými asociacemi. Je zkrátka vysoce *konotativní*. Není pouze referenční – má i svou expresivní stránku, tzn. sděluje naladění a postoj postav, atmosféru situací a podobně. Navíc nevyjadřuje jen to, co říká – používá náznaků, symbolů, ponechává otevřené otázky.

Přesto je beletristický jazyk pro většinového čtenáře srozumitelnější než jazyk právních předpisů, příruček a publikací. Pro běžného občana jsou právnické formulace, odborné termíny a obecné hypotézy právních norem nezáživné, nesrozumitelné, složité, nepřístupné. Poznatky zprostředkované ve fiktivních příbězích jsou mu empiricky bližší, lépe představitelné, lehčeji osvojitelné. Navíc, literární jazyk nás, juristy i laiky, často přiměje, „abychom ostřeji vnímali to, co vidíme" v reálu.[3]

Dovednost, s níž umění artikuluje to, co se v mysli recipientově podobá jeho vlastní zkušenosti či reflexi, mu dává potěšení z poznání (vnějšího světa i sebe

[1] Homola, M.: Motivace lidského chování, Praha 1972, s. 125.

[2] Pod tento pojem zahrnuji všechny hodnotové úrovně – od tzv. konzumní literatury přes díla středního proudu (midcult) až po prózu nejvyšší umělecké kvality.

[3] Wellek, R. – Warren, A.: Teorie literatury, Votobia, Olomouc 1996, s. 45.

sama), navíc mu může poskytnout – jde -li o „lehčí" žánr – příjemné rozptýlení. Čas věnovaný četbě beletrie tak může přispívat nejen např.k vytváření či tříbení individuálních hodnot a vzorů, ale i k *poznávání* života různých sociálních vrstev a skupin, organizace a způsobu fungování společenských institucí a jevů nebo mechanismu působení sociálních norem, zvláště pak mravních, právních, náboženských...

V doslovu k románu Prezydent Krokadýlů[4] srovnává překladatel J. Zábrana toto dílo s „tlustou a učenou sociologickou studií" o kriminalitě mladistvých (The Harlem Family): *Nebude mi to snad vyčítáno jako cynismus, když se přiznám, že mě všechny ty složité statistiky nakonec znudily, a že jsem po necelé stovce stránek knihu odložil, aniž ve mně vzbudila obzvláštní zájem o osudy černošských rodin v Harlemu.* Zatímco odborné dílo překladatele zanechalo „chladným", Millerův tematicky stejně orientovaný román jím „otřásl".[5]

Zobecníme-li uvedený příklad, lze vyslovit předpoklad, že čtenáři beletrie jde, na rozdíl od čtenáře vědecké monografie, především o vlastní vjemy a pocity – nikoli o bádání. V tom tkví esence *zvláštnosti* komunikačního procesu, v němž funkci média plní beletristické dílo.

Beletrie se tedy může zabývat stejnými problémy jako věda – ovšem s použitím specifických postupů.[6] Ty mohou vést i k závěrům, které jsou výstižnější a srozumitelnější než vědecké teze. Fiktivní příběh vytváří ideální rámec pro optimální kombinaci obecného s jedinečným, typického s individuálním – ukazuje, jak se promítá „typ v individuu či individuum v typu".[7]

Duke, hlavní postava Millerova románu, představuje typ, který je možno chápat jako to, co se v uměleckém díle dočasně skrývá za fikcí singularity. Tu čtenář přijímá jako realitu, kterou není nutno ověřovat právě proto, že je seznámen s „pravidly hry" tohoto způsobu sdělování. Fiktivnost materie, z níž čtenář své poznatky a emoce čerpá, pozbývá důležitost. Okolnost, zda se Dukův příběh opravdu udál, ztrácí na významu. Podstatné je, že čtenář popisované situace a děje prožívá jako skutečné, jako kdyby je on nebo někdo jiný (blízký či vzdálený, známý či neznámý) opravdu prožil, respektive mohl prožít – v poměrech, ve kterých žije. Myšlení a chování „prezydenta" bandy černých mladistvých delikventů „...v člověku uvolní víc citu než sebeútočnější rétorické kvílení...".[8] Účinnost komunikačního procesu je přitom umocňována bezděčností, s níž čtenář recipuje (a prociťuje) obsah vnímané fiktivní reality literárního děje.

2. LITERÁRNÍ KONZUM

To, co bylo řečeno o charakteru beletristického sdělování, se v plné míře vztahuje i na tzv.*konzumní literární žánry*, z nichž je mnoha čtenáři vyhledávána detektivka nebo právnický thriller. Efekt jejich sdělnosti je zvýrazněn relativně širokým čtenářským okruhem, přitažlivostí napínavého příběhu, srozumitelností jazyka, reálností kulis i postav.

Nejobecnější sdělení, vnímané (alespoň podvědomě) každým příznivcem románů s kriminální a juristickou tematikou, je to, že *právo existuje* a jistým způsobem *funguje*. Z hlediska charakteru konkrétnějších právních informací, které oba příbuzné žánry přinášejí, jde především o poznatky z oblasti kriminalistiky, trestního práva hmotného i procesního, sociologie a psychologie práva, ale i z jiných, návazných oborů.

2.1 DETEKTIVKA

Styl *detektivky* je určován fiktivitou příběhu a dominantní orientací na metody a průběh pátrání po *neznámém* pachateli známého zločinu. Pilíře detektivky proto tvoří zločin s tajemstvím a postava (myšlení a jednání) *detektiva*.[9]

2.1.1 UČEBNICE ANGLOAMERICKÉHO PRÁVA

Nejvýraznější zastoupení na českém knižním trhu měla a má, zcela zaslouženě, detektivka anglická a americká. Právě jejím prostřednictvím může zdejší čtenář získat rámcovou představu o základních institutech anglického nebo (severo)amerického systému práva, o anglosaské právní kultuře.[10]

Institucí, s níž při pátrání po pachateli zločinu přichází hlavní hrdina, reprezentant spravedlnosti, nejčastěji do styku, je **policie**. V nezbytných vzájemných vztazích se vyskytují rozporuplné prvky spolupráce i konkurence, oboustranné nedůvěry i osobních sym-

[4] MILLER, V.: Prezydent Krokadýlů, Odeon, Praha 1990.

[5] ZÁBRANA, J.: Millerova harlemská balada a jak jsem ji překládal, in opus v pozn. č. 4, s. 220.

[6] Toto tvrzení dokládá množství literárních děl z různých historických údobí. Lze uvést např. klasické romány CH. DICKENSE, H. DE BALZACA, E. ZOLY, F. M. DOSTOJOVSKÉHO, moderní literární sondy A. HUXLEYE nebo G. ORWELLA, ale i verneovky a celý žánr sci-fi.

[7] WELLEK, R.–WARREN, A.: cit. dílo, s. 43.

[8] ZÁBRANA, J.: cit. dílo, s. 220.

[9] Podrobnější rozbor tohoto žánru viz např. in ŠKVORECKÝ, J.: Nápady čtenáře detektivek, AIEP, Praha 1990, GRYM, P.: Sherlock Holmes a ti druzí (Čtení o detektivech a detektivkách), Vyšehrad, Praha 1988, HRABÁK, J.: Napínavá četba pod lupou, ČS, Praha 1986, CIGÁNEK, J.: Umění detektivky. O smyslu a povaze detektivky, SNDK, Praha 1962.

[10] Z řady amerických autorů uvádím např. P. CHEYNEYHO, E. S. GARDNERA, D. S. HAMMETTA, A. HAILEYHO, R. CHANDLERA, ED MCBAINA, TH. PERRYHO, E. QUINNA, P. QUENTINA, R. T. STOUTA z anglických pak např. A. CHRISTIE, M. INNESE, P. MACDONALDA, D. L. SAYERSOVOU, J. HARVEYE. Z jejich románů pocházejí níže uvedené demonstrativní ukázky.

patií, despektu i uznání: *Každý soukromý fízlík chce hrát s policií na rovinu. Jenomže někdy je dost těžký zjistit, jaká pravidla tahle hra vlastně má. Někdy policii nedůvěřuje, a plným právem. Někdy se zkrátka dostane chtěj nechtěj do maléru a musí se z toho vyhrabat, jak nejlíp umí,* říká detektiv. A naproti tomu policista: *Vy koumesové s licencema soukromej fízlů, abyste zatloukali, co se dá, abyste rejdili sem a tam a vířili prach, kterej pak my musíme vydejchat. Abyste nám zatajovali důkazy a šili na nás boudy, který by prokouklo i nedonošený nemluvně!* Právě proto je v každé detektivce věnována pozornost, nejen pátracím metodám detektiva, ale i způsobu práce policistů, vadám i úspěchům polciejního vyšetřování.

Relativně častý je podrobný, až dokumentární popis **kriminalistických technologií**, např. ohledání místa činu (*Začal fotografovat mrtvý pár, z každého úhlu tři záběry:celek, polocelek, detail...Rovněž pořídí podrobný náčrt místa činu, který se přenese do speciálně naprogramovaného počítače.*), daktyloskopie (*Poprašovala dřevěný povrch černým grafitovýmn práškem smíšeným s železnými pilinami a pak otírala magnetickým štětečkem. Směs přilnula k vlhkosti, lipidům, aminokyselinám, solím a dalším chemickým sloučeninám, z nichž se skládají otisky prstů. Jejich kvalita závisí na charakteru kůže, teplotě či znečištění rukou.*), laboratorních metod *(Nabíral krev do zkumavek z kaluže kolem každé oběti. Později se porovnají s krví odebranou při pitvě. Pokud by se krevní skupiny lišily, mohla by krev z kaluží patřit útočníkovi...)* nebo soudní pitvy. V románech z posledního dvacetiletí se často vyskytují také instruktivní pasáže týkající se nových snímacích i vyhledávacích postupů umožněných elektronizací a počítačovou technikou.

Významnou složkou pátrání je i choulostivá **práce s donašeči**: *Transakce se odbývá na bázi čistě obchodní výměny – informace za peníze.* Nejde to bez jisté míry oboustranné důvěry, přestože se jedná o vztah mezi lidmi,*kteří se nemají kdovíjak v lásce.* V průběhu policejního vyšetřování je relativně častá i **kooperace** (takřka vždy problematická) různých strukturálních úrovní **vyšetřovacího aparátu**: *Naše sledovačka viděla Waringovou a mysleli si, že ti chlapi, co byli s ní, jsou z FBI, a FBI si myslela, že to jsou naši...S kým ještě budeme mluvit? Se všemi pracovníky FBI a ministerstva spavedlnosti...a taky je tady inspekce ministra!*

Autoři detektivek, jejichž hlavní postavou je **detektiv–policista** (v USA např. Ed McBain, T. Perry, v Anglii mj. J. Harvey) čtenářům přibližují i osobnost „strážců zákona" – připomínají, že také policista je člověk, jehož profesionální výkonnost mohou ovlivňovat každodenní starosti: *...přetrvávaly pověsti, že má problémy doma, divoké hádky s Debbie, dokonce snad nějaké potíže, co se týče Debbie a dítěte.* Nebo: *Chodíval po práci pít, ale uvážíme-li okolnosti, nepřesahovalo to běžný průměr. Pokud se mu život začínal sypat, aspoň o tom nevykládal v kantýně.* Čtenář je navíc štědře zahrnován informacemi o prostředí, v němž policisté pracují: *Hned za dveřmi seděl za vysokým stolem dozorčí seržant...Na jednom konci chodby byla šatna. Na opačném, oddělená od chodby laťkovou přepážkou, byla služebna detektivů. Mezi šatnou a služebnou se nacházely dvě lavice, spisovna, pánské záchodky a místnost označená nápisem VYŠETŘOVNA... Na stěně visela tabulka s rozpisy směn. Vedle stolu stály skříně s šanony...Několik dalších policistů sedělo u svých stolů a dokončovalo ranní dávku papírování, která předcházela započetí vlastní práce.*

V amerických detektivkách hojně vystupují i **soudci a advokáti**. (*V běžných případech, kdy nesoudila porota, byl soudce Egan zdvořilost sama, když však byla soudní síň plná obecenstva, když byla přítomna porota, byl soudce ...úmyslně hrubý. Jakožto chytrý politik se už dávno naučil, že lidé mají rádi, když ovládá soudní síň a prohání právníky. Právníci ho nenáviděli, ale voliči zbožňovali.*) Některé výroky mohou znít velmi aktuálně i pro českého čtenáře: *Stěžujeme si na to, že jsou naše soudy přetíženy. Porotci, svědkové i strany si stěžují na zpoždění a tady máme takovou situaci, že se od soudu vyžaduje poshovění prostě jenom na základě lékařského vyšetření... Soud nebude uznávat vysvědčení dr. Doyla...*

Nezřídka se objevují i nelichotivé a skeptické názory na prestiž práva, respektive těch, kteří je reprezentují: *Existuje přece něco jako právo...Nechte lidi, kteří mají zjednat cestu právu, ať se pustí do své špinavé práce. Ať se do toho dají advokáti. Oni píšou zákony, aby je jiní advokáti mohli rozcupovat před jinými právníky, kterým se říká soudci, aby jiní soudci mohli říct, že ti první soudci se spletli, a aby Nejvyšší soud mohl říct, že se spletli ti druzí. Jistě jistě. Něco jako právo existuje. Vězíme v tom až po uši. Je to dobré nanejvýš k tomu, že z toho mají advokáti živobytí. Co myslíte, jak dlouho by vydrželi gangsterští hlaváči, kdyby jim advokáti neradili, co mají dělat?* Jsou však i jiné názory na profesionální etiku advokáta: *Když zastupuju nějakého člověka, tak se za něj rvu... Právník nemá poměřovat své bojové schopnosti nebo své služby velikostí svého výdělku.*

Zvláštní postavení zaujímá **žalobce, státní návladní, prokurátor**, tj. juristická funkce spojená mnohdy (v USA) s ambicemi politické kariéry: *Většina záběrů z procesu se soustřeďovala na mladého a arogantního žalobce, který nosil tmavý oblek a při úsměvu předváděl dokonalý chrup. Nebylo pochyb, že se nadechuje k velkolepé politické kariéře. Dobře vypadal, měl hezké vlasy, správný výraz, sytý hlas, uměl volit slova a dokázal si získat pozornost kamer.* Nelze se proto divit, že vystupování žalobce obsahuje, vedle právnických faktorů i prvky politického programu: *Musíme lidi učit ostražitosti, aby se snížila pravděpodobnost, že se stanou oběťmi zločinu, a zároveň musíme působit na občany, zejména na děti a mládež, aby se nedali zlákat ke zločinu. Občané musí vědět, že po tom, kdo krade, loupí, znásilňuje, zakládá požáry nebo vraždí, intenzív-*

ně pátráme s využitím stále dokonalejších technických prostředků a že takové lidi čeká přísný trest...

Módním trendem současných detektivek je – vedle tradičních nepřímých, z myšlení a vyjadřování postav vyplývajících poznatků a informací právního charakteru – i věcný, takřka **odborný popis**. Tak se lze setkat s odstavci, které připomínají úryvek z právnických skript: *Základní úkol velké poroty je prostý: rozhodnout, zda předložené důkazy postačují, aby dotyčný mohl být obžalován ze zločinu. Některé velké poroty plní i další funkci – řídí vyšetřování tam, kde je místní správní systém zkorumpovaný nebo špatně funguje... Na rozdíl od vlastního soudního procesu jedná velká porota překvapivě neformálně. Soudce je sice k dispozici, ale zřídka se účastní zasedání. Jeho povinností je sestavit porotu a vzít její členy pod přísahu, obvykle na půl roku. Jmenuje předsedu, místopředsedu a tajemníka. Soudce na požádání poskytuje právní rady a přijímá po skončení jednání rozhodnutí poroty.*

V podobných ukázkách bychom mohli pokračovat ještě dlouho. Zejména detektivky „made in USA" jsou vskutku supervýživnou informační konzervou. Vnímavý čtenář se dovídá, jaké postavení má *šerif*, jakou roli v případech vraždy sehrává *koroner*, kdo je to *solicitor*, jakým způsobem *rozhoduje soudce*, jaké jsou rozdíly ve funkci *malé a velké poroty*, kdy lze u soudu přistoupit k *výslechu kontrolnímu nebo křížovému*. Řada příznivců detektivních příběhů by dokázala odpovědět na otázky (ošidné i pro leckteré studenty právnických fakult) týkající se angloamerického právního systému: jak a kdo vydává *zatykač*, čím se zabývají *zajišťovací společnosti*, jaké jsou fáze a *procesní pravidla vyšetřování, zatýkání a soudního jednání*, jak se v soudní praxi operuje *s judikáty–precedenty nebo obyčejovými normami*. V případě speciálního zájmu se lze podrobně seznámit s *vězeňskými podmínkami* obecně, s celou smrti pak zvláště (včetně závěrečné exekuce). Při četbě lze narazit na instituty normativně upravené i v českém právu, byť v jiném systémovém rámci, např. *kauci, trestní oznámení, samosoudce*.

2.1.2. INFORMACE O EVROPSKÉM PRÁVU

Ve srovnání s angloamerickou detektivkou je *evropská detektivka* v mnohém komunikačně odlišná, mj. i proto, že reflektuje ve svém příběhu *jinou právní kulturu*, jiný systém tvorby a realizace práva. Navíc je, s ohledem na zvláštnosti sociálních vztahů v té či oné části Evropy, obsahově diferencovaná. Tak např. italská detektivka je charakteristická tím, že transformuje informace o práci policejních a justičních složek v podmínkách systematického tlaku mafiánských struktur (vysoká míra korupce, fyzická likvidace neúplatných apod.).[11] Pro skandinávskou detektivku je zase typické, že se autoři pokoušejí prostřednictvím spojení prvků „vážné" literatury a detektivky o kritiku sobectví, bezohlednosti a dalších amorálních vlastností, které se ukrývají pod uhlazenou fasádou „severského" životního stylu.[12]

Ze západoevropských detektivů je pravděpodobně nejznámější komisař Maigret z románů G. Simenona.[13] Na rozdíl od amerických „tuhých" chlapíků se svérázným, leč výrazným sociálním cítěním (Sam Spade, Nick Charles, Ned Beaumont, Phil Marlowe, Nero Wolfe aj.), je „obyčejným" policistou, který společenským a dobovým atributům nevěnuje žádnou velkou pozornost. O právním systému, státním mechanismu, sociálních rozdílech či politických vztazích se čtenář mnoho nedoví – Maigret to vše prostě bere na vědomí jako daný rámec výkonu své profese. Jeho pátrání směřuje k psychologickým aspektům osobnosti toho, kdo zločin spáchal, i těch, které tak či onak zasáhl. (*Pokouším se o to, abych člověka oloupával jako cibuli a tak se dostal co nejblíže k jeho pravdě.*)

Od chladných kalkulantů anglického střihu (H. Poirot, slečna Marplová, lord Wimsey a j.) se zase liší tím, že vedle logiky spoléhá i na intuici, na důvěrnou znalost lidí a jejich prostředí: *Netušil, že právě takováhle bude jednou jeho metoda a že až bude sám velitelem brigády, půjde občas ještě „na stojku", osobně bude podezřelého sledovat na ulicích a čekat celé hodiny v nějaké hospůdce. Podvolovat se své mánii jít očichat prostředí, v kterém lidé žijí, aby jim líp rozuměl.*

Svébytným vývojem procházel *český* detektivní žánr. Svůj rozkvět prožíval v meziválečném a raně poválečném období. Z této doby jsou díla, která mohou i dnešnímu čtenáři poskytnout řadu informací např. o tehdejší organizaci policie, respektive četnictva, soudů a státního zastupitelství, o kriminalistických metodách a technických možnostech (*...bylo třeba prověřit na dva tisíce vydaných pasů. Komisař měl k tomu účelu přiděleno několik civilních strážníků, pomáhali mu také úředníci z pasového a popisného oddělení...*), o existenci a významu porotního líčení (*...celému procesu přihlížela porota složená z dvanácti mužů a ani jedné ženy, mužů, kteří seděli mlčky...*), o trestu smrti (*...tehdy se trestem smrti neplýtvalo a jakákoli i nepatrná příznivá okolnost byla s to překlenout hrozivou propast mezi smrtí provazem a doživotním žalářem.*) a jeho výkonu: *Na úzkém vězeňském nádvoří se shromáždilo několik mužů v černém oděvu. Byl tu předseda soudu, státní zástupce, obhájce, lékař, štábní kapitán*

[11] Mezi nejznámější autory náleží: C. Fruttero, F. Lucentini, M. Felisatti, F. Pittoru, L. Machiavelli.

[12] Viz např. romány P. Qruma, A. Bodelsena nebo známé autorské dvojice M. Sjöwallová – P. Wahlöö.

[13] Níže uvedené citáty převzaty ex: Simeon, G.: Třikrát Maigret. Odeon, Praha 1976.

...a s ním několik četníků v uniformách. Byl tu předseda poroty..., a byl tu také komisař, který se dostavil, aby svoji práci odevzdal Bohu.[14]

V padesátých letech byla detektivka v Československu umrtvena oficiálním pojetím zločinnosti, z něhož vyplývalo, že obecná kriminalita je **přechodným** důsledkem buržoazních přežitků ve vědomí lidí, přičemž vražda (základ detektivního žánru) je jevem výjimečným – sama podstata socialistické společnosti vylučuje jiné než ryze psychopatologické motivy.[15]

Teprve v šedesátých letech se objevují noví autoři s dobře napsanými fiktivními příběhy, opět se objevuje postava Detektiva, tentokrát v podobě, sympatického kriminalisty Veřejné bezpečnosti (např. J. Škvorecký „stvořil" poručíka Borůvku, V. Erben zaujal se svým kapitánem Exnerem). V posledním dvacetiletí dominují mezi tvůrci kvalitní detektivní prózy ženy (H. Prošková, E. Kačírková). O českém právním systému se však čtenář z jejich románů příliš nedoví – v duchu evropské tradice je detektivní pátrání kombinováno s psychologickou analýzou postav.

2.1.3 ORIENTÁLNÍ PRÁVO

Detektivní příběhy se však neodehrávají pouze v podmínkách angloamerického, respektive kontinentálně evropského systému práva. Český čtenář může poznávat i *orientální právní kulturu*, byť překladů původních děl z této oblasti je bohužel pomálu.[16] O to více jsou populární romány nizozemského autora R. van Gulika, jenž rozvíjí fiktivní děj detektivních příběhů na základě historického materiálu, dokumentujícího čínskou realitu v 7. století našeho letopočtu. Nevyhýbá se ani bizarním prvkům a nadpřirozeným úkazům, avšak na rozdíl od tradiční čínské literatury utajuje pachatele až do závěru příběhu.[17]

Komunikační přínos van Gulikových detektivek, respektive nemnoha do češtiny přeložených detektivních románů japonských a čínských autorů, je mimořádný. Řadový občan si prostřednictvím poutavého čtení formuje představu o existenci právní kultury, jejíž prvky přežily čtyři tisíciletí. Co všechno se dovídá?

Soudcové vykonávali (s pomocí svých stálých pomocníků) i funkci vyšetřujících orgánů. **Orgány, činné při vyšetřování**: strážníci ve městech, ohledač mrtvol, policie, městský prefekt. (*Musím vědět, kde a jak ho strážníci našli. A chci si též prohlédnout zprávu ohledače mrtvol. Zajdi k soudu a vyslechni prefekta, ohledače mrtvol a muže, kteří mrtvolu našli.*) Zvláštní status měla policie vojenská: *byla obvykle velmi výkonná, přestože její metody byly ve srovnání s metodami civilních úřadů velmi drsné.*

Vedle „hmotněprávních" norem existovaly i **normy procesní** (*„V zákonné lhůtě, Siao," řekl soudce Ti, „uvalíte na Weje žalobu pro předem plánovanou vraždu."*) V každém příběhu je odhalování zločinu korunováno doznáním pachatele, bez něhož nemohl být odsouzen. V případě nutnosti je proto používáno i fyzického nátlaku, včetně využívání velmi drsných metod – v souladu s tehdejší zásadou, umožňující k vynucení doznání použít i mučení.

Soudní proces se konal v soudní dvoraně, přičemž existovaly soudní orgány civilní a vojenské. Znaky úřadu soudce: *obřadní roucho, hranatá čapka se stuhami, úřední nosítka.* Obvinění i svědci byli vyslýcháni vkleče. (*Pak oba předstoupili před lavici a poklekli na kamennou dlažbu.*)

Čtenáře zaujme i zvláštní **význam pečetí** jako průkazu identity osoby a potvrzení pravosti dokumentů. To se ovšem v popisované době týkalo pouze horních vrstev společnosti. Funkci pečeti u příslušníků nižších vrstev plnil otisk palce, jejž lze považovat za svérázný předobraz mnohem pozdější „evropské" disciplíny – daktyloskopie.

Tresty byly velmi přísné, nejen svou formou, ale i svým provedením. Trest smrti – z hlediska dnešního evropského pohledu neuvěřitelně častý – se prováděl obvykle stětím, v některých případech, např. u traviců, cizoložnic nebo v případě zločinů považovaných za „urážku Veličenstva", se však postupovalo metodou „vleklé smrti". (*Normálním popravčím trvá procedura jen dvě nebo tři hodiny, ale ti palácoví dokážou, jak jsem slyšel, udržet svou oběť při životě několik dní.*)

Rozšířenou orientální zvláštností je **sebevražda** jako specifická forma osobního trestu, jehož realizace je současně formou úniku před hrozbou hanby spojené s uplatněním spravedlnosti práva.(*...vyňal z křišťálové nádobky zátku a její bezbarvý obsah vlil do šálku s čajem. Jedním douškem šálek vyprázdnil, opřel se v lenošce a jeho ruce s vystouplými žilami sevřely opěradlo.*)

Kriminalita byla značná a pestrá. Zahrnovala nejen klasické spektrum složené z krádeží, loupeží, pašeráctví, podloudnictví, přepadení, cizoložství, podvodů a vražd, ale i vzpouru proti vrchnosti, lichvu, kvetla i politická korupce a delikty spojené s bojem o moc mezi aristokracií. V orientální detektivce se setkáváme nejen se zloději, vrahy, násilníky, prostitutkami či podvodníky všemožných oborů a sociálního postavení, tak jak je známe i dnes, nýbrž i s exotickými posta-

[14] Citace ex ŠTEFL, J.: Vražda ze zdvořilosti, Blansko, 1946. K nejznámějším autorům tohtoto údobí náleží ovšem E. VACHEK a E. FIKER.

[15] Nečetné „detektivky" té doby většinou reflektovaly reálný případ – výchovným stylem a morálně–ideologickou pointou spíše připomínaly reportáž nebo soudničku.

[16] Viz např. Š'JU–KCHUN: Příběhy soudce Paoa. Vyšehrad, Praha 1989.

[17] Např. in VAN GULIK, R.: Třikrát soudce Ti, Odeon, Praha 1990. Odtud i citace v této části.

vami (např. vilný mnich, zákeřný eunuch nebo vysoce postavený hodnostář) ovládanými zničující vášní pro ženy, peníze či moc, jakož i s prohnanými cizinci (zejména arabského původu).

Rozmanité jsou i způsoby, jimiž se vraždí a usmrcuje. Snad nejčastější je otrava jedem, nezřídka se používá meče či jiné bodné zbraně, dále je to utopení, pád z výšky, uškrcení (rukou, šátkem, holí aj.). Na dálku se používá vrhačských a nehlučných zbraní (např.otrávený oštěp), svou roli sehrávají i vycvičená zvířata (psi, medvědi, hadi).

Již v té době existovala zločinnost, které dnes říkáme „organizovaná", a to včetně **„praní špinavých" peněz**. (*Ano, pan Lang Liou je přesně ten typ darebáka, s nímž jsem očekával potíže. Víte, je to šéf všech nevěstinců a heren v jižní části této provincie. Zorganizoval je do jakéhosi tajného cechu, který se nazývá Modrá liga. Kromě toho je Lang taky tam dole na jihu majitelem velké firmy, která obchoduje s hedvábím, ale tu má jen proto, aby mu dodala vážnosti. Obvykle se drží v mezích zákona a daně platí dochvilně. Není to dávno, co měl spoustu nepříjemností se svou konkurencí, s tak zvanou Rudou ligou, která řídí herny a bordely v sousední provincii.*).

Zdá se, že také **kriminalita „bílých límečků"** nevznikla ani v Americe, ani v Evropě. (*„Ne, pane," pravil zasmušile, „v tom se mýlíte. Naprosté zabezpečení v této oblasti před menšími kriminálními živly činí z ní pravý ráj pro ty velké. Dejme tomu, že byste byl bohatý úřednický podvodník s mnoha osobními nepřáteli. Kde jinde než tady byste mohl klidně trávit svůj čas? "*) Mezi úředníky byla rozšířena zejména **úplatnost**. (*Jestli zkorumpovaný dvořan nebo demoralizovaný úředník ho chce zneužít pro něco protizákonného, znamená to, že on, soudce, se někde provinil proti ideálům cti a spravedlnosti, podle nichž vždy chtěl žít, a proto plně zasluhuje bezectnou smrt...*) Přes tvrdé tresty však bylo, podobně jako dnes, málo odhalených případů, protože uplácení byli většinou dostatečně mocní, aby uchránili sebe i toho, kdo uplácel.

Z mnoha pasáží si čtenář může udělat poměrně jasnou představu o organizaci a fungování **státního mechanismu** v tehdejší Číně. Absolutní a nedotknutelnou špičkou byla císařská rodina v tom nejširším slova smyslu. O realizaci císařských nařízení se staralo početné úřednictvo – od centrální až po místní úroveň. Existovala překvapivě přesná **evidence obyvatelstva**, a to prostřednictvím tzv. desítkářů – každý měl na starosti deset domů, s přehledem o přicházejících či odcházejících osobách.

V místě, kde byl palác některého z příslušníků císařské rodiny vládl zvláštní režim: *... vzpomněl si, že je ve zvláštní oblasti, která podléhá přísným bezpečnostním opatřením, a že se proto musí hlásit okamžitě po příchodu na velitelství gardy.* Také systém státních orgánů byl jiný než v ostatních městech: *Nejvyššími vládce zde jsou tři úředníci, dva civilní a jeden vojenský. Hlavní eunuch zodpovídá za Třetí princeznu, její dvorní dámy a celý jejich ženský doprovod. Dále máme správce paláce, který je zodpovědný za zbytek personálu, celkem jde asi o tisíc osob.*

Vedle informací z oblasti trestního práva, kriminalistiky a státovědy obsahuje orientální detektivka řadu zajímavých informací také o **rodinném právu** vyrůstajícím na bázi patriarchálního polygamního manželství. Z kontextu na čtenáře dýchne poznání, že charakteristickým rysem rodiny byl velký počet dětí, který budil úctu zejména tehdy, když převažovalo mužské pohlaví. Postavení žen určoval princip rovnoprávnosti všech dětí v domě narozených – každé dítě bylo z právního hlediska legálním dědicem svého otce, pána domu. Z toho ovšem vyplýval zásadní požadavek jistoty otcovství dítěte. Ten právo vymezovalo i zajišťovalo mj. trestem smrti při prokázaném cizoložství manželky.

2.2 PRÁVNICKÝ THRILLER

Základem *právnického thrilleru* (rozvíjejícího se zvláště v USA) je rovněž kriminální čin – jeho pachatal je však *známý*. Od detektivky se tento žánr odlišuje i tím, že jeho děj není orientován na metody pátrání detektiva, nýbrž na *metody juristické*. Hlavní postavou příběhu je tudíž *právník*. Mnohdy dochází k prolínání obou žánrů – hlavní postavou je detektiv (soukromý nebo policejní) odhalující neznámého pachatele, vyprávění však akcentuje i juristické metody, zejména tím, že je část děje situována do rámce soudního procesu.[18] Hybridní jsou i romány E. S. Gardnera, v nichž je hlavní postavou *advokát* (Perry Mason), který postupně prokazuje vinu *neznámého* pachatele.

Stylovou *zvláštností* právnického románu je i zaměření na jiné zločiny, než je vražda – byť i ta se může v ději vyskytnout. Osou příběhu často bývá spor občanskoprávní, s nímž jsou ovšem spojeny postupně odhalované kriminální skutky – např. pojišťovací podvody či jiné hospodářské delikty. Podstatnou obsahovou složkou románu jsou proto četné úvahy právníků o dokazování oprávněnosti nároku jejich klienta vůči odpůrci, jímž je obvykle subjekt nesrovnatelně finančně a mocensky silnější. S tím souvisí i důraz kladený nejen na odbornou erudici a důvtip právníků na obou stranách, ale i na rozdíly v jejich charakterech.

Z hlediska kvality i kvantity předávaných *právních informací* právnický thriller detektivku jednoznačně *předstihuje*. Zprostředkovává čtenáři podrobné, jakož i relativně systematické poznatky o zvláštnostech daného právního řádu, o jednotlivých fázích a institutech soudního procesu (značná část děje se odehrává přímo v soudní síni, takže čtenáři jsou adresována i vskutku

[18] Srov. např. HAILEY, A.: Detektiv, KK + Eminent, Praha 1998.

odborná sdělení – např. co je to sugestivní otázka, kdy ji lze a nelze pokládat, jaké důkazy jsou považovány za nepřípustné aj.).[19]

Současně však – podobně jako v detektivkách – je často připomínáno úzké sepětí hodnot ochraňovaných normami práva s morálkou, ekonomikou a politikou. Toto spojení se nejvýrazněji projevuje v případech, které vytvářejí rámec pro zhuštěné prolínání rozdílných etických postojů – důsledků ekonomické nerovnosti i politického soupeření. Čtenář vtažený do děje poznává sílu i slabiny práva v praxi, sociální a etickou úroveň právnického stavu. Konflikty zájmů skupin a jednotlivců – tytéž, které se projevují v reálných vztazích – činí příběh nejen napínavým, ale i věrohodným.

Pokusy o právnický román lze zaznamenat, zcela nezávisle na americké produkci, i v *české* literatuře 80. let.[20] Ústřední postavou je právník, jemuž profese obhájce umožňuje nahlédnout do psychologie pachatele, jakož i do rodinných poměrů a dalších skupinových vztahů. Charakteristika tehdejší sociální reality a portréty jednotlivých osob mohou mít i pro dnešního mladého čtenáře svou informační hodnotu, byť historickou. Těm starším zase mohou prospět připomenutím minulosti – např. neduhů feminizovaného soudnictví: *Vlastně ji nikdy neviděl jinak než uspěchanou. Před sebou diář s rozpisem stání, vedle u telefonu ještě jeden menší se soukromými záznamy kam zavolat, kdy dostanou zboží v drogérii na náměstí a kdy musí být doma kvůli opravě pračky, komu poslat gratulaci, co urgovat. A v peněžence pod změtí kopíráků má určitě papírovou nudli se seznamem nákupů.*

Prvky právnického trhilleru obsahují i některé romány Z. Frýbové,[21] v nichž nejde zdaleka jen o dramatický děj, o „prosté" vyšetření vraždy, jejíž pachatel je *známý*. I zde vystupují právníci s rozdílnou úrovní profesionální etiky *(Odsekl, abych se nestarala o etiku, prvořadou povinností advokáta je pomáhat klientovi...)*, shodným rysem je i důraz kladený na sociálně politické, ekonomické a morální klima: *Komunistický režim zplodil soudruha inženýra Molnára svou tolerancí ke zločinnému kšeftování svých vyvolených. Polistopadový režim demokraticky umožnil zločinné kšeftování všem tím, že je legalizoval, takže Molnár se mohl z pokoutního kšeftaře přerodit v podnikatele velkého formátu.*

Právně-informační efekt je umocňován zařazením plného znění právních aktů (soudní rozsudek, odvolání aj.) do textu, jakož i doslovem právníka. Významná je i četnost právních termínů, normativních i profesních: *zastavení trestního stíhání, hlavní líčení a jeho odročení, zproštující rozsudek, předseda senátu, tichá porada, důkazy přímé či nepřímé, peněžitá záruka za vazbu, stížnost proti propuštění z vazby, souhlas prokurátora se zadržením podezřelého, a další.* Čtenář se setkává s oportunními právními postoji či kriminálním jednáním postav, se skutkovou podstatou řady trestných činů. Narazí na informace např. o podmínkách domovní prohlídky, o amnestii prezidenta republiky, o právech podezřelého, respektive obviněného. Nepochybně se mu tak naskýtá možnost dozvědět se mnohé o českém právu (i sociálních poměrech) na přelomu 80. a 90. let.

ZÁVĚR

Univerzální funkční prvky umění vymezil už Horatius: „Omne tulit punctum, qui miscuit utile dulci." Platí to v plné míře i o detektivkách a právnických thrillerech. Jsou nejen *příjemnou* relaxací, poutavou četbou příběhů napsaných podle ustálených pravidel, ale i *užitečným*, specifickým informačním zdrojem. Výsledné množství ukládaných nebo naopak přehlédnutých či odmítnutých informací je samozřejmě závislé na způsobilosti čtenáře hodnotit nabízené poznatky, vnímat souvislosti, tj. srovnávat je s osobní empirií a dosavadními znalostmi, uložit je do paměti. Efektivita právní komunikace prostřednictvím literárního konzumu je proto obtížně měřitelná. Přesto jsem přesvědčen, že je nepopiratelná a nezanedbatelná. O to více, že vedle *čtenářů* nutno vzít v úvahu i podstatně masivnější skupinu *diváků* detektivek a právnických thrillerů uváděných v televizi nebo v kinech, často podle *literární* předlohy. Ti jsou sice ochuzeni o půvaby představivosti, jakož i o šířku a přesnost literárně zprostředkovávaných poznatků, nicméně z hlediska právní informovanosti má tento většinový způsob jednu nespornou výhodu: zjednodušené audiovizuální vjemy přijímají i ti, kteří si knihu přečíst nemohou nebo nechtějí.

ZUSAMMENFASSUNG

Schon Horatius begrenzt die universalen funktionalen Aspekte der Kunst: „Omne tulit punctum, qui miscuit utile dulci." Das gilt in köchstem Maßess auch im Fall der Detektiv- und Juraromane. Sie sind nicht nur die angenehme Realaxation, sondern auch nutzbringende spezifische Rechtsinformationsquelle. Die An-

[19] Autorem „specializovaným" na tento žánr je J. GRISHAM. Z jeho románů má český čtenář k dispozici např.: Firma, Knižní klub, Praha 1993, Případ Pelikán, Knižní klub, Praha 1994 nebo Cela smrti, Ikar, Praha 1995.

[20] RITTER, P.–ŠŤASTNÝ, Z.: Advokát ex offo. MF, Praha 1986, RITTER, P.: Chybná diagnóza. MF, Praha 1987, RITTER, P.–ŠŤASTNÝ, Z.: Biliáry. Profil, Ostrava 1987, RITTER, P.: Na hraně. MF, Praha 1989.

[21] FRÝBOVÁ, Z.: Mafie po česku aneb Jeden den Bohuslava Panenky, Práce, Praha 1990, Mafie po listopadu aneb Ryba páchne od hlavy, Šulc a spol. Praha 1992.

zahl der Rechtsinformazionen, die Leser wahrnehmen und annehmen, ist verschieden. Hier spielen wichtige Rolle individuelle Fähigkeiten, wobei die Besonderheiten der Interessen (personelle Orientierung) bedeutig sind.

Nové subjekty ohrozujúce ľudské práva*

Kto môže byť porušovateľom ľudských práv?

Daniel Šmihula

Keď sa v právnej teórii rozoberajú subjekty vzťahu, v ktorom sa realizujú alebo porušujú základné ľudské práva a slobody, vždy sa pozornosť sústreďuje na nositeľa týchto práv, ktorému sú upierané. A jasne sa dnes určuje že týmto nositeľom ľudských práv a základných slobôd v modernom chápaní je každý človek príslušník druhu Homo sapiens.

„... odvolávajúc sa na moc prirodzeného práva, ľudská bytosť má právo byť rešpektovaná, je subjektom práv, vlastní práva. Tieto vlastnosti patria človeku vďaka skutočnosti, že je človek."[1]

Všeobecná deklarácia ľudských práv používa jednoznačné kategorické výrazy ako: „každý jednotlivec..., všetci ľudia..., každý..., nikto..., muži a ženy". A Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach zaväzuje štáty „...zaistiť tieto práva všetkým jedincom..." na území pod ich správou. (čl. 2)

Ale napodiv, málo teoretikov sa zaoberalo subjektom na druhej strane tohto právneho vzťahu – porušovateľom alebo garantom ľudských práv. A ak áno, takmer výlučne sa orientovali na štát ako jediného porušovateľa ľudských práv.

Napríklad: „Idea prirodzených práv mala postaviť zábranu všemohúcnosti štátu prekážajúcemu rozvoju slobody, individualizma a autonómii osobnosti a položiť základy právneho štátu."[2]

„Myšlienka, že človek má neodňateľné a posvätné práva... ....je reakciou na štátne a spoločenské potláčanie týchto práv..."[3]

Alebo „Moderná koncepcia ľudských práv sa zakladá na existencii univerzálnych ...ľudských práv a základných slobôd, spätých s úpravou vzťahu medzi štátom a jednotlivcom, občanmi, prípadne inými skupinami (etnickými, jazykovými, rasovými, národnostnými, náboženskými)".[4]

Takáto fixácia na štát ako jediný zdroj ohrozenia ľudských práv, jediné nebezpečenstvo pre život a slobody jednotlivca vyplýva z toho, že v čase sformovania idei ľudských práv moderný (osvietenecký absolutistický) štát už porazil a podrobil si všetky alternatívne spoločenské organizácie, ktoré ho mohli teoreticky ohrozovať. Stal sa monopolným držiteľom moci a dalo sa predpokladať, že pred ostatnými subjektami ochráni občana sám. Hrozba pre štát a pre jednotlivcov zo strany kmeňových štruktúr, cirkvi, veľkých feudálov, samosprávnych organizácií, zbojníckych družín a pod. preto prestala byť aktuálnou. Neboli vnímané ako závažné hrozby. Otázka stála inak: Kto ochráni občana proti všemocnému štátu? Idea neodňateľných ľudských práv a právneho štátu bola riešením tohto problému: Štát má len obmedzené prostriedky a právom určený spôsob ako konať.

Paradoxne napriek tomu, že už nemá takú absolútnu nebotyčnú pozíciu nad radovými občanmi ako v minulosti, stále je považovaný za jediný subjekt schopný porušiť ľudské práva tak, aby to práva chápalo ako porušenie ľudských práv.

Pritom práve vďaka ústupu štátu z istých mocenských pozícií, sa opäť dostávame do situácie, v ktorej záujmy označované za ľudské práva môže rovnako kruto a bezohľadne ohroziť aj niekto iný ako niekdajší autoritársky alebo totalitný štát.

„...V niektorých častiach Európy sa organizovaný zločin... ...stal vážnym konkurentom štátnej moci."[5]

* Článok vznikol v rámci seminárnej práce pre Výberový vzdelávací spolok na jar roku 2000 ako výsledok spolupráce so školiteľom JUDr. Eduardom Bárányom CSc.

[1] JACQUES MARITAIN: The Rights of Man and The Natural Law, Charles Scribner's Sons, New York, 1951, st. 65.

[2] J. L. LUKAŠEVA: Obščaja teorija prav čeloveka, Izdateľstvo Norma, Moskva, 1996, st. 11.

[3] PETER PERNTHALER: Allgemeina Staatslehre und Verfassungslehre, Springer Verlag, Wien, 1986, st. 348.

[4] VIERA STRÁŽNICKÁ, ŠTEFAN ŠEBESTA: Človek a jeho práva, Juga, Bratislava, 1994, st. 14.

[5] EDUARD BÁRÁNY: Rechtsstat and Organized Crime, zborník European Round Table Conference: National and International Aspects in Countering Organized Crime and Terrorism, Bratislava, 29–31 March 1995, 1995, st. 88.

Toto zistenie by nemalo byť šokujúcim, lebo absolútnosť mocenského monopolu štátu nalomili tri – štyri závažné procesy, ktoré prebehli asi tak od konca 19. storočia do šesťdesiatych rokov.

Predovšetkým sa sám štát veľmi výrazne **obmedzil v prostriedkoch**, ktoré používal pri vládnutí. Dokonca aj v socialistických krajinách sa po prvom štádiu násilného uchopenia moci zvýšili isté právne garancie občanov.

Zároveň v procese demokratizácie prestal byť sférou panovníka a byrokracie oddelenej od obyvateľov. Tí sa priamo podieľajú na jeho podobe, na personálnom zostavení jeho najvyšších orgánov a vytváraní politického programu. Štátna politika je preto závislá na verejnej mienke a v pravidelných intervaloch sa vodcovia štátu musia podrobovať testu sympatií občanov. To spolu so súperením politických strán spôsobuje **stratu pôvodnej akcieschopnosti** štátu, jeho úradníctva a brachiálnej moci, ktorá je len čiastočne vyvážená väčším pocitom príslušnosti občanov k tomuto štátu a tým aspoň teoreticky, väčšou ochotou štát podporovať. Súčasne politické strany a prílišné prebujnelé partajníctvo môžu vyvolávať atmosféru studenej občianskej vojny a ustavične znovunastolovať otázku moci.

Objavili sa **nové mocenské subjekty** (i vďaka ústupu štátu pod tlakom liberalizmu), nad ktorými štát nemá absolútnu prevahu a ktoré sú len v obmedzenej miere pod jeho kontrolov. A ktoré fakticky majú tú moc, ten vplyv, aby dokázali v podstatnej miere negatívne vplývať na život ľudí. Ide najmä o už spomenuté mafie a nadnárodné spoločnosti.

Vzniklo veľké množstvo **malých štátov**. Tieto nové malé štáty už nie sú tak mocné, aby mohlo plniť tradičnú úlohu štátu na všetkých úrovniach rovnocenne s veľmocami. Dajme tomu veľká nadnárodná spoločnosť si asi ťažko mohla a môže dovoľovať používať nátlakové prostriedky voči Francúzsku a Spojeným štátom – ale už voči Guatemale alebo aj malému Slovensku áno. Ono to nie je vo väčšine učebníc dostatočne zdôraznené – ale moderný štát (v prvom štádiu osvietenecká absolutistická monarchia) bol takmer automaticky chápaný ako veľmoc – skutočný mocenský aktér svetovej politiky. A tie takými aj boli, pretože v procese centralizácie – vzniku tzv. národného štátu boli malé európske krajiny pohltené a mimoeurópske ani nemali právo na existenciu – vestfálsky medzinárodný systém im určoval postavenie koristi. Tento proces vyvrcholil práve v posledných v posledných štyrochpiatich desaťročiach pred prvou svetovou vojnou a zapadol práve do obdobia, ktoré bolo kľúčové pre sformovanie právneho štátu a aplikovateľnej koncepcie demokracie a ľudských práv. Medzi rokmi 1871–77, pred začiatkom rozpadu Osmanskej ríše a po zjednotení Nemecka existovalo v Európe iba 17 nezávislých štátov, z ktoých sa sedem považovalo za veľmoc. A aj také krajiny ako Španielsko, Portugalsko, Holandsko, Dánsko a trocha neskôr aj Belgicko mali svoje koloniálne dŕžavy ďaleko za morom... Teoretici ani necítili potrebu sa zaoberať pozíciou malého štátu, lebo to bol skôr výnimočný fenomén a navyše– väčšina z nich pochádzala z Anglicka, Nemecka, Francúzska a habsburskej ríše....

Je pochopiteľné, že tieto štyri spomenuté procesy sa nazájom podporovali. Nové subjekty by nezískali taký význam, keby im štát aspoň čiastočne neuvoľnil pole, malé štáty by vôbec nemohli vzniknúť, keby nedošlo k demokratizácii veľmocí a celkovému väčšiemu rešpektu k právam aj malých národov na sebaurčenie. Veľmoci by nemohli pokračovať vo vnútornej demokratizácii a akceptovať ohľad na ľudské práva, keby boli viazené nejakými národnooslobodzovacími vojnami v kolóniach. A v prípade mnohonárodnostných ríší demokratizácia a garancie ľudských práv často znamenali rozpad – ako sa potvrdilo v ZSSR, Česko–Slovensku, Juhoslávii a vlastne aj v Rakúsku–Uhorsku atď.

Keď sa hovorí o subjektoch porušujúcich ľudské práva, treba mať na pamäti dve doteraz platné všobecne uznané obmedzenia. Porušením ľudského práva nie je každý zásah do integrity osoby a ani každé porušenie záujmu jedinca uvedených v rôznych zoznamoch ľudských práv. Predovšetkým toto porušenie musí vychádzať od iného jedinca alebo skupiny jedincov. Človeka môže zabiť aj zviera alebo blesk, no vtedy sa udalosť neopisuje tak, že bolo porušené jeho právo na život. Právo a právny systém sú pojmy čisto z oblasti spoločenského života. Ľudia majú práva a povinnosti len voči sebe a len vzťahy medzi ľuďmi sú upraviteľné právom. Voči prírode nemožno mať práva. Stalo sa módnym síce hovoriť právach zvierat, no spoločnosť ich nezaväzuju žiadnymi právnymi povinnosťami a ide skôr o ich ochranu zo strany spoločnosti než o skutočnú právnu subjektivitu. Niektoré teórie zdôrazňujú povinnosti ľudí voči prírode a životnému prostrediu, no taktiež ide skôr o ich ochranu, je to povinnosť spoločnosti ako celku a aj spoza tejto teórie vytŕča antropocentrický princíp, zdôrazňujúci, že životné prostredie chránime hlavne kvôli sebe... „Ak ekonómovia vidia svet cez prizmu zisku, investícií a najmä rastu, ekológovia sa dopracovali k poznatku, že rast je pre nich raz a navždy daný parametrami biosféry a nadmerné zásahy by spôsobili ich kolaps, čo by v konečnom dôsledku viedlo k zániku akéhokoľvek života, vrátane ľudského a teda aj myšlienky práv človeka.“[6]

Ani keď pôvodca škody či upretia práv je človek nejde vždy o porušenie ľudských práv.

Pretože v tradičnej koncepcii ľudských práv jediným porušovateľom ľudských práv a základných slobôd bol štát, práve na ochranu pred ním musel byť vypracovaný celý zložitý a dokonca medzinárodný me-

[6] JÁN ČIPKÁR: Právo na priaznivé životné prostredie a koncepcia trvalo udržateľného rozvoja, zborník Ľudské práva a právny status na prelome tisícročí, Veda, Bratislava, 1999, st. 283.

chanizmus ochrany. Automaticky sa predpokladalo, že keď raz štát previedol svoje medzinárodné záväzky v oblasti ľudských práv do vnútroštátnej legislatívy, s porušiteľmi jej ustanovení si dokáže ľahko spraviť poriadok a tak oprávnene preberá odpovednosť za ich konanie. V prípade hospodárskych, sociálnych, kultúrnych práv alebo práv dieťaťa či tzv. tretej generácie ľudských práv sa dokonca vyžadovalo aktívne pôsobenie štátu na ich zabezpečení.

