

1999

III.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA
V BRNĚ

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 Brno v roce 1998 a 1999

- **Blažek, J., Uklein, J.: Bankovníctví**
učebnice, 1.vydání 1998, 180 str., 105 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, 1.vydání 1998, 62 str., 35 Kč
- **Píchová, I.: K některým aktuálním problémům vzniku pracovního poměru v teorii a praxi**
monografie, 1.vydání 1998, 217 str., 259 Kč
- **edítor: Průcha, P.: K normotvorné pravomoci obcí**
sborník, 1.vydání 1998, 160 str., 125 Kč
- **Pekárek, M.: Majetková účast občanů v družstvech a její právní aspekty**
monografie, 1.vydání 1999, 234 str., 260 Kč
- **Rozehnalová, N.: Mezinárodní právo obchodní. II. Díl. Řešení sporů**
učebnice, 2.přepracované vydání 1999, 182 str., 164 Kč
- **Jančářová, I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky.**
monografie, 1.vydání 1998, 188 str., 245 Kč
- **Židlická, M.: NEGOTIORUM GESTIO**
monografie, 1.vydání 1998, 155 str., 182 Kč
- **Dudová, J.: Některé právní aspekty ochrany zdraví spotřebitele**
monografie, 1.vydání 1998, 173 str., 225 Kč
- **Fiala, J. a kolektiv: Občanské právo hmotné**
učebnice, 2.doplňené vydání 1998, 404 str., 359 Kč
- **Koudelka, Z.: Obecně závazné vyhlášky**
monografie, 1.vydání 1998, 130 str., 148 Kč
- **Bejček, J.: Obchodní závazky**
monografie, dotisk 2.vydání 1998, 366 str., 221 Kč
- **Pokorná, J.: Obchodní společnosti - judikatura a literatura**
nelepená vazba, 1.vydání 1999, 357 str., 315 Kč
- **Průchová, I., Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu**
monografie, 1.vydání 1998, 186 str., 259 Kč
- **edítor: 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

Časopis pro právní vědu a praxi

Ročník VII, číslo 3/1999

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 září 1999

Vychází 4x ročně, předplatné na rok 1999 – 356,- Kč

Cena jednoho čísla – 63,- Kč

ISSN 1210 – 9126

ČLÁNKY

- Dalibor Jílek:** Uprchlíctví v České republice v legislativních a migračních souvislostech (1. část) 214
Ján Drgonec: Amnestia v slovenskej právnej teórii a praxi 222
Krzysztof Skotnicki: Senát v Polsku jako druhá komora parlamentu 232
Jítka Součková: Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo aneb kolik stojí demokracie? 237
Soňa Skulová: Některé aspekty přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví 244
Ivana Pařízková: Odpovědnost v celním právu .. 251
Jana Zezulová: Systém trestní justice nad mladistvými v Rakousku 260
Claudius Messner: Žádná zvláštní procedura pro mladistvé? 262
Věra Kalvodová: Trestněprávní sankční systémy v mezinárodním srovnání 271

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

- Petr Mrkývka:** Evropský základ územní samosprávy 277

- Miroslav Nováček:** Daňové úniky jako společenský jev 281
Josef Kotásek: Blankosměnka z pohledu dlužníka 284
Milan Vacík: Stávka v zrcadle české judikatury .. 290
Ivo Telec: Veřejné pranýřování dlužníků 293

INFORMACE

- Vojtěch Šimíček:** Politické systémy Slovenské republiky a Polské republiky 295
Martina Urbanová, Karin Kuhnová: Totalitarismus ve XX. století – Československé zkušenosti 296
Renata Vlčková: Konference „Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy“ na Právnické fakultě Karlovy univerzity 298

RECENZE

- Jan Filip:** Rozhodovací činnost Ústavního soudu Slovenskej republiky 1993–1997 298
Jan Hurdík: Podstawy prawa cywilnego i handlowego 301

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.

ČLÁNKY

Uprchlíctví v České republice v legislativních a migračních souvislostech

(1. část)

Dalibor Jílek

1. Země intenzivního tranzitního pohybu

V totalitní éře, trvající v Československu přes 40 let, získala svoboda pohybu velmi omezený a extrémně karikovaný obsah. Po společenském zvratu v roce 1989 se v reakci na minulý politický systém prosazuje liberalismus, jenž mnohdy (a to ve zjednodušeném pojetí) chápe svobodu ve smyslu nezávislosti individua na vměšování druhých, ať už vystupují v podobě vlády, korporací či soukromých osob.¹ Negativní pojetí svobody se prosadilo i ve vztahu k přeshraničnímu pohybu osob na začátku nového politického a ekonomického řádu. Jedinec měl být vskutku osvobozen od vměšování. Principiálním požadavkem a podmínkou volnosti se stalo odstranění vnějších fyzických nebo právních překážek. Filosoficky vzato, šlo o návrat k Benthamovi.²

V politické realitě symbolizovalo takové desideratum odstraňování fyzických překážek na státních hranicích. Destrukce „železné opony“ na západní hranici neměla prostý, jediný smysl či poselství, ale naopak naznačovala pluralitu sociálních konotací.

1.1 MINULOST ÚSTAVNĚ PRÁVNÍHO VAKUA

Právním výrazem změny se stala Listina základ-

ních práv a svobod, přijatá Federálním shromážděním v roce 1991, jež sice nebyla označena jako ústavní zákon, což byl výslovný (byť problematický) úmysl zákonodárce.³ Listinu uvedl do československého právního řádu ústavní zákon č. 23/1991 Sb., čímž byl zdůrazněn její substanciální význam. Po rozpadu ČSFR byla Listina vázána podle čl. 3 Ústavy do ústavního pořádku, nikoli však do tohoto základního zákona.

Listina zahrnuje mezi základní lidská práva a svobody (hlava druhá, oddíl první) svobodu pohybu, čímž zaplnila ústavně právní vakuum a také určila její význam⁴, i když v teorii a praxi téměř chyběla i chybí kritéria rozlišování důležitosti práv člověka.⁵ V mezinárodní praxi se objevovaly diskvalifikující názory, že svoboda pohybu nebyla základním právem.⁶ Podle jiného mínění svoboda pohybu zakládá důležité právo člověka, které se stalo esenciální součástí práva na osobní svobodu. V kontextu mezinárodního práva byla ovšem svoboda pohybu zpravidla zařazena mezi derogovatelná práva během mimořádné situace,⁷ čímž se tato pozoruhodná rozepře úplně neřeší.

Zařazení svobody pohybu mezi základní práva člověka může být podloženo několika možnými vysvětleními. Předně ústavní listina z roku 1920,

* V předkládané studii bylo využito statistických údajů, které byly zpracovány Odborem pro uprchlíky a integraci cizinců a Ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Ministerstva vnitra ČR. Chtěl bych vyjádřit velký dík pracovníkům, které mi byly během psaní studie nápomocny. Současně bych chtěl ocenit jejich nezměrnou vstřícnost a ochotu.

¹ Srov. CH. TAYLOR, Omyl negativní svobody. Filosofický časopis, 1995, č. 5, str. 795, CH. TAYLOR, Whats Wrong with Negative Liberty. In: The Idea of Freedom, Oxford, 1979, str. 175–178.

² Srov. I. BERLIN, Four Essays of Liberty. Londýn, 1969, str. 118–172.

³ J. FILIP, Ústavní právo České republiky. Brno, 1997, I. díl, str. 96.

⁴ J. FILIP, op. cit. pod 3), str. 96.

⁵ Srov. T. MERON: On a Hierarchy of International Human Rights. American Journal of International Law, 1986, sv. 80, č. 1, str. 22.

⁶ Srov. M.J. BOSSUYT: Guide to the „Travaux préparatoire of the International Covenant on Civil and Political Rights“. Dordrecht – Boston – Lancaster, 1987, str. 53.

⁷ Srov. např. čl. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966.

ani Ústavy z let 1948 a 1960 tuto svobodu výslovně neuváděly.⁸ Proto mohla být pocíťována naléhavá legislativní potřeba formulovat součást osobní svobody jedince jako základní lidské právo. Kromě toho uplatňování svobody pohybu nabylo v minulosti zjevně patologického charakteru a demonstrovalo násilně uzavřenou společnost. Nadto regulace svobody pohybu byla imanentní částí mezinárodně právních instrumentů.

Prolog čl. 14 Listiny výstižně konstatuje, že svoboda pohybu a pobytu je zaručena. Listina uznává přirozenou existenci volnosti pohybu, aniž výslovně určuje nositele svobody a adresáta závazku. Avšak svoboda pohybu či pobytu nemůže být oddělena od svého beneficiáře, kterým je bezvýhradně jedinec v individualizovaném pojetí lidských práv. V důsledku zaručení svobody pohybu má jedinec takové právo pod svojí kontrolou,⁹ užívá ho a může se ho domáhat bezprostředně, nikoli prostřednictvím zákonů, které by toto ustanovení prováděly,¹⁰ byť formulace má zjevně reflexivní tvar.

Obrat „zaručena“ představuje nepochybnou kvintesenci odstavce. Jeho sémantické prozkoumávání odhaluje zesílenou aktivní složku, dle níž adresát povinnosti čili stát odstraňuje takové fyzické či právní překážky, které se jeví být zbytečnými. Systematické čtení ustanovení nemůže odhlédnout od třetího odstavce, který dovoluje omezení svobody pohybu. Restrikce svobody pohybu je však umožněna pouze ve věcném rozsahu a je zásadně výjimečným „únikem“. Ustanovení podmiňuje trvalé nebo přechodné zásahy do svobody pohybu imperativem nevyhnutelnosti, přičemž tuto absolutizovanou nutnost spojuje s existencí objektivních důvodů spočívajících v bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochraně zdraví, ochraně práv a svobod druhých a ochraně přírody na vymezených územích. Taxativně uvedené důvody jako dynamicky otevřené a neurčité pojmy sledují zájem celku nebo jinak

popsáno obecné blaho či dobro. Ustanovení nicméně neobrazí prostým způsobem dominanci komunitárního, veřejného zájmu, nýbrž zachycuje i racionální relaci, kdy dobro celku nemůže být bez blaha jedince. Zásah do svobody pohybu totiž nesmí totálně erodovat jeho podstatu a v případě pochybnosti se uplatní maxima „*in dubio pro libertate*“.

Odstavec 3 striktně stanoví zevní formu omezení svobody pohybu: zákon. Listina nepřipouští restrikce na základě podzákonného právního předpisu, jenž požívá nižší právní síly.¹¹

Ustanovení čl. 14 Listiny připisuje právo opustit stát každému jedinci.¹² Personální ambit pravidla sice nerozlišuje mezi občany, cizinci a osobami bez státního občanství, nicméně rozdíl tu panují. Zatímco občan se zdržuje na území státu vždy právoplatně, kdežto jakákoli jiná osoba musí splňovat podmínky vstupu a pobytu.¹³ Odstavec 2 zahrnuje klíčový výraz „oprávněně“, ačkoliv mezinárodní smlouvy o lidských právech v kontextu svobody pohybu používají flexibilnější obrat „právoplatně“, jenž lépe zajišťuje limitované uvážení státu.¹⁴ Obrat „oprávněně“ se spíše váže k hmotně právním požadavkům vnitrostátního právního řádu. Skrze uvedený termín může stát prosazovat svoji migrační politiku a sledovat selektivní cíle a orientace v oblasti svobody pohybu osob.

Odstavec 2 zaručuje občanovi právo opustit svůj domovský stát. Obsah subjektivního oprávnění, jež má občan ve své diskreci, implikuje právo cestovat i emigrovat. Posledně jmenované právo člověka bylo občanům bývalého Československa flagrantně upíráno.¹⁵ Minulé protiprávní akty lze pokládat za hrubé excesy totalitního systému. Snad i z těchto důvodů obsahuje formulace slovo „svobodně“, které by se mohlo zdát být ve smyslu mezinárodně právních dokumentů nadbytečné. Použitý výraz „svobodně“ však může mříť v duchu liberalismu nejen k negativnímu, ale i k pozitivnímu pojetí

⁸ Svoboda pobytu byla naproti tomu stipulována v ústavní listině z roku 1920 v § 108. Ústava z 9. května 1948 obsahovala § 2 o svobodě pobytu, kdežto Ústava z roku 1960 v čl. 31 stanovila, že svoboda pobytu je zaručena.

⁹ Srov. J. DONNELLY, *Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights*. The American Political Science Review, 1982, sv. 76, str.305.

¹⁰ Srov. V. PAVLÍČEK a kol., *Ústava a ústavní řád České republiky*. Komentář. Praha, 2. díl, 1999, str. 154.

¹¹ Srov. V. PAVLÍČEK a kol., op. cit. pod 10), str. 158.

¹² Odstavec 2 čl. 14 zní: Každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České a Slovenské Federativní republiky, má právo svobodně ji opustit.

¹³ Srov. zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky.

¹⁴ Srov. čl. 12 odst.1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2 odst.1 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 22 odst. 1 a 6 Americké úmluvy o lidských právech.

¹⁵ V roce 1951 vstoupil v účinnost zákon č. 69/1951 Sb. o ochraně státních hranic. Během působnosti zákonného předpisu bylo na západní hranici zabito 121 tzv. narušitelů státní hranice. Rozbor tehdejší právní úpravy v některých socialistických zemích podává R. HOFMANN, *Die Ausreisefreiheit nach Völkerrecht und staatlichem Recht*. Berlín – Heidelberg – New York – Londýn – Paříž – Tokio, 1988, str. 239–279, H. HANNUM, *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*. Dordrecht – Boston – Lancaster, 1987, str. 96–105, K. VASAK – S. LISKOFSKY (eds.), *The Right to Leave and to Return*. Papers and Recommendations of the International Colloquium Held in Uppsala, Sweden, 19–21 June 1972.

svobody, k pojetí svobody jako schopnosti jedince uskutečnit své cíle.¹⁶ I tuto liberální složku právo emigrace zřetelně předvídá. Však také odstavec 4 čl. 14 Listiny stanoví, že „občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti“. Další záruku poskytuje čl. 12 odst. 2 Ústavy České republiky, jenž chrání občana před zbavením státního občanství proti jeho vůli. Mikrosystematické i makrosystematické čtení Listiny a Ústavy splétá hmotně právní strukturu ochrany občana, aby bylo zamezeno svévolnému chování státních orgánů.¹⁷

Odstavec 4 přiznává občanovi právo na svobodný vstup na území státu. Normativní sentence důsledně a poznovu zdůrazňuje adjektivum „svobodný“, přičemž tento výraz nemůže být pochopen výhradně ve filistovském pojetí, neboť indikuje negativní i pozitivní pojetí svobody. Odstavec 4 upřednostňuje substantivum „vstup“ před jiným podstatným jménem „návrat“. Vzájemná slovní záměna se rozhodně nemůže uskutečnit,¹⁸ protože extenze tohoto právního pojmu zahrnuje rovněž případy osob, které se narodily v zahraničí (aplikace principu *ius sanguinis*) a nikdy nevstoupily na území domovského státu.

Závěrečný odstavec dovoluje vyhoštění cizince v případech stanovených zákonem. Slovo „vyhoštění“ obvykle značí výkon pravomoci státu, který zajišťuje buď „dobrovolný“, nebo pod hrozbou donucení, anebo nucený odchod cizince z území tohoto státu.¹⁹ Pravomoc tu představuje druh oprávnění státu, jehož původním atributem je uvázení.²⁰ Výkon takové pravomoci ruší reciproční mezinárodní práva a povinnosti, jež jsou založeny mezi rezidenčním a domovským státem v důsledku návratu

takové osoby do země pobytu.²¹

Obecné mezinárodní právo ukládá státům závazek, aby vyhoštění bylo nařízeno v souladu s vnitrostátním právním řádem. Poslední odstavec čl. 14 Listiny restriktivně naplňuje uvedený příkaz, poněvadž stanoví, že cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem. Podle dikce Listiny nelze cizince vyhostit za takové situace, kterou upravuje předpis nižší právní síly v hierarchicky uspořádaném řádu, třebaže by takový předpis byl vydán k provedení zákona, v jeho mezích nebo i na základě zmocnění v zákoně.²² Hmotně právní podmínky správního vyhoštění stipuluje § 16 zák. č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky.

Pravidlo je instruktivním příkladem alternativy, neboť cizinec může být vyhoštěn, splní-li podmínky neoprávněného vstupu nebo neoprávněného pobytu na území.²³ Použitá disjunkce nevylučuje, že zároveň budou splněny oba zákonné požadavky. Interpretované ustanovení bezprostředně obráží jak mezinárodně právní oprávnění právně technickým výrazem „může“, tak i funkci vyhoštění spočívající v ochraně vitálních zájmů teritoriálního státu a jeho veřejného pořádku a bezpečnosti. Přestože význam i rozsah výrazu „veřejný pořádek“ může konstituovat výkladovou nejistotu. Účelová, funkční i systematická interpretace neostrého obratu smysluplně směřuje k výkonu policejní pravomoci.²⁴ Proto vyhoštění patří především do působnosti Ministerstva vnitra, které rovněž zajišťuje výkon expulze.

Podmínky vyhoštění upravuje rovněž trestní zákon.²⁵ Trest vyhoštění může být uložen samostat-

¹⁶ Srov. CH. TAYLOR, op. cit. pod 1), str. 814.

¹⁷ Srov. J.M.M. CHAN, The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend Towards Recognition. Human Rights Law Journal, sv. 12, č. 1-2, str. 8.

¹⁸ E/CN.4/365. Dále M.J. BOSSUYT: op. cit. pod 6), str. 260 a násl. V. PAVLÍČEK a kol. v komentáři k Ústavě takovu záměnu necitlivě učinili.

¹⁹ The word „expulsion“ is commonly used to describe that exercise of State power which secures the removal, either „voluntarily“, under threat of forcible removal, or forcible, of an alien from the territory of a State. G.S. GOODWIN-GILL, The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law. The British Year Book of International Law 1974-1975, Oxford, 1977, str. 55. Evropská komise pro lidská práva vymezila vyhoštění ve srovnání s extradicí „expulsion is the execution of an order to leave the country...“ Decision of the European Commission of Human Rights as to the Admissibility of Application 6242/73, May 27, 1974, Yearbook of the European Convention on Human Rights 1974. Haag, 1976, str. 458, 476-478.

²⁰ Srov. J. SHESTAK, The Jurisprudence of Human Rights. In: Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. 1984, str. 70-71. Citováno dle M. DIXON - R. MCCORQUODALE, Cases and Materials on International Law. Londýn, 1991, str. 166.

²¹ Srov. G.J. GOODWIN-GILL, op. cit. pod 19), str. 154.

²² Srov. V. PAVLÍČEK a kol. op. cit. pod 10), str. 160.

²³ Odstavec 1 § 16 má následující znění: „Cizinec, který neoprávněně vstoupí nebo neoprávněně pobývá na území České republiky, může být vyhoštěn.“

²⁴ Srov. E.-J. DAES, Freedom of the Individual under Law. A Study on the Individuals Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights. New York, 1990, str. 121, S. JAGERSKIOLD, The Freedom of Movement. In: L. HENKIN (ed.), The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights. New York, 1981, str. 172.

²⁵ Srov. trestní zákon č. 140/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

ně nebo vedle jiné trestně právní sankce, vyžadují-li to bezpečnost lidí či majetku, anebo jiný obecný zájem. Podle § 57 trestního zákona nelze uložit jednotlivci, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka.

Cizinecký zákon recipuje pravidlo *non-refoulement*, které ukládá závazek požadující konkrétní chování.²⁶ Uvedenou povinnost nevyhostit nebo nenavrátit jakýmkoli způsobem cizince či bezdomovce formuluje § 18 jako materiální překážku vyhoštění. Jinou překážkou vyhoštění cizince je stanovení trestu smrti zákonem státu, jenž žádá o vydání takového jednotlivce.

Cizinecký zákon upravuje vyhoštění jako unilaterální akt neboli jednostranný výkon diskreční pravomoci ve výlučném zájmu rezidenčního státu. Za legitimní důvody zákon považuje neoprávněný vstup a pobyt, aniž by důsledně specifikoval a diferencoval důvody, jež se váží k veřejnému pořádku či bezpečnosti státu. Zákon rovněž nerozlišuje mezi správním vyhoštěním z přechodného pobytu a expulzí privilegovaného rezidenta požívajícího na území státu trvalý pobyt. Jednotlivá pravidla přímo neobrážejí ani zásadu přiměřenosti mezi činem, jenž narušuje veřejný pořádek nebo bezpečnost státu a uloženou sankcí. V tomto smyslu lze velmi vážně pochybovat o normativní dostatečnosti úpravy expulze i její rozumnosti a spravedlnosti z hlediska vztahu rezidenčního státu a cizince. Nadto analyzovaná pravidla mlčí o temporální stránce aktu expulze. Vyhoštění znemožňuje cizinci vstup na území vyhošťujícího státu. Absence časového trvání vyhoštění směřuje k výkladu, že daný mocenský akt je trvalý. V tomto pojetí se vyhoštění obrací proti strukturované myšlence humanity.²⁷ Život jedince se střetává se spontánními událostmi, které si vy-

nucují umožnění jeho vstupu na území a vyžadují zmírnit tvrdost zákona, jež nemá být absolutně nevyhnutelná (*dura necessitatis*) za všech okolností.

1.2 REORIENTACE VÍZOVÉ POLITIKY

Společenské metamorfozy křísí své symboly zastupující politické směřování a cíle. Diskurzivním symbolem zvratu v roce 1989, jenž zřetelně překročil vnitrostátní rozměr, se stalo rčení „návrat do Evropy“. Konvenční úsloví zrcadlilo přihlášení se k duchovním a morálním hodnotám, jež tvoří evropské nemateriální dědictví,²⁸ jakož i odstranění zevních „bariér“ mezi geograficky spřízněnými státy. Citované rčení je nositelem dalších konotací, jež odhalují povrchnější i hlubší stránky nové politické orientace.

Za překážku těsnějších vazeb mezi evropskými státy v čase, kdy se mj. zohledňuje volnost pohybu obyvatelstva lze považovat vízum, tj. autoritativní povolení, které opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území a vycestování z území rezidenčního státu.²⁹ Vízum zdá se být z úhlu svobody pohybu zřetelnou právní překážkou, z opačného konce může být účinným a legitimním nástrojem kontroly přeshraniční migrace a udržování bezpečnosti státu, jenž ověřuje způsobilost cizince pro přijetí na území státu.³⁰

Společenské a politické změny po roce 1989 zformovaly příznivé podmínky pro usnadnění svobody pohybu. Oboustranná vstřícnost rovněž podnítila uzavření dvoustranných dohod, které takřka nemohly být sjednány v období bipolárního mezinárodního systému.³¹ Explóze bezvízových dohod má vročení 1990. V tomto roce Československo sjednalo 15 mezinárodních instrumentů toho druhu³² Ze sused-

²⁶ Srov. Č. ČEPELKA, Odpovědnost států. Návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy (s komentářem). Praha, 1985, str. 62–66.

²⁷ „In the alien, therefore, man discovered the idea of humanity“. J.H.H. WEILER, Thon Shalt Not Oppress a Stranger (Ex. 23:9): On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals. A Critique. In: Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences. Haag, 1991, str. 249.

²⁸ Preambule a úvodní ustanovení Statutu Rady Evropy jmenuje některé takové hodnoty. Česká republika se stala členským státem na konci června 1993.

²⁹ Srov. rozhodnutí č. 29 o vízové praxi Vídeňské skupiny Rady Evropy ze dne 20. května 1992.

³⁰ Srov. R. PLENDER, International Migration Law. Leyden, 1972, str. 133.

³¹ Srov. výjimečnou Dohodu mezi vládou ČSSR a vládou Finské republiky o zrušení vízové povinnosti (vyhláška č. 41/1975 Sb.).

³² Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Dánska o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 339/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Francouzské republiky o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (sdělení č. 341/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Islandské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 123/1991 Sb. – platnost od 15. července 1990), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Italské republiky o vízových otázkách (sdělení č. 223/1990 Sb.), oboustranné zrušení vízové povinnosti s Lichtenštejnským knížectvím podle čl. 9 Ujednání mezi vládou ČSFR a Švýcarskou spolkovou radou o vzájemném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 395/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou republiky Malta o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (sdělení č. 12/1991 – platnost od 8. října 1990), oboustranné zrušení vízové povinnosti s Monackým knížectvím podle podmínek bezvízové dohody s Francií (usnesení vlády č. 593 ze dne 6. září 1990), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Norského království o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 461/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a Rakouskou spolkovou vládou o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 70/1990 Sb.), oboustranné zrušení vízové povinnosti se San Marinem podle podmínek bezvízové dohody s Itálií (usnesení vlády č. 593 ze dne 6. září 1990), Ujednání o zrušení vízové povinnosti mezi vládou ČSFR a vládou Spolkové republiky Německo (sdělení č. 340/1990 Sb.), Dohoda mezi

ních států byly nejrychleji otevřeny hranice s Rakouskem, a to již od 1. února. Dohoda s Rakouskem však neobsahuje readmisní klauzuli. Značné důležitosti nabylo z hlediska uvolnění pohybu osob ujednání s Německem, jež už prozřívavě obsahuje readmisní závazek znějící na chování.³³ Podle čl. 7 se obě strany zavazují převzít vždy bez formalit své občany, kteří jsou držitelé platného cestovního dokladu. Občané, kteří nejsou držitelé platného cestovního dokladu, podléhají formální readmisi.

Povaha a poloha států, s nimiž Československo uzavřelo bezvízové dohody v roce 1990 vyjadřuje novou politickou strategii i orientaci. Nepochybným potvrzením nové ideologické linie je rozhodnutí československé vlády o jednostranném zrušení vízové povinnosti pro americké občany.³⁴ Právní kvalifikace rozhodnutí může být frustrujícím dilematem z pohledu formální struktury mezinárodního práva, jež je pouze zvolna proměnlivá a spíše rigidní. Rozhodnutí může být hodnoceno jako jednostranný akt samostatné povahy,³⁵ nebo jako tacitní dohoda (*pactum tacitum*).³⁶ Nelze zcela vyloučit, že jednostranné prohlášení má nezávazný charakter. Rozbor takového aktu musí vždy směřovat k subjektivní otázce, zda-li deklarant projevil úmysl být aktem vázán neboli právní vůli, která vyvolává při splnění dalšího požadavku následné účinky.³⁷ Druhá, objektivní podmínka může být nalezena v požadavku dobré víry. Jiný analytický pohled by mohl v rozhodnutí vlády ČSFR spatřovat výslovnou offeru, přitom akceptace tkví v konkludentním chování druhé strany – USA. I tu se prosazuje subjektivní

náhled, protože oferta musí zahrnovat chtění státu být právně zavázán.

Rok 1991 nebyl z hlediska počtu uzavřených bezvízových dohod zdaleka tak plodný. ČSFR sjednala šest dohod.³⁸ V souboru bezvízových dohod se objevují instrumenty sjednané s členskými státy EU a dvěma státy, které dříve patřily jako Československo do tzv. socialistického bloku (Polsko a Rumunsko). Bezvízové dohody s Polskem a Rumunskem reflektují zásadní společenské změny i nový obsah vzájemných vztahů ve sféře svobody pohybu. Okamžikem jejich vstupu v platnost pozbyly závaznosti Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Polské lidové republiky o usnadnění cestovního ruchu občanů obou zemí podepsaná 20. července 1977 a Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Rumunské socialistické republiky o zrušení návratných víz při služebních nebo soukromých cestách a víz průjezdních a Dodatkový protokol z 26. ledna 1968. Podle nových dohod požívají občané smluvních států faktickou výhodu vstupu za účelem pobytu bez víz, přičemž se nesmí jednat o pobyt výdělečný.

Bezvízové dohody bez pochyby ulehčují vstup osob na území, včetně uprchlíků. Zatímco od srpna 1990 do prosince roku 1998 požádalo o přiznání statusu uprchlíka 8 polských občanů,³⁹ v témže období patřily žadatelé pocházející z Rumunska k nejpočetnějším. Ve sledovaném časovém úseku 3301 rumunský občan vstoupil do řízení.⁴⁰ Uprchlíkový status byl přiznán 474 Rumunům,⁴¹ což je statisticky velmi významné číslo, jež vysoce překračuje jiné srov-

vládou ČSFR a vládou Švédska o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 342/1990 Sb.), Ujednání mezi vládou ČSFR a Švýcarskou spolkovou radou o vzájemném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 395/1990 Sb.), oboustranné zrušení vízové povinnosti se Svatým stolcem podle podmínek bezvízové dohody s Itálií (usnesení vlády č. 593 ze dne 6. září 1990) a Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 521/1990 Sb.).

³³ Ujednání bylo sjednáno ve zjednodušené formě (výměnou not) a vstoupilo v platnost 1. července 1990. Občané Spolkové republiky Německo jsou nejpočetnějšími návštěvníky České republiky podle Českého statistického úřadu.

³⁴ Rozhodnutí vlády ČSFR obsahuje zápis z jednání ze dne 4. května 1990. Rozhodnutí bylo sděleno USA nótou č.j. 309.276/90-KO/5 ze dne 17. května 1990 a vstoupilo v platnost od 15. května 1990.

³⁵ Srov. H. NEUHOLD – W. HUMMER – CH. SCHREUER, *Österreichisches Handbuch des Völkerrecht*. Vídeň, 1991, sv. 1, str. 103–104. A. VERDROSS – B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlín, 1976, str. 340–341.

³⁶ Srov. Č. ČEPELKA – V. DAVID, *Úvod do mezinárodního práva*. Brno, 1978, str. 91–92.

³⁷ *Nuclear Tests Cases*, ICJ Report, 1974, str. 267, dále srov. M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia*. Helsinky, 1989, str. 306–309.

³⁸ Dohoda mezi vládou ČSFR a vládami zemí Beneluxu o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 162/1991 Sb.), Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Irsku o zrušení víz (sdělení č. 295/1991 Sb.), Ujednání o částečném zrušení vízové povinnosti mezi vládou ČSFR a vládou Malajsie (sdělení č. 434/1991 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Polské republiky o bezvízovém styku (sdělení č. 322/1991 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Rumunska o bezvízovém styku (sdělení č. 371/1991 Sb.) a Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Helénské republiky o vzájemném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 226/1991 Sb.).

³⁹ Pouze v letech 1991 (1 žádost), 1994 (1 žádost), 1996 (3 žádosti) a 1997 (3 žádosti) bylo zahájeno řízení o přiznání statusu uprchlíka. Za téže údobí toliko jedna žádost byla podána rakouským občanem, kdežto ze Spolkové republiky Německo bylo zaregistrováno 6 žádostí, a to v roce 1990 (1), 1992 (3) a 1993 (2).

⁴⁰ Údaje mohou být specifikovány v časové řadě: 1990 – 1203, 1991 – 533, 1992 – 78, 1993 – 60, 1994 – 58, 1995 – 490, 1996 – 693, 1997 – 159, 1998 – 27.

⁴¹ Údaj lze konkretizovat podle jednotlivých roků: 1990 – 23, 1991 – 331, 1992 – 32, 1993 – 47, 1994 – 7, 1995 – 1, 1996 – 28, 1997 – 5 a 1998 – 0.

natelné údaje.⁴²

Dohody s Polskem a Rumunskem racionálně zakotvují readmisní doložky v čl. 5 odst. 2 a čl. 7, které striktně požadují bezformální navrácení občanů, jež jsou držiteli platného pasu.

V roce 1992 ČSFR vstoupilo do bezvízových smluvních svazků s Kubou, Litvou, Portugalskem a Španělskem.⁴³ Uzavření bezvízových ujednání se neprojevilo výrazněji v přílivu žadatelů o přiznání uprchlického statusu, třebaže se Kuba mohla jevit jako stát, jež vyvolává mohutné vlny běženců. V letech 1990–1998 však pouze 55 kubánských občanů požádalo o uprchlický status.⁴⁴ Zbývající bezvízová ujednání výrazněji neovlivnila fenomén uprchlictví v ČSFR.⁴⁵

Na konci roku 1992 zanikla dismembrací ČSFR a byla vzkříšena Česká republika, která postupně sukcedovala do dříve sjednaných bezvízových dohod. Reorientace vízové politiky se téměř naplnila v roce 0 existence České republiky. V bytostném zájmu dvou nových sousedních států však bylo založení vzájemně privilegovaných vztahů. Česká republika a Slovensko si byly vědomy tohoto důsazného faktu a za cestovní doklad rovněž uznaly občanský průkaz ČSR, ČSSR, ČSFR, ČR a SR, přičemž smluvně nestanovily ani dobu pobytu.⁴⁶ Tu však omezuje zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR na dobu 180 dnů. Navzdory velmi příznivému cizineckému režimu požádalo o mezinárodně právní ochranu podle uprchlického zákona od roku 1993 do roku 1998 36 slovenských občanů.⁴⁷ Nicméně jde o údaj statisticky nepatrný a kromě to-

ho kompetentní orgány České republiky nepříznaly žádnému slovenskému příslušníkovi status uprchlíka.

V roce 1993 se Česká republika orientovala na uzavření dohod s Estonskem, Lotyšskem a Slovinskem.⁴⁸ Na základě bilaterálních ujednání s dalšími pobaltskými státy konstituovala téměř shodný standard pro vstup a pobyt osob. Uzavření dohod se nikterak neprojevilo v uprchlictví. Od roku 1995 do roku 1998 požádalo o mezinárodně právní ochranu 11 lotyšských občanů.⁴⁹ Z Estonska a Slovinska nepřišel do České republiky jediný běželec.

V následujícím roce sjednala Česká republika toliko dvě bezvízové dohody s velmi rozdílnými zeměmi zejména vzhledem k uprchlickému problému. Česká republika prolongovala vzájemný bezvízový styk osob s Bulharskem za účelem usnadnění vzájemného cestování občanů obou zemí, přičemž smluvní strany taktéž přihlédly k novým společenským okolnostem a stanovily nové hmotně právní podmínky jako např. readmisní závazek bez překážek přijímat na své území vlastní občany.⁵⁰ Česká republika sjednala bezvízovou dohodu v době, kdy na jejím území požádalo o útočiště 1961 bulharský občan, přitom v roce 1993 dosáhl počet žádostí úctyhodné výše – 1 125. Do předchozího součtu však není započítán rok 1994, kdy bylo zahájeno řízení o přiznání statusu uprchlíka s 512 bulharskými žadatelí. V následujících letech 1995–1998 2 029 Bulharů projevilo úmysl získat mezinárodní zajištění na podkladě platného uprchlického zákona.⁵¹

⁴² Česká republika resp. ČSFR přiznala status uprchlíka 175 osobám ze zemí bývalého Sovětského svazu, 167 Afgháncům, 151 Vietnamcům.

⁴³ Srov. Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Kubánské republiky o zrušení vízové povinnosti pro držitele platných cestovních dokladů (smluvní dokument nebyl publikován ve Sbírce zákonů), Dohodu mezi vládou ČSFR a vládou Litevské republiky o dvoustranném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 577/1992 Sb.), Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Portugalské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 536/1992 Sb.) a Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Španělského království o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 335/1992 Sb.).

⁴⁴ Údaj může být časově konkretizován: 1990 – 14, 1991 – 12, 1992 – 4, 1993 – 3, 1994 – 6, 1995 – 3, 1996 – 8, 1997 – 3, 1998 – 2.

⁴⁵ Pouze 12 občanů Litvy hledalo mezinárodně právní ochranu v ČR, a to v roce 1992 – 2, 1993 – 4, 1994 – 4 a 1998 – 2.

⁴⁶ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 149/1993 Sb.).

⁴⁷ Údaj lze vyjádřit v časové posloupnosti následovně: 1993 – 2, 1994 – 2, 1995 – 4, 1996 – 3, 1997 – 19, 1998 – 6.

⁴⁸ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Estonské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 30/1994 Sb. – vstup v platnost od 12. prosince 1993), Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Lotyšské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 28/1994 – vstup v platnost od 12. listopadu 1993) a Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Republiky Slovinsko o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 179/1993 Sb.).

⁴⁹ V roce 1995 požádalo o status uprchlíka 6 Lotyšů, v roce 1997 2 a v roce 1998 3 občané Lotyšska.

⁵⁰ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Bulharské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 201/1994 Sb.), která vstoupila v platnost podle čl. 11 odst. 1 29. září 1994. Tímto dnem pozbyla platnost ve vztazích mezi oběma státy Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Bulharské lidové republiky o zrušení vízové povinnosti a rozvoji turistiky ze dne 4. června 1965, vyhlášená pod č. 126/1965 Sb.

⁵¹ Bulharsko je zemí s nejvyšším počtem žadatelů (4 502) za období 1990–1998. Celkový údaj lze rozdělit na jednotlivé roky:

Bulharsko je státem s nejvyšším počtem žadatelů, přičemž 62 bulharským občanům bylo přiznáno právní postavení uprchlíka za období 1991–1997.⁵² Akribické zkoumání vztahu mezi bezvívovou dohodou, která odstraňuje vízovou povinnost jako právní překážku svobody pohybu, a fenoménem uprchlictví se jeví být zcela bezpředmětné, poněvadž v roce 1994 nedošlo ke změně právního stavu. Jinak by tomu bylo, kdyby Česká republika využila své právo na přechodnou dobu suspendovat provádění smluvních ustanovení podle čl. 9 odst. 1. V roce 1994 Česká republika uzavřela bezvívovou dohodu s Korejskou republikou,⁵³ aniž by se založení nového právního vztahu mezi oběma státy projevilo v uprchlictví.

O rok později byla Česká republika stimulována jako vnitrozemský stát zrušit vízovou povinnost s Kyprem.⁵⁴ Bezvívové cesty občanů stvrdila dohoda s Ruskem.⁵⁵ Vstupem dohody v platnost 3. září 1995 zanikly mezi oběma smluvními stranami Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o podmínkách vzájemných cest občanů obou států, podepsaná dne 17. prosince 1981 a Protokol k této Dohodě. Dohoda z roku 1981 pečlivě rozlišovala účel bezvívové cesty, aniž stanovila dobu pobytu. Dvoustranný instrument striktně diferencioval tyto kategorie bezvívových cest: služební, v rámci výměny, turistické, na návštěvu, za účelem rekreace

a léčení a tranzitní. Specifický teleologický přístup se celostně prosadil v normativním obsahu bilaterální dohody. Bezvívová dohoda z roku 1995 již zjednodušuje podmínky vstupu a pobytu a stanoví jejich obvyklý standardní režim.⁵⁶

Jistá simplifikace bezvívových cest se nikterak neprojevuje ve zvýšení počtu žádostí o status běžence. Počet žadatelů osciluje od roku 1991 v mezích jediného číselného řádu.⁵⁷ Mezi změnou vstupních a pobytových podmínek a počtem žadatelů nelze nalézt kauzální nexus. Zjednodušení mezistátního pohybu osob nepůsobí jako *causa proxima* influxu běženců.

O rok později uzavírá Česká republika tři ujednání o zrušení vízové povinnosti. Jediným evropským státem z trojice zemí je Chorvatsko.⁵⁸ Ani v tomto případě se nemění počet žadatelů o přiznání postavení uprchlíka po vstupu v platnost nového instrumentu.⁵⁹ Další bilaterální dohody s Chile⁶⁰ Izraelem⁶¹ korespondují s novým politickým kurzem. Řečený směr vyztužují dva jednostranné akty vlády České republiky, jež ruší vízovou povinnost pro občany Kanady⁶² a Nového Zélandu.⁶³ Usnesení vlády ČR stanoví výjimečnou dobu bezvívového pobytu pro občany Kanady na 180 dnů.⁶⁴ Vízová povinnost se však vztahuje na dlouhodobý nebo trvalý pobyt, studium, zaměstnání či jinou výdělečnou činnost.

Vročení 1997 mají Dohoda mezi vládou České

1990 – 216, 1991 – 539, 1992 – 81, 1993 – 1 125, 1994 – 512, 1995 – 330, 1996 – 837, 1997 – 724 a 1998 – 138.

⁵² V jednotlivých letech status uprchlíka v České republice získalo: 1991 – 39 osob, 1992 – 15 osob, 1993 – 3 osoby, 1994 – 3 osoby, 1996 – 1 osoba, 1997 – 1 osoba z Bulharska.

⁵³ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Korejské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 163/1995 Sb. – vstup v platnost 5. listopadu 1994).

⁵⁴ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Kyperské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 186/1995 Sb.).

⁵⁵ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o bezvívových cestách občanů (sdělení č. 201/1995 Sb.).

⁵⁶ Srov. vyhlášku č. 95/1982 Sb.

⁵⁷ Údaje podle jednotlivých roků jsou následující: 1991 – 67 žádostí, 1992 – 81 žádost, 1993 – 21 žádost, 1994 – 28 žádostí, 1995 – 44 žádostí, 1996 – 50 žádostí, 1997 – 34 žádostí a 1998 – 61 žádost.