Avšak toto už nezodpovedá reálnej situácii a cieľom tohto článku je to dokázať. V súčasnosti sa tu zjavujú iné už raz spomenuté subjekty, ktoré majú schopnosť ohroziť záujmy označované ako ľudské práva a zároveň štát stratil schopnosť ich mocensky pacifikovať. Sú štátu mocensky v mnohom takmer rovnocenné a štát ich nedokáže v úplnosti na svojom území podriadiť svojim záujmom a pravidlám. Možno sa štátu nepostavia otvorene, no majú moc na to, aby ho ochromili a znemožnili mu zasiahnuť proti nim.

Ak sa prijme za základ táto téza, do inej roviny sa dostane aj otázka ochrany žien, detí apod. pred násilím zo strany súkromných osôb alebo ochrany práv zamestnancov pred zamestnávateľmi, čo sú otázky, ktoré sa dnes dostali do popredia. Napríklad „v Deklarácii o odstránení násilia páchaného na ženách, ktorú Valné zhromaždenie OSN schválilo v roku 1993, sa pod pojmom násilie páchané na ženách chápe akýkoľvek čin násilia založený na rodovej nerovnosti, ktorého dôsledkom je... ...fyzické, sexuálne alobo psychické poškodenie trpiacej ženy, vrátanie vyhrážania sa...., nátlaku, alebo akéhokoľvek odňatia slobody, či už vo verejnom alebo súkromnom živote."[7]

Všetko to možno legitímne vnímať ako súčasť ochrany ľudských práv, ale nebolo by vhodné nazvať manžela – opilca mlátiaceho ženu alebo špekulujúceho majiteľa továrni, ktorý nevypláca mzdu, porušovateľmi ľudských práv. Nakoniec, aj väčšina rozumných feministických organizácii nebojuje proti agresívnym mužom priamo, ale snaží sa primäť štát k legislatívnemu ošetreniu a zásahu v tejto veci. Iné riešenie je nekoncepčné a zdá sa, že pri posúvaní tohto problému do inej roviny ako kriminálnej, medzinárodné organizácie skôr ustupujú tlaku feministickch, odborárskych alebo iných aktivistických skupín. Akonáhle štát uzná spomenuté činy za problém a v mene ochrany ľudských práv ich pokryje v svojom právnom systéme, nemala by byť ochrana pred nimi principiálnym problémom. Spomenuté činy ani nemajú charakter akejsi politickej výnimočnosti a nepredstavujú žiadne také akty, ktoré by mali byť vnímané nad rámec ostatných kriminálnych činov. Z hľadiska teórie ľudských práv sú významné predovšetkým také činy proti záujmom a právom jednotlivcov i skupín, po ktorých je obtiažne zabezpečiť potrestanie pôvodcu a náhradu pre poškodených.

Teda, pokiaľ má porušenie záujmov chránených ľudskými právami primitívnu podobu, väčšinou si s nimi rýchlo poradí štát. Zaujímavé sú len také subjekty, ktoré sú tak dobre organizované a tak mocné, že štát má s nimi problémy. Preto subjekty, ktoré majú byť v tejto štúdii identifikované, by preto mali byť takého druhu, že moderný národný štát ich nie je schopný rýchlo spacifikovať.

Žiaľ, len málo teoretikov si dnes uvedomuje zmenu pomerov a nástup nových subjektov a nových výziev. Len ojedinele sa možno stretnúť s úvahami o novej situácii:

„Ďalšia veľká výzva v oblasti ochrany leží dnes v diverzifikácii možných zdrojov porušenia ľudských práv. Okrem tradičných porušení, presnejšie porušení niektorých občianskych a politických práv (ako sloboda myslenia, vyjadrovania, šírenia informácií a práva na riadny súdny proces), vyskytujú sa ďalšie závažné diskriminácie (členov menšín a ďalších zraniteľných skupín) rovanko ako porušenia základných práv. Napríklad stačí iba pripomenúť porušenia spáchané finančnými agentúrami a držiteľmi ekonomickej moci, ktorých rozhdnutia vrhajú tisíce ľudských bytostí do chudoby viac alebo menej extrémnej alebo porušenia zo strany tajných vyhladzovacích skupín bez zjavnej známky prítomnosti štátu, alebo porušenia spáchané tými, čo ovládajú média, alebo porušenia vyplývajúce zo zmŕtvychstania fundamentalizmu a náboženskej ideológie a roznych foriem netolerancie, rovnako ako porušenia vyplývajúce z korupcie a nepotrestania zločinov."[8]

Keď sa teda má hovoriť o nových subjektoch schopných porušiť ľudské práva a základné slobody iných, je na čase sa im venovať podrobnejšie a názory Antônia Cancadu nemusia byť rozhodujúce.

Ľavičiari a ekologickí aktivisti by začali **nadnárodnými spoločnosťami** a veľkými finančnými korporáciami, lebo podľa nich dnes ovládajú planetárnu ekonomiku. „V současnosti dvě stovky korporací ne celém světe ovládají přes čtvrtinu světových aktivit a jejich kontrola roste."[9] Tieto nadnárodné spoločnosti sú vnímané nie len ako mocensky porovnateľné so štátmi (príjmy mnohých sú vyššie ako hrubý domáci produkt nejedného štátu) ale ako vnútorne nedemokratické a sledujúce čisto záujmy investorov. „Termín fašizmus pochází z oblasti politiky, takže ho nelze použít v případe korporací, ale když se nad nimi zamyslíme, moc je organizována přísne směrem shora dolů... ...Směrem vzhůru sa neuplatňuje žádná moc... Lidé sa

[7] Zuzana Magurová: Právne aspekty domáceho násilia: zborník Ľudské práva a právny status na prelome tisícročí, Veda, Bratislava, 1999, st. 301.

[8] Antonio A. Cancedo: The Interdependence of All Human Rights – Obstacles and Challenges to Their Implementation: International Social Science Journal 158, December 1998, Unesco, Oxford, st. 517–518.

[9] Noam Chomsky, Tajnosti, lži a demokracie, Votobia, Olomouc, 1999, st. 17.

mohou bouřit, předkládat návrhy, ale totéž platí i o otrokářské společnosti..."[10]

Dnešné sústredenie sa na nadnárodné spoločnosti je trocha prekvapujúce, pretože veľké nadnárodné spoločnosti tu boli od čias Fuggerovcov a Holandskej Východoindickej spoločnosti. Okolo roku 1900 bola úroveň globalizácia, presunu kapitálu a pracovnej sily cez hranice a fúzovania veľkých spoločností (samozrejme v relatívnych sumách) porovnateľná s dnešnou. Akurát svetové vojny a komunistické revolúcie zastavili a na istý čas zvrátili tento proces globalizácie. Avšak vtedy s výnimkou Latinskej Ameriky (kde nakoniec vznikol pojem banánová republika pre štát ovládaný severoamerickými vlastníkmi plantáží) boli partnerom týchto veľkých investičných zoskupení predovšetkým veľmoci, ktoré dokázali ureguľovať ich činnosť aj vo svojich kolóniach. Čo sa dialo niekde inde, nebolo zaujímavé. Aj dnes nie je hlavným problémov ich relácia s niektorým veľkým bohatým štátom ale s menšími rozvojovými a postsocialistickými štátmi, ktoré sú okázané na ich investície. „...globální trhy... ....zmenšili schopnosť států vykonávat funkce, které vykonávali v minulosti. Regulační funkce, např. v oblasti sociální péče, vyžadují buď daně nebo regulace, a jelikož kapitál je mobilní, může odejít a zbavit stát onoho blahobytu, onoho bohatství, které by se malo přerozdelit."[11]

A samozrejme, nadnárodné spoločnosti sú veľmi bohaté, dokážu ovplyvňovať rôznymi cestami štátnu moc a vďaka svojmu svetovému charakteru unikať spod moci štátu. Ale nemá význam ich úplne démonizovať – rovnocennými so štátom sa môžu stať len za určitej situácie. „Obchodní firmy, obzvlášť nadnárodní společnosti, mohou získat značnou ekonomickou moc a jsou s to ovlivnit politiku jak doma, tak v kdekoliv jinde. Největší nadnárodní společnosti dnes mají rozpočet přesahující rozpočty několika států. Existují však některé situace, v nichž jejich moc nemůže soupeřit s mocí státu – obzvlášte důležité jsou zde faktory týkající se území a kontroly prestředků násilí...Průmyslové korporace nejsou vojenskými korporacemi, ať je jejich ekonomická síla sebevětší, nemohou fungovat jako politické, legální entity, které vládnou na daném území."[12] A aj keď sú rovnocenné štátu, šéfovať im nemusia vyslovene bezohľadní gauneri, ako sa niektorí kritici domnievajú. Ich personálni substrát môže byť prinajmenšom rovnako dobre vychovaní a rešpektujúci zákony ako štátne úradníctvo. Aj radikálny kritik Chomsky priznáva:„Tak tochu přeháním, protože korporace podléhají určitým zákonným nařízením a jistý stupeň veřejné kontroly přece jen existuje..."[13] Ako možní porušovatelia ľudských práv vystupujú v stuácii, keď sa dokážu vyvliecť z kontroly štátov a dokonca dokážu priamo ovplyvňovať ich politiku, čo je prípad predovšetkým nie príliš bohatých krajín. Nadnárodným spoločnostiam sa veľmi približujú aj vnútroštátne **veľké hospodárske subjekty**. Najmä v malých štátoch, kde celé hospodárstvo stojí na dvoch–troch veľkých podnikoch, majú veľkú nezávislosť na politickej moci a dokonca práve naopak, každá vláda ich musí rešpektovať. Vďaka svojmu takmer monopolnému a výsadnému postaveniu môžu využívať rôzne formy ekonomického a aj priameho nátlaku na to, aby podrobili jedincov i menšie podniky svojej vôly... Pritom ekonomické prinútenie sa stále nechápe ako násilné porušenie ľudských práv, i keď sa možno opodstatnene domnievať, že svojimy dôsledkami sa blíži prinúteniu násilím. Je zaujímavé, že mnohí liberáli, ktorí tak dôrazne požadujú demokratizáciu a transparentnosť politickej moci, úplne obchádzajú oligarchický charakter veľkých súkromných podnikov, ktoré sa dnes hlavne v malých štátoch stávaju alternatívnymi mocenskými centrami.

Na tomto mieste sa priamo vnucuje pokušenie rozoberať rôzne lobbistické skupiny a politické strany, ktoré sa snažia bezohľadne presadiť v spolčnosti svoje záujmy a tak porušujú ľudské práva. Ale treba uviesť, že ich cieľom je predovšetkým ovplyvniť výkon štátnej moci alebo sa chopiť moci v rámci štátu, takže nakoniec zodpovednosť za to preberie štát. A ich pôsobenie je zasadené do právneho a mocenského rámca štátu – väčšinou ich dokáže ukontrolovať.

Osobitné je postavenie médií, hlavne médií elektronických. Tie by mali byť schopné vo veľkej miere ovplyvňovať politický život, v demokratickom štáte spracovávaním verejnej mienky držať štát v šachu a v prípade monopolného postavenia obmedzovať slobodu prejavu a rôzne kultúrne práva – napríklad že by sabotovali úsilie štátu o sprostredkovanie občanom práva využívať plody kultúrneho a vedeckého života, k čomu sa štáty zaviazali v článku 15 Medzinárodného paktu o hospodárskych sociálnycha kultúrnych právach. Avšak nie je tu žiadny priamy dopad na práva občanov, štát väčšinou ustráži, aby pôsobili v rámci určenom zákonom, môže im odobrať licenciu a v nie poslednom rade – televíziu možno vypnúť a noviny radšej vôbec neotvoriť. Média sú schopné pôsobiť, len keď ich ľudia sami, dobrovoľne z vlastnej vôle prijímajú. Veľmi ťažko by sa dokazovalo, že nejakou zámernou manipuláciou a atakmi na podvedomie porušujú niektoré ľudské práva.

Toľko kritizované medzinárodné organizácie nemôžu byť z právneho hľadiska porušovateľmi ľudských práv (hoci sa samozrejme môžu dopustiť činov proti záujmov v deklaráciach ľudských práv uvedených). Mimovládne organizácie môžu vyvíjať svoju činosť len so

[10] Noam Chomsky, Tajnosti, lži a demokracie, Votoba, Olomouc, 1999, st. 9.

[11] George Soros: Tržní Fundamentalizmus a otevřená společnost, OS, 12/1999, Bratislava, st. 49.

[12] Anthony Giddens: Důsledky modernity, Praha, 1998, st. 68.

[13] Noam Chomsky, Tajnosti, lži a demokracie, Votoba, Olomouc, 1999, st. 10.

súhlasom štátu, a reálne len v štáte dostatočne stabilizovanom. Pri medzinárodných vládnych organizáciach ide jednoznačne o predženú ruku spoločenstva štátov, ktoré vlastne preberá za ich činnosť zopdovednosť. Iná je situácia tam, kde pre rozvrat miestnej štátnej moci medzinárodné organizácie alebo spoločenstvo prevzali úlohu štátu – tam však o nich možno povedať presne to, čo o štáte. Rovnako môžno opísať aj pôsobenie okupačnej moci cudzeho štátu na území druhého. Z hľadiska ľudských práv a ich porušovania jednoducho nie je vhodné hlásať, že nejaký štát porušuje ľudské práva na území druhého. Ak sa tak fakticky deje, ide predovšetkým o akt agresie a o vojnu – zásah do suverenity iného štátu alebo o okupáciu – teda stav, kde okupačná moc preberá v rozhodujúcich oblastiach zabezpečovania bezpečnosti a práv obyvateľov funkciu štátnej moci.

Politický terorizmus je len variantou revolučného násilia. Jeho prepojenie so štátnou mocou je na rozdiel od organizovaného zločinu slabé (veď bojuje proti štátu!) a tá je za normálnych okolností ho schopná pacifikovať. Väčší význam nadobúda, keď je podporovaný zo zahraničia iným štátom alebo, keď prerastie do občianskej vojny – ale potom vlastne voči sebe už stoja „dva štáty v jednej krajine".

Najväčšou hrozbou pre ľudské práva je dnes bez akýchkoľvek pochybností **organizovaný zločin**. Ten dokáže úplne rozleptať akékoľvek spoločenské inštitúcie a ochromiť celý štát. Nie lenže znehodncuje také práva ako právo na rozvoj a slobodu podnikania, ale bezprostredne ohrozujú právo na život, slobodu a vlastníctvo jednotlivcov. V krajine zasiahnutom masovým výpalníctvom nie je možný ekonomický rozvoj. Štát fakticky stratil schopnosť organizovaný zločin potlačiť a v niektorých oblastiach štruktúry organizované zločiny vlastne akoby nahradili štát. Do takého rozmeru tento problém dokázal vyrásť z dvoch príčin. Prvá z nich bola demokratizácia spoločnosti a istá laicizácia štátu. Štát zo svojim úradníctvom prestal byť uzavetou kastou s výsadným postavením, do ktorej bolo ťažko preniknúť zdola, dopňala sa len z istých vrstiev po starostlivej príprave a profesionálný kódex fakticky bránil členom tejto kasty morálne degenerovať. Celkovým rastom blahobytu a pracovného trhu vo vyspelých spoločnostiach štátni úradníci stratili strach pred stratou zamestnania a niekdajší princíp, že štát sa o svojich zamestnancov vždy postará (spomeňme si na niekdajšie osobitné kategórie zamestnaní s osobitnými výhodami a dôchodkami: štátni úradníci, vojaci, policajti, železničiari atď.), prestal byť taký atraktívny. Zároveň akonáhle sa veľká časť štátnych funkcionárov začala dosadzovať voľbou – hlasovaním ľudu, otvorila sa pre mafiu vynikajúca cesta preniknúť do štátneho aparátu a politických kruhov. Keď najvyššie štátne funkcie boli až do začiatku 20. storočia vyhradené aristokratom, nejaký mimiprávny nátlak na nich a vydieranie sa nejavili byť závažným problémom – mali vždy svoje sídlo a dosť sluhov, ktorý ich ochránili. V súčasnosti je napríklad štátny tajomník ministerstva spravodlivosti bývajúci v paneláku, a ktorý ak aj nechodí nakupovať sám, tak do samoobsluhy musí posielať svoju rodinu, omnoho zraniteľnejší.

Najväčšia hrozba mafie nie je v tom, že to je veľmi dobre organizovaná skupina po zuby vyzbrojených chlapíkov neštítiacich sa ničoho – s takými si štát vpodstate vedel vždy poradiť, lebo takých mužov mal vždy viacej a lepšie ozbrojených a vedených. Ale v tom, ako mafia preniká do štátneho aparátu, polície a justície a dokáže ich účinne paralyzovať.

Druhou príčinou vzostupu organizovaného zločinu je už spomenutý dobrovoľný ústup štátu z istých pozícií. Štát sa sám obmedzil v prostriedkoch, ktoré bude používať. Aby štát mohol potrestať niekoho, kto spolupracuje s mafiou, musí hľadať dovôdy na jeho zadržanie, v reltívne korektnom procese mu dokázať jeho porušenie zákona a nakoniec ho držať obmedzený čas v dnes celkom znesiteľnom väzení. Mafia takéto zábrany nemá, kto sa jej znepáči alebo kto nebodaj spolupracuje so štátom proti nej, vystavuje svoj život i život svojej rodiny nebezpečenstvu smrti, ktorej bude možno predchádzať i mučenie, lebo paralyzovaný štát už nie je schopný jedinca ochrániť.. Zdravo uvažujúci človek – s kým by sa rozhodol spolupracovať a proti komu?

Prípadné násilie zo strany štátu, ktere by zákonite muselo byť inštitucionalizované, je pre jednotlivca, ktorý mu padne za obeť menšou nočnou morou ako neinštitucionalizované násilie zo strany organizovaného zločinu. Proti inštitucionalizovanému násiliu je možné sa niekam odvolať, podať sťažnosť a i jeho vykonávatelia sa musia riadiť nejakými predpismi, na ktoré sa možno odvolať a v rámci ktorých možno vyjednávať. Postavenie disidenta, ktorý sa v pomerne pokojných sedemdesiatych rokoch dostal do rúk ŠtB, bolo neporovnateľné s osudom jedinca, ktorý sa dnes dostane do konfliktu s mafiou a nebodaj do rúk jej nájomných zabijákov.

Úlohou každého štátu je trestať kriminalitu, istou nevýhodou právneho štátu je, že sa tak musí diať v súlade s ľudskými právami a zákonmi, v prípade ktorých sú veľmi prísne požiadavky na ich obsah. Preto žiaľ, je organizovaný zločin zjavne neporaziteľný tradičnými metódami právneho štátu. Keby štát a polícia mohli bez zdhavého dokazovania používať také prostriedky represie ako v čadse, keď štát budoval svoju moc (mučenie, brutálne popravy, likvidácia celých rodín, bezohľadné inkvizičné vyšetrovanie, udeľovanie trestov bez riadeho procesu), problém organizovaného zločinu by sa možno rýchlo vyriešil. Veď režimy tvrdej ruky ako fašistické Taliansko alebo ZSSR dokázali udržať organizovaný zločin v určitých hraniciach. Obrovský vzostup podsvetia nastal až po ich páde... No režim tvrdej ruky nehľadiaci na prostriedky by síce možno dokázal potlačiť organizovaný zločin, ale nie je isté, či potom za takýchto podmienok by sa občania naozaj cítili bezpečnejšie a viac by sa tešili z výhod, kto-

ré im deklarujú ľudské práva. Objektívne však treba priznať, že niektoré predstavy relativizujú vzťah medzi mierou násilia a úspechom v boji proti kriminalite – rozhodujúcim je úspešnosť odhaľovania zločinnosti a vedomie nevyhnutnosti odplaty. A samozrejme– spoločnosť musí poskytnúť svojim jedincom možnosť, aby si dôstojnú obživu mohli zaobstarať aj iným legálnym spôsobom.

Nie je jasné, ako vyriešiť túto otázku. „V moment, keď sa organizovaný zločin stal rovnocenným mocenským protivníkom štátu, právny charakter štátu sa stáva vážnou prekážkou účinnosti jeho boja proti organizovanému zločinu."[14]

Nikdy sa nesmie zabúdať na to, že istá umiernenosť štátu vo vzťahu k narušovateľom jeho zákonov (procesné pravidlá, humánne tresty, ohľad na ľudské práva) bola daná nie iba mocenskou dominanciou štátu, ale i jeho morálnou autoritou, ktorú uznávali do istej miery aj porušovatelia zákonov. Tí rešpektovali, alebo boli rýchlo donútení rešpektovať, štátne úrady alebo pravidlá hry ustanovené štátom. A aj ich obrana voči štátu sa diala zväčša v rámci týchto pravidiel a elementárneho spoločného hodnotového systému (náboženského, tradičného, nacionálno-etatistického) či v rámci ľudového rešpektu k vrchnosti. Toto dnes pre organizovaný zločin neplatí a bežne sa používajú ťahy, ktoré nie sú férové (napr. osobné vyhrážky sudcom a ich rodinám), štát proti tomu nie je schopný účinne zasiahnuť, lebo po nich nenasleduje okamžitá a drastická sankcia – napríklad poprava, akú by zrejme nariadil niekdajší feudál so súdnou právomocou, keby sa ho niekto pokúsil takto rozdráždiť. Štát rešpektuje pravidlá, ktoré na seba sám uvalil – preto často ťahá za kratší koniec v konflikte s tými, čo nerešpektujú nič.

V tejto eseji nebola rozobratá situácii v rozvojových krajimách, kde dochádza k oživovaniu kmeňových a nábožensky organizovaných skupín, a štát európskeho typu tam často existuje len formálne. Tam by sa okrem štátu, veľkých ekonomických subjektov, nadnárodných spoločností a organizovaných zločineckých skupín dali nájsť aj iné subjekty (kmeňové štruktúry, náboženské korporácie). ktorými sa klasici príliš nezaoberali, lebo v Európe už boli v ich časoch dávno prekonané.

Ak zhrnieme hlavné myšlienky do niekoľkých téz, tak faktickú fyzickú schopnosť ohroziť záujmy označované ako ľudské práva iných má každý subjekt obdarený dostatočnou silou. Avšak porušiť ľudské práva z právneho hľadiska tak, aby to právo klasifikovalo ako porušenie ľudských práv, môže len štát alebo subjekt mocensky štátu takmer rovnocenný, teda taký o ktorom sa možno oprávnene domnievať, že klasický národný štát dnes s ním nedokáže spraviť poriadok. Takýto subjekt sa vyvliekol spod mocenskej kontroly štátu, štát ho nie je schopný prinútiť rešpektovať tie záujmy, ktoré sú enumerované v deklaráciach ľudských práv. Tzv. nové subjekty sú minimálne dva: nadnárodné spoločnosti a organizovaný zločin. Štát by preto v otázke ľudských práv vlastne nemal byť nútený preberať zodpovednosť za ich konanie. Naopak, musíme hľadať cesty, ako by mohol obnoviť svoju kontrolu nad nimi alebo proti nim bojovať. Lebo na rozdiel od štátu, ktorý môže byť demokratický a právny a dá sa s ním vyjednávať, niet demokratickej mafie a aj nadnárodné spoločnosti sú organizované na oligarchickom základe.

LITERATÚRA

Eduard Bárány: Rechtsstaat and Organized Crime, zborník European Round Table Conference: National and International Aspects in Countering Organized Crime and Terrorism, Bratislava, 29–31 March 1995

Ján Čipkár: Právo na priaznivé životné prostredie a koncepcia trvalo udržateľného rozvoja, zborník Ľudské práva a právny status na prelome tisícročí, Veda, Bratislava 1999

Anthony Giddens: Důsledky modernity, Praha, 1998

Noam Chomsky, Tajnosti, lži a demokracie, Votoba, Olomouc, 1999

J.L.Lukaševa: Obščaja teorija prav čeloveka, Izdateľstvo Norma, Moskva, 1996

Zuzana Magurová: Právne aspekty domáceho násilia: zborník Ľudské práva a právny status na prelome tisícročí, Veda, Bratislava 1999

Jacques Maritain: The Rights of Man and The Natural Law, Charles Scribners Sons, New York, 1951

Peter Pernthaler: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Springer Verlag, Viedeň, 1986

Viera Strážnická, Štefan Šebesta: Človek a jeho práva, Juga, Bratislava, 1994

ČASOPISECKY PUBLIKOVANÉ MATERIÁLY

Antonio A. Cancedo: The Interdependence of All Human Rights – Obstacles and Challenges to Their Implementation: International Social Science Journal 158, December 1998, Unesco, Oxford, st.517

George Soros: Tržní Fundamentalizmus a otevřená společnost, OS, 12/1999, Bratislava

DOKUMENTY

Všeobecná deklarácia ľudských práv, 1948

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, 1966

[14] EDUARD BÁRÁNY: Rechtsstaat and Organized Crime, zborník European Round Table Conference: National and International Aspects in Countering Organized Crime and Terrorism, Bratislava, 29–31 March 1995, st. 92.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Poslední vývoj právní úpravy zákazu sexuálního obtěžování v pracovněprávních vztazích

Patrik Matyášek

Datum 1.1.2001 je v dějinách českého pracovního antidiskriminačního zákonodárství dalším významným milníkem. Toho dne nabude účinnosti podstatná část zákona č. 155/2000 Sb., kterým se novelizuje zákoník práce a některé další zákony, a to zejména ta část, která se dotýká zásady zákazu diskriminace a dále nabývá účinnosti podstatná část zákona č. 217/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, a další předpisy. Toho dne také nabude účinnosti podstatná část zákona č. 30/2000 Sb., kterým se novelizuje občanský soudní řád a některé další zákony. Předjezdcem těmto legislativním počinům byl zákon č. 167/1999 Sb., kterým se novelizuje zákon o zaměstnanosti a jehož účinnost, pokud se týče zákazu diskriminace, nastala již 1.10.1999.

Nutno konstatovat, že rok 2000 byl jedním z nejvýznamnějších kulminačních bodů v historii legislativních snah o úpravu zákazu diskriminace na území dnešní ČR. Podnětem k tomu nebyl tlak zezdola na českého zákonodárce, ale spíše jeho reflexe vnějších vlivů, kdy politický imperativ začlenění do evropských struktur s sebou přinášel m.j. povinnost harmonizace českého pracovního antidiskriminačního práva s právem Evropských společenství. Je realitou současného českého politického i právního myšlení, že antidiskriminační legislativní opatření jsou spíše přijímána jako nutné zlo, které si žádá „návrat do Evropy" či něco nadbytečného, čeho by si ochrana lidských práv v ČR nutně nežádala. Tento postoj je někde více jinde méně dominantní v celém intelektuálním spektru české společnosti. Tato zakořeněná skepse bude zajisté sehrávat významnou úlohu při výkladu a aplikaci novelizačních změn a lze předpokládat, že bude působit dlouhodobě.

ZÁKAZ ZNEUŽITÍ PRÁV

Zákaz zneužití práv (§ 7 odst. 2 ZP), je zásada, která vévodí celému pracovnímu právu, podle které nikdo nesmí zneužívat výkonu práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů na újmu jiného účastníka pracovněprávního vztahu. Nově je s účinností od 1.1.2001 doplněno, že nikdo také nesmí zneužívat výkonu práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů k ponižování jeho lidské důstojnosti. V návaznosti na § 242 odst. 1 písm. a ZP jsou ty úkony kterýchkoliv účastníků pracovněprávních vztahů, které jsou zneužitím práv nebo zneužitím povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů na újmu jiného účastníka pracovněprávního vztahu nebo k ponižování jeho lidské důstojnosti, stiženy absolutní neplatností.

Účastníci pracovněprávních vztahů jsou chráněni proti porušování jejich osobnostních práv komplexním způsobem. Osobnostními právy rozumíme právo na ochranu života a zdraví, na občanskou čest a lidskou důstojnost, na soukromí, na jméno a projevy osobní povahy. Zákoník práce zakazuje zasahovat nejen do práva na lidskou důstojnost (viz výše), ale částečně také do jiných osobnostních práv (viz např. ustanovení ZP o BOZP, o náhradě škody, povinnost podrobit se nejrůznějším osobním a zdravotním prohlídkám). Významnou část z tohoto druhu práv nalezneme upravenu ve speciálních předpisech (např. zák. o ochraně údajů v informačních systémech (č. 256/92 Sb.), které mají, coby speciální předpisy, aplikační přednost. V pracovněprávních případech, které nejsou ošetřeny právní úpravou speciálních pracovněprávních předpisů ani zákoníku práce, je namístě využití *analogie juris* aplikovat ustanovení občanského zákoníku § § 11 a násl. o ochraně osobnosti, za podmínky, že si to žádá integrita obecných zásad právních a pracovněprávních.

SEXUÁLNÍ OBTĚŽOVÁNÍ

Pod pojem ponižování lidské důstojnosti, a tedy potažmo pod pojem zákaz šikanování, zákoník podřazuje i nežádoucí sexuální chování na pracovišti (sexuálního obtěžování, *sexual harassment*), které definuje v § 7 odst. 2 věta druhá jako nežádoucí chování sexuální povahy na pracovišti, které je nevítané, nevhodné nebo urážlivé, nebo které může být druhým účastníkem pracovněprávního vztahu oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí, která ovlivňují výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněpráv-

ních vztahů. Komunitární právo podřazuje zákaz sexuálního obtěžování nejen pod pojem práva na lidskou důstojnost, nýbrž také pod právo na stejné zacházení. Zvláštnosti existují ve vnitrostátní právní úpravě v Rakousku, kde není rozlišováno mezi sexuálním obtěžováním a sexuální diskriminací a ve Španělsku, kde je považováno spíše za porušení práva na bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

Vyložíme-li tuto definici gramaticky, zjišťujeme, že má užší záběr, než je evropský standart založený rezolucí Rady ES č. 90/C/157/02 o ochraně důstojnosti žen a mužů na pracovišti a doporučením Komise č. 92/131/EEC. Ovšem vzhledem k jasnému harmonizačnímu úmyslu zákonodárce, vedeného politickým imperativem, o čemž svědčí důvodová zpráva předkladatele novely č. 155/2000 Sb., nezbývá, než se širším výkladem přiklonit k tomuto evropskými směrnicemi doporučenému standartu. Odlišnost litery novely od evropského standartu si vysvětluji nechtěnou náhodou při překladu definice do češtiny.

K tomu, aby mohlo být sexuální obtěžování kvalifikováno jako právem nedovolené jednání, musí v sobě pojmově zahrnovat tyto náležitosti, které musí být splněny kumulativně:

1. chování motivované pohlavním pudem (sexuální chování) nebo jiné chování založené na pohlaví, směřující proti důstojnosti zaměstnance
2. chování adresátem nevítané, jím vnímané jako nevhodné či odporné, urážlivé a nebylo vyvoláno (vyprovokováno) jeho chováním a
3. chování na pracovišti, které vytvořilo „nepřátelské pracovní prostředí" nebo byl splněn požadavek *quid pro quo.**

Strohý gramatický výklad legální definice § 7 odst. 2 věta druhá ZP by však zněl poněkud jinak: Jen takové chování jedince je zakázáno, pokud je nežádoucí (adresátem nevyžádané, nevyprovokované) a zároveň má sexuální povahu a odehrává se výhradně jen na pracovišti, a které je současně nevítané nebo/i nevhodné nebo/i urážlivé (postačí byť jen některá z těchto vlastností). Navíc je zakázáno také takové chování jedince, které je nežádoucí a zároveň mající sexuální povahu a zároveň odehrávající se výlučně jen na pracovišti, a byť není ani nevítané ani nevhodné ani urážlivé, přesto může být druhým účastníkem pracovněprávního vztahu oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí, která ovlivňují výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů (quid pro quo).

Interpretační rozpaky vzbuzuje použité adjektivum „nežádoucí" chování sexuální povahy, které evropská definice takto zařazeno nemá a které by se dalo vykládat buď jako takové sexuální chování, které se vymyká společenským konvencím (tedy jeho výsledek je v rozporu s morální normou, která je v tomto případě pramenem pracovního práva), anebo spíše jako sexuální chování, které nebylo žádáno, vyprovokováno. Jak je ukázáno níže, lépe vyhovuje evropskému pojetí druhá možnost, a to i proto, že i takové sexuální chování, které se morálním konvencím nevymyká, je za určitých okolností s to vytvořit nepřátelské pracovní prostředí.

Rozšiřujícím teleologickým výkladem konformním s harmonizačními požadavky ES lze dospět k závěru, že za zakázané je třeba považovat nejen chování motivované pohlavním pudem (sexuální chování), ale i jiné chování založené na pohlaví, směřující proti důstojnosti zaměstnance. Takto se stávají postižitelnými i případy nevhodných vtipů, průpovídek, gest apod. znevažujících ženy či sexuální menšiny apod. za splnění výše uvedených okolností. Extrémní požadavek na kriminalizaci dvorské etikety chování mužů k ženám a naopak je však nutno odmítnout, neboť neodpovídá kulturním tradicím v Evropě.

Dále, rozšiřujícím teleologickým výkladem se zřetelem k harmonizačním požadavkům ES dospějeme k závěru, že za zakázané je třeba považovat rovněž sexuální chování či jiné chování založené na pohlaví, směřující proti důstojnosti zaměstnance, pokud se děje mimo pracoviště, avšak je quid pro quo. Takto se stávají postižitelnými i případy quid pro quo, které by jinak musely být posuzovány podle § 11 a násl. obč. zák. bez obrácení důkazního břemene podle § 133 a o.s.ř., což není ani logické, ani harmonizačně konformní. Případy, které se odehrají mimo pracoviště, nemají ani větší ani menší souvislost s výkonem práce, než kdyby se bývaly odehrály na samotném pracovišti. Nemá cenu ztrácet čas dokazováním, co je a co již není pracoviště oběti, neboť je to podle našeho názoru druhotné. Setkal jsem se již s názory, že zaměstnavatel nemůže zodpovídat za soukromý sexuální život svých zaměstnanců, který vedou mimo pracoviště. Má platit zásada „Na pracovišti pouze pracuj a doma si dělej, co chceš". S tímto názorem se lze zčásti ztotožnit a zčásti jej vyvrátit. Zaměstnavatel opravdu nemusí vědět o sexuálním obtěžování páchaném jeho zaměstnancem na jiném jeho zaměstnanci či nemusí být v jeho moci mu jakkoliv zabránit – ač ani jedno ani druhé není vyloučeno. Je však vyloučeno vždy, aby se téhož dovolával v případě, že on sám je obtěžovatelem. Tento názor také opomíjí skutečnost, že je zde nepřímá souvislost s výkonem práce, který z tohoto případu věc pracovní. Analogicky odpovídá zaměstnavatel za pracovní úraz, který zaměstnanec utrpí pro plnění pracovních úkolů, tedy v nepřímé souvislosti (srv. § 25 odst. 6 nař. vl. č. 108/1994 Sb.) Tento výklad je jediný možný, má-li být konformní s harmonizačním úmyslem zákonodárce, a tedy má-li být šetřen v duchu i litery Směrnice Rady č. 97/80/EC o důkazním břemenu, rezoluce Rady č. 90/C/157/02 o ochra-

* Blíže viz: Sexuální obtěžování, Právník. ISSN 0324–7007, 1998, vol. 137, no. 8, s. 717–730

ně důstojnosti žen a mužů na pracovišti a doporučení Komise č. 92/131/EEC.

Dále, obdobným rozšiřujícím teleologickým výkladem zohledňujícím harmonizační požadavky ES lze dospět k závěru, že definiční znaky sexuálního obtěžování jako „nevítané", „nevhodné" a „urážlivé" musí být splněny kumulativně a nikoliv alternativně, čemuž by bývalo nasvědčovalo zákonodárcovo užití spojky „nebo". Evropské definici by lépe vyhovovalo, kdyby druhá spojka „nebo" užitá v disjunkčním významu byla doplněna o slova umožňující současně jak konjunkci, tak disjunkci. Jelikož je však skladba celé definice v § 7 odst. 2 zákoníku práce formulována z evropského i světového pohledu poněkud netradičně, není tato odlišnost tolik signifikantní.

Zájmem zaměstnavatele by mělo být účinně předcházet výskytu sexuálního obtěžování v jeho podniku. Zanedbání této své prevenční povinnosti může mít těžké následky. Dojde-li v pracovněprávních vztazích k porušování práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení s muži a ženami (§ 1 odst. 3 ZP) nebo k sexuálnímu obtěžování (§ 7 odst. 2 věta druhá ZP), má zaměstnanec právo domáhat se vůči zaměstnavateli (a potažmo navíc také vůči obtěžovateli, pokud není totožný se zaměstnavatelem), aby bylo upuštěno od tohoto porušování nebo chování, aby byly odstraněny následky tohoto porušování nebo chování a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Pokud byla ve značné míře snížena důstojnost zaměstnance nebo jeho vážnost na pracovišti a nebylo postačující výše uvedené zjednání nápravy, má právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích. Výši takové náhrady určí soud s přihlédnutím k dvěma hlediskům:

1. k závažnosti vzniklé újmy,
2. k okolnostem, za nichž k porušení práv a povinností došlo, např., zda zaměstnavatel o této věci nevěděl či naopak věděl a nepodnikl žádná protiopatření, k jakým sexuálním praktikám či chování na základě pohlaví došlo, zda k této věci došlo veřejně, jak vnímavý byl adresát, došlo-li k poškození fyzického či duševního zdraví s přechodnými či trvalými následky atd. Při rozhodování o náhradě nemajetkové újmy v penězích by český soud měl nalézat rozumný kompromis s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k porušení práv a povinností došlo a do jisté rozumné míry i k velikosti zaměstnavatele, zjištěné z příslušného rejstříku či z účetních dokladů podle výše základního kapitálu, resp. u státních podniků kmenového jmění, a také podle celkového počtu zaměstnanců.

Domnívám se, že je namístě extenzivní interpretace pojmu „okolnosti, za nichž k porušení práv a povinností došlo" s přihlédnutím k výchovné funkci pracovního práva. Finanční satisfakce výchovnou funkci nesmí pominout, byť hlavní její funkcí vždy zůstane funkce reparační. Ze zaměstnavatelova majetku jeho část poslouží k uspokojení (zadostiučinění) zaměstnance – je tedy důležitější, jaký efekt vyvolá na zaměstnancově straně a méně podstatné, jaký na zaměstnavatelově, avšak oproti právu občanskému vnímáme v pracovním právu funkci výchovnou silněji, a proto finanční satisfakci přiznáváme také funkci výchovnou a od ní odvozenou funkci sankční. To znamená, že soud bedlivě dbá na to, aby dopad takovéto finanční sankce do majetkové sféry zaměstnavatele, který nutně musí nastat, pokud je satisfakce přiznána v penězích, byl stejně závažný do majetkové sféry velkého zaměstnavatele, jako i malého. Bylo by totiž silně demotivující z hlediska prevence, kdyby finanční satisfakce v určité výši na jedné straně malého zaměstnavatele významně postihla, ale přitom tatáž velkému zaměstnavateli nijak neublížila. Relativně (percentuelně) stanovená sankce lépe zajistí, aby motivace k prevenci rizik z nežádoucího sexuálního chování na pracovišti byla u všech zaměstnavatelů stejná. Zaměstnavatele tím nutí více vnímat riziko, které s sebou nese jejich podnikání s využitím námezdní práce zaměstnanců – čím větší zaměstnavatel, tím zpravidla vyšší počet zaměstnanců a tím také vyšší riziko s tím spojené. V anglosaském právu byly zaznamenány z našeho pohledu extrémní příklady zdůraznění sankční povahy a výchovné funkce přiměřeného zadostiučinění. Soudy tehdy nebraly v úvahu skutečnost, že velký podnik zpravidla také zaměstnává velký počet zaměstnanců. Relativně stejný díl zaměstnanců žádající finanční satisfakci tak může představovat daleko početnější skupinu a pokud by soud každému mechanicky přisoudil onen „desátek", pak by byli velcí zaměstnavatelé naopak zcela demotivováni oproti malým. Poučná je také další negativní zkušenost z anglosaských zemí, t. j. že daleko více žalob je podáváno na velké zaměstnavatele, kde jsou vyhlídky na závratně vysoké sumy oproti žalobám vůči malým zaměstnavatelům. Český soud proto bude nalézat rozumný kompromis s přihlédnutím k výše uvedeným hlediskům.

DŮKAZNÍ BŘEMENO

Oběti sexuální diskriminace v pracovním právu (nikoli diskriminace z jiných diskriminačních důvodů a nikoli diskriminace mimo pracovněprávní vztahy) jsou zvýhodněny v soudním řízení obrácením důkazního břemene. Podle § 133 a o.s.ř., který přináší novela, má ve věcech pracovních soud za prokázané ty skutečnosti, které žalobce tvrdí o tom, že byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého pohlaví, pokud v řízení nevyšel najevo opak. Žalovaný zaměstnavatel resp. zaměstnanec–obtěžovatel se ve své obraně zaměří na vyvrácení tvrzení žalobce prostřednictvím důkazů, které sám soudu nabídne. Domnívám se, že soud by měl v rámci svého zákonného zmocnění § 7 odst. 6

ZP přihlédnout k tomu, zda zaměstnavatel o obtěžování věděl nebo vědět měl a zda podnikl okamžitou a adekvátní akci k nápravě. Podle amerického práva se zaměstnavatel odpovědnosti zprostí, prokáže-li, že o obtěžování nevěděl nebo nemohl vědět, a pokud věděl, zda podnikl okamžitou a adekvátní akci k nápravě. To je však možné jen v případě obtěžování mezi stejně funkčně zařazenými spolupracovníky, ne v případě, že obtěžoval zaměstnavatel sám či jeho vedoucí pracovník zneužívajíc funkční nadřízenosti vůči oběti. Česká právní úprava ani po novelizaci s liberací z tohoto důvodu výslovně nepočítá. Domnívám se, že k této skutečnosti je soud povinen přihlédnout alespoň při rozhodování o výši finanční satisfakce (§ 7 odst. 6 ZP), když ne např. o náhradě škody.

Je důležité si uvědomit, že je přirozeným projevem lidské sexuality, že muži mívají jiné představy o sexuálně motivovaném chování a jeho reflexi u adresáta než ženy, resp. jiná očekávání a představy o sexuálně motivovaném chování druhého účastníka mají muži a jiné ženy. Často se stává, že žalovaní obtěžovatelé bagatelizují dopad svého chování do sféry adresáta a ten jej přitom vnímá mnohem intenzivněji. Nezáleží na úmyslech obtěžovatele a na tom, jak své chování vnímal on a jaké účinky mu sám přikládal, nýbrž záleží na tom, jak závažný dopad mělo jeho chování do sféry oběti, zda vytvořilo nepřátelské pracovní prostředí či zda bylo quid pro quo. Z toho je zřejmé, že bude velmi záležet, nakolik se ztotožní soudce s tvrzeními žalobce a bude zde více než v jiných případech diskriminačních sporů sehrávat roli pohlaví či sexuální orientace soudce (v pracovněprávních věcech rozhoduje soud v senátu), neboť zde podvědomí soudce sehrává významnější roli, než sám dokáže připustit a rozeznat. Domnívám se, že je zde zcela namístě připustit možnost vyloučení člena/členů senátu pro podjatost (§ 14 a násl. o.s.ř.), pokud nebude složení senátu maximálně vyvážené co do pohlaví. V USA jsou takové případy rozhodovány porotními soudy, které musí být zastoupeny z 50% ženami a z 50% muži. V českých podmínkách sudého počtu nelze dosáhnout, proto hovořím pouze o maximálním možném vyvážení.

Povšimněme si rozdílu mezi dikcí § 7 odst. 4 zákoníku práce a § 13 odst. 1 občanského zákoníku. Občanskoprávní úprava použitím slova „zejména" zřetelně otevírá možnost oběti domáhat se také např. nároku na zveřejnění rozsudku na náklady žalovaného či také zničení či odstranění hanlivých vyobrazení apod., jimiž bylo/je zasahováno do osobnostních práv. Naopak jindy bývá toto zničení obsaženo v právu na odstranění následků, tedy snahou restituovat původní stav před zásahem. Občanskoprávní úprava použitím slova „zejména" usnadnila procesní situaci žalobci, protože není třeba řešit, zda to či ono je v taxativním výčtu prostředků nápravy ještě zahrnuto, anebo už ne. Extenzivní výklad § 7 odst. 4 zákoníku práce vedoucí k umožnění těchto prostředků nápravy známých z občanskoprávních sporů není však nijak nutný z důvodu harmonizačních. Proto by ho podle mého názoru bylo namístě použít pouze v naprosto krajním případě, kdy si to vyžádá integrita obecných zásad právních a pracovněprávních, které by jinak v případě přidržení se gramatického výkladu zůstaly porušeny.

Pokud svým diskriminačním jednáním zaměstnavatel způsobí zaměstnanci škodu, jinou škodu či mu na úkor zaměstnance vznikne bezdůvodné obohacení, jsou zaměstnancovy nároky na náhradu škody, jiné škody a na vydání bezdůvodného obohacení zcela samostatné a řídí se příslušnými ustanoveními zákoníku práce o odpovědnosti za škodu, resp. za bezdůvodné obohacení.

Při absenci české judikatury bude judikatura národních soudů západních zemí a zvláště judikatura Evropského soudního dvora v Luxemburku, jakož i Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku nabývat na významu jako cenné vodítko při interpretaci a aplikaci zákazu sexuálního obtěžování. Není prozatím jisté, zda se českému zákonodárci podařilo vytvořit ideální normu, která splňuje standardní požadavky kladené členským zemím ES a současně, která bude v praxi interpretována a aplikována bez potřeby tak rozsáhlého odklonu od její litery, jak bylo někdy možná maximalisticky ukázáno v tomto článku. Nechť toto prověří praxe a zákonodárce v ní najde poučení pro další legislativní počiny v oblasti sexuálního obtěžování.

SUMMARY

The author describes the newest changes in the laws of Czech Republic prohibiting sexual harassment in labour relations, which take effect on January 1, 2001. The author explains the conseqences of harmonization with the directives of the EEC and interprets the text of the new Czech laws with attention to the intent of the legislature, the requirements of European directives, and the experiences of other foreign states. Althought it is still too early to predict how the newly passed laws will be interpreted and applied in practise, he predicts that the future will give further inspiration to perfect these laws.

Řízení vyměřovací v daňovém řízení

Alena Schillerová

ŘÍZENÍ VYMĚŘOVACÍ

K základním druhům řízení, v daňovém řízení patří jedno z nejvýznamnějších, kterým je řízení vyměřovací.

Je samostatným stadiem daňového řízení, sestává se z několika fází, kde některé navíc můžeme horizontálně rozdělit na rovinu prvoinstanční a rovinu druhoinstanční.

Fáze vyměřovacího řízení jsou tyto:

- konkludentní vyměření daně
- vyměření daně na základě provedeného vytýkacího řízení
- vyměření daně v případě nepředložení daňového přiznání a podle pomůcek
- vyměření resp. doměření daně na podkladě podaného dodatečného daňového přiznání nebo na podkladě ukončené daňové kontroly
- řízení o opravných prostředcích včetně řízení doplňovacího v rovině prvoinstanční a druhoinstanční

Zatímco první čtyři jmenované fáze vyměřovacího řízení se v daňovém řízení projevují pouze v rovině prvoinstanční, zbývající se prolíná oběma rovinami, tedy, jak rovinou prvoinstanční, tak druhoinstanční.

V následujícím textu bude pojednáno o prvních čtyřech fázích vyměřovacího řízení.

KONKLUDENTNÍ VYMĚŘENÍ DANĚ

Než přejdu k první, jakési vstupní fázi vyměřovacího řízení, musím zdůraznit, že nezbytnou podmínkou pro toto stadium vyměřovacího řízení je podání daňového přiznání.

PODÁNÍ DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ

Ze zákona o správě daní a poplatků vyplývají obecná pravidla pro jeho podání, ale i další různá specifika, se kterými se v daňovém řízení můžeme setkat. Zpřesnění podmínek pro podávání daňových přiznání je u některých daní zakotvena ve zvláštních daňových zákonech.

Obecně platí, že daňové přiznání je povinen podat každý, komu vzniká ze zákona tato povinnost nebo koho k tomu správce daně vyzve. Současně platí, že není-li stanoveno v zákoně o správě daní a poplatků nebo v jiném daňovém zákoně jinak, daň je splatná ve lhůtě pro podání daňového přiznání.

Předepsán je i způsob pro podání daňových přiznání. Lze je účinně podat jen na tiskopise vydaném ministerstvem financí nebo na počítačových sestavách, které mají údaje, obsah i uspořádání údajů zcela totožné s tiskopisem vydaným ministerstvem. Součástí daňového přiznání jsou i přílohy v příslušném tiskopise vyznačené.

Pro jednotlivé daně platí z pohledu lhůt a termínů pro podávání daňových přiznání určitá specifika, jakož i existují další specifika, spočívající v možnostech prodlužování lhůt pro podání daňových přiznání.

PODÁVÁNÍ DAŇOVÝCH PŘIZNÁNÍ U DANĚ Z PŘÍJMŮ:

Daň z příjmů patří mezi daně p ř í m é.

Lhůta pro podání přiznání na dani z příjmů je zakotvena v ust. § 40 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků, ze kterého vyplývá, že se podává do 31. března roku následujícího po uplynutí ročního zdaňovacího období. Zákon o správě daní a poplatků obsahuje alternativy, za jakých lze podat daňové přiznání na dani z příjmů v tzv. prodloužené lhůtě a to buď ze zákona nebo na základě žádosti daňového subjektu.

Ze zákona o správě daní a poplatků vyplývají pro poplatníky daně z příjmů následující možnosti:

Daňové přiznání v tzv. prodloužené lhůtě a to konkrétně do 30. června roku následujícího po uplynutí ročního zdaňovacího období, může podat poplatník, který má povinnost na základě zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví a obchodního zákoníku mít účetní závěrku ověřenou auditorem.

Pokyn D – 110 Ministerstva financí čj. 252/9 808/1995, publikovaný ve Finančním zpravodaji č. 2/1995, upravuje pro tuto skupinu poplatníků bližší podmínky, a to následovně:

1. „Ustanovení, týkající se obligatorně auditovaných subjektů stanoví, že prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání mají pouze ti poplatníci, kteří mají povinnost auditu ze zákona, nikoliv ti, kteří si audit objednají, aniž by měli tuto povinnost.
2. Povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem je stanovena zákonem č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, kde se v § 39 odst. 1 uvádí: „Akciové společnosti musí mít řádnou a mimo-

řádnou účetní závěrku ověřenou auditorem podle zvláštního předpisu.

Ostatní obchodní společnosti a družstva mají tuto povinnost, jen pokud tak stanoví zvláštní zákon."

Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde se v § 20 uvádí:

„/1/ Účetní závěrku musí mít ověřenu auditorem a údaje z ní musí zveřejňovat ty účetní jednotky, kterým tuto povinnost stanoví zvláštní předpis.