Celkem bylo podáno 386 žádostí a postavení uprchlíka bylo přiznáno v obou instancích 71 osobě. Výsledný údaj lze temporálně odlišit podle jednotlivých let: 1991 – 20, 1992 – 28, 1993 – 12, 1994 – 2, 1996 – 2, 1997 – 1, 1998 – 4 uznaní uprchlíci.

⁵⁸ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Chorvatské republiky o bezvívových cestách občanů (sdělení č. 165/1996 Sb.) nahradila Dohodu mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Socialistické federativní republiky Jugoslávie o zrušení vízové povinnosti ze dne 8. října 1964, vyhlášená pod č. 13/1965 Sb.

⁵⁹ V roce 1991 požádala o mezinárodní ochranu 1 osoba, v roce 1994 2 osoby, v roce 1995 1 osoba, 1996 1 osoba a konečně v roce 1998 3 osoby. Status uprchlíka byl přiznán 4 osobám.

⁶⁰ Srov. Protokol mezi vládou České republiky a vládou Chilské republiky o zrušení vízové povinnosti pro držitele platných cestovních dokladů (sdělení č. 283/1996 Sb.).

⁶¹ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Státu Izrael o zrušení vízové povinnosti pro držitele národních cestovních pasů (sdělení č. 237/1996 Sb.).

⁶² Srov. usnesení vlády České republiky č. 148 ze dne 21. února 1996 (diplomatická nota ze dne 13. března 1996).

⁶³ Srov. usnesení vlády České republiky č. 524 ze dne 10. října 1996.

⁶⁴ Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku o zrušení vízové povinnosti, která vstoupila v platnost 1. října 1990 dobu pobytu bez víza na 6 měsíců.

republiky a vládou Běloruské republiky o bezvízových cestách občanů⁶⁵ a Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Maďarské republiky o vzájemném zrušení vízové povinnosti.⁶⁶ Maďarsko jako země původu uprchlíků se neobjevuje ve statistických údajích, kdežto běloruské žadatele o mezinárodně právní ochranu podle Ženevské úmluvy z roku 1951 periodické záznamy podchycují v malých číslech (58) za období let 1991–1998, přičemž v posledních dvou letech bylo předloženo 39 žádostí o přiznání statusu uprchlíka.⁶⁷ Ochranu požívá (míněno do roku 1998) 17 uprchlíků pocházejících z Běloruska.⁶⁸ V daném statistickém souboru lze odhalit kauzalitu, neboť uzavřené dohody se jeví být alespoň jako *causa remota* vzhledem k pohybu běženců.

V roce 1998 Česká republika sjednala jedinou bezvízovou povinnost se Singapurem⁶⁹ a zrušila vízovou povinnost pro občany Japonska.⁷⁰

Česká republika po svém „zrození“ sukcedovala do smluvních závazků Dohody mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o podmínkách vzájemných cest občanů obou států ze dne 17. prosince 1981 se státy bývalého SSSR Kazachstánem, Kyrgyzstánem, Moldavskem, Turkmenistánem a Ukrajinou,⁷¹ čímž zcela anachronicky a ideologicky podmíněný smluvní instrument přežívá. Jeho regulativní funkci vzhledem k přílivu žadatelů o přiznání postavení uprchlíka nelze seriózně posuzovat. Zatímco nízké počty žadatelů o mezinárodní

záštitu přicházejí z Kazachstánu⁷², Kyrgyzstánu⁷³, Moldavska⁷⁴, Turkmenistánem⁷⁵, pak Ukrajina je zemí, z níž odcházejí konstantní řady běženců⁷⁶ do České republiky.

Bezvízová politika uskutečňovaná Českou a Slovenskou Federativní republikou a posléze Českou republikou se razantně změnila a reflektovala rodící se i stabilizující se politický a ekonomický systém, jakož i nové naléhavé potřeby. Zeměpisné i strategicky vzato je jasná a zřetelná její „západní“ kontura. „Ostrož“, jednoznačnost i snad politickou prozíravost ovšem postrádá její „východní“ linie.

Nade vši pochybnost odstranění vízové povinnosti uvolňuje přeshraniční pohyb osob. Daný fakt demonstruje déledobě shromažďované statistické údaje. Státní hranice právoplatně překročilo 204 milionů cizinců v roce 1998,⁷⁷ z nichž pouze 721 000 cizinců přicestovalo do České republiky za podmínky vízové povinnosti. Reorientaci vízové politiky výrazně podporuje především pohyb v „západním“ směru. Nejvytíženější hraniční přechody⁷⁸ jsou na společné hranici se Spolkovou republikou Německo.

Bezvízové dohody uzavřené po roce 1989 ve většině obsahují readmisní ustanovení, založené na kooperaci a vzájemnosti.⁷⁹ Readmisní klauzule ukládají povinnost smluvní straně orientovanou na chování přijmout na své území vlastní občany. S povinností koresponduje korelativní oprávnění druhé smluvní strany takové chování požadovat.

Bezvízové dohody obsahují totožná práva a po-

⁶⁵ Srov. sdělení č. 54/1997 Sb.

⁶⁶ Srov. sdělení č. 116/1997 Sb.

⁶⁷ V jednotlivých rocích byly shromážděny následující údaje: 1991 – 5, 1993 – 7, 1994 – 1, 1996 – 6, 1997 – 18, 1998 – 21 žádost.

⁶⁸ Do dubna 1999 byl přiznán status běžence 8 osobám z Běloruska.

⁶⁹ Srov. Dohodu mezi vládou ČR a vládou Singapurské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 217/1998 Sb.).

⁷⁰ Srov. usnesení vlády České republiky č. 487 ze dne 8. července 1998 (diplomatická nota ze dne 10. července 1998).

⁷¹ Uvedená dohoda ze dne 17. prosince 1981 neupravuje bezvízový vstup a pobyt občanů mezi Českou republikou a dvěma středoasijskými státy (dříve republiky SSSR) Tádžikistánem a Uzbekistánem.

⁷² Statistické záznamy registrují v letech 1991–1998 33 žádostí, což v jednotlivých rocích vykazují následující čísla: 1991 – 1, 1992 – 7, 1993 – 1, 1995 – 4, 1996 – 5, 1997 – 2 a 1998 – 13. Status uprchlíka však žádné osoby pocházející z Kazachstánu nebyl přiznán, ledaže by taková osoba byla zahrnuta do souboru údajů o bývalém Sovětském svazu.

⁷³ V roce 1995 neúspěšně požádaly o přiznání mezinárodně právní ochrana čtyři občané z Kyrgyzstánu.

⁷⁴ Moldavsko opustilo a vyhledalo útočiště v České republice 98 osob. Konkrétní údaje podle jednotlivých kalendářních roků mají tyto hodnoty: 1992 – 8, 1993 – 2, 1994 – 9, 1995 – 7, 1996 – 8, 1997 – 30 a 1998 – 33. Zatím byl status uprchlíka přiznán 4 žadatelům.

⁷⁵ Z Turkmenistánem přibyl do České republiky jako žadatel jediný občan, a to v roce 1997.

⁷⁶ Ukrajina se řadí k zemím, z níž plynou do České republiky silnější vlny uprchlíků. V letech 1991–1998 zaznamenávají české statistiky 332 žadatele o azyl, přičemž tento údaj lze dokumentovat podle jednotlivých roků: 1991 – 61, 1992 – 36, 1993 – 30, 1994 – 34, 1995 – 43, 1996 – 36, 1997 – 50, 1998 – 42.

⁷⁷ Uvedený údaj doplňují pro srovnání v časové řadě další data: 1993 – 146 milionů, 1994 – 199 milionů, 1995 – 192 milionů, 1996 – 214 milionů, 1997 – 213 milionů.

⁷⁸ Česká republika má na společných státních hranicích 129 přechodů.

⁷⁹ Výčet bezvízových dohod s readmisní klauzulí je následující: Benelux (čl. 8), Bělorusko (čl. 7), Bulharsko (čl. 7), Dánsko (čl. 5), Estonsko (čl. 6), Chile (čl. 4), Chorvatsko (čl. 7), Island (čl. 5), Izrael (čl. 8), Kuba (čl. 7), Kypr (čl. 7), Litva (čl. 8), Lotyšsko (čl. 7), Maďarsko (čl. 8), Německo (čl. 7), Norsko (čl. 5), Polsko (čl. 5), Rumunsko (čl. 7), Rusko (čl. 7), Řecko (čl. 6), Singapur (čl. 7), Slovensko (čl. 5), Slovinsko (čl. 7), Švédsko (čl. 5) a Švýcarsko (čl. 6).

vinnosti a tím vytvářejí formální rovnost obou smluvních partnerů. Jejich základním cílem je však založit identické zacházení s vlastními občany, přičemž se v jejich rámci rozhodně nepředpokládá existence substantivní vzájemnosti.

Readmisní ustanovení má v bezvízových dohodách hmotně právní charakter, neboť ho neprovází procesní pravidla upravující přesný postup navrácení dotčených osob. Readmisní doložky ve svém hmotně právním pojetí jsou speciálně kvalifikovány tvrdým (byť ne výlučným) požadavkem bezformálnosti. Řečený požadavek má silu imperativu a symbolizují ho různé slovní vazby „bez překážek“, „bez formalit“, „bez zbytečných formalit“, „bez dalších formalit“ či „bez průtahů“. Typická podmínka jako vnitřní vlastnost readmisních doložek zdůrazňuje kumulaci věcného a časového prvku. Navrácení jedince musí být jednoduché, nenáročné ve smyslu svého provedení, proto ho musí vykonávat kompetentní orgány (zpravidla policie) a nikterak orgány pro zahraniční styky skrze diplomatickou proceduru. V tomto smyslu je nutno přihlížet i k procesní hospodárnosti. Časový aspekt pak spočívá nejen v rychlosti postupu, ale i v přijetí osoby kdykoliv, kdy je to možné. Řízení musí být zároveň akcelеровané.

Readmisní ustanovení ukládají mezistátní povinnost převzít vlastního občana vždy bez formalit. Partikulární readmisní pravidlo vtělené do bezvízových dohod se nepochybně vztahuje k obvyčejové normě obecného mezinárodního práva, která zavazuje každý stát k převzetí vlastního občana.⁸⁰ Takový obecný závazek koresponduje s právem každého

státu vyhostit cizince a činí takové oprávnění efektivním. Partikulární smluvní norma a obecné obvyčejové pravidlo ohraničují vztah mezi územní a personální suverenitou resp. výsostí. Podstatný účel partikulárního readmisního pravidla je však zavedení bezformálního navrácení a přijetí osoby domovským státem, tedy jednotlivce, který neplní zákonné podmínky vstupu či pobytu.

Principiální postavení readmisního pravidla v bezvízových dohodách zpravidla podtrhuje zákaz jeho suspenze. Bezvízové dohody obvykle zahrnují permissivní pravidlo, na jehož základě požívají smluvní strany právo pozastavit zcela nebo zčásti provádění dohody v zájmu bezpečnosti státu, veřejného pořádku, ochrany zdraví či z jiných závažných důvodů.

Bezvízová ujednání respektují právo každé smluvní strany odepřít vstup a pobyt na svém území nežádoucím osobám, jež by mohly ohrozit základní hodnoty jako bezpečnost a veřejný pořádek. Kontraktuální oprávnění se týká i jednotlivců, kteří nemají požadované doklady anebo nedisponují dostatečnými prostředky. Právo odmítnout vstup a pobyt cizinci vyvěrá z územní suverenity státu, která může být jistě nahlížena jako sociologická kategorie, ale taktéž jako ucelený soubor mezinárodních práv a povinností.⁸¹ Právní dogmatický i analytický pohled obnažuje výlučné právo každého státu odmítnout cizince jako imanentní součást jeho územní suverenity. Takové oprávnění je z hlediska sumativního součástí subsystému obecného mezinárodního práva. Výkon takového práva je však omezen existencí patřičných hmotně právních důvodů.

Amnestia v slovenskej právnej teórii a praxi

Ján Drgonec

Ústava Slovenskej republiky v čl. 102 písm. i) určila: „Prezident udeľuje amnestiu, odpúšťa a zmiernuje tresty uložené trestnými súdmi a nariaďuje, aby sa trestné konanie nezačínalo, alebo aby sa v ňom nepokračovalo, a zahľadá tresty.“ Podľa

čl. 105 ods. 1 ústavy: „Ak nie je prezident zvolený, alebo ak sa úrad prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvo-

⁸⁰ Stov. K. HAILBRONNER, Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten. Heidelberg, 1996, str. 30-31.

⁸¹ „[T]erritorial Sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a State“. *Island of Palmas Case*. Citováno dle M. DIXON - R. MCCORQUODALE, Cases and Materials on International Law. Londýn, 1991, str. 227.

dy, výkon funkcie prezidenta patrí vláde Slovenskej republiky, okrem oprávnení prezidenta podľa čl. 102 písm. d) až g). V takomto prípade môže vláda poveriť svojho predsedu vykonávať niektoré právomoci prezidenta.“

Predseda vlády SR vykonávajúci právomoci prezidenta SR roku 1998 trikrát využil možnosť udeliť amnestiu.

Rozhodnutím predsedu vlády SR č. 55/1998 Z. z. o amnestii došlo 3. marca 1998 k vyhláseniu amnestie, ktorou sa v ôsmich článkoch od trestnej zodpovednosti oslobodili páchatelia rozmanitých trestných činov. Najviac rozruchu vyvolal článok V a článok VI.

Článkom V predseda vlády SR ustanovil: „Nariaďujem, aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestné stíhanie za trestné činy spáchané v súvislosti s prípravou a vykonaním referenda z 23. mája a 24. mája 1997.“

Článkom VI predseda vlády určil: „Nariaďujem, aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestné stíhanie za trestné činy spáchané v súvislosti s oznámením o zavlčení Michala Kováča mladšieho do cudziny.“

O niekoľko mesiacov neskôr, 7. júla 1998 predseda vlády SR vyhlásil ďalšie rozhodnutie o amnestii. Toto rozhodnutie bolo uverejnené pod číslom 214/1998 Z. z. Výslovne nezmenilo, ani nezrušilo článok V a VI rozhodnutia č. 55/1998 Z. z. Úprava, ktorej vzťah k predchádzajúcej úprave amnestie zostal výslovne nespresnený, sa zamerala na rovnaký predmet. V článku I rozhodnutia č. 214/1998 Z. z. predseda vlády SR uviedol: „Nariaďujem, aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestné konanie pre podozrenie z trestných činov, ktoré mali byť spáchané v súvislosti s prípravou a vykonaním referenda z 23. a 24. mája 1997.“

V článku II predseda vlády SR určil: „Nariaďujem, aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestné konanie pre podozrenie z trestných činov, ktoré mali byť spáchané v súvislosti s oznámeným zavlčením Ing. Michala Kováča, narodeného 5. decembra 1961, do cudziny, ku ktorému malo dôjsť 31. augusta 1995.“

Po výmene osôb na poste predsedu vlády SR bolo v Zbierke zákonov SR uverejnené tretie rozhodnutie predsedu vlády o amnestii. Udialo sa tak 8. decembra 1998 pod číslom 375/1998 Z. z. Podľa tohto rozhodnutia: „Článok V a článok VI rozhodnutia o amnestii z 3. marca 1998, uverejneného pod č. 55/1998 Z. z. a z. článok I a článok II rozhodnutia o amnestii zo 7. júla 1998, uverejneného pod č. 214/1998 Z. z. sa vypúšťajú.“

V januári 1999 Národná rada SR prijala ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. Ustanovenie ústavy o amnestii prestalo byť článkom 102 písmeno i) a stalo sa prvým odsekom článku 102 písmeno i).

Okolnosti sprevádzajúce vydanie uvedených rozhodnutí nastolili rad otázok. Možno zneužiť právomoc udeliť amnestiu? Aký právny dôsledok môže mať zneužitie tejto právomoci? Možno odvolať udelenie amnestiu?

Ak sa právnosť štátu spojí len s formálnymi znakmi, potom zásada retroaktivity vylúči zásahy do udelenej amnestie aj vtedy, keď dôjde k zneužitiu právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy. Ak sa právnosť štátu bude vysvetľovať aj cez obsahové znaky, potom zneužitie právomoci udeliť amnestiu by nemalo zostať bez právnych účinkov. Nielen pre osobu, ktorá zneužila túto právomoc, ale aj pre osoby de facto neoprávnene požívajúce výhody z udelenia amnestie.

Druhá alternatíva nastoľuje rad právnych otázok:

- A) Aká je právna povaha rozhodnutia o amnestii?
- B) Aký účel má amnestia?
- C) Možno rozhodnutie o amnestii zmeniť alebo zrušiť?
- D) Ktorý subjekt môže rozhodnutie o amnestii zmeniť alebo zrušiť?
- E) Aké podmienky sa musia splniť pri zmene alebo zrušení rozhodnutia o amnestii?

I. Amnestia v ústavnoprávnej teórii

V slovenskej teórii ústavného práva sa o amnestii uvádza: „Udelenie amnestie patrí tiež k výlučným osobným oprávneniam hlavy štátu. Udeľovaním amnestie sa rozumie hromadné odpúšťanie a zmierňovanie trestov a právnych následkov odsúdenia. Súčasne zahŕňa právo nariaďovať, aby so trestné konanie nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo a zahládza tresty. Rozhodnutie o amnestii sa publikuje v Zbierke zákonov. Súčasťou tohto oprávnenia je i udeľovanie individuálnej milosti, ktorá je aktom individuálnym. Amnestia sa svojím obsahom môže týkať agraciácie, abolície i rehabilitácie. Spôsob realizácie rozhodnutí o amnestii alebo milosti je podrobne upravený v Trestnom poriadku. Vo svojej podstate ide vlastne o zásah hlavy štátu do súdnej moci. Rozhodnutie o amnestii nemôže byť zrušené.“¹

Vo všeobecnej teórii práva sa možno stretnúť s výkladom: „Právo hlavy štátu udeľovať milosť sa

¹ Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin, Matica Slovenská 1997, s. 376.

realizuje tak v zmysle všeobecnom, ako aj individuálnom, smerom k všeobecne určenej skupine osôb a trestných vecí alebo vo vzťahu k individuálne určenej osobe, osobám a konkrétnemu prípadu.

Individuálne akty milosti spočívajú v abolícii, agraciácii, ako aj v práve zahľadiť odsúdenie, ktoré sa tiež nazýva rehabilitácia. Abolícia je príkaz hlavy štátu orgánom činným v trestom konaní, aby sa pre určitý čin nezačínalo trestné stíhanie, prípadne aby sa v trestnom konaní nepokračovalo a trestného stíhanie sa zastavilo. Agraciácia je príkaz hlavy štátu príslušnému súdu, aby v jeho mene odpustil alebo zmiernil právoplatne uložený trest v trestnom konaní za trestný čin. Abolícia a agraciácia patria medzi podmienky zahľadania odsúdenia, vďaka čomu sa na príslušnú osobu hľadí, akoby nebola trestaná a odsúdená. Amnestia, ktorá má hromadný charakter, sa prejavuje vždy individuálne buď účinkami abolície, alebo agraciácie a súbežne aj účinkami zahľadania odsúdenia.²

V literatúre z odvetvia trestného práva sa inými slovami uvádza to isté.³ Citovaná, ale aj ďalšia právnická literatúra v podstate identifikuje amnestiu a milosť. Slovenská skúsenosť s udeľovaním amnestie okrem iného nastoľuje otázku, či právna teória vec nezjednodušila, keď hranicu medzi amnestiou a milosťou vymedzila počtom osôb užívajúcich výhody amnestie a milosti. Teda keď amnestiu označila za hromadne udelenú milosť.

A. PRÁVNÁ POVAHA ROZHODNUTIA O AMNESTII

V československej právnej teórii sa objavil názor: Všetky obecné amnestie udelené od roku 1945 sú označené ako „rozhodnutia o amnestii“. Ich rozbor ukazuje, že formálne spňajú základné znaky normatívnych aktov: a) boli vydané na základe splnomocnenia udeleného ústavou, b) zaväzujú všetky orgány, predovšetkým orgány trestného konania, c) upravujú osobitné práva občanov a d) ich realizáciu možno vynútiť orgánmi štátnej moci, konkrétne orgánmi činnými v trestnom konaní. Amnestijné rozhodnutie má napokon tiež štruktúru typickú pre právnu normu.⁴ Rozhodnutím o udelení milosti aj rozhodnutím o udelení amnestie prezident SR uplatňuje tú istú právomoc zverenú mu podľa článku 102 odsek 1 písmeno i) Ústavy SR. Napriek tomu medzi milosťou a amnestiou existujú zásadné právne rozdiely. Rozhodnutie o udelení milosti je individuálnym

aktom aplikácie práva. Neuverejňuje sa v Zbierke zákonov SR. Rozhodnutie o amnestii je všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý sa uverejňuje v Zbierke zákonov SR. Na individuálne prípady amnestie v procese aplikácie práva uplatňujú ďalšie štátne orgány.

B. ÚČEL AMNESTIE

Každý právny inštitút má svoj účel. Abolícia, agraciácia aj rehabilitácia predstavuje právne účinky amnestie, ktoré nemožno identifikovať s účelom amnestie.

Pokus vymedziť účel amnestie možno postrehnúť v procese aplikácie ústavného práva v SR. Na obhajobu rozhodnutia o amnestii č. 375/1998 Z. z. predseda vlády SR v konaní pred Ústavným súdom SR uviedol: „V prípade udeľovania amnestie sa vždy rešpektovala zásada, že prezident túto udeľuje pri osobitných a zreteľa hodných príležitostiach. Možno jednoznačne konštatovať, že do marca 1998 bolo ústavnou tradíciou na území Slovenskej republiky, že amnestiu udeľoval prezident pri príležitostiach, ktoré boli pre spoločnosť v konkrétnom čase mimoriadne významné (napr. 12. apríla 1993 prezident Slovenskej republiky pri príležitosti svojho zvolenia do funkcie, 27. októbra 1989 prezident ČSSR pri príležitosti 70. výročia vzniku Československa a 20. výročia vyhlásenia jeho federatívneho usporiadania, 8. mája 1985 prezident ČSSR pri príležitosti 40. výročia vyvrcholenia národnoslobodzovacieho boja českého a slovenského ľudu a oslobodenia Československa Sovietskou armádou a takto by sa dalo pokračovať až do obdobia prvej Československej republiky).

Nie je pritom známy ani jeden prípad z ústavnej histórie, v ktorom by v demokratickom štáte vláda zastupujúca hlavu štátu vyhlásila amnestiu iba na základe skutočnosti, že na ňu dočasne prešli jej ústavné kompetencie, ako sa to stalo v prípade prvej amnestie p. Mečiara zo dňa 3. marca 1998 a následne ju ešte aj v jej aboličných častiach upravovala (dňa 7. júla 1998).“⁵

„Formálno-právny prístup k tejto otázke môže naznačovať, že prezident je oprávnený využívať amnestiu podľa ľubovôle. Materiálno-právne a dokonca aj historické nazeranie na obsah tohto inštitútu však vedú jednoznačne k odlišnému záveru. V súlade s obsahom princípu právneho štátu je totiž požiadavka po tom, aby pri využívaní ústav-

² PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK 1995, s. 81.

³ Napr.: Kolektív: Trestný zákon, Trestný poriadok a súvisiace predpisy. 1994, s. 88.

⁴ FLEGL, V.: Amnestie jako právní prostředek trestní politiky. Právník, 1973, č. 5, s. 435–436.

⁵ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, z 28. júna 1999, s. 18.

ných oprávnení prezidenta, aj pre neho platili limity a hranice určené samostatnou materiálnou podstatou základných ústavných princípov.

V tomto chápaní môže preto hlava štátu udeliť amnestiu iba v súlade s obsahom ústavného princípu právneho štátu a v rozsahu konania, ku ktorému ho zaväzuje aj obsah jeho prezidentského sľubu. Teda iba tak, aby táto slúžila na prospech všetkých občanov a spravodlivosti, ktorú v každom prípade nemusí poskytovať právny poriadok.⁶ „V demokratickom a právnom štáte nie je možné tolerovať stav, kedy predstavitelia vládnej moci zneužijú inštitút amnestie na to, aby vylúčili trestnoprávnu zodpovednosť osôb, ktoré sa podieľajú na štátnej moci (zo spáchania trestných činov, na ktoré sa vzťahovala prvá a druhá amnestia je podozrivý bývalý minister vnútra a vysokí funkcionári Slovenskej informačnej služby) za trestné činy spáchané v súvislosti s výkonom verejnej moci v štáte, ktoré majú celospoločenský dopad – t.j. v prípade, keď zjednodušene povedané, predstavitelia vládnej moci udelia amnestiu vlastne sami sebe. V demokratickej spoločnosti totiž konanie verejných činiteľov a predstaviteľov štátnej moci musí podliehať prísnyim pravidlám a kontrole zo strany verejnosti, aby sa zabránilo možnosti zneužívania verejnej moci. Zneužitie inštitútu amnestie na oslobodenie z trestného stíhania verejných činiteľov vylučuje ich zodpovednosť za skutky, ktorých sa dopustili počas výkonu svojej funkcie. Tento postup je preto v priamom rozpore so základnými princípmi demokratického a právneho štátu.

V danom prípade preto udelením prvej a druhej amnestie predchádzajúcim premiérom Slovenskej republiky – Vl. Mečiarom ako zastupujúcim prezidentom, došlo jednoznačne k zneužitiu právomoci, ktorá je upravená v článku 102 písm. i) Ústavy SR.

Rešpektovanie zásad, na ktorých je budovaný každý právny a demokratický štát a dôsledné plnenie obsahu sľubu prezidenta preto jednoznačne musí prevládať nad požiadavkou po právnej istote, ktorá by v tomto prípade zakotvovala stav odporujúci základným demokratickým hodnotám, na ktorých je

postavený ústavný systém Slovenskej republiky.⁷

Účel amnestie nemožno identifikovať nielen s právnymi účinkami amnestie, ale ani s historickým tradíciami, za akých sa amnestia spravidla udeľuje. Účelom amnestie by malo byť oslobodenie od trestnej zodpovednosti alebo zmiernenie trestnej zodpovednosti zo spoločnosťou uznaných príčin. Predovšetkým sociálnych a humánnych. Zdravotný stav a vek sú typickými príkladmi. Predmetom diskusie sa môže stať otázka, či účel amnestie treba vymedzovať nad rámec týchto príkladov.

C. MOŽNO ROZHODNUTIE O AMNESTII ZMENIŤ ALEBO ZRUŠIŤ?

Ani možnosť zmeny rozhodnutia o amnestii československá právna teória úplne nevylúčila.⁸ V nadväznosti na kvalifikáciu rozhodnutia o amnestii ako všeobecne záväzného právneho predpisu možno okrem odkazu na už vyslovený názor doplniť, že každý všeobecne záväzný právny predpis možno nielen prijať, ale aj doplniť, zmeniť alebo zrušiť. Otázkou inej povahy je, za akých podmienok a pri zachovaní akého postupu sa tak môže udiť.

D. SUBJEKT OPRÁVNENÝ ZMENIŤ ALEBO ZRUŠIŤ ROZHODNUTIE O AMNESTII

Právnou povahou rozhodnutia o amnestii je daná jeho preskúmateľnosť Ústavným súdom SR v konaní podľa čl. 125 Ústavy SR. V tomto ustanovení sa uvádza: „Ústavný súd rozhoduje o súlade

- a) zákonov s ústavou a s ústavnými zákonmi,
- b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi a zákonmi,
- c) všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s ústavou a zákonmi,
- d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy s ústavou, zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi,

⁶ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, s. 23.

⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, s. 25–26.

⁸ „Amnestijní rozhodnutí presidenta republiky jsou součástí trestního zákonodárství, a proto o nich platí též obecné zásady o hranicích působnosti právních norem a o možnosti pozdější amnestií doplnit, popř. měnit některé amnestijní rozhodnutí dřívější, ovšem pouze ve prospěch odsouzeného a obviněného. Všechna rozhodnutí presidenta republiky o amnestii upravují v podstatě stejnou právní problematiku. Odchylnosti jsou pouze v rozsahu udělené agraciace, abolicie nebo rehabilitace. Z povahy amnestie vyplývá, že oprávnění nabytá a realizovaná na základě jedné amnestie nemohou být odňata a anulována některým z následujících amnestijních rozhodnutí. Jinak tomu je v případech, kdy amnestijním rozhodnutím nebyla založena subjektivní oprávnění odsouzených, resp. pachatelů trestných činů, ani nebyly jednou provždy dány závazné pokyny pro orgány trestního řízení, zejména pokud jde o trestní postih. V tomto případě jde o tzv. nepravé zpětné působení nové právní normy, spočívající v tom, že novou právní normou mohou být modifikovány a upraveny i právní poměry upravené normou předcházející.“ FLEGL, V.: C. d. v pozn. 7, s. 436.

- e) všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov.“

Právomoc Ústavného súdu SR konať o súlade právnych predpisov s Ústavou SR je ustanovená taxatívne. Z toho vyplýva, že rozhodnutie o amnestii nemožno preskúmať podľa čl. 125 písm. a), b), c) a d). Do úvahy však prichádza uplatnenie právomoci podľa čl. 125 písm. e).

Deklarácia VZ OSN z 18. decembra 1992 o ochrane všetkých osôb pred násilným zmiznutím⁹ určila v čl. 4 bod 1. „Všetky skutky násilného zmiznutia budú trestné podľa trestného zákona a postihnuteľné primeranými trestami, ktoré zohľadnia ich extrémnu závažnosť. V nadväznosti na to v čl. 18 ods. 1 určila: „Osoby, ktoré spáchali alebo sú podozrivé zo spáchania trestného činu podľa článku 4 bod 1, nebudú požívať výhody z práva amnestie alebo podobného prostriedku, ktorý môže mať za následok ich vyňatie z trestného stíhania alebo sankcionovania.“

Slovenská republika túto rezolúciu nevyhlásila spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Ústavný súd SR nemôže preskúmať súlad rozhodnutí o amnestii s ňou podľa čl. 125 písm. e) Ústavy SR. Námietku porušenia uvedenej deklarácie Ústavný súd SR odmietol s odôvodnením, že celkom zreteľným je dôvod jej formulácie, vzniku a prijatia, v ktorom sa právna situácia Slovenskej republiky predovšetkým v oblasti trestného zákonodarstva neodráža. V každom prípade však táto Deklarácia dostatočne dokumentuje postavenie a úlohy amnestie v právnom poriadku jej signatárov. Deklarácia v úvodných článkoch presne popisuje, čo je považované za „akt násilného zavlčenia osôb“, konkretizuje zodpovednosť štátu, štátneho orgánu za takéto činy a v čl. 18 ods. 1 uvádza: „Osobám, ktoré spáchali alebo údajne spáchali trestné činy uvedené v čl. 4 ods. 1, nemôže byť udelená amnestia na základe zvláštného zákona o amnestii alebo na základe podobných opatrení, ktoré by mohli mať za následok ich oslobodenie od trestných procesov alebo sankcií.“ Podľa odseku 2: „Vo výkone práva udeľovania milosti by sa mala zohľadňovať mimoriadna vážnosť aktov násilného zavlčenia osôb.“ Dokument neuvádza sankcie za porušenie uvedeného článku, no z celkového kontextu je nepochybné, že ak by mal ten zámer, ktorý mu prisudzuje odporca, formuloval by svoj postoj k amnestii inak. A to tak, že udelená amnestia sa nemusí rešpektovať. Tvorcovia

dokumentu si boli vedomí, že pri udelení amnestie žiadne ďalšie trestné stíhanie nie je možné, keďže nebudú k dispozícii zákonné podmienky jej zmeny alebo zrušenia.“¹⁰

Ústavný súd SR týmto postojom nevyhlásil preskúmateľnosť rozhodnutí o amnestii podľa čl. 125 písm. e) Ústavy SR ak sa v Slovenskej republike spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov vyhlási medzinárodná zmluva, ktorej predmetom je alebo bude udeľovanie amnestie.

V prípade zistenia nesúladu rozhodnutia o amnestii s medzinárodnou zmluvou vyhlásenou ustanoveným spôsobom ex constitutionae nastupuje právny účinok určený čl. 132 ods. 1: „Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v čl. 125 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu povinné ich uviesť do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a ak ide o predpisy uvedené v čl. 125 písm. b/, aj s inými zákonmi; ak ide o predpisy uvedené v čl. 125 písm. c/ aj s inými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s nariadeniami vlády Slovenskej republiky a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia, strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.“

To znamená, že rozhodnutie o amnestii môže byť zrušené priamo z ústavy, aj keď za menej frekvencovaných okolností.

Štátnym orgánom s právomocou zrušiť rozhodnutie o amnestii je Ústavný súd SR. Z teoretického hľadiska možno uvažovať o tom, že ďalším subjektom oprávneným zmeniť všeobecne záväzný právny predpis je subjekt, ktorý príslušný právny predpis prijal. Teda prezident SR, prípadne vláda SR alebo jej predseda za predpokladu, že právomoc udeliť amnestiu prešla na jeden z týchto subjektov.

E. PODMIENKY ZMENY ALEBO ZRUŠENIA ROZHODNUTIA O AMNESTII

Rozhodnutie o amnestii by mohlo byť zmenené alebo zrušené najmä vtedy, ak k udeleniu amnestie došlo v rozpore s účelom amnestie. V takom prípade možno uvažovať o zneužití právomoci priznanej ústavou. Uvažovať sa dá o tom, či možno alebo treba zohľadniť verejný záujem ako právne významný prvok. Argumentáciu v prospech akceptácie verejně-

⁹ Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (report A/47/678/Add.2).

¹⁰ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, s. 43–44.

ho záujmu do ústavného práva SR priniesol predseda vlády SR v odôvodnení predloženom Ústavnému súdu SR v konaní vo veci I. ÚS 30/99. Podľa tejto argumentácie: „Verejný záujem na zrušení rozhodnutia o amnestii predstavuje prvú a nevyhnutné kritérium, ktoré sa musí preukázať ako predpoklad zrušenia amnestie. Požiadavku verejného záujmu možno odvodiť od princípu právneho štátu ustanoveného v čl. 1 Ústavy.

Volby sú základom demokratickej spoločnosti. Na základe dosiahnutých výsledkov volieb dochádza k zmenám vo verejných funkciách, čím sa ovplyvňuje chod celej spoločnosti. Výsledok volieb za určitých okolností môže viesť aj k odklonu od demokratického spôsobu uplatňovania verejnej moci v spoločnosti a v krajnom prípade môže viesť aj k nastoleniu diktatúry. Odstránenie nedemokratického spôsobu uplatňovania verejnej moci v spoločnosti, resp. diktatúry sa môže neskôr uskutočniť prostredníctvom štátneho prevratu, ale aj demokratickou cestou – prostredníctvom volieb. Po uskutočnení takýchto spoločenských pohybov ako nevyhnutná vzniká otázka, akým spôsobom sa má udiť náprava rozhodnutí prijatých v predchádzajúcom období. Modelovo možno uvažovať o riešení hrubá čiara za minulosťou alebo o riešení založenom na uplatnení zodpovednosti voči tým, ktorí sa dopustili závažných trestných činov. Uprednostnenie jedného z naznačených riešení závisí od konkrétnych historických okolností, ale aj od predvídateľného vplyvu nepotrebaných predstaviteľov nedostatočne demokratického predchádzajúceho režimu na budúce dianie v štáte. V prípade uplatnenia ich zodpovednosti miera účinnosti prijatých opatrení závisí od dĺžky času, v ktorom sa podarí dosiahnuť nápravu.

Konkrétne okolnosti, ktoré objektívne možno identifikovať s verejným záujmom v právnom štáte odôvodňujú, aby každý štátny orgán, ktorý pri uplatnení svojej právomoci vydal rozhodnutie, mohol toto rozhodnutie prehodnotiť, vráťane prípadnej zmeny alebo zrušenia rozhodnutia, či už vlastného, alebo rozhodnutia osoby (osôb) vykonávajúcej túto právomoc v predchádzajúcom období. Opačný postoj môže viesť jedine k zneužitiu medzinárodného práva (ako je to v prípade diplomatickej imunity bývalého čílskeho diktátora a dnes senátora Pinocheta) alebo vnútroštátne k zneužitiu ústavného práva. V oboch prípadoch je konečným dôsledkom oslabovanie právomoci štátu.

Vo verejnom záujme teda uplatnenie právomoci zmeniť alebo zrušiť rozhodnutie o udelení amnestie podľa čl. 102 písm. i) Ústavy prichádza do úvahy

vtedy, ak zmenená spoločenská a politická situácia dovoľuje hodnotiť pôvodné rozhodnutie ako protiuústavné, prípadne protizákonné a zmenou alebo zrušením rozhodnutia sa má nastoliť ústavný stav.¹¹

II. Amnestia v ústavnoprávnej praxi

Ústavný súd SR dostal návrh na podanie výkladu čl. 102 písm. i) ústavy, ktorým skupina 46 poslancov požiadala o preskúmanie ústavnosti rozhodnutia o amnestii č. 55/1998 Z. z. Predmetom tohto konania mohol byť účel amnestie. Navrhovateľ v návrhu okrem iného uviedol: „Princíp humanity a zákonnosti neumožňuje žiadnemu orgánu verejnej moci zneužívať akýkoľvek ústavný a ani trestno-právny inštitút svojvoľne, či dokonca stranícky.

V ústavnom poriadku Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu, sa milosť (amnestia) akceptuje ako nevyhnutný nástroj na vyrovnávanie napätí, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou každého právneho štátu. Rešpektuje sa, že ich zdrojom je vzájomný vzťah medzi dvomi súčasťami – princípom rovnosti (ktorý kladie dôraz na rovnaké uplatňovanie právnych noriem voči všetkým) a princípom spravodlivosti (ktorý za určitých podmienok pripúšťa určitú mieru individualizovaného prístupu). Každé iné použitie milosti (amnestie) než to, ktoré sleduje vyrovnávanie vnútorných napätí vznikajúcich vo vnútri právneho štátu a záujmy občanov na zachovávaní všeobecného blaha, ústavy a právneho poriadku (v prípade ich aboličnej formy napr. na zabránenie vyšetrenia trestných činov bez existencie tak závažných dôvodov, ktoré by jednoznačne prevládli nad záujmom verejnosti nad ich vyšetrením, či na svojvoľné a neodôvodnené zvýhodnenie bližšie neurčenej skupiny páchatelov trestných činov alebo napr. na ochranu skupiny vlastných politických prívržencov pred spravodlivým potrestaním za spáchané trestné činy) preto odporuje zmyslu a podstate tohto ústavného inštitútu, je zneužitím ústavných právomocí a odmietnutím rešpektovania princípu právneho štátu, ako to zakotvuje článok 1 Ústavy Slovenskej republiky.¹²

Ústavný súd SR tento návrh z procesných dôvodov odmietol.

Ústavný súd SR ešte predtým z procesných dôvodov odmietol aj návrh inej skupiny poslancov, ktorá predložila návrh na podanie výkladu čl. 102 písm. i) Ústavy SR, aby Ústavný súd SR vyslovil: „Z článku 102 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky vyplýva prezidentovi Slovenskej republiky (ako aj tomu na koho v zmysle čl. 105 ods. 1 Ústavy Sloven-

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, s. 11–12.

¹² Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 40/99 zo 17. 6. 1999, s. 4.

skej republiky prechádzajú jeho kompetencie) iba právo udeľovať amnestiu, a nie právo ju rušiť alebo meniť.¹³ Ústavný súd tu nezistil existenciu právne relevantného sporu medzi navrhovateľom, t.j. skupinou poslancov Národnej rady, a odporcom, t.j. predsedom vlády vykonávajúcim ústavné právomoci prezidenta Slovenskej republiky. Hlavný dôvod tohto postoja ústavného súdu bol v tom, že namietaný spor ohľadom výkladu čl. 102 písm. i) ústavy, ktorý prezidentovi Slovenskej republiky (alebo predsedovi vlády, ktorý ho zastupuje) priznáva právo udeľovať amnestiu, sa žiadnym spôsobom a v žiadnom rozsahu nedotýka žiadnej ústavnej právomoci a ani postavenia Národnej rady Slovenskej republiky, prípadne skupiny jej poslancov. Tým, že predseda vlády Slovenskej republiky v zastúpení prezidenta republiky určitým spôsobom vyložil a aj v praxi uplatnil čl. 102 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky (ako o tom svedčí jeho rozhodnutie o amnestii z 8. decembra 1998 publikované pod č. 375/1998 Z. z.) sa podľa názoru Ústavného súdu SR nijakým spôsobom nedotkol (a teda ani nemohol urobiť sporným výklad) žiadneho z ustanovení upravujúcich tak ústavné postavenie, ako aj právomoci Národnej rady Slovenskej republiky, resp. skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Napokon na neverejnom zasadnutí 28. 6. 1999 po prerokovaní ďalšieho návrhu skupiny 37 poslancov Národnej rady SR Ústavný súd SR podal výklad čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy SR. Ústavný súd SR vyslovil:

„Právom prezidenta Slovenskej republiky upraveným článkom 102 ods. 1 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky je udeliť amnestiu niektorou z foriem, ktoré sú v tomto článku uvedené.