/2/ Obchodní společnosti, na které se nevztahuje odstavec 1/ a které povinně vytvářejí základní jmění a družstva, musí mít účetní závěrku ověřenu auditorem, pokud v roce předcházejícím roku, za nějž se tato závěrka ověřuje

a) výše jejich čistého obratu (výnosy snížené o daň z přidané hodnoty, pokud je tato daň součástí výnosů) činila více než 40.000.000,- Kč, nebo

b) výše jejich čistého obchodního jmění činila více než 20.000.000,- Kč"

Výši čistého obratu a výši čistého obchodního jmění zjistí správce daně z účetních výkazů, které daňový subjekt povinně přikládá k daňovému přiznání k dani z příjmů právnických osob.

Z toho vyplývá, že:

a) akciové společnosti musí mít účetní závěrku ověřenou auditorem vždy, bez ohledu na počet akcionářů a na obrat, i tehdy, jsou-li akciovou společností, kde jediným akcionářem je stát,

b) u ostatních obchodních společností se v prvé řadě posuzuje, zda mají podle obchodního zákoníku povinnost vytvářet základní jmění. Společnost s r. o. mají povinnost vytvářet základní jmění. Veřejná obchodní společnost a komanditní společnost tuto povinnost nemají a proto nemají zákonnou povinnost mít účetní závěrku ověřenu auditorem.

Jestliže se tedy jedná o s. r. o. nebo o družstvo, posuzuje se dále:

- jaká je výše jejich čistého obratu, dosaženého v roce předcházejícím roku, za něž se tato závěrka ověřuje, to znamená, že v roce, za který se účetní závěrka ověřuje není čistý obrat pro lhůtu pro podání daňového přiznání k dani z příjmů rozhodující.
- jaká je výše jejich čistého obchodního jmění.

Čistým obchodním jměním je podle zákona o účetnictví vlastní jmění účetní jednotky.

Podle výše čistého obchodního jmění se posuzuje lhůta pro podání daňového přiznání podobně jako podle čistého obratu.

3. Povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem mají rovněž:
   - pojišťovny podle zákona č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví ve znění p. p.
   - politické strany, podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění p. p., ale současně podle § 17 odst. 2 tohoto zákona nesmějí vlastním jménem provozovat podnikatelskou činnost
   - banky a spořitelny, podle zákona č. 21/1991 Sb., o bankách ve znění p. p.
   - obce a dobrovolné svazky obcí, podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění p. p., v případě, že jejich hospodaření nebylo přezkoumáno příslušným okresním úřadem,
   - státní podniky, podle zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění p. p. v případě, že jejich účetní závěrka nebyla ověřena zakladatelem,
   - investiční společnosti a investiční fondy podle zákona č. 240/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech,
   - emitenti veřejně obchodovatelných cenných papírů podle zákona č. 600/1992 Sb., o cenných papírech, a podle zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech
   - Fond české kinematografie, podle zákona č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie,
   - Česká národní banka podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance,
   - a další organizace, pokud povinnost auditované závěrky stanoví zákon.
4. Ustanovení § 40 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků se vztahuje pouze na povinnost ověření účetní závěrky auditorem, nikoli na ověření konsolidované účetní závěrky.
5. O prodloužení lhůty se nemusí žádat, vyplývá ze zákona o správě daní a poplatků automaticky. Za poslední den lhůty pro podání daňového přiznání (termín pro podání daňového přiznání) k dani z příjmů za rok předcházející se považuje, pokud jsou splněny podmínky pro obligatorní audit, až 30. 6. běžného roku.

   Pokud zvláštní zákon připouští výběr mezi auditem a ověřením jiným orgánem (např. obce, st. podniky) pokyn MF ČR doporučuje, aby poplatník správci daně doložil, že si zvolil alternativu auditu, např. písemným prohlášením auditora o uzavření smlouvy o provedení auditu.
6. Podmínkou pro prodloužení lhůty není uložení plné moci auditora u FÚ, uložení plné moci se vyžaduje pouze u daňových poradců (viz níže).
7. Z ustanovení o odložení lhůty pro podání da-

ňového přiznání nevyplývá, že by k nějakému datu, tj. ani ne k 30. 6., musela mít účetní jednotka ukončen audit účetní závěrky. Prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání mají i ty účetní jednotky, které svou povinnost mít účetní závěrku ověřenu auditorem nesplnily.

Z ustanovení § 40 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků rovněž nevyplývá, že si může finanční úřad pro ověření skutečností rozhodných pro použití prodloužené lhůty pro podání daňového přiznání vyžádat zprávu o auditu."

Další z možností, vyplývajících ze zákona o správě daní a poplatků, se týká těch poplatníků daně z příjmů, jejichž daňové přiznání zpracovává a předkládá daňový poradce.

I v tomto případě se prodlužuje zákonná lhůta pro podání daňového přiznání na dani z příjmů do 30. června roku následujícího po uplynutí zdaňovacího období, avšak pouze za předpokladu, je-li příslušná plná moc k zastupování podána správci daně před uplynutím neprodloužené lhůty, t. j. do 31. 3. roku následujícího po uplynutí zdaňovacího období. Obě podmínky musí být splněny současně, t. zn., že daňový poradce musí daňové přiznání na dani z příjmů nejen zpracovat, ale současně i za zastupovaný daňový subjekt i předložit.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že zákon o správě daní a poplatků má v ust. § 11 odst. 2 zakotvenu legislativní zkratku pro „daňového poradce", ze které vyplývá, že pro oblast daňového řízení je za daňového poradce považována nejen osoba zapsaná v komoře daňových poradců dle zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ale i advokát, tedy osoba zapsaná v komoře advokátů dle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění p. p.

Poplatník daně z příjmů, případně daňový poradce, může o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání správce daně také požádat.

V takovém případě může být lhůta pro podání daňového přiznání na dani z příjmů prodloužena, a to nejdéle o tři měsíce po uplynutí lhůty pro podání přiznání.

Pokud součástí zdaňovaných příjmů uvedených v přiznání jsou i příjmy zdaňované v zahraničí na základě daňového přiznání, může správce daně na žádost daňového subjektu v odůvodněných případech prodloužit tuto lhůtu až do 31. října.

LHŮTY V DAŇOVÉM ŘÍZENÍ

Na tomto místě je nezbytné připomenout určitá pravidla, vyplývající ze zákona o správě daní a poplatků, týkající se lhůt.

Není-li lhůta pro některý úkon v daňovém řízení stanovena obecně závazným právním předpisem, určí přiměřenou lhůtu rozhodnutím správce daně. Lhůta se stanovuje minimálně osmidenní, kratší lze stanovit zcela výjimečně, pro úkony jednoduché a zvlášť naléhavé.

Osoby zúčastněné na řízení mohou z důležitých důvodů před uplynutím lhůty požádat správce daně o její prodloužení k úkonům, jichž se lhůta týká.

Správce daně nemůže povolit delší prodloužení lhůty, než o jaké je žádáno daňovým subjektem.

Další důležitou skutečností je v zákoně o správě daní a poplatků zakotvená „automatika běhu lhůt," ze které vyplývá, že nerozhodne-li správce daně o žádosti o prodloužení lhůty před uplynutím žádané lhůty, považuje se žádané prodloužení lhůty za povolené. Jeli zamítavé rozhodnutí o včas podané žádosti (za včas podanou žádost se dle zákona o správě daní a poplatků považuje žádost o prodloužení lhůty k úkonům, jichž se lhůta týká, podaná daňovým subjektem před uplynutím stanovené lhůty), doručeno po uplynutí stanovené lhůty, jejíž prodloužení je žádáno, končí běh žádané lhůty uplynutím tolika dnů po doručení zamítavého rozhodnutí, kolik dnů zbývalo v době podání žádosti do uplynutí stanovené lhůty.

Příklad:

11 = x		+11 = y	
+	+	+	+
20. 3.	31.3.	5.4.	16.4.

Vysvětlivky:

20.3. – podána žádost o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání na dani z příjmů (např. do 30.4.)
/základní podmínkou aplikace tohoto ustanovení je podání žádosti dle ust. § 14 odst. 2 zákona, tedy před uplynutím stanovené lhůty v našem případě před 31.3.
5.4. – doručeno zamítavé stanovisko správce daně ve věci
y – lhůta, o kterou se prodlužuje lhůta pro podání daňového přiznání, totožná se lhůtou x
16.4. – poslední den lhůty pro podání daňového přiznání v tomto případě[1]

Zákon o správě daní a poplatků zná také institut navrácení lhůty v předešlý stav. Uplatnit jej je možné, prošla-li původní lhůta před podáním žádosti a daňový subjekt má závažné důvody (např. hospitalizace v nemocnici, úraz, nemoc apod.). Pokud správce daně kladně rozhodne o žádosti daňového subjektu a povolí navrácení lhůty v předešlý stav, znamená to, že obnoví běh lhůty a stanoví lhůtu novou, bez jakýchkoliv sankčních dopadů. Žádost o navrácení v předešlý stav

[1] Čáslavský, Rašovská, Schillerová, Rolný, Staněk: Správa daní ve vzorech aneb jak lépe komunikovat s FÚ, Nakladatelství Linde Praha, 1997, str. 41.

může být podána nejdéle do třiceti dnů ode dne, kdy u žadatele pominuly důvody zmeškání původní lhůty.

V daňovém řízení je také velmi důležité počítání lhůt, které probíhá podle následujících pravidel:

- do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti, určující počátek lhůty
- lhůty, určené podle týdnů, měsíců nebo let končí uplynutím toho dne, který se svým jménem nebo číselným označením, shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti, určující počátek lhůty. Není-li takový den v měsíci, končí lhůta posledním dnem měsíce.
- připadne-li poslední den lhůty pro uplatnění právních úkonů vůči správci daně na sobotu, neděli nebo státem uznaný svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den.
- lhůta je zachována, je-li posledního dne lhůty učiněn úkon u správce daně nebo podání odevzdáno k poštovní přepravě

Velmi důležité je taktéž ustanovení, ze kterého vyplývá, že v pochybnostech se považuje lhůta za zachovanou, pokud se neprokáže opak.

Tedy dodržení lhůty je jedna z mála okolností v daňovém řízení, kterou bezvýhradně prokazuje správce daně.

PODÁVÁNÍ DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ U DANĚ Z NEMOVITOSTÍ

Mezi další z přímých daní patří daň z nemovitostí. Problematika podávání daňových přiznání je upravena na této dani zvláštním daňovým zákonem č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí ve znění p.p., ze kterého vyplývá, že daňové přiznání je poplatník daně z nemovitostí povinen podat příslušnému správci daně do 31. ledna zdaňovacího období.

Daňové přiznání se nepodává, pokud je poplatník podal v některém z předchozích zdaňovacích období. Dojde-li však ve srovnání s předchozím zdaňovacím obdobím ke změně okolností rozhodných pro vyměření daně včetně změny v osobě poplatníka, je poplatník povinen daň do 31. ledna zdaňovacího období přiznat. V těchto případech lze daň přiznat rovnocenně buď podáním daňového přiznání, nebo podáním dílčího daňového přiznání, které se podává na tiskopise vydaném Ministerstvem financí a poplatník v něm uvede jen nastalé změny a výpočet celkové daňové povinnosti.

Dojde-li pouze ke změně průměrné ceny půdy přiřazené ke stávajícím jednotlivým katastrálním územím dle zákona o dani z nemovitostí nebo ke změně koeficientu stanoveného obcí dle zákona o dani z nemovitostí, poplatník není povinen podat správci daně daňové přiznání, dílčí daňové přiznání ani mu sdělit tyto změny. Bylo-li daňové přiznání podáno v předchozích zdaňovacích obdobích a do 31. ledna běžného zdaňovacího období nebylo podáno daňové přiznání nebo dílčí daňové přiznání, vyměří se daň k 31. lednu běžného zdaňovacího období ve výši poslední známé daňové povinnosti (viz vysvětleno dále) případně upravené změnou průměrné ceny nebo koeficientu.

Pro poplatníka daně z nemovitostí existuje opět možnost požádat správce daně o prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání a to nejdéle o tři měsíce po uplynutí lhůty pro jeho podání.

PODÁVÁNÍ DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ U DANĚ SILNIČNÍ

K dalším z přímých daní patří daň silniční.

I zde způsob podávání daňových přiznání upravuje zvláštní daňový zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční ve znění p. p., z něhož vyplývá, že daňové přiznání podává poplatník, jemuž vzniká daňová povinnost dle zákona o dani silniční nejpozději do 31. ledna kalendářního roku následujícího po uplynutí zdaňovacího období, a to i v případech, jedná-li se o poplatníka, kterému přiznání zpracovává daňový poradce.

I zde platí pro poplatníky daně silniční možnost požádat správce daně o prodloužení lhůty pro podání přiznání a to nejdéle o tři měsíce po uplynutí lhůty pro jeho podání.

PODÁVÁNÍ DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ U DANÍ NEPŘÍMÝCH

Kromě daní přímých rozlišujeme v daňové soustavě daně n e p ř í m é.

Mezi ně patří daň z přidané hodnoty a daně spotřební.

Obecně ze zákona o správě daní a poplatků vyplývá, že u daní, které mají zdaňovací období kratší než jeden rok (což jsou výše uvedené daně), se daňové přiznání podává do dvacetipěti dnů po uplynutí příslušného zdaňovacího období a nenastala-li ve zdaňovacím období daňová povinnost, sdělí tuto skutečnost daňový subjekt písemně ve stejné lhůtě. Prodloužení lhůty k podání daňového přiznání u těchto daní zákon o správě daní a poplatků nedovoluje.

Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty ve znění pozdějších předpisů zpřesňuje podmínky pro podání daňového přiznání na dani z přidané hodnoty a to následovně:

Plátce je povinen do 25 dnů po skončení zdaňovacího období podat daňové přiznání a to i v případě, že mu nevznikla daňová povinnost.

Zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních ve znění p. p. zpřesňuje taktéž podmínky pro podání daňového přiznání na spotřebních daních, takto:

Plátci, kterým vznikla daňová povinnost nebo nárok na vrácení daně, jsou povinni předložit daňové přiznání správci daně. Daňové přiznání předkládají plátci měsíčně, a to do 25. dne měsíce následujícího po měsíci, ve kterém vznikla daňová povinnost. Po-

kud ve zdaňovacím období daňová povinnost ani nárok na vrácení daně nevznikne, daňové přiznání se nepředkládá.

SPECIFIKA PRO PODÁVÁNÍ DAŇOVÝCH PŘIZNÁNÍ

Kromě specifik při podávání daňových přiznání z pohledu jednotlivých daní,existují v daňovém řízení další možné případy a situace, které zakládají povinnost podat daňové přiznání:

– zemřel-li daňový subjekt dříve, než bylo podáno přiznání k dani, je právní nástupce povinen podat přiznání za zemřelý daňový subjekt do šesti měsíců po jeho úmrtí. Je-li právních nástupců více, podá přiznání kterýkoliv z nich. Nedohodnou-li se, který z nich přiznání podá, určí jej správce daně svým rozhodnutím. Pokud by v daňovém řízení došlo k situaci, že právní nástupce není znám, podá přiznání zmocněnec ustanovený správcem daně a to do tří měsíců po svém ustanovení. Lhůta pro podání přiznání, může být na žádost právního nástupce nebo zmocněnce prodloužena rozhodnutím správce daně a to až o tři měsíce po uplynutí lhůty pro jeho podání.

Z pohledu úmrtí daňového subjektu mohou v daňovém řízení nastat následující situace:

– daňový subjekt zemře před podáním daňového přiznání

V takovém případě správce daně vyzve okruh pravděpodobných dědiců (informace získá od soudního komisaře, případně obecního úřadu či příslušného soudu dle místa posledního pobytu zemřelého), aby se dohodli, který z nich podá daňové přiznání dle zákona o správě daní a poplatků, jak shora uvedeno.

V případě, že se dědicové nedohodnou, určí zástupce správce daně svým rozhodnutím.

Určený zástupce (ať již dobrovolně či ex offo), podává daňové přiznání do šesti měsíců ode dne smrti daňového subjektu.

Jak je uvedeno výše, i tuto lhůtu lze rozhodnutím správce daně, na základě žádosti zástupce prodloužit.

– daňový subjekt zemře po podání daňového přiznání

po vyměření daně
po doručení platebního výměru
před zaplacením daňové povinnosti

V této situaci musíme rozlišovat dvě polohy, ve kterých se může dědické řízení nacházet a to:

Dědické řízení není ukončeno:

V takovém případě je vyměřená daňová povinnost, a to jak konkludentně nebo platebním výměrem (viz dále) přihlášena k projednání v dědickém řízení jako pohledávka státu – pasívum dědictví a zaslána příslušnému soudu k projednání v dědickém řízení.

Dědické řízení je ukončeno:

Podle ustanovení § 57 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků přechází daňová povinnost vzniklá před smrtí fyzické osoby na dědice. Vyjde-li správce daně z ust. § 470 odst. 2 občanského zákoníku, tak dědicové odpovídají za zůstavitelovy dluhy podle poměru toho, co z dědictví nabyli k celému dědictví.

– Daňový subjekt zemřel po podání daňového přiznání

po vyměření daně
před doručením platebního výměru
před zaplacením daně

I zde musíme odlišit dvě roviny:

Dědické řízení není ukončeno:

Správce daně si na základě úsudku o předběžné otázce z probíhajícího dědického řízení o tom, kdo bude právním nástupcem zemřelé fyzické osoby podle § 28 zákona o správě daní a poplatků, vyzve správce daně dědice ke zvolení společného zástupce pro účely daňového řízení. Pokud si dědicové nezvolí společného zástupce, a to ani po výzvě, určí společného zástupce svým rozhodnutím správce daně.

Společnému zástupci doručuje správce daně všechny platební výměry. Po doručení platebního výměru společnému zástupci, je daňová pohledávka přihlášena jako nesporná a vykonatelná do dědického řízení jako jeho pasívum. Úhrada daňového nedoplatku se po projednání v dědickém řízení vymáhá po tom dědici – právním nástupci, který je buď v usnesení soudu uveden jako povinný nebo po dědicích podle poměru toho, co z dědictví nabyli k celému dědictví.

Dědické řízení je ukončeno

Je-li dědické řízení ukončeno, jsou právním nástupcům doručeny platební výměry a právní nástupci jsou s ohledem na ust. § 470 odst. 2 občanského zákoníku vyzváni podle ust. § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků k úhradě části nedoplatku podle poměru toho, co z dědictví nabyli z celého dědictví.

– Daňový subjekt zemřel po podání daňového přiznání

před vyměřením daně
před doručením platebního výměru
před zaplacením daně

I zde rozlišujeme dvě roviny:

Dědické řízení není ukončeno

Správce daně opět vyřeší předběžnou otázku právního nástupnictví, vyzve okruh oprávněných dědiců

k určení společného zástupce nebo jej určí rozhodnutím ex offo.

Poté správce daně podle výsledků vyměřovacího řízení (viz dále) stanoví, vyměří a předepíše daň. Příjemcem platebního výměru je společný zástupce. Po jeho doručení je daňová pohledávka jako nesporná a vykonatelná pohledávka státu přihlášena do dědického řízení k projednání.

Dědické řízení je ukončeno

Správce daně podle výsledků vyměřovacího řízení stanoví, vyměří a předepíše daň. Výše daně bude předepsána jednotlivým dědicům podle poměru toho, co z dědictví nabyli, k celému dědictví, přičemž správce daně vychází z usnesení soudu.

K dalším specifikům při podávání daňových přiznání patří zánik daňového subjektu bez likvidace, kdy podává daňové přiznání jeho právní nástupce nebo orgán, který o zrušení rozhodl a to do konce následujícího měsíce od jeho zániku za uplynulou část zdaňovacího období. Tato lhůta může být v odůvodněných případech rozhodnutí správce daně prodloužena až na tři měsíce.

V případě likvidace daňového subjektu trvá povinnost podávat každoročně přiznání a to až do skončení likvidace. Při vstupu do likvidace musí daňový subjekt postupovat dle zákona o správě daní a poplatků z pohledu podání daňového přiznání následovně:

Ke dni ukončení činnosti provede daňový subjekt účetní uzávěrku a nejpozději do konce následujícího měsíce podá daňové přiznání.

Z uvedeného plyne, že pojem „ukončení činnosti" je totožný s pojmem „den předcházející dni vstupu do likvidace". Oba tyto pojmy jsou pak totožné s pojmem „zrušení právnické osoby," v § 20a občanského zákoníku.

Den zápisu likvidace do obchodního rejstříku, pokud se neshoduje s ukončením činnosti poplatníka, nemá na určení dne ukončení činnosti poplatníka žádný vliv. Zápisem likvidace účetní jednotky do obchodního rejstříku se nemění organizačně právní forma právnické osoby.

Podle § 70 odst. 2 a 3 obchodního zákoníku, zápisem likvidace společnosti do obchodního rejstříku se dokumentuje pouze skutečnost, že společnost je v likvidaci, a že působnost statutárních orgánů jednat jménem společnosti přechází dnem zápisu na likvidátora.

Způsob zrušení právnických osob (ukončení činnosti poplatníka) se dá dovodit z ust. § 68 odst. 3 obchodního zákoníku, kde se mimo jiné stanoví, že společnost se zrušuje dnem uvedeným v rozhodnutí společníků nebo orgánu společnosti či dnem, kdy rozhodnutí bylo přijato.

Po skončení likvidace je likvidátor povinen podat do konce následujícího měsíce přiznání za uplynulou část zdaňovacího období.

Specifický je způsob podávání daňových přiznání u daňového subjektu po prohlášení konkurzu dle zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání ve znění pozdějších předpisů.

Při prohlášení konkurzu je daňový subjekt povinen podat nejpozději do 30 dnů ode dne účinnosti prohlášení konkurzu (dle § 13 odst. 4 zákona o konkurzu a vyrovnání nastanou účinky prohlášení dnem vyvěšení usnesení na úřední desce soudu) přiznání za uplynulou část zdaňovacího období.

V průběhu konkurzu se dle zákona o správě daní a poplatků daňové přiznání nepodává.

Při zrušení konkurzu je daňový subjekt povinen podat do konce následujícího měsíce ode dne zrušení konkurzu přiznání za období trvání konkurzu.

Plátce daně z přidané hodnoty a spotřebních daní je v průběhu konkurzu až do jeho skončení povinen podávat daňová přiznání vždy měsíčně do dvacetipěti dnů po uplynutí příslušného měsíce, i v případech, kdy je dosud podával za delší než měsíční zdaňovací období.

KONKLUDENTNÍ VYMĚŘENÍ DANĚ

Po podání daňového přiznání dochází k vlastnímu vyměření daně a to konkludentně. Podmínky pro konkludentní vyměření daně jsou splněny za předpokladu, že se vyměřená daň neodchyluje od daně uvedené daňovým subjektem v daňovém přiznání.

V tomto případě nemusí správce daně sdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření, pokud o to daňový subjekt výslovně nepožádá nejpozději do konce příštího zdaňovacího období.

Za den vyměření a současně za den doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu se považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání a bylo-li podáno přiznání opožděně, den, kdy došlo správci daně.

Vzhledem k výše uvedenému, může daňový subjekt podat odvolání vůči vyměření daně z daňového přiznání a to ve lhůtě zakotvené v ust. § 48 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků, tj. do třiceti dnů ode dne, který následuje po doručení rozhodnutí. O odvolání musí být ze strany správce daně rozhodnuto příslušným rozhodnutím (viz dále).

P ř í k l a d: konkludentní vyměření u daně z příjmů

konkludentní vyměření

	+		+
opravné přiznání	31.3.	odvolací lhůta	právní moc
	řádné	30 + 1	vym.
	daňové přiznání		

Vysvětlivky:

- opravné přiznání: přiznání podané před uplynutím lhůty k podání daňového přiznání
- konkludentní vyměření: neodchyluje-li se vyměřená daň

od daně uvedené v daňovém přiznání, nemusí správce daně sdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření, pokud o to daňový subjekt výslovně nepožádá nejpozději do konce příštího zdaňovacího období. Za den vyměření a současně za den doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu se považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání

- odvolací lhůta: stanovena dle ust. § 48 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků, daňový subjekt se může odvolat proti vyměření daně z daňového přiznání. Pokud je uplatněno, postupuje se dle ust. § 49 a § 50 zákona o správě daní a poplatků
- pravomocné vyměření: pravomocně vyměřeno je tehdy, kdy vůči vyměření daně nelze uplatnit řádný opravný prostředek[2]

PODÁVÁNÍ DAŇOVÝCH PŘIZNÁNÍ U DANÍ TRANSFEROVÝCH

Výjimku z konkludentního vyměření daně tvoří tzv. transferové daně a to daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí.

Tyto daně nejsou v souladu se zákonem č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění p.p., vyměřovány konkludentně, ale na základě daňového přiznání podaného poplatníkem, ve kterém poplatník uvede všechny údaje rozhodné pro vyměření daně, správce daně daň vypočte a vyměří platebním výměrem.

VYMĚŘENÍ DANĚ NA ZÁKLADĚ PROVEDENÉHO VYTÝKACÍHO ŘÍZENÍ PLATEBNÍM VÝMĚREM

V případě, kdy správce daně po podání daňového přiznání daň konkludentně nevyměří, neboť má pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového přiznání a dokladů daňovým subjektem předložených nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, sdělí tyto pochybnosti daňovému subjektu formou výzvy dle ust. § 43 zákona o správě daní a poplatků ve které jej vyzve, aby se k nim vyjádřil, zejména aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil, nepravdivé údaje opravil nebo nepravdivost údajů řádně prokázal.

Ve výzvě správce daně určí daňovému subjektu přiměřenou lhůtu, která nesmí být kratší patnácti dnů a poučí ho o následcích spojených s tím, jestliže pochybnosti neodstraní nebo nedodrží stanovenou lhůtu, tj. o možnosti vyměřit daňovou povinnost podle pomůcek, které má správce daně k dispozici nebo které si i bez součinnosti daňového subjektu opatřil. (viz dále)

Výzva k vytýkacímu řízení by měla přiměřeně obsahovat čeho se pochybnosti správce daně týkají, čili jinými slovy neměla by být pouhou dikcí ust. § 43 zákona o správě daní a poplatků. Podklady pro věcný obsah této výzvy získává správce daně většinou z místního šetření prováděného v souladu s ust. § 15 zákona o správě daní a poplatků.

Místní šetření provádí správce daně v souvislosti s daňovým řízením, jak u daňového subjektu, tak i u jiných osob.

V případě, že správce daně zahájil tzv. vytýkací řízení, jednoznačně konstatoval, že daň konkludentně n e v y m ě ř i l a proto musí být daňová povinnost vyměřena na podkladě řádného platebního výměru dle ust. § 46 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků. V souladu s ust. § 32 odst. 2/ písm. b zákona o správě daní a poplatků se za den vyměření daně ve shora popsaném případě považuje den vydání platebního výměru, což je den jeho podpisu oprávněnou osobou pracovníka správce daně.

P ř í k l a d : vytýkací řízení po podání přiznání na dani z příjmů

			vyměřeno vydáním plat. výměru dle ust. § 46 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků
nevyměřeno			
+	+		
31.3.	výzva dle ust. § 43	odvolací lhůta	pravomocné vyměření
	lhůta min. 15 dnů	30 + 1	

Vysvětlivky:

- nevyměřeno, výzva dle ust. § 43 zákona o správě daní a poplatků:

vzniknou-li pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového přiznání a dokladů daňovým subjektem předložených nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, sdělí správce daně tyto pochybnosti daňovému subjektu a vyzve jej, aby se k nim vyjádřil, zejména aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil a nepravdivé údaje opravil nebo pravdivost údajů řádně prokázal.[3]

S vydáním výzvy dle ust. § 43 zákona o správě daní a poplatků jsou v daňovém řízení spojovány určité účinky. Ze zákona vyplývá, že pokud je den podání daňového přiznání dnem počátku běhu lhůty pro rozhodnutí správce daně nebo pokud je počátek běhu lhůty od tohoto dne odvozován, běh lhůty se vydáním výzvy dle ust. § 43 zákona o správě daní a poplatků přeruší a nová lhůta počne běžet až ode dne, kdy jsou

[2] ČÁSLAVSKÝ, RAŠOVSKÁ, SCHILLEROVÁ, ROLNÝ, STANĚK: Správa daní ve vzorech aneb jak lépe komunikovat s FÚ, Nakladatelství Linde Praha, 1997, str. 81.

[3] ČÁSLAVSKÝ, RAŠOVSKÁ, SCHILLEROVÁ, ROLNÝ, STANĚK: Správa daní ve vzorech aneb jak lépe komunikovat s FÚ, Nakladatelství Linde Praha, 1997, str. 82.

odstraněny pochybnosti vytýkané správcem daně ve výzvě.

Prakticky tyto přerušující účinky znamenají, že například plátce podá daňové přiznání na dani z přidané hodnoty, kde uplatní nárok na nadměrný odpočet. Ten musí být plátci daně z přidané hodnoty vrácen v souladu s ust. § 37a zákona o dani z přidané hodnoty bez žádosti do třiceti dnů ode dne jeho vyměření. Pokud však správce daně ve věci podaného daňového přiznání zahájí vytýkací řízení, běh stanovené lhůty se přeruší a nová třicetidenní lhůta počne běžet až po vyměření, tedy po vydání platebního výměru na této dani a tomto zdaňovacím období.

Vzhledem k tomu, že obecně závazným právním předpisem není dána lhůta pro ukončení tzv. vytýkacího řízení, upravuje ji blíže pokyn D – 144 Ministerstva financí čj. 252/34 859/1996 o stanovení lhůt pro uzavření vytýkacího řízení, publikovaný ve Finančním zpravodaji č. 8/1996 ze kterého vyplývá:

„Finančním ředitelstvím se ukládá:

1. zajistit, aby na finančních úřadech v obvodu jejich územní působnosti byla uzavírána vytýkací řízení nejpozději do tří měsíců ode dne kdy:
   a) vyhoví daňový subjekt plně výzvě správce daně tj. předloží veškeré vyžadované podklady a poskytne potřebná vysvětlení, nebo
   b) je správci daně doručeno oznámení daňového subjektu, že je připraven vyžadované podklady předložit a potřebná vysvětlení poskytnout, pokud ve stanovené či dohodnuté lhůtě k předložení dokladů a podání vysvětlení, kterými daňový subjekt plně vyhoví výzvě správce daně, také skutečně dojde, nebo
   c) je správcem daně protokolárně ověřeno nebo daňovým subjektem správci daně písemně sděleno, že daňový subjekt není sto výzvě vyhovět, a to ani v prodloužené lhůtě,
2. zajistit, aby vytýkací řízení podle bodu 1/, vedené finančním ředitelstvím na základě jeho vlastní výzvy, bylo uzavřeno nejdéle do čtyř měsíců ode dne, uvedeného pod bodem 1/ písm. a/ až c/.

Běh výše uvedených lhůt se stanoví po dobu doplňování již vyžádaných nebo dalších podkladů a poskytování vysvětlení na základě další výzvy správce daně v téže věci, a to ode dne vydání této další výzvy až do dne stanoveného v bodě 1/ písm. a/ až c/. Běh těchto lhůt se staví i po dobu dožádání uplatněného podle § 5 zákona o správě daní a poplatků, a to ode dne jeho odeslání do dne jeho vyřízení dožádaným správcem daně. Nelze – li dožádání vyhovět, sdělí to dožádaný správce daně s uvedením bližších důvodů neprodleně.

Ve zvláště složitých a odůvodněných případech může stanovené lhůty prodloužit nejblíže vyšší správce daně nejvýše na dvojnásobek původní lhůty k vyřízení s tím, že celková doba uzavření vytýkacího řízení nesmí přesáhnout dvanáct měsíců.

V mimořádných a odůvodněných případech, zejména u případů s mezinárodním prvkem, může Ministerstvo financí prodloužit původní lhůtu i nad rámec shora stanovených lhůt, pokud k vyřízení nestačila lhůta již prodloužená.

Shora uvedené lhůty neplatí, pokud daňový subjekt výzvy ve vytýkacím řízení nedbá (nečinnost) nebo účel vytýkacího řízení maří a pro další průběh vyměřovacího řízení nelze od vytýkacího řízení upustit.

Ředitelům finančních ředitelství se ukládá:

1. zajistit uplatňování postupu podle tohoto pokynu u všech vytýkacích řízení zahajovaných po 30. červnu 1996
2. zajistit, aby dosud probíhající vytýkací řízení zahájená do 30.6. 1996, byla uzavřena nejdéle do 31. října 1996 a v případech, u nichž by bylo odůvodněno podle shora uvedených kritérií prodloužení stanovené lhůty, aby byla prodloužená lhůta stanovena v rozmezí dvanácti měsíců ode dne jeho zahájení."

VYMĚŘENÍ DANĚ NA ZÁKLADĚ NEPODANÉHO DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ A PODLE POMŮCEK

VYMĚŘENÍ DANĚ NA ZÁKLADĚ NEPODANÉHO DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ

Nepodá-li daňový subjekt v zákonem stanovené lhůtě daňové přiznání, zašle mu správce daně výzvu k podání daňového přiznání dle ust. § 40 zákona o správě daní a poplatků. Pokud není daňové přiznání podáno ani na výzvu má správce daně ze zákona o správě daní a poplatků dvě možnosti. Buď předpokládat, že daňový subjekt vykázal v daňovém přiznání daň ve výši nula nebo stanovit daň podle pomůcek. První z možností se v praxi častěji aplikuje u daně z přidané hodnoty, druhá u daně z příjmů.

STANOVENÍ A VYMĚŘENÍ DANĚ PODLE POMŮCEK

K tomuto způsobu stanovení daně přistoupí správce daně v důsledku nečinnosti daňového subjektu v souvislosti s plněním zákonem uložených povinností.

Než může správce daně stanovit daň podle pomůcek, musí dodržet určité procesní postupy pro tento způsob stanovení daně zákonem o správě daní a poplatků předepsané.

Ke stanovení daně podle pomůcek může v daňovém řízení dojít za následujících okolností a podmínek:

– daňový subjekt nepodá v zákonem stanoveném

termínu daňové přiznání, správce daně jej musí vyzvat k jeho podání dle ust. § 40 zákona o správě daní a poplatků v náhradní lhůtě. Pokud ve stanovené lhůtě není daňové přiznání podáno, postupuje správce daně jak shora uvedeno.

- daňový subjekt podá daňové přiznání včas, správce daně má však pochybnosti o jeho správnosti, průkaznosti nebo úplnosti a zahájí tzv. vytýkací řízení. V rámci vytýkacího řízení zjistí správce daně, že daňový subjekt uvedl v daňovém přiznání nesprávné nebo neúplné údaje o skutečnostech rozhodných pro stanovení daně a jejich nesprávnost nebo neúplnost ani na výzvu správce daně neodstranil. Nejčastějšími důvody může být účetnictví vedené daňovým subjektem v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, fiktivní daňové doklady, daňovým subjektem neprokázaná zdanitelná plnění na dani z přidané hodnoty, daňovým subjektem neprokázaná faktická existence či naplnění smluv o zprostředkování apod.

Přičemž skutečnost, že daňový subjekt nevyhověl výzvě dle ust. § 43 zákona o správě daní a poplatků, musí být jednoznačné, jak vyplývá mj. z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29.5.1998 čj. 30 Ca 154/97–31:

„Jestliže není v daňovém řízení spolehlivě prokázáno, že daňový subjekt nevyhověl výzvě ve smyslu ust. § 43 zákona o správě daní a poplatků, nelze vyměřit daň podle pomůcek."[4]

Při stanovení daně podle pomůcek musí správce daně zpracovat vyměřovací spis, ze kterého je patrno, podle jakých pomůcek nebo na podkladě čeho se správce daně odchýlil, jakož i důvody těchto rozdílů. Obdobně musí být z vyměřovacího spisu patrno, jak byl daňový základ zjištěn a daň stanovena, stalo-li se tak bez přiznání daňového subjektu apod.

Je-li stanovena daň správcem daně podle pomůcek, které má k dispozici nebo které si opatřil, přihlédne také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatněny. (Např. u poplatníka daně z příjmů fyzických osob budou při konstrukci základu daně a daně podle pomůcek přiznány zákonné odčitatelné položky od základu daně podle zákona o dani z příjmů).

Pro ilustraci shora uvedených skutečností uvádím následující dva rozsudky, týkající se této problematiky:

Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9.9.1998 čj. 28 Ca 399/97–25 mj. vyplývá:

„Nepodá-li daňový subjekt daňové přiznání a to ani po výzvě správce daně, nese pak důsledky své nečinnosti. Správce daně v takovém případě zjišťuje základ daně a stanoví daň podle pomůcek, které má k dispozici, nebo které si opatří i bez součinnosti s daňovým subjektem. Splní-li správce daně svou povinnost vyplývající mu z ust. § 46 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků, tj. přihlédne i k okolnostem, z nichž vyplývají pro daňový subjekt výhody, nelze jeho postupu ničeho vytýkat."[5]

Z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 6. 1998 čj. 30 Ca 193/97 mj. vyplývá:

„Pokud je základ daně nebo daň vyměřena na základě pomůcek, musí být patrno z vyměřovacího spisu nikoliv z rozhodnutí, podle jakých pomůcek nebo na základě čeho se správce daně při stanovení základu daně odchýlil, jakož i důvody těchto rozdílů. Daňovému subjektu nepřísluší nahlížet do pomůcek, kterých správce daně použil, jak vyplývá z ust. § 23 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků. Pokud tedy správní orgán nespecifikuje ve svém rozhodnutí pomůcky, na základě nichž daň vyměřil, nelze se mylně domnívat, že tím došlo k porušení ust. § 46 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků."[6]

- daňový subjekt podá daňové přiznání včas, ze strany správce dojde k vyměření daňové povinnosti konkludentně, nabytí právní moci rozhodnutí o vyměření daně a poté bude na příslušné dani a zdaňovacím období zahájena daňová kontrola. V rámci probíhající daňové kontroly, nesplní daňový subjekt při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, takže není možno daňovou povinnost stanovit dokazováním, je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem. V praxi to znamená, že daňový subjekt není schopen vyhovět výzvě dle ust. § 31 odst. 9 zákona o správě daní a poplatků dle které prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván.

Shrnuto, zákonné podmínky pro stanovení daně podle pomůcek ve shora popsaném případě jsou následující:

- daňový subjekt nesplnil při dokazování jím uváděných skutečností svou zákonnou povinnost,

[4] Čáslavský, Rašovská, Rolný, Schillerová, Staněk, Vejvodová: Daňové judikáty, I. díl, Nakladatelství Linde Praha, 1999, str. 213.

[5] Čáslavský, Rašovská, Rolný, Schillerová, Staněk, Vejvodová: Daňové judikáty, I. díl, Nakladatelství Linde Praha, 1999, str. 250.

[6] Čáslavský, Rašovská, Rolný, Schillerová, Staněk, Vejvodová: Daňové judikáty, I. díl, Nakladatelství Linde Praha, 1999, str. 242.

takže není možno stanovit daňovou povinnost dokazováním. K tomuto závěru správce daně může v průběhu kontroly dospět buď tehdy, jestliže daňový subjekt buď vůbec nevede účetnictví a jiné povinné evidence či záznamy a nebo tehdy, jestliže údaje v nich uvedené nejsou věrohodné, průkazné, správné či úplné.

- správce daně je schopen prokázat existenci skutečností vyvracejících věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost účetnictví a jiných povinných evidencí či záznamů vedených daňovým subjektem.
- správce daně nemá možnost stanovit daňovou povinnost dokazováním, protože nemá k dispozici jiné důkazní prostředky než navrhuje daňový subjekt, který ovšem neunesl své důkazní břemeno.[7]

Pomůckami v daňovém řízení mohou být zejména listinné doklady, výpisy z veřejných záznamů, daňové spisy jiných daňových subjektů, znalecké posudky a výpovědi svědků v jiných daňových věcech, zprávy a vyjádření jiných správců daně, státních orgánů, vlastní poznatky správce daně, a to jak z průběhu zdaňování u dotčeného daňového subjektu, tak i u daňových subjektů obdobných.

Dané problematiky se týká i následující rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 1998 čj.31 Ca 121/97–36 ze kterého mj. vyplývá:

„Oprávněnost postupu podle ust. § 31 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků je nutno dostatečně přesvědčivě odůvodnit. Pro jeho použití je třeba prokázat, že daňový subjekt nesplnil některou ze svých zákonných povinností, takže není možno stanovit daňovou povinnost dokazováním.

Nepostačí, aby nálezy sloužící k vyměření daně byly obsahem správního spisu, ale je třeba, aby v odůvodnění rozhodnutí bylo konstatováno, v kterých konkrétních případech uskutečnil daňový subjekt obchody, z nichž měl příjmy podléhající dani ve smyslu zákona o daních z příjmů a které zároveň neměl vedeny v účetnictví, a tak nebyly součástí jeho daňového přiznání. Bez tohoto by nebylo umožněno daňovému subjektu v daňovém řízení bránit se, případně předložit důkazy, které by mohly vyvrátit uskutečnění tvrzených obchodních případů. Pouhý odkaz na obsah správního spisu není dostačující."[8]

Výše uvedený rozsudek potvrzuje základní konstrukci dokazování v daňovém řízení, dle kterého nese důkazní břemeno daňový subjekt. V případě, že jej neunese, nastupuje s dokazováním správce daně, který musí nesplnění zákonných povinností ze strany daňového subjektu jednoznačně prokázat.

Pokud správce daně stanoví daň podle pomůcek, je vyměřena platebním výměrem.

V prvých dvou případech platebním výměrem dle ust. § 46 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků, v posledním týkající se tohoto způsobu stanovení daně v rámci daňové kontroly, dodatečným platebním výměrem dle ust. § 46 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků. Při vlastní věcné konstrukci základu daně a daně podle pomůcek se uplatňuje správní uvážení správce daně t. znamená postup není předepsán a může být zcela individuelní a specifický dle jednotlivých konkrétních případů.

Na tomto místě je nutno ještě zdůraznit, že v případě podání odvolání ze strany daňového subjektu proti řádnému nebo dodatečnému platebnímu výměru, vydanému na podkladě daně stanovené podle pomůcek, zkoumá odvolací orgán pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Shledá-li odvolací orgán, že tyto zákonné podmínky byly dodrženy, odvolání pro jeho neodůvodněnost zamítne.

V opačném případě rozhodnutí změní nebo zruší. Tedy v praxi tato skutečnost znamená, že odvolací orgán předmětné rozhodnutí nepřezkoumává meritorně, ale pouze procesně.

VYMĚŘENÍ, RESPEKTIVE DOMĚŘENÍ DANĚ NA ZÁKLADĚ PODANÉHO DODATEČNÉHO DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ A DAŇOVÉ KONTROLY

VYMĚŘENÍ (DOMĚŘENÍ) DANĚ NA ZÁKLADĚ PODANÉHO DODATEČNÉHO DAŇOVÉHO PŘIZNÁNÍ

Jakmile vůči rozhodnutí o vyměření daně nelze podat řádný opravný prostředek, nabývá právní moci.

V takovém případě hovoříme o poslední známé daňové povinnosti, která je v zákoně o správě daní a poplatků definována jako částka daně ve výši, jak ji naposledy pravomocně stanovil správce daně, a to bez ohledu, zda daň byla stanovena podle § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků, tedy konkludentně, platebním výměrem, dodatečným platebním výměrem nebo rozhodnutím o opravném prostředku.

Poslední známou daňovou povinnost lze ze strany daňového subjektu měnit pouze a výhradně formou dodatečného daňového přiznání. Daňový subjekt podá dodatečné daňové přiznání, zjistí – li, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší, než jeho poslední známá daňová povinnost a to do konce měsíce následujícího po dni zjištění. V téže lhůtě

[7] Kobík, Šperl: Daňová kontrola, Nakladatelství Sagit, 1998, str. 32.

[8] Čáslavký, Rašovská, Rolný, Schillerová, Staněk, Vejvodová: Daňové judikáty, Nakladatelství Linde Praha, 1999, str. 235.

je dodatečná daň též splatná. Den zjištění je nedílnou součástí podaného dodatečného daňového přiznání.

Příklad:[9]

lhůta pro podání DoDaP
(do konce měsíce následujícího po dni zjištění)

den zjištění			konkludentně vyměřeno
+	+		+
5.8.	30.9.	odvolací lhůta 30 + 1	pravomocné vyměření

Jak je demonstrováno na příkladu, po podání dodatečného daňového přiznání v zákonem stanoveném termínu, je daň na základě dodatečného daňového přiznání správcem daně konkludentně vyměřena, nemá li správce daně pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného dodatečného daňového přiznání.

V opačném případě zahájí správce daně tzv. vytýkací řízení a po jeho ukončení daň, na základě dodatečného daňového přiznání vyměří dodatečným platebním výměrem dle ust. § 46 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků.

Příklad:[10] vytýkací řízení u DODAP

lhůta pro podání DODAP	nevyměřeno		vyměřeno vydáním dod. plat. výměru dle ust. § 46 odst. 7 ZOSDP
+	+	+	
5.8.	30.9.	výzva dle	odvolací lhůta	pravomocné
den zjištění		ust. § 43 /lhůta min. 15 dnů/	30 + 1	vyměření = posl. známá DP

Zákon o správě daní a poplatků rozlišuje dva druhy dodatečných přiznání:

- na vyšší daňovou povinnost proti poslední známé daňové povinnosti
- na nižší daňovou povinnost proti poslední známé daňové povinnosti

Se snižováním poslední známé daňové povinnosti jsou spojována určitá omezení, která se rozlišují na:

- hmotněprávní nebo
- procesněprávní podle toho v jakém daňovém zákoně jsou zakotveny.

Hmotněprávní omezení pro podávání dodatečných daňových přiznání se vývojem a postupnými novelizacemi daňových zákonů měnila, v současnosti se týká těchto daňových zákonů:

Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů ve znění p. p. ust. § 38 p:

„Zjistí-li daňový subjekt, že částka daně z příjmů má být nižší nebo daňová ztráta vyšší než jeho poslední známá povinnost příslušného zdaňovacího období anebo mu vznikla daňová ztráta, může podat dodatečné daňové přiznání. V dodatečném daňovém přiznání nelze uplatnit vyšší částky odčitatelných položek podle § 34 zákona o dani z příjmů a položek snižujících základ daně podle § 15 odst. 8 a § 20 odst. 7 a 8 zákona o dani z příjmů, než jaké byly uplatněny v daňovém přiznání podaném daňovým subjektem v zákonem stanoveném termínu, s výjimkou částek odčitatelných položek a položek snižujících základ daně vztahujících se ke zvýšenému základu daně dodatečně zjištěnému daňovým subjektem."

Zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních ve znění p.p. ust. § 13 odst. 6

„Pokud plátci zjistí, že daňové přiznání, které předložili, je nesprávné nebo neúplné a jeho oprava má za následek snížení daňové povinnosti nebo zvýšení nároku na vrácení daně, mohou předložit správci daně nejpozději do šesti měsíců ode dne splatnosti daně dodatečné daňové přiznání s udáním zdaňovacího období, kterého se týká. Nedodržením lhůty nárok na vrácení daně zaniká a tuto lhůtu nelze prodloužit ani nelze povolit navrácení lhůty v předešlý stav."

Procesněprávní omezení jsou zakotvena v ust. § 41 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků ze kterého vyplývá, že dodatečné daňové přiznání na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší proti poslední známé daňové povinnosti, lze platně podat jen tehdy, nejsou-li splněny podmínky pro užití mimořádných opravných prostředků podle § 54 (obnova řízení viz dále) a § 55 b / přezkoumání daňových rozhodnutí (viz dále) zákona o správě daní a poplatků a to do konce prekluzivní lhůty zakotvené v ust. § 47 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků (viz dále).

Dodatečné daňové přiznání nelze však platně podat v případech, kdy

- původní daňová povinnost byla stanovena podle pomůcek nebo byla sjednána
- je uplatňováno snížení výnosů (příjmů) či uskutečněných zdanitelných plnění nebo zvýšení nákladů (výdajů) či přijatých zdanitelných plnění, o kterých již bylo pravomocně rozhodnuto v odvolání nebo v mimořádném opravném prostředku

[9] Čáslavský, Rašovská, Schillerová, Rolný, Staněk: Správa daní ve vzorech aneb jak lépe komunikovat s FÚ, Nakladatelství Linde Praha, 1997, str. 82.

[10] Čáslavský, Rašovská, Schillerová, Rolný, Staněk: Správa daní ve vzoerch aneb jak lépe komunikovat s FÚ, Nakladatelství Linde Praha, 1997, str. 84.

- se týká daňové povinnosti, kde rozhodnutí o ní bylo již pravomocně přezkoumáno soudem
- dodatečným daňovým přiznáním na nižší daňovou povinnost nebo vyšší ztrátu by byla dotčena část daňové povinnosti již jednou dodatečně stanovená při použití stejných důkazů

Dodatečné daňové přiznání není ze zákona o správě daní a poplatků přípustné, byl-li před jeho podáním učiněn správcem daně úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za období, kterého by se dodatečné přiznání týkalo, a to až do doby ukončení tohoto úkonu. Je-li na základě úkonu správce daně vydáno rozhodnutí o daňovém základu či dani, za dobu ukončení úkonu se považuje den, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci.

Lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání se do doby ukončení úkonu správce daně přerušuje a nová lhůta počne běžet od ukončení tohoto úkonu. Tato nová lhůta se uplatní i v případě, že v době trvání úkonu správce daně marně uplynula lhůta stanovená pro podání dodatečného daňového přiznání zvláštním daňovým zákonem. Daňový subjekt musí být o takovém úkonu zpraven.

Z dikce zákona o správě daní a poplatků dovozujeme, že za shora popsaný úkon je považováno pouze protokolární zahájení daňové kontroly s daňovým subjektem nebo osobou oprávněnou za daňový subjekt jednat (viz výše).

Příklad:

nepřípustnost podat DODAP

+	+
úkon směřující k přezkoušení	ukončení úkonu

Vysvětlivky:

úkon: úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za období, kterého by se dodatečné daňové přiznání týkalo, v jehož průběhu je nepřípustné podávat dodatečné daňové přiznání (zahájení daňové kontroly)

ukončení úkonu: den, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o daňovém základu či dani, které bylo vydáno na základě tohoto úkonu. Jinak den, kdy byla projednána, podepsána a tím i doručena zpráva o daňové kontrole[11]

DOMĚŘENÍ DANĚ NA ZÁKLADĚ DAŇOVÉ KONTROLY

V případě zjištění ze strany správce daně po projednání zprávy o daňové kontrole (viz výše), že pravomocně vyměřená daňová povinnost je nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti, dodatečně daň vyměří ve výši rozdílu mezi daní původně vyměřenou a daní stanovenou, a to dodatečným platebním výměrem dle ust. § 46 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků, přičemž platí, že právní moc rozhodnutí o původním vyměření daně není jejímu dodatečnému stanovení na překážku.