Súčasťou tohto práva však nie je aj oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky akýmkoľvek spôsobom meniť rozhodnutie o amnestii už uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.“¹⁴

Ústavný súd SR svojím výkladom dal právne významnú odpoveď na otázku, či udelenie amnestiu možno zmeniť alebo zrušiť. V konaní ústavný súd uviedol, že môže podať aj taký výklad sporného ustanovenia, ktorý nebude totožný ani s jednou z verzií predkladaných účastníkmi konania.¹⁵ V súlade s týmto postojom sa ústavný súd nezaoberal otázkou účelu amnestie, ani súvisiacou otázkou, či možno zneužiť právomoc udeliť amnestiu.

Súčasťou argumentácie predsedu vlády proti návrhu skupiny poslancov bolo aj odôvodnenie, prečo

prezident SR je subjektom oprávneným zmeniť amnestiu. Podľa tejto časti vyjadrenia: *„Právomoc prezidenta ustanovená v čl. 102 písm. i) Ústavy predstavuje formuláciu, ktorá nemá jednoznačný obsah. Interpretáciou z nej možno odvodiť oprávnenie, ale aj povinnosť. V zmysle citovaného právneho názoru Ústavného súdu ide v čl. 102 písm. i) Ústavy o také ustanovenie, ktoré si vyžaduje, aby sa ústavné postavenie prezidenta dotvorilo interpretáciou práva...“*

Ústavné právomoci prezidenta Slovenskej republiky možno rozdeliť podľa toho, či sa uverejňujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky na také, ktoré sa v Zbierke zákonov uverejňujú a na tie, ktoré sa v Zbierke zákonov neuverejňujú.

Podľa § 1 ods. 2 písm. b) zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uverejňujú rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky:

- a) o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky,*
- b) o vyhlásení referenda,*
- c) o udelení amnestie,*
- d) o vyhlásení vojnového alebo výnimočného stavu.*

Súčasťou ústavného stavu je právny názor Ústavného súdu vyslovený v odôvodnení jeho uznesenia z 21. 5. 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky – 1997, str. 424) o výklade Ústavy, podľa ktorého pokiaľ ide už o vyhlásené referendum, prezidenta to zaväzuje a zaväzuje to aj iné štátne orgány, že musí prebehnúť. Ústava neumožňuje, aby bolo ešte pred vyhlásením výsledkov referenda zrušené.

K ďalším trom formám rozhodnutí prezidenta Slovenskej republiky vyhlasovaných v Zbierke zákonov (t.j. o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky, o udelení amnestie a o vyhlásení vojnového alebo výnimočného stavu) sa Ústavný súd doteraz nevysslovil.

Z povahy rozhodnutia o vyhlásení vojnového stavu alebo výnimočného stavu však nepochybne možno odvodiť, že právne účinky tohto rozhodnutia možno zrušiť, keď pominú dôvody, kvôli ktorým prezident vyhlásil vojnový alebo výnimočný stav.

Ústavný súd vo svojom uznesení z 31. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 61/96 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu – 1996, str. 238, 243) uviedol, že jediné ustanovenie Ústavy limitujúce výkon všetkých

¹³ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 7/99 z 26. 1. 1999.

¹⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. júna 1999 o výklade čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky č. 182/1999 Z.z.

¹⁵ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, s. 31.

ústavných právomocí prezidenta Slovenskej republiky je obsiahnuté v sľube, ktorý skladá pred Národnou radou Slovenskej republiky a v ktorom sa zaväzuje, že svoje povinnosti bude vykonávať v záujme občanov a zachovávať i obhajovať Ústavy a ostatné zákony (čl. 104 Ústavy).

Preto len záujmy občanov, zachovávanie a obhajoba Ústavy a ostatných zákonov sú jediné ústavné upravené dôvody, ktoré prezident Slovenskej republiky zohľadňuje pri výkone ktorejkoľvek zo svojich ústavných právomocí tak, ako sú upravené v čl. 102 písm. a) až r) Ústavy. V tejto súvislosti treba uviesť, že i keď vláda a jej predseda pri zastupovaní prezidenta (§ 105 ods. 1 Ústavy) tento sľub neskladajú, sú ním, v pozícii povereného orgánu, resp. osoby, viazaní.

Záujmom občanov Slovenskej republiky je nepochybne nežij vo vojnovom alebo výnimočnom stave dlhšie, ako je to nevyhnutné. Preto v záujme občanov právomoc prezidenta Slovenskej republiky vyhlásiť vojnový alebo výnimočný stav implikovane zahŕňa aj právomoc prezidenta zrušiť rozhodnutie o vyhlásení vojnového alebo výnimočného stavu.

Vyššie uvedené možno zhrnúť tak, že k právnym účinkom vyhlásenia rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v Zbierke zákonov Slovenskej republiky nemožno zahrnúť nezrušiteľnosť rozhodnutia, ktoré bolo vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Pokiaľ ide o skupinu rozhodnutí prezidenta Slovenskej republiky, ktoré sa nevyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, existuje v podstate zhodný stav. Uplatňovanie niektorých ústavných právomocí sa spája s nezrušiteľnosťou rozhodnutia (ratifikáciu medzinárodnej zmluvy nemožno odvolať; právne účinky rozhodnutia o ratifikácii zmluvy nie sú absolútne, ale na ich zrušenie je potrebný zložitý mechanizmus odstúpenia od zmluvy, ktorý ustanovuje medzinárodné právo).

Väčšinu rozhodnutí, ktoré vyplývajú z právomocí prezidenta Slovenskej republiky, ktoré sa neuverejňujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, však môže prezident zmeniť alebo zrušiť (napr. vyslancov môže nielen poveriť, ale aj odvolať – čl. 102 písm. b) Ústavy).

Analýza právomocí prezidenta Slovenskej republiky naznačuje, že bez ohľadu na to, či sa rozhodnutie uverejňuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky alebo či sa v nej neuverejňuje, niektoré ústavné právomoci prezidenta implikujú možnosť prezidenta zrušiť rozhodnutie, ktorým uplatnil svoju ústavnú právomoc a iné ústavné právomoci takú možnosť ne-

obsahujú.

Pre identifikáciu tejto možnosti je ústavné významný účel právomoci, o ktorú ide.

Ústava neurčuje spoločný princíp predpisujúci zrušiteľnosť všetkých rozhodnutí prezidenta ani princíp vylučujúci zrušiteľnosť všetkých rozhodnutí prezidenta. Z princípu právneho štátu zaručeného v čl. 1 Ústavy (Slovenská republika je zvrchovaná, demokratický a právny štát.) však možno odvodil dominanciu preskúmateľnosti rozhodnutí nad ich nepreskúmateľnosťou. V právnom štáte len celkom výnimočne a ojedinele by mali existovať úplne nepreskúmateľné rozhodnutia.¹⁶

Ústavný súd SR citovaný názor stručne odmietol: „Charakteristika všetkých právomocí prezidenta ani po ich podrobnej analýze a porovnaní nemôže byť smerodajná pre výklad čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy. Jej výsledkom by totiž nemohlo byť nič iné, ako konštatovanie, že prezident môže, ale nemusí udeliť amnestiu alebo milosť v akejkoľvek forme (ako o tom napokon už ústavný súd v iných veciach judikoval).“¹⁷

Zmena účinkov amnestie, ktorá sa udiala rozhodnutím č. 375/1998 Z. z. mala za následok trestné stíhanie osôb podozrivých z marenia referenda v máji 1997 a z únosu amnestovaného článkom VI, resp. II rozhodnutia č. 55/1998 Z. z. a č. 214/1998 Z. z. Stíhané osoby namietli porušenie svojich ústavných práv v dôsledku neústavného uplatnenia ústavy pri vydaní rozhodnutia č. 375/1998 z. z. Predseda vlády SR porušil ústavu, keď im odňal výhody z už udelenej amnestie. Preto sa ústavnými sťažnosťami a podnetmi obrátili na ústavný súd s požiadavkou, aby rozhodol o porušení ich ústavných práv a slobôd vyhlásením rozhodnutia č. 375/1998 Z. z., keď už vyslovil, že udelenú amnestiu nemožno zrušiť.

Ústavný súd SR túto požiadavku odmietol ako zjavne neopodstatnenú. Svoje rozhodnutie odôvodnil tak, že „Ústavný súd SR uplatnením svojej právomoci podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR vykonáva činnosť, ktorá je formou abstraktnej ochrany ústavnosti. Účelom konania o výklade ústavy podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR je odstrániť možnosť opakovania sporu o právne záväzný spôsob vysvetlenia ústavnej normy v budúcnosti po tom, ako spor naozaj nastal a štátne orgány s právomocou spornú normu uplatniť ju vysvetlili rozdielne. Ústavný súd SR v konaní podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR nerozhoduje, či štátny orgán porušil ústavu tým, že ju nesprávne vysvetlil.

V procese výkladu a uplatnenia práva môžu nastať dva typy situácií, keď vzniknú pochybnosti

¹⁶ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, s. 7–10.

¹⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99, s. 39.

o súlade právnych noriem upravujúcich spoločenský vzťah. V prípade nesúlady všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou platí príkaz článku 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou. Podľa názoru Ústavného súdu SR uvedeného výkladové pravidlo je možné uplatniť len vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom s právnou silou nižšou ako ústava sama (I. ÚS 30/99). V prípade vnútorného nesúlady medzi dvomi alebo viac normami ústavy záväzný výklad sporných ústavných noriem môže podať jedine Ústavný súd SR v konaní podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR.

Podľa čl. 132 ods. 1 Ústavy SR, ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v čl. 125 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Podľa § 76 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona č. 293/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopňa zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov: *Zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy vydané v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike, ktoré sú v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky v Zbierke zákonov.* Ústava SR výslovne ustanovuje právne účinky nálezu Ústavného súdu SR v konaní podľa čl. 125 a čl. 152 ods. 3 Ústavy SR.

Právne účinky podania výkladu v konaní podľa čl. 128 ods. 1 nie sú určené výslovne. Je tomu tak preto, že v konaní o výklade ústavného zákona, ak je vec sporná, podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR ústavný súd neposudzuje a ani nerozhoduje o ústavnosti (t.j. o súlade s ústavou) toho konania, opomenutia alebo rozhodnutia orgánu štátu, ktoré viedlo k vzniku sporu, ale podáva len výklad sporného ustanovenia ústavného zákona. Vychádzajúc z uvedeného preto výkladové uznesenia Ústavného súdu SR nemajú (a ani nemôžu mať) akékoľvek právne účinky vo vzťahu k tým konaniam, opomenutiam alebo rozhodnutiam orgánu štátu, ktoré viedli k vzniku sporu, ako je tomu v prípadoch konaní podľa čl. 125 a čl. 152 ods. 3 Ústavy SR. Túto skutočnosť o. i. potvrdzuje aj absencia akejkoľvek právnej úpravy takýchto účinkov výkladového uznesenia ako na konania, opomenutia, tak aj rozhodnutia, ktoré viedli k vzniku sporu o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR. Výkladové uznesenie ústavného súdu nezakladá (z tohoto dôvodu) ani žiadne práva a povinnosti pre tretie oso-

by odlišné od účastníkov súdneho konania vo vzťahu k tým skutočnostiam, ktoré viedli k vzniku sporu. Ústavný súd SR už judikoval, že: *uznesenie o výklade ústavy (ústavného zákona) je všeobecne vyjadrením právneho názoru nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti na uplatňovanie vykladaného ustanovenia, ak je vec sporná. Rozhodnutie o výklade ústavného zákona samé osebe nemôže však priamo ukladať alebo rušiť práva a povinnosti účastníkov konania ani osôb tretích,* nakoľko *ani ústava a ani zákon č. 38/1993 Z. z. nespájajú s rozhodnutiami ústavného súdu o výklade ústavného zákona (ústavy) účinky, ktoré by mohli mať dopad na konanie tretích osôb* (I. ÚS 60/97).

O tom, že podanie výkladu ústavného zákona podľa čl. 128 ods. 1 ústavy je formou abstraktnej ochrany ústavnosti, svedčí aj ustanovenie § 33 ods. 4 zákona č. 38/1993 Z. z., podľa ktorého: *„Ak má právny názor Ústavného súdu vyslovený v náleze alebo v uznesení o výklade podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy všeobecný význam, môže Ústavný súd rozhodnúť, že sa tento právny názor uverejní v Zbierke zákonov“.* V takom prípade právny účinok výkladu Ústavy SR Ústavným súdom SR nastáva okamihom uverejnenia výroku Ústavného súdu SR v Zbierke zákonov SR.

Ústava SR, ani nijaký iný právny predpis neumožňuje, aby výklad ústavy podaný ústavným súdom podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR pôsobil späťne v čase pred uverejnením výkladu Ústavy SR, či dokonca pred jej podaním Ústavným súdom SR.

Uvedené platí v plnom rozsahu aj pre výklad čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy SR, takže aj jeho účinnosť je ustanovená do budúcnosti, až po uverejnení výkladového uznesenia ústavného súdu.

Rozhodnutie predsedu vlády SR č. 375/1998 Z. z., ktorým sa zmenilo rozhodnutie predsedu vlády SR č. 55/1998 Z. z., zmenené rozhodnutím predsedu vlády SR č. 214/1998 Z. z., bolo v Zbierke zákonov SR uverejnené 8. decembra 1998. Všetky tri rozhodnutia urobil predseda vlády SR poverený výkonom niektorých právomocí prezidenta SR podľa čl. 105 ods. 1 Ústavy SR. Ústavný súd nepodal výklad čl. 102 písm. i) platného v čase uverejnenia rozhodnutia o amnestii. Ústavný súd SR podal výklad Ústavy SR v znení zmeny ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. zo 14. januára 1999, ktorým sa mení a dopňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. Ústavný súd SR podal výklad právomoci prezidenta SR určenej čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy 28. júna 1999. Predseda vlády SR vykonávajúci niektoré právomoci prezidenta SR nemohol 7. júla 1998, ani 8. decembra 1998 konať spôsobom odporujúcim všeobecne záväznému výkladu čl. 102 ods. 1 písm. i)

ústavy podanému ústavným súdom, pretože v čase uplatnenia právomoci podľa čl. 102 písm. i) predsedom vlády SR výklad ústavného súdu neexistoval. Ústavný súd SR svojím uznesením o výklade čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy SR nezrušil Rozhodnutie o amnestii č. 375/1998 Z. z., ani Rozhodnutie o amnestii č. 214/1998 Z. z. Rozhodnutie o amnestii č. 375/1998 Z. z. je platné a účinné.¹⁸

III. Ako ďalej?

Ústavná úprava inštitútov amnestie a milosti v právnom poriadku Slovenskej republiky bez zásadnej zmeny nadviazala na ústavnú úpravu týchto inštitútov v československom právnom poriadku. Zákon č. 37/1918 z 13 novembra 1918 o dočasnej ústave v § 10 písm. a) ustanovil, že prezident republiky má právo odpustiť alebo zmierniť tresty aj právne dôsledky trestného činu, odsúdenia alebo trestu, ako aj nariadiť, aby sa trestné stíhanie nezačalo, alebo aby sa začaté trestné stíhanie zastavilo. Zákon č. 121 zo dňa 29. februára 1920, ktorým sa uvádza ústavná listina Československej republiky ustanovil: „Prezidentovi republiky prislúcha právo udeľovať amnestiu, odpúšťať alebo zmiernovať tresty a právne dôsledky odsúdenia trestnými súdmi, najmä tiež stratu volebného práva do Národného zhromaždenia a iných zastupiteľských zborov, ako aj – s vylúčením trestných činov súkromnožalobných – nariaďovať, aby sa súdne trestné konanie nezačalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo.“ (§ 103 ods. 1)

Ústavný zákon č. 185 zo dňa 21. júla 1939 o ústave Slovenskej republiky určil: „Prezidentovi republiky prislúcha právo udeľovať milosť, najmä odpúšťať alebo zmiernovať tresty, uložené trestnými súdmi a disciplinárnymi vrchnosťami a právne následky takýchto odsúdení, počítajúc do toho aj zahľadanie odsúdení, a – s výnimkou trestných činov, ktoré sa stíhajú len súkromnou žalobou, – nariaďovať, aby sa súdne trestné pokračovanie nezavádzalo, alebo aby sa zastavilo.“

Ústavným zákonom č. 150 zo dňa 9. mája 1948 (Ústava Československej republiky) prezident republiky dostal „právo udeľovať amnestiu, odpúšťať alebo zmiernovať tresty a právne následky odsúdenia trestnými súdmi a nariaďovať s výnimkou trestných činov súkromnožalobných, aby sa súdne konanie trestné nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo. Tieto práva mu neprislúchajú, ak sa proti nemu začne konanie podľa § 78, alebo ak ide o prezidenta republiky obžalovaného alebo odsúdeného podľa § 78 alebo o členov vlády obžalovaných alebo

odsúdených podľa § 91“ (§ 74 ods. 1 bod 10).

Podľa ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky: „Prezident republiky má právo udeľovať amnestiu, odpúšťať a zmiernovať tresty uložené trestnými súdmi a nariaďovať, aby sa trestné súdne konanie nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo“ (čl. 62 ods. 1 bod 10).

Ústavný zákon č. 143 z 27. októbra 1968 o československej federácii určil: „Prezident Československej socialistickej republiky má právo udeľovať amnestiu, odpúšťať a zmiernovať tresty uložené trestnými súdmi a nariaďovať, aby sa súdne trestné konanie nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo, a zahľadzať odsúdenie“ (čl. 61 ods. 1 písm. j/).

Amnestia aj milosť sa historicky vyvinuli ako prerogatívy hlavy štátu. Oba tieto právne inštitúty predstavovali formu zásahu hlavy štátu voči súdnej moci. Nositeľom práva udeliť amnestiu aj milosť pôvodne bola hlava feudálneho typu štátu – panovník. S rozširovaním a prehlbovaním republikánskej formy vlády sa postupne zavádzali právne podmienky obmedzujúce právo hlavy štátu udeliť amnestiu alebo milosť. Moderné ústavné právo neraz prenáša udeľovanie amnestie z hlavy štátu na parlament. Právo hlavy štátu udeliť milosť sa obmedzuje ústavou určenými podmienkami.

Podľa čl. 29 fínskej ústavy: „Všeobecná amnestia sa udeľuje osobitným zákonom. Prezident môže poskytnúť výnimku z ustanovení zákona v prípadoch, v ktorých poskytnutie takého odpustenia je upravené zákonom.“ Udeľovanie milosti je predmetom úpravy čl. 29 fínskej ústavy spolu s amnestiou. Vo vzťahu k milosti platí: „V individuálnych prípadoch udeľuje prezident milosť tak, že zruší alebo zníži trest, to po získaní stanoviska Najvyššieho súdu. Udelenie milosti členovi Štátnej rady alebo Kancelárovi pre spravodlivosť je upravené osobitnými ustanoveniami.“

Podľa čl. 164 portugalskej ústavy: „Zhromaždenie republiky má právomoc povoľovať amnestiu a všeobecné odpustenia trestu.“

Podľa čl. 47 ods. 3 Ústavy Gréckej republiky: „Amnestovať všeobecné zločiny nemožno dokonca ani zákonom. Amnestiu možno udeliť len na politické zločiny a vyžaduje sa pre ňu väčšina troch pätín hlasov z celkového počtu poslancov.“

Rakúska ústava v čl. 93 určuje: „Amnestiu vo veci činov súdne trestných udeľuje spolkový zákon.“ Udeľovanie milosti sa zveruje Spolkovému prezidentovi podľa čl. 65 ods. 2 písm. c).

Luxemburgská ústava v čl. 38 uvádza: „Veľkvojvoda má právo odpúšťať alebo zmiernovať tresty

¹⁸ Uznesenie Ústavného súdu SR II. ÚS 69/99 z 15. 7. 1999, s. 11–14.

vynesené sudcami, s výnimkou ustanovení platných pre členov vlády.“ Podľa čl. 83 ústavy veľkovojo- da odsúdenému členovi vlády môže udeliť milosť na žiadosť Snemovne.

Podľa holandskej ústavy: „Kráľ má právo odpúšťať tresty uložené rozhodnutím súdu“ (čl. 77 ods. 1); „Toto právo vykonáva po vyžiadaní stanoviska sudcu, ktorému bola táto povinnosť uložená všeobecným správnyim opatrením.“ (čl. 77 ods. 2)

V Portugalsku prezident republiky odpúšťa alebo mení tresty jednotlivých osôb po vyjadrení vlády (čl. 137 písm. f/ ústavy).

V Grécku „prezident republiky má právo, po odporúčaní ministra spravodlivosti a po konzultácii s radou zloženou prevažne zo sudcov, odpustiť, zme- niť alebo znížiť tresty uložené súdom a rušiť všetky právne účinky uložených a vykonaných trestov“ (čl. 47 ods. 1).

Platná Ústava SR nevyjadřila trendy moderného ústavného práva ustanovením podmienok obmedzujúcich hlavu štátu pri udeľovaní amnestie a milosti. Hlava štátu môže amnestovať kedykoľvek a hocičo. Raz udelená amnestia sa nikdy nemôže zrušiť, nech by bol poškodený ktokoľvek a akokoľvek.

Od 27. januára 1999 rozhodnutie prezidenta o amnestii podlieha kontrasignácii predsedu vlády alebo príslušného ministra. Zodpovednosť za kon-

trasignované rozhodnutie znáša vláda SR.

Z pohľadu právnej komparatistiky nejde o nevyhnutné riešenie. Podľa čl. 89 talianskej ústavy akt prezidenta je platný len ak ho spolupodpísal navrhujúci minister, ktorý preberá zodpovednosť. Podľa gréckej ústavy nijaký úkon prezidenta nie je účinný ani vykonateľný bez spolupodpisu príslušného ministra, ktorý svojím podpisom sa stáva zodpovedným (čl. 35 ods. 1).

Sotva sa možno vážne nazdávať, že zodpovednosť jednotlivca sa dá v parlamente presadiť ťažšie, alebo rovnako zložito, ako zodpovednosť celej vlády. Inak povedané, že zodpovednosť podľa Ústavy SR nie je fiktívnejšia ako tam, kde zodpovednosť za kontrasignáciu aktu hlavy štátu nepreberá celá vláda, ale iba ten jej člen, ktorý akt spolupodpísal.

Úpravy amnestie v členských štátoch Európskej únie často nedávajú šance hlave štátu. Amnestiu neudeľuje jednotlivec. Rozhoduje o nej parlament. A ak aj parlament v rozhodovaní o amnestii nemôže nahradiť hlavu štátu, prezident ani panovník nemá možnosť zastaviť trestné stíhanie. Ten, kto je podozrivý zo spáchania trestného činu, sa najskôr musí podrobiť trestnému stíhaniu. Potom sa bráni pred súdom. Až vtedy, ak sa neubrání a súd mu uloží trest, môže získať výhody plynúce z amnestie. Také sú ďalšie ústavné záruky, že nedôjde k zneužitiu právomoci udeľiť amnestiu.

Senát v Polsku jako druhá komora parlamentu

Krzysztof Skotnicki

1. Existence Senátu má velmi dlouhou tradici a sahá do doby, která ještě předchází vykrystalizování se parlamentu v Polsku, k čemuž došlo v roce 1493. Tento orgán vznikl z členů rozšířené královské rady a tvořily jej nositelé následujících titulů: biskupové a arcibiskupové, vojvodové, kasteláni a ministři: maršálové, korunní kancléř a podkancléř a kancléř pokladu koruny (podskarbi). Funkce senátora byla doživotní a počet senátorů dosáhl až 150. Jednáním Senátu předsedal král, a Senát byl vedle Poslanecké komory a panovníka uznáván jako jeden ze „*sněmujících stavů*“. Přijetí zákona vyžadovalo souhlas všech tří stavů. Senát vykonával rovněž určitě kontrolní funkce vůči politice krále.

Podstatné zmeny týkajúci se způsobu vytváření

Senátu a jeho kompetencí zavedla teprve Ústava 3. května z roku 1791. Král Stanislav August si- ce zachoval právo svobodného jmenování senátorů, avšak jeho nástupci je mohli jmenovat jen ze dvou kandidátů volených ve vojvodstvích. Rovněž tak byly omezeny kompetence Senátu, když mu bylo pouze příznáno právo potvrzovat zákony nebo právo spenzivního veta. Ovšem, jak známo, tato Ústava nikdy nenabyla účinnosti.

Senát dále existoval v době platnosti Ústavy Varšavského knížectví z 22. července 1807 a Ústavy Polského království z 27. listopadu 1815. Tyto ústavy se vrátily k původnímu složení této komory (ovšem o něco menšímu) a současně mu byla příznána práva obdobná Poslanecké sněmovně. Ji-

né parlamentní sbory působící na polských územích v dobách záboru měly jednokomorovou strukturu.¹

2. Po získání nezávislosti v roce 1918 byl vytvořen jednokomorový parlament – Ústavodárný Sejm. Avšak již v průběhu prací nad ústavou se stala jednou ze spornějších otázek struktura parlamentu. Rozhodnutí o existenci Senátu bylo nakonec přijato teprve před zakončením prací Ústavní komise Ústavodárného Sejmu.² Podle Ústavy ze 17. března 1921 tato komora, podobně jako Sejm, vzházela z všeobecných, rovných, přímých a proporcionalních voleb s tajným hlasováním, ovšem její pravomoci byly značně slabější. Zákonodárný proces začínal v Sejmu, Senát se naproti tomu mohl pouze usnášet na pozměňovacích návrzích k zákonům přijatých první komorou; ty byly následně projednávány Sejmem, který je mohl odmítnout nevýznamnou kvalifikovanou většinou 11/20 hlasů. Senát rovněž neměl žádná kontrolní oprávnění vůči výkonné moci.

K posílení postavení Senátu došlo teprve Ústavou z 23. dubna 1935. Tvořilo jej 2/3 senátorů vzešlých z voleb, kterých se mohly účastit určité kategorie osob uvedené ve volebním řádu (nešlo proto o všeobecné volby) a dále 1/3 senátorů nominovaných prezidentem. V zákonodárném procesu mohla nyní tato komora navrhnout změnu zákona schváleného Sejmem nebo navrhnout jeho zamítnutí, což mohl Sejm odmítnout zvýšenou, 3/5 kvalifikovanou většinou. Navíc Senát získal právo spoluúčasti se Sejmem v procesu uplatňování politické a ústavní odpovědnosti členů Rady ministrů, právo projednávat spolu se Sejmem zákony vetované prezidentem a dále právo schvalování válečného stavu.

3. Po 2. světové válce se stala otázka existence Senátu jednou z otázek v referendu, které se konalo 30. června 1946. Podle oficiálních údajů se hlasující vyjádřili ve prospěch jednokomorového parlamentu. Tato otázka měla tehdy zásadní význam, neboť se ve skutečnosti jednalo o představu státního zřízení. V tehdejších politických poměrech ovšem jiný výsledek lidového hlasování možný nebyl. Od té doby až do roku 1989 v Polsku působil jen Sejm jako jednokomorový orgán. Spor o strukturu parla-

mentu ovšem čas od času ožil, a to nejen v kruzích konstitucionalistů. V 80. letech se přitom zdůrazňovalo, že není doktrinálních překážek pro fungování dvoukomorového parlamentu v socialistickém unitárním státu, přičemž takové řešení dokonce rozšíří reprezentaci různých zájmových skupin v nejvyšším zastupitelském orgánu, čímž bude dokonce plněji odražena rozmanitost zájmů, které ve společnosti existují.³ Určitým krokem tímto směrem bylo vytvoření Sociálně-ekonomické rady při Sejmu VIII. a dále i IX. volebního období.⁴ Hodnocení a kritika tohoto orgánu však způsobily, že doktrína byla proti přeměně Rady v druhou komoru parlamentu.⁵

4. Vytvoření Senátu v roce 1989 bylo výsledkem politického kompromisu, který byl uzavřen během jednání „kulatého stolu“. Tehdejší moc nebyla tomuto návrhu nakloněna a přistoupila na něj, když druhá strana (Solidarita) vyjádřila souhlas s tím, že v Polsku bude obnovena instituce prezidenta. Tehdy přijatá dohoda zaručovala vládnoucímu seskupení 65% křesel v Sejmu a vytvářela dojem, že zajistí zvolení jejího představitele do úřadu hlavy státu (volebním orgánem bylo Národní shromáždění tvořené Sejmem a Senátem). Bylo dohodnuto, že Senát bude tvořen 100 senátory zvolených ve zcela svobodných volbách. Jeho pravomoci měly být především spojeny se zákonodárným procesem. Vedle práva zákonodárné iniciativy měl mít právo veta zákonů schválených Sejmem, přičemž jeho přehlasování Sejmem vyžadovalo kvalifikovanou většinu 2/3 hlasů, jinak návrh padal pod stůl. Dále měl Senát právo účasti při změnách a schvalování ústavy. Senát se měl dále spolu se Sejmem podílet na volbě prezidenta a na uplatňování ústavní odpovědnosti vůči němu. Konečně mohl ovlivňovat jmenování Mluvčího občanských práv a předsedy Nejvyšší kontrolní komory tím, že s ním měl vyjednávat souhlas. V dokumentu, který byl přijat během jednání u „kulatého stolu“, bylo zapsáno, že tímto způsobem bude Senát „vykonávat podstatnou kontrolu zejména v oblasti lidských práv, dodržování práva a v sociálně-ekonomické oblasti“.⁶

Uzavřená politická dohoda se odrazila v noveli-

¹ Blíže k otázce minulosti Senátu v Polsku srov. Konstyucje polskie. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu. Tom 1. Praca zbiorowa pod redakcją Mariana Kallasa, Warszawa 1990; Sarnecki, P.: Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe. Warszawa 1995, s. 9–11.

² Srov. KUROWSKI, S.: Konstyucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r. In: Konstyucje polskie, s. 64–65.

³ Srov. MORDWILKO, J.: Doświadczenia i perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL. Państwo i prawo, roč. 1985, č. 7–8, s. 412–442.

⁴ Srov. MORDWILKO, J.: cit. dílo; GÓRECKI, D.: Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie PRL (1982–1985). Acta Universitatis Lodzianensis, roč. 1991, Folia iuridica 45, s. 59–73.

⁵ Srov. MORDWILKO, J.: cit. dílo, s. 41; DOMAGAŁA, M., SKOTNICKI, K.: XXIX Ogólnopolska Sesja Katedr Prawa Konstytucyjnego (Sulejów, 29.–31. 5. 1987). Państwo i prawo, roč. 1987, č. 10, s. 172; Teoretyczne zagadnienia prac nad reformą Konstytucji PRL. Konferencja w Warszawie 19. 1. 1988. Państwo i prawo, roč. 1988, č. 5, s. 132.

⁶ Viz Porozumienia „okraglego stolu“. Warszawa 1989, s. 7.

zaci Ústavy ze 7. dubna 1989 a ve volebním řádu do Senátu, který byl přijat téhož dne. Volby do Senátu byly v souladu s Ústavou všeobecné, přímé a tajné. Vynechání zásady rovnosti plynulo ze skutečnosti, že v 47 vojvodstvích (bez ohledu na počet obyvatel) bylo voleno po dvou senátorech, a ve varšavském a katovickém vojvodství po třech senátorech. Zvoleným měl být kandidát, který získá absolutní většinu hlasů. Pokud by ji nezískal žádný z kandidátů, konalo by se druhé kolo voleb, do kterého by postoupili dva kandidáti s největším počtem hlasů. Volby se konaly 4. a 18. června 1989, kdy 99 mandátů získali kandidáti navrženými nezávislými odbory „Solidarita“ a jeden mandát získal nezávislý kandidát.

5. Model polského dvoukomorového parlamentu existuje dodnes v podobě, která se takto vytvořila v roce 1989. Změny, které byly následovně prováděny, neměly zásadní význam, přestože nevýznamně měnily postavení Senátu a vzájemné vztahu obou komor.

Dne 10. května 1991 byl přijat nový volební řád do Senátu, který nahradil dosavadní způsob voleb senátorů jednodušším systémem prosté většiny v jednom kole. Tímto způsobem proběhly volby v letech 1991, 1993 a 1997.

Zvýšení kompetencí Senátu se dělo cestou obyčejného zákonodárství. Senát dostal právo volit dva senátory do Celostátní rady pro soudnictví (1989), právo projednávat zprávy Mluvčího občanských práv (1991), orgány Senátu mohly podat návrh na zahájení řízení před Ústavním tribunálem (1990). Byla rovněž rozšířena oprávnění samotných senátorů, když jim bylo přiznáno právo získávat informace od orgánů státní správy, právo účastnit se zasedání orgánů územní samosprávy a právo intervenovat u správních orgánů (1991).

Další změny, které se týkaly postavení Senátu, byly spjaté s přijetím dvou ústavních zákonů. První z nich byl ústavní zákon o způsobu přípravy a schválení Ústavy Polské republiky, který byl přijat 23. dubna 1992. Senátorům zaručil nejen účast na tvorbě nového polského základního zákona tím způsobem, že by byli součástí Národního shromáždění, které mělo ústavu schvalovat, nýbrž i tím, že zaručil poměrné zastoupení Senátu v Ústavní komisi Národního shromáždění, která návrh zpracovávala.

Druhým ústavním zákonem byl ústavní zákon o vzájemných vztazích mezi mocí zákonodárnou

a výkonnou Polské republiky a o územní samosprávě (tzv. malá ústava) z 17. října 1992. Tento ústavní zákon zachoval dvoukomorovost, ale současně změnil oprávnění Senátu v zákonodárném procesu. Nyní mohl Senát při projednávání zákonů schválených v Sejmu rozhodnout, že je buď přijme, odmítne nebo k nim předloží pozměňovací návrhy. Sejm nyní mohl usnesení Sejmu přehlasovat absolutní (dosud 2/3) většinou hlasů. V opačném případě byly pozměňovací návrhy Senátu automaticky považovány za přijaté, zatímco dosud návrh zákona padal pod stůl. Toto řešení bylo v doktríně přijato různě. Jedni zdůrazňovali pokles významu Sejmu a větší vyváženost role obou komor v zákonodárném procesu.⁷ Další, ke kterým se osobně připojuji, uznávali, že pozice Senátu byla v zákonodárném procesu oslabena, neboť bylo možno snadněji odmítnout jeho pozměňovací návrhy, a navíc, pokud se Senát nevyjádřil, bylo to považováno za souhlas s návrhem zákona.⁸ Malá ústava z roku 1992 přiznala Senátu rovněž právo dávat prezidentovi souhlas na vyhlášení referenda. Vychází se z toho, že cílem tohoto řešení byla snaha oslabit případné antiparlamentní vystupování hlavy státu, která by se snažila lidovým hlasováním řešit politické spory cestou vyřazení poslanců a senátů.⁹

Současně třeba zdůraznit, že pozdější zákony přiznaly Senátu další kompetence, kterými mohl ovlivňovat složení jiných orgánů. Týká se to práva volit dva členy Celostátní rady pro rozhlas a televizi (1992) a jednoho člena Výběrové komise, což byl orgán zřízený v souvislosti se vznikem národních investičních fondů a jejich privatizací.

6. Existence Senátu v Polsku v podmínkách nového systému však nebyla zcela jistá a trvalá. Jeho vytvoření v roce 1989 mělo rozhodně přechodný charakter. Byl to orgán, který v důsledku vzniku ze svobodných voleb, měl představovat protiváhu Sejmu, ve kterém měly zaručenou dominantní roli zástupci komunistické strany (PSDS) a jejich spojenců. Budoucnost zřízení Polska měla určit teprve nová ústava, jejíž přijetí se tehdy jevílo jako jednoduchá a rychlá záležitost. Avšak práce nad ní se protahovaly. Již v počátečním období byly ustaveny samostatné ústavní komise v Sejmu a v Senátu, vlastní návrhy předkládaly politické strany i soukromé osoby, objevilo se rovněž hodně návrhů týkajících se konkrétních institucí nebo řešení. Když byl v roce 1992 přijat ústavní zákon o způsobu přípra-

⁷ Např. SOKOLEWICZ, W.: Rozdzielone lecz czy równe. Legislatywa i egzekutywa w Malej Konstytucji. Przegląd Sejmowy, roč. 1993, č. 1; GALSTER, J., SZYSZKOWSKI, W., WASIK, Z., WITKOWSKI, Z.: Prawo konstytucyjne. 3. vyd., Toruń 1994, s. 161–162; WITKOWSKI, Z.: W sprawie pozycji Senatu PR na tle Malej konstytucji. Przegląd Sejmowy, roč. 1994, č. 2.

⁸ Srov. CZARNY, P.: Zmiany ustrojowej pozycji Senatu w „malej konstytucji“. In: KRUK, M. (red.): „Mała Konstytucja“ w procesie przemian ustrojowych; SARNECKI, P.: Senat PR i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993). Warszawa 1995, s. 90–91; Prawo konstytucyjne (red. W. SKRZYDŁO). Lublin 1996, s. 245.

⁹ Viz SOKOLEWICZ, W.: cit. dílo (pozn. č. 7).

vy a přijetí ústavy, objevilo se rovněž množství návrhů, ovšem vnitropolitická situace vyvolala předčasně parlamentní volby v roce 1993 a poté se po dlouhou dobu nedostávalo politické vůle k ukončení ústavních prací.

Mnoho sporů se v průběhu ústavní debaty týkalo rovněž Senátu. Spornou otázkou byla již samotná existence této komory. Její protivníci uváděli, že nespĺnila zamýšlenou roli v zákonodárném procesu, že Polsko není federativním státem a že (jak zdůrazňovali) se ve světě odstupuje od dvoukomorovosti (např. ve skandinávských státech). Převažoval však názor o potřebě zachování Senátu, přičemž nejdůležitějším argumentem pro jeho zachování byla role, kterou hraje v zákonodárném procesu (náprava legislativních chyb Sejmu). Přívrženci existence Senátu se však neshodovali v otázce způsobu voleb do tohoto orgánu. Odlišné pohledy byly vyvolány faktem různé vize Senátu, jako politické reprezentace (po vzoru poslanecké sněmovny) nebo jako reprezentace jiných zájmů (zejména samosprávných). Koncepti zachování Senátu jako politické reprezentace bylo vytýkáno, že ve značné míře vede ke kopírování politického složení poslanecké sněmovny, což musí vést k situaci, kdy stranické zájmy budou převažovat nad jinými potřebami, v tom rovněž nad dbáním o kvalitu schvalovaných zákonů.

Proto rovněž v řadě návrhů bylo uváděno, aby byla druhá komora reprezentací označovanou jako „samosprávná“. Tyto koncepce se pohybovaly ve dvou směrech. Podle prvního měl být Senát výlučně reprezentací územní samosprávy. Druhý směr naopak tomu viděl v Senátu značně širší reprezentaci. Vedle zástupců územní samosprávy měli v Senátu zasedat rovněž zástupci jiných forem samosprávy, např. hospodářské či náboženské, a rovněž zástupci různých společenských organizací jako např. odborů, národnostních menšin, světa vědy a kultury nebo dokonce zástupci krajanů (tzv. Polonie).¹⁰

7. Bez ohledu na četné rozpory nakonec Ústava z 2. dubna 1997 zachovala v Polsku dvoukomorovost parlamentu. Nepochybně o tom rozhodla skutečnost, že Senát již daleko dříve vrostl do polské politické krajiny.¹¹ Potvrdilo to rovněž ústavní referendum z 25. května 1997. Senát si přitom obecně zachoval podobu i postavení, které získal v předchozích letech. Drobné změny se neprojeví v jeho podstatě a významu v systému orgánů státu.

Senát je tvořen 100 senátory. Jejich volba v roce 1997 byla provedena ještě dříve, než nabyla účinnosti Ústava, tzn. že byli zvoleni na základě volebního řádu z roku 1991. Nový základní zákon v této oblasti provedl jednu podstatnou změnu se srovnání s předchozím stavem. Nyní musí mít kandidát na senátora dovršených 30 let věku v den hlasování, a nikoli 21 let jako dosud. Volební období Senátu trvá 4 roky, avšak je spjato s volebním obdobím Sejmu. V případě, že si Sejm zkrátí své volební období, nebo bude-li Sejm rozpuštěn prezidentem, znamená to současně ukončení volebního období Senátu. Základními právními akty, které upravují právní status senátora, jsou kromě Ústavy ještě torzo (§ 19 odst. 2 a 3) zákona z 31. července 1985, o povinnostech a právech poslanců a senátorů a již vícekrát novelizovaný zákon z 9. května 1996, o vykonávání mandátu poslance a senátora.

8. Charakteristickým rysem polského parlamentarismu je autonomie obou komor. Projevuje se zejména v tom, že každá komora schvaluje svůj vlastní jednací řád cestou usnesení, nikoli zákona, na jehož přijetí by se musely podílet obě komory a prezident. Jednací řády jsou vydávány na základě ustanovení Ústavy (čl. 112 a čl. 124) a plní prováděcí funkci, když konkretizují ústavní normy. Nová Ústava přitom rozšířila rozsah otázek, které jednací řády upravují. Platný jednací řád Senátu byl schválen 23. listopadu 1990 a byl vícekrát novelizován, rovněž za účelem jeho sladění s novou Ústavou.