Uvedené problematiky se týká zajímavý rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 6. 1997 čj. 30 Ca 213/96–26, ze kterého mj. vyplývá:

„Daň vyměřená dodatečným platebním výměrem nemůže být překážkou k dodatečnému vyměření daně. Podle § 46 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků, totiž zjistí-li správce daně po vyměření daně, že takto stanovená daňová povinnost je nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti, dodatečně daň vyměří ve výši rozdílu mezi daní původně vyměřenou a daní stanovenou, a to dodatečným platebním výměrem."[12]

Velmi důležitým ustanovením, souvisejícím bezprostředně s vyměřovacím řízením, je ust. § 32 odst. 9 a 10 zákona o správě daní a poplatků, ze kterého vyplývá, že odchyluje-li se vyměřená daň od přiznání, lze žádat v odvolací lhůtě o sdělení důvodu mezi stanoveným daňovým základem a daní, jež byla přiznána nebo za řízení uznána.

Přičemž platí, že doba počínající dnem, který následuje po dni podání žádosti, a končící dnem, kdy byl daňový subjekt vyrozuměn o důvodech stanovení daňového základu a daně se nepočítá do odvolací lhůty.

Tedy praktický význam žádosti dle shora citovaného ust. zákona o správě daní a poplatků je ten, že má vůči řádné odvolací lhůtě proti řádnému nebo dodatečnému platebnímu výměru stavící účinky.

PREKLUZÍVNÍ LHŮTA PRO VYMĚŘENÍ DANĚ

Daň nelze vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost podat daňové přiznání.

Uvedená lhůta je prekluzívní čili propadná, správce daně musí k jejímu marnému uplynutí přihlížet z úřední povinnosti, jinak se vystavuje riziku odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb.

Byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit

[11] Čáslavský, Rašovská, Schillerová, Rolný, Staněk: Správa daní ve vzorech aneb jak lépe komunikovat s FÚ, Nakladatelství Linde Praha, 1997, str. 85.

[12] Čáslavský, Rašovská, Rolný, Schillerová Staněk, Vejvodová: Daňové judikáty I. díl, Nakladatelství Linde Praha, 1999, str. 265.

a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání podat. Úkonem může být výzva k podání daňového přiznání, výzva k vytýkacímu řízení, zahájení daňové kontroly nebo podání dodatečného daňového přiznání ze strany daňového subjektu.

P ř í k l a d I. : daň z příjmů za zdaňovací období roku 1998

prekluzívní lhůta = 3 roky			max. 10 let
úkon	+	+	+
31.3. 1999	31.12. 2002	31.12. 2005	31.12. 2009

Vysvětlivky:

31.3.1999: lhůta pro podání daňového přiznání na dani z příjmů za zdaňovací období roku 1998

prekluzívní lhůta: daň nelze vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet o uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání podat

úkon: byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven (např. výzva k podání daňového přiznání, výzva k vytýkacímu řízení, zahájení daňové kontroly). Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání podat.

P ř í k l a d II. : daň z přidané hodnoty za zdaňovací období leden 1999

prekluzívní lhůta = 3 roky			max. 10 let
+ úkon	+	+	+
25.2. 1999	28.2. 2002	28.2. 2005	28.2. 2009

P ř í k l a d III. : daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 1. čtvrtletí 1999

prekluzívní lhůta = 3 roky			max. 10 let
úkon	+	+	+
25.4. 1999	30.6. 2002	30.6. 2005	30.6. 2009

ZUSAMMENFASSUNG

Das Verfahren, besetz im Gesetz über die Steuerverwaltung und Gebühren in Grund und Sonderverfahren auf und nach der Struktur ihrer einzelnen Arten.

Das Bemessungsverfahren verankert schon alle Wirklichkeiten, verbunden mit der Weitergebund des Steuererklärung, mit der Bemessung der Steuer und der Steuerpflicht, der spezifischen Arten der Weitergebund des Steuerbekenntnises bei anderen Steuern oder in anderen, spezifischen Umgebunden, vertrauenslösigkeit des weitergegebenen Steuererklärungen mit dem Steuersubjekt, wie auch die Festsetzung der Steuer dem Steuersubjekt als Voraussetzung, daß die Steuererklärung weder weitergibt noch zusammenarbeitet.

Die Steuerbemessung schließt das Kapitel nach Durchführung der Steuerkontrolle und Frist, im welcher die Steuer sich schon aus dem Gesetz bemessen läßt.

Finanční úřady, jejich organizační členění a náplň činnosti jednotlivých útvarů

Petr Svoboda

Územní finanční orgány jsou společným názvem pro dva orgány různých instancí a to pro finanční úřady a finanční ředitelství. Územní finanční orgány jsou orgány státní správy. Jejich základním úkolem, stejně jako u jiných orgánů výkonné moci, je zejména provádět, vykonávat, aplikovat zákony. Předmět jejich činnosti vyplývá zejména z platného znění zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Finanční úřady a finanční ředitelství vznikly k 1.1.1991 v souvislosti s připravovanou daňovou reformou. Na základě již zmíněného zákona o územních finančních orgánech a prováděcích vyhlášek ministerstva financí bylo zřízeno 8 finančních ředitelství a 218

finančních úřadů, později se počet finančních úřadů rozrostl na 223. Základním cílem zřízení územních finančních orgánů bylo zvýšení kvality daňové správy v době přechodu k tržnímu hospodářství. Tyto orgány měly zajistit efektivní naplňování veřejných rozpočtů finančními prostředky, omezit možnosti vzniku daňových úniků, což předchozí dvojkolejná úprava, kdy daňovou správu vykonávaly kromě finančních správ též okresní a místní národní výbory, nemohla zajistit.

Finanční úřady jsou stejně jako finanční ředitelství orgány státní správy, na rozdíl od nich však nejsou rozpočtovou organizací a mají tak jen právní subjektivitu v oblastech, jejichž správu jim svěřují zvláštní právní předpisy. Věcné a osobní potřeby pro ně zabezpečuje finanční ředitelství, v rámci jehož okruhu územní působnosti se nacházejí.

Podle rozsahu a objemu zabezpečovaných činností, a tomu odpovídajícím velkým rozdílům v počtu pracovníků, se v současné době finanční úřady svým vnitřním organizačním členěním dělí do 5 skupin či kategorií:

- kategorie I – finanční úřady orientačně se 100 a více zaměstnanci
- kategorie II – finanční úřady orientačně se 61 až 100 zaměstnanci
- kategorie III – finanční úřady orientačně se 41 až 60 zaměstnanci
- kategorie IV – finanční úřady orientačně s 26 až 40 zaměstnanci
- kategorie V – finanční úřady orientačně s 25 a méně zaměstnanci

Finanční úřady I. kategorie se dále člení na tyto základní útvary:

- sekretariát a vnitřní správa
- oddělení registrační a evidence daní
- oddělení vyměřovací
- oddělení kontrolní
- oddělení vymáhací
- oddělení majetkových daní a ostatních agend
- oddělení oceňovací[1]

Vnitřní členění finančních úřadů II. kategorie je shodné s členěním výše uvedené skupiny až na oddělení oceňovací, které se nezřizuje a jeho agenda je zařazena do oddělení majetkových daní a ostatních agend.

O úřadech I. a II. kategorie se dá říci, že jsou to úřady s naprosto plně rozvinutou organizační strukturou, jsou to úřady, které jsou nejblíže záměru organizace způsobu práce podle fází daňového řízení.

U finančních úřadů III. kategorie dochází k redukci oddělení vymáhacího, které je spojeno s oddělením vyměřovacím do jednoho útvaru pod názvem oddělení vyměřovací a vymáhací.

Finanční úřady IV. kategorie se člení na útvary:

- sekretariát a vnitřní správa
- oddělení daňové správy
- oddělení kontrolní
- oddělení majetkových daní a ostatních agend[2]

U tohoto typu finančních úřadů oddělení daňové správy obsahuje náplň činnosti oddělení registračního a evidence daní, oddělení vyměřovacího a vymáhacího.

U finančních úřadů V. kategorie se nezřizuje oddělení majetkových daní a ostatních agend, jinak je jeho vnitřní členění shodné s předchozí skupinou. Oddělení daňové správy v tomto případě obsahuje tedy náplň činnosti oddělení registračního a evidence daní, oddělení vyměřovacího, oddělení majetkových daní a ostatních agend a oddělení vymáhacího.

Rozdělení finančních úřadů do jednotlivých skupin podle počtu zaměstnanců je pouze orientační, o skutečném zařazení a tomu odpovídající struktuře konkrétního finančního úřadu rozhoduje obvykle na návrh příslušného ředitele finančního úřadu nebo po projednání s ním ředitel finančního ředitelství.

Existence pěti kategorií finančních úřadů umožňuje, že jsou v České republice zřízeny finanční úřady v rozmezí od 10 do 250 zaměstnanců. Diametrálně odlišná velikost finančních úřadů a s tím související naprosto odlišné spektrum řešených problémů, činí již od počátku vzniku finančních úřadů překážky vytvoření jednotné a stabilní organizační struktury.

Náplň práce jednotlivých organizačních útvarů finančního úřadu je pevně stanovena Organizačním řádem. Výjimky z organizačního členění a z náplně práce jednotlivých útvarů povoluje pouze ministerstvo financí prostřednictvím své sekce 042 – Ústřední finanční a daňové ředitelství, obvykle na základě žádosti finančního ředitelství.

SEKRETARIÁT A VNITŘNÍ SPRÁVA

Tento útvar bývá zřizován buď jako celek pod výše uvedeným názvem nebo zejména v případech finančních úřadů I. a II. kategorie, které mají sídlo ve vlastní budově, je ředitel finančního ředitelství oprávněn zřídit na návrh ředitele finančního úřadu samostatné oddělení vnitřní správy a samostatný úsek sekretariátu.

Tento útvar jako celek nebo samostatný sekretariát zabezpečuje spisovou agendu ředitele, případně jeho zástupce, shromažďuje či vypracovává podklady potřebné pro jednání, eviduje zvláštní podání, např. stížnosti, oznámení, petice, apod. a zabezpečuje je-

[1] Organizační řád územních finančních orgánů čj. 481/12 260/1997, Ministerstvo financí, Praha, 1997, str. 2.

[2] tamtéž, str. 2–3.

jich vyřízení, vede evidenci o plnění úkolů uložených finančním ředitelstvím finančnímu úřadu a ředitelem finančního úřadu podřízeným zaměstnancům, zajišťuje agendu ochrany utajovaných skutečností, úkoly na úseku civilní ochrany.[3]

Agenda vnitřní správy obsahuje pokladnu pro vlastní rozpočtové výdaje úřadu, pokladnu státních příjmů, kde dochází k přijímání plateb od daňových subjektů v hotovosti. Dále sem spadá evidence a hospodaření s ceninami a přísně zúčtovatelnými tiskopisy, evidence a správa majetku, který je v užívání finančního úřadu, zabezpečování spisové služby, protipožární ochrany, dozor nad ochranou zdraví a bezpečnosti při práci, autoprovoz finančního úřadu, provoz rozmnožovací a spojovací techniky.[4]

ODDĚLENÍ REGISTRAČNÍ A EVIDENCE DANÍ

Toto oddělení zabezpečuje 3 naprosto specifické okruhy činností. Jedná se o registraci, tedy vedení centrálního registru daňových subjektů, registrů dalších subjektů a údržbu číselníků, dále o evidování daní včetně účtování jejich výnosů a posledním okruhem činnosti je správa počítačové sítě.

Při zabezpečování registrace plní oddělení zejména úkol získání co nejúplnějšího přehledu o daňových subjektech a vedení jejich registru pro potřeby všech oddělení finančního úřadu v různých fázích daňového řízení. Každý daňový subjekt, který obdrží povolení nebo získá oprávnění k podnikatelské činnosti nebo začne provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost, je povinen podat do 30 dnů přihlášku k registraci u místně příslušného správce daně. Registrační povinnost nemá daňový subjekt, u kterého vznikla jen jednorázová nebo nahodilá daňová povinnost nebo u něhož je předmětem zdanění pouze nemovitost. Oddělení registrace a evidence daní přihlášku k registraci zpracuje, prověří údaje sdělené daňovým subjektem a vystaví daňovému subjektu osvědčení o registraci s uvedením daňového identifikačního čísla, přičemž trojmístná předčíslí označuje místně příslušný finanční úřad, kmenová část je tvořena u právnických osob identifikačním číslem organizace, u fyzických osob rodným číslem. Možnost právnických a fyzických osob uniknout registraci k daním na finančním úřadě je ztížena povinností živnostenských úřadů a rejstříkových soudů informovat správce daně o udělení živnostenského oprávnění a zápisu do obchodního rejstříku.

Oddělení také zajišťuje přijímání a evidenci informací o změnách v registrovaných údajích včetně změn místní příslušnosti daňových subjektů k jednotlivým finančním úřadům. Tyto změny je daňový subjekt povinen oznamovat do 15 dnů od jejich vzniku. Ke změně místní příslušnosti dochází při změně sídla právnické osoby nebo bydliště osoby fyzické. Daňový subjekt oznámí změnu této skutečnosti a doloží ji v případě právnické osoby pravomocným rozhodnutím obchodního soudu nebo jiného příslušného orgánu o změně sídla, v případě fyzické osoby občanským průkazem, kde je uvedena změna bydliště. Zaměstnanci pověření vedením registru daňových subjektů vyznačí na osvědčení o registraci změnu sídla nebo bydliště a současně vyznačí dobu, po kterou bude toto osvědčení nejdéle platit. Poté shromáždí spis daňového subjektu a postoupí ho novému místně příslušnému správci daně.

Oddělení dále přijímá oznámení o ukončení činnosti a v souvislosti s tím na základě žádosti daňového subjektu vydává písemný souhlas správce daně, který je poté podkladem pro rozhodnutí příslušných orgánů o ukončení podnikání.

Oddělení registrační a evidence daní nevede pouze centrální registr daňových subjektů, ale spravuje též další externí a také interní registry a číselníky, jako například registr jiných osob, registr nemovitostí, registr obcí, registr zaměstnanců územních finančních orgánů.

Druhým okruhem činnosti oddělení je evidence daní včetně účtování jejich výnosů. Předmětem evidence daní je zachycování daňových a platebních povinností, jejich úhrad nebo zániků na osobních účtech jednotlivých daňových subjektů. Tyto údaje jsou evidovány odděleně za každý druh daně, přičemž každá daň se označuje druhem příjmu.

Pracovníci oddělení zejména evidují platby daní v automatizovaném daňovém informačním systému, odsouhlasují kreditní strany jednotlivých účtů daní, na kterých jsou evidovány platby a vratky daně s doklady bank, vystavují příkazy k úhradě podle vydaných platebních poukazů, zabezpečují včasnost a správnost uzávěrek evidence daní.[5]

Posledním okruhem činnosti zmiňovaného oddělení je správa počítačové sítě. Nutnost vyčlenění zaměstnanců, kteří se profesionálně zabývají touto problematikou, vznikla v období přechodu na stávající daňovou soustavu. S jejím zavedením byla na finanční úřady v masovém měřítku pořizována výpočetní technika, propojená do sítě a v souvislosti s tím začal být na finančních úřadech provozován automatizovaný daňový informační systém /ADIS/, jehož jednotlivé úlohy měly zajistit jednoduchou a bezproblémovou správu daní.

Oddělení registrace a evidence daní, stejně jako útvary sekretariátu a vnitřní správy patří k obslužným pracovištím každého úřadu. Jenom jejich kvalitní

[3] tamtéž, str. 3.

[4] tamtéž, str. 4.

[5] tamtéž, str. 4–5.

fungování může zajistit, že odborná oddělení zabezpečí hlavní úkol správců daně, tj. vybrání daňových povinností od daňových subjektů včas a v plné výši.

ODDĚLENÍ VYMĚŘOVACÍ

Oddělení vyměřovací má pro fungování většiny finančních úřadů I. a II. kategorie, na kterých je vždy povinně zřízeno, stěžejní význam. Nejen pro to, že bývá obvykle ze všech oddělení nejpočetnější, ale hlavně pro svou náplň činnosti, pro šíři úkolů vyplývající z platné organizační struktury, které musí v rámci daňového řízení zabezpečit.

- vyměřovací činnost.

Základní činností, kterou oddělení vyměřovací v rámci daňového řízení zajišťuje, je fáze vyměřování daňových povinností daňovým subjektům u daní, jejichž správa je v kompetenci oddělení. Jedná se o nesmírně rozsáhlou, administrativně náročnou činnost, zajišťovanou značně těžkopádným systémem, v němž dochází v určitých obdobích k značnému přetěžování zaměstnanců zajišťujících tuto agendu. Tato činnost začíná přijímáním řádných, opravných a dodatečných daňových přiznání podávaných daňovými subjekty v písemné podobě na předepsaných tiskopisech a končí stanovením daňové povinnosti, tedy vyměřením daně, ať již konkludentním nebo vydáním platebního nebo dodatečného platebního výměru.

Daňové přiznání je povinen podat každý subjekt, jemuž tato povinnost vyplývá ze zákona nebo koho k tomu správce daně vyzve. Ze zákona také vyplývají termíny, v kterých má daňový subjekt povinnost podat daňové přiznání na jednotlivých druzích daní.

Nejtypičtějším a nejvíce očekávaným termínem na straně správců daně i daňových subjektů je 31. březen, to je termín pro podávání daňových přiznání na daních z příjmů. Toto datum přináší na finančním úřadě obrovský nápor na pracovníky vyměřovacího oddělení a vnitřní správy, způsobené podáváním přiznání ze strany daňových subjektů na poslední chvíli. Přiznání přijatá pracovníky oddělení vnitřní správy na podatelně úřadu nebo přímo na vyměřovacím oddělení pracovníci oddělení po formální a obsahové stránce zkontrolují a pořídí do úloh ADIS.

Vlastní typování daňových přiznání je časově náročná, automatická činnost, při níž nedochází k dostatečnému využití předpokládané odbornosti pracovníků vyměřovacího oddělení. V období pořizování daňových přiznání jsou tedy kvalifikovaní pracovníci zbytečně přetěžováni mechanickým zpracováváním údajů, které by bylo lze mnohem méně náročněji přenášet na finanční úřady v elektronické podobě, nebo by bylo možné podaná přiznání do ADIS nepoměrně rychleji pořídit za pomocí scannerů. Ale to by muselo nejdříve dojít ke změně příslušných ustanovení zákona o správě daní a poplatků, který problematiku daňových přiznání upravuje. Za první náznak změny k lepšímu lze považovat podávání daňových přiznání na disketách, které je od roku 2000 umožněno na dani silniční.

I když ze zákona pro správce daně nevyplývají žádné lhůty pro pořízení daňových přiznání, přesto je čas potřebný pro jejich pořízení ohraničen 2 okolnostmi.

První z nich je rozpočtové určení výnosu daní, kdy některé jsou ze strany finančních úřadů přímo převáděny do rozpočtu obcí. Zejména v těchto případech je potřebné co nejrychleji pořídit přiznání a umožnit tak převod příjmů do obecních rozpočtů.

Další okolností, která nutí pracovníky co nejrychleji zpracovat daňová přiznání, je poměrně často vznikající přeplatek na dani. Správce daně má povinnost vrátit přeplatek do 30 dnů od doručení žádosti daňového subjektu o jeho vrácení.

Pokud pracovníci oddělení odsouhlasí daňovou povinnost uvedenou v daňovém přiznání, dochází k vlastnímu aktu vyměření daňové povinnosti. Ten je zaznamenán příslušným pracovníkem oddělení v tiskopise daňového přiznání. V tomto případě se jedná o tzv. konkludentní vyměření, daňovému subjektu se výsledek vyměření nesděluje, pokud ovšem o to daňový subjekt nepožádá nejpozději do konce příštího zdaňovacího období.

Pokud vzniknou pochybnosti o správnosti, úplnosti, pravdivosti nebo průkaznosti daňového přiznání, provádějí pracovníci oddělení vytýkací řízení. Daňovému subjektu je zaslána výzva k vytýkacímu řízení, ve které správce daně po daňovém subjektu požaduje, aby se vyjádřil k vytýkaným nedostatkům, zejména, aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil, nepravdivé údaje opravil nebo pravdivost údajů řádně prokázal. Ve výzvě by měl správce daně vyjádřit své pochybnosti jednoznačným a srozumitelným způsobem, měl by pregnantně formulovat důvody, z nichž při vydání výzvy vycházel, aby na tyto požadavky byl daňový subjekt schopen přesně reagovat.

Praktický dopad vydání této výzvy je viditelný zejména u daňového přiznání na dani z přidané hodnoty, v němž poplatník uplatňuje nadměrný odpočet. Dokud není vytýkací řízení ukončeno vydáním platebního výměru, není případný nadměrný odpočet vyměřen a nemůže být tedy ani vrácen.

V daňovém řízení neexistují pro správce daně téměř žádné lhůty a termíny, které by byl povinen ze zákona dodržet. Při vytýkacím řízení pociťují absenci zákonných lhůt daňové subjekty obzvlášť tíživě, proto ministerstvo financí stanovilo interním pokynem závazně pro územní finanční orgány lhůtu pro jeho ukončení a tím i pro zachování právní jistoty účastníků daňového řízení.

- opravné řízení.

Další oblastí činnosti vyměřovacího oddělení je vyřizování řádných a mimořádných opravných prostředků. Opravné prostředky umožňují v zájmu správného posouzení a zjištění skutkového stavu věcí v daňovém

řízení přezkoumávat pravomocná i nepravomocná rozhodnutí správce daně, a to i v případech, kdy jde pouze o subjektivní pocit daňového subjektu, že byl zkrácen ve svých právech, či že mu bylo ukřivděno. Podáním opravných prostředků je tedy možné zamezit, či přinejmenším omezit prosazení se nedostatkům, omylům, či vadám v daňovém řízení, kterým se žádný správce daně nevyhne.

Pracovníci oddělení se podílejí na vyřizování jak řádných opravných prostředků tak i mimořádných opravných prostředků.

Mezi řádné opravné prostředky patří ty, které směřují proti nepravomocným, ale již prokazatelně doručeným rozhodnutím správce daně, u kterých to zákon umožňuje nebo kde to nevylučuje. Do této skupiny patří odvolání, námitka, reklamace, stížnost.

Příjemce rozhodnutí v daňovém řízení se může písemně nebo ústně do protokolu odvolat proti stanovení daňového základu a daně a proti jiným rozhodnutím, pro něž je to zákonem stanoveno nebo kde to zákon nevylučuje, pokud se písemně nebo ústně do protokolu svého práva odvolání nevzdá.

Námitku může uplatnit daňový subjekt proti jakémukoli úkonu správce daně v souvislosti s řízením vymáhacím a zajišťovacím.

Reklamaci podává daňový subjekt proti postupu správce daně při placení a evidenci daní.

Stížnost se využívá ve vztahu poplatník – plátce. Nesouhlasí-li poplatník s postupem plátce daně při srážení daně, může podat stížnost na postup plátce správci daně, v jehož obvodu má plátce daně sídlo nebo bydliště.

Mimořádné opravné prostředky lze obecně podávat proti rozhodnutím, která již nabyla právní moci. V daňovém řízení to bezezbytku platí o obnově řízení, ne však už o opravě zřejmých omylů a nesprávností, přezkumu daňových rozhodnutí a prominutí daně.

Řízení ukončené pravomocným rozhodnutím se obnoví na žádost příjemce rozhodnutí nebo z úřední povinnosti, jestliže vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí nebo rozhodnutí bylo učiněno na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu, křivé výpovědi svědka nebo křivého znaleckého posudku nebo rozhodnutí bylo dosaženo jiným trestným činem. Řízení se také obnoví, pokud rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a rozhodl-li příslušný orgán o ní dodatečně v podstatných skutečnostech, ovlivňujících výši stanovené daně nebo procesní postavení daňového subjektu jinak.

Rozhodnutí správce daně, které je v rozporu s právními předpisy nebo se zakládá na podstatných vadách řízení a okolnosti nasvědčují tomu, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši, může být na žádost daňového subjektu nebo z úřední povinnosti přezkoumáno a poté zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno.

Opravy zřejmých omylů a nesprávností se využívají tehdy, pokud byla stanovena daň někomu, kdo podle zákona ji není povinen platit nebo pokud došlo při stanovení daňové povinnosti ke zřejmé chybě v počítání, psaní nebo jinému omylu, zejména jde-li o stanovení dvojí daňové povinnosti u téže daně a téhož daňového subjektu.

Možnost prominout zcela nebo částečně daň z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z daňových zákonů a daňové příslušenství z důvodů tvrdosti v částce nad 300.000,- Kč v běžném kalendářním roce u jednoho daňového dlužníka a jedné daně náleží pouze ministerstvu financí. Žádost o prominutí, náležitě odůvodněná se podává u místně příslušného správce daně. K této žádosti je přikládáno stanovisko správce daně, jedná-li se o daň, jejíž správa je v kompetenci oddělení vyměřovacího, tak je vyhotovuje toto oddělení. Součástí stanoviska vždy musí být návrh na vyřízení žádosti, to znamená, zda daň nebo daňové příslušenství zcela nebo částečně prominout nebo zda žádost o prominutí zamítnout. Obecně lze říci, že stanoviska finančních úřadů k žádostem o prominutí jsou ze strany ministerstva financí při rozhodování vysoce respektována.

Žádá-li daňový subjekt o prominutí příslušenství na dani v částce do 300.000,- Kč v běžném kalendářním roce u jedné daně, je rozhodnutí přímo v kompetenci správce daně.

- řízení inkasní.

Pracovníci vyměřovacího oddělení denně řeší u daňových subjektů problematiku týkající se placení daňové povinnosti, jinak inkasní fáze daňového řízení Jedná se zejména o stanovení povinnosti platit zálohy na daň jinak než je uvedeno v zákoně, povolování posečkání daně nebo její zaplacení ve splátkách, předepisování penále daňovým dlužníkům v případě nezaplacení daňové povinnosti včas a v plné výši, řešení problematiky přeplatků na dani, odepisování a promíjení daňových nedoplatků.

Daňový subjekt je povinen v případech uvedených v daňových zákonech platit zálohy, což jsou povinné platby na daň, které musí poplatník platit v průběhu zdaňovacího období, jestliže skutečná výše daně za toto období není ještě známa. Po skončení zdaňovacího období se zálohy na daň započítávají na úhradu skutečné výše daňové povinnosti. V odůvodněných případech mohou pracovníci vyměřovacího oddělení navrhnout stanovení záloh jinak, popřípadě zrušit povinnost daň zálohovat a to i zpětně za celé zdaňovací období.

Pracovníci vyměřovacího oddělení velice často vyřizují žádosti daňových subjektů o posečkání s placením daňové povinnosti nebo o povolení splátek daní. Takové žádosti lze vyhovět, pokud by bylo neprodlené zaplacení spojeno pro dlužníka s vážnou újmou nebo není-li z jiných důvodů možné vybrat celý daňový nedoplatek od daňového dlužníka najednou. Posečkání lze povolit také u částek, u nichž lze očekávat, že budou odepsány.

V případě těchto žádostí nastává situace obdobná jako u případů promíjení daňového příslušenství. Na finančních úřadech dochází k subjektivnímu rozhodování o těchto žádostech, přístup k řešení nastíněné problematiky se liší úřad od úřadu, mnohdy se posuzování žádostí liší i na jednotlivých odděleních stejného finančního úřadu.

I když cílem finančních úřadů je vybrat daně včas a v plné výši, rozhodně to neznamená, že by žádosti o posečkání nebo splátkování daní měly být bez prověřování zamítány, ba právě naopak. Je-li firma životaschopná a správce daně bude mít k dispozici dostatečné garance toho, že daňová povinnost bude zaplacena jednorázově či ve splátkách v dohledné době, je to z hlediska příjmů státního rozpočtu rozhodně výhodnější, než takovému subjektu úlevy spojené s placením daní neposkytnout a tím třeba způsobit jeho kolaps. Kvalitní posouzení žádostí daňových subjektů samozřejmě souvisí s odbornou kvalitou pracovníků finančních úřadů.

Pokud daňový subjekt nezaplatí daň včas a v plné výši a nepodá si žádost o její posečkání nebo splátkování, případně je-li tato žádost zamítnuta, je daňový subjekt v prodlení a pracovníci vyměřovacího oddělení předepisují za každý den prodlení, počínaje dnem následujícím po dni splatnosti až do dne platby včetně, penále. Předpis penále se daňovému subjektu sděluje platebním výměrem.

Velice rozsáhlou co do množství případů a také co do složitosti řešení, kterou se musí vyměřovací oddělení zabývat, je problematika přeplatků na dani, tj. když částka plateb na osobní daňový účet daňového subjektu převyšuje splatnou daň včetně příslušenství. Vznikne-li daňový přeplatek, pracovníci zkoumají, zda má daňový subjekt nedoplatek na jiné dani, poté by byl přeplatek převeden na jeho úhradu. Není-li takového nedoplatku, přeplatek bude použit jako záloha na dosud nesplatnou povinnost na dani, u které přeplatek vznikl. Požádá-li si daňový subjekt o vrácení přeplatku na dani, za předpokladu, že je přeplatek vyšší než 50,- Kč a neexistuje nedoplatek daňového subjektu na jiné daní, je finanční úřad povinen tento přeplatek vrátit do 30 dnů od doručení žádosti daňového subjektu. Bez žádosti, s výjimkou nadměrných odpočtů na dani z přidané hodnoty, kde je specielní režim, se částka přeplatku daňovému subjektu nevrací.

- vymáhací činnost.

Činnost vyměřovacího oddělení zasahuje i do vymáhací fáze daňového řízení. Tato fáze daňového řízení nastává v případě, že daňový subjekt dobrovolně nesplní stanovené daňové povinnosti. Jedná se zejména o zpracovávání a odsouhlasování výkazů nedoplatků jednotlivých daňových dlužníků a o vyzývání daňového dlužníka nebo ručitele k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě.

Výkaz nedoplatků sestavují pracovníci oddělení z údajů evidence daní a musí obsahovat přesné označení daňového dlužníka v prodlení, druh daně, výši nedoplatku na dani, údaje o původní splatnosti dlužné daně, den, k němuž je výkaz nedoplatku sestavován a doložku vykonatelnosti. Jedině v tomto případě se vykonatelný výkaz nedoplatků stává exekučním titulem pro daňovou nebo soudní exekuci.

Problematika vydávání výzev na zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě je na finančních úřadech upravena rozdílným způsobem. Organizační řád územních finančních orgánů umožňuje zařadit vykonávání této činnosti jak do oddělení vyměřovacího a tím i oddělení majetkových daní, tak do oddělení vymáhacího.

ODDĚLENÍ KONTROLNÍ

V rámci správy daní, s výjimkou daní spravovaných oddělením majetkových daní a oddělením dotací a ostatních agend, provádí zejména daňovou kontrolu u daňových subjektů. Tato činnost je základní a nejdůležitější náplní práce tohoto oddělení.

Cílem daňové kontroly je zjistit nebo prověřit daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňových subjektů nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější.

Daňová kontrola se provádí v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení cíle daňového řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy. Je potřeba volit jen takové prostředky, které umožňují dosáhnout cíle daňového řízení a přitom daňový subjekt co nejméně zatěžují. Výrazem snahy co nejméně zatěžovat daňový subjekt je provádění komplexních kontrol, kdy je daňový subjekt zároveň podroben kontrole několika daní, ať již jednotlivým pracovníkem, kontrolní dvojicí, či kontrolní skupinou.

Ať již dojde ke kontrole jedné daně nebo více daní u daňového subjektu, v každém případě lze doporučit provádění kontrol kontrolními pracovníky minimálně ve dvojicích. Důvodem je nesmírné psychické zatížení kontrolních pracovníků při provádění kontroly a také jejich ochrana před případným napadením nebo možností korupce nebo nařčení z korupce.

Daňová kontrola se zásadně zahajuje sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly kontrolními pracovníky s daňovým subjektem, v případě právnických osob se statutárním orgánem právnické osoby, popřípadě se zástupcem daňového subjektu, ať již se jedná o zastupování ze zákona, rozhodnutím správce daně nebo o zastupování smluvní. Se sepsáním protokolu jsou spojeny významné právní důsledky, daňový subjekt nemůže po zahájení daňové kontroly, přičemž zahájení se prokazuje protokolem, podat dodatečné daňové přiznání a tím se vyhnout případnému doměrku na kontrolované dani a snížit případnou penalizaci na polovinu a dále se zahájením daňové kontroly přerušuje prekluzivní lhůta pro vyměření nebo dodatečné vyměření daňové povinnosti.

Obě strany mají při daňové kontrole určitá práva a povinnosti. Daňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, má ve vztahu ke kontrolním pracovníkům povinnost:

- sám nebo jím určeným pracovníkem poskytovat informace o vlastní organizační struktuře, o pracovní náplni jednotlivých útvarů, o oběhu a uložení účetních a jiných dokladů
- zajistit vhodné místo a podmínky k provádění daňové kontroly
- předložit na požádání záznamy, jejichž vedení bylo správcem daně uloženo, účetní a jiné doklady a účetní písemnosti, které prokazují hospodářské a účetní operace, jež jsou pro správné stanovení daňové povinnosti rozhodné nebo o které pracovník správce daně požádá, a podat k nim ústně nebo písemně požadovaná vysvětlení, má-li pracovník správce daně pochybnost o jejich úplnosti, správnosti nebo pravdivosti
- nezatajovat doklady, které má daňový subjekt k dispozici nebo o nichž je mu známo, kde se nacházejí
- předložit důkazní prostředky prokazující jeho tvrzení v průběhu kontroly
- umožnit vstup do každé provozní budovy, místnosti, místa i obydlí a dopravních prostředků, které daňový subjekt užívá buď též k podnikání nebo souvisí s předmětem daně, dále do přepravních obalů a umožnit jednání s jakýmkoliv svým pracovníkem
- zapůjčit potřebné doklady a jiné věci mimo prostor kontrolovaného subjektu

Daňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, má ve vztahu k pracovníku správce daně právo:

- na předložení služebního průkazu pracovníkem správce daně
- být přítomen jednání s jeho pracovníky
- předkládat v průběhu daňové kontroly důkazní prostředky, případně navrhovat předložení důkazních prostředků, které on sám nemá k dispozici
- podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně
- klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním šetření
- vyjádřit se před ukončením daňové kontroly k výsledku uvedenému ve zprávě, ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění
- nahlížet u správce daně kdykoliv v jeho obvyklou úřední dobu do převzatých dokladů

O výsledku zjištění sepíše kontrolní pracovník zprávu o daňové kontrole. Po projednání této zprávy ji spolupodepisuje kontrolovaný subjekt a pracovník správce daně. Bezdůvodné odepření podpisu kontrolovaným subjektem je pro platnost ve zprávě uvedených zjištění bezvýznamné a o tomto musí být ve zprávě kontrolovaný subjekt výslovně poučen. Jedno vyhotovení kontrolní zprávy obdrží kontrolovaný daňový subjekt. Den podpisu zprávy je též dnem jejího doručení.

Projednané zprávy o kontrole předávají pracovníci kontrolního oddělení pracovníkům oddělení vyměřovacího jako podklad pro vydání dodatečného platebního výměru, kterým se daňovému subjektu doměřuje po kontrole daňová povinnost.

K výsledkům daňové kontroly se daňový subjekt může vyjádřit již před ukončením kontroly, obvykle ve fázi projednávání zprávy o kontrole, ale reálný dopad na výsledek kontroly má většinou až podání řádného opravného prostředku, v tomto případě odvolání, daňovým subjektem vůči doručeným dodatečným platebním výměrům, jimiž je stanovena daňová povinnost po kontrole.

Vyřizováním odvolání vůči dodatečným platebním výměrům vystaveným po daňové kontrole, i když je vyhotovuje oddělení vyměřovací, jsou pověřeni na finančních úřadech pracovníci kontrolního oddělení, kteří kontrolu u daňového subjektu prováděli a znají lépe důvody dodatečného vyměření daňové povinnosti než pracovníci vyměřovacího oddělení.

Další velice důležitou činností kontrolních oddělení na finančních úřadech je provádění místních šetření. Tato činnost je zakotvena v náplni činnosti všech odborných oddělení. Místní šetření se provádí v souvislosti s daňovým řízením jak u daňového subjektu, případně též u jiných osob.

K podstatným povinnostem pracovníka provádějícího místní šetření patří povinnost prokázat se služebním průkazem. Jeho právem je, v době přiměřené předmětu šetření, právo na přístup do každé provozní budovy, místnosti a místa, včetně dopravních prostředků a přepravních obalů, k účetním písemnostem, záznamům a informacím na technických nosičích dat v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení účelu místního šetření. Toto právo platí i pro obydlí daňového subjektu, je-li užíváno rovněž pro podnikání.

Dále má právo provést nebo vyžádat si výpis nebo kopii z účetních písemností, záznamů nebo informací na technických nosičích dat bez náhrady nákladů na tato vyhotovení. Je nutné zdůraznit, že zákon toto právo správci daně nepřiznává při provádění daňové kontroly.

K povinnostem daňových subjektů a třetích osob patří poskytnout pracovníkům správce daně všechny přiměřené prostředky a pomoc potřebnou k účinnému provedení místního šetření, zejména jim podat potřebná vysvětlení, dále zapůjčit pracovníkům správce daně jimi vyžádané doklady a jiné věci mimo svůj prostor.

Určitým specifikem tohoto institutu je oprávnění pracovníka správce daně zajistit též věci, u nichž by jejich nezajištění mohlo mít za následek nemožnost dodatečného průkazu skutečností potřebných v daňovém řízení. K tomuto opatření přistoupí zejména, chybí-li

řádný průkaz o původu obchodního zboží nebo věcí, o jeho či jejich množství, ceně, kvalitě nebo o řádném vypořádání finančních povinností v souvislosti s jeho, či jejich dovozem nebo nákupem.

Místní šetření se provádí obvykle v souvislosti s ověřováním údajů v daňových přiznáních či hlášeních, s prováděním vytýkacích řízení, v souvislosti s odhalováním daňových úniků či na základě dožádání jiných věcně příslušných správců daně o provedení určitých jednotlivých úkonů v daňovém řízení, které dožádaný správce daně může provést snáze a hospodárněji.

V současné době stoupá zatížení finančních úřadů neustále se zvyšujícím počtem daňových subjektů a nápadem nových agend při stagnujícím počtu pracovníků. Pro zabezpečení nezbytných administrativních činností je část pracovníků kontrolních oddělení průběžně převáděna do správních oddělení, zejména pak do oddělení vyměřovacího, případně oddělení majetkových daní. Tato situace má za následek nízký početní stav pracovníků zabývajících se kontrolní činností a s tím samozřejmě úzce souvisí malý počet zkontrolovaných daňových subjektů. Kapacita kontrolních pracovníků je navíc odčerpávána potřebou zkontrolovat zanikající subjekty před udělením souhlasu s výmazem z obchodního, živnostenského či jiných rejstříků, dále subjekty na něž byl podán návrh na konkurz.

Aby i za podmínek vysokého počtu daňových subjektů, vycházíme-li z reálných možností finančních úřadů, kdy nelze uvažovat s periodickými kontrolami všech daňových subjektů, byla kontrolní činnost co nejvíce efektivní, musí se finanční úřady zaměřit na kvalitní výběr subjektů, u nichž proběhne daňová kontrola a na obsazení kontrolního oddělení kvalifikovanými pracovníky. Kritéria, na základě kterých se vybírají daňové subjekty do kontrolních plánů vytvářených na finančních úřadech nejsou jednotná a liší se úřad od úřadu. Proto je nutné, stejně jako v zemích Evropské unie, vytvořit v rámci ADIS systém, který by umožnil využívat informace, které jsou do jednotlivých úloh ADIS pořizovány a na jejich základě povinně určovat aspoň část subjektů k daňové kontrole. Základy tohoto systému jsou položeny v oblasti daně z přidané hodnoty, kdy je v příslušné úloze systému ADIS zkoumána důvěryhodnost přiznání, pokud tato nesplní kritéria požadovaná systémem, je u těchto daňových subjektů obvykle daňové přiznání zpochybněno a provádí se vytýkací řízení.

Při vytváření kontrolních plánů je naprosto nutná součinnost pracovníků kontrolního oddělení, kteří plán vypracovávají, s pracovníky vyměřovacího oddělení, aby byly do plánu kontrol zařazeny ty subjekty, kde je provedení kontroly nejnaléhavější a kde lze očekávat co nejvyšší finanční efekt. Možnými kritérii pro výběr subjektů ke kontrole může být například výše obratu, nesoulad mezi údaji v přiznáních k dani z přidané hodnoty a dani z příjmů, zaměření a druh činnosti daňového subjektu, případně podezřelé osoby stojících za podnikatelským subjektem.

Plány kontrol jsou vytvářeny na finančních úřadech na různě dlouhá období, obecně začíná převažovat tendence vytvářet kontrolní plány ne již na celý kalendářní rok, ale spíš na pololetí nebo dokonce na čtvrtletí. Souvisí to s tím, že se v průběhu roku objevuje velké množství nových podnětů, které nutí zařazovat do plánu kontrol další subjekty, u nichž je provedení kontroly důležitější než u těch subjektů, které byly v plánu dříve a dále narůstající počet dalších neplánovaných úkolů, které musí pracovníci oddělení neprodleně řešit. Do těchto dalších neplánovaných úkolů je potřeba zařadit zejména již dříve zmíněnou problematiku dožádání ze strany jiných správců daně, dořešování složitějších vytýkacích řízení zahajovaných oddělením vyměřovacím, případně stanovování daně podle pomůcek či participace na odvolacím řízení vůči dodatečným platebním výměrům vyhotovených pracovníky vyměřovacího oddělení na základě zpráv o kontrole.

Obsazení kontrolních oddělení vysoce kvalifikovanými pracovníky je bohužel limitováno zejména možnostmi platového ohodnocení pracovníků na finančních úřadech, které je zejména ve velkých aglomeracích jako je Praha nebo Brno diametrálně odlišné od možností v soukromé sféře, a to i přes současnou ekonomickou krizi.

Problematika vytýkacích řízení byla zmíněna již v souvislosti s činnostmi vykonávanými oddělením vyměřovacím. Tato agenda na většině finančních úřadů významně zasahuje i do činnosti kontrolních oddělení a v současné době stále více získává na důležitosti. Vytýkací řízení je totiž jediná činnost na finančních úřadech, která přináší okamžitý finanční efekt pro příjmovou stránku státního rozpočtu.

Jak je všeobecně známo, zákon o dani z přidané hodnoty je postaven tak, že v České republice vytváří kladné saldo na účtech daně z přidané hodnoty celní orgány, které vybírají daň z přidané hodnoty při dovozu, účty daně z přidané hodnoty finančních úřadů vykazují dlouhodobě záporné hodnoty a tento propad se neustále rok od roku zvyšuje.

Pro zmírnění nárůstu záporného inkasa, způsobeného jednak konstrukcí zákona o dani z přidané hodnoty a jednak případy zvyšujícího se počtu rozsáhlých úmyslných daňových úniků, připravovaných v organizovaných skupinách více či méně zjevně propojených daňových subjektů, lze volit 2 cesty. Tou první, klasickou, je kontrola plátců daně z přidané hodnoty. Kontrolní činnost, i za předpokladu jejího kvalitního výkonu, se často míjí svým účinkem, neboť velké procento doměrků a následného daňového penále není ze strany daňových subjektů, zejména obchodních společností, kde neexistuje obvykle prakticky žádné ručení za závazky, zaplaceno. Tyto doměrky a penále poté zvyšují daňové nedoplatky. Z tohoto důvodu se finanční úřady snaží postupovat jiným, podstatně efektivnějším způ-

sobem. Zaměřují se na zvyšování počtu i kvality vytýkacích řízení vůči daňovým přiznáním s nadměrnými odpočty na dani z přidané hodnoty.

Snaha neoprávněně získat nadměrné odpočty je nejčastější a nejnebezpečnější formou daňových úniků. Je založena na neexistujícím či nadhodnoceném zdanitelném plnění, ať již ve formě zboží nebo služeb, případně na nekontaktních daňových subjektech nebo subjektech nevedoucích účetnictví, či subjektech bez majetku.

Každé vytýkací řízení, které sníží nebo zruší nadměrný odpočet uvedený v daňovém přiznání k dani z přidané hodnoty, znamená pro státní rozpočet reálný efekt v tom, že nedojde k vyplacení konkrétní částky státního rozpočtu daňovému subjektu. Jedná se o skutečně zachráněné finanční prostředky, ne o fiktivní částky doměrků, které se často ani s největším úsilím nepodaří z daňových subjektů vymoci.

Základním předpokladem kvalitně prováděných vytýkacích řízení je personální vybavení finančních úřadů kvalifikovanými pracovníky. Jenom vysoce kvalifikovaní pracovníci jsou schopni vytipovat, jak již z daňových přiznání nebo z provedených místních šetření ty plátce daně, u kterých nedojde ke konkludentnímu vyměření daně na základě podaného daňového přiznání, ale kterým je zaslána výzva k vytýkacímu řízení. Při výběru plátců k prověření je brán v potaz zejména vývoj daňové povinnosti, případně kumulace nadměrných odpočtů v předchozím období, předmět činnosti, kontaktnost plátce, vysoké vstupy a výstupy, vývoz zboží, či služeb. Pouze kvalifikovaní, psychicky odolní pracovníci jsou schopni dokazováním s využitím širokého spektra důkazních prostředků získávaných způsoby, blížícími se spíše postupu vyšetřovatelů v trestním řízení než činnosti pracovníka finančního úřadu, zjistit závažné skutečnosti vedoucí ke zrušení nebo snížení nadměrného odpočtu.

ODDĚLENÍ MAJETKOVÝCH DANÍ A OSTATNÍCH AGEND

Na první pohled by se z náplně činnosti tohoto oddělení zdálo, že zabezpečuje správu méně důležitých a méně výnosných daní a jiných jinam nezařaditelných agend finančního úřadu, které nejsou tak důležité, aby se jim věnovala větší pozornost.

V rámci své působnosti v oblasti správy daní zajišťuje oddělení nejen spektrum činností spojených s vyměřením daně, tedy obdobnou problematiku jako oddělení vyměřovací, ale i činnosti spojené s daňovou kontrolou, tedy v rámci své agendy zahrnuje i činnost oddělení kontrolního. Jedná se o správu:

- daně z nemovitostí
- daně dědické
- daně darovací
- daně z převodu nemovitostí

V souvislosti se správou těchto daní oddělení majetkových daní a ostatních agend zajišťuje:

- vyměřovací činnost.

Stejně jako u vyměřovacího oddělení začíná tato fáze daňového řízení přijetím řádných, dílčích, opravných nebo dodatečných daňových přiznání.

Lhůty pro podání daňových přiznání jsou jiné než na vyměřovacím oddělení. U daně z nemovitostí je daňový subjekt povinen podat daňové přiznání nejpozději do 31. ledna běžného roku. Daňový subjekt podává daňové přiznání jen tehdy, pokud nepodal daňové přiznání v některém z předchozích zdaňovacích období nebo dojde-li ve srovnání s předchozím zdaňovacím obdobím ke změně okolností rozhodných pro vyměření daně.

Dojde-li ke změně okolností rozhodných pro vyměření daně, může poplatník podat pouze dílčí daňové přiznání. Daňová povinnost se vyměřuje dopředu na zdaňovací období dle stavu k 1. lednu zdaňovacího období.

U tzv. trojdaní, tedy daně dědické, darovací, z převodu nemovitostí je každý daňový subjekt povinen podat daňové přiznání a to vždy do 30 dnů ode dne, ve kterém vznikla právní skutečnost, od které se povinnost podat daňové přiznání odvozuje. Touto právní skutečností může být:

- pravomocně skončené řízení o dědictví pro daň dědickou
- doručení smlouvy s doložkou o povolení vkladu do katastru nemovitostí nebo rozhodnutí či jiné listiny osvědčující nebo potvrzující vlastnické vztahy k nemovitostem příslušným státním orgánem. pro daň darovací nebo daň z převodu nemovitostí
- uzavření smlouvy o darování movitého majetku, poskytnutí daru do ciziny, přijetí daru z ciziny, nabytí jiného majetkového prospěchu, dovezení věci pořízené z prostředků darovaných v cizině do tuzemska pro případ daně darovací
- účinnost smlouvy o úplatném či bezúplatném převodu nemovitosti, která není evidována v katastru nemovitostí pro daň darovací a daň z převodu nemovitostí
- uplynutí každého pololetí příslušného kalendářního roku, jde-li o bezúplatné nabytí majetku právnickými osobami v případech specifikovaných zákonem o dani dědické, darovací, z převodu nemovitostí.

Poté následuje zpracovávání daňových přiznání a vlastní vyměření daňové povinnosti. Ve většině případů daně z nemovitostí jde o vyměření konkludentní, při změnách okolností, při kterých nemusí dojít k podání daňového přiznání, se vyměřuje platebním výmě-

rem nebo hromadným předpisným seznamem. U daně dědické, darovací, z převodu nemovitostí se vyměřuje platebním výměrem vždy. S nutností v případě trojdaní vždy vyměřovat platebním výměrem souvisí oprávněné stesky poplatníků o pozdním vyměřování daňové povinnosti, kdy finanční úřady z důvodu zajištění všech svých agend v mnoha případech vyměřují s ročním až dvouletým zpožděním ode dne povinnosti daňového subjektu podat daňové přiznání. Vyřešení této situace by pomohla změna zákona, která by umožnila, aby si daňové subjekty daň sami v přiznání vypočetli a došlo by pak ke konkludentnímu vyměření. Součástí vyměřovací fáze daňového řízení také může být dodatečné vyměření daní, nebo předepsání příslušenství daně, či uložení pokut. Stejně jako u vyměřovacího oddělení se v případě vzniku pochybnosti o správnosti, úplnosti, pravdivosti nebo průkaznosti daňového přiznání, provádí vytýkací řízení. Pracovníci oddělení majetkových daní samostatně vedou vyměřovací spisy daňových subjektů u spravovaných daní.

- kontrolní činnost.

Pracovníci oddělení majetkových daní v rámci správy výše uvedených daní zabezpečují také kontrolní činnost ve stejném rozsahu jako kontrolní oddělení u ostatních daní. Prakticky se jedná o kontrolu u daně z nemovitostí, kontrola daně dědické, darovací, z převodu nemovitostí nemá žádný praktický význam. Po projednání zprávy o kontrole se tato stává stejně jako u kontrolního oddělení podkladem pro vydání dodatečného platebního výměru. Je tu ovšem ten rozdíl, že dodatečný platební výměr vydá oddělení majetkových daní, tedy stejné oddělení, které provedlo daňovou kontrolu a ne oddělení vyměřovací.

- činnost spojená s opravným řízením.

V rámci své činnosti oddělení majetkových daní zabezpečuje také vyřizování řádných a mimořádných opravných prostředků. O této problematice platí vše, co bylo zmíněno o opravném řízení probíhajícím na oddělení vyměřovacím. Navíc se pracovníci oddělení majetkových daní spolupodílí na vyřizování odvolání vydaných proti dodatečným platebním výměrům vydaných na základě výsledků daňové kontroly, neboť oddělení si provádí daňovou kontrolu samo, přebírá zde tedy stejnou roli jako má kontrolní oddělení u daní spravovaných oddělením vyměřovacím.

- činnost spojená s inkasním řízením.

Pracovníci oddělení majetkových daní též zabezpečují problematiku, týkající se placení daňové povinnosti, jinak inkasní fáze daňového řízení. Jedná se zejména o sledování platební kázně daňových subjektů, vystavování předpisných a odpisných poukazů a vedení záznamu vydaných předpisných a odpisných poukazů, povolování posečkání daně nebo její zaplacení ve splátkách, předepisování penále daňovým dlužníkům v případě nezaplacení daňové povinnosti včas a v plné výši, řešení problematiky přeplatků na dani, odepisování a promíjení daňových nedoplatků, objasňování nejasných plateb ve vztahu s daňovými subjekty, vystavování platebních a přeúčtovacích poukazů ve vlastní působnosti, pořizování a odsouhlasování částek určených k převodu příjemcům daní.[6]

- vymáhací činnost.

Činnost oddělení majetkových daní zasahuje též do vymáhací fáze daňového řízení. Pracovníci oddělení majetkových daní stejně jako pracovníci oddělení vyměřovacího v případě, že daňový subjekt dobrovolně nesplní stanovené daňové povinnosti, zpracovávají a odsouhlasují výkazy nedoplatků jednotlivých daňových dlužníků a svěří-li jim tuto činnost do jejich působnosti ředitel finančního úřadu, tak vyzývají daňového dlužníka nebo ručitele k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě. Nedojde-li k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě, předávají spis daňového dlužníka na oddělení vymáhací.

- ostatní činnost.

Pracovníci oddělení majetkových daní provádějí ve své působnosti též vyhledávací činnost, místní šetření, povolují nahlédnutí do spisu daňovým subjektům a pořizují z nich opisy, stejnopisy, výpisy a potvrzení o skutečnostech tam obsažených. ukládání pokut. Také zabezpečují provádění kontrolní činnosti, vystavování předpisných a odpisných poukazů a vedení záznamu vydaných předpisných a odpisných poukazů, pořizování a odsouhlasování částek určených k převodu oprávněným příjemcům, vydávání výzev dlužníkům a ručitelům k zaplacení dlužné částky v náhradní lhůtě, nerozhodne-li ředitel finančního úřadu o zařazení této agendy do oddělení vymáhacího, zpracovávání a odsouhlasování výkazů nedoplatků a předávání jich jako podnětů k vymáhání pracovníkům vymáhacího oddělení.[7]

Tyto činnosti se řídí stejnými pravidly a provádějí se stejným způsobem jako u ostatních oddělení.

U finančních úřadů, které jsou určeny podle zákona o územních finančních orgánech ke správě dotací, je správa dotací a výkonu ostatních agend v rámci oddělení majetkových daní a ostatních agend zabezpečována samostatným referátem dotací a ostatních agend. Tento referát, není-li zřízen tak oddělení, zajišťuje:

- výkon správy dotací včetně správy částek neoprávněně použitých nebo zadržených rozpočtových prostředků a příslušného penále. To platí

[6] tamtéž, str. 8–9.

[7] tamtéž, str. 8–9.

ovšem pouze v případě, že finanční úřad je zákonem o územních finančních orgánech zmocněn k provádění správy dotací.
- výkon kontroly dodržování podmínek státní finanční podpory hypotéčního úvěrování bytové výstavby
- výkon správy pokut, poplatků, s výjimkou pokut a penále uložených jako příslušenství daně ostatními útvary finančního úřadu, dále výkon správy odvodů za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě, výkon správy poplatků za odnětí pozemků k plnění funkcí lesa. Tyto činnosti stejně jako správu dotací provádějí pouze finanční úřady zmocněné k této činnosti zákonem o územních finančních orgánech.[8]

ODDĚLENÍ OCEŇOVACÍ

Tento typ oddělení je zřizován pouze na finančních úřadech I. kategorie. Na finančních úřadech ostatních kategorií je činnost tohoto oddělení obsažena v náplni činnosti oddělení majetkových daní a ostatních agend, respektive v oddělení daňové správy.

Nutnost provádět činnosti zařazených v případě finančních úřadů I. kategorie do oddělení oceňovacího se objevila až v souvislosti s rozšiřováním okruhu působnosti ostatních oddělení finančního úřadu, spolu se zvyšujícím se důrazem na kvalitu jejich výstupů po věcné stránce. Jde totiž o činnost do jisté míry podpůrnou k činnostem ostatních odborných oddělení finančního úřadu, zejména oddělení majetkových daní a ostatních agend, pro něž oceňovací oddělení provádí kontrolu znaleckých posudků k převáděným nemovitostem a cenová zjišťování v souvislosti s očekávanou novelou zákona o dani z nemovitostí, oddělení vymáhacího, pro něž provádí oceňování movitých věcí při daňové exekuci prováděné formou prodeje movitých věcí, případně lze činnosti oddělení oceňovacího využít i v činnosti oddělení vyměřovacího a kontrolního při stanovování cen obvyklých.

Oceňovací oddělení tedy zajišťuje:

- oceňování majetku ke zjištění základu pro vyměření daní a poplatků pro ostatní útvary a v případech zajištění daně a daňové exekuce
- provádění vyhledávací činnosti a místních šetření stejným způsobem a na základě stejných pravidel jako provádějí ostatní útvary finančního úřadu

ODDĚLENÍ VYMÁHACÍ

Oddělení vymáhací zabezpečuje provádění poslední fáze daňového řízení, fáze vymáhaní. Tato fáze není obligatorní součástí daňového řízení, nastupuje jen v případě, že daňový subjekt neuhradí své závazky vůči správci daně řádně a včas.

V poslední době tato fáze daňového řízení získává na stále větším významu, neboť objem nedoplatků na daních neustále vzrůstá a začíná v České republice překračovat částku 100 mld. Kč.

Je možné říci, že od provedení změn organizační struktury v roce 1995, prošlo toto oddělení na všech finančních úřadech, kde bylo zřízeno, obrovským vývojem. Je na něm možné zaznamenat obrovský kvantitativní, ale i kvalitativní posun. Projevuje se jak v nárůstu typů činností, jejichž provádění oddělení zabezpečuje, tak v nárůstu počtu i kvality pracovníků oddělení a také ve způsobu řešení problémů.
Oddělení vymáhací v rámci správy daní zejména:

- vyzývá daňového dlužníka nebo ručitele k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě. Tato činnost je obvykle prvním krokem vymáhací fáze daňového řízení. Ne u všech správců daně provádí tuto činnost oddělení vymáhací. V současnosti na finančních úřadech 1. kategorie je spíše obvykle, že vydávání výzev zabezpečují oddělení zabývající se vyměřovací činností za daně, které spravují, tj oddělení vyměřovací, oddělení majetkových daní a v některých výjimečných případech též oddělení kontrolní.
- provádí vlastní vymáhání daňových nedoplatků všemi formami daňové exekuce nebo žádá o provedení exekuce soud. Daňová exekuce se provádí vydáním exekučního příkazu na:
  - přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank nebo jiné pohledávky
  - srážku ze mzdy, jiné odměny za závislou činnost nebo náhrady za pracovní příjem, důchody, sociální a nemocenské dávky, stipendia, apod.
  - prodej movitých věcí
  - prodej nemovitostí

Soudní exekuce finanční úřady využívají zejména v případech provádění exekuce prodejem nemovitostí, kdy na postižené nemovitosti vázne ještě jiné zástavní právo než zástavní právo finančního úřadu. Při dnešní přetíženosti soudního aparátu je však tento způsob vymáhání daňových nedoplatků značně neefektivní.

- ukládá pokuty.

Jedná o pokuty za nesplnění povinností nepeněžité povahy. K ukládání pokut vymáhacím oddělením nedochází často, neboť udělit pokutu daňovému subjektu, od kterého je vymáhán daňový nedoplatek, nemá

[8] tamtéž, str. 9.

přílišný význam ani z hlediska sankčního, ani z hlediska prevence.

- vyřizuje opravné prostředky, které byly podány ve vymáhacím a zajišťovacím řízení.

Nejčastěji se jedná o námitky proti exekučnímu příkazu vydanému po výzvě k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě nebo o odvolání například proti exekučnímu příkazu při zahájení vymáhání bez výzvy, o odvolání proti zajišťovacímu příkazu, atd. O námitkách rozhodne správce daně, který exekuci nařídil, při odvolání rozhoduje odvolací orgán, pokud finanční úřad aspoň částečně nevyhoví daňovému dlužníku v autoremeduře.

- provádí zajištění daňové pohledávky uplatněním zástavního práva.

Vymáhací oddělení zajišťuje zástavním právem ty daňové pohledávky, které byly předány odděleními provádějícími vyměřování k vymáhání, případně i nepředané daňové nedoplatky, kde se jedná o vyšší částku a bude zde povoleno dlouhodobější posečkání s placením daně nebo splátkování nebo případně daňové pohledávky subjektů, u nichž hrozí prohlášení konkurzu. Zástavní právo se v praxi finančních úřadů zřizuje obvykle na nemovitostech, případně u cenných papírů, zastavení věcí movitých je spíše výjimkou. Je nutné ale říci, že zřizování zástavních práv závisí vždy na interních pravidlech platných u jednotlivých správců daně

- vyhotovuje zajišťovací příkazy k zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň.

Tuto činnost provádí, existuje-li odůvodněná obava, že úhrada daně, která je dosud nesplatná nebo není zatím ani stanovena, bude nedobytná nebo spojena se značnými obtížemi. V zajišťovacím příkaze uloží daňovému subjektu, aby nejdéle ve lhůtě 3 dnů zajistil v příkaze uvedenou částku ve prospěch správce daně, obvykle se tato částka skládá na účet správce daně.

- provádí pozastavení činnosti daňového subjektu podle rozhodnutí příslušného útvaru.

Zde se jedná o případy, kdy u daňového subjektu dochází k opakovanému porušování povinností nepeněžité povahy, za které již byla uložena pokuta, v těchto případech může správce daně až na dobu 30 dnů pozastavit daňovému subjektu jeho podnikatelskou činnost. Musí být splněna podmínka, že daňový subjekt nesplnil povinnost ani dodatečně. Pozastavení činnosti se uskuteční tak, že v rozhodnutí uvedený hmotný majetek se za policejní asistence uzavře, uzamkne a zajistí úřední uzávěrou. Od okamžiku přiložení úřední uzávěry je komukoliv zakázáno se zajištěným hmotným majetkem jakkoliv nakládat nebo do něj vstupovat.

Pozastavení činnosti sice provádí vymáhací oddělení, ale je to vždy na základě rozhodnutí jiného útvaru, neboť činnost lze daňovému subjektu pozastavit pouze za neplnění povinností, které by ztížily jeho registraci nebo zjištění skutečností rozhodných pro správné a úplné stanovení daňového základu a daně, a to není v kompetenci vymáhacího oddělení. V praxi finančních úřadů k pozastavení činnosti dochází v naprosto výjimečných případech.

- podává přihlášky daňových pohledávek ve lhůtě stanovené soudem v usnesení o prohlášení konkurzu.

Tato činnost se zejména v současné době, kdy na stále více daňových subjektů je podáván návrh na prohlášení konkurzu, stává jednou ze nejvýznamnějších činností vymáhacího oddělení. Finanční úřad z hlediska povinnosti zachovávat mlčenlivost sice nemůže podat návrh na prohlášení konkurzu, ale přihlašuje své pohledávky na základě usnesení soudu o prohlášení konkurzu.

- připravuje a podává žaloby na neúčinnost právních úkonů /odporování právním úkonům/, jiné určovací žaloby, odpor u smlouvy o prodeji podniku.

Sestavování uvedených typů žalob je specifickou činností vymáhacího oddělení a její provádění závisí na kvalitě personálního obsazení vymáhacích oddělení, tedy zda mají pracovníci odpovídající právní vzdělání.

Uplatňování odpůrčích žalob se využívá v těch případech, kdy se lze domnívat, že daňový dlužník v úmyslu vyhnout se zaplacení daňového dluhu provede takové právní úkony, které vedou ke zmenšení jeho majetku a tím i omezení možnosti finančního úřadu uhradit si daňové nedoplatky provedením některé z forem daňové exekuce. Odpůrčí žaloba se samozřejmě podává až v okamžiku, kdy je jasné, že jiným méně pracným a rychlejším způsobem nelze dosáhnout úhrady daňového dluhu, neboť i když soud rozhodne ve prospěch finančního úřadu, dochází k tomu s velkým časovým prodlením a je-li předmětem odporovatelnosti převod nebo přechod movitého či nemovitého majetku, jak je to běžné v těchto případech zejména ve společnostech s ručením omezeným, tak majetek má po nabytí právní moci rozhodnutí soudu již obvykle pouze nepatrnou hodnotu.

- předává vyměřovacímu oddělení, oddělení majetkových daní, případě kontrolnímu oddělení podklady pro odepsání daně pro nedobytnost.

Současná výše daňových nedoplatků v České republice dosahuje hodnoty přes 100 mld. Kč i proto, že finanční úřady se bojí masivněji provádět odpisy daňových nedoplatků, a tak vymáhací oddělení finančních úřadů ve svých evidencích táhnou obrovské množství nedobytných nedoplatků u subjektů, které již nevykonávají žádnou činnost a existují pouze de iure, třeba jen proto, že finanční úřad nedal souhlas k výmazu

z obchodního rejstříku nebo jiné evidence právě pro ty existující dluhy.

I když je nedobytný nedoplatek v zákoně o správě daní a poplatků definován velice obecně jako nedoplatek, který byl bezvýsledně vymáhán na daňovém dlužníkovi i na jiných osobách, na nichž mohl být vymáhán, nebo nevedlo-li by vymáhání zřejmě k výsledku nebo je-li pravděpodobné, že by náklady vymáhání přesáhly jeho výtěžek a v žádných interních pokynech ze strany ministerstva financí není této problematice věnována pozornost, je potřeba, aby finanční úřady této problematice věnovaly náležitou pozornost a nedobytné nedoplatky odepisovaly.

Odepsat daňový nedoplatek pro nedobytnost neznamená to, že v případě změny majetkových poměrů u daňového subjektu nesmí být již vymáhán. Odepsaný nedoplatek ale již nefiguruje v evidenci „živých" nedoplatků určených k vymáhání.

Nadále již není únosné, aby oficiální údaje o výši daňových nedoplatků, o kterých se nejen široká veřejnost, ale bohužel i političtí představitelé domnívají, že jde o snadno mobilizovatelnou rezervu státního rozpočtu a že veškeré nedoplatky lze vybrat zlepšenou činností daňových orgánů, byly zkreslovány nedobytnými nedoplatky. Lze odhadnout, že skutečně lze vybrat maximálně 15–25 % uváděné výše nedoplatků.

- provádí ve své působnosti vyhledávací činnost a místní šetření.

Pro tuto činnost jsou stanovena shodná pravidla a tato činnost je prováděna stejným způsobem jako u ostatních oddělení finančního úřadu.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit den Finanzämtern. Nach der kurzen Einleitung in die Problematik der Entstehung dieser wichtigsten Steuerverwaltungsorgane wird hier in der ersten Reihe, der interne Aufbau der Finanzämter beschrieben. Es besteht nach der Größe aus fünf Kategorien der Finanzämter, die in Abteilungen und Dezernate gegliedert werden. Dieser Aufsatz beschreibt auch die Tätigkeit der einzelnen Abteilungen der Finanzämter, die in der ersten Kategorie eingeordnet sind.

HISTORIE A SOUČASNOST

Slovenská národní rada a začleňování Slovenska do československého státu v letech 1918–1919

Ladislav Vojáček

ÚVODEM

Vznik československého státu a první měsíce jeho existence se staly předmětem zkoumání pro řadu historiků, politologů, národohospodářů či právníků, a přesto si dovolím tvrdit, že stále ještě nepřestaly být inspirujícím tématem a že se k nim bude i nadále obracet zájem mnoha badatelů. Jak totiž ukáží i následující řádky, řada dílčích stránek tehdejšího vývoje není dosud zcela jednoznačně osvětlena a je někdy vnímána pod vlivem nepřesně zachycených fakt.

V následujících řádcích poukážu na úlohu Slovenské národní rady při začleňování Slovenska do ČSR, budu vzájemně konfrontovat archivní materiály a literaturu, která se k tomuto procesu váže, připomenu některé momenty, které zůstávají i v tak často traktovaném tématu neobjasněny, upozorním na řadu faktických chyb, s nimiž se můžeme setkat v memoárové i odborné literatuře, a některé z těchto nejasností a chyb se pokusím uvést na pravou míru.

POZNÁMKY VYTČENÉ PŘED ZÁVORKU

V tomto článku se tedy budu zabývat jednou ze stránek vzniku Československé republiky – úlohou Slovenské národní rady při faktickém začlenění Slovenska do nového společného československého státu. Ještě předtím však musím alespoň heslovitě připomenout některé vnější a vnitřní souvislosti vzniku československého státu.

1. Rámcem pro složitý proces vzniku republiky

a faktického začlenění slovenského území do ní se staly specifické a v mnohém zcela nové mezinárodní souvislosti. Charakterizovaly je především

- ekonomické, sociální, politické a psychologické důsledky právě skončeného prvního celosvětového konfliktu,
- idea celosvětové organizace k zajištění trvalého míru mezi národy,
- obrovský vzrůst síly a autority Spojených států a naopak oslabení tradičních evropských mocností (včetně dočasně triumfujících vítězů),
- vznik sovětského Ruska – obrovského státu, který proklamoval jako jeden ze svých stěžejních cílů zánik státní organizace společnosti jako takové,
- pochopitelně také totální rozpad staleté habsburské monarchie, k němuž významně přispěly i aktivity českých a slovenských činitelů, a
- konzervace antagonismu mezi vítězi a poraženými i pro poválečná léta.

2. Z vnitřních faktorů ovlivnila instutucionální stránku začlenění Slovenska do Československa zejména recepce rakouského a uherského práva, zakotvená v čl. 2 a 3 zákona o zřízení samostatného československého státu č. 11/1918 Sb. V souvislosti s ní bych chtěl upozornit jen na tři skutečnosti:

a) Tehdejší činitelé považovali převzetí starého státního aparátu a práva – jak je z řady náznaků zřejmé – za provizorní řešení pro danou chvíli, jež bude brzy nahrazeno novou úpravou. Proto si příliš nelámali hlavu s praktickými problémy, které sebou nutně musela přinést. Nakonec vedla – jak je známo – k tomu, že i při unitárním uspořádání československého státu přetrvávala odlišná podoba územní správy v obou částech republiky až do roku 1928, kdy se začal v praxi uplatňovat zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy (organizační zákon), a dualitu právního řádu eliminovala až právnická dvouletka na přelomu čtyřicátých a padesátých let.

b) O konkrétní podobě recepce zpočátku nevládla jednotná představa. Jak se dá vyvodit z příslušného ustanovení recepční normy i z postojů jejího tvůrce Aloise Rašína a dalších českých činitelů, nepočítali s recepcí uherských právních předpisů a předpokládali, že se na Slovensko rozšíří působnost rakouské právní úpravy. To bylo pro slovenské představitele nepřijatelné a také prakticky těžko proveditelné, takže nakonec se přesto, že čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb. výslovně ponechával v prozatímní platnosti jen „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení", na Slovensku aplikovalo veškeré v nových podmínkách uplatnitelné uherské právo včetně obyčejových norem, decizií a statutů. (Tento problém se znovu vrátil v počátcích unifikačních prací, kdy první české představy o novém československém právu měly podobu prostých překladů platných znění rakouských předpisů.)

c) Naopak s převzetím uherského státního aparátu autoři recepční normy zejména s ohledem na revoluční situaci, tj. obecně neuspořádané poměry a velké, zejména sociální napětí, počítali. Přitom se okamžitě ukázalo, že na Slovensku recepce neproběhne ani zdaleka tak hladce jako v českých zemích, kde pro ni byly daleko lepší podmínky. Přihlášení se k české národnosti tu před válkou neznamenalo ve státní správě žádnou újmu, takže Češi v ní byli výrazně zastoupeni a řada státních úředníků se přímo angažovala v českém národním hnutí. Rakouské úřady navíc na konci války zprostily státní zaměstnance slibu věrnosti, a tak jim značně usnadnily přestup do služeb nového státu. Naopak uherská vláda prosazovala pojetí politického národa, tvořeného všemi občany uherského státu, slovenské politické snahy vnímala jako nebezpečnou aktivitu a jejich nositele persekvovala[1] a i po vojenské porážce trvala na zachování integrity Uher.

3. Vyústění první světové války do vzniku samostatného československého státu dnes pod vlivem faktičity vnímáme jako něco zcela přirozeného a příliš se nad ním nepozastavujeme. I když to bude znít nadneseně, při hlubším zamyšlení se vznik a existence Československa – i přes blízkost Čechů a Slováků, již dávno živou myšlenku česko-slovenské vzájemnosti a dlouhodobé více či méně intenzivní kontakty intelektuálních elit – jeví jako malý zázrak. Stačí uvážit, co všechno svědčilo proti tomuto řešení. Jen namátkou:

- geopolitické koncepce dohodových mocností v době světové války a představy většiny českých politiků dlouho vycházely z potřeby integrace středoevropského prostoru, a proto reálně kalkulovaly se zachováním – vnitřně transformované – podunajské monarchie;
- na konci války a v prvních mírových dnech se nejfrekventovanějším heslem stalo právo na sebeurčení národů, s nímž se jen velmi obtížně kloubilo národnostní složení československého obyvatelstva;
- už v roce 1918 a také v následujících letech povědomí příslušnosti k československému státu

[1] Nepřímý doklad o omezeném přístupu osob angažovaných v národním hnutí k místům ve státní správě podává ve své vzpomínkové knize VAVRO ŠROBÁR. Rreprodukuje v ní dokument z archívu uherské vlády (královského ministerstva) obsahující nekompletní soupisy osob angažovaných ve slovenském národním hnutí. Podklady, pořízené vrchními (hlavnými) župany a veliteli pohraničních stráží pocházejí z dvaceti uherských žup včetně všech tradičně slovenských jako oravská, zvolenská, trenčínská, nitranská, turčanská či liptovská a byly pořízeny v roce 1913 a (u některých žup) doplněny v roce 1918. Je v nich uvedeno pouhých 516 jmen, u nichž je zpravidla udáno i povolání – často kněz, advokát, lékař, případně bankovní úředník, redaktor, řemeslník, továrník, obchodník či rolník, několik učitelů, ale jen jeden úřední sluha, železniční kontrolor, plukovní lékař a jedna pošťačka. (ŠROBÁR, V.: Osvobodené Slovensko. Praha, 1928, s. 161–181).

v českém prostředí často deformovaly představy o přirozené české dominanci, většina Slováků si „československství" musela postupně přivykat a příslušníci silných národnostních menšin kompaktně obývajících okrajové oblasti se cítili státoprávní změnou značně poškozeni a přímo ohroženi;

– do nového státu se měla spojit dvě území se značně odlišnou historickou tradicí, ekonomickou úrovní i náboženskou orientací obyvatelstva.

ÚSILÍ SLOVENSKÉ NÁRODNÍ RADY O OVLÁDNUTÍ SLOVENSKÉHO ÚZEMÍ

Pro naše další výklady je nezbytné připomenout některá notoricky známá fakta, týkající se vzniku Slovenské národní rady. Slovenská národní rada (zpravidla označovaná jako druhá SNR, když tou první byla SNR, kterou v září roku 1848 konstituovali ve Vídni Ľ. Štúr, M. M. Hodža a J. M. Hurban) se definitivně ustavila po delších složitých přípravách na martinském shromáždění 30. října 1918, když její výlučné právo hovořit a konat jménem slovenského národa proklamoval Ferdinand (Ferdiš) Juriga už ve svém památném sněmovním projevu 19. října 1918.[2]

V textu Deklarácie slovenského národa (Martinskej deklarácie)[3], schválené[4] na ustavujícím shromáždění Slovenské národní rady, autoři v duchu Jurigova vystoupení v uherském parlamentu proklamovali vznik Slovenské národní rady jako jediné reprezentantky oprávněné hovořit a jednat jménem slovenského národa, konstatovali, že „slovenský národ je čiastka i rečovo i kultúrno-historicky jednotného česko-slovenského národa" a pro tento národ žádali „neobmedzené samourčovacie právo na základe úplnej neodvislosti"[5]. Když schválilo Deklaráciu slovenského národa, martinské shromáždění podle zápisu zvolilo dvacet jejích členů a dvanáctičlenný výkonný výbor s tím, že se počítalo s podstatným zvýšením počtu členů kooptováním dalších osob. Ještě téhož dne pak předseda Slovenské národní rady Matúš Dula (ovšem jménem Slovenské národní strany!) oznámil ve známém telegramu do Prahy, že „vindikuje pre slovenský národ účasť na utvorení samostatného štátu, pozostávajúceho zo Slovenska, Čiech, Moravy a Sliezska".[6]

Martinská deklarace je spolu se zákonem č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného československého státu obecně chápána jako konstituující státoprávní akt, k němuž se právně váže vznik Československa. Slovenská národní rada se jejím prostřednictvím přímo podílela na ustavení československého státu.[7] Nás však především zajímá odpověď na otázku, zda mohla sehrát rozhodující roli i ve faktickém začlenění Slovenska do republiky.

Je nepochybné, že disponovala autoritou autentického reprezentanta vůle slovenského národa. Martinští činitelé si toho byli vědomi a když zjistili, že se vlastně přihlásili k již existujícímu státu, začali podle pražského vzoru okamžitě zřizovat regionální a místní orgány Slovenské národní rady a přebírat jménem nového státu moc. Zpočátku – v atmosféře narůstající anarchie – se jim celkem dařilo. Pod patronací Slovenské národ-

[2] „Okrem Slovenského národného zhromaždenia alebo orgánov vyslaných z jeho lona nateraz nikto nemôže byť oprávnený, aby rokoval o veciach politického položenia slovenského národa a rozhodoval o ňom bez neho, prípadne proti nemu." ... „Všetky uznesenia alebo dohovory, ktoré by sa stali bez privolenia Slovenského národného zhromaždenia alebo z neho vyslaného orgánu, nateraz bez provolenia Slovenskej národnej rady vyhlasujeme týmto za nejestvujúce, národ slovenský neviažúce." Citováno podle Dokumenty slovenskej identity a štátnosti. I., Bratislava, 1998, s. 502.

[3] Původní text Martinské deklarace se nedochoval, proto se citují drobně odlišná znění uveřejněná ve slovenských novinách. Například reprezentativní sborník dokumentů VESELÝ, Z.: Dějiny českého státu v dokumentech. Praha, 1994, s. 321 se odvolává na Robotnícke noviny, č. 45 že 7. listopadu 1918. K tomu srovnej poněkud odlišný text citovaný JANEM RYCHLÍKEM (Češi a Slováci ve 20. století. I. Česko-slovenské vztahy 1914–1945. Bratislava, 1997, s. 58–59), opírající se o Národné noviny z 31. října 1918. K Deklaraci dále srovnej např. GREČO, M.: Martinská deklarácia. Turčiansky Sv. Martin, 1947; HRONSKÝ, M.: Boj o Slovensko a Trianon 1918–1920. Bratislava, 1998; CHALOUPECKÝ, V.: Martinská deklarace a její politické osudy. Český časopis historický, 1928, s. 338 an.; KOVÁČ, D. a kol.: Muži Deklarácie. Bratislava, 1991.
Jak je ze všech verzí zřejmé, text navržený SAMUELEM ZOCHEM a pozměněný na dopolední předporadě, nepoužíval jednotnou terminologii. Nově koncipovaný vrcholný orgán slovenskoho národního hnutí se například ve verzi z Robotnických novín označuje nejen jako Slovenská národná rada, ale též Národná rada česko-slovenského národa v Uhorsku a Národná rada slovenskej vetvy jednotného československého národa.

[4] Z pohledu právníka je opět zajímavé, že si účastníci nedělali přílišné starosti s procedurálními náležitosti, jednali spontánně a text schválili velmi neformálně (srovnej k tomu Kresákův zápis z jednání, in Dokumenty slovenskej identity a štátnosti. I., s. 509–511). Snad i proto se už po několika hodinách, když M. HODŽA přivezl z Vídně nové zprávy poněkud měnící situaci (ovšem zřejmě ještě ne zprávu o vzniku československého státu, jak se domnívají někteří autoři, např. J. RYCHLÍK /RYCHLÍK, J.: Češi a Slováci ve 20. století, s. 57/), někteří z nich nezdráhali do schváleného, ale ještě nepublikovaného textu zasáhnout.

[5] VESELÝ, Z.: Dějiny českého státu v dokumentech, s. 321. Jak tu s využitím poněkud nezvyklého, ale asi výstižného výrazu ZD. VESELÝ uvádí (cit. dílo, s. 320), „termín československý národ byl pojímán jako výraz vyšší nadnárodněstátní jednoty".

[6] Fotokopie textu telegramu M. Duly pražskému Národnímu výboru in VESELÝ, Z.: Dějiny českého národa v dokumentech, s. 320.

[7] Její státoprávní význam ovšem zpochybňoval například V. CHALOUPECKÝ (CHALOUPECKÝ, V.: Martinská deklarace a její politické osudy, s. 10) nebo Z. TOBOLKA, který napsal: Slovenská národní rada si deklarací nepostavila za úkol převzíti moc ... Slovenská deklarace byl akt politický, nadšené přihlášení se k určitému programu, ale nebyl to akt rázu státoprávního, akt, který by bylo lze na roveň postaviti zákonu z 28. října o zřízení samostatného československého státu. (TOBOLKA, Z.: Politické dějiny československého národa od r.1848 až do dnešní doby. IV. /1914–1918/. Praha, 1937, s. 406).

ní rady vznikla řada místních, okresních a i župních národních rad (označovaných i jako výbory Slovenské národní rady či národní výbory) a národních gard zejména na Liptově a v Turci, ale i v dalších slovenských župách.[8] Národní rada podnítila jejich zřizování svými provoláními (ohlasy) z 3. a zejména z 8. listopadu.[9] V prvním podřizovala veškeré obyvatelstvo svým nařízením, veřejným ohlasům a také osobním rozkazům svých členů. Vyzývala k zachování klidu a pořádku a poněkud nedomyšleně (v čl. 2 totiž požadovala zachovávat – vedle svých nařízení – pouze zákony) a formulačně neobratně (čl. 3) vyjadřovala převzetí platného práva a institucionální i personální recepci stávajícího státního aparátu fungujícího na Slovensku. V druhém ohlasu („Bratia Slováci") opět potvrdila ochotu prozatím ponechat v činnosti stávající orgány a zároveň vyzývala obyvatelstvo k zakládání národních výborů a formování národních gard.

V obou textech snadno odhalíme inspiraci konstitutivními akty Národního výboru československého z 28. října 1918. Svědčí o ní recepční ustanovení prvního ohlasu, zejména výslovná recepce zákonů a žádných jiných předpisů, a použití na Slovensku nezvyklého označení národní výbory. Narozdíl od českých zemí však národní výbory měly stávající aparát nejen kontrolovat, ale též nahrazovat, neboť se měly formovat – bylo-li to fakticky možné – z existujících místních orgánů.

Rozlet se tady zdál být slibný, avšak od poloviny listopadu začaly převažovat faktory, limitující možnosti Slovenské národní rady:

a) Nová maďarská vláda M. Károlyiho, posílena diplomatickým úspěchem při sjednávání příměří,[10] učinila rázná opatření proti dezintegraci bývalého uherského území. Podařilo se jí s pomocí armády rychle ovládnout většinu území, částečně obnovit autoritu řady stávajících orgánů a podnítit vznik revolučně naladěných maďarských národních rad a jejich ozbrojených složek. Je příznačné, že už 4. listopadu vznikla maďarská národní rada přímo v Martině a že maďarské vojsko – ovšem v rozporu s taktikou maďarské vlády, usilující o navázání kontaktů se slovenskými činiteli[11] – 15. listopadu internovalo předsedu Slovenské národní rady Matúše Dulu.[12]

Po aktivizaci maďarských sil v polovině listopadu zůstala Slovenská národní rada vpodstatě obklíčena v nepřátelském prostředí – bez zkušeností s řízením státní správy, schopných úřednických kádrů, dostatečně vybudované sítě místních orgánů a především bez ozbrojené síly, o kterou by se mohla opřít. Maďarská snaha o zachování integrity bývalého uherského území také znejistila mnohé její členy a ti pak začali zvažovat, zda přihlášení se k československému státu nebylo unáhleným krokem.

b) Slovenskou národní radu oslabila také skutečnost, že mnozí uznávaní slovenští představitelé mezitím získali funkce v ústředních orgánech a zdržovali se mimo slovenského území.

c) S předchozím souvisí i další nepříznivý faktor: Ve slovenském politickém táboře se pochopitelně angažovali lidé velmi rozmanitého politického zaměření, které spojovala stejná národní orientace a nepříznivé okolnosti nutily ke spolupráci. Vznik republiky oslabil působení hlavního integrujícího faktoru – hrozby národní záhuby – a naopak ještě prohloubil dřívější odličnosti. Navíc do čelných funkcí vynesl především představitele jedné – hlasistické – orientace, s nimiž v revoluční atmosféře vzniku republiky dokázali v mnohém najít společnou řeč sociální demokraté. Naopak v nových poměrech oslabené, konzervativně laděné a převážně katolicky orientované křídlo, které mělo hlavní oporu v Martině a identifikovalo se se „zbytkovou" Slovenskou národní radou („zbytkovou" ve smyslu konstatování obsaženého ad b)), se cítilo opomíjené.

d) Mezi Prahou (tj. českými i slovenskými činiteli, kteří tu působili) a Martinem brzy vyvstala bariéra neporozumění a nedůvěry.[13] V Praze podezřívali martinské představitele Slovenské národní rady přinejmenším z dvojaké politiky, ne-li přímo z paktování

[8] Ústřední Slovenská národní rada a její regionální složky, rychle utvořené v tradičních centrech národního hnutí, považovaly vytváření svých místních orgánů za prvořadý úkol. V prvním čísle Slovenského denníku z 9. listopadu 1918, vydávaného Slovenskou národní radou v Ružomberku, se v článku „Na cestu" psalo: „Prácou Slovákov je dnes: 1) všade zakladať miestne odbory NR; 2) rozširovať deklaráciu martinskú; starať sa o to, aby v každom kúte Slovenska každý občan dozvedel sa o tom, že mu svitnul deň slobody a 4) že práve preto každý Slovák je povinný dstojne sa chovať.".

[9] Jejich texty in Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti. II. Bratislava, 1998, s. 40–41 a 42–44.

[10] Padovské příměří z 3. listopadu neobsahovalo stanovení demarkační čáry, která by oddělila území Slovenska a Maďarska. Z nejednoznačného čl. 17 tzv. Bělehradské konvence o příměří z 13. listopadu, uzavřené mezi Maďary a velitelem dohodových vojsk na balkánské frontě Franchetem d'Espereym, pak maďarská strana mohla vyvozovat svůj nárok na správu nad územím Slovenska (text in Beneš, E.: Světová válka a naše revoluce. III., Dokumenty. Praha, 1927, s. 507–509, československé stanovisko k tomu viz Nóta – stanovisko predsedu vlády KARLA KRAMÁŘA ku Károlyiho výkladu belehradského prímeria a vpádu maďarského vojska na Slovensko. In: Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti. II., s. 51–52).

[11] K tomu srovnej Károlyiho pozdravný telegram Slovenské národní radě (Dokumenty slovenskej identity a štátnosti. II., s. 35–36). Odpověď Slovenské národní rady, kterou koncipoval M. HODŽA, ovšem jeho aktivitu odmítla s tím, že Slovensko se od Uher definitivně odloučilo; (tamtéž, s. 37).

[12] K tomu např. TEICHMAN, J.: Maďaři ve válce a po válce. Praha, 1937, s. 147.

[13] Pražští činitelé měli vůči martinským jistou, stále se zvětšující distanci, ale na druhé straně spojení se Slovenskem skutečně naráželo na řadu problémů. Na nedostatek informací si stěžoval blízký Šrobárův spolupracovník I. HÁLEK (Dopis Dr. Ivana Hálka z Žiliny V. Šrobárovi z 11. listopadu 1918; Slovenský národný archív, Osobný fond – Vavro Šrobár /dále jen SNA, OF – V.Š./

s Maďary,[14] nelibě také nesli jejich konzervatismus[15] a cíleně se snažili zmenšit jejich vliv. Členové Slovenského klubu vyjádřili poměr ke Slovenské národní radě 16. listopadu, když předtím s despektem a obavami diskutovali o kontaktech některých slovenských činitelů s maďarskou vládou: „Vyhlásením Československej republiky, utvorením československej vlády a zahájením Národného zhromaždenia, na ktorých účasť berú i Slováci, poťažne členovia Slovenskej národnej rady, prešla právomoc Slovenskej národnej rady na Národné zhromaždenie a na československú vládu. Slovenská národná rada ako taká nemže tedy viacej vyjednávať a nemže prejímať na seba štátnu moc."[16]

e) Nezanedbatelnou skutečností je v této souvislosti též fakt, že „martinští" mezi sebou neměli silnou, integrující vůdčí osobnost.[17]

f) Neměli bychom zapomínat ani na to, že doba po revolučních převratech obecně svědčí spíše soustředění moci v jednom centru než decentralizaci.[18]

Slovenská národní rada nedokázala, byť se o to pokusila,[19] obnovit svou autoritu ani po odchodu maďarských orgánů a branné moci ze Slovenska. Její vliv postupně upadal, takže musela velmi brzy rezignovat na pozici jediného reprezentanta slovenského národa i na ambici koordinovat ovládnutí slovenského území československými orgány. Vytvoření Ministerstva s plnou mocí pro správu Slovenska na začátku prosince 1918 jen znovu potvrdilo, že v Praze s tímto orgánem, který nezapadal do systému recipované správy a nevyhovoval ani svou politickou orientací, nepočítají. M. Hronský soudil, že Šrobárovým příchodem do Žiliny „prestala fakticky fungovať" a doložil to skutečností, že se její tajemník K. A. Medvecký stal ve Šrobárově úřadu vládním referentem pro římskokatolickou církev.[20] Právně ovšem zanikla až v lednu 1919 na podkladě nařízení ministra Šrobára z 8. ledna 1919 č. 6/1919 Ú. o n. rozpustení slovenských národných rád a výborov. Ministr v něm s odvoláním na konsolidaci politického, hospodářského a národního života s účinností (v textu se uvádí platností) od 23. ledna rozpouštěl „všetky na území Československej republiky utvorivšie sa národné rady a národné výbory" a rušil jejich dosavadní pravomoc.[21]

Z uvedeného je zřejmé, že přes nespornou legitimitu Slovenské národní rady jako reprezentantky slovenského národa se v pozdějším uspořádání Slovenska její vliv prakticky neprojevil. S odstupem času proto mohl Fedor Houdek ocenit především její morální význam, neboť „ňou oživlo Slovensko, šírila všade ducha, vzpruženie, nedala poklesnúť mysliam, ani keď nadišly zlé časy ..."[22], a M. Vietor napsat, že „zostala len akýmsi morálnym fórom"[23].

O.O.O.O. ANEB MEMOÁROVÁ A ODBORNÁ LITERATURA O DRUHÉ SNR

Do názvu této části jsem si vypůjčil část známého titulu Ludvíka Součka – O.o.o.o., tedy Opravník obecně oblíbených omylů. V literatuře věnované dru-

kart. 15, č. 122) a přítel z Ružomberku J. R., který 17. listopadu 1918 úpěnlivě prosil: „Ešte raz: zprávy, zprávy nám dajte ..." (tamtéž).

[14] Nedůvěru a podrážděné reakce v Praze vyvolala především účast členů Slovenské národní rady na známých jednáních Milana Hodži o jižní hranici Slovenska v Budapešti v prosinci 1918; Hodžovu interpretaci celé kauzy a text řady významných dokumentů z konce roku 1918 obsahuje práce Slovenský rozchod s Maďarmi roku 1918. Dokumentárny výklad o jednaniach dra Milana Hodžu ako čsl. plnomocníka s Károlyiho maďarskou vládou v listopade a prosinci 1918 o ústup maďarských vojsk zo Slovenska. Bratislava, 1929.

[15] F. PEROUTKA poněkud zjednodušeně a bez zřetele na řadu jiných důležitých faktorů (například už zmiňované výrazně limitující faktory jako například skutečnost, že slovenský národ jako politický subjekt pro maďarskou vládu de iure vůbec neexistoval, nebo odlišný přístup rakouské a maďarské vlády ke svému státnímu úřednictvu) konstatoval, že se nestala slovenskou vládou proto, že nebyla a nemohla být dostatečně aktivní, neboť slovenský lid nebyl natolik uvědomělý, aby si s ním troufala provést převrat. Naopak správně viděl, že „Slováci pokrokových směrů", tj. většinou slovenští činitelé z hlasistické skupiny v Praze, neměli zájem na uznání Slovenské národní rady „za vládu ve slovenské zemi. Podle všeho vadila jim konzervativní převaha v této instituci." (PEROUTKA, F.: Budování státu. I., Praha, 1991, s. 115).

[16] Citováno podle ŠROBÁR, V.: Osvobodené Slovensko, s. 254.

[17] Předsedou Slovenské národní rady se stal zasloužilý, dvaasedmdesátiletý předseda Slovenské národní strany Matúš Dula, jenž byl dlouho spojen s předchozí érou pasivní politiky a brzy se zapojil do práce v ústředních orgánech. Ambiciózní a charismatický A. HLINKA do „opozice" proti nové slovenské elitě přešel až později.

[18] Tu bych chtěl připomenout diskusi, která se rozvinula mezi částí účastníků martinského memorandového shromáždění 31. října 1918 nad Pantůčkovými návrhy na uspořádání správy na Slovensku. Vedle převažujícího nesouhlasu s jejich centralistickým a byrokratickým pojetím a požadavku autonomie v ní zaznívaly i názory o momentálních výhodách centralizovaného vládnutí a dokonce o potřebě dočasného zavedení diktatury na Slovensku. (Srovnej například HRONSKÝ, M.: Boj o Slovensko a Trianon 1918–1920, s. 66–67). Podobné názory nebyly ojedinělé, ostatně i T. G. MASARYK v jisté fázi uvažoval o zavedení diktatury v rámci celé republiky. (ČAPEK, K.: Hovory s T. G. M. Praha, 1969, s. 265).

[19] Dokládá to například přípis zaslaný Slovenskou národní radou pražskému Ministerstvu vnitra, v němž navrhovala prozatímní způsob správy Slovenska. (Srovnej např. Slovenské národné rady, Bratislava, 1998, s. 68 a 69).

[20] HRONSKÝ, M.: Boj o Slovensko a Trianon 1918–1920, s 91.

[21] *Úradné noviny, č. 2, 8. ledna 1919.*

[22] HOUDEK, F.: *Osvobodenie Slovenska. In: Slovenský rozchod s Maďarmi roku 1918, s. 125.*

[23] VIETOR, M.: Slovenská sovietska republika 1919. Bratislava, 1955, s. 37.

hé Slovenské národní radě totiž pozorný čtenář narazí na některé nejasnosti a nepřesnosti, které nejsou vždy jen záležitostí odlišné interpetace historických fakt. Na některé bych chtěl upozornit:

a) Všeobecně se má za to, že se Slovenská národní rada ustavila až na martinském shromáždění 30. října 1918. Někteří autoři, například známý slovakofil J. Rotnágl[24] a historici J. Šolc[25], A. Špiesz (podle něj měla 25 členů[26]; k počtu členů viz níže) nebo L. Lipscher[27], však její vznik – do jisté míry oprávněně – spojují již s přípravnými jednáními 12. září 1918 v Budapešti. Na budapešťské schůzce se totiž čelní představitelé Slovenské národní strany dohodli na vytvoření orgánu reprezentujícího celou slovenskou politickou scénu, který chtěli nechat schválit na shromáždění své strany. Jelikož však předpokládali, že maďarské orgány nemusí shromáždění povolit, měla Slovenská národní rada fungovat i bez oficiálního schválení. Martinské shromáždění se pak podle L. Lipschera sešlo především proto, aby zvolilo výkonný výbor Slovenské národní rady, čímž zřejmě myslel právě potvrzení dříve navržených zástupců jednotlivých slovenských politických směrů.

b) Podle dvou dlouho neznámých zápisů z jednání martinského shromáždění se Slovenská národní rada konstituovala jako užší orgán: shromáždění zvolilo dvacet jejích členů a zvolené členy zároveň zmocnilo, aby počet členů Národní rady následně rozšířili kooptací. Text samotné Deklarace je však formulován tak, jakoby se za Slovenskou národní radu považovalo celé martinské shromáždění. Podle něj Deklaraci schválili „zastupitelia všetkých slovenských politických strán, zhromáždení dňa 30. októbra v Turčianskom Sv. Martine a organizovaní v Národnú radu", na jiném místě „Národná rada vyhlasuje ... osvedčuje ..." a podle závěrečné věty je dokumentem „zo zasadnutia Slovenskej národnej rady"[28]. Zdá se, že to tak chápali i někteří účastníci. Například E. Stodola napsal po deseti letech v Neue Freie Presse o jednání zbylých deklarantů 31. října 1918, že zasedala „Slovenská národná rada (zmenšená od predešlého dňa na 1/5 účastníkov)".[29]

Proti takovémuto pojetí Slovenské národní rady však svědčí především povaha martinského shromáždění, na něž byli někteří čelní slovenští představitelé pozváni jmenovitě[30], ale naprostá většina do Martina přijela jen na základě výzvy, uveřejněné v 24. října v Národních novinách.[31]

c) Podle zápisů z jednání se původní počet dvaceti zvolených členů Slovenské národní rady měl zvýšit kooptací. Z dostupných pramenů ovšem nelze zcela jednoznačně zjistit, kolik členů měla mít po doplnění, neboť dva zápisy, které byly pořízeny z odpoledního jednání shromážděných slovenských činitelů, se v tomto bodu poněkud liší. Kresákův je zcela neurčitý („dľa potreby na neobmedzený počet"), zatímco Medveckého uvádí počet sto členů jako maximum.[32]

Později K. A. Medvecký zveřejnil seznam, jenž uvádí 76 jmen členů Slovenské národní rady seřazených podle příslušnosti do jednotlivých žup (bratislavské, nitranské, trenčínské a turčanské).[33] I M. Grečo jej považoval za „kooptovaním ustálený" celkový počet členů.[34] Už při zběžném pohledu do něj vyvstává řada pochybností. Zejména se musíme ptát, zda a proč nebyli ve Slovenské národní radě vůbec zastoupeni zástupci dalších slovenských žup včetně takové bašty slovenského národního života, jakou byl Liptov, nebo jak je možné, že zde nejsou uvedeny některé odoby, zvolené do Slovenské národní rady 30. října v Martině?

d) Jak víme ze zápisů, martinské shromáždění zvolilo také dvanáct členů výkonného výboru Slovenské národní rady. Z práce M. Greča, který zápisy neznal a považoval je za navždy ztracené, je však znám i jmenovitý seznam 20 členů tohoto orgánu, publikovaný autorem s odvoláním na Národné noviny ze 7. listo-

[24] ROTNÁGL, J.: Češi a Slováci. Praha, 1945, s. 243.

[25] *Podle tohoto autora „začala pracovať v septembri 1918".* (ŠOLC, J.: *Slovensko v českej politike. B. Bystrica, 1993, s. 46).*

[26] ŠPIESZ, A.: Dejiny Slovenska na ceste k sebauvedomeniu. Bratislava, 1992, s. 138. Tu se v souvislosti s počtem členů však možná jedná o pouhý překlep a autor myslel buď na 15 osob navržených za členy Slovenské národní rady na zářijové poradě v Budapešti nebo na 20 jejích členů zvolených 30. října v Martině.

[27] LIPSCHER, L.: Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918–1939. München, 1979, s. 15.

[28] jmprf Veselý, Z.: Dějiny českého státu v dokumentech, s. 321.

[29] Citováno podle GREČO, M.: Martinská deklarácia, s. 142.

[30] *Text in Dokumenty slovenskej identity a štátnosti. I., s. 490–492.*

[31] Text pozvání na „výborové zasadnutie" Slovenské národní strany 30. října 1918 v Martině in GREČO, M.: Martinská deklarácia, s. 96; na s. 67 autor konstatoval: „Každý do národných vecí zasvätenejší Slovák však vedel, že tu nejde o obyčajnú výborovú schdzku Slov. nár. strany, ale že sa 30. októbra odohrá v Turč. Sv. Martine všenárodné shromaždenie, ...". F. Peroutka situaci popsal následně: „Nebylo jiné legitimace než národní smýšlení. Schůzka nebyla shromážděním volených zástupců. Přijď, kdo jsi Slovák!" (PEROUTKA, F.: Budování státu. I., s. 107).

[32] V Dokumentech slovenskej identity a štátnosti (I., s. 509–511) je publikován zápis C. Kresáka s upozorněním na nejdůležitější odchylky od zápisu K. A. MEDVECKÉHO.

[33] MEDVECKÝ, K. A.: Slovenský prevrat. III., s. 354–355, (I.–IV., Trnava a Bratislava,1930–1931); viz i Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. II., Bratislava, 1973, s. 740–741.

[34] GREČO, M.: Martinská deklarácia, s. 110.

padu 1918.[35]. O dvacetičlenném výkonném výboru, jehož složení se shoduje s Grečovým seznamem, píše M. Ďurica dokonce výslovně k datu 30. října, tedy ke dni, kdy podle zápisů martinské shromáždění zvolilo dvanáctičlenný výbor.[36] Opět se musíme ptát: Kdo a kdy rozšířil počet členů výkonného výboru z dvanácti na dvacet? Nedošlo k záměně dvaceti zvolených členů Slovenské národní rady a jejího výkonného výboru? Jaké bylo postavení M. Hodži, který není uveden jako člen výkonného výboru, avšak začátkem listopadu prokazatelně v Martině pracoval a například – podle vlastních vzpomínek – formuloval odpověď Slovenské národní rady na Károlyiho poselství? Ve vztahu k seznamu zvolených členů Slovenské národní rady je třeba se ptát: Jak je možné, že martinské shromáždění zvolilo členem výkonného výboru S. Zocha, aniž ho zároveň zvolilo za člena Slovenské národní rady? A ve vztahu k Medveckého seznamu 76 členů Slovenské národní rady: Jak je možné, že v tomto seznamu nejsou uvedeny jako členové osoby, figurující ve zvoleném výkonném výboru (8 jeho členů), případně ve dvacetičlenném výkonném výboru (11 jeho členů)?

e) Ze zpráv o diskusích z 31. října, prezentovaných v zápise jako jednání výboru Slovenské národní rady[37], je zřejmé, že se jich zúčastnili deklaranti, kteří ještě zůstali v Martině, bez ohledu na to, zda byli zvolenými členy výkonného výboru či nikoliv (např. M. Hodža, K. Kmeťko, J. Janoška st. a J. Slávik). K. A. Medvecký publikoval zápis z jednání „výkonného výboru" 13. listopadu ve Vrútkách.[38] Jeho součástí je i seznam účastníků, uvádějící jména 27 osob. To je více, než do výkonného výboru zvolilo martinské shromáždění, i více, než ve zmiňovaném Grečově seznamu. Navíc ze zvolených členů výkonného výboru byli ve Vrútkách přítomni jen tři a z Grečova seznamu členů pouze pět osob. V jakém složení vlastně fungoval výkonný výbor?

f) Ve Vrútkách se diskutovalo, jak uvádí zápis (bod 4), o „otázke kooptácie Slovenskej národnej rady", ale zazněl tu apel M. Duly „aby kooptácia čím skoršie bola prevedená, lebo už teraz by sme mali mať taký výkonný výbor *(zvýraznil L. V.)*, ktorý by náš národ na konštitujúcom sneme mohol zastupovať". Měli se tedy kooptovat členové Slovenské národní rady nebo jejího výkonného výboru? Nesplývaly tehdejším aktérům Národní rada a její výkonný výbor v jedno?

g) Ostatně liší se i uváděné počty účastníků martinského shromáždění. M. S. Ďurica uvádí 101 osob,[39] J. Rotnágl 104[40]. M. Grečo a podle něj i autoři Dejin štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945 publikovali seznam 106 osob; M. Grečo ovšem s tím, že se jedná jen o účastníky, kteří se zapsali do prezenční listiny, přičemž v místnosti bylo více než dvěstě osob a „tí, ktorí sa dnu nevmestili, zostali pred budovou"[41], autoři druhé publikace bez jakéhokoliv upřesnění. D. Kováč napsal, že slavnostní síň Tatrabanky 30. října zaplnilo „okolo dvesto predstaviteľov slovenského národa"[42], o dvou stech účastnících se zmiňoval i F. Peroutka[43] a podle A. Špiesze do Martina přišlo „viac ako 200 delegátov"[44]. Kdo má pravdu?