Orgány Senátu jsou podle Ústavy maršálek Senátu, vicemaršálové (jednací řád stanovil, že budou tři), stálé a mimořádné komise. Navíc jednací řád Senátu zřizuje prezidium Senátu (došlo k jeho dekonstitucionalizaci), které se skládá z maršálka a vicemaršálek, dále Konvent seniorů, který tvoří kromě maršálka a vicemaršálek senátoři, kteří zastupují senátní kluby, dohody¹² a parlamentní kluby, senátní tajemníci a dále maršálek senior, který zahajuje a řídí první schůzi Senátu nového volebního období do doby, než bude zvolen maršálek Senátu.

Senát je permanentně činným orgánem, který jedná na schůzích svolávaných maršálkem Senátu. Mohou se jich účastnit prezident, předseda vlády, maršálek a členové prezidia Sejmu, členové Rady ministrů, státní ministři, předseda Ústavního tribunálu, předseda Státního tribunálu, Mluvčí občanských práv, první předseda Nejvyššího soudu. Před-

¹⁰ Blíže viz SKOTNICKI, K.: Spór o drugą izbę polskiego parlamentu. Acta Universitatis Lodziensis. Folia iuridica 59, roč. 1994, s. 95–198; BANASZAK, B.: Czy Polsce potrzebna jest druga izba. Przegląd Sejmowy, roč. 1994, č. 2, s. 35–47.

¹¹ Srov. ZAKRZEWSKA, J.: Parlament w Konstytucji Trzeczej Rzeczypospolitej. Państwo i prawo, roč. 1990, č. 11, s. 8.

¹² Pozn. překladatele – podle čl. 20 odst. 5 jednacého řádu Senátu mohou senátní kluby nebo senátní kroužky uzavírat dohody o společné reprezentaci v Konventu seniorů. Rozdíl mezi nimi je v tom, že klub je tvořen nejméně 7 senátory a kroužek nejméně 3 senátory na politickém základě. Parlamentní klub musí sdružovat rovněž nejméně 7 senátorů, ale nikoli na politickém základě. Senátních tajemníků je voleno z řad senátorů celkem 8 a plní různé pomocné funkce (např. sčítání hlasů).

seda Nejvyšší kontrolní komory se může účastnit schůze v případě, že se jedná o zákonu o státním rozpočtu. Schůze jsou veřejné, ale na návrh 10 senátorů se může Senát usnést na neveřejném jednání.

Mezi kompetencemi Senátu nadále dominuje účast v zákonodárném procesu. Může jej zahájit sám tím, že se na Sejm obrátí se zákonodárnou iniciativou. Dále tím, že projednává zákony schválené Sejmem, ke kterým může přijímat pozměňovací návrhy nebo se usnést na jejich úplném zamítnutí. Tato usnesení vždy projednává Sejm, který je může přehlasovat absolutní většinou hlasů. Senát dále vyjadřuje souhlas s tím, aby prezident vyhlásil celostátní referendum. Dále dává Senát s souhlas s jmenováním a odvoláním předsedy Nejvyšší kontrolní komory a Mluvčího občanských práv Sejmem, přijímá usnesení ve věci schválení nebo nepřijetí zprávy Celostátní rady pro rozhlas a televizi, volí dva členy této Rady, stejně jako ze svého středu volí dva senátory do Celostátní rady pro soudnictví. Dále Senát projednává informace Ústavního tribunálu o zásadních problémech, které vyplývají z činnosti Tribunálu a jeho judikatury, jakož i z úvah Ústavního tribunálu o zjištěných pochybeních a mezerách v právu. Obdobnou povahu má projednávání každoroční zpráv Mluvčího občanských práv o činnosti jeho úřadu a jeho úvahy o stavu dodržování práv a svobod občanů. Ústava z roku 1997 navíc Senátu přiznala nové oprávnění v podobě voleb tří členů Rady pro peněžní politiku.¹³ Kromě toho Senát na základě zákona z 29. srpna 1997, o ochraně osobních údajů získal právo vyjadřovat souhlas s volbou Generálního inspektora pro ochranu osobních údajů, kterou provádí Sejm. Konečně přísluší Senátu tradiční oprávnění přijímat rezoluce, prohlášení a výzvy,

9. Od doby, kdy byla v Polsku znovuoobnovena instituce Senátu, již uplynulo deset let. Nyní již pů-

sobí Senát IV. volebního období. Analýza ústavních a zákonných řešení svědčí nepochybně o tom, že rozsah jeho úkolů a kompetencí je užší než v případě Sejmu. I když je tradičně ve vztahu k Senátu používáno označení „horní komora“, de facto je jeho vliv na události ve státě daleko menší. Je to především tzv. komora reflexe, stojící na stráží dobrého práva schvalovaného dolní komorou.¹⁴ Jeho činnost závisí více v hlavní míře na aktivitě Sejmu. Zbývající oprávnění jsou spíše skromná. Především nemá vliv na fungování vlády, která vůči němu nenese politickou odpovědnost. Rovněž tak jsou významně omezena jeho kreační a kontrolní oprávnění. Nepochybně tak Senát stojí v politickém stínu Sejmu, přestože nelze zpochybňovat jeho podstatnou roli orgánu zákonodárné moci.

I když v současnosti sporadicky, zaznávají přesto ve výrocích některých politiků, v tom dokonce samotných senátorů, veřejně pochybnosti o smyslnosti zachování druhé komory. Nezdá se ale, že by mohlo dojít k jejímu zrušení. Naléhavou nutností se naproti tomu jeví zpracování nového volebního řádu do Senátu. Změny v územně správním členění státu a nahrazení bývalých 49 vojvodství 16 novými vojvodstvími (a obnovení okresů) způsobilo, že další volby senátorů nelze provádět na podkladě platného volebního řádu. Není rovněž pochyb o tom, že tyto volby se budou podstatně odlišovat od voleb do Sejmu. Ústava zde zakotvuje pouze všeobecnost, přímost a tajnost voleb do Senátu. Ponechává tedy značně větší volnost pro úpravu senátního volebního práva, než je tomu v případě Sejmu. Aniž bychom předbíhali konečná řešení, zdá se, že zůstane zachován dosavadní většinový systém. Velkou nadějí má naproti tomu přechod k jednomandátovým volebním obvodům, stejně jako možnost hlasování ve dvou kolech.¹⁵

(přeložil Jan Filip)

¹³ Jedná se o orgán Polské národní banky, který určuje každoročně zásady její peněžní politiky, kde jsou členy kromě předsedy Polské národní banky významní odborníci na finance jmenovaní ve stejném počtu (po třech) prezidentem, Sejmem a Senátem (pozn. překladatele).

¹⁴ Srov. BANASZAK, B.: Prawo konstytucyjne. Warszawa 1999, s. 452–454.

¹⁵ Po odevzdání tohoto příspěvku do tisku byl Sejmu 1. července 1999 předložen poslanecký návrh volebního řádu do Senátu, který je založen na kombinaci většinového systému (52 senátorů) s jednomandátovými obvody v rámci vojvodství (od 1 do 7 obvodů) a poměrného zastoupení (48 senátorů), kde volební obvod tvoří vojvodství (vždy 3 mandáty) [pozn. překladatele].

Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo aneb kolik stojí demokracie?

Jitka Součková

A. Pozice a význam politických stran

Politické strany jsou odůvodněnou a nepostradatelnou institucí v prostředí pluralitní demokracie. Jejich význam a stežejní úlohu v rámci právního pořádku Spolkové republiky Německo vyzdvihuje čl. 21 Základního zákona (ZZ). Hovoří o jejich poslání spolupůsobit při procesu tvorby vůle nositele státní moci, lidu¹. Je to jediná ústavní norma vztahující se *expressis verbis* na politické strany. Konkretizaci jejich postavení lze odvodit z jednotlivých předpisů státního práva, především z volebních předpisů a v detailu ze zákona o politických stranách².

Oprávněnost existence politických stran a založení jejich ústavněprávních povinností jsou tedy odvoditelné přímo z ústavy. Nelze sice hovořit o institucionální garanci pro jednotlivé politické strany. Globálně to ale znamená výzvu pro zákonodárce, aby upravil financování politických stran, neboť stabilní finanční situace je významným předpokladem existence a fungování těchto subjektů v rámci systému, jak jej demokratické uspořádání vyžaduje.

I. Zásady právní úpravy financování politických stran

Co se týče základních zásad, které právní úprava financování politických stran musí zohlednit, tyto formuloval ve své judikatuře Spolkový ústavní soud³. Jedná se především o zásadu „nestátnosti“ politických stran (Grundsatz der Staatsfreiheit), zásadu rovnosti šancí (Grundsatz der Chancengleichheit) a zásadu transparentnosti (Grundsatz der

Transparenz) nakládání s finančními prostředky a zveřejnění jejich původu.

A) ZÁSADA NESTÁTNOSTI

Zásada nestátnosti politických stran znamená, že politické strany nejsou státními institucemi, nýbrž svobodně zakládanými skupinami, agitujícími v oblasti společensko-politické. V tomto se liší od frakcí v zákonodárných sborech⁴. Spolkový ústavní soud přiřadil frakce k tzv. „institucionalizované státnosti“⁵. Pro politické strany vyplývá ze zásady jejich nezávislosti na státu povinnost usilovat v prvé řadě o politické etablování se ve společnosti. Díky tomu pak mají získávat finanční prostředky od občanů vyjadřujících touto formou svůj souhlas a podporu s cíly a programem té které politické strany. Zároveň to znamená nepřípustnost státního financování, které by krylo převážnou část finančních potřeb politických stran. Vlastní financování má tedy přednost před financováním ze státních prostředků. Částečné poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu je ale v zásadě legitimní, neboť to vyplývá z ustanovení článku 21 Základního zákona a ze zákona o politických stranách, přenášejícím na politické strany určité z ústavněprávního hlediska významné úkoly jako např. spolupůsobení na tvorbě vůle lidu. Povinnost státu k finanční podpoře politických stran z toho však nelze odvodit⁶.

B) ZÁSADA ROVNOSTI ŠANCÍ

Zásada rovnosti šancí v sobě nese ideu povinnosti státu resp. zákonodárce, aby vytvořil podmín-

¹ Příležitostně lze v odborné literatuře nalézt názory interpretující čl. 21 ZZ jako základní právo, jehož nositelem jsou politické strany. Srov. STRICKER, ZRP 1996, str. 186; Mauersberger, Die Freiheit der Parteien – Der Rechtscharakter des Art. 21 GG, Schriften zum ParteienR XVI, 1994, str. 19 a násl.

² BGBL 1967. I S. 773, ve znění pozdějších předpisů.

³ Existuje poměrně obsáhlá judikatura Spolkového ústavního soudu k problematice existence, fungování a financování politických stran. Nejdůležitější rozhodnutí jsou BVerfGE 8, 51; BVerfGE 20, 56; BVerfGE 24, 300; BVerfGE 52, 63; BVerfGE 73, 40; BVerfGE 85, 264.

⁴ Definici frakce obsahuje § 10 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT), BGBL.

⁵ BVerfGE 1, 208, 225; BVerfGE 20, 56, 104 a násl.; BVerfGE 80, 188, 231; BVerfGE 85, 264, 289.

⁶ BVerfGE 20, 56, 100 a násl. s uvedením dalších důkazů.

ky formální rovnosti politických stran. Tyto musí i vzhledem ke svým faktickým důsledkům vyhovovat nárokům ústavní konformnosti. Stát nesmí jednostranně měnit stávající konkurenční situaci, jaká panuje mezi politickými stranami⁷. Ta se kontinuálně vyvíjí a zrcadlí míru „zakofenění“ jednotlivých stran ve společnosti. Právní úprava financování politických stran musí být koncipována tak, aby v ní formulovaná kritéria byla reálně splnitelná všemi subjekty a nezvýhodňovala například jen velké tradiční politické strany na úkor malých nebo nově vznikajících. Rozlišovacím měřítkem by měl být stupeň zakořenění strany ve společnosti. Na druhé straně lze definovat určitou minimální hranici procentuálního úspěchu na volbách, jehož strana musí dosáhnout, aby získala nárok na státní financování. Ve Spolkové republice Německo je to 0,5% odevzdaných druhých hlasů⁸ ve volbách do Spolkového Sněmu, ve volbách do zemských parlamentů činí tato hranice 1,0%. Petiprocentní klauzule rozhodující o zastoupení strany ve voleném zákonodárném sboru není tímto ustanovením dotčena⁹.

Zásadu rovnosti šancí musí zákonodárce rovněž zohlednit, reguluje-li přidělování finančních částek ze státní pokladny v závislosti na sume přijatých darů. Spolkový ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že daňově zvýhodňovány mohou být jen dary do výše, v jaké je schopen je poskytnout občan s průměrným výdělkem¹⁰. Právní úprava, jež by preferovala strany orientované na finančně silnou klientelu, by nebyla z ústavněprávního hlediska únosná¹¹.

C) ZÁSADA TRANSPARENTNOSTI

Poslední z jmenovaných zásad je zásada transparentnosti. Kvůli jejich odpovědnosti vůči demokratickému společenství odvodil Spolkový ústavní soud pro politické strany povinnost zveřejňovat každoročně výroční zprávu o svých finančních poměrech. Na popud judikatury Spolkového ústavního soudu byla v roce 1983 tato povinnost dodatečně výslovně formulována v ustanovení čl. 21 odst. 1 věta 4 ZZ.¹²

Na základě výhrady zákona (Gesetzesvorbehalt), formulované ve třetím odstavci čl. 21 ZZ, reguluje podrobnosti o náležitostech výroční zprávy a nakládání s ní zákon o politických stranách v §§ 23 a násl. Podle nich je výroční zprávu povinně předložit předsednictvo strany do konce září následujícího kalendářního roku prezidentu Spolkového Sněmu. Zpráva s jednotně strukturovanými údaji o příjmech a výdajích musí být ověřena nezávislou osobou k tomu příslušnou dle zvláštních předpisů (Wirtschaftsprüfer) a musí obsahovat mj. výčet veškerých darů přesahujících celkovou výši 20.000,- DM pocházející od jednoho dárce s údajem jeho jména, adresy a výše darované částky. Zvlášť jsou vyjmenovány tzv. nepřípustné dary¹³. Tyto je politická strana, tvoří-li součást jejího jmění, povinna převést bez odkladu na prezidium Spolkového Sněmu, stejně tak jako dary přesahující částku 1.000,- DM, jejichž dárce nebyl zjištěn. Účinnou sankcí za nerespektování povinností vyplývajících z ústavy resp. zákonné právní úpravy je neposkytnutí státních příspěvků.¹⁴

Výroční zprávy o hospodaření politických stran jsou každoročně zveřejňovány jako tiskovina Spolkového Sněmu (Bundestagsdrucksache). Následně publikuje prezident Spolkového Sněmu ještě souhrnnou zprávu o financování politických stran za daný kalendářní rok, rovněž ve formě tiskoviny Spolkového Sněmu. Tím je garantována informovanost veřejnosti a realizace zásady transparentnosti.

B. Financování parlamentních frakcí

Účelem formulace výše uvedených zásad bylo pro Spolkový ústavní soud specifikovat z ústavy vyplývající předlohy, které je zákonodárce v zákonné úpravě, přistoupí-li k její formulaci, což je v jeho uvážení (tzv. Ermessensspielraum des Gesetzgebers), povinen zohlednit. Zmíněné zásady se vztahují výslovně na politické strany, modifikované však rovněž na frakce a jejich financování¹⁵. Částečně nejsou

⁷ HANS HOFMANN hovoří o zásadě rovnosti šancí v politickém konkurenčním boji, NJW 1994, str. 691.

⁸ Každý volič disponuje dvěma volebními hlasy. Prvním hlasem (Erststimme) hlasuje pro zástupce volebního obvodu, druhým hlasem (Zweitstimme) volí kandidátní listinu (Landesliste), čili určitou politickou stranu. Viz § 4 Bundeswahlgesetz, BGBl. I S. 2059 v aktuálním znění.

⁹ § 6 odst. 6, 1. varianta BundeswahlG.

¹⁰ V současné době jsou daňově zvýhodněny dary fyzických osob pouze do výše 3.000,- DM ročně (u manželů 6.000,- DM). Oproti dřívější právní úpravě, která připouštěla daňové zvýhodnění darů fyzických osob do částky 60.000,- DM (u manželů 120.000,- DM), jde o velmi výrazné snížení. Srov. HOFMANN, NJW 1994, str. 692.

¹¹ BVerfGE 85, 264, 316; BVerfGE 73, 40 in: EuGRZ 1986, str. 394 a násl. s odvoláním na BVerfGE 8, 51, 65 a násl.

¹² Zákon měnící Základní zákon ze dne 21. 12. 1983; BGBl. I S. 1481.

¹³ Mezi ně patří mj. i dary parlamentních frakcí (!) politickým stranám, § 25 odst. 1 č. 1 ParteienG.

¹⁴ § 23 odst. 4 věta 1 Parteiengesetz.

¹⁵ von Arnim, Der Staat als Beute, str. 290.

na frakce aplikovatelné, liší-li se tyto ve své pozici nebo úloze zásadně od politických stran.

I. Aplikace zásad právní úpravy financování politických stran

A) ZÁSADA NESTÁTNOSTI

Tak je tomu v případě zásady nestátnosti politických stran. Frakce nejsou subjekty na státní moci nezávislé. Coby „součást a stálé organizační jednotky“ parlamentu jsou „nezbytnými institucemi ústavního života“ a jako takové jsou právem „přirazovány k organizované státnosti“¹⁶. Jsou-li tedy frakce quasi-součástí státní moci¹⁷ a naproti tomu leží-li u politických stran důraz na jejich nezávislosti na státu, musí z toho nutně plynout i rozdílná struktura financování obou těchto skupin. Neplatnost zásady nezávislosti frakcí na státu indikuje přípustnost i plného krytí jejich nákladů ze státních zdrojů¹⁸.

B) ZÁSADA ROVNOSTI ŠANCÍ

Zásada rovnosti šancí se už kvůli ustanovení čl. 3 odst. 1 Základního zákona¹⁹ nutně musí vztahovat jak na politické strany, tak na frakce. Problematickým se v této souvislosti může jevit srovnání mezi politickými stranami s a bez zastoupení v parlamentu. Druhé z nich frakcemi nedisponují, a tak je třeba se ptát, jestli stoprocentní subvencování frakcí ze státních prostředků, které de facto finále zvýhodňuje za frakcí stojící politickou stranu, není protiústavní z důvodu porušení zásady rovnosti šancí. Touto otázkou se zabýval Spolkový ústavní soud a dospěl k názoru, že plné státní financování frakcí jako takové není a priori nepřípustné. Precizoval ale, že rozhodující je účelová vázanost poskytovaných státních prostředků²⁰. Tato teze dala zároveň odpověď na otázku, jestli dotacemi frakcím nejsou diskriminováni poslanci, kteří nejsou členem

žádné frakce. Účelem poskytování finančních částek frakcím má být dle Spolkového ústavního soudu koordinace interparlamentárních procesů. Frakce řeší dělbu práce mezi svými členy, starají se o jejich obšířlou informovanost, připravují společné zákonodárné iniciativy a tím přispívají k ulehčení a urychlení práce parlamentu. U poslanců, kteří nejsou členy žádné frakce, neexistuje potřeba koordinace postupu s ostatními, a proto jim nevzniká nárok na finanční rovnoprávnost s ostatními frakcemi²¹.

C) ZÁSADA TRANSPARENTNOSTI

Aplikace zásady transparentnosti na frakce by měla být logickým důsledkem vzhledem k tomu, že prostředky ke krytí nákladů frakcí pocházejí z tačky 100 % ze státního rozpočtu. Kdo je privilegován prostředky pocházejícími z peněz daňových poplatníků, měl by být povinen zpřístupnit informace o jejich rádném vynaložení k předem definovanému účelu. Zažitá praxe ve financování parlamentních frakcí ve Spolkové republice Německo²² vykazovala ovšem až do přijetí zákona o frakcích v roce 1994 paradoxně zcela jiné tendence²³.

II. Financování parlamentních frakcí – faktický stav do roku 1994

A) LEGISLATIVNÍ PROCES

Ačkoliv Spolkový ústavní soud ve své stálé judikatuře vyzdvihl parlamentní frakce na úroveň ústavněprávních institucí²⁴, jejich zakotvení v německém právním řádu bylo až do nedávné doby v obráceném poměru k jejich významu pro parlamentní demokracii. Základní zákon zmiňuje frakce pouze na jediném místě²⁵, a to spíše okrajově, jejich definici a další podrobnosti obsahuje Jednací řád Spolkového sněmu²⁶ a rovněž tuto právní úpravu je možno považovat za neúplnou. Nehledě k tomu, že pravidla pro financování frakcí ze státních

¹⁶ Viz. odkaz č. 5.

¹⁷ Rozbor nabízí BVerfGE 20, 56, 100–101.

¹⁸ V praxi to znamená tačka 100 % financování frakcí ze státního rozpočtu. Srov. napr. STRICKER, Der Parteienfinanzierungsstaat, str. 30.

¹⁹ Základní právo rovnosti před zákonem.

²⁰ Tzv. Wüppensahl-Urteil, BVerfGE 80, 188, 231.

²¹ Srov. např. Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, str. 82.

²² Tato problematika se týká jak frakcí, zastoupených ve Spolkovém Sněmu, tak frakcí působících v jednotlivých zemských parlamentech. V následujícím se zaměřuji pouze na právní úpravu na spolkové úrovni. K postavení frakcí v zemských parlamentech srov. jednotlivé zemské poslancecké zákony resp. speciální zemské zákony o frakcích.

²³ Srov. STRICKER, Der Parteienfinanzierungsstaat, str. 29.

²⁴ BVerfGE 20, 56, 100 s odvoláním na BVerfGE 11, 266, 273.

²⁵ Čl. 53a ZZ, Gemeinsamer Ausschuss des Bundestages und des Bundesrates.

²⁶ §§ 10 až 12 GOBT.

prostředků v zákonné úpravě plně absentovala.

Dosavadní praxe byla taková, že ve státním rozpočtu projednávaném Spolkovým Sněmem, byla pro platby parlamentním frakcím vyčleněna obecně pouze odpovídající kapitola (0201-68401). O konkrétním objemu této finanční částky pro následující kalendářní rok rozhodoval Spolkový Sněm v tzv. zkráceném řízení²⁷. Hospodářský výbor stanovil konečnou sumu, i když se mnohdy jednalo o nepřiměřeně vysoké navýšení ve srovnání s předchozím rozpočtovým rokem, až v konečném neveřejném „očistném“ jednání (Bereinigungssitzung). V plénu Spolkového Sněmu pak většinou tato částka splynula ve změti čísel závěrečného druhého a třetího čtení návrhu zákona o státním rozpočtu, takže veřejnost prakticky neměla možnost efektivně kontrolovat parlamentní rozhodnutí. Zásada transparentnosti byla zcela ignorována. Rozhodující jednání vedly špičky parlamentních frakcí za zavřenými dveřmi a vzhledem k výši a k tempu růstu objemu peněz je až s podivem, že se problematika financování frakcí ze státního rozpočtu po dlouhou dobu víceméně vymykala oprávněné kritice z řad novinářů, odborníků i zástupců samotných politických stran.

B) VÝŠE STÁTNÍCH DOTACÍ FRAKCÍM

V konfrontaci s čísly, dokládajícími jakým tempem a o kolik rostla „sebeobsluha“²⁸ frakcí ze státního rozpočtu, se jeví výsledná částka téměř neospravedlnitelná. Vyjádřeno absolutními čísly²⁹, tvořily platby frakcím Spolkového Sněmu v roce 1992 109 miliónů DM, platby frakcím zemských Sněmů 122 miliónů DM. Srozumitelnější informaci poskytne srovnání – v roce 1966, kdy Spolkový ústavní soud poprvé formuloval horní hranici legitimní výše státních prostředků politickým stranám, bylo vyčleněno pro frakce Spolkového Sněmu 3,4 milióny DM, pro frakce v zemských parlamentech 6 miliónů DM. V roce 1950 vystačily přitom frakce Spolkového Sněmu ještě s 0,3 milióny DM. Mezi lety 1966 a 1992 to

dává nárůst o dvaatřiceti- resp. dvacetinásobek původní částky. Zajímavým je rovněž srovnání růstu podílu státního financování politických stran a státních příspěvků parlamentním frakcím. V roce 1966 tvořily příspěvky frakcím jen nepatrnou část příspěvků politickým stranám. Rostly ovšem tak rychle, že mezitím dosáhly jejich výše: politické strany mohou ročně obdržet maximálně 230 miliónů DM³⁰, zatímco platby parlamentním frakcím v roce 1992 činily už 231 miliónů DM. Tyto náklady i nadále rostou. V roce 1998 bylo pro frakce Německého Spolkového Sněmu vyčleněno z rozpočtu téměř 113 miliónů DM³¹.

C) VLIV JUDIKATURY SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU

Sice kontinuální, ale únosný v poměru k růstu životních nákladů, byl nárůst výše plateb frakcím v prvních letech existence Spolkové republiky. Po rozsudku Spolkového ústavního soudu v roce 1966 omezujícím státní financování politických stran však začaly růst státní příspěvky frakcím takřka astronomickou rychlostí³². To poukazuje na přímou souvislost mezi financováním politických stran a financováním parlamentních frakcí ze státního rozpočtu. Poté, co financování politických stran dosáhlo co do výše únosného maxima (specifikovaného právě judikaturou Spolkového ústavního soudu), začaly politické strany bez dozoru veřejnosti rozšiřovat financování frakcí³³.

Ačkoliv ve věci státního financování politických stran sehrál Spolkový ústavní soud významnou a pozitivní roli, když formuloval zhora jmenované zásady a vyvinul tzv. relativní a absolutní maximální hranici státních dotací, jeho ústavněprávní kontrola státního financování parlamentních frakcí nebyla zpočátku jednoznačná. Ve svém rozsudku z roku 1966³⁴ omezil přístup politických stran k prostředkům ze státního rozpočtu na objem nákladů vynaložených ve volebním boji³⁵, pro státní financování frakcí ale podobnou maximální hranici neodvodil.

²⁷ Srov. von Arnim, Der Staat als Beute, str. 290.

²⁸ SCHMIDT-VOCKENHAUSEN (SPD), Bundestagsdrucksache 4/5755 vom 14. 4. 1964: „Auch die Parteien haben nicht das Privileg zu sagen: „Wir haben kein Geld, also nehmen wir es aus der Staatskasse“, nur weil die Parteien die Möglichkeit der Selbstbedienung haben.“

²⁹ Viz. Bundestagsdrucksache 12/4425, str. 33–34.

³⁰ Tzv. absolute Obergrenze, § 18 odst. 2 Parteiengesetz.

³¹ BT-Drucksache 13/11458.

³² Názorné srovnání nabízí von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 89.

³³ MEYER, Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?, přednáška konaná 8. 6. 1995 v Hagen, Parteirechtliches Seminar; srov. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 85 a násl.

³⁴ BVerfGE 20, 56.

³⁵ BVerfGE 20, 56, 97, 102, 114 a násl.

Již tehdy sice viděl problém ne plně realizovatelného rozlišování mezi stranou a frakcí³⁶. Ve výroku se však omezil na konstatování, že porušením ústavy by byla garance dotací frakcím ve výši přesahující jejich finanční potřeby. Stoprocentní financování frakcí ze státní pokladny pokládal tedy za přípustné. Přitom ale v daném rozhodnutí nezmiňuje žádné kontrolní mechanismy, které by měly nad státním financováním frakcí bdít. Této „nedůslednosti“ frakce okamžitě využily k razantnímu navýšení státních prostředků pro svoji činnost³⁷.

D) PROBLEMATICKÉ OKRUHY ČINNOSTÍ FRACÍ HRAZENÉ ZE STÁTNÍCH DOTACÍ

Rozlišování mezi činnostmi frakcí na straně jedné a obecným působením politických stran na straně druhé je důležité, chce-li zákonodárce účelně bránit tzv. zastřenému financování politických stran. Spolkovým ústavním soudem později vyvinutá zásada transparentnosti osvětluje, proč je to tak důležité. Frakce jsou oprávněny přijímat státní subvence jen, pokud tyto prostředky vynaloží k legitimnímu účelu. Tento účel spočívá v plnění jejich úloh v parlamentu³⁸. Deduktivně z toho plyne, že takové nakládání s financemi frakcí pocházejícími ze státního rozpočtu³⁹, které by přinášelo přímé finanční zvýhodnění „mateřské“ politické straně, je protiústavní. Šlo by o příklad nedovoleného zastřeného financování politických stran. V náznaku se v tomto smyslu vyjádřil Spolkový ústavní soud v usnesení ze dne 19. 5. 1982. Stanovil, že frakcím je odepřeno penězi, které obdržely od státu, přispívat na stranickou volební kampaň.

Odborná literatura⁴⁰ specifikovala další okruhy činností, jejichž finanční krytí ze strany frakcí je sporné. V první řadě to jsou náklady na platy zaměstnanců frakcí. Ze zákona⁴¹ má každý poslanec Německého Spolkového Sněmu nárok na finanční a věcná plnění (Amtsausstattung). Ta zahrnují mj. angažování odborných spolupracovníků. Frakce proto nemohou vykazovat tytéž náklady, pro jejichž krytí jsou určeny poslanecké platy. Bylo by nepřipustné, jestliže by odborní pracovníci měli být honorováni ze státních prostředků (od svého zaměst-

navatele, tedy frakce). Zaměstnávání frakčních spolupracovníků je možné jedině za předpokladu, že tyto vykonávají čistě koordinační práci, vyplývající z úloh frakcí v parlamentu⁴².

Také náklady na uskutečňování seminářů, školení a podobných akcí, pořádaných frakcí pro své členy, držitele poslaneckého mandátu, uváděné pod rubrikou dalšího vzdělávání, jsou nepřipustné, neboť přesahují okruh nutné a jedině legitimní koordinační činnosti frakcí resp. jsou již paušálně zohledňovány v rámci poslaneckého platu.

Nejčastěji diskutovaným sporným účelem, ke kterému vynakládají frakce přidělené státní finance, je publicita (Öffentlichkeitsarbeit). Měřeno na úlohách frakcí, mohlo by se jednat o nezákonné vynakládání svěřených peněz, neboť je otázkou, do jaké míry patří publicita mezi koordinační činnosti. Za využití argumentace, podle níž frakce tvoří „součást a stále organizační jednotky palamentu“⁴³ a měly by jim tedy být přístupné rozpočtové prostředky ze stejné kapitoly státního rozpočtu, jaké náleží pro publicitu Spolkovému Sněmu, nelze jim toto právo paušálně odepřít. Rozsah a forma frakční publicity musí být ale omezena a orientována výhradně na provádění koordinačních činností.

Náklady na státní financování parlamentních frakcí se zvyšují rovněž tím, že frakcím jsou bezplatně pronajímány prostory a neziďka i umožněno bezplatné používání komunikačních prostředků. I tyto částky samozřejmě zatěžují státní rozpočet a stojí daňového poplatníka nemalé finanční prostředky, i když nejsou považovány za přímé státní dotace frakcím. I tato forma je tedy příkladem zastřeného financování.

III. Právní úprava státního financování frakcí v SRN

S právní regulací postavení a financování parlamentních frakcí na sebe nechal zákonodárce dlouho čekat. Se zpožděním, ale přece reagoval na mezitím poměrně obsáhlou judikaturu Spolkového ústavního soudu⁴⁴. Ten z principu demokracie a právního státu a na základě aplikace „teorie zásadní důležitosti“

³⁶ BVerfGE 20, 56, 104.

³⁷ Srov. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 84.

³⁸ K tomu srov. odkaz č. 20.

³⁹ K tomu srov. odkaz č. 18.

⁴⁰ Např. MÜLLER, Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshöfe, NJW 1990, str. 2048.

⁴¹ § 12 Abgeordnetengesetz, BGBl. I S. 326 v aktuálním znění.

⁴² BVerfGE 80, 188, 231, frakce jsou povolány ke koordinaci interparlamentárních procesů, čímž ulehčují a urychlují práci parlamentu.

⁴³ Srov. odkaz č. 5.

⁴⁴ Srov. odkaz č. 3.

(Wesentlichkeitstheorie) odvodil pro řešení dané situace ústavou předepsanou výhradu zákona⁴⁵. Zákonodárce byl nucen uplatnit svoji legislativní kompetenci a ukončit do té doby trvající praxi poskytování státních financí frakcím pouze na základě vyčlenění kapitoly ve státním rozpočtu.

Sice existoval již v šestém volebním období návrh zákona o právním postavení frakcí předložený skupinou poslanců SPD⁴⁶, ten ale nebyl Spolkovým Sněmem přijat. Teprve ve dvanáctém volebním období se Spolkový Sněm znovu věnoval tomuto tématu a rozhodoval hned o dvou konkurenčních návrzích⁴⁷. První z nich, předložený společně frakcemi vládní CDU/CSU, FDP a opoziční SPD, byl nakonec většinou hlasů přijat a vstoupil v platnost k 1. 1. 1994⁴⁸.

Formálně se jedná o novelu zákona o poslancích, kterému byl připojen jedenáctý oddíl, §§ 45–54. Reguluje tvorbu, postavení, úlohy, organizaci, ukončení činnosti a likvidaci frakcí a jejich nárok na poskytování věcných a peněžních plnění ze státního rozpočtu Spolku.

V odůvodnění zmíněného návrhu zákona jeho autoři vyzdvihují, že nad přípustností státního financování frakcí nemůže být pochyb. Hovoří pro to jasně vyjádření Spolkového ústavního soudu, podle něhož jsou frakce stálými jednotkami Spolkového Sněmu přiřazené k organizované státnosti, plnící v zájmu celého parlamentu určité úlohy. Sporným do té doby bylo pouze, zda a v jakém rozmezí je přípustné uvolňování státních dotací frakcí. Zda je to možné jako doposud – pouhým vyčleněním určité kapitoly ve státním rozpočtu, anebo zda pro to musí existovat zákonné zmocnění.

Podrobujíc se právnímu názoru Spolkového ústavního soudu, ustoupil zákonodárce od své dosavadní praxe a formuloval podmínky a rozsah plnění frakcím ze státního rozpočtu v zákonné formě. V § 50 AbgG formuloval právní nárok frakcí na peněžní a věcná plnění ze státního rozpočtu. Peněžní plnění se skládají ze základní částky, kterou ve stejné výši obdrží každá z frakcí, dále z příspěvku podle počtu členů frakce a ze zvláštního příspěvku pro frakce, které nejsou účastny na vládě (Oppositions-

zuschlag).

Důležité je ustanovení § 50 odst. 4 AbgG. To reflektuje rozhodnutí Spolkového ústavního soudu specifikující legitimní účel, ke kterému jsou frakce povinny přidělené prostředky vynakládat: pouze pro plnění úkolů frakcí, jež jim ukládá Základní zákon, zákon o poslancích (oddíl jedenáctý) a Jednací řád Spolkového sněmu. V § 50 odst. 4 druhá věta AbgG je expresis verbis zdůrazněno, že je nepřipustné vynakládání přijatých prostředků pro plnění stranických úloh.

Významným z hlediska samostatného hospodaření frakcí je ustanovení § 50 odst. 5 AbgG, podle něhož je možné převádění peněžních prostředků na nový účet v následujícím kalendářním roce.

V souladu se zásadou transparentnosti byla frakcím založena povinnost vedení účetních knih a podle vzoru výročních zpráv podávaných každoročně politickými stranami bylo stanoveno, jak mají být jejich výroční zprávy strukturovány, včetně povinnosti jejich ověření nezávislou osobou (§ 51 a 52 AbgG). Tato zákonná úprava stanoví stejnou sankci v případě nesplnění vyjmenovaných povinností jako u 23 odst. 4 věta 1 ParteienG⁴⁹, a sice nepřiznání nároku na peněžní a věcná plnění.

Bližších rozborů doznala v odborné literatuře problematika kontroly hospodaření parlamentních frakcí ze strany Spolkového účetního dvora⁵⁰. Pro ni hovoří postavení frakcí na roveň ostatních ústavních orgánů, financovaných ze státního rozpočtu⁵¹. Účetní kontrola se zakládá na zájmu státu, aby s prostředky uvolňovanými ze státního rozpočtu bylo nakládáno hospodárně. Spolkový účetní dvůr je oprávněn pouze ke kontrole v tom rozsahu, že sleduje, zda frakce jim svěřené prostředky vynaložily k přípustnému účelu. Není oprávněn kontrolovat politická rozhodnutí frakcí. Jestli např. frakce v rámci publicity financovala vydání určitého informačního materiálu o své činnosti není předmětem kontroly; účetní dvůr má však pravomoc kontrolovat, jestli udělení zakázky pro tisk proběhlo podle pravidel hospodárnosti a jestli se u daného informačního materiálu nejedná o případ skrytého financování politické strany (§ 50 odst. 4 věta druhá AbgG).

⁴⁵ Princip demokracie a právního státu zakládají povinnost zákonodárce, aby učinil veškerá zásadně důležitá rozhodnutí (tj. upravil danou materii zákonem), jestliže je státní moc v dané oblasti oprávněna jednat. Týká se hlavně zásahů do lidských práv a základních svobod. Stálá judikaura Spolkového ústavního soudu, srov. např. BVerfGE 30, 303, 345; BVerfGE 34, 165, 192; BVerfGE 40, 237, 249; BVerfGE 45, 400, 417; BVerfGE 47, 46, 48; BVerfGE 48, 89, 126.

⁴⁶ Bundestagsdrucksache 6/3690.

⁴⁷ Společný návrh zákona frakcí CDU/CSU, SPD a FDP, BT-Drucksache 12/4756 ze dne 20. 4. 1993 a opoziční návrh zákona skupiny Bündnis 90/ Die Grünen, BT-Drucksache 12/5877 ze dne 29. 9. 1993.

⁴⁸ Abgeordnetengesetz (AbgG), BGBl. I S. 149.

⁴⁹ Srov. odkaz č. 14.

⁵⁰ Např. MÜLLER, NJW 1990, str. 2046 a násl.; Morlok, NJW 1995, str. 29 a násl.

⁵¹ Čl. 114 ZZ.

Závěrečným ustanovením jedenáctého oddílu zákona o poslancích je regulace ukončení statutu frakce a její likvidace. Formulaci tohoto ustanovení si vynutil tzv. princip diskontinuity⁵².

C. Závěr

Po přijetí novely zákona o poslancích, regulujícím státní financování frakcí, výše naznačená kritika zastřeného stranického financování neutichla. Faktem je, že se jedná o velice citlivé téma. Zákonodárství o financování politických stran a frakcí se zdá být „dramatem bez konce“⁵³.

V právní úpravě byly zakotveny poměrně obsáhlé kontrolní mechanismy⁵⁴, ovšem ani ty nezaručují vyloučení všech možných pokusů o její obcházení. Důležité je, že veřejnost dostala možnost kontroly vynakládání finančních prostředků plynoucích z její kapsy a že dodatečně bdí nad úsporným hospodařením frakcí Spolkový účetní dvůr.

Politické strany potřebují dostatečné finanční prostředky, aby mohly plnit svoje funkce bez rizik a nevídaných vedlejších účinků. Proto, i když nejsou vyčleňované prostředky zrovna nejnižší⁵⁵, je jejich existence odůvodněná. Demokracie není levnou záležitostí.

Doprovodná kontrola ze strany odborné i laické veřejnosti je přitom nepostradatelná, neboť nežádoucím zneužitím a neoprávněnému navyšování státních dotací je třeba předcházet. V předloženém případě to platí o to naléhavěji, neboť orgán, v jehož prospěch je rozhodováno, je zároveň tím, kdo má rozhodovací pravomoc⁵⁶. Právě u rozhodování parlamentu ve vlastní věci je veřejnost jedinou účinnou kontrolou⁵⁷.

Iura vigilantis, non dormientibus prosunt.

Literatura: von Arnim H. H., Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Mainz 1991; von Arnim H. H., Der Staat als Beute, München 1993; Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Partei-

enfinanzierung, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 12, Baden-Baden, 1994; Gabriel W. O./Niedermayer O/Stöss R., Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn 1997; Lee, H.T., Chancengleichheit der politischen Parteien, Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Band 433, München 1994; Niclauß K., Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn 1995; Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1991; Stricker, G., Der Parteienfinanzierungsstaat, Baden-Baden 1998; Volkmann U., Politische Parteien und öffentliche Leistungen, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 640, Berlin 1992.