Pro lepší ilustraci přikládám dvě srovnávací tabulky.

1. V první (Personální propojení jednotlivých orgánů ve jmenovitém vyjádření) uvádím osoby navržené za členy Slovenské národní rady 12. září 1918 /označeno zkratkou SNR (12.09.)/, její členy zvolené deklaračním shromážděním v Martině /SNR (30.10.)/, Grečův seznam členů výkonného výboru Slovenské národní rady /VV Grečo/, členy výkonného výboru Slovenské národní rady zvolené 30. října /VV (30.10.)/ a účastníky jednání výkonného výboru Slovenské národní rady 13. listopadu ve Vrútkách /VV (13.11.)/.

2. Druhá (Personální propojení jednotlivých orgánů v číselném vyjádření) udává počty osob, které se současně objevují v jednotlivých orgánech. K těm seznamům, které jsou uvedeny v předchozí tabulce, jsem ještě připojil Medveckého soupis členů Slovenské národní rady /SNR (Medv.)/.

[35] Grečo, M.: Martinská deklarácia, s. 110–111; viz i Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. II., s. 742.

[36] Ďurica, M. S.: Dejiny Slovenska a Slovákov. Bratislava, 1996, s. 105.

[37] Zápis z tohoto jednání („Značky") také nebyl dlouho znám. „Opis" z něj uveřejnil až Slovák z 21. srpna 1929. Domnělý autor originálu K. A. Medvecký se k autenticitě textu vyjádřil značně šalamounsky – nepotvrdil ji, ale také výslovně nevyvrátil. Text „Značek" i Medveckého vyjádření in Grečo, M.: Martinská deklarácia, s. 167–169.

[38] Text in Medvecký, K. A.: Slovenský prevrat. IV., s. 8.

[39] Ďurica, M. S.: Dejiny Slovenska a Slovákov, s. 104.

[40] Rotnágl, J.: Češi a Slováci, s. 249.

[41] Grečo, M.: Martinská deklarácia, s. 129–132 a 105); viz i Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. II., s. 743–745.

[42] Kováč, D. a kol.: Muži Deklarácie, s. 143–745.

[43] Peroutka, F.: Budování státu. I., s. 108.

[44] Špiesz, A.: Dejiny Slovenska na ceste k sebauvedomeniu, s. 139.

I. Personální propojení jednotlivých orgánů ve jmenovitém vyjádření:

SNR (12. 09.)	SNR (30. 10)	VV (Grečo)	VV (30. 10.)	VV (13. 11.)
–	–	–	–	Bacher, O.
–	Bazovský, E.	Bazovský, E.	Bazovský, E.	–
–	–	–	–	Beňovský
Bella, M.	Bella, M.	Bella, M.	Bella, M.	–
Blaho, P.+	Blaho, P.	Blaho, P.	–	–
–	Branecký, J. (místo Okánika)	Branecký, J.	–	–
–	–	–	–	Brežný, J.++
–	–	–	–	Duchaj, M.
Dula, M.	Dula, M.	–	Dula, M.	Dula, M.
–	–	Dula, I.	–	Dula, I.
–	–	–	–	Fábry, P.
–	–	–	–	Halaša, D.
Hlinka, A.	Hlinka, A	Hlinka, A.	Hlinka, A.	–
–	–	–	–	Hodža, Milan
–	–	–	–	Hodža, Miloš
–	Horváth, A.	Horváth, A.	–	–
Juriga, F.	Juriga, F.	Juriga, F.	Juriga, F.	–
–	–	–	–	Krčméry, Š
Kresák, C.	Kresák, C.	Kresák, C.	–	Kresák, C.
Lehocký, E.	Lehocký, E.	Lehocký, E.	Lehocký, E.	–
Makovický, V.	Makovický, V.	Makovický, V.	Makovický, V.	–
–	Maršalko, J.	Maršalko, J.	–	–
Medvecký, K.	Medvecký, K.	–	–	Medvecký, K.
–	–	–	–	Mičura, M.
Okánik, E.	–	–	–	–
–	–	–	–	Országh, J.
–	–	–	–	Paulinyi, V.
–	–	–	–	Riszner, Z.
–	–	–	–	Ruppeldt, I.
–	–	–	–	Schmidt, M.
Ružiak, J.	Ružiak, J.	Ružiak, J.	Ružiak, J.	–
Stodola, E.	Stodola, E.	Stodola, E.	Stodola, E.	–
–	Stodola, K.	Stodola, K.	Stodola, K.	Stodola, K.
–	–	–	–	Szátmáry, L.
Šimko, E.	Šimko, E.	Šimko, E.	–	–
–	–	Škrovina, O.	–	Škrovina, O.
–	Šrobár, V.	Šrobár, V.	Šrobár, V.	–
–	–	–	–	Vančo, M.
Vanovič, J.	Vanovič, J.	Vanovič, J.	–	Vanovič, J.
–	–	–	–	Zachar, S.
–	–	–	–	Záturecký J.
–	–	–	Zoch, S.	Zoch, S.
Žuffa, M.	Žuffa, M.	Žuffa, M.	–	–
15 členů	20 členů	20 členů	12 členů	27 členů

+Ve všech případech se jedná o lékaře dr. Pavla Blaha ze Skalice, nikoliv o jeho jmenovce, římskokatolického faráře z Gbel.
++Podtržením jsou označeny osoby, uvedené v Medveckého seznamu 76 členů Slovenské národní rady.

Upozornit bych chtěl na tyto skutečnosti:

a) z původních 15 navržených členů SNR se s výjimkou Ľ. Okánika, který členství odmítl a byl nahrazen J. Braneckým, všichni stali 30. října volenými členy SNR (všimněte si však, že se E. Okánik objevuje na Medveckého seznamu členů SNR);

b) složení výkonného výboru podle M. Greča se s výjimkou dvou členů (O. Škrovina a Igor Dula místo K. A. Medveckého a Matúše Duly) shoduje s dvacítkou volených členů SNR;

c) účastníky jednání výkonného výboru SNR 13. 11. ve Vrútkách byla řada osob, neregistrovaných v žádném z ostatních uvedených seznamů

II. Personální propojení jednotlivých orgánů v číselném vyjádření:

	SNR (12.09.)	SNR (30.10.)	VV (Grečo)	VV (30.10.)	VV (13.11.)	SNR (Medv.)
SNR (12.09.)	**15**	14	12	8	4	8
SNR (30.10.)		**20**	18	11	5	8
VV (Grečo)			**20**	10	5	9
VV (30.10.)				**12**	3	4
VV (13.11.)					**27**	12
SNR (Medv.)						**76**

Tedy například: Z dvanácti členů výkonného výboru SNR zvolených v Martině /**VV (30.10.)** ve svislém výčtu porovnávanách seznamů/ jich bylo 8 navrženo 12. září za členy SNR, 11 zvoleno 30. října do SNR, 10 uvedeno v Grečově seznamu členů výkonného výboru, 3 zapsáni v prezenční listině jednání výkonného výboru 13. listopadu a 4 uvedeni v Medveckého seznamu 76 členů SNR /SNR (Medv.)/.

Jaké konsekvence lze z uvedeného vyvodit:

a) I v oficiálních dokumentech se zaměňovalo deklarační shromáždění se Slovenskou národní radou a výkonný výbor se Slovenskou národní radou.

b) Výkonný výbor zasedal za aktivní účasti dalších osob.

c) Chybí logické zdůvodnění skutečnosti, že martinské shromáždění zvolilo S. Zocha členem výkonného výboru, avšak nikoliv členem samotné Slovenské národní rady.

d) Medveckého seznam členů Slovenské národní rady rozhodně nelze považovat za seznam všech členů Slovenské národní rady (chybějí v něm i osoby zvolené 30. října v Martině); jde zcela zřejmě o dílčí seznam, v němž jsou zahrnuti členové či potencionální členové Slovenské národní rady jen ze čtyř slovenských žup.

e) Grečův seznam členů výkonného výboru je pravděpodobně jen drobně pozměněným seznamem zvolených členů Slovenské národní rady (místo K. A. Medveckého a Matúše Duly O. Škrovina a Igor Dula). O důvodu této změny můžeme jen spekulovat, i když u otce a syna Dulových se přímo nabízí, že jde o pouhý omyl. Ze zvolených členů výkonného výboru v seznamu chybí nečlen SNR S. Zoch – i to svědčí pro záměnu se zvolenými členy Slovenské národní rady.

f) Grečův seznam účastníků martinského shromáždění není úplný a zahrnuje jen osoby, jejichž přítomnost v Martině lze jednoznačně prokázat podpisem v prezenční listině.

V této souvislosti bych chtěl ještě upozornit, že Medveckého seznam členů Slovenské národní rady a Grečovy seznamy 106 účastníků martinského shromáždění a výkonného výboru převzali bez stínu pochybností o jejich věrohodnosti a úplnosti autoři práce Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945[45] a vyvozovali z nich podle mého názoru zcela pochybené závěry (že ve Slovenské národní radě byly zastoupeny jen čtyři slovenské župy nebo že ve výkonném výboru pracovali z velké části nečlenové Slovenské národní rady).[46]

ZÁVĚREM

Mnohé z uvedených uvedených nejasností a omylů lze vysvětlit nepozorností a nedůsledností autorů. Kde však hledat vysvětlení nesrovnalostí a chyb v samotných dobových dokumentech? Asi musíme připustit, že se v hektické době příliš nehledělo na „protokol", tedy na právní čistotu jednání, takže ani oficiální akty nevynikaly pregnantní dikcí a domýšlením do všech důsledků a jejich schvalování nemělo přesně stanovená pravidla. Navíc je třeba mít na mysli, že některé přelomové okamžiky probíhají pro zúčastněné velmi nenápadně a jejich skutečný význam vyjde najevo až

[45] Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. II., s. 740–745.

[46] Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. II., s. 742.

později. Tak také martinské shromáždění jeho účastníci sice vnímali jako významný krok ke koordinaci činnosti celého národního politického tábora od socialistů až ke klerikálům, ale tak zásadní význam, jaký vzhledem ke změněným okolnostem ono a jím schválená Deklarácia slovenského národa získaly, jim nikdo z účastníků nepřipisoval. Důležité pro pochopení některých formálních nedostatků a záměn je jistě i to, že se Slovenská národní rada už nikdy nesešla k plenárnímu zasedání, takže fungovala improvizovaně a až do konce jejím jménem vystupoval jen výkonný výbor.

Z přehledu některých pochybení a nedůsledností účastníků martinského shromáždění a členů Slovenské národní rady se nabízí ještě jedno poučení. My, právní historici (ale také jiní badatelé, případně i politici), máme tendenci precizně zkoumat terminologii právních a politických aktů, odstíňovat nuance použitých výrazů (například právě v souvislosti s Martinskou deklarací se pitvají souvislosti použití termínů slovenský národ a česko–slovenský národ), striktně a s použitím dnešních měřítek posuzovat legalitu použitých postupů, hledat do všech detailů promyšlené logické souvislosti různých záměrů a činů atd. a někdy se zapomínáme zamyslet nad tím, za jakých okolností příslušné akty vznikaly či události probíhaly (euforie z úspěchu nebo její opak, časová tíseň, nedostatek informací, chybějící erudice atd.), a pak událostem přičítáme zcela jiný obsah a význam, než jim dávali jejich autoři či protagonisté nebo než jaký skutečně měly. Právní historik by takový přístup předvedl například tehdy, když by napadal a zpochybňoval význam Martinskej deklarácie proto, že její schválení proběhlo spontánně bez řádné procedury, že obsahuje jisté logické rozpory (celé shromáždění v ní vystupuje jako Slovenská národní rada) nebo že později část účastníků pozměnila schválený text. Někteří prvorepublikoví slovenští politici tento přístup použili, když v okamžiku, kdy se jim to politicky hodilo, začali všude tvrdit, že Deklarácie byla zfalšovaná (přesto, že zpočátku ji bez výhrad k obsahu sami šířili a propagovali).

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Imperativní normy z pohledu právního vývoje v evropských zemích

Jaroslav Červenka, Miroslav Jurman

ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Jako první se vážnějším způsobem těmito normami zabýval Phocion Francescakis v 60. letech, i když již F. C. Savigny upozorňoval, že existují určité národní normy mající imperativní povahu, které musí být aplikovány bez ohledu na aplikaci jiných práv a lokalizaci vztahu[1]. Nezaměnitelné normy vyjadřují určitý zájem státu – veřejný (popř. obecný), jsou teritoriálně i personálně vymezeny. Přestože jsou především veřejnoprávního charakteru (neslouží prvotně přímé úpravě soukromoprávních vztahů), svými účinky dopadají i na soukromoprávní vztah. Jde-li o věcnou oblast působení, objevují se nezaměnitelné normy v podobě nejrůznějších ekonomicko–hospodářských předpisů typu zákazů vývozu, dovozu, regulace otázek souvisejících s prováděním zahraničně obchodních operací, ochrana hospodářské soutěže, devizové a měnové předpisy, dále např. předpisy z oblasti sociálního zabezpečení, ochrany životního prostředí[2] – z širšího hlediska vzato můžeme hovořit i o předpisech např. trestního práva, které také mohou být nezaměnitelnými normami vynucujícími si svou aplikaci bez ohledu na rozhodné právo. Není však smyslem tohoto letmého úvodu, aby podal originální či vyčerpávající souhrn otázek vyskytujících se v této nejasné a komplikované oblasti, jde spíše o stručné nastínění problematiky tématu, které bude rozvíjeno v dalších částech této práce se zaměře-

[1] Rozehnalová, N.: Evropské mezinárodní právo soukromé, Brno, 199., str. 117.

[2] Tamtéž, str. 119.

ním na některá známá rozhodnutí učiněná ve vybraných zemích, ze kterých lze usuzovat obecné tendence v řešení našeho problému v praxi té které země.

Je nepochybné, že v právních řádech existují normy, které nemohou být v oblasti svého předmětu úpravy zaměněny či nahrazeny cizím právem. Dá se tedy říci, že nezaměnitelné normy omezují prostor pro uplatnění kolizních norem a jimi prováděný výběr práva, jde o přednostní použití určitých norem odlišných od těch, na které podle tradičních zásad mezinárodního práva soukromého odkazují kolizní normy. Část literatury hovoří o tom, že by tyto normy měly mít *„zvláštní navázání"*, že existují speciální kolizní normy, na jejichž základě jsou zmíněné normy aplikovány[3]. Tato představa je však v souvislostech mezinárodního práva soukromého nadbytečná a – jak bude zmíněno dále, zřejmě neopodstatněná.

Zdánlivě nejjednodušší situace nastává, jsou-li nezaměnitelné normy součástí legis fori. Článek 7, odstavec 2 Římské úmluvy o právu použitelném pro smluvní závazky se týká aplikace norem fora bez ohledu na to, kterým právem se řídí smlouva. S určitými pochybnostmi (nebezpečí *„forum shopping"* či neopodstatněného upřednostňování vlastního práva – viz další části této práce) můžeme konstatovat, že nezaměnitelné normy fora jsou zásadně aplikovány.

Největší problémy se ale objevují u nezaměnitelných norem zahraničního původu – buď jako součást legis causae nebo práva třetího státu. Otázka použití či nepoužití (resp. přiznání či nepřiznání účinků) nezaměnitelných norem přichází v úvahu při rozhodování o soukromoprávních vztazích s mezinárodním prvkem, v nichž se projevují účinky jejich existence. Původní negativní stanovisko k přiznávání účinků těmto normám již dnes nemůže obstát s ohledem na rozvinutý mezinárodní obchod atd.

NEZAMĚNITELNÉ NORMY A ČLÁNEK 7 ŘÍMSKÉ ÚMLUVY

Znění článku 7 odstavce 1 je velmi silně ovlivněno známým rozhodnutím nizozemské Hoge Raad z 13.5.1966 (Alnati case)[4]. Právní problém zde vznikl v důsledku toho, že při přepravě brambor z belgických Antverp do brazilského Ria de Janeira dorazila část nákladu znehodnocena. Strany si zde zvolily nizozemské právo, ale podle belgických předpisů by mělo být aplikováno právo belgické[5]. Výsledná právní věta pak říká, že s ohledem na provedenou volbu práva je aplikovatelné nizozemské právo, pokud nezaměnitelné normy právního řádu, který by byl aplikovatelný když by k volbě nedošlo, použití nizozemského práva nevylučují. District Court of Rotterdam později na základě případu Alnati rozhodl, že strany nemohou vyloučit nezaměnitelné normy jinak aplikovatelného práva, které jsou součástí unifikovaného práva.[6]

Nyní již k samotnému textu článku 7 Římské úmluvy. V prvním odstavci se říká, že se imperativním normám jiného státu, než státu fora *mohou přiznat účinky*. Proto pak aplikace takového ustanovení není nutná, ale pouze možná na základě uvážení soudu. Jak upozorňuje Guliano – Lagard Report[7], může toto vést také k velkým problémům na základě kombinování práva jinak aplikovatelného a práva třetího státu s možností ještě větších komplikací při kumulativním použití imperativních norem více států.

Druhou poměrně spornou otázkou je šíře a standard úzkého spojení dané nezaměnitelné normy a konkrétní situace. Bylo by samozřejmě v rozporu s principem právní jistoty, pokud by toto „close connection" bylo vykládáno vždy jinak, ale na druhou stranu lze poukázat na poslední větu odst. 1, v jehož důsledku pak můžeme uvažovat o široké různorodosti jednotlivých rozhodnutí. Celkově lze říci, že nemálo autorů považuje dané ustanovení za velmi vágní a uvažují o jeho úpravě specifikací některých konkrétních důvodů, které by tento úzký vztah představovaly (např. sídlo stran nebo místo podnikání stran).[8] Důležité je též uvědomit si, že jazyk Římské úmluvy říká, že tato úzká vazba musí být na danou situaci a ne na konkrétní obchod či spor.

Nejvíce kontroverzním ustanovením čl. 7 odst.1 je asi, již jednou zmíněná, poslední věta. Jedná se v podstatě o vyvažující část a snaží se dát vodítko soudům, jak k daným nezaměnitelným normám a jejich případné aplikaci přistupovat. Soudce je povinen zkoumat charakter a účel této normy, ale nikde není řečeno jaký charakter je vhodný a který ne, nebo jaký účel normy je hoden ohledu a tedy následné aplikace a který ne. Giuliano Lagarde Report upozorňuje na skutečnost, že snaha o jakousi typizaci charakteru a účelu jednotlivých druhů imperativních norem byla odmítnuta a to z poměrně jasného důvodu. Takovouto typizací by totiž fakticky došlo k jakémusi ohodnocení každého právního systému a jeho norem, což je nevhodné

[3] KUČERA, Z.: Mezinárodní právo soukromé, Brno, 1999, str. 230.

[4] In PAUKNEROVÁ, M.: Přímá aplikace administrativně právních norem v mezinárodním právu soukromém, Studie z mezinárodního práva, 18, 1984, str. 147, PLENDER, R.: The European Contract Convention, London, 1991, str. 152.

[5] Section 91A belgického Commercial Code, viz pramen č.2 v pozn. 2.

[6] Senco Trading Co v. Dammers, N. V.: Rechtbank, Rotterdam, 28. listopadu 1967.

[7] PAVIC, VLAD.: (Application of the Foreign Public Law and Article 7 (1) of the Rome Convention), in Elsa Spel 1998, Vol IX, 2, str. 200 a lit. tam uvedená.

[8] Tamtéž.

[9] Tamtéž str. 201.

a vyvolalo by to spíše ještě více problémů.[9] Takovým posledním *filtrem*, který může ovlivnit aplikaci, resp. neaplikaci imperativní normy třetího státu, je ohled na účinky, jež použití nebo nepoužití vyvolá. Může tak tedy dojít k opačnému výsledku než ke kterému vedly ostatní podmínky článku 7 odstavce 1 Římské úmluvy.

Výše zmíněné ustanovení bylo velmi kontroverzní už v průběhu projednávání textu Úmluvy a bylo intenzivně kritizováno několika delegacemi. Výsledným kompromisem se nakonec stal článek 22 odst. 1, který umožňuje jednotlivým státům učinit při podpisu úmluvy výhradu k některým ustanovením Úmluvy. V případě čl. 7 odst. 1 tak učinily tyto země: Německo, Velká Británie, Irsko a Lucembursko. V Británii tedy z výše uvedených důvodů došli k tomu, že *„článek 7 vzbuzuje nejistotu, jeho absence jistotu"*, jeho absence pak v žádném případě neznamená, že by soudce nemohl přihlédnout k nezaměnitelným normám třetího státu.[10]

Jak ukazuje rozbor článku 7/1 Úmluvy, Evropská Unie (nebo její většinová část) přijala možnost aplikace cizích nezaměnitelných norem. V průběhu osmdesátých let však došlo v některých zemích k přijetí nových, moderních norem mezinárodního práva soukromého. Jejich postoj k aplikaci nezaměnitelných norem jiného státu se liší. Některé, jako například Jugoslávský zákoník, tuto možnost nezakotvuje a ani s ní jinak nepočítá, ale na druhou stranu, například švýcarský zákoník, na ni kladou velký důraz[11] (důkladněji se švýcarské úpravě věnujeme na jiném místě této práce). S ohledem na tuto problematiku lze též poukázat na úpravu této problematiky u Mezinárodního Měnového Fondu (dále jen MMF). Tato velmi striktně stanoví, že při výměně měny jednoho státu v rozporu s jeho měnovými pravidly nebude tento obchod vymahatelný na území žádného členského státu MMF.

Úprava čl. 7/2 vzbuzuje samozřejmě daleko méně pochybností a alespoň v rámci evropského kontinentálního práva je aplikace jakýchkoli norem fora beze vší pochybnosti, tedy i bez výslovné úpravy.[12] Každý stát si prostřednictvím svých soudců musí hájit své zájmy, které stanovil formou veřejnoprávních, tedy nutně uplatnitelných norem. Určitý problém však může nastat v případě rozhodců při rozhodčím řízení. Ti totiž dle *lex mercatoria* v podstatě nemají žádné své *lex fori* a proto může být sporná, zda musí aplikovat právo státu, kde rozhodují. Jinak je tomu u rozhodců rozhodčího soudu, který je zřízen na základě zákona jednotlivého státu a jinak je tomu v případě, kde si strany určí rozhodce z jednoho státu a nechají je rozhodovat na území jiného státu dle práva třetího státu. V tomto případě by tedy bylo velmi náročné uvažovat o nějakém právu státu sídla soudu.

Pokud bychom se tedy pokusili o hodnocení ustanovení článku 7 Římské úmluvy je nutné zejména vyzdvihnout samotný fakt, že k úpravě této problematiky došlo. Oslabuje jí však asi nejvíce nejednoznačnost terminologie (důvod britské a německé výhrady) a možnost výhrady k prvému odstavci, protože je velmi odlišné, když se v části Evropské Unie soudy tímto ustanovením řídit budou a v části ne. Dochází tak k oslabení unifikačního efektu, který byl hlavním cílem úmluvy a který se stává novým impulsem na cestě za sjednocováním právní úpravy v oblasti mezinárodního práva soukromého v rámci Evropské unie a celého evropského prostoru.[13]

APLIKACE NEZAMĚNITELNÝCH NOREM V ČESKÉ REPUBLICE

Oblast mezinárodního práva soukromého upravuje v dosahu českého práva zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním (dále jen ZMPS), ve znění zákonů č. 158/1969 Sb., č. 234/1992 Sb. a č.264/1992 Sb. Tento zákon se problematikou nezaměnitelných norem nezabývá (což ostatně nečiní ani většina podobných zákonů v jiných státech.) Nejvíce se lze o teorii aplikace imperativních norem dozvědět z literatury, která je v Čechách poměrně rozsáhlá.[14] Judikatura z této oblasti se bohužel zatím neobjevila, což ovšem lze považovat za jev dočasný, protože dříve či později se na stole českých soudců nějaký případ související s aplikací imperativních norem jiného státu určitě objeví.

Zatím jediným případem, kde bylo nutno posoudit vliv norem jiného právního řádu, než lex fori a lex causae, v dosahu českých soudů se stalo rozhodnutí Rozhodčího soudu při Hospodářské a Agrární komoře České republiky ze dne 22. 3. 1995.[15] V daném případě se jednalo o obchod mezi maďarskou společností a rakouskou společností, které však, aby mohlo být uplatňováno obchodní zvýhodnění v rámci RVHP, vedly své obchody ještě prostřednictvím společnosti české, ve sporu žalující. Obchody byly tedy uskuteč-

[10] in ROZEHNALOVÁ, N. a kol.: Evropské mezinárodní právo soukromé, MU Brno, 1998, str. 131 a lit. tam uvedená.

[11] Pramen cit. v pozn. 7 str. 204–206.

[12] Pramen cit v pozn. 10 str. 132.

[13] Pramen cit. v pozn. 7 str. 205.

[14] KUČERA, Z.: Mezinárodní právo soukomé, Doplněk Brno 1999, ROZEHNALOVÁ, N. a kol.: Evropské mezinárodní právo soukromé, MU Brno 1998, str. 117–133, PAUKNEROVÁ, M.: Kogentní normy v mezinárodní obchodní praxi. Právní praxe v podnikání 11/1994 str. 4 a násl., PAUKNEROVÁ, M.: K některým stále aktuálním otázkám obchodních smluv s mezinárodním prvkem, PPvP 12/1994 str. 22 a násl.

[15] Rsp. 78/92, Rozbor vychází z článku PAUKNEROVÁ, M.: Tzv. nutně použitelné normy před RS při HK a AK ČR, Právní praxe v podnikání, 7–8/1996, str. 16–22.

ňovány tak, že maďarská společnost fakturovala zboží české a ta pak rakouské, za což měla sjednánu provizi, o jejíž nezaplacenou část žalovala společnost rakouskou. V průběhu rozhodčího řízení bylo zjištěno, že účast české společnosti byla ryze formální a faktickými smluvními partnery byly pouze společnost maďarská a rakouská. Vzhledem k tomu, že díky této konstrukci, kde formálně byla kupujícím společnost z tehdejšího Československa, byly zneužívány maďarská zvýhodnění obchodu s členskými státy RVHP, žalovaná strana namítala neplatnost pro rozpor s maďarskými právními předpisy.

Vzhledem k tomu, že smlouvy, na základě kterých byly obchody uskutečňovány, označovali jako prodávajícího českou společnost a obsahovaly doložku, podle níž je rozhodné hmotné právo prodávajícího, bylo rozhodným právem tehdejší platné československé právo.[16]

Pro naše účely je z rozhodnutí podstatné, jak naložili rozhodci s maďarskými právními předpisy, které nebyly ani lex causae ani lex fori. Rozhodci vycházeli zejména z textu Římské úmluvy (v odůvodnění nálezu se uvádí: *Vyváženým a pečlivě formulovaným se jeví článek 7 odstavec 1 Římské úmluvy*) a na základě této pak mohli zvážit aplikovatelnost maďarských předpisů, které byly pro daný případ použitelné bez ohledu na rozhodné právo. Rozhodci tedy měli možnost (nikoliv povinnost) maďarské imperativní normy použít.. Žalovaná strana v daném případě text těchto norem nepředložila a protože rozhodci nemají povinnost zjišťovat, zda takové normy existují a ev. co je jejich obsahem, proto k nim při svém rozhodování nepřihlédli.

Kučera (který byl též předsedou rozhodčího senátu) k tomu říká:[17] Zásada iura novit curia se vztahuje jen k vlastnímu tuzemskému právu a z ustanovení § 53/1 ZMPS vyplývá, že není povinnost znát cizí právo, ale je povinnost zjistit jeho obsah, toto se však vztahuje pouze na právo rozhodné, kterým ve zmíněném případě bylo právo československé. Je věcí strany, která se dovolává imperativních předpisů třetího státu, aby jejich existenci a obsah doložila.

Tento rozhodčí nález se stal jakýmsi precedentem pro teorii českého mezinárodního práva soukromého a jeho závěry nejsou výrazněji zpochybňovány[18]. Dokonce je považováno za jedno ze světových rozhodnutí, které připouštějí aplikovatelnost cizích imperativních předpisů, ačkoliv k faktické aplikaci nedošlo.

Pokud bychom se zabývali otázkou, zda by rozhodnutí rozhodčího senátu bylo jiné, pokud by nutně použitelné maďarské normy měl k dispozici a dospěl k závěru, že jsou v souladu s podmínkami článku 7/1 Římské úmluvy, bylo by asi plně na úvaze rozhodců, zda by takovou smlouvu považovaly za platně uzavřenou, nebo neplatnou pro rozpor s maďarskými předpisy.[19] Dle názoru autorů by se tato smlouva dala považovat za neplatnou, pro rozpor s imperativními normami, pokud by existence takových předpisů byla prokázána, nebo pro rozpor s dobrými mravy. Pokud by tento spor byl rozhodován podle současně platných předpisů, bylo by žádoucí aplikovat § 265 českého Obchodního zákoníku[20], který říká: *Výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany.*

Pro otázku samotného použití nutně použitelných norem by pak byl rozhodující názor rozhodců na to, zda maďarské imperativní normy mají dostatečně úzký vztah k česko–rakouskému sporu, avšak je přitom nepochybné, že maďarské normy byly uvedenou smluvní konstrukcí skutečně porušeny (Pauknerová).

NĚMECKÝ POHLED

V dosahu německé literatury je pro označení nezaměnitelných norem používán speciální termín *„Eingriffsnorm"*, který se do značné míry v odborných textech ustálil a často tedy nebývá ani překládán, avšak v naší práci se přidržíme úžeji chápaného českého výrazu *„nezaměnitelné normy"*, protože v německých odborných textech zahrnují *„Eingriffsnormen"* také normy dispozitivní povahy zahraničního původu[21].

Problém, zda přiznat či nepřiznat účinky nezaměnitelným normám zahraničního původu by mohl být řešen v mezinárodních úmluvách. V našem případě zůstaňme u citované Římské úmluvy a jejího článku 7. Zároveň však čl. 22 Úmluvy umožňuje učinit vůči jejím ustanovením výhradu, k čemuž došlo mj. právě v případě Německa.

Německo namítalo, že tento článek hovořící o možnosti přiznat účinky nezaměnitelným normám třetího státu, nezaručuje předvídatelnost rozhodování, např. Kegel kritizoval nevhodnou formulaci a z ní pramenící možnou nejistotu v praxi. Toto ustanovení prý navíc nesplňuje základní požadavky kladené na právní normu, problematická jsou slova *„účinky mohou být dány"*, otázka *„úzkého spojení"*, *„přihlédnutí"* k povaze norem dané místem jejich vydání[22].

Abychom si přiblížili praxi německých soudů v da-

[16] Zákoník mezinárodního obchodu č. 101/1963 Sb.

[17] KUČERA, Z.: Mezinárodní právo soukromé, Doplněk Brno 1999, str. 177.

[18] Viz lit. cit. v pozn. 15 str. 21–22.

[19] Srov. Lit. cit. v pozn. 15 str. 22.

[20] Zákon č. 513/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

[21] ROZEHNALOVÁ, N.: Evropské mezinárodní právo soukromé, str. 121.

[22] Převzato tamtéž.

né právní problematice, všimněme si několika konkrétních případů. Prvním z nich je případ *„Borax"* z roku 1960: německý civilní kodex (BGB) nezahrnuje právní normy cizího státu do kategorie vnitrostátních nezaměnitelných norem, porušením kterých se kontrakty řídící se německým právem stávají neplatnými. V podstatě je však dosaženo téhož výsledku, jenže prostřednictvím extenzivní interpretace jiné právní normy (vnitrostátní), která stanoví neplatnost právních úkonů učiněných contra bonos mores (BGB, § 138). V případu *„Borax"* byla tato norma aplikována na smlouvu mezi německým kupujícím a prodávajícím, který zamýšlel získat z USA chemikálie, na jejichž vývoz do určitých zemí (v tomto případě zemí socialistického bloku) bylo americkými zákony uvaleno embargo. Tyto chemikálie měly být využity v jedné východoevropské zemi na základě podvodně získaného potvrzení o místě konečného použití, které bylo formulováno tak, aby oklamalo americké úřady udělující licenci. Spolkový soud konstatoval, že by šlo o *„individuální finanční prospěch vzešlý z poptávky po rizikovém zboží v zemi, která napomáhá porušování svobody a míru"*. V případu *„Borax"* vlastně německý soud nepřiznal účinek nezaměnitelným normám třetího státu (lex causae bylo německé právo), nýbrž konstatoval rozpor transakce s dobrými mravy (vnitrostátní norma) – šlo o podvodné obejití zákona uvalujícího na danou látku embargo na vývoz do socialistických zemí. Otázka zda přiznat účinky zahraničním nezaměnitelným normám či nikoliv, a pokud ano, tak z jakého důvodu, v tomto případě zřejmě nefigurovala jako hlavní. Byla však obejita nezaměnitelná norma, která je součástí zahraničního právního řádu, přičemž zájmy zákonodárce USA byly nepřímo uznány i za zájem NSR, což lze vyvozovat z formulace označující onen stát za podporovatele porušování svobody a míru.

V případu nigerijského kulturního majetku z roku 1972 se setkáváme s mnohem razantnějším výsledkem. Šlo o sjednání pojištění podle standardních německých podmínek, které vyžadovaly, aby dotčené africké sošky a masky byly převezeny z Nigérie do Německa. Obrana proti tomu byly mj. založena na konstatování nedostatku pojistitelného zájmu, protože transakce porušuje bonos mores, a je tudíž neplatná. Soud dospěl k závěru, že převod by byl v rozporu s pravidly dobrých mravů, která jsou zde společná jak Nigérii, tak tehdejší NSR. Rozhodnutí bylo založeno na dvou mezinárodních nástrojích – doporučení týkajícím se zákazu vývozu, dovozu a transferu kulturního majetku přijaté organizací UNESCO v r. 1970 a úmluvě vydané týmž subjektem, která však v mnohých zúčastněných zemích nevstoupila dosud v účinnost. Nigérie konvenci ratifikovala v době projednávání případu, NSR jí však dosud vázána nebyla. Úmluva obsahuje mj. ustanovení, ve kterém se říká, že neoprávněný dovoz, vývoz či transfer zde definovaného kulturního majetku *„bude zakázán"*. Západoněmecký soud pohlížel na oba dokumenty jako na určitá fundamentální pravidla mezinárodního společenství – každá země má právo na ochranu svého kulturního dědictví a jednání, kterému se oba dokumenty snaží zabránit, je nutno považovat za odsouzeníhodné. V odůvodnění rozsudku bylo konstatováno, že *„v zájmu zachování obecné slušnosti v mezinárodním pohybu kulturních předmětů není vývoz kulturního vlastnictví, jenž porušuje předpisy platné v zemi původu, hoden ochrany na základě běžných prostředků mezinárodního práva soukromého"*[23]. Také zde německý soud poukázal na rozpor s dobrými mravy a přiznal účinek zahraniční nezaměnitelné normě, přestože v dotčených zemích nebyla doposud účinná.

V roce 1975 řešil Federální soud NSR případ, ve kterém zkoumal platnost nakladatelské smlouvy sovětského autora s nakladatelstvím NSR. Podle právních předpisů SSSR, týkajících se devizového práva, vyžadovala smlouva ke své platnosti povolení ze strany sovětských úřadů. Soud dospěl k názoru, že smlouva je i bez tohoto povolení platná, poněvadž devizový monopol SSSR slouží realizaci jeho politicko-ekonomických cílů, účinky této normy jsou omezeny na území SSSR, a nemohou se proto dotýkat autorských práv realizovaných mimo jeho území[24].

Tento případ jasně vymezuje největší problémy, které vyvstávají, má-li se rozhodnout o přiznání či nepřiznání účinků nezaměnitelným normám cizího státu. Případy takového typu mohly být ve své době ovlivněny politicko-ideologickým bojem mezi státy socialistického bloku a západními demokraciemi. A navíc – postačuje k *„úzké" spojitosti* státní příslušnost autora? U zmíněného případu tedy lze souhlasit, že nezaměnitelné normy třetího státu zaměřené na realizaci čistě politických cílů nemohou působit exteritoriálně. Úzká spojitost případu s právem třetího státu nebyla prokázána.

Z popsaných příkladů rozhodování německých soudů vyplývá, že důraz je kladen na soulad s dobrými mravy, ať se jedná o bonos mores ve vnitrostátním právu (BGB) či široce chápaných pravidlech slušnosti, morálnosti v mezinárodním právním styku. Důležitou roli hraje otázka zájmu státu, což nelze ztotožňovat pouze s úzce specifickými vládními zájmy, nýbrž s obecně přijímanými zásadami demokratického právního státu, právní jistoty, nepsanými pravidly slušnosti v mezinárodních právních vztazích.

IMPERATIVNÍ NORMY A JEJICH APLIKACE VE ŠVÝCARSKU

Na následujících stránkách se pokusíme o pohled na problematiku optikou západoevropských států zej-

[23] BAADE, H. W.: Operation of Foreign Public Law, str. 22.

[24] Převzato, PAUKNEROVÁ, M.: Přímo použitelné administrativněprávní normy a mezinárodní právo soukromé.

ména Švýcarska. Vycházíme z toho, že imperativní normy a jejich aplikace je problém jak soudů obecných, tak i mezinárodního rozhodčího řízení, proto zde tyto dvě větve nebudeme rozlišovat.

Na postavení rozhodců při aplikaci imperativních norem odlišných od lex causae existují dva názory, které jsou do jisté míry opačné. E. Gaillard[25] tvrdí, že rozhodci by měli aplikovat cizí imperativní normy pouze v případě, kdy by jejich neaplikace byla v rozporu s mezinárodním *ordre public*[26]. Zároveň říká, že v současnosti dochází k přílišné asimilaci rozhodců mezi obecné soudce a tedy smazávání rozdílů mezi soudy obecnými a rozhodčími. Hlavním argumentem v tomto případě je, že rozhodce má být zejména služebníkem stran a mezinárodního veřejného pořádku (jehož normy se považují za obranu před excesy).[27]

Hlavním argumentem pro naopak co nejrozsáhlejší aplikaci imperativních norem odlišných od lex causae je zejména skutečnost, že vynutitelnost a vykonatelnost rozhodčího nálezu závisí na jeho uznání, které zajišťují soudy obecné a pokud by tedy normy třetího státu měly úzký vztah ke smlouvě například vzhledem k místu sídla jedné ze stran, bylo by žádoucí takové normy v zájmu vykonatelnosti rozhodnutí zohlednit. Knoepfler[28] k tomu říká, že strany, které si zvolily rozhodčí soud pro vyřešení sporu, nesmí být chráněny jinak, než kdyby tak neučinily. Že „naprosto neopustily svět". Lazareff v této souvislosti poukazuje na fakt, že se stále více objevuje tendence, kdy rozhodci vystupují stále více jako soudci a jdou nad rámec daný stranami k vyřešení sporu, přičemž odkazují mj. například na Římskou úmluvu a její článek 7. Tradiční pojetí odmítající aplikaci imperativních norem třetího státu, které se v Evropě dříve výrazně uplatňovalo, ale v současnosti je již překonáno, vycházelo z následujících premis:

Základem byla autonomie stran, které rozhodčímu soudu určovaly předmět i postup sporu včetně rozhodného práva. V této souvislosti pak nepřicházelo v úvahu, ze strany rozhodců, toto právo modifikovat volbou jiných, byť „nutně použitelných", norem. Dalším argumentem je teritorialita veřejného práva, tedy jeho úzká vázanost na území konkrétního státu, což souvisí i s politickým charakterem a obsahem takového práva. Stát jeho prostřednictvím prosazuje své zájmy a cíle.[29] Tímto se také dostáváme k poslednímu argumentu, jímž je poukaz na rozdílný účel soukromého a veřejného práva a tedy nutně odlišný způsob zacházení s veřejnoprávními normami. Lazareff[30] přímo říká, že státy mají přirozenou tendenci, na politickém poli, prosazovat své národní zájmy mimo vlastní území, bez ohledu na všeobecně uznávané principy mezinárodního práva veřejného.

Pokud bychom se blíže podívali například úpravu uplatnění imperativních norem ve Švýcarsku, zjistíme, že tuto problematiku upravuje od 1.1.1989 švýcarský zákon o mezinárodním právu soukromém.[31] Úprava tohoto zákona je podobná úpravě v Římské úmluvě, když říká, že aby bylo možné imperativní normy třetího státu aplikovat musí být tyto úzce spojeny s daným právním vztahem (článek 19 SPILA). Aby bylo možné tyto normy použít musí být splněny následující podmínky:

1. musí být jasné, že daná norma je na právní vztah přímo uplatnitelná, bez ohledu na lex causae
2. právní stav musí být úzce provázán s imperativní normou (close connection)
3. musí existovat převážný zájem jedné strany na aplikaci takových norem
4. relevantní zájem strany musí být v souladu se švýcarským právním řádem

Jak již bylo zmíněno, je aplikace cizích imperativních normách založena na úzkém vztahu k právnímu stavu, proto vždy záleží na konkrétním posouzení rozhodce. Lze objevit i argumenty, které poukazují na ohrožení principu právní jistoty a požadují užší specifikaci tohoto úzkého vztahu, ale absolutně převažuje důraz na zvážení konkrétního případu, protože takové „zaškatulkování" jednotlivých okolností je nereálné a vždy nutně omezené. Ve vztahu k článku 19 SPILA však většina švýcarských autorů poukazuje na to, že tento článek není přímo aplikovatelný pro mezinárodní arbitráž, protože rozhodci tímto článkem nejsou přímo vázáni.[32] Na konec bychom mohli poukázat na další specialitu SPILA, který ve svém článku 137 ustanovuje unikátní pravidlo, které potvrzuje pověst Švýcarska jako neutrálního sudiště, když při náhradě škody

[25] HOCHSTRASSER, D.: Choice of Law and Foreign Mandatory Rules in International Arbitration, Journal of International Arbitration, str. 62 a lit. tam uvedená.

[26] Článek 2 rezoluce přijaté 12.9.1989 v Santiagu de Compostela Institutem pro mezinárodní právo stanoví, že rozhodce nesmí ignorovat principy mezinárodního práva veřejného.

[27] LAZAREFF, S.: Mandatory Extraterritorial Application of National Law, Arbitration International, 2/1995, str. 141.

[28] HOCHSTRASSER, D. str. 63 a lit. tam uvedená.

[29] Při pokusu o řešení tohoto problému bychom se museli zabývat obecně teoretickou otázkou, zda je veřejné právo úzce vázáno pouze na území státu, nebo su jej jedinec „nese" s sebou i mimo toto území.

[30] LAZAREFF, S. str. 137.

[31] The Swiss Private International Law Act (dále jen SPILA).

[32] HOCHSTRASSER, D. str. 64.

nepřiřkne více, než by přiřkl na základě švýcarského práva. Tím také částečně omezuje vliv imperativních norem jiného státu.[33]

ÚPRAVA V OBLASTI ANGLICKY HOVOŘÍCÍCH ZEMÍ

V angloamerické právní oblasti se pro nezaměnitelné normy nejčastěji používá termínu *„mandatory rules or provisions"*.

Veřejné právo cizího státu bylo původně řazeno mimo dosah kolizních norem mezinárodního práva soukromého a aplikováno pouze výjimečně. Teorie konfliktu práv jako základ pro celé mezinárodní právo soukromé vznikla čistě na soukromoprávním základě, což později akceptovaly i právně odlišné anglicky hovořící země. Dále: aplikace zahraničního veřejného práva se zdála být v nesouladu s monopolem legitimního užití donucení, který je základem pro územní suverenitu a který může plně uplatňovat konkrétní stát toliko na svém území. Za třetí – anglosaské soudnictví se vždy řídilo zásadou, že záležitosti vysoké politiky by měli soudci přenechat politickým orgánům výkonné moci, zejména vlády[34].

Zahraniční veřejné právo přestalo být v průběhu dvacátého století neuznávanou kategorií mezinárodního práva soukromého a je aplikováno zcela rutinně jako *„datum"* (anglický spec. termín, který Baade definuje takto: *„je to nějaká situace nebo vztah důležitý pro aplikaci vnitrostátní normy – např. zachovávání minimálního standardu spravedlnosti"*[35]) na incidenční nebo předběžné otázky a jako součást zahraničního legis causae.

V roce 1977 vydal „Institut de droit international" v Oslo rezoluci, která doporučuje, aby předpisům veřejného práva cizího státu byl přiznáván účinek, jestliže jsou *„důležité nebo akcesorické k předpisům veřejného práva státu fora"*. Nicméně tato rezoluce také přijímá tradiční názor, že *„v principu jim účinek přiznán být nemusí, pokud – z pohledu státu fora, je jejich účel svázán s výkonem vládní moci"*[36]. Nezaměnitelné normy zahraničního původu budou aplikovány zejména při souběhu zájmů dotčených států. Rezoluce z Oslo tedy přináší možný konsenzus ve prospěch aplikace zahraničního veřejného práva nejen jako *„datum"* či incidenční otázka, jak je to považováno za vhodné, pokud se spor řídí legis fori, ale také jako vedlejší, avšak rozhodující prvek legis causae[37].

V tomto kontextu je možné zmínit případ, který řešil australský soud, přičemž posuzovanou nezaměnitelnou normou zahraničního původu zde byl britský *„Official Secrets Act"*. Šlo o případ *„Spycatcher"*, z r. 1988. *High Court* Austrálie označil předpisy zahraničního veřejného práva za vyjádření specifických „vládních zájmů" prosazující zájmy cizího suveréna vycházející z výkonu pravomocí příznačných pro vládu[38]. Nepřiznání účinků nezaměnitelným normám Velké Británie (zveřejnění materiálů, na které se vztahuje výše uvedený zákon) bylo založeno na „tradičním" odmítnutím aplikace spojeném s úvahou, že rozhodne-li se ve prospěch cizího státu, což v daném případě nekoresponduje s veřejným zájmem fora, vzbudí rozhodnutí v australském soudnictví nevoli.

Odlišné stanovisko předložil Sir Robin Cooke před novozélandským odvolacím soudem. Tvrdil, že nezaměnitelné normy Velké Británie týkající se utajování by měly být klasifikovány vůči zaměstnancům tajné služby jako analogické k těm předpisům, na nichž se podle lex causae (tzn. anglického práva) zakládá zaměstnanecký poměr obecně. *„Zaměstnanec nikoliv ve státních službách by neměl být zbaven utajení vycházejícího z poměru zaměstnance, jelikož nezaměnitelná norma cizího státu je součástí legis causae, jímž se onen poměr řídí"*[39]. Podle Cookeova názoru by bylo anachronismem, kdyby soud neučinil vše pro to, aby zaručil bezpečnost spřáteleného státu. Nakonec bylo konstatováno, že zmíněné nezaměnitelné normě cizího státu bude přiznán účinek, jelikož to není v rozporu s veřejným zájmem fora. Posuzování obdobných případů na základě veřejného zájmu (popř. vládního, jak tomu bylo v případu *„Spycatcher"*) by však většinou vedlo k odmítnutí aplikace takové normy, protože *„vládní zájmy zahraničního suveréna zpravidla nejsou v úplné harmonii se zájmy fora"*[40].

Přiznávání účinků nezaměnitelným normám na základě veřejného zájmu je podle Cookea prováděno na bázi tzv. *zvláštního navazování (Sonderanknüpfung)*. Tato teorie se snaží nalézt zvláštní kolizní normu, která by umožňovala navázání i na nezaměnitelné normy veřejného charakteru, které jsou součástí nejen legis fori, ale i legis causae či právních řádů třetích států. Účelné je však navazovat pouze soukromoprávní normy na základě „běžných" kolizních norem; pokud soud dospěje k názoru, že je nutné aplikovat zahraniční nezaměnitelnou normu, u níž je prokázána úzká spojitost s případem a zvláštní zájem státu fora, přizná jí účinky.

[33] Pavic, V.: Application of the Foreign Public Law and Article 7/1 of the Rome Convention, ELSA SPEL 1998/IX., str. 204.
[34] Baade, H. W.: Operation of Foreign Public Law, str. 16.
[35] Tamtéž, str. 15.
[36] Tamtéž, str. 15.
[37] Tamtéž, str. 16.
[38] Tamtéž, str. 51.
[39] Tamtéž, str. 51.
[40] Tamtéž, str. 52.

H. W. Baade se zmiňuje o nutnosti kodifikovat pravidla, které se týkají jím zmiňované techniky *zvláštního navazování*. Multilaterální dohody mezi státy o aplikaci nezaměnitelných norem cizího suveréna, které by byly postavené právě na zvláštním navazování na základě veřejného zájmu, by však narážely na úskalí těžko řešitelného střetávání takových zájmů. Problémem by samozřejmě byla definice veřejného zájmu, což by bylo jediným možným způsobem, jak kodifikovat extrateritoriální dosah legislativ zúčastněných států. K tomu by musely přistoupit dílčí úmluvy o reciprocitě, která je nezbytná zejména v oblasti finančního práva apod. V angloamerické oblasti panuje rezervovanější přístup k pokusům o kodifikaci rozhodování v tak citlivé oblasti, jakou nezaměnitelné normy jiného státu jistě jsou. Rozhodující slovo v každém jednotlivém případu tradičně náleží soudci, který v případě Velké Británie není vázán nejasnou a příliš obecnou formulací čl. 7, odst. 1 Římské úmluvy. Soudce však může přihlédnout k účinkům zahraničních nezaměnitelných norem, a může se přitom cítit ještě svobodnějším (než by byl v případě ratifikace Úmluvy) a přiznat účinky i v případě, kdy bychom s formulací zmiňovaného předpisu nevystačili. Soudce by ve svém rozhodnutí zmínil zejména totožnost veřejného zájmu, přičemž sjednocení takových zájmů (viz Baade) se zdá být velmi problematickým, popř. by poukázal na zájem na ochraně bezpečnosti *spřátelené země* (viz případ *Spycatcher*), na pravidla dobrých mravů a slušnosti v mezinárodním styku (*compatibility with good morals today*[41]) nebo by využil tradičních nástrojů mezinárodního práva soukromého – zejména výhrady veřejného pořádku.

Na závěr této kapitoly ještě zmiňme případy, ve kterých britský soud přiznal účinky nezaměnitelným normám cizí země. V polovině 19. století byl v Anglii řešen případ, kdy obchodník s pašovaným zbožím uzavřel podle anglického práva pojištění proti nebezpečí zabavení pašovaného zboží v zahraničí. Soud posléze konstatoval neplatnost sjednaného pojištění, přičemž vzal do úvahy americké celní předpisy týkající se dovozu alkoholických nápojů (likéru) do USA. Jako důvod odmítnutí bylo uvedeno toto: *„kontrakt uzavřený za účelem zisku z podvodného jednání, spočívajícího v ilegálním dovozu zboží do cizí spřátelené země, je neplatný“*[42]. Toto rozhodnutí bylo později používáno jako precedent i v jiných sporech, zmiňme zde soudní spor Regazzoni vs. K. C. Sethia. Britský soud, jenž měl posoudit platnost smlouvy o dodávce juty, přihlédl k indickému embargu na vývoz juty do Jižžní Afriky, přestože lex causae bylo anglické právo (indické právo bylo „právem třetího státu“ – juta měla být vyvezena z Indie). Soud konstatoval, že *„splnění takové smlouvy by porušilo právo spřátelené země“*[43]. Soud uvážil tuzemské veřejné zájmy a shledal, že nejsou v rozporu se zájmy Indie. Navíc byl případ „úzce spojen“ s indickým právem (země původu a vývozu), takže neexistoval důvod, proč nerespektovat ekonomické opatření, byť zaměřené do značné míry politicky. Tento případ nahrává obecnému přiznávání účinků cizím nezaměnitelným normám za podmínky shodných veřejných zájmů, což je patrné i z případu *„Spycatcher“*.

SUMMARY

In this Article we tried to summarize theoretical views and court rulings in some cases which are concerned with the Mandatory Rules (Provisions). This kind of rules belongs to the Public Law of some specific State, despite the Applicable Law can be different. Recently the effect of these Norms has been ignorated, but actually this problem is solved in favour of their application, even if these norms have their origin in the Legal System of another country. The most important is the question of a Close Connection with the considered Case.

[41] Baade, H. W.: str. 18.

[42] Tamtéž, str. 16.

[43] Převzato, Pauknerová, M.: Přímo použitelné administrativněprávní normy a mezinárodní právo soukromé, str. 157.

Spravedlnost a právo v předkřesťanských civilizacích

Právně–teologické problémy starého Egypta a Izraele

Tomáš Tyl

ÚVOD

Vstupem do roku 2000 si nepřipomíná křesťanský svět pouze jubileum narození Ježíše Krista, ale je to také vhodný čas k zamyšlení nad samotným jádrem toho, co nazýváme, „křesťanstvím". Žijeme v prostředí, které je prodchnuto křesťanskou kulturou, vše se odráží v zrcadle tisíce let se vyvíjejícího systému práva, morálky, tradic a zvyků – setkáváme se s živou historií aniž si toho všímáme, ale naše „slepota" není důvodem pro neexistenci tohoto faktu. Jak vznikala tato kultura, kterou považujeme za evropskou a také ji tak nazýváme? Obecně přijímáme teze o základech převzatých z antiky, z Řecka a Římské říše. Podíváme-li se na prameny evropské křesťanské kultury, nepochybně na prvním místě stojí Bible, zvaná též Písmo svaté, Kniha knih atd. Zamyslíme-li se však nad jejím původem, začneme pochybovat o ryze antických základech – vidíme zde Starý a Nový zákon, obě knihy vzniklé v neevropském prostředí, navíc Starý zákon zcela bez možnosti vlivu antiky[1].

V posledních letech se obnovuje povědomí společných kořenů s kulturou a náboženskou tradicí Židů či lépe Izraelců, pro něž je Starý zákon, přesněji Tóra[2] často více než náboženským předpisem, je to zákon v pravém slova smyslu a jeho nedodržování má v rámci náboženské obce veškeré právní dopady. Faktem, že Starý i Nový zákon tvoří pro křesťany neoddělitelný celek zvaný Bible, připouštíme původ evropské kultury dále na východ, než je antické Řecko a Řím – do krajů, v nichž je doložena nejstarší lidská kultura[3] vůbec. Celý Starý zákon je promísen událostmi, které se staly mnoho set let před narozením Krista a zemí, s níž byl národ Izraelců stále v interakci byl dle líčení Bible nesporně nejčastěji Egypt. Ovšem myšlenka, že naše kultura a konkrétně naše právo pocházejí z Egypta či jsou jím alespoň ovlivněny se zdá být již velmi odvážná, protože starověký Egypt je pro dnešního člověka „zemí z pohádky", v níž je více mýtů než skutečnosti.

Cílem této práce bude dokázat, že je nám starověký Egypt (jakož i Izrael) mnohem blíže, než si uvědomujeme, bude nutno tuto zemi a dějiny demytizovat a největším úkolem je pokusit se o „vysvětlení Egypta / Izraele" – jako sociokulturního celku, který stál u kolébky evropské kultury a tím i práva a pojetí spravedlnosti s tím spojeného[4]. Jedná se tedy o snahu pochopit myšlení Egypťanů a Izraelců, o vysvětlení jejich pohledu na pojmy právo, pravda, spravedlnost a další související systémy otázek, které lze souhrnně nazvat filozofií a ontologií, jakož i další podotázky s tím spojené.

Je třeba poznamenat, že ve většině případů jsem zavrhl sekundární prameny v podobě beletrie či literatury „populárně vědecké", neboť jsem při jejich studiu narážel na četné rozpory v interpretaci hlubších pramenů a na vkládání mnoha ideových prvků doby, v níž tato literatura vznikala. Základem se mi tedy staly samotné prvotní texty: Bible, jako hlavní zdroj pro Izrael a texty z hrobek, rakví, svitků a dalších pozůstatků zaniklé civilizace starého Egypta v českém překladu, případně s odborným komentářem – povětšinou těsně poválečným (knihy Fr. Lexy) či naopak novodobým – po roce 1989.

DEFINICE ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Přesnému vymezení pojmů spravedlnost a právo jsou věnovány jiné práce a zde je můžeme zmínit pouze s odkazem na seznam použité literatury. V této práci na ně bude nazíráno v pohledu příznačném pro dobu a kultury, o nichž hodláme pojednat. Za předkřesťan-

[1] Nejstarší knihy Bible začaly být dle posledního zkoumání psány od roku 800 př. Kr., tedy v době, kdy antická kultura (Řecko) byla teprve na začátku svého rozvoje a neměla ani možnost být ve výraznějším kontaktu s natolik vzdálenými místy, jako je okolí Mrtvého moře, kde se v Kumránu dodnes nacházejí nejstarší svitky – opisy a prvopisy, které tvořily nejstarší oddíly Bible (viz BIBLE – ekumenický překlad, 7. vyd., Praha 1996, str. 17–19).

[2] Tóra: „Především prvních pět knih Bible, známých také jako pět knih Mojžíšových či Pentateuch. Slovo Tóra, doslova „návod – ukazatel", se obvykle užívá pro označení veškerého židovského učení a praxe" – citováno z FISHBANE, M.A.: Judaismus, 2. vyd., Praha 1999 str. 186. V hebrejské tradici jsou knihy Starého zákona označovány odlišně než v křesťanství, avšak vzhledem k přístupnosti širším vrstvám se přidržíme křesťanských názvů i řazení knih Bible.

[3] Za kraje s nejstarší kulturou (neboť zde byly nalezeny první psané materiály) je považován tzv. „Úrodný půlměsíc" – Přední Asie. Do této oblasti zasahuje i část Egypta, území kolem řek Eufrat a Tigris, na západě až za Nil, na východě do Perského zálivu. Podle HORA, P.: Toulky českou minulostí, 1. svazek, 3. vyd., Praha 1995, str. 37.

[4] Filozofický výklad pojmů právo a spravedlnost dalece převyšuje možný rozsah této práce. Blíže k oběma pojmům TYL, T.: Pojem spravedlnosti – analýza problému, (SVOČ 1999), Brno 1999 – Masarykova univerzita, Právnická fakulta; VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu, 1. vyd., Brno 1997.

ské civilizace se považují státní útvary a sociokulturní celky, jejichž vrcholné období spadá do doby před počátkem křesťanského letopočtu.

„Právně-teologické problémy" je klíčový výraz, nejedná se o přesně ohraničené problémy, nýbrž o komplexy otázek a podotázek, jenž bude dále rozveden, nyní je jen nutno poukázat na charakter jmenovaných předkřesťanských civilizací, kde právo bylo neoddělitelnou součástí náboženství (a naopak) a vzhledem k faktu, že většina právních norem té doby má povahu „nařízení vydaného božskou autoritou" nebylo možno zvolit jiného názvu, neboť pojmy jako je pravda či spravedlnost jsou zde otázkou stejnětak náboženskou, jako i právní – tehdejší doba nečinila mezi těmito kategoriemi rozdíly.

Pojem „starý Egypt" charakterizuje dobu přibližně po sjednocení Horního a Dolního Egypta před 3000 let př. Kr a to až do prvního století před Kristem. Pojem Izrael je volen dle prosazujícího se trendu, v němž se zrcadlí poznání, že u této „výjimky" není důležité území, nýbrž národ[5], který na něm žije, tedy sociokulturní blok. Pro Izraelce je důležitá přítomnost jeho Boha, který je s ním všude, kam příslušník tohoto národa přijde a žít v „zemi zaslíbené" je sice přáním každého vyznavače tohoto náboženství, ale vzhledem k historicky doložené časté nepřítomnosti mnoha Izraelců v jejich domovině, se již před naším letopočtem vytvořila fikce „diasporního a exilového Izraele". Tak Izrael označuje i území, ale především národ a dle výše zmiňovaného trendu výkladu „Izrael je tam, kde jsou vyznavači JHVH (viz dále), neboť tam je Bůh a Bůh setrvává s Izraelem"[6]. Historicky je předkřesťanský Izrael možno datovat od roku 1200 př. Kr., kdy máme zprávy o pronikání izraelských kmenů do Palestiny (kniha Jozue a další součásti Bible).

BOŽÍ ZÁKON DLE MODERNÍ VĚDY

Odlišením a pojmenováním naší (světské) právní soustavy od zákonů částečně „božských" se zabýval humanista P.A. Sorokin ve své práci „Krize našeho věku". Rozlišuje právní soustavy na ideační, idealistické a senzitivní. Naší době odpovídá systém senzitivní, kde jsou zákony stanoveny zákonodárcem k tomu občany (státem) oprávněným, tresty jsou vykonávány bez prodlení a celá soustava má světský charakter. Opakem je soustava ideační, která je založena na „slovu božím", Bůh je zde zákonodárce a nejvyšší soudce takříkajíc „v poslední instanci", kterou bývá posmrtný soud duše člověka. Pokud je příkaz porušen, často se odkládá trest až na dobu posmrtného života (věčné zatracení ap.), pokud je vykonán hned, pak ve jménu Božím a vykonavatel je zcela ospravedlněn tím, že činí jen boží vůli. Této soustavě plně odpovídá Bible. Na jedné straně jsou uvedeny příkazy, na nichž není dovoleno vůbec nic měnit, na druhé straně se až dodatečně připojuje sankce a to v případě, že je příkaz – zákon porušen. Rozdíly jsou patrné i mezi provině-ním proti Bohu a proti člověku – pokud jde o člověka, je známa poměrně pestrá paleta trestů převážně zmrzačujících až k trestům smrti (podle újmy postiženého), avšak proviní-li se kdo těžce proti Bohu, je pro všechny případy trest jediný: smrt. Takový charakter mají zákony Izraele – uváděné ve Starém zákoně.

Takřka „na půl cesty" mezi senzitivní a ideační soustavou je systém idealistický. Tomuto systému zcela odpovídá právo ve starém Egyptě. Zákon vydává vládce, který je sice člověkem, ovšem současně žijícím bohem na zemi. Provinění proti vládci je proviněním proti Bohu. Trest bývá stejný, jako v ideační soustavě: smrt. Vzhledem k faktu, že vládce je i člověk, má svoji rodinu atd., řeší se mnohé přestupky jako při běžném „lidském" sporu (platí to obzvláště pro členy královské rodiny, kde urážka vládce jeho synem je urážkou mezi otcem a synem, byl-li by však vládce uražen poddaným, jedná se o spor člověk–bůh a přísný trest nemine znesvětitele cti žijícího boha). Též zákony jsou tak koncipovány, mají mnohem více světský charakter než přikázání ve Starém zákoně a i svým obsahem jsou blíže našim právním předpisům. Jako příklad je možno uvést doložené pokuty za krádeže (v ideačním zákoníku se toto řeší očištěním provinilého obětí Bohu) – například „Seznam věcí, které ukradla služka vozata-

[5] Národ je chápán jako společenství lidí, kteří spolu sdílejí tentýž jazyk, tutéž historii, tytéž zvyky, tradice a to po historicky velmi dlouhou dobu. V případě Izraele není možno zařadit „sdílené totéž území" – důvodem je diaspora a celkové chápání pojmu „Izrael", avšak hlavním spojovacím prvkem je náboženství, které samo ukládá fakt rozptýlení národa Izraelitů, aniž by to ohrozilo jejich sounáležitost. Jedná se o těžce přeložitelný výraz „šechina" – sláva či výsost Boží. Ta je přítomna v chrámech, ale i s lidem Izraele kdekoliv sídlí a vzývá svého jediného Boha. Židé nesmějí zobrazovat svého Boha, proto nahradili antropomorfní představu „přebýváním boží přítomnosti" – šechiny. „Šechina je tam, kde jsou Židé, je s nimi v exilu. Rabi Šimeon ben Jochai pravil: Pojď a viz, jak oblíbeni jsou Izraelci u Boha. Ať jsou kdekoliv, šechina je s nimi. Byli v exilu v Egyptě, šechina byla s nimi, neboť stojí psáno: Zjevil jsem se domu tvého otce, když byli v Egyptě (1S 2,27). Přišli do babylónského exilu, šechina byla s nimi... Izraelci sice nepociťovali blízkost šechiny jako boží dar přítomný za všech okolností. Vzdaluje se přece od hříšníků a následkem hříchu (i kolektivní viny). ..." převzato z SCHUBERT, K.: Židovské náboženství v proměnách věků, 2. vyd., Praha 1999, str. 19–21. Izraelci byli nejprve čistě nomádskými (kočovnými) kmeny, především pasteveckého zaměření. Se svými stády ovcí se soustavně stěhovali, proto ani nestavěli pevná obydlí (a v Bibli se vždy uvádí, že „...vešel do svého stanu..."), byli organizováni na základě klanu – „mišpachá" – blíže k tomu LEMAIRE, A.: Dějiny hebrejského národa, 1. vyd., Praha 1992, str. 8–16 a SCHUBERT, K.: Židovské náboženství v proměnách věků, 2. vyd., Praha 1999, str. 8–11.

[6] Systém hebrejštiny je podobný systému hieroglyfů, kde se nezapisují samohlásky, proto dodnes nevíme, jak správně číst jméno boha Izraelců JHVH – nejčastěji jako „jahve", tohoto termínu však Izreal nikdy nepoužívá, protože se snaží dodržet třetí přikázání a „nebrat jména božího nadarmo" a obměňuje jej různými výrazy, nejčastěji „Svatý budiž veleben" ap. Nemáme žádnou jistotu, že čteme tato jména správně.

je Pechariho: 1 bronzové umyvadlo, mající 20 debenů, pokuta činí 40 debenů, 1 bronzový džbán, mající 6 debenů, pokuta činí 18 debenů... atd"[18,80]. Je zjevné, že zde se jedná o věc naprosto světskou, bez pohrůžek následky v posmrtném životě, i když ani to není vyloučeno, protože i egyptská víra přiznává „poslední soud" po úmrtí člověka. Citovaný zápis je však jednoduchým konstatováním faktů, které jsou ideačnímu systému cizí.

CHARAKTER IZRAELSKÉHO NÁRODA

Izraelci byli původně kočovníky, nomády a to se vtělilo i do základů jejich společnosti. Hlavou rodu (klanu) byl tradičně otec – proto se setkáváme s pojmy „Bene Jákob" čili „Synovstvo Jákobovo" ap. Spolu s hlavou rodu putovalo při tomto kočovném způsobu pasteveckého života mnoho dalších členů rodiny. Ti byli vázáni poslušností k hlavě rodu a spadali pod přímou jurisdikci svého otce (5. přikázání: cti otce svého i matku svou). V hierarchii rodiny nacházíme značnou podobnost se systémem práva např. v Římě – „pater familias" jako hlava rodiny a na něm závislí členové, včetně dcer, ale i synů a jejich rodin[22,123–4]. Předpokládá se, že hlavním důvodem sporů mezi Izraelci v této době byla kontrola studní, bez nichž by pochopitelně jejich stáda uhynula a studně byly tedy pro Izraelce životně důležité. (První slova Bible – knihy Genesis jsou právě o vodě: „...Země byla pustá a prázdná a nad propastnou tůní byla tma. Ale nad vodami vznášel se duch Boží". Voda a Bůh jsou první dvě veličiny na počátku, Bůh poté počal tvořit a hned, jakmile stvořil světlo (bez něj by se dalo ztěžka putovat za pastvou), následuje opět pasáž o vodě: I řekl Bůh: „Buď klenba uprostřed vod a odděluj vody od vod!" Priority denního života se tak zrcadlí i na počátku základního náboženskoprávního předpisu).

Kočovný život si vyžadoval mnoho opatření – jedním z nich byla víra v to, že Bůh je všude, kde je lid Izraele, ale i transportovatelná modla a modlitebna. Modlitebnou byl tedy zvláštní stan (tzv. „stan setkávání"[22,42]), ovšem představa všudypřítomného Boha kontrastovala s představou jeho jedinečnosti a možností být přítomen s několika rody současně. Tak byl vytvořen pojem „šechina"[5], ale bylo třeba následně vytvořit důstojné místo pro přebývání šechiny (tedy jakési „Milosti Boží"). Tak se zrodila „schrána" („truhla"), kde nejen přebývá šechina a kde se Bůh později setkává s Mojžíšem, ale kde jsou uloženy i „desky smlouvy", základní to úmluva mezi Izraelem a jeho Bohem. Tak je spolu právo a náboženství v této době spojeno nejen představou, ale přímým činem. Schrána úmluvy je vytvořena přesně podle rozkazu Božího i s udáním veškerých podrobností, jako je materiál, ale i rozměry atd.[7] Smlouva mezi Bohem a jeho lidem je velmi obsáhlá a má přesný ideační charakter. I zjevné proroctví, vidění do budoucna, je zde zakotveno jako zákon, jako to, co se musí stát! Takto je ustanoveno v knize Exodus, ale až v další – knize Leviticus – je za porušení uzavřené smlouvy stanoven trestní řád.

Konečné uzavření smlouvy stojí za povšimnutí: „Hospodin řekl Mojžíšovi: Napiš si tato slova, neboť podle těchto slov uzavírám s tebou a s Izraelem smlouvu"[1,94]. Doklad, že se jednalo o skutečnou smlouvu v pravém slova smyslu se dá najít v hypotetickém zdůvodnění, které bylo přineseno poměrně nedávno[22,38–42]: desky úmluvy byly dvě, obě uloženy ve schráně. Již tenkrát se zhotovoval originál a kopie, tedy vždy jedno podání pro každou zúčastněnou stranu smluvního vztahu (doklady o tom máme z egyptských chrámů, kde vždy, byla-li uzavřena smlouva mezi „dvěma bohy – chrámy", každý z chrámů měl jeden opis smlouvy ve svém archivu). I zde jsou obě desky uloženy ve schráně úmluvy – jedna pro lid a jedna pro Boha, který je stále přítomen a ve schráně navíc přebývá jeho šechina. Charakter osamělosti při pastevectví se promítá i do formy vztahu člověk – Bůh. Hospodin je spíše partnerem, tím, který je vždy na blízku, k němuž Žid promlouvá kdekoliv na světě a žádá jej o ochranu a spravedlnost (jedním ze jmen Božích je „Spravedlivý").

HEBREJSKÉ PRÁVO

Otázka práva je v židovství „vděčné téma", bohužel v naší krajině téměř bez výkladu. Hebrejština má pro oblast, kterou pokrývá naše slovo „právo" 7 výrazů! Hlavním je „halakhah", které se překládá jako samo „židovské právo", ale též jako „cesta", což asociuje s antickým myšlením o životě v souladu s přírodou, existencí, také s čínským „tao", které je jako „cesta" překládáno přímo a rovněž s islámským svatým zákonem „šárí'a", což je též z arabského slova „cesta". Halakhah je právem daným Bohem, je to Boží vůle. Tu člověk naplňuje svým životem, nevolí si ji. Je sdělováno prostřednictvím nejvyšších autorit židovské komunity – rabíny a tzv. „chachemy"[8]. Halakhah v so-

[7] BIBLE – ekumenický překlad, 7. vyd., Praha 1996, str. 85, kniha Exodus 25,10–23: „... Udělají z akáciového dřeva schránu dva a půl lokte dlouhou, jeden a půl lokte širokou a jeden a půl lokte vysokou. Obložíš ji čistým zlatem, uvnitř i zvnějšku ji obložíš a opatříš ji dokola zlatou obrubou. Uliješ pro ni 4 zlaté kruhy a připevníš je ke čtyřem jejím hranám... Příkrov dáš nahoru na schránu a do schrány uložíš svědectví, které Ti dám. Tam se budu s tebou setkávat a z místa nad příkrovem mezi cheruby, kteří budou na schráně svědectví (úmluvy), budu s tebou mluvit o všem, co Ti pro Izraelce přikážu".

[8] Vrcholem izraelské společnosti byl (de iure) král. Ve městech ustavováni soudci, v Jeruzalémě byl tzv. „sanhedrin" – nejvyšší soud se 71 členy, soudní a zákonodárnou pravomoc měli též velekněží[32,98]. V obci stál na vrcholu hierarchie rabín. Označení „rabín" má však velmi daleko ke křesťanskému výkladu činnosti kněze. Je sice vykladačem Tóry a vůdcem náboženské obce, má však mnohem blíže k druhu lidového poradce, protože jedině on zná bezchybně židovské právo, jeho rada platí za soudní výrok. Svoji vážnost však

bě obsahuje i aspekt morálky, který je totožný s Božím zákonem. V Izraeli Boží právo neexistuje bez morálky a morálka není bez práva, neboť je v něm přímo obsažena. Morálka je „viditelnou částí" (vidíme jednání člověka a můžeme je posoudit) halakhah – nazývá se „musar" a je souhrnem morálních instrukcí implikovaných v Božích přikázáních. Jedná-li kdo dle Božího práva, jedná morálně a naopak. Blíže ke spravedlnosti má výraz „din" – je blíže k člověku, překládá se jako spravedlnost, ale je shodný i s pojmem „soudnictví" a to „pozemským soudnictvím". Jedním z názvů pro den posledního soudu je „Yom haDIN", kdy osud jednotlivce je souzen Bohem. Zde již člověk jedná „za sebe", u halakhah je mu stanovena cesta, u din se musí rozhodovat a přemýšlet o své volbě, neví-li si rady, jde za rabínem, který je blíže Bohu a ten rozhodne – jeho rozsudek je „din". Je to rozsudek lidský, byť opět v základech řízený podle příkazů Tóry. Obecně morálka – musar nesmí přesáhnout rámec práva, je vždy v právu obsažena a jde se vší samozřejmostí „s ním". Izraelita si neumí halakhah představit bez musar, din je však lidské právo, a proto je zde místo na pochyby, místo, kde je nejlepší lidská vůle jednat morálně, ale to neznamená, že se to musí podařit. Izraelská společnost si nese dodnes tuto zajímavost v sobě – právo je součástí života více než morálka (proto halakhah pokrývá i musar), je vždy před ní, protože morálka z něj teprve vychází. Kdo nezachovává Boží zákony, nechová se morálně a dopadají na něj sankce komunity. Právo bylo zcela přirozenou součástí denního pořádku života Izraelitů, neboť jejich Bůh byl nejvyšším právem a On je stále s nimi, jak již bylo řečeno. Izraelita se v případě škody způsobené jeho jednáním především modlí a prosí za odpuštění, neboť kdyby se držel „cesty" – halakhah – nemohl by se dostat do sporu, jednal by morálně a takové jednání nikdy nezpůsobí rozepři. Podle Izraelitů je právo věcí „ontologicky zakořeněnou" v podstatě samotné existence a je silnější než morálka, a vychází-li z Boží vůle, pak musí být spravedlivé – cesta – halakhah – je jen jedna.

Jedná-li se o obsah výše jmenovaných desek úmluvy, nacházíme především „desatero"[9], které plně vyznávají i křesťané. Těchto deset přikázání a jejich dodržování je základním pilířem víry v JHVH. Dle zkoumání však bylo pronikání této víry postupné, bylo přijímáno jednotlivými „synovstvy" a byla zavrhována starší božstva jiných synovstev. Z těch známe především „Pachad – bůh otců", kterého vyznávalo především synovstvo Jákobovo a teprve po setkání se synovstvem Izraele (zde osobní jméno) se jej zřekli, snad na základě tzv. „smlouvy z Šekemu", s jejímiž ohlasy se setkáváme v Bibli především v knize Jozue (14,14–16). Na desateru vidíme i fakt, že Bůh připouští existenci jiných (cizích) bohů, rovněž toto můžeme vydedukovat z výše uvedené citace (1,93). Bezpochyby je však desatero základem (či spíše kodifikací, neboť jak bylo řečeno, u Izraelitů právo předchází morálku a teprve takto stanovené zásady lze kodifikovat) židovské i následně křesťanské morálky, která je v této tradici vštěpována každé generaci již po několik tisíc let.

STARÝ EGYPT

Starověký Egypt se zapsal bohužel díky novodobému bádání a velmi nepřesným výkladům (opomínání délky trvání a rozlohy Egypta) do povědomí lidí jako stát mnoha ovládaných a malé skupinky ovládajících, jako stát všemocných a bezprávných. Paradoxně jsou to právě předkové Izraelců, kteří byli najímáni jako levná pracovní síla (nikoliv jako otroci) a na nájmu síly začal růst Egypt. „Chapiru" – předkové Izraelců se tehdy (rozuměj asi 3000–2000 let př. n.l.) v celém prostoru Úrodného půlměsíce projevovali jako nestálá a špatně kontrolovatelná populace, kterou bylo možno najímat do těch nejžádanějších služeb: jako pracovní sílu při velkých stavebních pracech, nebo jako žoldnéry do armády. V pozdější době, tedy kolem roku 1500 př. Kr. a blíže k počátku našeho letopočtu, vedl Egypt již více válek s národy, které se zformovaly do států a ohrožovaly jeho hranice – tím přibývalo otroků. Při našich úvahách si musíme uvědomit, jak ohromné území se skrývá pod Evropany užívaným pojmem Egypt a o jak dlouhém časovém úseku hovoříme. Pokud pojednáme jen o „zmapované" době existence Egypta jako státního celku se všemi prvky, které pro označení „stát" potřebujeme (především ohraničené státní území, existence jednotné vlády na tomto území a trvalého obyvatelstva), musíme hovořit nejméně o době 3000 let (do počátku letopočtu). Za tento časový úsek se podoby otroctví měnily, avšak již od nejstarších dob byli otroci chráněni základními normami ochrany lidského života a podobně jako v Římě byla za jejich napade-

v obci měl především „chachem", čili v překladu „mudrc" – nejchytřejší z obce. Mohl být například holičem nebo obchodníkem, pokud se výraz chachem ztotožňoval s rabínem, bylo to samozřejmě ideální. I zde nalezneme souvislost s kočovným životem – kněží byli vázáni na své chrámy, ale „chachem" jako nejmoudřejší člen klanu byl „stále k dispozici" a když byl porušen jakýkoliv právní předpis v průběhu pastevecké pouti, stěží by se mohlo čekat na setkání s nejbližším rabínem, aby věc rozsoudil. Postavení rabína a chachema (mudrce) jsou v židovské obci zcela výjimečné a nelze je nijak generalizovat či přirovnat k žádnému podobnému jevu.

[9] Ve stručnosti se zde hovoří o deseti přikázáních Hospodina, která jsou v této formě: „Já jsem JHVH (v Bibli Hospodin)... nebudeš se klanět cizím bohům, nezobrazíš si Boha zpodobněním ničeho, co je nahoře na nebi, dole na zemi ve vodách pod zemí" (... proloženo patetickými výzvami typu: „Stíhám vinu otců na synech do třetího i čtvrtého pokolení těch, kteří mne nenávidí, ale prokazuji milosrdenství tisícům těch, kteří mě milují a má přikázání zachovávají!"...), nevyslovíš mé jméno nadarmo, neznesvětíš mé sobotní dny, nebudeš zlořečit svému otci ani své matce (biblická alternativa: „Cti svého otce i matku, abys byl dlouho živ na zemi, kterou ti dává Hospodin, tvůj Bůh), nedopustíš se vraždy na bližním svém (=nezabiješ), nesesmilníš, nepokradeš (čistě židovskou alternativou je: „nedopustíš se únosu na komkoli ze svých bližních"), nevydáš proti svému bližnímu křivé svědectví, nebudeš dychtit po domě svého bližního"(1,80;14,14–5)

ní, únos, újmu na zdraví či zabití stanovena pokuta či přísný trest[10]. Dalším dokladem je fakt, že Egypťané užívali pro otroka a sluhu (=svobodného) synonymum „hm", je tedy v dokumentech těžké rozlišit, jednalo-li se o plnoprávného či bezprávného člověka. Posledním, asi nejpádnějším důkazem jsou doklady o prodeji sama sebe do otroctví[11]. Měnil-li svobodný člověk svou svobodu za otroctví, byl přesvědčen, že si zlepší životní úroveň a neboť je to čin doživotní, jistě to nebyl krok neuvážený(17,184). Práce byla jednoduše chápána jako životní nutnost. Byla každodenní skutečností nezbytnou k zachování pozemského a pro Egypťany i posmrtného života. Egypt, jako bohatá a úrodná země mohla hostit tisíce cizinců bez sebemenší újmy na výdělcích a otrok byl vítanou pracovní silou. U Semitů byl zajatec naopak „příživníkem", kterého se vzhledem k chudobě krajiny snažili pochopitelně zbavit. Usuzuje se, že Egypťan byl celkově povahy měkčí než Semita a pochopitelně stejní byli i bohové těchto skupin. A tak se Jahve ve styku s egyptskými bohy „obměkčuje" a tím dává šanci ke vzniku budoucích křesťanských skupin založených na víře v milosrdného Boha, právě v Egyptě, v době střetávání Egypťanů a Izraelitů či přímo při egyptském zajetí. Nebýt tedy této pro Izraelity „tragické záležitosti", při níž se krutý JHVH mění v odpouštějícího ochránce těžce zkoušeného národa, zřejmě by se vývoj ještě o několik století opozdil, tím i doba humanismu etc. a i naše dnešní zákonodárství by bylo mnohem přísnější, než je shledáváme. Již v těchto místech můžeme shledat první vstup Egypta do charakteru naší dnešní společnosti.

EGYPTŠTÍ BOHOVÉ A LID VERSUS PRÁVO

Posmrtná existence byla absolutní pravdou, o níž není vůbec třeba uvažovat. Je jen nutno se chovat na tomto světě tak, aby dobré skutky převážily nad špatnými a zemřelému byl dopřán věčný a bezstarostný život v „západní říši". Evropan uvažuje o „ZDE", ale Egypťan celý svůj život dýchá jen proto, že myslí na život „TAM" a vše, co je „zde" je jen předstupněm a určením budoucího „TAM". Egypťan má jeden výrazný rys, který z něj dělá výjimečného – v náboženství neumí zapomenout. Je zcela oddán kultu předků, kterým slouží, do hrobek jim přináší vše potřebné pro posmrtný život etc. A tak se v době 3000 př. Kr. setkáváme s poměrně jasnými koncepcemi jednotlivých náboženských center, ale kolem roku 1000 př. Kr. vidíme spleť všeho, co zde trvalo 2000 let a dalších „novinek ze zahraničí", spojují se jména bohů, mění se jejich povaha atd. I zde je logické vysvětlení. Bohové Egypta byli určeni správním rozdělením státu, válečnými úspěchy, smlouvami všeho druhu, politickými a právními poměry v zemi... Tato říše, která byla bytostně závislá na každoročně se opakujících záplavách Nilu (podle výše záplav se předběžně stanovoval výnos zúrodněných polí a od toho následně daně), byla rozdělena do 42 „nomů", neboli „žup" či krajů. 20 v Dolním Egyptě, 22 v Horním Egyptě(16,23). V čele nomů stál nomarcha (či „správce kraje"), který byl hlavním královským úředníkem v dané oblasti (dříve „adžmer" čili „náčelník kraje" – prováděl např. uvedené zápisy o životodárných záplavách(32,56)). Každá župa (= kraj) měla svého boha – ochránce a „reprezentanta". Vládnoucí dynastie pochopitelně pocházela z některého z krajů, proto v době její vlády stoupal kult jejího boha, tedy boha nomu, odkud král pocházel. Král byl absolutním vládcem, jemu patřil celý Egypt a současně byl žijícím bohem na zemi, pak se jeho bůh stal bohem státním. Kněží byli v této oblasti velmi „flexibilní" a aby posílili moc a význam svého místního boha, ihned k jeho jménu připojovali jména „státního" boha.

42 bohů (20+22) tvořilo celý „soudní dvůr", který nepřetržitě zasedal a soudil zesnulé v „západní říši". Za zmínku zde stojí „návštěvy bohů", v nichž vidíme zárodky diplomatických cest – každý bůh měl svůj chrám, který měl přesný chrámový pořádek, měl svá pole, své sluhy a otroky, vybíral daně a oběti, při svátcích byla zahalená modla vynášena v průvodu na veřejnost (věřilo se totiž, že skutečný duch boha sídlí v jeho zobrazení – modle a k té se směl přiblížit jen velekněz, který schránu, v níž modla trůnila denně obsluhoval, ale nikdo jiný než velekněz při výkonu své funkce a farao nesměl boha spatřit). Když se uzavíraly spojenecké smlouvy mezi jednotlivými kraji, obvykle se tak dělo pod záštitou náboženského „procesí", kdy se jeden bůh „vydal navštívit" druhého (tedy cesta z nomu do nomu, z chrámu do chrámu). Toto vynášení model a jejich putování připomíná staré tradice Izraelců, kdy i jejich svatyně („schrána úmluvy") musela být transportovatelná a to i v době, kdy již tomu nebylo zapotřebí. V Žalmu 132 a dalších se hovoří o hebrejské tradici vynášení schrány z bran města (Hospodin trůní na schráně či v podobě šechiny v ní) a hovoří se i o tanečních rejích kolem schrány, vzývá se ke vstupu do Hospodinova příbytku etc.

Duchovní centra byla v Egyptě dvě: Ón a Men-

[10] LEXA, F.: Veřejný život ve starověkém Egyptě – doklady, 1. vyd., Praha 1955, str. 71 – jsou uvedeny tzv. Haremhebovy zákony, které jsou zhruba z let 1335–1310 př.n.l. – je to doba, kdy se král rozhodl zakročit proti společenskému chaosu a vydal velmi přísný zákoník, kde se mimo jiné za odcizení otroka úředníkem (za účelem práce pro něj – pod pojmem otrok se myslí i žena či dítě), stanovuje, že násilník bude potrestán uříznutím nosu a poslán na nucené práce do Carevu.

[11] LEXA, F.: Veřejný život ve starověkém Egyptě – doklady, 1. vyd., Praha 1955, str. 137 – z dlouhého textu vybírám: „...Uspokojil jsi mé srdce penězi za to, že budu tvým otrokem. Jsem tvým otrokem navždy a nikdy se již nemohu státi svobodným vůči tobě ani penězi, ani jakýmkoliv obilím, ani čímkoliv jiným na světě, i se svými dítkami, které se narodily, i s těmi, které se narodí, i s oděvy, které jsou na našich tělech a se vším, co máme a co nabudeme od roku 3 prvního měsíce záplavy do budoucna po všechna léta až na věky..."

nofer. O Ónu je třeba promluvit blíže, neboť bohové, kteří odsud vzešli jsou jádrem soudního sboru mrtvých po všechny časy. Jedná se o tzv. „ónské devatero" (či „Velká Enneada"). Na počátku byl Atum (nebytí) a Nun (pravodstvo – viz paralela s Biblí, kde je na počátku netvořící duch, který se vznáší nad vodami, které jsou charakterizovány jako „propastná tůně, v níž je tma"). Atum se oddělil a oplodnil sám sebe – porodil Šóva a Tefnut. Ti dále stvořili Geba (mužská země) a Nut (ženské nebe). Z nich vzešli další bohové[12]. V Mennoferu nalezneme velmi podobný počátek jako v Ónu i Bibli, co se týká kosmogonie: na počátku bylo nekonečno, nehybné moře. Z něho se vynořil Ptah – organizující řád, který stvořil kladnou dvojici Nun a Naunet a zápornou Huh a Huahet (což připomíná biblické oddělování vod na zemi od vod na nebi a celková tvorba protikladů). Bůh Ptah symbolizuje řád, ostatní bohové jsou principy dění. Tedy na počátku byl jediný bůh, k němuž mají ostatní bohové velmi podobný vztah jako andělé k Bohu v křesťanském pojetí. Navíc staroegyptský monoteismus dokládají výroky nalezené v hrobkách a papyrech: „Bůh je sám a jediný a není boha mimo něho – Bůh je jediný – jediný, který učinil vše" atd.[(21,75)] Mýtus o egyptském polyteismus se rozpadá.

PRAVDA A SPRAVEDLNOST

... jsou v egyptském pojetí synonyma. Kdo má pravdu, je spravedlivý. A pravda je totožná s pravým dobrem (tedy takovým, kdy nečekáme za naši dobrotu odměnu – to by byl obchod!). Jen člověk, který za života koná dobro a je spravedlivý může vstoupit do věčného života po smrti. V životě na zemi byla od pradávna spravedlnost v Egyptě zajišťována zákony, které známe ve fragmentech především z Epuverova líčení zkázy Staré říše, kde se nám sice zachovala jen kopie, avšak i ta je z 16. stol. př.n.l. Zde se uvádí: „... zákony byly vyházeny ven ze soudních síní, šlape se po nich na veřejných místech a spodina je trhá na ulicích"[(18,44)].

Králova koruna je ztotožňována s bohyní pravdy Maat, což svědčí o soudcovské činnosti krále. Ovšem pro tak rozsáhlou říši by král zajisté nestačil rozsoudit ani zlomek potřebných sporů - proto soudili kněží, povětšinou systémem „božích soudů", kdy na příkaz velekněze pohybovali sochou boha a tím dávali odpovědi[(18,130;32,59)]. Haremhebovy zákony ze 14. stol. př. Kr. znají především zmrzačující tresty a nucené práce, ale trest za porušení spravedlnosti je jediný: smrt. Soudní pravomocí byl nadán na královském dvoře především vezír (=catej, vezír je arabská forma, avšak mnohem více užívaná), který byl mimo jiné „ministrem spravedlnosti" a vedoucím mnoha dalších sekcí královského dvora. Vezír byl nejen vázán zákony, ale byl i soustavně kontrolován, kdy v jeho „kanceláři" bděl „hlasatel králova jídelního stolu", který podával králi zprávy o všem, co se u vezíra děje. Z dokonalosti Haremhebových zákonů (a dalších dokumentů 14. stol. př. Kr.) plyne, že právní věda a správa byly aplikovány již mnohem dříve, neboť vše je zjevně dokonale prověřeno a uvádí se jako samozřejmost, což si lze vysvětlit jen předchozím dlouhým vývojem (v komparaci s Chamurappiho zákoníkem z 18. století př. Kr. nám zůstává skutečně jen údiv...).

BOHYNĚ PRAVDY MAAT A PODSVĚTÍ

Pravda a spravedlnost jsou v Egyptě synonyma, tedy Maat je bohyní obého. Je natolik stará, že jejím ztělesněním povětšinou není antropomorfní tvar, ale pouze pštrosí pero. Najdeme ji v miniaturách na vahách v zemi mrtvých, kde jako pravda a spravedlnost tvoří protiváhu lidskému srdci, které je na druhé misce vah. Váhy obsluhují její „stálí průvodci": bůh Thovt a Anubis[13]. Nejvyšší pozemský soudce měl titul „kněz Maat" či přímo „kněz Spravedlnosti". Maat byla údajně již při stvoření a ona je řádem, ona je tím, co vdechl Ptah a on počal tvořit. Kněží údajně předkládali každé ráno modlám bohů nejen pokrmy a vonné kadidlo, ale také sošku bohyně Maat. Proč se tak dělo lze vysvětlit jedině tím, že Maat je ztotožněna s prařádem, z něhož lze čerpat sílu po všechny věky.

Protože každý egyptský bůh je živ pravdou a spravedlností a nenávidí lež, je lež a křivá přísaha jedním z nejtěžších hříchů, který se takřka nedá odčinit. Před posledním soudem (tvořeným zmiňovanými 42 bohy) musí člověk doznat, zda konal za svého života dobré skutky, zda mluvil vždy pravdu a byl spravedlivý. Zesnulý byl k tomuto vyzván – zapřel-li však úspěšně 3x své provinění, byl shledán nevinným (obvykle se však v Knihách mrtvých hovoří o bití a jiném mučení užívaném jako prostředků k doznání). Bylo však dovoleno dokázat svůj mravní život znalostmi – to byl důvod pro zhotovování Knih mrtvých, čili příruček „jak se chovat při posledním soudu" (zde evidentně forma záhy předběhla obsah, právo nebylo tak úzce spojeno s morálkou jako v Izraeli). Obsahovaly, jak má zesnulý oslovit každého ze 42 soudců – touto znalostí „záhrobní agendy" přímo dokazuje, že se zajímal o svůj osud již za ži-

[12] Z nich vzešel Usire a Eseta, Sutech a Nephtys. Usire a Eseta zplodí Hora způsobem, kdy Esetin duch se spojí s mrtvým Usirem (jakési neposkvrněné početí – obdoba s biblickým početím Ježíše, včetně faktu, že podoba matky Esety se přenesla do formy Mariánského kultu. Podobně se vysvětluje i faraónovo božství od narození – má pozemského otce (vládce jako člověka – viz biblický Josef), pozemskou matku (biblická Marie), ale navíc je mu dán duch boha (v Bibli Bůh Otec) – je v něm ukryt budoucí žijící bůh Hor, který se stává pánem světa a bojuje proti zlu – svému strýci Sutechovi, nad nímž vítězí.)

[13] Thovt byl bohem vědění, soudcem bohů i lidí, ale také počítal léta lidského života, když člověka na hrnčířském kruhu tvořil bůh Chnun. Jeho stálá přítomnost s Maat z něj činila i boha spravedlnosti. Anubis (Anupev) je bohem podsvětí, uvaděčem do říše mrtvých a strážcem této říše (vládcem je Usirev). Oba obsluhují váhy spravedlnosti v „západní říši".

vota a musel být proto mravným člověkem. Zalhal-li však, činilo mu srdce trpké výčitky, proto se našel jiný prostředek: srdce zemřelého se nahrazuje skarabeem (brouk „vruboun posvátný" – ztělesněn bohem Cheprerem) z kamene, který je symbolem čistoty, zvláště mravní. Co skarab neví, to nepoví... Tak sami kněží vyráběli různé Knihy mrtvých jako „lstivé příručky proti spravedlnosti" a falešné skaraby jako náhražky srdcí do mumií, doplňují to vše zaříkadly, jen aby zastavili trestající ruku boží a tím podporovali rostoucí úpadek mravnosti říše[16,90].

ZÁVĚR

Cílem práce bylo dokázat provázanost, původ a tím i blízkost naší evropské kultury a zvláště práva a spravedlnosti přes „právně–teologický transfer" díky Bibli, jako základní knize aplikované „náboženstvím Evropy – křesťanstvím" a hlouběji judaismem až k říši starého Egypta. I přes nevelký prostor a tím nemožnost vyjádření většího počtu konkrétních případů a obzvláště přímých citací shod a podobností byly dokázány nejdůležitější styčné body teologie, historie, filozofie, práva a dalších dnes již relativně samostatných věd, které kdysi tvořily jediný komplex.

Názornými příklady byla dokázána provázanost práva a náboženství, byly vysvětleny principy, postoje a výchozí stanoviska pojetí práva a spravedlnosti ve vybraných předkřesťanských civilizacích, dokázána jejich vyspělost v různých oblastech společenského života. Poznáním kořenů naší kultury jsme více poznali nejen svoji minulost, ale především současnost a skrze ni můžeme odhadnout a ovlivnit i vývoj „věcí budoucích".

Jak bylo prokázáno, kultura není jev, který by žil „Ab urbe condita", od narození Krista či od jiného data. Kultura a její hlavní část – právo a spravedlnost žijí po tisíce let a stále se vyvíjejí, nevznikají v určitém momentě a nevyrůstají „z prázdnoty". I když si to často neuvědomujeme, žijí vedle již v jádru oddělených empirických a moderních věd i „starší sourozenci, více semknutí s prvotním celkem", jako je filozofie či náboženství – avšak kupříkladu největší vědci – myslitelé naší doby si to uvědomovali, jak dokazuje citát A. Einsteina: „Podíváte-li se na otázku přísně vědecky, zjistíte, že neexistuje žádný hmatatelný důkaz boží existence, ovšem zároveň musíte objektivně konstatovat, že také neexistuje žádný důkaz její neexistence."[6,9]

POZNÁMKA

Odkazy na literaturu v textu jsou uváděny v závorkách – řazení je dle seznamu literatury na konci práce, přičemž první číslice v závorce je pořadovým číslem v seznamu, druhá číslice je stranou použité literatury, na kterou se v textu odkazuje. Středník je znakem pro uvedení odkazu na další knihu.

POUŽITÁ LITERATURA

BIBLE – ekumenický překlad, 7. vyd., Praha 1996.

Climes, D. et al.: Encyklopedie Bible, 1. vyd., Praha 1997.

Donini, A.: Studie z dějin náboženství, 1. vyd., Praha 1961.

Durozoi, G. – Roussel, A.: Filozofický slovník, 1. vyd., Praha 1994.

Fishbane, M.A.: Judaismus, 2. vyd., Praha 1999.

Frankielová, S.: Křesťanství, 2. vyd., Praha 1999.

Hattenhauer, H.: Evropské dějiny práva, 1. vyd., Praha 1998.

Hora, P.: Toulky českou minulostí, 1. díl, 3. vyd., Praha 1995.

Hrych, E.: Velká kniha bohů a bájných hrdinů, 1. vyd., Praha 2000.

Kincl, J. et al.: Římské právo, 2. vyd., Praha 1995.

Klimeš, L.: Slovník cizích slov, 5. vyd., Praha 1994.

Kondratov, A.M.: Zaniklé civilizace, 1. vyd., Praha 1972.

Kramer, S.N.: Mytologie starověku, 1. vyd., Praha 1977.

Lemaire, A.: Dějiny hebrejského národa, 1. vyd., Praha 1992.

Lexa, F.: Výbor z mladší literatury egyptské, 1. vyd., Praha 1947.

Lexa, F.: Náboženská literatura staroegyptská, I. a II. sv., 2. vyd., Praha 1997.

Lexa, F.: Veřejný život ve starověkém Egyptě – výklad, 1. vyd., Praha 1955.

Lexa, F.: Veřejný život ve starověkém Egyptě – doklady, 1. vyd., Praha 1955.

Madar, Z. et al.: Slovník českého práva, 1. vyd., Praha 1995, 2 sv.

Machalová, T.: Úvod do právní filozofie, 1. díl, 1. vyd., Brno 1998.

Nakonečný, M.: Lexikon magie, 3. vyd., Praha 1997.

Rendtorff, R.: Hebrejská bible a dějiny, 2. vyd., Praha 2000.

Rosten, L.: Jidiš pro radost, 1. vyd., Praha 1998.

Schubert, K.: Židovské náboženství v proměnách věků, 2. vyd., Praha 1999.

Störig, H.J.: Malé dějiny filozofie, 5. vyd., Praha 1996.

Świderková, A.: Když papyry promluvily, 1. vyd., Praha 1972.

Tresmontant, C.: Teodicea neboli otázka zla, 1. vyd., Košice 1997.

Tyl, T.: Pojem spravedlnosti – analýza problému,

(SVOČ 1999), Brno 1999 – Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
Večeřa, M.: Sociologie práva v textech, 1. vyd., Brno 1998.
Večeřa, M.: Spravedlnost v právu, 1. vyd., Brno 1997.
Vilímková, M.: Starověký Egypt, 1. vyd., Praha 1977.
Židlická, M. – Schelle, K.: Právní dějiny, 1. díl – starověk, 1. vyd., Brno 1998.

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavního soudu

Vojtěch Šimíček

Dne 18. října 2000 uspořádala katedra ústavního práva Právnické fakulty ve spolupráci s Mezinárodním politologickým ústavem Masarykovy univerzity a Nadací Konráda Adenauera odbornou konferenci, věnovanou judikatuře ústavního soudu v oblasti základních práv a svobod a právního státu. Nutno předeslat, že tato konference zapadá do již vzniklé tradice odborných konferencí, věnovaných některému z témat z oblasti konstitucionalismu, které se každoročně v některém z podzimních termínů konají na půdě Právnické fakulty. Tohoto roku zvolené téma bylo věnováno problematice ústavního soudnictví a umožnilo odbornou a velmi potřebnou konfrontaci názorů z oblasti teorie i praxe.