RESUMÉ

Eine wichtige Rolle bei der Normierung der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht gespielt. Aufgrund seiner Rechtsprechung wurden drei entscheidende Grundsätze für die Parteienfinanzierung konstruiert: der Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien, der Grundsatz der Chancengleichheit und der Grundsatz der Transparenz. Bis auf den erstgenannten sind sie auch auf Fraktionen anwendbar. Diese Tatsache hat der Gesetzgeber allerdings bis zum Jahre 1994 unberücksichtigt gelassen. Es herrschte eine aus der Sicht der Verfassung zweifelhafte Praxis der Gewährleistung staatlicher Zuschüsse parlamentarischen Fraktionen nur auf der Grundlage der Ausweisung eines entsprechenden Kapitels im Bundeshaushalt. Diese Praxis hat der Gesetzgeber später aufgegeben und die neue Regelung für Fraktionsfinanzierung als elften Abschnitt des Abgeordnetengesetzes verabschiedet. Demnach haben die Bundestagsfraktionen einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weite-

⁵² Srov. § 125 GOBT.

⁵³ RUDZIO, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, str. 103, srov. NICLAUß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, str. 222.

⁵⁴ NICLAUß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, str. 223, charakterizuje německé kontrolní mechanismy co by administrativně-právní oproti např. anglosaským zemím, kde kontrola financování probíhá prostřednictvím jeho zveřejnění a následné reakce voličstva.

⁵⁵ Na problémy komparatistiky v oblasti financování politických stran upozorňuje NABMACHER, Parteienfinanzierung in Deutschland, in: GABRIEL /NIEDERMAYER/ STÖSS (Hrsg.), str.157 a násl.; VON ARNIM, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 91, uvádí příklad výše státních dotací parlamentním frakcím: dotace frakcím zastoupeným v brémském zemském parlamentu, nejmenší spolkové země v SRN, je skoro stejně vysoká jako náklady pro veškeré frakce zastoupené v rakouské Národní Radě.

⁵⁶ Srov. VON ARNIM, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 93: „Wer am Geldhahn sitzt und ihn in eigener Sache nur aufzudrehen braucht, muß offenbar nicht viele Worte machen.“

⁵⁷ „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“ Gerade bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ist Öffentlichkeit die „einzige wirksame Kontrolle“, BVerfG am 5. 11. 1975.

ren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Bundesregierung trägt (Oppositionszuschlag). Ausdrücklich verboten ist die Verwendung dieser Zuwendungen für Parteiaufgaben. Fraktionen sind zur öffentlichen Rechenschaftslegung verpflichtet. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, hat es die Zurückbehaltung der Geld- und Sachleistungen zur Folge.

Zur umfassenden Rechnungsprüfung ist der Bundesrechnungshof befugt, der allerdings keine Kontrolle der politischen Entscheidungen der Fraktionen, sondern nur Kontrolle der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel, auszuüben gehalten ist.

Některé aspekty přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví

Soňa Skulová

V tomto článku bych chtěla navázat na svou stať z čísla předchozího, ve kterém jsem se v určitém obecnějším, „uvozovacím“ pohledu zaměřila na problematiku diskreční pravomoci¹, která, podle mého mínění, není v rovině teoretické ani praktické dostatečně dořešována, což se do značné míry pojevuje rovněž v právních úpravách, do kterých je správní uvážení zakomponováno. Podrobnějšímu pohledu zde bude vystaven poměrně složitý vztah, který existuje mezi správním uvážením, resp. jeho aplikací, a jeho soudním přezkoumáním v rámci správního soudnictví, nebo přesněji přezkumem správních rozhodnutí, která byla na základě volné úvahy vydána.

Odpověď „běžného uživatele“ správního práva na otázku po vztahu správního uvážení a soudního přezkumu spočívá obvykle ve více či méně přesné parafrázi příslušného ustanovení občanského soudního řádu², tedy něco v tom smyslu, že soud zkoumá, zda správní orgán nepřekročil meze zákonem stanovené volné úvahy, nebo v lepším případě ještě také, zda správní orgán dbal kritérií stanovených zákonem, čímž má být téma vyčerpáno.

Pokusme se nyní dokázat, že odpověď na položenou otázku je přece jen poněkud obsažnější, a skrývá

v sobě mnoho podstatného a zajímavého, a to jak z hlediska správních orgánů, tak soudů, a v neposlední řadě také účastníků řízení. Pro správné pochopení současné právní úpravy a situace v soudním přezkumu volné úvahy nelze se obejít bez pohledu na jeho příčiny a kořeny, jakož i myšlenkové konstrukce, z nichž vycházel. Posléze budeme moci sledovat, jak se promítly do právní úpravy správního soudnictví a praxe správních soudů.

Problematika správního soudnictví je pravidelně řazena do oblasti záruk zákonnosti veřejné správy, resp. v širším rámci záruk zákonnosti do oblasti kontroly veřejné správy³. Tak je tomu v našem právním kontextu, přičemž v širším a teoretickém rámci může nést pojem správního soudnictví více významů⁴. Pro účely této staťe bude pod pojmem správního soudnictví rozuměna soudní kontrola správních rozhodnutí, s vazbami na konkrétní právní úpravu platnou v České republice. Podrobný a ucelený rozbor správního soudnictví představuje významné samostatné téma⁵, z něhož se zde zaměřím pouze na jeho v záhlaví naznačenou část, resp. stránku.

Prosazování ideje správního soudnictví souviselo s uplatněním teorie dělby moci, s vzájemným ome-

¹ Správní uvážení v kontextu současné veřejné správy, ČPVP č. 2/1999, str. 135–140.

² Ustanovení § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění.

³ Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha, 1996, str. 263 a n., PRŮCHA, P.: Správní právo – obecná část, MU Brno, 1998, str. 234 a n..

⁴ MIKULE, V. in Správní právo, obecná část. C.H.Beck, Praha 1996, str. 269 : „Výraz ‚správní soudnictví‘ je mnohoznačný a musí být proto opatrně používán a vykládán.“

⁵ Z rozsáhlého spektra zde pouze odkaz na kvalitní prameny českých autorů, zabývající se meritorně touto problematikou: monografie J. MACURA „Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době“, Acta Universitatis Brunensis, Masarykova univerzita, Brno, 1992, monografie M. MAZANCE „Správní soudnictví“, Linde Praha, a.s., 1996, jakož i „Evropské správní soudnictví“ autorů L. PÍTRVÉ a R. POMAHAČE, C.H.Beck Praha, 1998.

zující a vyvažující vztahem jednotlivých složek veřejné moci, a principy právního státu, které přinesly kvalitativně odlišné postavení a vztahy vykonavatelů veřejné moci a společnosti a jejích členů. Bylo nutné garantovat restrikcí výkonné moci do limitů právních, ať už v obsahu, tak ve formách její realizace. Zvláště intenzivně byl tento požadavek formulován pro případy, kdy výkonná moc zasahovala do sféry veřejných subjektivních práv. Šlo o prosazení základních politických principů, a možno říci výtoky, do aplikační praxe subjektů vykonávajících veřejnou správu a vytvoření potřebných garancí pro jejich respektování.

Jak říká Merkl, splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa projevovaná v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli. Nejpádějším důvodem, který podle něj mluví pro existenci správního soudnictví je ten, že správní soudnictví je právně – technický prostředek, jímž se podřazuje činnost *závislých* (správních) orgánů kontrole *nezávislých* (soudních) orgánů, a který dovoluje, aby soudní výrok vyloučil nepřijatelné vlivy, které snad působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu.⁶ Vzhledem k dnešní realitě patří se dodat, že tyto nepřijatelné vlivy nemusí zdaleka plynout pouze z event. právní a politické závislosti správních úředníků, ale i ze strany různých soukromých zájmů, anebo dokonce pouhé neznalosti a neodbornosti.

Pro uplatnění správního soudnictví je však vždy nutno vyřešit některé, z našeho úhlu pohledu významné, koncepční otázky, a to, který typ aktů správních orgánů bude podroben kognici soudů, zvláště pak otázka konkrétních hledisek kontroly rozhodovacích aktů správních orgánů, a také jaké závěry plynoucí ze svých zjištění budou soudy povolány autoritativně přijímat. Vzhledem k výše nastíněným příčinám vzniku správního soudnictví a jeho úloze v systému veřejné moci, pro vymezení kritérií soudního přezkumu je nepochybné hledisko zákonnosti, resp. právnosti, tedy soulad se zákony, a event. dalšími právními předpisy, jak je tomu i podle naší úpravy.

Přezkoumání zákonnosti by bylo možné označit

za určitý minimální, i když svým významem základní, rozsah přezkumné činnosti. Samo o sobě však, přes zdánlivou pregnantnost a nerozpornost svého vyjádření, nemá zcela přesně vymežitelné kontury, neboť proces aplikace práva se nevyhnutelně dotýká skutkové stránky záležitosti, na kterou je příslušné zákonné ustanovení aplikováno. Do rozhodovacího procesu tedy vstupuje stránka skutková, přičemž způsob, intenzita a rozsah tohoto „vstupu“ jsou právem upraveny různě, od pravidel zcela minimálně formulovaných, až po podrobnou a rozsáhlou úpravu, zakládající jednoznačné působení skutkové stránky v rozhodovacím procesu (např. naplnění konkrétní, přesně specifikované podmínky stanoveným způsobem má za následek přijetí právním předpisem přesně předvídaného rozhodnutí).

Přezkum volného hodnocení důkazů

Do procesu rozhodování správních orgánů vstupuje zpravidla, v určité jeho fázi, činnost nazývaná *hodnocení důkazů*, resp. podkladů pro rozhodnutí, která představuje styčný bod příslušné právní úpravy s faktickou, věcnou stránkou projednávané záležitosti, a může být právně upravena s různou mírou podrobnosti a preciznosti, *vždy* ovšem ponechávající správnímu orgánu (jeho členu, pracovníku, organizačnímu útvaru) jistý prostor pro uplatnění vlastních přístupů. Právní úprava způsobu a postupu hodnocení důkazů právně závazná pro správní orgán pak, v této minimální verzi, představuje pro soud hlediska, jejichž naplnění v rámci kontroly zákonnosti ve vztahu ke správním orgánem realizovanému hodnocení důkazů sleduje.

Pro účely tzv. „klasického“ správního řízení jsou v tomto směru relevantními ustanovení správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení)⁷. Jde o uplatnění zásady volného hodnocení důkazů ve správních řízeních, na která se správní řád, alespoň subsidiárně, vztahuje. Pro jiné druhy rozhodnutí vydávaných správními orgány, pro něž není působnost správního řádu založena, bývá hodnocení podkladů pro rozhodnutí, resp. nakládání s nimi upraveno individuálně, a nepříliš precizně. Některá z rozhodnutí však z rozmanitých důvodů soudní kontrole nepodléhají⁸.

⁶ MERKL, A.: *Obecné právo správní*, díl druhý, str. 215, 217 a n..

⁷ Viz zejména ust. § 3 odst. 4: „Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“, dále § 34 odst. 1: „K dokazování je možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy.“, a odst. 5: „Správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti.“

⁸ Srov. ust. § 248 o.s.ř., zejména odst. druhý a třetí, která ve svém souhrnu představují velký okruh rozhodnutí vyloučených z možnosti soudního přezkumu, přičemž každý z bodů zařazených v těchto ustanoveních si zasluhuje podrobný rozbor z hlediska důvodů jeho vyloučení, jakož i z hlediska souladnosti jeho vyloučení z přezkumu s ustanovením čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K tomu více in MAZANEC, opus cit.

Československý Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) se v některých judikátech problematikou skutkové stránky správního rozhodování, hodnocení důkazů a úlohy soudu ve vztahu k nim podrobně zabýval.

Ve věci Boh. A 3667/24 NSS zásadním způsobem přibližuje smysl zásady volného hodnocení důkazů, která znamená, že „připustnost důkazních prostředků a jejich důkazní moc není zákonem závazně vymezena, nýbrž že je ponecháno rozhodujícímu orgánu, aby sám uvážil, zda ten který důkazní prostředek je vhodné připustit, a aby sám dle pravidel *logiky a zkušenosti* (zdůraz. aut.) ocenil důkazní moc připuštěného důkazu“. Zde nad rámec současné úpravy hodnocení důkazů ve správním řádu nacházíme cenný odkaz na logiku a zkušenost správního orgánu, které by se v hodnocení důkazů měly uplatnit. K požadavku „logičnosti“ provedeného hodnocení důkazů se ostatně odvolává také současná judikatura, jak bude zmíněno v závěru oddílu. Podle názoru NSS v téže věci „Zásada volného hodnocení důkazů nezbavuje však správní úřad povinnosti uvést v odůvodnění rozhodnutí ony skutečnosti, které uznal za prokázané, a důvody, z nichž k tomuto svému přesvědčení dospěl. .. Jinak by se právní obrana, poskytnutá v právu obrátit se na správní soud proti rozhodnutím správních úřadů, stávala iluzorní.“

Ve věci Boh. A 2427/23 uvedl NSS, že „hodnocení svědecké výpovědi je ponecháno volnému uvážení úřadu; totéž platí o posouzení, je-li výslech svědka nutný či nikoliv“. Ve věci Boh. A 2598/23 pak NSS precizuje: „Právo úřadu hodnotit důkazy, týče se jen důkazů provedených; nemůže tedy úřad stranou nabízené důkazy o relevantních okolnostech odmítnout předem jako zbytečné“.

K úloze soudu při právní kontrole správy judikuje NSS ve věci Boh. A 3667/24, že ze zásady volného hodnocení důkazů ve správním řízení plyne „ten důsledek, že nejvyšší správní soud, který je zásadně vázán na skutkovou podstatu přijatou žalovaným úřadem, může tuto skutkovou podstatu zkoumat jen po stránce formální, není povolán, aby důkazní materiál shromážděný ve správním řízení sám hodnotil, nýbrž je oprávněn a také povinen v jistých mezích zkoumat, zda správní úřad při hodnocení důkazů nepřekročil procesně právní meze, jež plynou z pojmu ‚hodnocení‘, zejména zda se neprohřešil při tom proti pravidlům

logiky a zkušenosti“. A ještě pregnantěji ve věci Boh. A 2524/23: „Hodnocení důkazů provedené úřadem nepodléhá věcnému přezkoumání nejvyšším správním soudem“. Ve věci Boh. A 1756/22 již řešil vztah k hodnocení svědeckých výpovědí provedenému správním úřadem, které správní soud nemůže přezkoumávat.

Se zdůrazněným procedurálním hlediskem při nakládání se skutkovou stránkou věci se setkáváme v nálezu Boh. A 20/19 : „Zkoumá-li soud otázku skutkové podstaty a nikoliv otázku právní, může tuto zkoumat toliko z pohledu, zda správní úřad správně tuto otázku zodpověděl, zda-li skutková podstata, kterou úřad za základ svého rozhodnutí vzal, neodporuje spisům, nepotřebuje-li doplnění a nebyly-li porušeny *podstatné formy administrativního řízení* (zdůraz. aut.).“

Bez reakce na uvedené otázky nezůstala, samozřejmě, ani judikatura současná, pro niž je vodítkem ust. § 250j odst. 2 o.s.ř., zakládající nezákonnost správního rozhodnutí m.j. v tom, že „zjištění skutkového stavu, z kterého vycházelo správní rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisů nebo že zjištění skutkového stavu je nedostačující“...⁹

„...Soud, který rozhoduje o správní žalobě, je soudem *kasačním a nalézá o zákonnosti* správního aktu, nikoli o jeho případných věcných vadách. Nemůže proto obecné výhrady žalobce o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu (bez toho, že by žalobce vytýkal žalovanému konkrétně, které další důkazy měly být vlastně prováděny a že jejich neprovedení mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé) akceptovat. Stejně tak *nemůže soud sám důkazy hodnotit* s tím, že by dospěl k hodnocení totožnému s názorem žalobce. Možnost zásahu soudu do volného hodnocení důkazů (stejně jako do diskrečního práva správního orgánu) je omezena tak, jak bylo uvedeno, a není proto možné, aby soud dospěl k jinému závěru (než správní orgán – pozn. aut.).“

Soud tedy může v takovém případě (a jen k námitce žaloby) dospět k závěru, že podklady pro toto zjištění nebyly dostatečné, nebo k závěru, že správní orgán se dopustil při usuzování logické chyby, nebo k tomu, že při dokazování byl porušen zákon, nebo k tomu, že rozhodnutí z toho vzešlé zákon nedovoluje, *nikoli však k tomu, že důkazy měly být hodnoceny jinak*.“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1.3.1996, č. j. 6 A 4/95-29, č. 443 in Judikatura č. 7/99) (zdůraz. aut.).

in pozn. 5, str. 127 a n.

⁹ K tomu např. srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23.2.1996 č. j. 7 A 126/94-15, č. 444 in Soudní judikatura ve věcech správních (dále jen „Judikatura“) č. 7,8/99, nebo rozsudek ze dne 26.8.1994, č. j. 6 A 592/93-23, č. 395 in Judikatura č. 3/99.

Přezkum správního uvážení

Podstatně složitější problém pro stanovení mezi a pravidel soudní kontroly správních rozhodnutí pak představuje situace, kdy je právním předpisem pro správní orgán založena volná úvaha, tedy možnost zvolit si vlastní, podle svého názoru nejvhodnější rozhodnutí z více možných, resp. v určitém stádiu rozhodovacího procesu (někdy již při jeho zahájení) zvolit další postup. Jde vlastně o situaci, ve které právní předpis dává možnost z určité „skutkové situace“ odvodit více než jedno možné řešení – rozhodnutí, přičemž každé z nich by se mělo pohybovat v okruhu vymezeném zákonem. O to obtížnější pak je úloha soudu, který má takto vydané rozhodnutí zkoumat, a to již z toho úhlu pohledu, zda správním rozhodnutím rámec zákona vskutku nebyl překročen. Pro správní soudnictví je nutno vyřešit otázku, zda vůbec, resp. v jakém rozsahu a vazbě na právní úpravu, má soud správní rozhodnutí založené na volné úvaze přezkoumávat. Uvedený problém byl jedním z klíčových ve vývoji správního soudnictví.

Vhodným výchozím bodem může být Merklova úvaha, ve které konstruoval dva modely soudního přezkoumávání¹⁰, a to přezkoumávání práva (zda akt vyhovuje požadavku právnosti), a dále přezkoumávání úvahy (tedy otázky přiměřenosti použití správního uvážení, tedy přezkoumávání účelnosti správních aktů v neširším smyslu). Kontrola úvahy podle něj směřuje k tomu, aby akt, který je sice co do právnosti bezvadným, avšak protiúčelným, byl nahrazen aktem, který je podle názoru správního soudu, provádějícího kontrolu, účelnějším, t.j. nezavadným nejen z hlediska právního, ale také eticky, politicky, apod. Kontrola úvahy jde o krok dál než kontrola právnosti, a představuje silné rozpětí správního soudnictví, ne-li již přímo vybočení nad rámec ideje správního soudnictví. Znamená totiž nejen žádoucí vyloučení veškerého absolutismu správy, ale navíc odnímá správě veškerou její volnost a podrobuje celou správu nejen kritice, ale i vůli soudnictví. Merkl uvažuje o možném oddělení oblastí, v nichž se připouští přezkoumání volné úvahy, tedy stanovení jistých druhů správních aktů, které by takové kontrole podléhaly, anebo určitých druhů porušení práva. Případy zkoumání překročení meze uvážení považuje Merkl, shodně s naší současnou koncepcí správního soudnictví, za zvláštní případ přezkoumávání právnosti, neboť každé překročení volného uvážování zasahuje do sféry právní vázanos-

ti správního orgánu a zakládá tak porušení práva. Mohli bychom tedy říci, že jde o překročení zákonem stanoveného rámce pravomoci, event. v některých případech vymezené působnosti subjektu vykonávajícího veřejnou správu.

V závěru svých úvah dospívá Merkl ke konstatování, že pokud zákonodárství omezí činnost správních soudů tím způsobem, že je učiní příslušnými měnit nebo rušit správní akty, pokud porušují právo, pak tím implicitně praví, že správní soud může zkoumat správní akty jediné co do otázky právnosti, nikoliv však co do otázky volného uvážení¹¹.

K tomu Macur¹² zdůrazňuje, že správní poznatek, že uvážení není protikladem zákonitosti a že oba tyto pojmy se vzájemně nevylučují, by neměl vést k absolutizování pozitivně právního kritéria jejich rozlišování a k rezignování na hlubší právně teoretickou analýzu vztahu zákonitosti a uvážení. Macur podává výstižnou formulaci, že až tam, kam sahá právní vázanost tohoto uvážení, může následovat i soudní kontrola, a to i tehdy, jestliže pozitivní právo kontrolu účelnosti vylučuje. Možnost soudní kontroly tedy končí teprve tam, kde končí vázanost volného uvážení právem.

Konkrétní rozsah přezkoumání správních aktů ze strany orgánů soudních je věcí úpravy jednotlivých právních řádů. Existuje samozřejmě velké množství variant více nebo méně odlišných, avšak také s ohledem na existenci různých možností rozeznává nauka správního práva několik forem správního soudnictví. Základem této kategorizace není však zdaleka pouze výše uvedené hledisko rozsahu přezkumu ve vztahu ke správnímu uvážení, ale i další kritéria, z nich zejména typ orgánu, který „správní soudnictví“ realizuje, dále pak materiální, funkční stránka, tedy obsah rozhodovací činnosti těchto orgánů.

Bažil¹³ zmiňuje, že názory na neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci práva se vyvíjely v návaznosti na proměny v nazírání na rozsah přezkumné pravomoci správních soudů, přičemž se projevil dvě disparitní tendence. První prosazovala zachování samostatného postavení správy ve sféře její rozhodovací činnosti, s vyloučením přezkumné ingerence správních soudů. Pokud by soudy ve věcech správního uvážení judikovaly, ničím by se nelišily od správních úřadů.

Z této teorie vycházel původně rakouský správní soud, avšak skutečnost, že správní rozhodnutí založená na správním uvážení nepodléhala soudní-

¹⁰ MERKL, cit. dříve: str. 231 a n.

¹¹ MERKL, str. 233.

¹² MACUR, cit. dříve: str. 50.

¹³ BAŽIL Z., Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva, AVCI, Praha 1992, str. 8 a n.

mu přezkumu a správa se ve věcech dotýkajících se práv a zájmů jednotlivců stávala vskutku autonomní, vedla ke vzniku tendence druhé, prosazující plný přezkum uvedených správních rozhodnutí.

Vývoj v Rakousku pak dospěl k přijetí zákona č. 36/1876 Ř.z. („říjnový zákon“), o zřízení správního soudu, ve znění pozdějších novel, který v § 3 pod písmenem e) stanovil, že: „Ke správnímu soudu nepřísluší ... záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejít“.

Po několika novelách, které se nedotkly našeho zájmového okruhu, a bohaté činnosti rakouského správního soudu, z jehož rozhodnutí vzházely *podstatné formy řízení administrativního*, byl říjnový zákon recipován do československého právního řádu zákonem č. 3/1918 Sb.z. a n. („listopadový zákon“). Ve vztahu k cit. ust. § 3 však došlo k podstatné změně, kdy z výluky přezkumu byly vypuštěny záležitosti uvedené v původním písm. e), tedy věci, v nichž bylo rozhodováno podle volné úvahy. Takto vzešlou právní úpravu je však nutno vykládat systematicky, neboť neznamenala zásadní změnu koncepce, tedy nastolení plného přezkumu ve vztahu k rozhodnutím vydaným na základě volné úvahy. Nutno vyjít z prvotního účelu zákona, vyjádřeného v jeho § 2, kterým byla založena příslušnost Nejvyššího správního soudu ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech, což znamenalo možnost soudního přezkoumání všech shora uvedených aktů, tedy i těch, vydaných podle volného uvážení, pokud byly shledány nezákonnými. Podle Mazance¹⁴ šlo o zachování judikaturou vybudovaného práva soudu zkoumat zákonné hranice volného uvážení a zjišťovat, mají-li ve spisech oporu.

Rovněž Hoetzel¹⁵ zdůrazňoval, že právní hranice volného uvažování chrání i československý Nejvyšší správní soud. Může zkoumat jen právní meze volného uvážení úřadu, t.j. nevybočil-li úřad z okruhu volné úvahy, již mu zákon poskytl.

Pro uplatňování správního uvážení, konkrétněji principů či zásad je ovládajících, nelze pominout vznik institutu *právních zásad*, které přijímal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu jednak z podnětu prezidenta NSS v případě opětovného

právního názoru odlišného od názoru žalovaného úřadu, jednak obligatorně k odůvodněnému názoru ministerstva, podanému se schválením vlády k otázce, o níž již Nejvyšší správní soud projevil určitý právní názor.

Takto přijaté právní zásady byly publikovány v Úředním listě republiky Československé, právně závazné pro správní úřady, přičemž vláda odpovídala za přijetí opatření, aby se touto zásadou správní úřady řídily (§ 13 odst. 4 a 5 zákona). Byl formulován také postup pro event. změnu již vydané právní zásady.

Při studiu těchto ustanovení vyvstává velká lítost, že uvedený mechanismus neměl již čas vrůst dostatečně pevně do systému naší právní teorie a praxe. Nehledě na obrovský možný význam pro kvalitu a efektivnost veřejnosprávního rozhodování a celkovou kultivaci veřejné správy, nemuseli bychom se nacházet v situaci, kdy jen dosáhnout efektivního sjednocování judikatury ve věcech správních zdá se být vzdáleným snem, stejně jako znalost relevantní judikatury ze strany příslušných správních orgánů¹⁶.

Současná právní úprava soudního přezkoumání ve vztahu ke správnímu uvážení vychází, stejně jako celá obnovená koncepce správního soudnictví vtělená do novely občanského soudního řádu – zákon č. 519/1991 Sb., do značné míry z úprav tradičních (prvorepublikových), a také současné chápání těchto otázek se od uvedeného pojetí v podstatě neodchyluje.

Speciálním ustanovením (jediným), vztahujícím se přímo a výslovně k soudnímu přezkumu správního uvážení, je § 245 odst. 2 o.s.ř.: „U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.“ Zákonodárce při jeho formulaci byl sice veden úmysly zřejmými, tedy omezit přezkumnou pravomoc soudu ve věcech správního uvážení na meze a kritéria právní. Tomu však není zcela adekvátní zákonná díkce, z čehož mohou vyvstat jisté problémy.

Znění citovaného ustanovení by totiž naznačovalo, že soud se při svém přezkumu nemá zabývat jinými a dalšími stránkami zákonitosti zkoumaného

¹⁴ MAZANEC, cit. dílo, str. 29.

¹⁵ HOETZEL, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937, str. 347 a str. 432.

¹⁶ Tento problém je však mnohem důležitější, komplikovanější, a nespočívá zdaleka pouze ve volné rovině příslušných činitelů, zejména úředníků a funkcionářů veřejné správy. Jaký je celý tento systém, včetně právních úprav, jak motivuje, garantuje a sankcionuje znalost práva a judikatury (která stejně není, a v daném systému nemůže být jednotná)? V tomto ohledu se nelze než ztotožnit s názory V. MIKULERO, prezentovanými ve stati „Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy“, in Správní právo č. 3/1997, str. 137 a n.. Pokud jde o odbornou znalost úřednictva a její souvislosti, odkazují na článek SKULOVÁ, S.: Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odraz v našem právním řádu, ČPPVP č. 1/1999.

rozhodnutí, než překročením mezí a hledisek uvážení stanovených zákonem. Tak tomu samozřejmě není. Ustanovení je nutno vykládat systematicky, se zohledněním prioritního ustanovení § 244, které vyjadřuje přezkumnou úlohu soudů ve vztahu k rozhodnutím orgánů veřejné správy, tedy přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí, kterými správní orgány na základě zákonné delegace rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, přičemž jimi jsou jednak rozhodnutí vydaná v tzv. správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti těchto osob.

Není v podstatě žádného omezení co do jednotlivých stránek zákonnosti, má se na mysli zkoumání všech možných existujících stránek zákonnosti rozhodnutí, tedy od otázek pravomoci a působnosti k jeho vydání (v procesní terminologii příslušnosti), odpovídající právní formy, zákonnosti obsahu rozhodnutí (tedy především z hlediska hmotněprávních úprav), a dalších. Zjištění a posouzení všech relevantních kritérií zákonnosti v každé projednávané věci je povinností soudu, přičemž je veden obsahem návrhu, ve kterém musí být uvedeno, v jakém aspektu přezkoumávaného rozhodnutí mělo spočívat porušení subjektivního práva navrhovatele. Předmětem zkoumání, a tedy dílčím kritériem naplňujícím hledisko zákonnosti, se stávají podle odst. 250f odst. 3 také procesní vady – vady řízení před správním orgánem, ale pouze pokud mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Uvedené je nutno bez výjimky vztáhnout také na přezkum rozhodnutí, která byla vydána na základě volného správního uvážení. Dotčené ustanovení o.s.ř. je pak nutno inepretovat tak, že pouze *ve vztahu k použití volného uvážení správním orgánem* (nikoliv ke správnímu rozhodnutí obsahující-

mu správní uvážení jako celku) je nutno hledisko zkoumání, tedy hledisko naplnění zákonnosti, zúžit na *meze* použití správního uvážení stanovené zákonem (ty nacházíme v právních předpisech zpravidla, a v jednoznačné formulaci), a na *hlediska* použití volného uvážení stanovená zákonem (zde už o pravidelnosti jejich výskytu v právních předpisech jednoznačně hovořit nelze^{17, 18}

Překročení zákonného rámce správního uvážení, nebo nerespektování kritérií pro jeho použití, aby bylo hodno přezkoumání ve správním soudnictví, musí současně představovat porušení nebo ohrožení subjektivního práva navrhovatele, tedy adresáta původního správního rozhodnutí.

K tomu nutno zmínit zásadní Macurovu připomínku, nespokojující se se značně rozšířeným názorem, shledávajícím ve správním soudnictví přezkoumávání zákonnosti správních aktů, tedy kontrolu zachování objektivního práva. Tento názor podle něj bývá zjednodušeně vyvozován z faktu, že soud svým rozhodnutím pouze buď rozhodnutí správního orgánu zrušuje nebo návrh stěžovatele zamítá, a nemá tedy kondemnační povahu, což je ve skutečnosti pouze důsledkem uplatnění zásady, že soud nesmí nahrazovat činnost správního orgánu a vydávat rozhodnutí, jež podle svého obsahu patří výlučně do kompetence veřejné správy. To však nikterak neznamená, že by správní soudnictví ztrácelo povahu poskytování ochrany subjektivním právům, která je určujícím znakem každého soudnictví. Přezkumná činnost soudu je i ve správním soudnictví zaměřena na zjištění subjektivního práva procesní strany a na poskytnutí odpovídající ochrany porušenému či ohroženému subjektivnímu právu. A pak vzhledem k tomu, že porušení subjektivního práva je vždy zároveň porušením práva objektivního, jeví se soudní přezkoumání správního rozhodnutí

¹⁷ Což je problematické jednak pro samotný správní orgán, jednak pro soud. Protože však alespoň rámcová hlediska jsou k přezkumu nutná, uvedený nedostatek oživil ožehavý problém použitelnosti analogie ve veřejném – správním právu, dokonce někdy otázku analogie s ustanoveními předpisů práva soukromého. Poměrně často na zmíněný nedostatek narážíme u správních předpisů upravujících odpovědnost za tzv. jiné správní delikty (rozuměj jiné než přestupky, u kterých kritéria pro ukládání sankcí poměrně přesně a obsažně stanovena jsou – srov. § 12 z.ČNR č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nejčastěji delikty právnických osob. Nedokonalost a nesystémovost takových právních úprav pak vede až k překvapivým, i když snad pochopitelným závěrům, jaký je např. obsažen v rozsudku Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 12/94-16, Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních (dále jen „Výběr“), č. 106 in Správní právo č. 2/96, kde bylo judikováno: „Správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí – nestanoví-li zákon výslovně něco jiného – obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu (sic!).“ Když už nikoliv při svém meritorním rozhodování správní orgán, tak alespoň přezkumný orgán – soud hledá určité opěrné body, aby vůbec mohl z něčeho vyjít při svém posuzování mezí a kritérií správního rozhodování. V daném případě šlo o ukládání sankce podle z.č.138/1973 Sb., o vodách. S uvedenou absencí kritérií pro ukládání sankcí se setkáváme dokonce v základním předpise upravujícím výkon územní samosprávy, jako je zákon o obcích (srov. § 47 a n.). Zde, při sankčních zásazích do subjektivních práv podnikatelů a právnických osob, je obcím štědře ponechána volná ruka pro uplatnění sankce a stanovení výše uložené pokuty, která může dosahovat statisícových částek. Autorka si nemůže odpustit poznámku, že ve srovnání s tím působí až paradoxně, jak je ústavně založená samosprávná pravomoc obcí v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek podrobována přímo rigoróznímu zkoumání a jednoznačně restriktivnímu výkladu příslušných ustanovení Ústavy a zákona o obcích..

¹⁸ Uvedenému závěru mimoděk nasvědčuje také judikát č. 3 in Správní právo 3/93, který hovoří o *soudním přezkumu správního uvážení*.

jako kontrola po linii objektivního práva. Samotné přezkoumání zákonnosti správního aktu však není cílem soudní činnosti, ale prostředkem ke zjištění, zda subjektivní právo bylo rozhodnutím správního orgánu skutečně porušeno, nebo zda k tvrzenému porušení práva nedošlo. Jakkoliv závažné porušení objektivního práva, které by nemělo za následek také porušení subjektivního práva navrhovatele, není možné v rámci správního soudnictví soudním rozhodnutím napravit. K tomu event. slouží jiné právní prostředky.¹⁹

Z toho vychází také platná úprava, která v § 244 o.s.ř. zakládá pravomoc soudů přezkoumávat rozhodnutí orgánů veřejné správy na základě žalob nebo opravných prostředků, podrobněji pak § 247 odst. 1 o.s.ř., který vztahuje příslušná ustanovení na postup „v případech, v nichž fyzická nebo právnická osoba tvrdí, že byla na svých právech zkrácena...“ a „žádá, aby soud přezkoumal zákonnost“, pak § 249 odst. 2, který vyžaduje, aby žaloba obsahovala m.j. vyjádření, v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, a uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí, jakož i § 250h, který dává možnost žalobci omezit, resp. (ve lhůtě stanovené pro podání návrhu) rozšířit rozsah napadení správního rozhodnutí. Tvrzené porušení práv, včetně jeho důvodů a rozsahu musí být navrhovatelem vzneseno. Rozsah přezkumné činnosti soudu je ovládán zásadou dispoziční²⁰. Z druhé strany však tvrzené překročení správního uvážení musí znamenat zásah do subjektivních práv navrhovatele, a nikoliv do jiné oblasti, např. do práv jiných osob nebo event. určitého právem chráněného veřejného zájmu.

Uvedená konstrukce a pozitivní úprava s sebou v některých ohledech mohou přinášet jisté komplikace, jak naznačuje usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 213/94-6 ze dne 3.11.1995: „Také při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle hlavy třetí části páté o.s.ř. přezkoumává soud napadené rozhodnutí jen v tom rozsahu (výrocích) a z těch důvodů, které ten, kdo opravný prostředek podal, v něm vymezil. Dispoziční zásada tu vyplývá z ust. § 250h odst. 1 (§ 250l odst. 2 o.s.ř.). Nelze proto vyloučit, že totéž rozhodnutí bude na základě dvou samostatných opravných prostředků dvou účastníků přezkoumáno dvěma různými místně příslušnými soudy s opačným výsledkem, aniž by tento fakt sám o sobě zna-

menal nelogičnost nebo nezákonnost.“²¹

S otázkami přezkumu volné úvahy správních orgánů byl nucen vypořádat se jak Nejvyšší správní soud, a stejně tak je řeší dnešní soudy. Svými rozhodnutími významně přispěly a přispívají k bližší identifikaci a specifikaci existujících problémů a „bílých míst“, a zároveň se snaží hledat cesty k jejich řešení.

K úloze soudu judikoval NSS ve věci Boh. A 13/18: „Soud může při zkoumání zákonitosti rozhodnutí správního úřadu ve věcech volné úvahy zkoumat toliko, zda správní úřad nevybočil z mezí, které mu celková intence zákona a podstata věci vytkly, obzvlášť zda nedal se vést při svém rozhodnutí ohledy jinými, než které má zákonný předpis na zřeteli. Právo soudu podrobit své moci nalézací i záležitosti volné úvahy neobsahuje v sobě oprávnění, položit na místě volného uvážení úřadu správního své vlastní volné uvážení nebo zkoumat účelnost vydaného rozhodnutí nějakou protizákonností nebo nějakou podstatnou vadou řízení.“

Podle Vrchního soudu v Praze: „*Správní uvážení je soudem přezkoumatelné*, byť i v omezeném rozsahu, a nelze je zaměňovat s absolutní libovůlí. To by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.“²²

Ale také: „Odpadl-li jeden nebo více ze *ustupných předpokladů volného správního uvážení* (§ 245 ods. 2 o.s.ř.), neobstojí ani výsledné rozhodnutí, které se tak ve výroku o výši pokuty dostává mimo meze zákonem stanovené. *Soud nemůže nahradit diskreční oprávnění správního úřadu vlastní volnou úvahou a nemůže dospět k závěru, že zbývající porušení zákona uložení pokuty v konkrétní výši dostatečně odůvodňují: tím by si osoboval pravomoc orgánu exekutivy, která mu nenáleží.*“²³

Problém neexistence mezi nebo kritérií správního uvážení v pozitivněprávní úpravě řešil NSS ve věci Boh. A 435/20 takto: „Ježto v samém zákoně není stanovena žádná jiná norma, kterou by byla určena hranice pro volnost kognice správních úřadů, *nutno meze jejich volného pohybu hledati toliko v účelu zákona*, jenž jest ovládán myšlenkou zabezpečiti, aby výkon myslivosti byl co možno *racionelní* t.j. aby byl takový, aby ...protichůdné zájmy byly uváděny pokud možno nejúplněji v souhlas.“

Zajímavým je v tomto směru rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18.3.1998

¹⁹ MACUR, J. cit. opus, str. 37 a n.

²⁰ Tak to dovozují také BUREŠ J., DRÁPAL L., MAZANEC M. in Občanský soudní řád, komentář, str. 794.

²¹ č. 167 in Výběr, SP č. 5/97.

²² Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 1/94-43 ze dne 4.8.1995, Výběr č. 151 in Správní právo č. 2/97.

²³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28.3.1997, č. j. 6 A 10/95-16, č. 434 in Judikatura č. 6/99.

č. j. 10 Ca 475/97–24²⁴. Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (§ 24 odst. 2 písm. a), § 28 odst. 8), nestanoví kritéria pro stanovení zohledněné poměrné části představující používání hmotného majetku k zajištění zdanitelného příjmu. Stanovil je sám finanční úřad. „Soud v řízení podle části páté o.s.ř., podle ustanovení § 245 odst. 2, u rozhodnutí vydaných na základě zákonem povolené volné úvahy přezkoumává pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Jinými slovy řečeno, soudu přísluší zkoumat, zda řešení, které zvolil správní orgán, je zákonné a zda výběr zvoleného hlediska koresponduje se skutkovým zjištěním, tedy zda má oporu ve správním spise, a zda výběr byl učiněn v souladu s pravidly logického uvažování.“ Dospěl k závěru, že „Správcem daně zvolené hledisko není v rozporu se zákonem. Správní orgán také rádně zdůvodnil, proč.... považuje zvolené kritérium za nejvhodnější hledisko.“ „Soud proto uzavřel, že aplikace předpisů o daňových výdajích není nezákonná, protože odpovídá účelu normy o daňových nákladech pro stanovení daňového základu a daně z příjmů fyzických osob, dosažených při podnikání. Správní uvážení, které volba jedné z více možností představuje, bylo v daném případě učiněno v souladu s ustanovením § 28 odst. 8 zákona, a volba hlediska podle počtu ujetých kilometrů nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je v souladu s pravidly logického uvažování a má podklady v daňovém spise, přičemž ty

byly zajištěny řádným procesním způsobem.“ S názory vyřčenými soudem se nelze než ztotožnit, avšak v daném případě šlo spíše o přezkoumání neurčitého pojmu.

Rovněž ve vztahu k řešení a významu otázek event. zásahu do subjektivních práv navrhovatele nacházíme podnětná soudní rozhodnutí. „Jsou-li pro volnou úvahu správního úřadu v určitém oboru správním *dány zákonem meze*, v nichž se úvaha smí pohybovat, překročením těchto mezí *zasahuje úřad rušivě do subjektivního práva strany*, proti čemuž se strana může dovolat právní ochrany. Aby tak mohla učiniti, musí být rozhodnutí po stránce skutkové i právní rádně *odůvodněno*.“²⁵ A rovněž: „Volná správní úvaha neznamena *libovůli* správního úřadu, která se musí pohybovat toliko v mezích daných účelem příslušné normy. Tvrdí-li strana, že mezi těch v daném případě nebylo dbáno, tvrdí tím nepřipustný zásah do svého subjektivního práva.“²⁶

Tím, co bylo dosud uvedeno, se problematika soudního přezkoumání správního uvážení zdaleka nevyčerpává. V některém z dalších čísel časopisu se pokusíme rozšířit náš pohled, se zvláštním zřetelem na judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k rozhodování správních orgánů na základě volné úvahy a jejich soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, a problematiku spravedlivého procesu a procesu tvorby obecných zásad ve vztahu k takovému rozhodování.

Odpovědnost v celním právu

Ivana Pařízková

Úkolem tohoto článku je alespoň ve stručnosti přiblížit problematiku odpovědnosti v celním právu, která de facto představuje předmět právní úpravy celního práva trestního. Nejprve jsem na úvod obecně vymezila pojem odpovědnosti, poté jsem charakterizovala clo a dále jsem navázala celně právní odpovědností, která je svou povahou odpovědností správně právní.

I. OBECNÉ VYMEZENÍ POJMU ODPOVĚDNOST

Problematika odpovědnosti patří k nejsložitějším institutům v právní vědě a názory na podstatu odpovědnosti i na řadu dílčích otázek jí se týkajících se velmi různí. Odpovědnost je mnohovýznamovým slovem, kde ve smyslu pozitivního vymeze-

²⁴ č. 322 in Judikatura č. 14/98.

²⁵ Boh. A 1529/22.

²⁶ Boh. A 1110/22.

ní, tzn. odpovídat za něco, můžeme definovat odpovědnost jako *povinnost snést zákonem stanovenou újmu v případě, že nastane zákonem stanovená skutečnost*. Tato povinnost snést újmu, popř. ta újma sama, se nazývá *sankce*. Sankce je tedy obecným a společným znakem odpovědnosti, ale i zde je třeba rozlišovat sankce v objektivním smyslu, tj. jako sankce hrozící obecně ze zákona a sankce subjektivní, tj. konkrétně sankce někomu uložena na základě zákona. Rozsah pojmu sankce není úplně jasný. Je jí nepochybně trest, či povinnost nahradit způsobenou škodu, může jí být i odvolání z funkce, někteří autoři za ni považují i neplatnost smlouvy odporující zákonu, apod.¹

Skutečnost, která je právním důvodem odpovědnosti, je v odborné literatuře velmi často různě chápána a je tedy pojímána širěji. Někteří autoři za ni např. považují pouze porušení povinnosti, ale toto tvrzení platí pouze pro odpovědnost trestní, protože sám zákon někdy odpovědností nazývá případy, kdy sankce hrozí, aniž by byla porušena povinnost. Ale lze říct, že skutečností se rozumí i jiný zákonu odporující stav, jako je např. smlouva uzavřená k obehnutí zákona, anebo i objektivní skutečnost, poškozující někoho jiného.²

Odpovědnost má dva vzájemné aspekty, a to aktivní a retrospektivní, které jsou projevem člověka ke svým povinnostem, k očekávání společnosti, k normám a hodnotám, přičemž kladný vztah umožňuje naplnění obsahu aktivního chápání odpovědnosti a naopak záporný pak vyvolává nastoupení odpovědnosti retrospektivní. V množině odpovědností vycházejících z různých normativních systémů jako je např. morálka, politika, náboženství, atd., zaujímá jedno z prvních míst odpovědnost právní v oblasti právního normativního systému, tzn., že je kategorií společnou celému systému práva, kde platí jakýsi teoretický základ a ten je dále specifikován jednotlivými právními odvětvími. Rozlišujeme odpovědnost ústavní, správně právní, soukromoprávní trestní, mezinárodněprávní a pod. V rámci zákonosti je odpovědnost považována za jednu z nejdůležitějších záruk.

Teorie rozlišuje odpovědnost v *širším slova smyslu a užším slova smyslu*. V širším pojetí je odpovědnost vymezena jako obsahová složka právního vztahu, která vzniká současně s primární povinností a vystupuje jako hrozba sankcí za porušení této primární povinnosti. V užším pojetí je právní odpovědnost ztotožňována se sankční povinností, kdy

je její vznik chápán jako bezprostřední následek porušení práva, kde odpovědnost spočívá v povinnosti nést následky tohoto porušení. Přičemž povinnost je charakterizována jako zákonem či právem stanovená nutnost chování a její splnění je garantováno specifickými právními prostředky např. státní donucení, uplatňování nepříznivých následků pro narušitele, atd.³

S pojmem odpovědnosti souvisí pojem *zavinění*. Zaviněním se rozumí psychický vztah toho, kdo se určitým způsobem chová, k výsledku jeho chování. Rozlišují se dvě formy zavinění a to úmyslné (dolus) a nedbalost (culpa), kde úmysl se zpravidla dělí na úmysl přímý (dolus directus) a nepřímý (dolus indirectus). Nedbalost se rozlišuje hrubá (culpa lata) a lehká (culpa levis), nebo popř. vědomá, která zhruba odpovídá nedbalosti hrubé a nedbalosti nevědomé, která v hrubých rysech odpovídá lehké nedbalosti.

Podíváme-li se na vztah odpovědnosti a zavinění tak rozlišujeme:

- a) *odpovědnost za zavinění* (odpovědnost subjektivní), která vyžaduje, aby vedle příčinné souvislosti mezi lidským chováním a jeho výsledkem, který je právním důvodem odpovědnosti, bylo dáno i zavinění, tzn. aby toto chování bylo zaviněné,
- b) *odpovědnost bez zřetele zavinění*, jíž se ten, komu sankce hrozí
 - aa) může ubránit jen důkazem a z důvodů stanovených zákonem (tzv. liberační důvod),
 - bb) anebo se jí nemůže ubránit vůbec tj. odpovědnost absolutní.

Právní odpovědnost má i své funkce, mezi které řadíme funkci reparační, satisfakční, preventivní a represivní.

II. VYMEZENÍ POJMU CLA, ZÁKLADY CELNĚ PRÁVNÍHO VZTAHU

Clo je možné obecně definovat jako povinnou platbu stanovenou právními předpisy, která je vybírána v přímé souvislosti s přechodem zboží přes státní hranici od osob, které zboží dovážejí nebo od osob, pro které je takové zboží dováženo. V právní literatuře se mimo jiné setkáváme s vymezením cla jako s *poplatkem (dávkou) za propuštění zboží přes státní hranici, který se vybírá podle předem stanove-*

¹ KNAPP, V.: Teorie práva, Právnická fakulta západočeské univerzity, 1994, str. 119.

² FIALA, J., MATES, P., NOVÝ, K., PRŮCHA, P.: Malá právníká encyklopedie, Linde Praha a.s., 1994, str. 86.

³ Srovnej: HARVÁNEK, J. a kol.: Teorie práva, Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 89.

ných pravidel na základě celního řízení. Má charakter veřejné dávky, kterou vybírá stát prostřednictvím pověřeného správního orgánu.⁴

Clo plní zejména dvě významné funkce a to fiskální a obchodně politickou. *Funkcí fiskální zajišťuje clo naplňování státního rozpočtu* jako čtvrtý největší zdroj. *Funkce obchodně politická* znamená, že clo slouží jako významný instrument hospodářské politiky státu. Prostřednictvím výše celních sazeb a systému celních osvobození je státem ovlivňována výše cen různých druhů zboží a tím i jejich spotřeba, dovoz a vývoz. Toto vše slouží k ovlivňování strukturálního vývoje národního hospodářství a právě proto existuje celá řada druhů cel, která mají svá specifika.

Právní úprava cla a celnictví je v současné době obsažena především v zákoně č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, prováděcích vyhlášek k tomuto zákonu č. 135/1998 Sb. a 136/1998 Sb., vyhlášky MF č. 94/1993 Sb., o stanovení nepreferenčního původu zboží, vyhláška MF č. 69/1989 Sb., o osvobození obchodního zboží dováženého a pocházejícího z rozvojových zemí od dovozního cla, a nařízení vlády, kterým se vydává celní sazebník pro příslušný rok. Důležitým pramenem celního práva jsou rovněž dvoustranné či vícestranné mezinárodní smlouvy upravující např. odstraňování celních bariér vzájemného obchodu či poskytování celních preferencí, ustavení zón volného obchodu nebo zřízení celní unie. V těchto a dalších předpisech jsou upraveny pravidla chování vyplývající z celně právních vztahů.⁵

Jedním ze subjektů celně právního vztahu je deklarant, osoba, která činí celní prohlášení, tzn. navrhuje zboží k propuštění do příslušného celního režimu a současně s tímto režimem navrhuje i způsob nakládání se zbožím, neboť každý režim má své specifické podmínky. Existuje celá řada celních režimů, kde jako nezákladnější je režim volného oběhu, tranzit, režim aktivního zušlechťovacího styku, pasivního zušlechťovacího styku, uskladňování zboží v celním skladu apod.

Dalším ze subjektů celně právního vztahu může být dlužník, ručitel, osoba třetí, zástupce deklaranta, dovozce, konečný příjemce apod. A dále nelze opomenout subjekt celního orgánu jako správního orgánu, reprezentujícího veřejnou moc v rámci své pravomoci a působnosti.

Za nejdůležitějším prvkem celně právní problematiky je považován institut celního řízení, který se provádí v rámci celního dohledu a jehož účelem je

rozhodnout o propuštění zboží do navrhovaného režimu nebo o ukončení režimu, do kterého bylo zboží propuštěno. Je to dosti složitý proces počínající podáním celního prohlášení, jeho přijetím místně příslušným celním orgánem, ověřování celního prohlášení, propuštění zboží do navrženého režimu, dále pak následná kontrola po propuštění zboží či řízení o opravných prostředcích a řízení vymáhací.⁶

Jak jsem již zmínila výše, v souvislosti s dovozem zboží do ČR vzniká platební povinnost a to vybrání cla a DPH, popřípadě silniční daně nebo spotřební daně. S tímto souvisí i další prvek celně právního vztahu, kterým je základ pro vyměření cla a DPH. Základ cla se poté odráží v institutu celní hodnoty zboží, upravené v §§ 66–79 celního zákona. Od základu pro výpočet cla se odvíjí i základ pro výpočet DPH a pokud výrobek podléhá spotřební dani, tak i této dani.

Pro konkrétní stanovení dlužné částky je nezbytné určit sazbu cla, která je stanovena v celním sazebníku, kde pro každou komoditu zboží je stanovena samostatná procentní sazba. Dále je zde provedeno rozlišení jednotlivých skupin států počínaje rozvojovými přes nejméně rozvinuté po země EU, ESVa, CEFTy a pod. Dále zde nalezneme sazby DPH pro příslušný druh zboží, obchodně politická opatření např. požadavek licence na dovážené či vyvážené zboží.

V rámci nastíněné problematiky vyplývají příslušné celně právní vztahy s právy a povinnostmi subjektů těchto vztahů a v souvislosti s porušením příslušných povinností vyplývajících z celně právních norem poté nastupuje institut celně právní odpovědnosti.

III. CELNĚ PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST

Velmi zjednodušeně můžeme říct, že se jedná o množinu právních norem řešících odpovědnost za porušení povinností, přičemž odpovědnost nastupuje tehdy, dojde-li k narušení vztahů nebo hodnot chráněných normami celního práva.

Celně právní odpovědnost je tedy specifickým druhem právní odpovědnosti, chápáno obecně specifickou odvětvově právní odpovědností. Chápeme-li celní právo jako relativně samostatné subodvětví v rámci jednotného systému práva, pak nutně musí být tato specifika odvětvově právní odpovědnost konkretizovaným projevem obecně pojímané právní odpovědnosti a prvkem jejího rovněž jednotného

⁴ FIALA, J., MATES, P., NOVÝ, K., PRŮCHA, P.: Malá právníká encyklopedie, Linde Praha, 1994, str. 21.

⁵ BAKEŠ, M.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995, str. 247.

⁶ Srovnej: PRŮCHA, P.: Základní pojmy a instituty správního práva, Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 261.

systému.⁷

Celně právní odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná celními orgány a aplikovaná na podmínky a potřeby veřejné správy vykonávané v oblasti své působnosti coby dekoncentrovaného orgánu státní správy a přitom představuje koncentrovaně vyjádřený předmět úpravy tzv. celního práva trestního. „Celní právo trestní“ je samostatnou částí upravenou v hlavě čtrnácté celního zákona.

Celně právní odpovědnost je vzhledem ke svým sankcím odpovědností trestní povahy a přichází v úvahu tehdy, dojde-li k narušení vztahů a stavů chráněných a stanovených celním právem. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést celně právní sankci. Proto je za základ celně právní odpovědnosti považováno protiprávní jednání subjektů celně právního vztahu, za které lze uložit celně právní sankci. Takovéto protiprávní jednání je označováno za celní delikt nebo celní přestupek a celně právní odpovědnost je tudíž odpovědností za celní delikty a celní přestupky.

Takovéto pojetí celně právní odpovědnosti je projevem tzv. sankční koncepce, potažmo retrospektivního chápání právní odpovědnosti, podle níž odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení právní povinnosti a její uplatnění se projevuje v uložení sankce za celní delikt nebo celní přestupek. Celní právo nezná sankci obnovující povahy. Jedná se pouze o tzv. celně právní tresty.⁸

Uplatnění celně právní odpovědnosti přichází v úvahu jen na základě platného práva, přičemž slouží především k ochraně při porušení povinností vyplývajících z norem celního práva. Existují však případy, kdy normám celního práva je poskytována ochrana ze strany jiných právních odvětví, zejména trestně právní či správně právní. Celně právní odpovědnost může být realizována jen ve vztahu určitého konkrétního subjektu celně právního vztahu k jinému subjektu tohoto vztahu. Celní orgán uplatňující odpovědnost vystupuje v těchto vztazích jako reprezentant veřejné moci. Ve vztahu k odpovědnému subjektu má nadřazené postavení. Nerovné postavení subjektů celně právního odpovědnostního vztahu vyjadřuje způsob projevu této odpovědnosti. Z pohledu, kdo nese tuto odpovědnost, jde o povinnost strpět celně právní sankci za protiprávní jednání jako následek svého počínání. Nejde přitom o následky, které by nastupovaly automaticky, tj. samotným protiprávním jednáním, ale jde vždy o projev aktivního zásahu celního orgánu. Proto z pohledu subjektu uplatňujícího celně právní odpovědnost se tato jeví jako oprávnění a současně i povinnost apliko-

vat i realizovat v příslušných případech ve vztahu ke vždy konkrétnímu porušiteli práva celně právní sankce stanovené pro tyto případy normami celního práva.

Pro zákonou a adekvátní aplikaci celně právních sankcí je nezbytné správné posouzení a zhodnocení předpokladů celně právní odpovědnosti. Ty je třeba posuzovat v jednotě s tzv. faktickým základem (vlastní porušení právní povinnosti) a právním základem (příslušná úprava celního práva, která předpokládá u daného porušení právní povinnosti postih celně právní sankcí).

Celně právní odpovědnost je třeba rozlišovat na odpovědnosti *objektivní a subjektivní*. Celní předpisy obsahují celou řadu práv a povinností pro subjekty, kteří zboží dovážejí, provážejí a vyvážejí, přičemž právní sankce nastupují v důsledku porušení těchto povinností v souvislosti s protiprávním jednáním, které naplňují některou ze skutkových podstat tohoto jednání uvedených v hlavě XIV. celního zákona.

Porušení celních předpisů na základě § 293 celního zákona se dopustí ten, kdo:

- nezákonně doveze nebo vyveze zboží,
- uvede nesprávné údaje o zboží podléhající celnímu dohledu,
- způsobí, že mu bylo příslušným celním orgánem uděleno povolení na základě nepravých, pozměněných nebo padělaných dokladů nebo nesprávných nebo nepravdivých údajů,
- způsobí, že mu bylo zboží propuštěno na základě nepravých, pozměněných nebo padělaných dokladů nebo nesprávných nebo nepravdivých údajů,
- nedodrží podmínky stanovené pro zboží
 1. propuštěné do režimu s podmíněným osvobozením
 2. propuštěné do režimu vývozu
 3. propuštěné do volného oběhu s osvobozením od dovozního cla v důsledku jeho konečného použití nebo se sníženou celní sazbou
 4. zajištěné k projednání celního přestupku nebo deliktu
 5. dočasně uskladněné, nebo
 6. umístěné ve svobodném celním pásmu nebo ve svobodném celním skladu.
- padělá doklady o dovážení a vyvážení zboží nebo zboží v tranzitu,
- přechovává zboží unklé celnímu dohledu,

⁷ PRŮCHA P.: Správní právo (obecná část) Masarykova univerzita, Brno 1996, str. 226.

⁸ Srovnej: PRŮCHA P.: Správní právo (obecná část) Masarykova univerzita, Brno 1996, str. 226.

- poruší celní závěry,
- předloží celním orgánům doklad o koupi, dodací list od výrobce nebo jakýkoli důkazní prostředek, z něhož je zřejmé, že zboží nepochází od osob oprávněných v tuzemsku podnikat,
- uvede nesprávné údaje v žádosti o osvědčení původu zboží,
- neuposlechne výzvy celního orgánu nebo celníka nebo jinak jim brání při výkonu jejich činnosti⁹

Tyto skutkové podstaty jsou společné jak pro celní delikty tak i pro celní přestupky. A právě zde je nutné si tyto pojmy rozlišit, protože od této skutečnosti se odvíjí i druh celně právní odpovědnosti.

III a. Celní přestupek

Přestupkem se rozumí na základě celního zákona zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti způsobem uvedeným ve výše jmenovaných skutkových podstatách, nejde-li o trestný čin.¹⁰

K odpovědnosti za celní přestupek postačí zavinění z nedbalosti, kde k nedbalostnímu spáchání přestupku dochází tehdy, jestliže pachatel *věděl*, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem nebo jinými právními předpisy, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že takové porušení nebo ohrožení nezpůsobí – **nedbalost vědomá**.

V případě, kdy občan *nevěděl*, že svým jednáním může způsobit ohrožení nebo porušení zájmů chráněných zákonem nebo jinými právními předpisy, ačkoli s přihlédnutím k okolnostem a osobním poměrům (schopnostem, právní odpovědnosti, povolání apod.) o tom *mohl a měl vědět* – tj. **nevědomá nedbalost**.

Jednáním se rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel podle svých osobních poměrů povinen. Z toho lze dovodit, že se jedná o **subjektivní odpovědnost, tedy odpovědnost za zavinění**.

Za celní přestupek lze v souladu s ust. § 295 odst. 1 celního zákona uložit tyto sankce:

- a) napomenutí
- b) pokuta
- c) propadnutí zboží

Dle § 295 odst. 2 celního zákona za celní pře-

stupek uvedený v § 293 písm. a) až e) lze uložit pokutu do 50.000,- Kč a za celní přestupek podle § 293 písm. f) až k) pokutu do 20.000,- Kč. V blokovém řízení lze uložit pokutu do 5.000,- Kč. Uvedené sankce lze kombinovat, není však možné uložit současně pokutu a napomenutí.¹¹

ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH A PŘÍSLUŠNOST K ŘÍZENÍ

Celní orgány projednávají celní a devizové přestupky zásadně jen z úřední povinnosti. Pro řízení o celních přestupcích platí základní pravidla řízení vyjádřena v § 3 a 4 správního řádu. Jedná se zejména o tyto pravidla:

- a) zásada vyšetřovací – celní orgán zjišťuje skutkový stav z úřední moci, určuje způsob a rozsah zjišťování
- b) zásada zákonnosti – průběh řízení i rozhodnutí musí být v souladu se zákony a jinými právními předpisy
- c) zásada materiální pravdy – úplné a přesné zjištění skutečného stavu věci
- d) zásada součinnosti celního orgánu s účastníky řízení – odstranění formalismu v řízení, včasné vyřízení věci
- e) zásada rychlosti a hospodárnosti – odstranění formalismu v řízení, včasné vyřízení
- f) zásada volného hodnocení důkazů – celní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti

Věcná příslušnost celních úřadů k provádění řízení o celních přestupcích je dána ustanoveními § 11 odst. 1 písm. m) celního zákona. Celní přestupek projedná celní úřad, v jehož obvodu byl celní přestupek zjištěn, i když byl spáchán v obvodu jiného celního úřadu. Celní úřad příslušný k projednání celního přestupku může bez souhlasu účastníků řízení postoupit věc k projednání celnímu úřadu, v jehož obvodu osoba, která se celního přestupku dopustila, bydlí nebo pracuje.

PŘESTUPKY NEZNÁMÝCH PACHATELŮ

Pokud celní úřad zjistí spáchání celního přestupku osobou, která není celnímu úřadu známa, celní úřad v souladu s ustanovením § 309 odst. 1 celního zákona zajistí zboží, které bylo ke spáchání tohoto

⁹ Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, vzpzd., § 293.

¹⁰ Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, vzpzd.

¹¹ Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, vzpzd.

přestupku užito. Rozhodnutí o zajištění zboží celní úřad doručí dle § 26 správního řádu veřejnou vyhláškou.

V případě, že se celnímu úřadu do jednoho roku od spáchání celního přestupku nepodaří zjistit osobu pachatele, rozhodne o zabránění zboží na základě § 28 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona a současně věc odloží z důvodů zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek v souladu s ustanovením § 66 odst. 3 písm. e) přestupkového zákona. Rozhodnutí doručí veřejnou vyhláškou.

ODPOVĚDNOST ZA CELNÍ PŘESTUPEK

Za celní přestupek není odpovědný, ten kdo v době spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku. Odpovědnost za přestupek nastává až dnem po dni dovršení patnáctých narozenin. Za celní přestupek není též odpovědná osoba, která pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohla rozpoznat, že jde o porušení nebo ohrožení zájmů chráněného celním zákonem nebo nemohla ovládat své jednání (nepříčetnost). U každého pachatele přestupku se přičetnost předpokládá, pokud nejsou prokázány okolnosti, které přičetnost vylučují. Otázka nepřičetnosti je otázkou právní a její posouzení v případě zjišťování odpovědnosti za celní přestupek náleží celnímu orgánu, a to na základě zjištěných skutečností, mimo jiné i na základě lékařského vyjádření nebo znaleckého posudku. Zbavení způsobilosti k právním úkonům soudem (nesvéprávnost) samo o sobě odpovědností za přestupek nezabavuje.

Odpovědnosti za celní přestupek se však nezabavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť jen z nedbalosti, požitím alkoholu nebo užitím návykové látky. Alkoholické a jiné návykové látky vymezuje § 1 zákona ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, vzpzd. V případě, že pachatel není pro nedostatek věku nebo přičetnosti za celní přestupek odpovědný, je tato skutečnost důvodem pro odložení věci (§ 66 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích), respektive pro zastavení řízení, pokud již řízení o přestupku bylo celním úřadem zahájeno (§ 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích).¹²

Odpovědnost za celní přestupek zaniká

- a) Uplynutím jednoho roku od spáchání přestupku, přičemž v této lhůtě musí rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci. Lhůta k projednání přestupku běží od jeho dokonání a u přestupku trvajících (např. přechová-

vání zboží uniklého celnímu dohledu) od jeho dokončení.

- b) Vztahuje-li se na přestupek amnestie, po té jej nelze projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat. Amnestie ve věcech přestupků, jejichž projednání patří do působnosti orgánů České republiky (tedy i do působnosti celních orgánů), uděluje vláda České republiky usnesením, které se vyhláší ve Sbírce zákonů.
- c) Smrtí pachatele.

Odpovědnost za celní přestupek posuzuje celní orgán na základě celního zákona účinného v době spáchání přestupku. Podle pozdějšího zákona jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější.

Celní orgán může pachateli uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje.

V případě, že se celního přestupku dopustí osoba požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, pak takového jednání nelze jako přestupek projednat. Nelze ani vykonat sankci nebo v jejím výkonu pokračovat, jestliže se osoba, jíž byla sankce uložena, se stala později osobou požívající výsad a imunit.

Osobou požívající výsad a imunit je podle zákona:

- a) prezident republiky kterého na základě čl. 65 odst. 1 Ústavy ČR nelze za přestupek stíhat
- b) poslanec nebo senátor Parlamentu ČR, podléhající za přestupky jen disciplinární pravomoci komory, jíž je členem (čl. 27 odst. 3 Ústavy ČR)¹³

Okruh osob, které požívají výsad a imunit podle mezinárodního práva stanoví mezinárodní úmluvy, jimiž je ČR vázána. Mezi tyto osoby patří:

- a) diplomatictí zástupci akreditovaní v ČR a členové jejich rodin tvořící součást jejich domácností
- b) konzulární úředníci a konzulární zaměstnanci akreditovaní v ČR

Občané České republiky požívající výsad a imunit podle mezinárodního práva na základě výkonu své diplomatické nebo konzulární funkce v zahraničí, působnosti zákona o přestupcích podléhají a jimi spáchaný celní přestupek celní orgány projednají. Jestliže celní orgán zjistí, že jde o osobu výše uvedenou, věc oloží dle § 66 odst. 1 písm. a) zákona

¹² Zákon ČNR 200/1990 Sb., o přestupcích, vzpzd.

¹³ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

o přestupcích a bylo-li již řízení o přestupku zahájeno, pak řízení zastaví na základě § 76 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích.¹⁴

Osoby vyňaté z působnosti přestupkového zákona:

- a) osoby podléhající vojenské kazeňské pravomoci
- b) příslušníci BIS
- c) příslušníci Policie ČR
- d) příslušníci Vězeňské služby ČR (vězeňská a justiční stráž)
- e) soudci (včetně soudců ústavního soudu)
- f) státní zástupci
- g) osoby během výkonu trestu odnětí svobody¹⁵

Celní orgány však přestupek projednají jestliže se pachatel stal osobou zmíněnou výše až po spáchání přestupku, anebo jí přestal být předtím, než bylo jednání této osoby vyřízeno kazeňsky podle zvláštního předpisu. Celní orgány též projednávají přestupky, kterých se dopustí člen obecní nebo městské policie.

III b. Celní delikty

Celního deliktu se dopustí právnická osoba, která porušila nebo ohrozila zájem společnosti způsobem, jaký je stanoven pro celní přestupky (tj. způsobem, uvedeným v § 293 celního zákona).

Pro účely celního zákona je za právnickou osobu považována i fyzická osoba – podnikatel. V tomto případě nemusí jít o zaviněné porušení celních předpisů. Hovoříme zde o odpovědnosti objektivní, tedy o odpovědnosti za výsledek.

Za celní delikt lze uložit v souladu s ust. § 299 odst. 1 celního zákona tyto sankce:

- a) pokuta (za porušení celních předpisů uvedených v § 293 pokutu až do výše 2.000.000,- Kč)
- b) propadnutí zboží

Sankci propadnutí zboží lze uložit samostatně nebo společně se sankcí pokuty.¹⁶

Splatnost pokuty za celní delikt i za celní přestupek je do 30 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jímž byla pokuta uložena.

ZJIŠŤOVÁNÍ CELNÍCH DELIKTŮ

Celní orgány ve své působnosti dané jim celním zákonem zjišťují a projednávají celní delikty z úřed-

ní povinnosti a také v případě, že jim je podezření ze spáchání sděleno jinou osobou či orgánem například finančním úřadem, orgány činnými v trestním řízení.

ODPOVĚDNOST ZA CELNÍ DELIKTY

Právnická osoba se celního deliktu dopustí vždy, pokud je naplněna jeho objektivní stránka (protiprávní jednání, škodlivý následek a kauzální nexus) tzn., že jednáním právnické osoby byl porušen nebo ohrožen společenský zájem a to způsobem uvedeným v § 293 celního zákona (viz. výše). Právnická osoba odpovídá vždy za výsledek jednání a celní orgány nezkoumají subjektivní stránku deliktu, tj. zavinění právnické osoby.

Projednání celních deliktů právnických osob je vedeno zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací, tzn. že celní orgán v prováděném řízení o celním deliktu právnické osoby je povinen deliktní jednání právnické osobě dokázat. Při dokazování celní orgán použije ustanovení o důkazních prostředcích uvedených ve správním řádu.

Zjistí-li celní orgán, že celní delikt právnické osoby byl spáchán jednáním které zakládá podezření ze spáchání celního přestupku, může zároveň zahájit od okamžiku takového zjištění řízení o celním přestupku s fyzickou osobou, u které je důvodné se domnívat, že celní přestupek spáchala. Bude se zejména jednat o fyzické osoby v zaměstnaneckém nebo jiném obdobném poměru k právnické osobě, členy statutárních orgánů právnických osob s výjimkou osob podnikajících jako fyzická osoba podnikatel:

- a) které podnikají na základě živnostenského listu nebo koncesní listiny a nejsou zapsány v obchodním rejstříku, nebo
- b) podnikají jako vlastníci podniku, kteří jsou zapsáni v obchodním rejstříku a jsou statutárním orgánem podniku (právnické osoby)

Zjistí-li celní orgán, že celní delikt právnické osoby byl spáchán jednáním fyzické osoby, které zakládá podezření ze spáchání trestného činu fyzickou osobou, bude případ postoupen orgánům činným v trestním řízení. Celní orgán bez ohledu na skutečnost případně probíhajících úkonů trestního řízení celní delikt projedná tzn., že je možnost souběhu trestného činu a celního deliktu, na rozdíl oproti souběhu trestného činu a celního přestupku. Celní orgán celní delikt právnické osoby projedná ve lhůtách v souladu s ust. § 301 celního zákona (pokutu

¹⁴ Zákon ČNR 200/1990 Sb., o přestupcích, vzpzd.

¹⁵ Zákon ČNR 200/1990 Sb., o přestupcích, vzpzd.

¹⁶ Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, vzpzd.

podle § 299 nebo propadnutí zboží podle § 300 celního zákona lze právnícké osobě uložit jen do jednoho roku ode dne, kdy se celní úřad dozvěděl o tom, že osoba porušila nebo nesplnila povinnost uloženou celními předpisy-subjektivní lhůta, nejpozději však do šesti let ode dne, kdy k tomuto porušení nebo nesplnění povinnosti došlo-objektivní lhůta) tak, že po uplynutí těchto lhůt musí být rozhodnutí o celním deliktu pravomocné.

PROJEDNÁNÍ CELNÍCH DELIKTŮ

Celní delikty projedná:

- a) celní orgán, v jehož obvodu má příslušná osoba sídlo nebo bydliště (u právníckých osob se sídlem v tuzemsku)
- b) celní orgán, v jehož obvodu byl celní delikt spáchán nebo celní orgán, v jehož obvodu byl celní delikt zjištěn (u právníckých osob se sídlem v zahraničí)¹⁷

V případech zjištění, že právnícká osoba celní předpisy neporušila anebo nelze-li při projednávání celního deliktu porušení celních předpisů právnícké osobě prokázat, či nejsou-li dodrženy lhůty pro projednání tak celní orgán podle § 30 správního řádu řízení o deliktu zastaví.

IV. ODPOVĚDNOST ZA JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY V CELNÍM PRÁVU

Jiný správní delikt je protiprávní jednání osoby, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti způsobem uvedeným ve zvláštním zákoně. Jiný správní delikt mohou spáchat právnícké a fyzické osoby.

Celní orgány na základě své působnosti (§ 2 písm. q) celního zákona zjišťují a projednávají tyto jiné správní delikty:

1. § 40 zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, v^zpzd.:

- jestliže výrobce cigaret věrohodným způsobem neprokáže chybějící tabákové nálepky, o které je ke dni kontroly nižší počet, než je součet počtu tabákových nálepek skutečně užitých, vrácených celnímu orgánu a nálepek nepoškozených či poškozených z méně než 40 procent, uložených u výrobce cigaret
- jestliže dovozce cigaret věrohodným způsobem neprokáže chybějící tabákové nálepky, pokud bude zjištěno, že počet tabákových nálepek dodávaných zahranič-

nímu dodavateli (výrobci) je vyšší, než součet počtu tabákových nálepek vrácených do tuzemska, nalepených na krabičkách dovezených cigaret od zahraničního výrobce, tabákových nálepek vrácených celnímu orgánu a tabákových nálepek nepoškozených i poškozených z méně než 40 procent, uložených u dovozce cigaret.

2. § 8, a § 4 č. 303/1993 Sb., o zrušení státního tabákového monopolu a o opatřeních s tím souvisejících, v^zpzd.:

- protiprávního jednání se dopustí ta právnícká nebo fyzická osoba, která skladuje nebo prodává neznačené cigarety na území ČR
- Sankce za jiný správní delikt
 - pokuta do 100.000,- Kč při prvním zjištění tohoto porušení
 - pokuta do 500.000,- Kč při opakovaném porušení
 - propadnutí neznačených cigaret

3. § 9, 10 a 11 zákona č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv, v^zpzd.:

Právnícká osoba (i fyzická osoba podnikatel) spáchá jiný správní delikt tím, že

- nepředloží na vyžádání celního úřadu příslušný certifikát
 - neznačkuje vlastní výrobou vyrobená paliva a maziva před jejich vyskladněním
 - nedovází paliva a maziva přes vyznačené celní přechody nebo jako dovozce nesplní povinnosti pro jejich propuštění do volného oběhu případně do aktivního zúšlechťovacího styku v systému navrácení nebo režimu přepracování pod celním dohledem
 - nepředloží na vyžádání celního orgánu příslušnou dokumentaci a neposkytne pravdivé a úplné informace nebo neumožní celnímu orgánu odběr vzorku
 - barví a značkuje jiná paliva a maziva, kdo užívá tato paliva a maziva pro pohon motorových vozidel
4. § 19 zákona č. 522/1991 Sb., o státní kontrole, v^zpzd.:

Kontrolovaná osoba nesplní povinnosti dané § 14 zákona, zejména neposkytne součinnost odpovídající oprávnění celníka při kontrole podle § 11 celního zákona a za nesplnění

¹⁷ Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, v^zpzd.

této povinnosti hrozí sankce – pokuta do výše 50.000,- Kč, v případě opakování takového jednání úhrn všech uložených pokut však nesmí překročit částku 200.000,- Kč

5. § 4 a § 24 zákona č. 21/1997Sb., o kontrole vývozu a dovozu zboží a technologií (COCOM), vyzpzd.:

Porušení zákonných ustanovení a povinností právnických osob se podle výše citovaného zákona dopustí ten kdo:

- umožní, aby se s kontrolovaným zbožím mohla seznámit osoba ze státu, do něhož je vývoz kontrolovaného zboží zakázán nebo vázán na splnění podmínek kontrolního režimu
- dovážené kontrolované zboží užívá k vojenským účelům
- umístí zboží na pracoviště, které je zřízeno a užíváno pro spolupráci se státy, do nichž je vývoz kontrolovaného zboží zakázán nebo vázán na splnění kontrolního režimu
- kontrolované zboží bez povolení doveze, vyveze nebo kontrolované zboží užívá v rozporu s povoleným účelem nebo kontrolované zboží bez povolení zcizí

MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST

K projednání jiného správního deliktu je příslušný ten celní orgán, v jehož obvodu byl jiný správní delikt spáchán.

V. SPOLEČNÁ USTANOVENÍ PRO OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Proti rozhodnutím celních orgánů o celních deliktech, celních přestupcích a jiných správních deliktech je přípustné odvolání k příslušnému nadřízenému celnímu orgánu v odvolací lhůtě patnácti dnů ode dne oznámení. Včas podané odvolání má vždy odkladný účinek. Avšak odkladný účinek je vyloučen u rozhodnutí o zajištění zboží a u rozhodnutí o předběžném opatření, kde celní orgán tuto skutečnost poznamená v poučení o odvolání.

Obecně může odvolací orgán rozhodnutí celního úřadu změnit nebo potvrdit. Protože právní úpravy

projednávání celních deliktů a jiných správních deliktů nezakazují změnu původního rozhodnutí v neprospěch právnické osoby, která předpisy porušila, může odvolací orgán v rozhodnutí o odvolání v těchto případech uložit přísnější trest, než který uložil orgán prvního stupně (např. pokuta ve vyšší částce nebo uložení dalšího trestu, tj. propadnutí zboží, pokud zákon uložení tohoto trestu umožňuje).

Všechna přijatá rozhodnutí v řízení o celních deliktech a jiných správních deliktech jsou přezkoumatelná soudy, přičemž podmínky přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudy jsou uvedeny v příslušných ustanoveních občanského soudního řádu.

* * *

Otázka odpovědnosti se stává stále důležitějším institutem, neboť je jednou ze záruk zákonnosti a jako takové budou tyto velmi důkladně posuzovány v souvislosti se začleněním České republiky do EU.

SUMMARY

The problems concerning liability belong to the set of the most complicated institutes in the legal science and there are many different opinions both on the essence of liability and on a number of particular questions too. The legal basis of liability is in the legal literature characterized in many different ways and is, therefore, viewed from a wider perspective. Liability in customs law is then a special instance of legal liability and can be understood as generally specific branch legal liability. If we conceive of customs law as of a relatively independent sub-branch within a uniform legal framework, then this specific branch legal liability must necessarily be a particular instance of the conception of legal liability and be an element of its uniform system. Liability in customs law is presented as legal liability realized by customs authorities and applied to the situations and needs of the public authorities carried out in the spheres of their competence as deconcentrated public authority offices. Also it represents subject of the so called criminal customs law expressed in concentrated way. "Criminal customs law" represents an independent part that is dealt with in Head Fourteen of the Tariff Act.

System trestní justice nad mladistvými v Rakousku

Jana Zezulová

K napsání tohoto příspěvku, ve kterém chci alespoň v obecnosti vymezit základní rysy rakouského modelu trestní justice nad mladistvými, mě inspirovala návštěva Nejvyššího zemského soudního dvora pro mladistvé ve Vídni v únoru tohoto roku.

Rakouský systém trestní justice nad mladistvými lze vymezit následovně: jde o **trestní systém, který odpovídá pojetí justičního modelu zacházení s mladistvými pachateli, vyznačující se specializovanými trestními soudy pro mladistvé a samostatností právní úpravy trestního práva mladistvých, relativní trestní odpovědností, uplatňováním odklonů, alternativních sankcí a zapojením sociálních služeb při jejich praktické realizaci.**

1. Mezi existujícími systémy zacházení s delikventními mladistvými lze rozlišit dva základní modely – **model justiční (the justice model) a model sociálně-opatrovnický (the welfare model)**. Tyto modely pak do značné míry spoluurčují charakter justice nad mladistvými v jednotlivých zemích¹. Justiční model je charakterizován momentem spáchání trestného činu, trestní odpovědností pachatele, uložením trestu, který odpovídá závažnosti spáchaného trestného činu a existencí procesních záruk garantující řádný proces. Justiční model klade důraz na vyvození individuální trestní odpovědnosti za trestný čin, na jeho projednání v rámci zákonem upraveného trestního řízení. Náprava pachatele je druhotným cílem trestání². Pokud jde o sociálně-opatrovnický model, ten se ve své nejryzejší podobě objevuje jako systém služeb pro děti a mladistvé. Model klade důraz na zjištění potřeb dětí a mladistvých, neboť tyto převažují nad jejich činy, tzn. že osoba pachatele je důležitější než jeho čin. Náprava je pak základním cílem trestání. Model obhajuje jednotný systém služeb pro děti a mladistvé, přičemž nerozlišuje mezi delikventními a nedelikventními osobami. Argumentováno je tím, že všichni mají stejné potřeby, a že trestnou činností je toliko prezentován jejich problém³.

2. **Počátky samostatného systému justice**

nad mladistvými je možné spojovat s rokem 1899, kdy ve státě Illinois došlo k vytvoření prvního řádného soudu pro mladistvé (osoby mladší 18 let). Charakteristickým rysem soudu pro mladistvé byla skutečnost, že soud disponoval jak pravomocí civilněprávní, vykonávanou nad mládeží ohroženou, narušenou či jinak zanedbanou, tak pravomocí trestněprávní, vykonávanou již ve věcech delikventních mladistvých. Soudy mladistvých byly zřizovány téměř ve stejné časové období v Británii, Spojených státech, Austrálii (přelom 19. a 20. století), dále pak ve Francii a Belgii 1912, Španělsku 1918, Holandsku 1921, Německu 1922, Rakousku 1923, ale také i v Československu v roce 1931. Vytváření zvláštních soudů pro mladistvé posílilo snahy o vyjmutí problematiky delikventní mládeže z tehdejších platných obecných trestněprávních předpisů a postupů.