Po úvodním slovu J. Filipa z pořádající katedry vystoupil se vstupním referátem soudce Ústavního soudu ČR P. Holländer a zabýval se v něm „Hlavními doktrínami Ústavního soudu České republiky", z nichž zdůraznil zejména doktrínu materiálního právního státu, vyváženosti základních práv, vyloučení přepjatého formalismu, ústavně konformní interpretace právních předpisů atd. Po něm prezentoval svůj referát, nazvaný „Koncepce ochrany základních práv a svobod podle Ústavního soudu Slovenské republiky" J. Drgonec (bývalý soudce Ústavního soudu SR) a snažil se v něm účastníky konference seznámit především se „zákulisím" činnosti slovenského Ústavního soudu a s některými jeho poněkud kontroverzními rozhodnutími. Dalším vystupujícím byl V. Cepl (soudce Ústavního soudu ČR), který se v obecně laděném příspěvku zabýval problematikou právních principů v činnosti ústavních soudů. Čtvrtým řečníkem v pořadí byl L. Cibulka (PrF UK, Bratislava) s příspěvkem „Ochrana základních práv a svobod v Ústavě Slovenské republiky", ve kterém popsal ústavně právní úpravu sledované problematiky na Slovensku. Další vystoupení, které přednesl V. Sládeček (PrF UK, Praha) – avšak na jeho přípravě se podílel i V. Mikule – se od vystoupení předchozích odlišovalo tím, že bylo zaměřeno již pouze na jeden aspekt řízení před Ústavním soudem ČR, a to na možnost právnických osob veřejného práva podávat ústavní stížnosti tak, jak vyplývá z jeho judikatury. Posledním referentem dopoledního bloku byl E. Valko (bývalý předseda Ústavního soudu ČSFR), který se – stejně jako jeho předřečník – zaměřil na konkrétní problém z judikatury (tentokráte) Ústavního soudu SR, a to na ústavně právní aspekty amnestie, kterou udělil bývalý předseda vlády V. Mečiar za trestné činy, spojené s únosem M. Kováče ml. do Rakouska a s mařením přípravy a průběhu referenda.

Odpolední program otevřel M. Gillis (Nejvyšší soud ČR) příspěvkem „Judikatura Ústavního soudu ČR z pohledu amerického právníka". Po něm vystoupil A. Gerloch (PrF UK, Praha) s konkrétní analýzou a také kritikou aplikace interpretačního pravidla lex posterior derogat priori v nálezu Ústavního soudu ve věci Neštěmice (č. 107/2000 Sb.). Rovněž studií konkrétní kauzy se zabýval V. Kratochvíl v referátu nazvaném „Právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 39 Listiny". Praktický pohled na oblast lidských práv prezentoval M. Kyjovský (advokát, Brno) v příspěvku, věnovaném překážkám při uplatňování lidských práv v praxi, kdy např. upozornil i na možnosti korupce, průtahy v řízení či nedostatečnou právní úpravu při realizaci některých základních práv v činnosti obecných soudů a jiných orgánů veřejné moci.

Domnívám se, že konference poskytla velmi potřebný prostor pro konfrontaci názorů ohledně činnos-

ti ústavních soudů. Jak již bývá při podobných příležitostech pravidlem, zřejmě nejzajímavější část konference představovala diskuse po jednotlivých referátech, do které se zapojovali téměř všichni účastníci konference. Právě proto je velmi dobře, že mezi účastníky nebyli jen odborníci, kteří se na činnosti ústavních soudů bezprostředně podílejí, nýbrž i zástupci dalších institucí (Nejvyšší soud, Nejvyšší státní zastupitelství, advokáti, akademická obec), kteří měli příležitost otevřeně hodnotit dosavadní činnost ústavních soudů ČR a SR. K zajímavosti konference nesporně přispěla i skutečnost, že umožnila srovnání činnosti dvou ústavních soudů, které k sobě mají historicky velmi blízko a vycházejí z téměř identické úpravy základních lidských práv a svobod a také právní kultury.

Z konference byl vydán sborník, který je možno si objednat na adrese Mezinárodního politologického ústavu Masarykovy univerzity.

Sjednocování a vývoj judikatury ústavních soudů

Miloš Večeřa

Ve dnech 25.– 27. října 2000 se v historickém slovenském městě Levoči konala mezinárodní konference na téma Sjednocování a vývoj judikatury ústavních soudů pořádaná Ústavním soudem Slovenské republiky v rámci programu Phare.

Konference se zúčastnili představitelé několika ústavních soudů, a to většina slovenských ústavních soudců, dva soudci Ústavního soudu ČR a dále soudci ústavních soudů Maďarska, Ruské federace, Ukrajiny a Slovinska. Mezi zvlášť čestné hosty patřil prof. Jochen Frowein, ředitel Institutu Maxe Plancka v Heidelbergu a doc. Viera Strážnická ze strasbourgského Evropského soudu pro lidská práva. Dále se konference účastnili právní teoretikové z oblasti ústavního práva a teorie práva ze slovenské bratislavské a košické právnické fakulty a z České republiky z pražské, brněnské a plzeňské právnické fakulty a rovněž pracovníci některých slovenských justičních orgánů.

První den jednání konference zahájil předseda Ústavního soudu Slovenské republiky doc. Ján Mazák a zazněly celkem tři referáty, které uvozovaly zaměření diskuse prvního dne konference. Nejprve vystoupil se svým referátem prof. Jochen Frowein (Institut Maxe Plancka Heidelberg) na téma Sjednocování a vývoj rozhodování ústavních soudů, ve kterém rekapituloval stav a tendence evropského ústavního soudnictví. Následovalo vystoupení doc. Viery Strážnické (Evropský soud pro lidská práva Strasbourg), ve kterém rozebrala úlohu Evropského soudu pro lidská práva ve sjednocování a vývoji judikatury ústavních soudů. V posledním vystoupení pak JUDr. Juraj Babjak (ÚS SR) analyzoval úlohu judikatury Evropského soudu pro lidská práva v judikatuře Ústavního soudu Slovenské republiky s uvedením některých konkrétních rozhodovaných případů. Po proběhlé diskusi si v podvečer účastníci konference prohlédli historický střed města Levoče a jeho pamětihodnosti.

Ve druhém dni jednání nejprve zazněla vystoupení zástupců ústavních soudů ze Slovinska a Ruské federace. Dr. Arne Marjan Mavcic se zabýval vlivem judikatury Evropského soudu pro lidská práva na rozhodnutí, která přijímá Ústavní soud Slovinska a Nikolaj Vasiljevič Vitruk přednesl příspěvek na téma Ochrana práv a svobod člověka a občana Ústavním soudem Ruské federace v kontextu působení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Po diskusi vystoupil v dalším bloku JUDr. Eduard Bárány (místopředseda ÚS SR) s velmi aktuálním příspěvkem zabývajícím se rozhodováním ústavního soudu v postmoderní situaci, představující specifický rámec soudního rozhodování v globalizujícím se světě. Na jeho vystoupení navázal Doc. Miloš Večeřa (PrF MU Brno) rovněž s obecněji laděným příspěvkem na téma Legální spravedlnost a soudcovské rozhodování, ve kterém podrobněji rozvedl kontexty spravedlnostních úvah v rozhodování soudce, včetně vztahu k problematice právní jistoty a legality. Po diskusi navazoval další blok k problematice interpretačních metod a právní argumentace. Nejprve Doc. Aleš Gerloch (PrF UK Praha) rozebral metody výkladu práva z hlediska potřeb rozhodovací činnosti ústavního soudu, včetně problematiky logických argumentů. Návazně pak JUDr. Imrich Kanárik (PrF UPJŠ Košice) vztáhl otázky interpretace práva na řešení konkrétních soudních případů. Prof. Pavel Holländer (ÚS ČR) rozebral hlavní doktríny v dosavadní judikatuře Ústavního soudu ČR, k nimž patří zejména doktrína materiálního chápání právního státu, ochrana oprávněné důvěry v zákon, ústavně konformní interpretace jednoduchého práva a princip sebeomezování. V posledním příspěvku bloku se

JUDr. Drahomíra Houbová (PrF MU Brno) zabývala problematikou právní argumentace a na konkrétních rozhodnutích Ústavního soudu ČR poukázala na případy nejednotné právní argumentace. Po skončení jednání druhého dne shlédli účastníci konference koncert kvarteta COLLEGIUM T.L.T. uspořádaný při příležitosti konference v Městském divadle v Levoči.

V poslední třetí den jednání konference zazněly tři příspěvky na téma zvlášť specifické pro rozhodování ústavních soudů – votum separatum. Nejprve Doc. Alexander Bröstl (PrF UPJŠ Košice) rozebral historický vývoj a kladné a záporné stránky institutu odlišného stanoviska. Návazně JUDr. Lajos Mészáros (ÚS SR) rozebral funkce odlišného stanoviska a jeho využívání v praxi Ústavního soudu SR. Jako poslední vystoupil Prof. Jan Filip (PrF MU Brno) a podrobně rozebral situaci v používání votum separatum Ústavním soudem ČR, včetně řady statistických údajů o vývoji a stavu odlišných stanovisek. Po proběhlé diskusi uzavřel jednání konference předseda Ústavního soudu Slovenské republiky doc. Ján Mazák, když shrnul přínosy a závěry konference.

Celkově lze ke konferenci konstatovat, že její hodnocení, které neoficiálně zaznělo mezi účastníky, vyznělo velmi pozitivně. Zejména je třeba ocenit vzájemnou výměnu zkušeností, názorů a stanovisek k problematice, která je v zásadě u všech ústavních soudů velmi podobná, a to nejen v rámci příspěvků a navazující diskuse, ale i v konferenčních kuloárech. Konference byla zorganizována velmi profesionálně a do všech detailů, což není u obdobných konferencí běžným standardem. Všechny příspěvky, které na konferenci odezněly, budou publikovány v připravovaném sborníku.

S.I.H.D.A., LIV. SECTION

Antalya, Turecko

Renata Veselá

Pravděpodobně nejvýznamnější mezinárodní romanistickou událostí je kongres, který každoročně pořádá Societe Internationale pour l'Historie des Droits de l' Antiquité (S.I.H.D.A). Letošní, v pořadí již padesáté čtvrté pracovní setkání uspořádala právnická fakulta ankarské univerzity, resp. její oddělení římského práva ve dnech 24.–29. září 2000.

Místo konání ani téma konference nebyly zcela jistě jejími organizátory zvoleny náhodně. Hostitelem zasedání se stalo čtvrté největší turecké město, středomořský přístav Antalya. Přestože Antalya patří v současné době mezi moderně se rozvíjející městskou aglomeraci, staré původní části města i jeho okolí okouzlilo účastníky konference skutečným duchem antiky. Kde jinde než vedle dodnes imponujících římských památek (např. skvěle dochovaná Hadriánova brána se nachází necelých deset minut chůze od kongresového centra, v současnosti ještě užívaný největší amfiteátr na světě pro patnáct tisíc diváků v Aspendos můžeme vidět jen nedaleko Antalye právě tak jako monumentální stavby z dob římského imperia v Side a Phaselis) si člověk neustále zřetelně uvědomuje velikost a vyspělost římské říše?

Možná právě genius loci Antalye a jejího okolí inspiroval k ústřednímu tématu jednání, které znělo: „Právní, společenský a politický život ženy v antice". Z více než 140 účastníků setkání, které probíhalo současně ve dvou sekcích, vystoupilo se svými příspěvky něco kolem 30 kolegů. My další jsme se zapojili v diskusích k jednotlivým tématům i v neformálních besedách v průběhu celého týdne. Vzhledem k rozmanitosti jednotlivých referátů (některé se úzce dotýkaly ústředního tématu, jiné prezentovaly spíše současné tendence referujícího ve vlastní vědecké práci) asi nelze podrobně zmiňovat jednotlivá vystoupení, i když některá z nich vyvolala svým pojetím mimořádnou pozornost. Mě osobně například velmi zaujala interpretace jednoho papyru s fragmentem nově nalezené antické komedie, kterou provedl profesor Gerhard Thür (Rakousko) nebo pečlivě textově doložené pohledy na emancipaci ženy ve starověkém Římě, které přednesl Jean Francois Gerkens (Belgie). O tom, že základní principy římského práva můžeme v transformované podobě najít v řadě právních úprav, svědčily kupříkladu příspěvky Philipa Thomase (Jihoafrická republika) nebo Riuichi Tsuna (Japonsko).

Jestliže bych měla v několika větách shrnout celkovou atmosféru i přínos letošního zasedání S.I.H.D.A. konstatuji následující: Kromě nepochybně prospěšných vědeckých informací jsem získala i velmi cenné poznatky a dojmy obecnějšího rázu, které souvisejí s nejnovějšími trendy ve studiu i výuce římského práva. Významné je pochopitelně i to, že při neformálních debatách člověk jistě lépe naváže kontakt s kolegy z oboru, než prostřednictvím seberozsáhlejší korespondence.

Pokud mohu porovnat (naposledy jsem se účastnila kongresu S.I.H.D.A. v Bruselu před čtyřmi lety), výrazně omládla obec romanistů. Nevím, zda šlo o náhodu, výběr tématu nebo fakt, že kongres organizovala (a to mimořádně úspěšně a reprezentativně) žena, profesorka právnické fakulty v Istanbulu Özcan Karadeniz Celebican. Skutečností však zůstává, že zejména kolegové z Rakouska a Itálie „s sebou přivezli" řadu svých mladších kolegů, či spíše kolegyň. Ti pak mají možnost osobně se setkat v relativně krátké, avšak neobyčejně příznivé atmosféře s řadou starších a zkušenějších romanistů a právních historiků, kteří jim osobním příkladem, zaujetím pro obor a jistě i kvalifikovanou radou a pomocí vytvářejí podmínky pro další rozvoj jejich profesionální dráhy. V tomto směru mladí adepti oboru již léta oceňují profesory Ankuma, Schrageho, Pugsleyho, Canatu, Mennera a další neúnavné stálice těchto zasedání. Na druhé straně ovšem nelze nevidět evidentně slábnoucí účast romanistů ze zemí tzv. bývalého východního bloku. Nepátrala jsem po podrobnostech, avšak účast všehovšudy jednoho kolegy z Bulharska a dvou z Jugoslávie nebude pravděpodobně způsobena nechutí romanistů z těchto zemí něco nového poznat, něco užitečného se naučit. Ostatně i já jsem se kongresu účastnila v době své řádné dovolené.

Modely správního soudnictví

Zdeněk Koudelka

Dne 15. 11. 2000 uspořádal Nejvyšší soud v Brně ve spolupráci s nadací Hugo Grotius a EMP seminář na téma Modely správního soudnictví. Semináře se účastnil Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny, který následující den ve svém jednání rozhodoval o doporučení vládě na výběr možné organizační varianty správního soudnictví u nás (tisk Poslanecké sněmovny 669, 3. volební období). Hlavní referáty měly reprezentovat tři hlavní modely správního soudnictví a to za 1. v rámci obecných soudů, tuto variantu na španělském modelu popsal soudce Správní komory Nejvyššího soudu Španělska Jorge Rodrigez Zapata, za 2. model speciálního koncentrovaného správního soudnictví na modelu rakouském popsal místopředseda Nejvyššího správního soudu v Rakousku Wolfgang Pesendorfer a za 3. model speciálního, ale dekoncentrovaného správního soudnictví na případu německém vyložil místopředseda Spolkového správního soudu v Německu Eckart Hien.

První model španělský má u nás oporu v tradici československého soudnictví za federace, kdy až do rozdělení Československa 1992 existovalo na Nejvyšším soudu v Brně správní kolegium. Tato varianta je také jednou ze tří variant navrhovaných vládou, která by si vyžádala nejmenší nároky ze státního rozpočtu a zřejmě by byla i organizačně nejjednoduší z hlediska reálného provedení. Tato varianta zabezpečuje jednotnou judikaturu ve společných oblastech (např. otázky doručování, zastoupení apod.), což je významný příspěvek principu právní jistoty a jednotnosti výkladu a aplikace práva u nás. Procesní nevýhodou je nutnost změny Ústavy spočívající ve vypuštění pojmu Nejvyšší správní soud ve výčtu soudů.

Druhý model rakousky s jediným správním soudem odpovídá našemu modelu správního soudnictví 1918 – 1952. Tento model vláda vůbec nenavrhuje, když má zřejmě na paměti faktickou přetíženost tohoto soudu, který i přes svoji kvalitní judikaturu nemohl plně sloužit k ochraně práv, protože povětšinou nevynášel rozhodnutí v reálnem čase, kdy případné zrušení nesprávného správního aktu mohlo mít pozitivní vliv na faktickou situaci stěžovatele. Samotné Rakousko připravuje opuštění tohoto ještě habsburského modelu a přebrání modelu německého zřízením správních soudů 1. instance na úrovni zemí, byť ještě není plně rozhodnuto, zda každá země bude mít samostatný zemský správní soud, či budou zřizovány tyto soudy společně pro několik menších zemí.

Model německý spočívá v existenci správních soudů na úrovni zemí jako soudů 1. instance a dále Spolkového správního soudu. Tento model je modelem odděleného správního soudnictví od soudnictví obecného, byť v Německu je specializace ještě důslednější (finanční soudy, sociální apod). I tento model je vládou navrhován a to formou existence krajských správních soudů a Nejvyššího správního soudu. Při tomto modelu však není jasné zda by krajské správní soudy byly zřizovány podle 14 samosprávných krajů nebo 8 státněsprávních krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, které se používají i pro organizaci soudnictví. Tato varianta vyžaduje změnu Ústavy, která nepočítá s existencí samostatných krajských správ-

ních soudů (čl. 91 Ústavy č. 1/1993 Sb. s výčtem soudů je taxativní), a je finančně nejnáročnější (vláda počítá až s náklady podstatně převyšující miliardu Kč).

Další model, který nebyl na semináři prezentován, je model, jenž rovněž navrhuje vláda, kdy by na nejvyšší úrovni vykonával správní soudnictví samostatný Nejvyšší správní soud, ale nižší úrovně by zabezpečovaly správní senáty na obecných, zvláště krajských soudech. Tento model bude náchylný k případnému vytváření kompetenčních sporů mezi Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem, kdy i při sebelepším zákonném vymezení působnosti nelze vyloučit vzájemné střety. Navíc budou nižší obecné soudy postupovat ve společných otázkách rozdílně podle judikatury dvou nejvyšších soudů, podle toho zda řeší správní věc nebo jinou. Tato situace může významně ztížit orientaci účastníků sporu v judikatuře a snížit obecnou úroveň předvídatelnosti soudních výroků zvláště na krajském stupni.

V diskuzi vystoupili představitelé Slovenska, kteří prezentovaly organizaci správního soudnictví na Slovensku, kde si ponechali československý model jednotné soudní soustavy, kdy správní soudnictví vykonávají Správní kolegium Nejvyššího soudu a správní senáty krajských soudů. Ze Slovenska byli účastni předseda Nejvyššího soudu Štefan Harabin, předsedkyně Správního kolegia Nejvyššího soudu Viera Babjaková, místopředseda vlády pro legislativu Ľubomír Fogaš a slovenský velvyslanec Jozef Stank. Dále se účastnili a vystoupili představitelé soudnictví (předsedkyně Nejvyššího soudu Eliška Wagnerová, místopředseda Nejvyššího soudu Pavel Kučera, předsedkyně občanskoprávního kolegia Iva Brožová), právní vědy především z Právnické fakulty Masarykovy univerzity (Petr Průcha, Jan Filip, Jan Svatoň) i představitelé Parlamentu (předsedkyně Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Jitka Kupčová, předseda Ústavně právního výboru Senátu Jiří Vyvadil, poslanec Zdeněk Koudelka). Seminář byl velmi dobře navštíven i organizačně zabezpečen, škoda byla jen v přístupu vlády, kdy se neúčastnil žádný její člen, a to zvláště ve srovnání s účastí místopředsedy slovenské vlády Fogaše. Přínosné je, že hlavní referáty mají být publikovány v časopise EMP.

Při následném jednání Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny dne 16. 11. byly zvažovány všechny tři varianty, kdy v orientačním hlasování těsně o 1 hlas prošel návrh na variantu samostatného Nejvyššího správního soudu s výkonem správního soudnictví obecnými soudy na nižším stupni (pro 5 poslanců) před variantou obecného soudnictví a zřízením Správního kolegia Nejvyššího soudu (pro 4 poslanci). Varianty byly podporovány různě napříč politickým spektrem při neúčastí poslanců ODS. V diskuzi však zazněly i připomínky, že návrh vůbec neřeší procesní stránku správního soudnictví, rozsah přezkumu a způsob rozhodování (kasace, apelace či smír). Nutno poznamenat, že rozhodnutí Ústavně právního výboru je jen doporučením pro Poslaneckou sněmovnu, která má následně dát doporučení vládě. Vzhledem ke složitosti problematiky a pomalu končícímu funkčnímu období vlády je otázkou, zda se podaří zákony o správním soudnictví přijmout ještě v tomto funkčním období vlády a Poslanecké sněmovny, které končí v červnu 2002.

RECENZE

Dana Hrabcová: Východiska a principy odměňování závislé práce v České republice

Masarykova univerzita v Brně, Brno 2000, 131 str.

Jaroslav Zachariáš

Edičním činem Masarykovy univerzity v Brně, nadevší pochybnost velice záslužnou, je vydání monografie Dany Hrabcové s názvem „Východiska a principy odměňování závislé práce v České republice".

Lze plně souhlasit s konstatováním autorky, kterým práci uvozuje, že jestliže je pracovní právo jako právní odvětví chápána některými teoretiky jako odvětví z vědeckého pohledu víceméně okrajové a má-

lo atraktivní, nesporně významné je jeho postavení v konkrétních společenských vztazích, jež upravuje. Pro pracovní právo je typická četnost případů jeho praktické aplikace, která se velmi citlivě dotýká širokého okruhu subjektů.

Určitá ojedinělost práce spočívá rovněž v tom, že prací, zabývajících se problematikou odměňování sice několik existuje, jedná se však o práce rozebírající odměňování z hlediska ekonomického. Pracovněprávních rozborů odměňování je velice málo. Důvody posledně konstatovaného nepochybně tkví v tom, že autoři se tematice odměňování vyhýbají pro její náročnost a nezbytnost znalostí i ekonomických pojmů. Autorka se tedy pustila do úkolu obzvláště obtížného a je třeba říct, že se svého úkolu zhostila úspěšně.

Monografie je totiž celá vysloveně právním pojednáním a autorka se vyvarovala nebezpečí, které u problematiky odměňování vždy existuje, totiž nesklouzla do ekonomizující pozice. Je nasnadě, že některé základní ekonomické pohledy nebylo možno pominout, nestaly se však hlavními, ale pohledy pouze doplňujícími k převažujícím pohledům právním.

Práce se zabývá přímými i nepřímými podmínkami a obecnými zákonitostmi, za kterých je odměna za práci zaměstnanci dosahována a zaměstnavatelem poskytována.

Problematiku odměňování zaměstnanců zpracovává především z teoretického pohledu, v této rovině spočívá těžiště práce, rozbor platné právní úpravy pak proto slouží převážně k vymezení základních principů a současnému definování věcných ekonomických vazeb a souvislostí. Přesto práce obsahuje řadu cenných úvah o jejich praktickém využití v pracovněprávních vztazích.

Práce se zaměřuje především na právní úpravu odměňování zaměstnanců podnikatelské sféry s rámcovými informacemi a vytipováním rozdílů proti právní úpravě odměňování ve sféře rozpočtové a příspěvkové.

Za účelem naplnění cílů, které si autorka v monografii stanovila, chápe mzdu jako multidisciplinární kategorii a jako takovou ji také v práci důsledně posuzuje a hodnotí.

Práce je systematicky rozčleňována do čtyř kapitol a dlouhé řady subkapitol.

Kapitola prvá se zabývá pojmovým vymezením mzdy a jejími funkcemi, a to nejen z hlediska právního, ale i z hlediska ekonomického. Autorka tu přináší originální pohledy na mzdu jako kategorii vytvářející vazbu mezi účastníky pracovněprávních vztahů, na vlastnosti, které by měl mít vnitřní systém odměňování, aby byl schopen vytvořit optimální vazbu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Pozornost je v této kapitole věnována funkcím mzdy, které jsou tu vymezovány jako funkce obecné, odpovídající funkcím pracovního práva, tak funkce zvláštní, které přísluší mzdě samotné jako samostatnému ucelenému systému pracovního práva.

Následující druhá kapitola je věnována společenským a právním východiskům právní úpravy odměňování. Tato pasáž obsahuje řadu cenných postřehů, úvah a hodnocení materiálních pramenů současné právní úpravy problematiky odměňování. Poukazuje tu na rozdílné právní přístupy k odměňování (v podnikatelské a nepodnikatelské sféře) kriticky hodnotí tuto existující dvoukolejnost.

Třetí část práce, kterou lze bez nadsázky označit za stěžejní, nese název „Základní principy současné právní úpravy odměňování". Autorka podrobně, se znalostí věci, na vysoké odborné úrovni zkoumá jednotlivé principy ovlivňující právní úpravu odměňování. Za jeden ze základních principů odměňování v současné právní úpravě považuje princip dvojího systému právní úpravy (v podnikatelské a nepodnikatelské sféře). Dále v této souvislosti poukazuje na existenci kategorií zaměstnanců, kteří se pohybují mezi oběma systémy odměňování. Zaměstnavatele, kteří shora uvedené zaměstnance zaměstnávají nazývá zaměstnavateli na rozhraní právního režimu odměňování a poukazuje na úskalí, která tato skutečnost v aplikační praxi přisluší. Pozornost věnuje smluvnímu principu odměňování, principu práva státu na mzdové regulační opatření, principu spravedlivé odměny za vykonanou práci a konečně principu ochrany mzdy.

Ve čtvrté kapitole práce se čtenář seznámí s problematikou aplikace principů odměňování závislé práce v platné právní úpravě. Na tomto místě je ale nezbytné konstatovat, že název této kapitoly plně neodpovídá jejímu obsahu. Uvedený obsah totiž ve značné míře překračuje to, co by bylo možno na první pohled od řečeného názvu očekávat. Jedná se o vysoce erudovaný teoretický přístup k otázkám mzdy a ostatních plnění poskytovaných podle zákona o mzdě zaměstnavatelem v souvislosti s pracovněprávními vztahy, součástí této kapitoly práce jsou teoretické pohledy na otázky minimální mzdy, srážek ze mzdy, základních zásad úpravy platových poměrů zaměstnanců a průměrného výdělku pro pracovněprávní účely. Stranou tu nezůstaly ani dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

S celkovými obecnými závěry práce se autor této recenze ztotožňuje plně tak, jako s těmi, které byly v monografii vyslovovány průběžně v jejích jednotlivých částech.

Co říci závěrem? Zopakovat to, co už bylo řečeno na začátku, totiž, že se jedná o teoretickou práci, která nejen zásadně obohacuje teoretický výzkum právní problematiky odměňování závislé práce, ale je současně i přínosem pro aplikační praxi.

Antonín Kanda: Kupní smlouva v mezinárodním obchodním styku. Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží.

Linde Praha, a.s., 1999, 307 stran, ISBN 80-7201-183-9

Jan Hurdík

A. Nakladatelství Linde Praha vydalo jako svou v pořadí 283. publikaci monografii významného českého civilisty a špičkového odborníka v oboru mezinárodního práva soukromého, Prof. JUDr. Antonína Kandy, DrSc., věnovanou institutu mezinárodní kupní smlouvy. Vydání práce zaměřené k tomuto tématu je nesporně samo o sobě záslužný počin: mezinárodní směna zboží vstupuje spolu s nezvratným procesem ekonomické globalizace stále intenzivněji do každodenních hospodářských vztahů jako jejich samozřejmá realita. Tím nabývají nového významu i právní instituty a jejich právní úprava, které sice existují, nyní však nacházejí novou dynamiku svého uplatnění.

Jedním z takových institutů a jejich právních úprav je i smlouva o mezinárodní koupi zboží se svou mezinárodně právní úpravou provedenou Úmluvou OSN o mezinárodní koupi zboží, přijatou na diplomatické konferenci ve Vídni v roce 1980, a již dříve, v roce 1974 na diplomatické konferenci v New Yorku přijatá Úmluva o promlčení při mezinárodní koupi zboží. Obě úmluvy byly ratifikovány naší republikou a publikovány ve Sbírce zákonů, a to Úmluva o promlčení při mezinárodní koupi zboží pod č. 123/1988 Sb. a Úmluva o smlouvách o mezinárodní koupi zboží pod č. 160/1991 Sb. Obě úmluvy se tak staly významnou součástí vnitrostátního českého soukromého práva, a nejen to: obě jsou – za splnění podmínek objektivně stanovených smlouvami – závazně aplikovatelné na jimi regulované právní vztahy. Na druhé straně však strany mohou vyloučit použití Úmluvy o smlouvách o mezinárodní koupi zboží, případně – s výjimkou čl. 12 – kterékoli ustanovení Úmluvy zrušit nebo změnit.

Tyto všechny skutečnosti zdůrazňují nutnost znalosti jak citovaných úmluv, tak jejich obecnějších právních souvislostí a praktických otázek jejich aplikace nejširším spektrem právníků jakkoli svou činností spjatých s mezinárodním obchodem, obchodníků, ale i studentů práv, zahraničního obchodu a dalších. Jim všem je publikace určena a – vzhledem ke svým odborným i didaktickým kvalitám – je zcela způsobilá splnit jejich očekávání.

B. Monografie je členěna do deseti základních částí, orientovaných na hlavní instituty Úmluvy o smlouvách o mezinárodní kupi zboží. Pojmem základním – mezinárodní kupní smlouva – se zabývá část první. Autor zdůrazňuje, že jako kritérium pojmu mezinárodní kupní smlouva zvolili její tvůrci obecné subjektivní kritérium, které považuje za předmět své působnosti kupní smlouvu uzavřenou mezi stranami, které mají místa podnikání v různých státech (čl. 1 odst. 1 Úmluvy). Část druhá práce obecně charakterizuje Úmluvu o smlouvách o mezinárodní koupi zboží a zabývá se její aplikovatelností a vztahem ke standardním obchodním podmínkám EHK OSN a Mezinárodním vykládacím pravidlům (INCOTERMS), jakož i k zásadám mezinárodních obchodních smluv, včetně úpravy kupní smlouvy s mezinárodním prvkem v českém právním řádu. Část třetí až devátá s přehledem a systematicky analyzuje jednotlivé prvky a fáze realizace mezinárodní kupní smlouvy: náležitosti smlouvy, proces jejího uzavření, obsah mezinárodní kupní smlouvy (práva a povinnosti prodávajícího a kupujícího) přechod nebezpečí škody na zboží, právní následky porušení smluvních povinností (odstoupení od smlouvy jako sankce, odpovědnost za škodu), jakož i následky nemožnosti plnění či zmaření účelu smlouvy.

Desátá část práce se věnuje možnosti uplatnění výhrad, časové působnosti Vídeňské úmluvy, její vypověditelnosti a vztahu k jiným úmluvám, jak jsou obsaženy v závěrečných ustanoveních Úmluvy.

Práce je vybavena bohatým a strukturovaným přehledem literatury a obsahuje rovněž texty obou Úmluv v jazyce českém, anglickém a francouzském.

C. Monografie profesora Kandy není klasickým komentářovým dílem, ačkoli se do značné míry systematikou Vídeňské úmluvy řídí. Její obsah a rozsah překračuje rámec komentáře a představuje dílo systematicky komplexní a myšlenkově koherentní, didakticky vytříbené, vysoce odborné a přitom svým podáním a stylem přístupné nejen právnické veřejnosti. V tomto smyslu se práce jistě stane vítaným průvodcem (nejen) řady osob činných v mezinárodním obchodním styku a cenným přírůstkem mnohé knihovny.

Jan Holzer ed.: Komustické strany v postsovětských stranicko – politických soustavách

Mezinárodní politologický ústav, Brno 2000, 152 stran

Martin Fedorko

Oblast postsovětských politických systémů je českou politickou vědou doposud velmi málo zmapována. O to více lze toto tvrzení aplikovat na subsystém stranickopolitický. Tato nezmapovanost však v sobě skrývá mnohá nebezpečí – jedním z nich je volný prostor k bádání a následnému publikování pro kohokoli, kdo je ochoten se uvedenou problematikou zabývat. Malá konkurence s sebou může nést i nižší kvalitu – toto tvrzení však již na recenzovanou publikaci uplatnit nelze.

Kniha je rozdělena do sedmi částí, první a druhá je vypracována editorem, který kromě úvodu předkládá i teoretickou studii „Exkomunistické strany v postsovětských stranickopolitických soustavách. Několik terminologických a klasifikačních postřehů". Další části jsou již věnovány jednotlivým exkomunistickým stranám v postsovětském prostoru, a to v následujícím pořadí: Rusko, Ukrajina, Bělorusko, Estonsko, Lotyšsko. Tyto příspěvky jsou zpracovány studenty politologie na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

Výše naznačená absence českojazyčných zdrojů je opravdu markantní, a právě kvůli uvedenému nedostatku relevantních pramenů (bohužel nejen českojazyčných) se jednotlivé příspěvky možná až příliš podrobně zabývají deskripcí celého politického systému popř. celé stranickopolitické soustavy a zcela logicky pak méně místa zbývá na vlastní téma – komunistické strany v těchto stranickopolitických soustavách. Zvolená koncepce, o níž se v úvodu vyjadřuje editor jako o „čistě vstupní datové nabídce", je však zatím jediná možná a plně obhajitelná. S publikací jsou spojeny ještě dvě „koncepční apologetiky" – první: výběr právě exkomunistických stran a druhá: zúžení okruhu zkoumaných států. Obě jsou opět dostatečně zdůvodněny – první: skutečný význam v první polovině devadesátých let neprávem marginalizovaných exkomunistických stran v postsovětském prostoru a druhá: výběr slovanského a baltského areálu z celé oblasti bývalého Sovětského svazu (zde však chybí dostatečné zdůvodnění absence příspěvku věnovaného komunistické straně v Litvě). Vzhledem k výběru pouze dvou uvedených areálů by tedy bylo možné do názvu zařadit slovo „vybraný". Celý název, který by pak zněl „Komunistické strany ve vybraných postsovětských stranickopolitických soustavách", by ale byl příliš dlouhý a předjímal by to, co je dostatečně vysvětleno uvnitř samotné knihy.

Teoretická kapitola J. Holzera je výborným metodologickým úvodem do zpracovávané problematiky. Jestliže Holzerův styl působí místy až příliš literárně (ve smyslu hry se slovy), jedná se jen o prvoplánový dojem. Tato „metoda" přináší mnohá řešení a nejde jen o styl „sám pro sebe". Je doslova nabitý informacemi, navíc na mnoha místech umožňuje omezit nejednoznačnost typickou pro společenské vědy. Jako příklad výsledku editorova stylu je možné uvést jím vytvořenou dichotomii „exkomunistický" a „postkomunistický".

Typickým rysem studií podobné koncepce je nevyrovnanost jednotlivých příspěvků, u této publikace nejsou rozdíly tak markantní, přesto jsou zřetelné, na horní bod tohoto kvalitativního kontinua je možné umístit práce věnované Bělorusku, Estonsku a Lotyšsku. Některým příspěvkům lze z hlediska formálního či obsahového něco vytknout, to však nezpochybňuje jejich celkovou kvalitu.

V případě příspěvku „Komunistická strana Ruské federace" se jedná o následující nedostatky: nevyužití ruskojazyčných pramenů, nešťastná a matoucí formulace o zrušení komunistické strany, která vytváří dojem zrušení nikoli Komunistické strany Sovětského svazu (KPSS), ale nově založené Ruské komunistické strany (RKP). Další zavádějící formulací je tvrzení o založení politického uskupení Jednota (Edinstvo) s cílem podpořit V. Putina „v prezidentských volbách v březnu 2000", lze pochybovat o tom, zda byly prezidentské volby v té době, resp. s tak dlouhodobou perspektivou připravovány právě na březen roku 2000. U práce „Komunistická strana Ukrajiny" lze vytknout použití označení „Nejvyšší rada" (tak autorka přeložila název „Nejvyšší sovět"). Neměl by pak být v této logice překládán oficiální název svazové Ukrajiny jako „Ukrajinská socialistická republika rad"? A nakonec u příspěvku „Komunistické strany v Bělorusku" jde pouze o autorovo sporné konstatování týkající se KPSS: „pozice ne zcela šťastně označovaná jako konzervativní". Nehledě na osobní politickou orientaci musím upozornit, že právě v sovětském prostředí a v tomto kontextu je použití termínu konzervativní zcela obvyklé. Zároveň je vhodné uvést, že pojmu pravice se v rámci Komunistické strany Sovětského svazu používalo pro rigidní, konzervativní křídlo a pojmu levice pro reformní část této politické strany.

Recenzovaná publikace je jednoznačně významným přínosem pro zkoumání postsovětských politických systémů v jejich konsolidační periodě a kromě svých analytických závěrů může sloužit i jako kvalitní informační báze minimálně v prostředí české politické vědy.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

REJSTŘÍK 2000

ÚVODNÍK

Guillaume Gilbert: Úloha a budoucnost Mezinárodního soudního dvora, čís. 2, s. 135

Weinberger Ota: Za hlasem intelektuálního svědomí, čís. 3, s. 273

ČLÁNKY

Filip Jan: Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém, čís. 4, s. 403

Grúň Lubomír: Problematika dvojitého medzinárodného zdanenia s prihliadnutím na podmienky v Slovenskej republike, čís. 4, s. 424

Honcová Radka: Právní úprava odpovědnosti za výrobek v České republice – úvahy de lege ferenda, čís. 1, s. 34

Horník Jiří: Přepravní dokumenty v mezinárodní letecké přepravě, čís. 2, s. 165

Hungr Pavel: Literární konzum jako zdroj právních informací, čís. 4, s. 432

Hurdík Jan: Pojem osoba a geneze jeho obsahu jako základ konstrukce osob v právním smyslu, čís. 3, s. 306

Janda Ivo: Rozbor klíčových institutů mezinárodního práva trestního na pozadí kauzy Pinochet, čís. 1, s. 15

Jílek Dalibor: O souvislostech práva příslušníka menšiny vyjádřit, uchovat a rozvíjet vlastní totožnost v normové tkáni Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin z roku 1995, čís. 4, s. 420

Jílek Dalibor: Vzývání multikulturní výchovy aneb o normativních podnětech Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, čís. 3, s. 292

Kotásek Josef: Směnečný podindosament z pohledu dlužníka, čís. 1, s. 29

Kysela Jan: Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy, čís. 2, s. 149

Kysela Jan: Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné, čís. 4, s. 412

Machalová Tatiana: Právní filozofie nebo filozofie práva?, čís. 2, s. 181

Mrkývka Petr: Právo koruny české, čís. 2, s. 190

Pospíšil Ivo: Národnostní menšiny a modely menšinové reprezentace, čís. 3, s. 295

Průcha Petr: Postup při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v podmínkách orgánů územní správy, čís. 1, s. 43

Scheu Harald Christian: Význam kolektivních práv a perspektivy jejich uplatnění, čís. 1, s. 4

Skulová Soňa: K postupu reformy veřejné správy v České republice, čís. 2, s. 159

Součková Jitka: Problematika postavení a volby soudců Spolkového ústavního soudu ve Spolkové republice Německo, čís. 2, s. 177

Šimíček Vojtěch: Novela zákona o politických stranách v oblasti financování, čís. 3, s. 284

Šmihula Daniel: Nové subjekty ohrozujúce ľudské práva, čís. 4, s. 439

Telec Ivo: Cybersquatting formou neoprávněného útoku na název obce prostřednictvím doménového označení, čís. 3, s. 314

Vanheule Dirk: The Principle of Non–Refoulement in the 1951 Geneva Refugee Convention and Contemporary Asylum Practice, čís. 2, s. 139

Židlická Michaela: Jednatelství bez příkazu jako specifický důvod vzniku závazku, čís. 3, s. 324

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Adámková Kateřina: Právní postavení církví a náboženských společností de lege lata, čís. 2, s. 216

Borkovec Aleš: Majetek a jeho zdroje podle obchodního zákoníku a účetních předpisů, čís. 3, s. 358

Chyba Jaroslav: Logická podstata argumentace a limine, čís. 1, s. 76

Dlabalová Eva: Smlouva o prodeji podniku versus zákaz přenosu daňové povinnosti, čís. 3, s. 339

Drgonec Ján: Právo na súkromie podľa Ústavy Slovenskej republiky, čís. 2, s. 203

Filip Jan: Poznámka k úvaze o rušení neústavního zákona, čís. 1, s. 57

Kadečka Stanislav: Samosprávná normotvorba obcí – pohledy do sousedství, čís. 3, s. 351

Kalvodová Věra: K diferenciaci výkonu trestu odnětí svobody dle nové právní úpravy, čís. 2, s. 213

Kotásek Josef: Indosace směnky a vyloučení námitek směnečného dlužníka, čís. 3, s. 342

Křepelka Filip: Úvaha o postupu Ústavního soudu při rušení neústavního ustanovení zákona, čís. 1, s. 52

Matyášek Patrik: Poslední vývoj právní úpravy zákazu sexuálního obtěžování v pracovněprávních vztazích, čís. 4, s. 445

Mazanec Michal: K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví, čís. 2, s. 225

Pařízková Ivana: Daň z přidané hodnoty, čís. 1, s. 60

Pařízková Ivana: Daň z příjmů fyzických osob, čís. 2, s. 234

Pekárek Milan: Postavení a úloha institutu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v systému právních prostředků používaných k ochraně životního prostředí v ČR, čís. 3, s. 327

Telec Ivo: Některé právní otázky České tiskové kanceláře, čís. 1, s. 68

Schillerová Alena: Řízení vyměřovací v daňovém řízení, čís. 4, s. 449

Svoboda Petr: Finanční úřady, jejich organizační členění a náplň činnosti jednotlivých útvarů, čís. 4, s. 461

Zwettlerová Ingrid: Mezinárodněprávní aspekty kontroly řádného průběhu voleb, čís. 3, s. 332

POLEMIKA

Filip Jan: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů, čís. 2, s. 245

Koudelka Zdeněk: K diskuzi o změně volebního systému, čís. 2, s. 241

HISTORIE A SOUČASNOST

Chovanec Jaroslav: Ústavný súd Českej a Slovenskej federatívnej republiky podľa ústavného zákona o československej federácii, čís. 2, s. 250

Vojáček Ladislav: Slovenská národní rada a začleňování Slovenska do československého státu v letech 1918–1919, čís. 4, s. 473

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Červenka Jaroslav, Miroslav Jurman: Imperativní normy z pohledu právního vývoje v evropských zemích, čís. 4, s. 482

Holešínský Petr, Hladký Jan: Druhy exekuce ve vzájemném srovnání, čís. 3, s. 379

Košík Petr: Registrační povinnost daňových subjektů, čís. 1, s. 84

Lavický Petr: Kategorie vůle a její uplatnění v soukromém právu, čís. 3, s. 361

Tyl Tomáš: Spravedlnost a právo v předkřesťanských civilizacích, čís. 4, s. 490

Vacík Milan: Nové formy zaměstnanecké reprezentace, čís. 3, s. 366

Vacík Milan: Tripartita komparativní optikou, čís. 1, s. 78

Zerzánová Dana: Právní a morální aspekty eutanázie, čís. 3, s. 372

AKTUÁLNĚ O LITERATUŘE

(Přehled vydaných publikací z edičního plánu PrF MU Brno v roce 2000)

UČEBNICE

- Týč, V.: Evropská unie a její právo pro začátečníky
  2. vydání, 67 s., 38 Kč
- Šedová, M.: Les droits de l'home. Dossier de textes, documents et exercises (Francouzština pro právníky)
  (v tisku) 1. vydání
- Šrámková, E.: Komendium zum asylrecht ausländerrecht und zum schutz der Menschenrechte (Němčina pro právníky)
  (v tisku) 1. vydání
- Vágner, I.: Management z pohledu všeobecného a celostního
  1. vydání, 330 s., 328 Kč
- Hurdík, J.: Právnické osoby
  1. vydání, 170 s., 267 Kč
- Marečková, M.: Přehled pomocných věd historických
  1. vydání, 316 s., 240 Kč
- Hrušáková, M., Králíčková, Z.: Rodinné právo. Příklady k řešení
  1. vydání, 160 s., 130 Kč
- Galvas, M.: Sociální zabezpečení
  1. vydání, 240 s., 220 Kč
- Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo. Procesní část
  3. doplněné vydání, 263 s., 230 Kč
- Kroupa, J. a kol.: Soudobé ústavní systémy
  (v tisku) 2. vydání
- Nett, A. a kol.: Trestní právo procesní
  1. vydání, 381 s., 325 Kč
- Machalová, T., Rázková, R.: Vybrané texty z dějin právní filozofie
  1. vydání, 222 s., 165 Kč
- Kelsen, H.: Všeobecná teorie norem (české vydání)
  1. vydání, 471 s., 252 Kč
- Pekárek, K. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související
  1. vydání, 321 s., 265 Kč

MONOGRAFIE, SBORNÍKY, ROČENKY

- Editor: Průcha, P.: Aktuální otázky reformy veřejné správy
  1. vydání, 180 s., 165 Kč
- Židlická, M.: Kauce při hrozící škodě v římském právu
  1. vydání, 120 s., 258 Kč
- Macur, J.: Kompenzace informačního deficitu procesní strany v civilním soudním sporu
  1. vydání, 251 s., 390 Kč
- Editor: Kuchta, J.: Koncepce nové kodifikace trestního práva hmotného České republiky
  1. vydání, 257 s., 190 Kč
- Honcová, R.: Odpovědnost za výrobek
  1. vydání, 274 s., 420 Kč
- Hajn, P.: Soutěžní chování a právo proti nekalé soutěži
  1. vydání, 330 s., 363 Kč
- Juráková, I.: Trestněprávní postih toxikomanů
  1. vydání, 177 s., 250 Kč
- Havlan, P.: Vlastnictví státu
  1. vydání, 230 s., 445 Kč
- Hrabcová, D.: Východiska a principy odměňování závislé práce v České republice
  1. vydání, 132 s., 154 Kč

AUTOŘI

Jaroslav Červenka student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Martin Fedorko Fakulta sociálních studií a Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, Brno

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

doc. JUDr. Lubomír Grúň, CSc. Katedra obchodního, hospodářského a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Komenského, Bratislava, Slovenská republika

Doc. JUDr. Pavel Hungr, CSc. Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Doc. JUDr. Jan Hurdík, CSc. Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

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

Miroslav Jurman student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Marie Košutová Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

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

Mgr. Jan Kysela Komise Senátu pro Ústavu ČR PrF UK Praha

JUDr. Patrik Matyášek, Ph.D. Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

JUDr. Alena Schillerová, Ph.D. Finanční úřad Brno-venkov

Mgr. Ing. Petr Svoboda, Ph.D. Finanční úřad Brno-venkov

Mgr. Marie Šedová Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

MUDr. Daniel Šmihula student Právnické fakulty Univerzity Komenského, Bratislava, Slovenská republika

PhDr. Radoslava Šopovová Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

Tomáš Tyl student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

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

JUDr. Renata Veselá, Ph.D. Katedra dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

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

JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc. Katedra pracovního práva Právnické fakulty Západočeské univerzity, Plzeň

POKYNY PRO AUTORY

Rukopisy redakci zasílejte ve dvou vyhotoveních a na disketě (nejlépe v textovém editoru T602). – Je třeba, aby rozsah rukopisu nepřesahoval 20 normostran. – Pod název článku uvádějte jméno, příjmení autora, k článku připojte krátkou informaci o autorovi (titul, pracoviště a rodné číslo). – Ke každému článku je třeba připojit krátké 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.

- **Vlček, E., Schelle, K.: Právní dějiny III. Státy střední a východní Evropy**
  učebnice, 1.vydání 1998, 432 str., 399 Kč
- **Hurdík, J.: Právnické osoby**
  monografie, 1.vydání 2000, 170 str., 267 Kč
- **Pekárek, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2.díl**
  učebnice, 1.vydání 1998, 329 str., 225 Kč
- **Pekárek, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. díl**
  učebnice, 1.vydání 1998, 332 str., 234 Kč
- **Marečková, M.: Přehled pomocných věd historických**
  učebnice, 1.vydání 2000, 316 str., 240 Kč
- **Houbová, D. a kolektiv: Psychologie pro právníky**
  učebnice, 2.doplněné vydání 1998, 235 str., 193 Kč
- **editor: Průchová, I.: Restituce podle zákona o půdě**
  sborník, 1.vydání 1999, 93 str., 74 Kč
- **Galvas, M., Gregorová, Z.: Sbírka příkladů z pracovního práva a práva sociálního zabezpečení**
  učebnice, 1.vydání 1999, 78 str., 74 Kč
- **Urbanová, M.: Sociální kontrola a právo**
  učebnice, 1.vydání 1998, 128 str., 126 Kč
- **Galvas, M., Gregorová, Z.: Sociální zabezpečení**
  učebnice, 1.vydání 2000, 240 str., 220 Kč
- **Marek, K.: Smluvní typy druhé hlavy třetí části obchodního zákoníku**
  monografie, 2.doplněné vydání 1998, 344 str., 350 Kč
- **Hajn, P.: Soutěžní chování a právo proti nekalé soutěži**
  monografie, 1.vydání 2000, 330 str., 633 Kč
- **Průcha, P.: Správní právo (obecná část)**
  učebnice, 3.přepracované vydání 1998, 310 str., 246 Kč
- **Skulová, S. a kol.: Správní právo. Zvláštní část**
  učebnice, 3.doplněné vydání 1999, 281 str., 245 Kč
- **Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo. Procesní část**
  učebnice, 3.doplněné vydání 2000, 263 str., 230 Kč
- **Pokorná, J.: Subjekty obchodního práva**
  monografie, dotisk 1.vydání 1998, 380 str., 316 Kč
- **Kratochvíl, V. a kolektiv: Trestní právo hmotné, obecná část**
  učebnice, dotisk 2.doplněného vydání 1999, 362 str., 325 Kč
- **Juráková, I.: Trestněprávní postih toxikomanů**
  monografie, 1.vydání 1999, 177 str., 250 Kč
- **Machalová, T.: Úvod do právní filozofie (Základní pojmy) I. díl**
  učebnice, 1.vydání 1998, 164 str., 155 Kč
- **Kelsen, H.: Všeobecná teorie norem (překlad M. Kubín)**
  monografie, 1.vydání 2000, 471 str., 252 Kč
- **editor: Týč, V., Fiala, J.: Výuka práva na počátku 21. století**
  sborník, 1.vydání 1999, 120 str., 145 Kč
- **Filip, J.: Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR**
  učebnice, 3.doplněné vydání 1999, 536 str., 499 Kč
- **Hurdík, J.: Úvod do soukromého práva**
  učebnice, 1.vydání 1998, 144 str., 105 Kč
- **Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva**
  monografie, 1.vydání 1998, 470 str., 499 Kč
- **Holoubková, J. a kol.: Základy soudní psychiatrie a psychologie**
  učebnice, 1.vydání 1999, 98 str., 95 Kč
- **Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění.**
  učebnice, 1.vydání 2000, 321 str., 265 Kč

Připravujeme do tisku

- **Kroupa, J. a kol.: Soudobé ústavní systémy**
  učebnice, 2. doplněné vydání 2000, ca 240 str.

- **Macur, J.: Postmodernismus a zjišťování skutkového stavu v civilním soudním řízení**
  monografie, 1. vydání 2001, ca 205 str.

- **Šedová, M.: LES DROITS DE L'HOMME (Dossier de textes, documents et exercices)**
  učebnice, 1. vydání 2001, ca 100 str.

- **Šrámková, E.: Kompendium zum Asylrecht, Ausländerrecht und zum Schutz der Menschenrechte**
  učebnice, 1. vydání 2001, ca 70 str.

Tituly lze objednat na adrese :

Vzdělávací a ediční středisko
Právnická fakulta MU Brno
Veveří 70, 611 80 Brno

tel.: 05 / 41 559 323
05 / 41 559 322
fax: 05 / 41 559 322