Konkrétně v Rakousku již v roce 1909 došlo u okresních soudů ke sloučení pravomoci poručenské s pravomocí trestních soudců. U ostatních soudů se měly trestní věci mladistvých přikázat jednomu soudu nebo senátu. Od tohoto roku je v Rakousku sledována tradice samostatných trestních soudů pro mladistvé. Výkon soudní pravomoci v trestních věcech mladistvých dnes zajišťují specializované soudy nebo specializované soudní oddělení příslušných okresních soudů. Místně příslušný je pak ten soud, v jehož obvodu se obviněný v době zahájení hlavního líčení obvykle zdržuje (§ 19 JGG⁴). Z hlediska rozdělení věcné agendy se zásadně zpracovávají věci poručenské, opatrovnické a trestní v rámci jednoho oddělení příslušného soudu (§ 26 JGG). Ve Vídni je pak zřízen samostatný Soudní dvůr pro mladistvé, do jehož kompetence náleží výkon soudně preventivní ochrany a péče o nezletilé (osoby mladší 14 let), u nichž existuje obava, že je ohrožen jejich vývoj a výkon soudnictví v trestních věcech mladistvých. Tento soud též v II. stupni rozhoduje v poručenských a opatrovnických věcech, spadajících do obvodu zemského soudu pro občanskoprávní věci Vídeň, dále zajišťuje úkoly, které vyplývají z výkonu trestu ve věznicích pro mladistvé, která je umístěna přímo

¹ Ani po důkladném rozboru všech reálně existujících trestních systémů nenajdeme čistý typ justičního nebo sociálně-opatrovnického modelu.

² Jako příklad justičně orientovaného modelu zacházení s mladistvými pachateli lze uvést např. trestní zákonodárství v SRN, Maďarsku či ČR.

³ Příkladem sociálně-opatrovnického modelu může být právní úprava v Polsku, Francii či Holandsku.

⁴ Zákon o soudnictví nad mládeží – Jugendgerichtsgesetz, 1989.

v budově Soudního dvora (§ 23 JGG). Samostatné soudy pro mladistvé se dále nacházejí ve Štýrském Hradci a Linci (§ 24 JGG).

Trestní soudnictví nad mladistvými je v Rakousku upraveno speciálním zákonem o soudnictví nad mládeží (dále jen „JGG“) s účinností od 1. 1. 1989. JGG samostatně upravuje základy trestní odpovědnosti mladistvého, ukládání a výkon trestních sankcí a výchovných opatření a řízení v trestních věcech mladistvých. Rakouské trestní právo mladistvých se vztahuje na trestné činy osob ve věku od 14 do 19 let (osoba mladistvá), trestný čin mladistvého je definován jako jednání této osoby, které je postizitelné soudním trestem.

3. Trestní odpovědnost mladistvého je konstruována jako relativní⁵, podmíněná dosažením určité míry mravní a rozumové vyspělosti. Ustanovení § 4 odst. 2 bod 1 JGG stanoví, že mladistvý, který se dopustil jednání ohroženého trestem, nemůže být potrestán, jestliže z určitých důvodů není ještě dostatečně zralý, aby rozpoznal protiprávnost svého činu, nebo aby podle tohoto rozpoznání řídil svoje jednání. Takto stanovená trestní odpovědnost je dále modifikovaná mírou závažnosti spáchaného trestného činu, neboť podle ust. § 4 odst. 2 bodu 2 není mladistvý trestně odpovědný, pokud spáchal před dovršením 16. roku méně závažný trestný čin (přečin, za který hrozí dospělému pachateli trest odnětí svobody do 3 let), nejde o těžké zavinění a není nutné vzhledem k zvláštním důvodům použít trestního práva mladistvých.

4. Filozofie trestněprávního působení na mladistvé pachatele se odvíjí od zásady vyjádřené v § 5 bodu 1 JGG, podle které účelem použití trestního práva mladistvých je především odradit pachatele od páchaní trestných činů. JGG vychází z toho, že formální odsouzení soudem (při uložení peněžitého trestu nebo trestu odnětí svobody) by mělo následovat jen v těch nejzávažnějších případech (např. spáchání zvláště závažného trestného činu, recidiva). Z pouhého nahlédnutí do zákona je patrné, že přednost je dána (pomínu-li již uvedenou beztrestnost mladistvého pachatele ve věku od 14. do 16. roku v případě spáchání méně závažného trestného činu), zastavení trestního stíhání státním zastupitelstvím či soudem a v jejich rámci mimosoudnímu narovnání činu. Mimosoudní narovnání činu (Aussergerichtlicher Tatausgleich) představuje rakouskou formu odklonu⁶ a je označováno za já-

dro zákona o soudnictví nad mladistvými. Základní myšlenkou narovnání je vyřešení (urovnání) konfliktu mezi pachatelem trestného činu a poškozeným. Ve smyslu § 7 JGG může být mimosoudní narovnání činu provedeno, jestliže mladistvý podezřelý projeví připravenost ručit za čin a vyrovnat se se všemi jeho následky. Narovnání může být iniciováno již státním zastupitelstvím, přičemž předpokladem tohoto postupu je § 6 JGG umožňující zastavení trestního stíhání státním zástupcem, pokud mladistvý spáchal trestný čin s trestní sazbou do 5 let a činem nebyla způsobena smrt. Zastavení trestního stíhání může být podmíněno právě provedením narovnání. Státnímu zástupci tak byla zákonem dána možnost kombinovat záměr zastavit trestní stíhání s pokusem o mimosoudní narovnání. Výběr případů pro narovnání přísluší státnímu zástupci, neboť jde o trestní řízení, a ne o soukromé vyřízení konfliktu. Ustanovení § 8 JGG pak ukládá soudu před zahájením hlavního líčení buď z úřední povinnosti nebo na návrh obžalovaného, případně poškozeného přezkoumat možnost provedení narovnání. Tedy i ve věcech, ve kterých již byla podána obžaloba je možné nařídit narovnání. V případě úspěšnosti tohoto způsobu vyřízení věci dochází k zastavení trestního stíhání, které je konečné (není uložena žádná zkušební doba) a není nikde registrováno.

Narovnání není zaměřeno na potrestání mladistvého pachatele nebo na péči o poškozeného, ale restitučně, tedy na odstranění následků trestného činu. Jakým způsobem se pachatel a poškozený na restituci dohodnout je jejich záležitostí. Pomoci jim však mohou specializovaní **sociální pracovníci – mediátoři⁷**, jenž narovnání uskutečňují na základě pověření státního zastupitelství nebo soudu. Jejich úloha spočívá zejména v seznámení mladistvého s možností postupovat v jeho trestní věci tímto způsobem, v pomoci mu s vypracováním návrhu k narovnání (např. omluva poškozenému, odškodnění vzniklé škody, dobrovolná práce ve prospěch obecně prospěšného zařízení), v sepsání takového návrhu (případně i za účasti poškozeného) a jeho předložení státnímu zástupci nebo soudci.

K úspěšnosti mimosoudního narovnání přispělo zejména jeho experimentální „odzkoušení“ a zapojení sociálních pracovníků do jeho praktické realizace. Modelový projekt „vyřízení konfliktu“ byl totiž nejprve teoreticky i prakticky odzkoušen v období let 1985–1987. Teoretická příprava tohoto legislativní-

⁵ Oproti relativní trestní odpovědnosti stojí trestní odpovědnost absolutní, charakterizována pevnou dolní věkovou hranicí určující její počátek bez ohledu na vyspělost jedince.

⁶ Odklon znamená alternativu trestního řízení před soudem, kdy je upřednostněno neformální vyřízení trestní věci mimosoudními prostředky před klasickým trestním procesem zakončeným výrokem o vině a uložení trestu.

⁷ Specializovaní sociální pracovníci pověřeni zprostředkováním mimosoudního narovnání v trestních věcech mladistvých.

ho experimentu a jeho následné hodnocení připadlo Institutu pro právní a kriminální sociologii ve Vídni. Praktickou linii zastupovaly čtyři rakouské soudy (Vídeň, Salzburg, Linec a Hallein), u kterých byly řešeny vybrané trestní věci mladistvých právě tímto způsobem. Již v počáteční etapě realizace projektu bylo poukazováno na pozitivní ohlas, který vyvolal mezi soudci a státními zástupci ostatních soudů mladistvých, jakož i sdělovacích prostředků, což jistě přispělo k jeho zdaru. Dále pak prostřednictvím tohoto institutu došlo k prohloubení spolupráce trestní justice se sociálními službami organizačně začleněnými do Asociace probační služby a sociální práce. Dodat je třeba i to, že projekt „vyřízení konfliktu“ se již v době experimentálního ověřování opíral o potřebný legislativní rámec daný ustanovením § 12 odst. 1 JGG z roku 1961⁸.

Poslední poznámku pak chci věnovat právní úpravě obecně prospěšné práce. V zákonu o soudnictví nad mládeží totiž obecně prospěšná práce vystupuje jako ambulantní sankce⁹, již je podmíněna úspěšností předběžného zastavení trestního stíhání soudem. Nejde tedy o samostatný druh trestu – sankci nahrazující trest odnětí svobody, jako je tomu např. v našem trestním zákoně. JGG dále stanoví, že nařízení výkonu obecně prospěšné práce má být uloženo s vědomím současného navštěvování školy nebo výkonu povolání, nejvýše po dobu 6 hodin denně, 18 hodin týdně a celkově pak v trvání 60 hodin. Časový rámec výkonu obecně prospěšné práce je maximálně 3 měsíce (§ 20 odst. 2 JGG). Po

dobu výkonu obecně prospěšné práce je mladistvý podroben dohledu a péči probačního úředníka.

Závěrem bych chtěla vyjádřit svoje přesvědčení o tom, že rakouský systém trestní justice nad mládeží může být pro nás dobrým příkladem.

SUMMARY

The aim of the article is to define the basic features of the Austrian model of juvenile criminal law. The author has drawn her inspiration from her study stay at the Court for the Juvenile in Vienna.

The Austrian system of juvenile criminal law corresponds with the conception of the judiciary model of dealing with the juvenile offenders. Besides other important characteristics of the system the author picks out the problems concerning creation of specialized criminal courts for the juvenile persons and problems concerning the independence of the legal norm dealing with the juvenile offenders. The construction of the relative criminal liability of the juvenile persons is also interesting. The core of the Law of Juvenile Justice is represented by extrajudicial settlement of criminal acts. Information concerning its process is in general conveyed in the article. There is also a note concerned with alternative sanctions carried out as public utility actions and social services within the framework of juvenile criminal law.

Žádná zvláštní procedura pro mladistvé?

K trestní politice mládeže.

Claudius Messner

V České republice se v posledním období ozývají návrhy na snížení trestní hranice mladistvých. Jeho stoupenci argumentují hlavně tím, že se zvýšil počet trestních činů mladistvých a změnila se jejich struktura. Mladiství se dopouštějí více brutálnějších kriminálních činů, nevýmajíc vraždy a loupežné-

ho přepadení. Proto jediné řešení této situace vidí ve snížení hranice trestnosti. Argumentace založena jen na statistických přehledech však nemůže nahradit ucelenou koncepci preventivní péče o mladistvé.

V následujícím výkladu se pokusím naznačit některé souvislosti a východiská koncepce diverze. Di-

⁸ Použití § 12 odst. 1 JGG z roku 1961 bylo možné, když se jednalo o méně závažný trestný čin a k potrestání mladistvého stačilo pouhé napomenutí.

⁹ Ambulantní sankce na rozdíl od soudního trestu spočívá v možnosti neformálního vyřizování trestních věcí mladistvých. Jde o sankce implikující dohled a kontrolu, uskutečňované mimo prostory vězení a obohacující systém zacházení s pachatelem o nový prvek v podobě sociální práce.

verze chápeme v širším smyslu slova jako vyhnutí se trestněprávní kontrole, aby na její místo mohli nastoupit jiné, ne-trestající intervence. V první části uvedu srovnání právní úpravy trestné činnosti mladistvých v České a Německé spolkové republice. Poté si položíme otázku, jaký význam má kriminalita mládeže podle empirických metod. Na tomto základě pak nastíníme vývojové tendence německého trestního práva mladistvých a pokusíme se odhadnout, jaké pozice v aktuální praxi diverze zaujímá tzv. mediace jako vlastní inovace novelizovaného německého zákona o soudech pro mladistvé (Jugendgerichtsgesetz JGG).

Společné znaky a rozdíly: právní sankce pro mladistvé v České republice a Německu.

Zákonem č. 48/1931 ze dne 1. 4. 1931 disponovala již první republika podrobným zákonem o soudech pro mladistvé (72 paragrafů). Tento zákon, který byl schválen ještě během funkčního období presidenta Masaryka, byl tenkrát na výši doby a spočíval na buržoázně-demokratickém právním vědomí. Obsahoval hmotněprávní ustanovení (§§ 1, 27, 61, 62, 65), předpisy o soudní soustavě a trestním řízení (§§ 28, 58, 60, 69) i předpisy o zřízení výkonu trestu mladistvých (§§ 59, 63, 64). Tento zákon o soudech pro mladistvé byl po příchodu komunistů k moci zrušen československým zákonem č. 86/1950 Sb., trestní právo mladistvých bylo opět integrováno do obecného trestního práva. Rozhodující hmotné předpisy pro mladistvé v něm byly stanoveny v obecném trestním právu (zákon č. 140/1961 Sb., VII. kapitola, §§ 74–87), procedurální předpisy v trestním řádu (zákon č. 141/1961 Sb., XIX. kapitola, 1. hlava, §§ 291–301) a ustanovení o výkonu trestu mladistvých v §§ 51–60 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Na rozdíl od § 3 německého zákona o soudech pro mladistvé (JGG) jsou zde definováni jako trestně zletilí mladiství po dosažení 15 let nezávisle na svém stupni vývoje. Trestněprávní odpovědnost tak už nemusí být zvlášť stanovena, jak to předepisuje německé právo. Vina může být odmítnuta jen z důvodů uznaných obecným trestním právem (§ 12 tr. zák.). U mladistvých stojí v popředí, i z hlediska uložení trestu, také společenská nebezpečnost činu, tj. ve smyslu zvýšení práhu trestného činu (§§ 75, 3 odst. 2 tr. zák.) Vedle toho musí soudce při výběru sankce a výměře trestu brát v úvahu stupeň zralosti mladistvého. Výroky o „zralosti“ jsou důležité především pro rozhodnutí, zda bude nařízena ochranná výchova (§ 292 tr.ř.)

Rozšíření ustanovení pro mladistvé na věkovou skupinu dospívajících ve smyslu § 105 JGG (v do-

bě činu 18–21 let) neexistuje. U mladých dospělých však v rámci výměry trestu může být vzato v úvahu jako polehčující okolnost, že „trestný čin byl spáchan ve věku, který je blízký věku mladistvého“ (§ 32 písm. b) tr. zák.). Při výkonu soudní pravomoci spadají pod tuto klauzuli 18–ti, 19–ti a (zřídkka) 20–tiletí pachatelé, uplatňována je však převážně na prvopachatelé a pachatelé bagatelní kriminality.

Soud může dále „vzhledem k výjimečným okolnostem případu“ ponechat v platnosti podmíněné odsouzení mladistvého dokud nedosáhne 20 let. Místo zrušení podmínky může soud přiměřeně prodloužit její dobu, ne však déle, než o dva roky (tj. podmínka smí dle § 82 odst. 2 věta 2 ve spojení s § 82 odst. 1 tr. zák. – srov. § 26 odst. 2 š. 2 JGG, dle kterého může podmínka činit nejvýše čtyři roky – být prodloužena nejdéle na pět let).

I v bývalém československém právu nefigurovalo tedy žádné automatické zrušení. Samozřejmě tam však chybí předpis, který by výkon trestu výslovně stanovil jako poslední možnost řešení sporu. Trest odnětí svobody mladistvého je stejně jako podle § 92 odst. 1 JGG vykonáván ve zvláštních věznicích (§ 81 odst. 1 tr. zák.). Do takových ústavů jsou zařazováni mladiství, kterým v době spráčení trestního činu ještě nebylo 18. let. Výkon trestu odnětí svobody probíhá výhradně v uzavřených zařízeních. Podle § 81 odst. 2 tr. zák. může soud rovněž umístit v těchto ústavech mladistvé, kteří v době nástupu trestu už překročili hranici 18 let. Zohlednit se při tom má délka trestu i stupeň a povaha narušení mladistvého. V praxi se většinou uplatňuje hranice 20 let. Německé právo mladistvých otvírá možnost výkonu trestu pro mladistvé i osobám, které v okamžiku nástupu trestu nedosáhly 24. roku života (§§ 92 odst. 2, 114 JGG).

Dovršil-li mladistvý ve výkonu trestu 18. rok věku, může soud rozhodovat, zda si odsouzený zbytek trestu odpyká ve věznicí „pro ostatní odsouzené“ (§ 81a odst. 1 tr. zák., ve znění zákona č. 152/95 Sb.). V případě přeřazení do „věznice pro ostatní odsouzené“ může zároveň rozhodnout, že mladý odsouzený bude nadále zařazen do jiného typu věznice, „který se od věznice, v níž dosud trest vykonával, může líšit o jeden stupeň“, přičemž je přeřazení do věznice pro ostatní odsouzené vždy považováno za rozhodnutí o přeřazení do věznice s přísnějším režimem (§ 81a odst. 1, 2 tr. z., ve znění zákona č. 152/95 Sb.).

Peněžitý trest smí být uložen výdělečně činným. Peněžitý trest zpravidla musí být dostačující k dosažení obecných a individuálních preventivních účelů trestu (§ 53 odst. 1 tr. zák.). Předpoklady vykazují částečnou paralelu k § 15 odst. 2 č.1 JGG (pokuta při lehkém poklesku a samostatném disponování

peněžními prostředky). Vzhledem k výši peněžitého trestu a případně k nedobytnosti pohledávky platí zásadně obecné trestní právo. Náhradní trest odnětí svobody může činit až dva roky (§ 54 odst. 3 tr. zák.).

U zrušeného *nápravného opatření* se jednalo o sankci bez odnětí svobody (§ 44 odst. 2 tr. zák.), která je německému trestnímu právu mladistvých neznáma. Měla bezprostřední souvislost se socialistickým hospodářským systémem: odsouzenému byla během doby trestu srážena určitá část jeho mzdy. Tímto způsobem se docílilo průběžného peněžitého trestu založeného v podstatě na splátkovém způsobu úhrady. Po ukončení srážek ze mzdy byl odsouzený považován za netrestaného (§ 45 odst. 3 tr. zák.).

Podmíněné odsouzení bylo doposud právním institutem k zabránění či potlačení trestů odnětí svobody. Podle všeobecných ustanovení trestního práva soud podmíněně odložil výkon trestu při rozsudku k trestu odnětí svobody nepřesahujícím dobu dvou let, pokud měl důvod k domněnce, že účelů prevence bude dosaženo i bez výkonu trestu odnětí svobody. Prognóza se přitom mohla opírat buď o samotnou osobu pachatele nebo navíc o nabídnutou záruku za nápravu pachatele (§ 58 odst. 1 tr. zák.).¹ Předběžný rozsudek nevyklučoval – stejně jako v Německu – podmíněné odsouzení. Paralela k německému právu – nehledě na možnou délku odložitelného trestu – byla i v tom, že při tzv. „škodlivých sklonech“ byla předpokládána prognóza možná rovněž jen při zahrnutí podpůrných nápomocných institucí. Zatímco úprava zkušební doby se příliš nelší od § 22 JGG, neexistovala na rozdíl od § 24 JGG žádná obligatorní probační služba. Uložení povinnosti náhrady škody platilo v ČSSR jako pravidlo (§ 59 odst. 2 tr. zák., § 228 odst. 1 tr. ř.).

Orgány péče o mladistvé – zhruba srovnatelné se soudní pomocí mladistvým dle § 38 JGG – pracovaly jak s ohroženými mladistvými, kteří měli závažné výchovné problémy, tak také v rámci trestněprávní péče o mladistvé s mladistvými delikventy. Co se týče podmíněného propuštění z výkonu zbytku trestu odnětí svobody, platí pro mladistvé stejné předpisy jako pro dospělé. Tato úprava je znatelně přísnější než v § 88 odst. 2 JGG, podle kterého odklad zbytku trestu předpokládá pouze odpykání jedné třetiny nebo – u trestů do jednoho roku – může proběhnout dokonce dříve. V bývalém Československu měl soud výkon trestu odložit po polovině doby trestu odnětí svobody, pokud se odsouzený během výkonu „polepšil“ a mohla být stanovena příznivá prognóza. Předpoklady pro odložení zbytku trestu pro

mladistvé jsou v Německu opět nižší. Stejně jako v Německu vede soud dohled v podmínce, sjednání kurátora v podmínce však v současné České republice není obligatorní (viz však § 60a a násl. tr. zák., ve znění zák. č. 253/1997 Sb.).

Soud smí upustit od potrestání mladistvého i tehdy, když není nabídnuta žádná záruka. V těchto případech může soud požádat, odchýlně od všeobecných ustanovení, společenskou organizaci o výchovný působení (§ 77 odst. 1 tr. zák.). V praxi se takovéto žádosti vyskytly zřídka; převážně se upustilo od potrestání (což se přirozeně týkalo hlavně prvopachatelů s bagatelními delikty). V případě upuštění od potrestání bylo na pachatele pohlíženo, jako by nebyl odsouzen (§ 24 odst. 2 tr. zák.).

Kromě trestu odnětí svobody má soud k dispozici jako sankce v širším smyslu spojené s odnětím svobody ochrannou výchovu a ochranné léčení (umístění v psychiatrickém ústavu). *Ochranná výchova* je jako druh výchovného opatření srovnatelná s pečovatelskou výchovou dřívějšího německého JWG (§ 85 odst. 1 tr. zák.). Paragraf 85 odst. 2 trestního zákona ji omezuje nejdéle do dosažení věku 18 let, za určitých okolností do 19 let. Soudní nařízení ochranné výchovy vždy záviselo na faktických zdrojích výchovných zařízení. Nedostatek personálního a materiálního vybavení výchovných zařízení a chybějící počet míst vedly k tomu, že byla ochranná výchova nařizována pouze u malé části mladistvých. Výchovné domovy mládeže rozdělené podle věku a pohlaví (dětí do 14 let, mladiství od 15 do 18 resp. 19 let) podléhaly ministerstvu školství, mládeže a tělesné výchovy. Pokud se kvůli ochranné výchově upustilo od současného potrestání, platil proband jako netrestaný. *Ochranné léčení* může být nařízeno alternativně nebo kumulativně k trestu (§ 72 odst. 3 tr. zák.). Používalo se většinou u drogových delikventů. Neurčitost doby umístění nebyla odstraněna ani propuštěním.

Už jsme konstatovali, že sazba *trestu odnětí svobody* stanovená pro jednotlivé skutkové podstaty se u mladistvých krátí o polovinu (§ 79 odst. 1 tr. zák.). Zatímco vzhledem k nejvyšší výměře odnětí svobody se oba právní řády shodují, nepředpokládá české trestní právo (§ 39 odst. 1 tr. zák.) žádný trest pro mladistvé, který by odpovídal minimální době šesti měsíců stanovené v § 18 odst. 1 věta 1 JGG. Krátkodobé tresty odnětí svobody, především v rozsahu mezi třemi a šesti měsíci, se proto vyskytují velmi často. Chybí sankce podobná polepšově (§ 16 JGG). Na rozdíl od německého trestního práva mladistvých neexistují žádné výstrahy, nařízení a uložení povinnosti.

¹ Společenské organizace přebíraly v praxi asi u pětiny všech odsouzených „záruku za převýchovu“ mladistvého.

Zatímco je princip legality (§ 2 odst. 3 tr. ř.; srov. § 152 odst. 2 StPO) stejně jako v Německu vícenásobně omezen principem oportunitity (§§ 159 odst. 3, 172 odst. 2 tr. ř.; srov. §§ 153 a násl. StPO), není výslovně uznána zvláštní procedurální zásada subsidiarity jako v §§ 45, 47 JGG. Z hlediska oportunitity může být řízení zastaveno zvláště tehdy, když očekávaný trest nemá význam vedle trestu již uloženého nebo ukládaného (§ 172 odst. 2 písm. a) tr. ř.; srov. § 154 odst. 1 StPO). Trestní stíhání je dále zastaveno, pokud byl čin rozhodnut v správním řízení a toto rozhodnutí se jeví jako dostačující (§ 172 odst. 2b tr. ř.).

Statistické trendy.

Statistické údaje o vývoji kriminality i o sankcích ukládaných v ČSSR resp. pak v České republice musíme interpretovat jen s nejvyšší opatrností. K jejich pochopení bychom se nejprve měli podívat na podmínky, za kterých probíhala v popřevratových letech kriminologický výzkum, nebo za kterých ještě dnes probíhá.

Znaky tohoto kontextu jsou tyto:

1. růst kriminality,
2. nízká funkčnost (organizačně-technické problémy plynulého vyřizování trestních věcí) a snížená prestiž orgánů trestního stíhání (výrazná ztráta autority a prestiže policie, státních zastupitelství a soudů, existenční nejistota mnoha policistů, právníků a vězenských pracovníků),
3. absence empirických vědomostí o kriminalitě a kritických evaluací efektivity „starého“ trestního práva,
4. nedostatečná materiální podpora při reorganizaci trestního soudnictví a nových koncepcí kriminální politiky.²

Z toho vyplývají jako ohniska současného výzkumu

- a) zkoumání oblastí kriminality mládeže, násilné a hospodářské kriminality,

- b) výzkum veřejného mínění a obav obyvatelstva před kriminalitou,
- c) výzkumy na poli prevence a resocializace.³

Vývoj kriminality: Podle českého autora Zapletal byl v ČSFR od roku 1990 zaznamenán nárůst registrované kriminality. Zatímco v roce 1989 bylo registrováno 167 166 trestných činů, stoupl tento údaj v roce 1990 na 286 724 trestných činů, což znamená přírůstek o ca 70%. Tento nepříznivý trend trval i v roce 1991. K 1. 10. 1991 bylo v České republice policií zaznamenáno už 207 376 trestných činů; to znamená 97% kriminality registrované za celý rok 1990.

Současně neustále klesá podíl objasněných případů. Zatímco v roce 1989 představoval podíl vyřešených případů 70% veškeré zaznamenané kriminality, klesl tento podíl v roce 1990 na pouze 32%. K 1.10.1991 se tato situace dále zhoršovala až na 27% objasněných trestných činů.

Analýza spáchaných trestných činů ukazuje, že se zmíněný nárůst týká především majetkových deliktů. Největší podíl těchto případů tvoří vloupání, následují kapesní krádeže a loupeže, přičemž u posledně jmenovaných byl zaznamenán nejrapidnější nárůst.

Násilné trestné činy, především ublížení na zdraví, vzrostly v roce 1990 ve srovnání s rokem 1989 přibližně o třetinu. Také počet vražd spáchaných v roce 1990, hlavně loupežných vražd, se ve srovnání s rokem 1989 zvýšil o 70%.

Česká právnička Válková se domnívá, když shrnuje souhrnný stav diskuze o důvodech tohoto vývoje v České republice, že jeho „příčiny“ lze utřídit do pěti skupin:⁴

- absence stabilního systému hodnot na základě rychlé sociální přeměny a na základě prožitých „minulostí“⁵,
- polevující formální sociální kontrola (obzvláště policie, shovívavá trestní politika a trestní zákonodárství) (přímá souvislost),
- „rozsáhlá prezidentská amnestie v lednu 1990“,

² viz k tomu: KRATOCHVÍL, V.: Gegenwärtiger Zustand und Perspektiven der Strafrechtsreform in der ČSFR. Ausgewählte Probleme. In: HUNGR, P. – ŠMAUSOVÁ, G. (red.): Normativität und Realität des Rechts. Brno 1993, str. 44–53, nebo ZAPLETAL, J.: Kriminologische Forschungen am Institut für Kriminologie und Sozialprävention in Prag zu Beginn der neunziger Jahre. In: HUNGR, P. – ŠMAUSOVÁ, G. (red.): Normativität und Realität des Rechts. Brno 1993, str. 137–50, nebo VÁLKOVÁ, H.: Änderungen der jugendrechtlichen Sanktionspraxis in der Tschechischen Republik nach dem 17. November 1989. In: Grundfragen 1992. str. 280–290.

³ srovnej: ZAPLETAL, J.: Kriminologische Forschungen am Institut für Kriminologie und Sozialprävention in Prag zu Beginn der neunziger Jahre. In: HUNGR, P. – ŠMAUSOVÁ, G. (red.): Normativität und Realität des Rechts. Brno 1993, str. 137–150.

⁴ VÁLKOVÁ, H.: Aktuelle Kriminalitätsentwicklung in der ČSFR und heutige kriminologische Forschung. In: MschrKrim 75/4, str. 214.

⁵ viz k tomu: ZAPLETAL, J.: Kriminologische Forschungen am Institut für Kriminologie und Sozialprävention in Prag zu Beginn der neunziger Jahre. In: HUNGR, P. – ŠMAUSOVÁ, G. (red.): Normativität und Realität des Rechts. Brno 1993, str. 141.

- zhoršení ekonomické situace (přímá souvislost),
- rasové a národnostní konflikty, které byly v minulosti tabuizovány, ne však zrušeny.

Touto argumentací se nemůžeme řídit. To, že uvedené faktory hrály roli v situaci státu po převratu a měly a mají jako rámcové podmínky mimo jiné i vliv na vývoj kriminality, je samozřejmě nasnadě. K *vysvětlení* konkrétních průběhů a procesů kriminalizace se však zdají být příliš *nespecifické*, jak s ohledem na vývoj v České republice tak na zvláštnosti ČR např. oproti Polsku. Především se mi zdá, že autorka v žádném případě dostatečně neprokázala naznačené *kauzální* („přímé“, „příčinné“) souvislosti. Ve shodě s autorkou však věříme, že „minulost“ hraje podstatnou roli a že ten, kdo se zajímá o význam alternativních sankcí v trestním právu, musí ověřovat i jejich historicko-politický kontext.

Vývoj sankcí v letech 1987–1991: Válková poskytuje základní informace o uvedeném období, ze kterých můžeme odvodit toto:

Celkově došlo k podstatnému poklesu *kvóty odsouzených*, a to ve všech věkových skupinách. U dospělých činila kvóta v roce 1990 pouze třetinu odsouzených roku 1987 u mladistvých to bylo dokonce pouze 6%. V roce 1991 se kyvadlo opět vrátilo, když počet odsouzených zásadně vzrostl, takže činil u dospělých 50% a u mladistvých dokonce 70% kvóty roku 1987. Podstatně poklesl také podíl žen na počtu odsouzených, a to jak u dospělých tak u mladistvých: v letech 1990–1991 o 4–5% ve srovnání s rokem 1987.

Zvýšil se počet případů, ve kterých soud upustil od potrestání: u mladistvých došlo k významnému nárůstu ze 6% na 12–13%, u dospělých s hodnotami z 1% na 2,5–3% byl nárůst nižší.

Po zrušení nápravných opatření vzrostl počet vnesených „klasických“ *pěněžitých trestů*, což se zřetelně projevuje u dospělých, kde se podíl zvýšil z 9% (1987) na 13% (1991); u mladistvých je tento trest naopak málo významný, ačkoliv i zde se podíl zvýšil z 1% (1987) na 2% (1991).

Také podíl *podmíněně odložených trestů odnětí svobody* se zvýšil, a sice u dospělých velmi výrazně z 27% (1987) na 52% (1991); u mladistvých bylo zvýšení menší – z 64% (1987) na 71% (1991).

Počet osob odsouzených k *nepodmíněným trestům odnětí svobody* klesl u mladistvých v období me-

zi lety 1987 až 1991 o asi 6%, u dospělých o ca 3%. Struktura uložených nepodmíněných trestů odnětí svobody se ve sledovaném období u dospělých nijak podstatně nezměnila. Podíl trestů *do jednoho roku* se pohyboval mezi 44% a 47%, s výjimkou roku 1990, kdy byl zaznamenán pokles na 42%. Podíl trestů *od jednoho roku do pěti let* se pohyboval mezi 49,4% (1991) a 53,6% (1987). *U trestů mezi pěti a 15 lety* zjišťujeme stály růst ze 2% (1987) na 4% (1992). Tresty na dobu mezi 15 a 25 lety nehrají žádnou významnou roli a jejich podíl se nijak podstatně nemění.

U *mladistvých* pozorujeme vzhledem ke struktuře nepodmíněných trestů odnětí svobody naopak podstatné změny: Mezi lety 1987 a 1989 počet trestů s výměrou do jednoho roku pomalu klesal z 71% na 63%, zatímco ve stejném období vzrostl podíl trestů s výměrou od jednoho roku do pěti let z 29% na 36%. V roce 1990 se situace změnila ve prospěch ukládání vyšších trestů od jednoho roku do pěti let (64%) a na úkor menšího podílu krátkých trestů s výměrou do jednoho roku (36%).

Vzhledem k počtu *uvězněných osob* se ukazuje, že koeficient osob ve výkonu trestu a ve *vyšetřovací vazbě* je s hodnotou 157 pořád ještě vysoký ve srovnání se zapadoevropskými zeměmi (kde se dlouhodobě pohybuje mezi 50 a 100); v osmdesátých letech to však bylo ještě 350 vězňů. *Ženy* se v současné době podílí na celkové populaci vězňů asi 3% a jejich koeficient je velmi nízký, tj. pohybuje se kolem počtu ca 9–10 uvězněných žen ve věku 15 let a starších. Podíl *mladistvých* na celkové vězeňské populaci byl sice relativně nízký (asi 5%), přece jen je to číslo pořád ještě vysoké. K 1.2.1992 mělo, vztaženo ke věkové skupině mezi 15 až 19 lety hodnotu 73. Ve srovnání s jinými evropskými zeměmi obsadila Česká republika v této oblasti první místo.⁶

Kriminologické výsledky a nálezy.

Intence JGG dle chápání jeho zastánců můžeme formulovat v resumé, že „kriminální právo pro mladistvé má být něčím jiným, než trestním právem na bázi odplaty. Přednostně musí jít o to, reagovat na trestně relevantní pochybené chování mladých lidí 'výchovně', tj. pedagogicky zodpovědně, s perspektivou budoucí podpory.“⁷ A podle vzorce paradoxní argumentace, která chce zastavit násilím násilím, zní také požadavek, že proto musí „být ve statních sankcích obsažen také, a to primárně, nějaký rozvíjející

⁶ Statistické údaje skupiny 18 resp. 21-letých vězňů vypadají pro rok 1987 takto: Německo 32, Rakousko 18, Švýcarsko 18, Itálie 14, Řecko 24, Nizozemsko 35, Švédsko 38 a Norsko 46.

⁷ TRENCZEK, TH.: Jugendhilfe trotz(?) Kooperation im Strafverfahren. Wider die prähistorischen Ansichten über Jugend(gerichts)hilfe, „Erziehung“, Datenschutz und Diversion im Jugendstrafverfahren. In. DVJJ-Journal č.145/1994, str. 33.

prvek, pomocí kterého lze překonat porušení mezi a porušení vztahů.⁸ Inkriminované chování mladistvých se zjevně – a právem – považuje za selhání v sociálních vztazích, přesto se teoretikové nechtějí zříci možnosti státního výkonu moci; reakce má být proaktivní, represivní zásah nemá mít pouze utiskující, zastrašující a ničivé prvky, ale na překročení mezi se má reagovat nátlakem a opětovným porušením a překročením mezi...

Ohlédneme-li od skutečnosti, že iluze, jak věděl již Freud, nás chrání před nelibými pocity a místo nich nám poskytuje uspokojení, nabízí tato teze zřetelnou výhodu, že v případě, když nevyjde, nemusíme přezkoumávat její logiku, nybrž si můžeme stěžovat na její chybné užití: „justice přeci až do dneška zůstává často svázána soudním pohledem na sociálně-pedagogické úkoly“.⁹

Právě na tomto „soudním pohledu“, tj. na oproštění trestního práva od úloh, které jsou mu cizí, a na jeho restriktivně korektním užívání je založeno liberální stanovisko, které bychom mohli v návaznosti na Ferrajoliho označit za *garanční*.¹⁰ Z této perspektivy shrnuje Schüller-Springorum půlstoletí péče o německé trestní právo, aby nakonec došel k závěru, že „nelze popřít, že soudy pro mladistvé užívají svůj zákon, JGG, velice selektivně a svévolně“.¹¹ Text zákona je považován, „srovnatelně s posilovnou s různými nástroji“, za „pojivo praxe“, a sotva můžeme mluvit o nějaké rovnosti šancí. To by šlo možná je u jednotlivých soudců a státních zástupců – co si ale máme myslet o soudcovské nezávislosti, která se honosí tím, že je podřízena pouze zákonu (čl. 97 I JGG), „když si na druhé straně justice zákon podřizuje?“¹² Kde pak zůstal princip legality?

Zde je jako v celé liberální argumentaci charakteristické, že na konci vyjde jako cíl, jako cesta vedoucí k rovnosti právě rekontextualizace trestných činů, tedy zpětný převod klasických deliktů mladistvých, poškozování majetku, jmění a fyzické integrity druhých, na problematiku porušování a konfliktnos-

ti vztahů.¹³ Zdá se, jako by takové argumentační vzorce byly neoddelitelnou součástí diskurzu trestního práva mladistvých. Lépe to uvidíme v dalším textu.

Dnešní sankční praxe vypadá následovně: v roce 1991 bylo 12 938 mladistvých a dospívajících (9 322 dospívajících a 3 616 mladistvých) odsouzeno k trestu pro mladistvé, z toho 8 126 k podmíněnému trestu.¹⁴ Bylo uloženo 68 459 kázeňských a 21 671 výchovných opatření. Z vysoce převažujících kázeňských prostředků to bylo uložení povinnosti (34 047), nejčastěji povinnosti uhradit peněžní částku obecně prospěšné instituci (21 668). Podpůrná opatření jako nařízení opatrovnické péče nebo kurzy sociálního tréninku nehrají co do kvantity žádnou podstatnou roli.

K doplnění můžeme konstatovat, že i když „zastavení řízení dle § 45 III JGG ... už léta klesá“, vypadá praxe velmi různě: např. v Brémách je počet zastavení řízení třikrát, v Hamburgu pětikrát vyšší než je spolkový průměr.¹⁵ Skutečnost, že se trestní praxe – včetně obecného trestního práva – v jednotlivých spolkových zemích liší, je dlouho známá a je také statisticky doložena. Podle jedné z nejnovějších regionálních studií od Heinze vyplývá, z vyhodnocení zápisů v ústředním spolkovém rejstříku pro mladistvé ročníku 1961, že při prvním deliktu „jednoduché krádeže“ (§§ 242, 247, 248 a StGB) bylo v městských spolkových zemích zastaveno přes 80% všech řízení dle §§ 45, 47 JGG v Baden-Württembersku a Porýní-Falci to však bylo jen asi 43%.¹⁶

Co můžeme říci ke konstrukci doposud nezmíněných ambulantních a jiných opatření, předpokládaných zákonem o soudech pro mladistvé? Při *nařízení opatrovnické péče* (§ 10) je sice těžištěm pomoc a podpora, ale protože klade vysoké nároky na personál je drahá, není určena pro běžné případy. Doba úpravy se doporučuje od 6 do 12 měsíců, povinná nejvyšší lhůta činí jeden rok. Soudní dvůr (JGH) je

⁸ tamtéž, str. 30–35,

⁹ tamtéž, str. 30–35,

¹⁰ viz k tomu: FERRAJOLI, L.: Il diritto come sistema di garanzie. In *Ragion pratica* 1993/1, str. 143–161.

¹¹ SCHÜLER-SRINGORUM, H.: Recht und Gesetz in der Jugendgerichtsbarkeit. In: HAFT, F. et al. (vyd.): *Strafgerichtsbarkeit. Festschrift für A. Kaufmann zum 70. Geburtstag*. Heidelberg 1993, str. 652.

¹² tamtéž, str. 654.

¹³ srov. tamtéž, str. 657.

¹⁴ Počet nepodmínečně odsouzených v posledních letech klesá. Na této změně trestní praxe soudců pro mladistvé je pozoruhodné především to, že zákonodárce na tom nemá žádnou zásluhu. srov. VULTEJUS, U.: Die Härte de Strafrichter. In: *ZRP* 1992/10, str. 377.

¹⁵ BÖTTCHER, R.–WEBER, K.: Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes. In: *Neue Ztschrift für Strafrecht* 1990/91–12, str. 562. srov. VULTEJUS, U.: Die Härte de Strafrichter. In: *ZRP* 1992/10, str. 377, nebo DÜNKEL, F.: Heranwachsende im (Jugend-) Kriminalrecht. In: *ZstW* 1992, 105/1, str. 142.

¹⁶ Průzkum se omezuje na Baden-Württembersko: HEINZ, W.: Flucht ins Prozessrecht? Verfahrensrechtliche Entkriminalisierung (Diversion) im Jugendstrafrecht: Zielsetzungen, Implementation und Evaluation. In: *Neue Kriminalpolitik* 1994/1, str. 36.

povinen opatření provést, role opatrovníka je zdůrazněna. To stejné platí pro *kurzy sociálního tréninku*, avšak s tím rozdílem, že jsou zde zdůrazňovány sociální učení a přehledná doba trvání kurzu, délka je stanovena nejvýše na šest měsíců.

Také u *nápravného zařízení pro mládež* (§§ 11, 15, 16, 58, 65, 87, 90) je důraz na „pomoci zvládnout potíže, které přispěly ke spáchání trestného činu“. ¹⁷ Zatímco důvodem všeobecného odmítní této sankce je praxe jejího výkonu, který postrádá sociálně-pedagogický obsah, není praxe soudnictví zjevně schopna se bez ní obejít: podíl nápravného zařízení pro mládež na odsouzeních sice klesl (1976: 23,6%, 1988: 18,6%), v roce 1991 však byl tento trest vynesena pořád ještě v 11 557 případech! Zákon nyní vymezil, že subjekt výkonu trestu, tj. soudce pro mladistvé soudu první instance okresu, ve kterém se zařízení nachází, může „z výchovných důvodů“ od výkonu trestu upustit (§ 87 III) a soudní dvory o to mohou zažádat.

Více ambulantních opatření ale zjevně znamená více *trestů v polepšovně*: zde zaznamenávají statistiky stálý nárůst, podíl polepšovny na odsouzených je asi 33%. Také u polepšovny je kladen důraz na „pomoc“ (např. Böttcher/Weber), tento trest ale podle komentářů očividně pomáhá spíše než mladistvému daleko více soudci, a to tím, že mu poskytuje onu „podpůrnou možnost, i ve sporném případě se alespoň pokusit uplatnit alternativní sankce.“ ¹⁸ Polepšovnu můžeme hodnotit jako „pružné opatření“, jehož opakování je tím pádem přípustné. Mladistvý musí ovšem mít možnost před soudem vypořádat.

Důležité změny vzhledem k *trestu pro mladistvé* (§§ 19, 21 II, 24, 30 I, 58 I, 85, 89a) jsou zrušení trestu na dobu neurčitou a rozšíření trestu podmíněného. Počet posledně jmenovaných v praxi stále stoupal, až dosáhl 50%, ¹⁹ a to bez současného nárůstu odvolání! V této oblasti ale zřejmě neexistuje žádná rutina: I přes dobré prognózy není podmíněný trest uložen pokud je výkon nařízen vzhle-

dem k vývoji mladistvého. ²⁰ K otázce, kdy tomu tak je, uvádí vládní návrh, že se zde nejedná o důvody výchovy nebo všeobecné prevence, nýbrž o důvody poměrnosti a subsidiarity, tj. konkrétní případy by měly nastat zvláště tehdy, když to bude požadovat „závažnost provinění“.

Vyšetrovací vazba (§§ 71, 72, 68) má v praxi relativně malý význam. Ke dni 31.12.1991 bylo ve vyšetrovací vazbě (na území bývalé SRN bez Hamburku) 403 mladistvých a 1 532 dospívajících (avšak 12 480 dospělých) a tato tendence dále klesá. ²¹ Pozoruhodné je, že v textu zákona (§ 72 I věta 2, s odvoláním na § 112 I 2 StPO) je zmínka o zátěžích z výkonu trestu!

Celkově považuje Heinz na základě svých údajů a pro zkoumání všech evaluačních studií ve Spolkové republice za prokázané, že neformální vyřízení nezpůsobí žádně horší speciálně-preventivní následky než formální trest. Empirický výzkum v Německu tím potvrzuje to, co se už dříve ukázalo ve Spojených státech, a my k tomu můžeme jen dodat, že po téměř deseti letech vědeckého výzkumu teď konečně víme, že pomocí opatření diverze lze podstatnou měrou omezit pravděpodobnost opětovného výskytu odchylky, zvláště ale pak redukovat riziko přechodu k formálnímu trestání. Heinz s uspokojením zdůrazňuje, že se toto zjištění dnes už neopírá pouze o běžné teoretické doměnky, ale „je daleko více doloženo každodenní praxí, která byla předmětem výzkumu.“ ²² Z toho vyvozuje závěr: „Pro trestní právo orientované na následky jsou závěry zcela jasné: pokud je z *empirického* hlediska správné, že formální sankce nepřevažují nad neformálními sankcemi s jejich speciálně preventivní efecencí, potom se z *právních* důvodů musí ve sporných případech dát přednost neformálním sankcím před formálními.“ ²³ Zabýváme-li se otázkou významu kriminality mládeže, musíme si nejprve ujasnit, že se za ní skrývá základní společenský problém. V každé společnosti očividně existuje problém, jak zacházet s odchýlným chováním svých příslušníků. Tento problém se netý-

¹⁷ BÖTTCHER, R.- WEBER, K.: Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes. In. Neue Ztschft für Strafrecht 1990/91-12. str.

¹⁸ tamtéž, str. 8., zde se více než oprávněná jeví otázka, nakolik to znamená dvojnásobné potrestání mladistvého. srov. DÜNKEL, F.: Heranwachsende im (Jugend-) Kriminalrecht. In. ZstW 1992, 105/1, str. 110.

¹⁹ HEINZ, W.: Jugendstrafrechtspflege im Spiegel der Statistiken. Ausgewählte Daten für den Zeitraum 1955-1988. In. Mschr-Krim 1990/73, str. 221.

²⁰ BÖTTCHER, R.- WEBER, K.: Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes. In. Neue Ztschft für Strafrecht 1990/91-12. str. 8

²¹ Spolkový statistický úřad (1994): Fachserie 10: Rechtspflege 1991, řada 4.2 (Výkon trestu-zařízení, stavy a pohyb vězňů), Wiesbaden 10.

²² „I při velice zdrženlivém hodnocení nálezů, které spíše přehodnocuje metodické problémy výzkumu sankcí...“ viz k tomu: HEINZ, W.: Flucht ins Prozessrecht? Verfahrensrechtliche Entkriminalisierung (Diversion) im Jugendstrafrecht: Zielsetzungen, Implementation und Evaluation. In. Neue Kriminalpolitik 1994/1, str. 32.

²³ tamtéž, str. 35.

ká jen struktury příslušného právního řádu a v žádném případě se netýká pouze odchýlného jednání mladých lidí. Přesto v něm můžeme vidět i určitou generační záležitost, neboť každá mladá nastupující generace vyrůstá v jiných ekonomických, sociálních, politických a kulturních poměrech. V tomto ohledu se musí logicky střetnout s předchozí, starší generací. Význam onoho specifického odchýlného chování mladých lidí, který nazýváme kriminalitou mladistvých, se proto musí historicky a sociálně obměňovat.

Pojem kriminalita mládeže závisí od její definice. Německé trestní právo pro mladistvé považuje za kriminalitu mládeže trestné činy mladistvých, tj. mladých lidí mezi 14 až 18 lety, a trestné činy mezi 18 až 21 lety – v jiných státech platí jiné definice. Labilita trestně právní definice se projevuje především v báni zákonodárce odvázat se v rámci reformy zákona o soudech pro mladistvé (JGG) učinit konečně tzv. velké řešení zvýšením věkové hranice trestní zodpovědnosti. Víme, že takto vymezené kriminální jednání mladistvých je vsudypřítomné a epizodní, a proto zůstávají speciálně-preventivní zásahy bez účinku. Klasicky jde převážně o přečiny proti majetku, vlastnictví a tělesné integritě.

K empirickému významu kriminality mládeže můžeme na základě policejní kriminální statistiky a dalších výzkumů konstatovat toto:

1. Podíl mladistvých a dospívajících na počtu policejně vyšetřovaných podezřelých je s výší ca 10% asi dvojnásobný než jejich podíl na počtu obyvatel.²⁴
2. Kriminální zatížení obyvatel věku přes 30 let je výrazně menší než u mladistvých a dospívajících. Ale nenechme se mýlit relativně vysokým zatížením mladistvých: přibližně 76% všech registrovaných podezřelých a 82% všech odsouzených jsou dospělí.
3. Tato situace pánuje už mnoho let.
4. Vzhledem ke struktuře deliktů dominují u všech věkových skupin majetkové, vlastnické a dopravní delikty, u mladistvých se jedná

převážně o krádeže. Ve statistice odsouzených samozřejmě převažují těžké trestné činy, pro objektivní obraz si tedy musíme vzít statistiku všech podezřelých vyšetřovaných policií. Potom nám vyplyne, že u mladistvých se jedná nejvíce o takové delikty jako jsou jednoduchá krádež v obchodě, ublížení na zdraví, odpor proti veřejnému činiteli, rušení veřejného pořádku a porušení zákona o omamných látkách. V konkrétních formách to znamená: krádež v obchodě, kapsářství, přechovávání omamných látek.

Celkem můžeme konstatovat, že se většinou jedná o delikty lehké a *jednoduše strukturované*, které na rozdíl od „typických“ trestných činů dospělých nekladou žádné vysoké nároky na přípravu, organizaci a provedení a jsou tedy pro trestné orgány i veřejnost *dobře viditelné*.²⁵ Přesto je situace mladistvých a dospívajících ve srovnání s dospělými o něco horší.

- Na základě relativně častého znění rozsudku na nápravné zařízení pro mladistvé je podíl trestu odnětí svobody podstatně vyšší než ve všeobecném trestním právu.²⁶
- V podobných případech musí mladiství počítat s nepodmíněným trestem pro mladistvé častěji než dospělí s nepodmíněným trestem odnětí svobody.²⁷
- U *opakovaných* trestných činů nesou pachatelé pod 21 let vyšší riziko nepodmíněného rozsudku, jejich tresty jsou delší, vyšetřovací vazba je častější, když jde o závažnost deliktů, jsou rizika rozdělena opačně.²⁸

Resumé: „Opakovaně nápadní mladiství a dospívající jsou trestáni tvrději než srovnatelní dospělí obžalovaní. Horší postavení mladistvých a dospívajících se projevuje ještě výrazněji, když do tohoto pozorování zahrneme i tresty v nápravném zařízení pro mladistvé.“²⁹

²⁴ srov. DÖLLING, D.: Die Bedeutung der Jugendkriminalität im Verhältnis zur Erwachsenenkriminalität. In: Grundfragen 1992, str. 40 a násl.

²⁵ tamtéž, str. 45., Proto asi se všeobecně proti kriminálním statistikám odchýlného chování mladistvých namítá, že odráží především změny na úrovni kontroly jak trestních oznámení a chování oběti tak i strategií bezpečnostních orgánů a orgánů činných v trestním stíhání.

²⁶ viz k tomu: HEINZ, W.: Jugendstrafrechtspflege im Spiegel der Statistiken. Ausgewählte Daten für den Zeitraum 1955–1988. In: MschrKrim 1990/73, str. 214 a násl.

²⁷ HEINZ, W.: Mehrfach Auffällige – Mehrfach Betroffene. Erlebnisweisen und Reaktionsformen. In: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (vyd.): Mehrfach Auffällige – Mehrfach Betroffene. Erlebnisweisen und Reaktionsformen. Bonn 1990, str. 44 a násl.

²⁸ Podle Pfeifferova resumé tři nezávislých výzkumů z let 1984–1989. viz k tomu: PFEIFFER, CH.: Neue kriminologische Forschungen zur jugendrechtlichen Sanktionspraxis in der Bundesrepublik Deutschland – eine Analyse unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit. In: Grundfragen 1992, str. 60–91., srov. taky výše uvedené práce W. HEINZE.

²⁹ PFEIFFER, CH.: Neue kriminologische Forschungen zur jugendrechtlichen Sanktionspraxis in der Bundesrepublik Deut-

Nároky na trestní právo mladistvých.

„Žádnému člověku se nesmí prokazovat dobrodiní proti jeho vůli“, napsal Kant ve svých poznámkách, „Neboť jinak by ke svobodě také patřilo sám se jí vzdát a svůj způsob života přenechat libovůli jiného“. ³⁰ Toto vymezení pomoci vychází bezprostředně z osvícenského pojetí vztahu mezi jednotlivcem, státem a společností. Podle zásad univerzálního rozumu bylo jejím politickým projektem zaručit pomocí racionální formy výkonu vlády soužití svobodných a rovnoprávných občanů; její společenský projekt spočíval v takové organizaci tohoto soužití dle zásad rozumu, aby se jednotlivec mohl svobodně rozvíjet.

S rozšířením tradiční formální základny platnosti trestního práva v právním státě se také mění tradiční vzorec sociální kontroly. Prevence se stává rozsáhlou kontrolní strategií, protože se právu přisuzuje řešení systémových konfliktů.

„Formálněprávní argumentace stojí a padá s blednutím kontextu“ ³¹ – materializace práva naopak vede od pozdního 19. století ke zvýšení zájmu o poznání práva. Empirické sociální vědy dávají klasickému „způsobení zla“ právem zdánlivě racionální roucho. Ve skutečnosti však myšlenka zpracování konfliktu v trestním právu nevede k nové konceptualizaci trestního stíhání, která by posunula do středu pozornosti také jednotlivé kontexty. Podle německého právního sociologa Luhmanna nedochází k tzv. *conflict-processing*, tj. k přechodu od represivní sociální kontroly k formám právního zpracování konfliktu. Naopak: konzervativní strategie sleduje klasickou logiku trestání i tehdy, když se místo na trestný čin fixuje na pachatele a troufá si na úkoly *people-processing*.

Individualizující právní pohled na skutečnosti má za následek neutralizaci sociální kontroly: kontexty se v něm jeví jako pouhé okrajové podmínky případu, společenské krize jsou redukovány na otázku smyslu a problematiky jednotlivců a mohou pak být odpovídajícím způsobem „zpracovány“. Požadavek „humánního výkonu trestu“ se pak zdá být důsledný. Důsledný je však především proto, že oprostuje společnost dvojnásobně: nejen od špatného svědomí pramenícího z nehumánního, totiž násil-

ného charakteru trestání, ale i od pohledu na souvislost násilí a moci, která tvoří základnu tohoto trestání. Trestní právo tak zůstává ve svém pojmově-teoretickém jádru, ve svém konsenzním modelu nejenže nedotčeno do očí bijícími změnami své praxe, je jimi dokonce navíc legitimováno tím, že se jeho metody vykládají racionalizujícím, jiným způsobem a nanovo se zakládají tam, kde je tatáž praxe už videla těsně před selháním: jako instance řešící konflikty mezi mladistvými.

Zde, v manipulaci s dětmi a mladistvými, se očitěji projevuje skutečnost, že oproštění společnosti od násilí pomocí institucionalizovaného práva současně zbavuje lidi jejich moci. Diverze chce „sociálními, pedagogickými a terapeutickými opatřeními ... přispět k potlačení kriminality a zabránit recidivě osob, které spáchaly trestný čin.“ Narovnání pachatele s obětí sleduje svůj deklarovaný cíl přivést mladistvé do situace, aby „samostatně něco učinili pro oběť, které způsobili újmu, a tím sami převzali zodpovědnost“. ³² Ústředním pojmem je zde autonomie: svobodné sebeurčení má umožnit zodpovědné jednání. Preventivní cíl se však obrací v opak: vynucená kooperace způsobuje ztrátu autonomie klientely.

Obžalovaný resp. obviněný pachatel se při vyjednávání stává stejně jako jeho oběť objektem státního zásahu. Vyjednávání se stejně jako soudní líčení orientuje na minulost a ne na budoucnost („zachovávat či vytvářet mladým lidem pozitivní životní podmínky“, § 1 KJHG) sporných stran. Průběh neurčují jejich přání, nýbrž snaha o konzistentní rozhodnutí v rámci znovuoživení normy. Sporné strany už nejsou *aktéry* sociálního děje, jsou stále ještě a nadále pouze *činiteli*: sledují se jejich zážitky, jejich motivy a obavy, neboť „pachatele“ jako *autora* spojuje s jeho „obětí“ pouze „spáchaný čin“. Když tedy Basaglia/Ongaro mluví o preventivním „mučení“, ³³ tj. že pachatel a oběť jsou vytrženi ze společnosti a nuceni k doznání, že v ní chtějí „dobře žít“ – být šťastní, že se od nich nepožaduje účast na smíření a shoda na *tomto* výsledku, nýbrž zásadní souhlas s metodou postupu, tedy podřít se třetí straně, znamená to, že nehledají odpověď na porušení sociálního vztahu, nýbrž mají jako pasivní diváci sledovat průběh spravedlnosti, jejíž racionalita je jim

schland – eine Analyse unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit. In. Grundfragen 1992, str. 73.

³⁰ Viz k tomu: Kant's gesammelte Schriften. In. Königliche Preußische Akademie der Wissenschaften, 1900–1955, díl XXIII, Berlín 1955, str. 293.

³¹ ALBRECHT, P.-A.: Prävention als problematische Zielbestimmung im Kriminaljustizsystem. In. Krit. Vierteljahresschr. für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft Heft 1/ 1986, str. 68.

³² HERZ, R. G.: Dekonstruktivismus im Jugendstrafrecht. Täter–Opfer–Ausgleich. In. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1991 74/2, str. 81.

³³ viz k tomu: BASAGLIA, F. – BASAGLIA ONGARO, F.: Crimi di pace. Ricerche sugli intellettuali e sui tecnici come addetti all'oppressione. Torino 1976, str. 15.

cizí a ve skutečnosti jim nepomáhá. Tato prevence neslouží účastníkům jednání, nýbrž zachování symbolického řádu.

Prevence je podle Becarii hlavním cílem každého dobrého, tj. rozumného zákonodárství. Samozřejmě už on měl pochyby ohledně rozumného působení právních norem. Jeho námitky se přitom netýkají instrumentální racionality použitých prostředků, nýbrž jejich zásadní logiky, tj. této racionality samé. Vidí ji jako racionalitu paradoxu, vytvářející v první řadě právo a bezpráví. Tyto dvě strany prezentuje jako věčné a nezměnitelné. Přesto však vkládá své naděje do zákonů: „Volete prevenire i delitti? fate che le leggi sian ciare, semplici ... Volete prevenire i delitti? fate che i lumi accompagnino la liberta...“³⁴ Světlo, které dnes musí provázet filozofii svobody, je bezpochyby reflexivní vědění o svázanosti práva a jeho věd v souvislostech, které se vymykají z jeho řízení. Z tohoto hlediska se mi jeví jako trefné i poslední Beccariovo doporučení, že zdokonalení výchovy je tím nejbezpečnějším, ale také neobtěžnějším prostředkem prevence: zpochybňováno dnes není paternální utváření člověka právem, nýbrž utváření práva. Pro trestní právo mladistvých to znamená minimálně jasno v těchto věcech:

1. Smír ve společnosti nemůže být nastolen pouze právem samotným a už vůbec ne trestním právem.³⁵ Krize státního a společenského řízení musí být řešeny strukturálně: ekonomicky i kulturně.
2. Zásahy trestní justice proto musí sledovat zá-

sadu působit při zachování ochrany garantované právním státem směrem k omezení konfliktů.

3. Od zákonodárce se proto musí požadovat především přesné určení vztahu KJHG a JGG tak, aby byla zákonu o soudech pro mladistvé jednoznačně přiřčena subsidiární role. To na jedné straně znamená posílit práva postižených dětí a mladistvých tím, že se místo trestných činů budou tematizovat potřeby a konflikty, na druhé straně to znamená více právní jistoty a průhlednosti při stíhání trestných činů. K poslední jmenovanému patří také různorodost řízení, která připouští systematickou non-intervenci trestní justice stejně jako její opětovné použití represivních sankcí³⁶, a zákon o soudech pro mladistvé, který je bez pojmů autoritativní výchovy („škodlivé sklony“, „pořádek“ atd.) a bez polepšovny, zato však obsahuje vlastní katalog deliktů, který formuluje srozumitelná očekávání k ochraně právních statků.

Důsledky takové „sebeobřízky“ trestního práva mladistvých s už ne proaktivními, nýbrž limitujícími funkcemi bychom však neměli přeceňovat. Účinek se může rozvinout pouze v souvislosti společensky organizované pomoci. Cesta k tomuto cíli by však mohla být schůdná.

Z němčiny přeložil: PhDr. J. Strážnický.

Do tisku upravila: PhDr. T. Machalová, CSc.

Trestněprávní sankční systémy v mezinárodním srovnání

Věra Kalvodová

Četné novelizace trestního zákona v průběhu devadesátých let přinesly řadu změn v oblasti trestních sankcí, ať již v samotném systému trestů, či v předpokladech jejich ukládání, resp. též v možnostech soudní individualizace. Tyto změny jsou zákonitým projevem tendence pojímat odnětí svobody jako ul-

tima ratio trestněprávní reakce a nalézat a uplatňovat alternativní způsoby trestání. Jak je patrné z diskusí představitelů trestněprávní teorie i praxe na stránkách odborných časopisů a jak vyplývá z důvodových zpráv k návrhům novel, inspirací většiny změn se staly též zahraniční právní úpra-

³⁴ viz k tomu: BECCARIA, C.: *Dei delitti e delle pene* (1764). Milano 1884.

³⁵ „Vždyť válka přeci netrvá jen tak dlouho, pokud se jsou páchány akty nepřátelství, nýbrž tak dlouho, dokud panuje záměr vymýtit násilí násilím“. viz k tomu: HOBBS, T.: *Leviathan. Sive de materia, forma et potestate civitatis ecclesiasticae et civilis*. London 1966.

³⁶ ALBRECHT, P.-A.: *Informalisierung des rechts. Empirische Untersuchungen zu den Grenzen der Opportunität im Jugendstrafrecht*. Berlin-New York 1990, str. 38.

vy. Není tedy od věci určitý komparativní pohled na trestněprávní sankční systémy vybraných států náležejících jak do kontinentálního, tak do anglosaského systému práva. Výběr evropských právních úprav byl ovlivněn zejména dostupností pramenů, ale i hledisky dalšími. Pokud jde o úpravu rakouskou, je tu nepochybná historická souvislost. Patrný je vliv úpravy Německé. Nizozemské trestní právo pak představuje jisté specifikum v rámci evropských trestněprávních úprav, v této souvislosti se často setkáváme s pojmem „The traditional mildness of the Dutch criminal justice system“.¹ Zařazení sankčních systémů Anglie a Walesu a USA je pak logickým důsledkem faktu, že právě tyto země jsou kolébkou alternativního trestání a v tomto směru inspiračním zdrojem právních úprav evropských.

RAKOUSKO

Rakouský systém trestů zahrnuje trest odnětí svobody, peněžitý trest, propadnutí, odnětí neoprávněného prospěchu a ztrátu úřadu či jiný právní následek odsouzení. Vedle trestů existují také zabraňovací opatření, a to umístění do ústavu pro duševně choré, umístění do ústavu pro odvykání závislosti, umístění do ústavu pro nebezpečné recidivisty a zabránění. *Trest odnětí svobody* může být buď časově určitý, a to v rozmezí 1 den až 20 let, anebo doživotní. Rakousko patří k zemím, v nichž právní úprava zakotvuje obligatorní trest odnětí svobody na doživotí, a to v případě genocidia. Fakultativně pak může být tento trest uložen za vraždu, vydírání či loupež s následkem smrti a za obecně nebezpečné delikty spáchané z pohnutky způsobit smrt více lidí.² Podmíněné propuštění z doživotí je možné po patnácti letech výkonu, zkušební doba je stanovena na 10 let. *Peněžitý trest* je ukládán v denních sazbách, minimálně ve výši dvou denních sazeb. Maximální počet sazeb není v obecné části trestního zákona stanoven. Denní sazba se pohybuje v rozmezí 30 až 4.500 S. Pro případ nedobytnosti peněžitého trestu je stanoven náhradní trest odnětí svobody. Jeden den tohoto náhradního trestu odpovídá dvěma denním sazbám. Podrobná je právní úprava *podmíněného odsouzení* (či přesněji podmíněného prominutí trestu – *Bedingte Strafnasicht*). Podmíněné odsouzení je možné u pachatele, kterému byl uložen trest odnětí svobody nepřevyšující dva roky nebo peněžitý trest, jestliže odklad výkonu trestu sám o sobě nebo ve spojení s dalšími opatřeními je dostatečným, aby odvrátil pachatele od dalšího páchaní trestné činnosti. Při posuzování, zda jsou dány

předpoklady podmíněného odsouzení, soud přihlíží zejména k druhu činu, osobě pachatele, k míře jeho viny, k jeho předchozímu životu a k jeho chování po činu. Zkušební doba činí 1 až 3 roky.

Trestní zákon umožňuje též podmíněný odklad (prominutí) části trestu. § 43a upravuje různé možnosti v tomto směru, např. je-li uložen trest odnětí svobody na více než 6 měsíců, ale méně než 2 roky a nejsou dány předpoklady pro podmíněný odklad celého trestu (viz výše), je možné podmíněně odložit část takto uloženého trestu. Tato část musí činit nejméně jeden měsíc a nejvýše třetinu trestu.

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

Právní úprava obsažená v německém trestním zákoně (*Strafgesetzbuch – StGB*) rozlišuje dva druhy trestních sankcí, a to tresty a nápravná a zabezpečovací opatření. Systém trestů tvoří trest odnětí svobody, peněžitý trest, trest na majetku, zákaz řízení jako vedlejší trest a ztráta způsobilosti k úřadu, volitelnosti a hlasovacího práva jako vedlejší následky. *Trest odnětí svobody* je dočasný, pokud zákon nestanoví trest odnětí svobody na doživotí. Nejvyšší výměra dočasně odnětí svobody činí 15 let, nejnižší jeden měsíc. Zákon připouští *podmíněný odklad* výkonu trestu nepřevyšujícího jeden rok, lze-li očekávat, že odsouzenému bude již samotné odsouzení výstrahou a v budoucnu i bez působení výkonu trestu žádné trestné činy nespáchá. Přitom je třeba přihlížet zejména k osobnosti odsouzeného, jeho předchozímu životu, okolnostem jeho činu, jeho chování po činu, životním poměrům a účinkům, které lze pro něho od odkladu očekávat. Soud může za těchto předpokladů odložit i trest vyšší než jeden rok, avšak nepřevyšující dva roky, pokud existují zvláštní okolnosti trestného činu či osobnosti odsouzeného. Naopak u trestu do 6 měsíců se výkon neodloží jen, jestliže to vyžaduje ochrana právního řádu. Zkušební doba se pohybuje v rozmezí dvou až pěti let, může být dodatečně zkrácena nebo před uplynutím prodloužena. Soud může odsouzenému uložit povinnosti, které představují zadostiučnění za spáchané bezprávní, a to náhradu škody, zaplacení peněžité částky ve prospěch obecně prospěšného zařízení nebo vykonání obecně prospěšné práce. Soud rovněž může odsouzenému, jako formu pomoci k tomu, aby již nespáchal žádné trestné činy, udělit pokyny (zákaz styku s určitými osobami, povinnost hlásit se v určitých lhůtách u soudu či jiného orgánu apod.) nebo stanovit probační pomoc spočívající v dohledu a vedení probačního úředníka. Rozhodnutí o uložení

¹ KONING DE, E.: Some items of Dutch Penal Law (Synopsis of Lecture), Rhod, 1992, s. 43

² Blíže k tomu KALVODOVÁ, V.: Trest odnětí svobody na doživotí, MÚ Brno, 1995, s. 24

ní povinností, pokynů či dohledu může soud činit, měnit či rušit i dodatečně. Pokud jde o *doživotní trest odnětí svobody*, obligatorně je ukládán za vraždu (§ 211 StGB) a genocidium, je-li způsobena smrt (§ 220a StGB). I v případě obligatorního ukládání však zákon počítá se zmírňovacími důvody, na jejichž základě lze i za vraždu uložit dočasný trest odnětí svobody v trvání nejméně tří let. Fakultativně je možno doživotí uložit za celou řadu dalších závažných deliktů, např. za velezradu, zabití, loupež s následkem smrti, zvláště závažné zhárství a další. V praxi však bylo a je v těchto případech doživotí vyslovováno velmi zřídka.³ *Peněžitý trest* se ukládá v denních sazbách, činí nejméně 5 a nejvýše 360 celých denních sazeb. Výši jedné sazby stanoví soud se zřetelem na osobní a ekonomické poměry pachatele, přitom vychází zpravidla z čistého příjmu, který pachatel má nebo mohl mít průměrně za jeden den. Denní sazba činí nejméně dvě a nejvýše deset tisíc DM. Peněžitý trest lze uložit buď samostatně, anebo vedle trestu odnětí svobody, pokud se pachatel činem obohatil nebo se o obohacení pokusil. *Trest na majetku* může soud uložit vedle doživotního trestu nebo dočasného trestu odnětí svobody. Tato sankce spočívá v povinnosti zaplatit peněžitou částku, jejíž výše je ohraničena hodnotou majetku pachatele. *Zákaz řízení* je vedlejším trestem. Může být uložen pachateli, který byl odsouzen k odnětí svobody nebo peněžitému trestu za trestný čin spáchaný při řízení motorového vozidla nebo v souvislosti s ním nebo porušením povinností řidiče motorového vozidla. Spočívá v zákazu řídit v silničním provozu motorová vozidla všeho nebo určitého druhu, a to na dobu jednoho až tří měsíců. *Ztráta způsobilosti k úřadu, volitelnosti a hlasovacího práva* představuje dle německé právní úpravy vedlejší následky trestného činu. Kdo je odsouzen za zločin k trestu odnětí svobody nejméně na jeden rok, ztrácí na dobu pěti let způsobilost zastávat veřejné úřady a nabývat práv z veřejných voleb. Uvedené způsobilosti může soud také odejmout odsouzenému na dobu dvou až pěti let, pokud to zákon zvláště stanoví. Totéž platí i pro právo volit nebo hlasovat ve veřejných záležitostech.

Druhým typem sankcí jsou nápravná a zabezpečovací opatření. Na rozdíl od trestů, jejichž výčet není proveden souhrnně v jednom ustanovení trestního zákona, přehled nápravných a zabezpečovacích opatření obsahuje § 61 StGB. Jsou jimi umístění v psychiatrické léčebně, umístění v odvykacím ústavu, umístění v zabezpečovací detenci, dohled nad chováním, odnětí řídičského průkazu a zákaz povolá-

ní. Zabezpečovací detence je zajímavým institutem určeným zejména recidivistům. Soud nařídí tuto detenci vedle trestu pachateli, kterému byl za úmyslný trestný čin uložen trest odnětí svobody nejméně na dvě léta při současném splnění tří předpokladů. Prvním předpokladem je dvojnásobný předchozí odsouzení pachatele za úmyslné trestné činy k odnětí svobody nejméně na jeden rok. Druhým předpokladem je odpykání nejméně dvou let trestu za předchozí činy nebo výkon nápravného a zabezpečovacího opatření a konečně třetím předpokladem je nebezpečnost pachatele pro společnost vzhledem k jeho sklonům k závažným trestným činům, zejména takovým, jimiž jsou oběti duševně nebo tělesně poškozeny nebo je jim způsobena těžká hospodářská újma. I bez dřívějšího odsouzení nebo výkonu trestu může soud detenci nařídít, jestliže někdo spáchal tři úmyslné trestné činy hrozící sazbou nejméně rok a pachateli byl za ně či některý z nich uložen nejméně tříletý trest a je tu dán onen třetí předpoklad detence (nebezpečnost pachatele). K dřívějšímu činu se nepřihlíží, jestliže mezi ním a následujícím činem uplynulo více než pět let. Pokud jde o dobu trvání, zákon stanoví, že první umístění v detenci nesmí překročit deset let.

NIZOZEMÍ

Současný nizozemský systém trestních sankcí je tvořen tresty a opatřeními, tresty se dále dělí na hlavní a vedlejší. Hlavní tresty jsou upraveny v části deváté trestního zákona, a to nepodmíněný trest odnětí svobody, detence, veřejně prospěšné práce a pokuta. Nejprísnejším trestem v holandském sankčním systému je *nepodmíněný trest odnětí svobody*, který lze uložit pouze za trestné činy.⁴ Obecně je jeho minimální výměra jeden den, maximální pak 15 let, výjimečně i 20 let. Nejprísnejší formou odnětí svobody je *doživotní trest*. Je ukládán fakultativně, a to za jednání nebezpečná pro stát, zejména v době války (násilí proti vládě či královně, špionáž) a dále za jednání, jež jsou příčinou smrti osob (spáchání zhárství, potopení lodi či zničení letadla). Možnost podmíněného propuštění i udělení milosti je v zákoně zakotvena. *Detence* je trestem spojeným s odnětím svobody za přestupky. Délka trvání je stanovena v rozmezí od jednoho dne do jednoho roku, ve zvláštních případech, např. při recidivě, je možné zvýšit horní hranici až na 16 měsíců. Původně zamýšlená jako „vazba bez ztráty cti“ (*custodia honesta*), je detence považována za lehčí sankci než je nepodmíněný trest odnětí svobo-

³ Tamtéž s. 25

⁴ Nizozemské trestní právo je, pokud jde o kategorizaci deliktů, založeno na bipartici trestný čin – přestupek.

dy ačkoliv oba tresty se sotva liší ve způsobu jejich výkonu.⁵ *Veřejně prospěšné práce* byly zavedeny do nizozemského právního řádu r. 1989. Lze je uložit se souhlasem pachatele namísto nepodmíněného trestu odnětí svobody až na šest měsíců, a to v rozsahu 40–240 hodin. V rozsudku, jímž se tato sankce ukládá, je alternativně stanoven i trest odnětí svobody pro případ, že odsouzený nebude práce provádět. *Pokuta* byla původně trestem ukládaným za přestupky a méně závažné trestné činy. Od r. 1983, kdy byl přijat Zákon o peněžních trestech (Financial Penalties Act) lze pokutu uložit za všechny trestné činy bez výjimky. Zákon zavedl systém šesti kategorií pokut. Minimální výše je stejná ve všech kategoriích a činí pět guldenů. Maximální výše pokuty závisí na tom, do které kategorie je delikt zařazen. Je odstupňována částkami 500, 5.000, 10.000, 25.000, 100.000 a 1 milion guldenů. Méně závažná přestoupení zákona (přestupky) jsou zařazena do prvních tří kategorií. Všechny trestné činy jsou zařazeny do druhé až páté kategorie. Pokuty v rámci šesti kategorií lze uložit pouze právníkům osobám. Několik speciálních zákonů⁶ umožňuje soudu uložit pokutu v rámci šesti kategorií rovněž jednotlivým pachatelům.⁷ Zajímavá je právní úprava pro případ, že odsouzený pokutu nazaplatí. Existují dvě možnosti. Buď se Úřad prokuratury rozhodne vymáhat pokutu na majetku odsouzeného, anebo je nařízena detence za nezaplacení pokuty, a to v rozmezí jeden den až šest měsíců. Konkrétní délku trvání detence stanoví soud v původním rozsudku, jímž byla pokuta uložena. V praxi se obvykle užívá přepočtová míra 50–100 guldenů za jeden den detence.⁸ Trestní zákon zná též institut podmíněného odsouzení. Nizozemské podmíněné odsouzení je hybridní formou belgicko – francouzského „sursis“ a anglické probace⁹ a přichází v úvahu u všech trestných činů. Podmíněně lze odložit výkon trestu detence, pokuty a nepodmíněného odnětí svobody nepřevyšujícího tři léta, a to buď zcela, anebo zčásti. Pokud jde o částečné podmíněné odsouzení, to přichází v úvahu tehdy, ukládá-li soud vedle sebe více hlavních trestů, pak může podmíněně odložit výkon jen některého z nich. Nepodmíněný trest odnětí svobody v rozmezí jednoho roku až tří let lze odložit o 1/3 délky uloženého trestu. Soud při uklá-

dání trestu s podmíněným odkladem jeho výkonu stanoví délku trvání probace, a to maximálně na tři roky. Může také stanovit další podmínky vztahující se k chování odsouzeného, např. povinnost náhrady škody, složení kauce, vstup do zařízení poskytujícího ošetrovatelskou péči apod. Orgánem, který je zákonem pověřen dohlížet nad plněním všech podmínek podmíněného odsouzení, je Úřad prokuratury, fakticky však dohled provádí Probační služba.¹⁰ Druhým typem trestněprávní sankce jsou opatření. V trestním zákoně je zakotvena řada těchto opatření, a to stažení z oběhu, konfiskace zisku z trestné činnosti, nařízení psychiatrického léčení, nařízení hospitalizace a nařízení ambulantního léčení.¹¹ Je třeba zmínit též speciální tresty ukládané mladistvým. Hlavním trestem je *umístění do nápravného zařízení pro mladistvé provinilé* (borstal school) na dobu jednoho až šesti měsíců. Dalšími tresty jsou „*uvěznění*“ („arrest“), spočívající ve ztrátě svobody na dobu minimálně čtyř hodin, maximálně čtrnácti dnů, *pokuta a formální varování*.

ANGLIE A WALES

Právní úprava ukládání trestů je obsažena v Criminal Justice Act z r. 1991. Rejstřík trestů je velice bohatý, vedle klasických sankcí jako je odnětí svobody či peněžité trest obsahuje celou škálu trestů možno říci netradičních. Stále existuje *trest smrti*, nicméně v r. 1965 byla zrušena možnost jeho uložení za vraždu a zachována zůstala např. pro vlastizradu, vojenské trestné činy a delikty spáchané za výjimečných okolností jako je branná pohotovost státu či válečný stav. Faktem ovšem je, že se trest smrti od onoho roku 1965 neuvádí. *Nepodmíněný trest odnětí svobody* má být ukládán pouze u činů natolik závažných, že uložení takového trestu je vzhledem ke spáchanému činu jedině možné.¹² Odnětí svobody je buď *časově určité*, anebo na *doživotí*. Anglie a Wales patří k zemím, které znají obligatorní trest odnětí svobody na doživotí, a to za trestný čin vraždy. Fakultativně pak může být tento trest uložen za řadu zvláště závažných deliktů např. padělatelství, ozbrojovací delikty, sexuální delikty apod. Neexistuje žádný nárok na podmíněné propuštění z výkonu doživotního trestu, je tu nicméně možnost přeměny

⁵ BERGUIS, A. C., VAN HOOFF, P.: Klíčové údaje o holandském systému trestní justice, IKSP Praha, 1993, s. 127

⁶ Zákon o hospodářských trestných činech, zákon o drogových deliktech

⁷ C.d. v pozn. č.5, s. 128–129

⁸ Tamtéž s. 129

⁹ Tamtéž s.132

¹⁰ K organizaci a úkolům probační služby blíže tamtéž s. 134 a násl.

¹¹ Blíže k tomu tamtéž s.130 a násl.

¹² Barclay GORDON, C.: Systém trestní justice v Anglii a Walesu, IKSP Praha, 1995, s. 34

doživotí na časově určitý trest po 8–11 letech výkonu. Rozhodnutí o předčasném propuštění přísluší ministru vnitra, významnou měrou se na něm podílí i Parole Board, civilní orgán ministerstva vnitra.¹³ *Podmíněný trest* je alternativou nepodmíněného odnětí svobody nepřevyšujícího dvě léta, a to u dospělých pachatelů (tj. od 21 let), existují-li výjimečné okolnosti, které odklad výkonu trestu ospravedlňují. Sankční systém obsahuje celou řadu dalších trestů, pro něž se používá označení *tresty vykonávané ve společenství*, tzn., že jde o tresty, jejichž výkon neprobíhá izolovaně, za zdi speciální instituce. *Obecně prospěšné práce* v rozsahu 40 až 240 hodin lze nařídit soudním příkazem pachateli, který dosáhl šestnácti let věku, a to za čin, za který je možno dospělému uložit nepodmíněný trest odnětí svobody. Vydání příkazu ke konání obecně prospěšných prací je podmíněno souhlasem pachatele. Soud musí vzít v úvahu též zprávu probačního či sociálního pracovníka a dojít k závěru, že pachatel je pro konání obecně prospěšných prací vhodnou osobou.¹⁴ Pachatel od 16. roku věku lze uložit *probační příkaz* na dobu od šesti měsíců do tří let. Podstatou této sankce je povinnost podrobit se dohledu probačního úředníka, soud je však oprávněn zahrnout do příkazu i další podmínky, které považuje za vhodné, např. příkazání místa pobytu, provozování různých aktivit, návštěvu probačního střediska, psychiatrické či protialkoholní léčeni nebo léčeni drogové závislosti apod. Osobám ve věku 17 let a mladším může soud uložit ekvivalentní příkaz nazývaný *nařízení dohledu*,¹⁵ jehož podstata je stejná jako u probačního příkazu. V říjnu 1992 byl zaveden *kombinovaný příkaz*, který v sobě spojuje prvky probačního dohledu a obecně prospěšné práce. Je možné uložit ho kterémukoli pachateli od 16. roku věku, minimální doba probace je stanovena na jeden rok, maximální na tři roky, rozsah obecně prospěšných prací činí 40–100 hodin. Dalším trestem vykonávaným ve společenství je *příkaz k návštěvě denního střediska*. Je určen pachatelům ve věku 19–21 let, kteří byli uznáni vinnými trestným činem, za nějž by dospělému pachateli byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody. Předpokladem uložení je existence vhodného místního střediska. Podstatou této sankce je povinnost dostavovat se na sezení v denním středisku, která se konají obvykle v sobotu odpoledne a zapojit se do programu aktivit. Rozsah trestu mů-

že činit až 36 hodin. Criminal Justice Act obsahuje také *zákaz vycházení* spočívající v povinnosti zdržovat se až 12 hodin denně po dobu až šesti měsíců na určeném místě. Dodržování této povinnosti je možno kontrolovat pomocí elektrotechnického zařízení. Systém trestněprávních sankcí zahrnuje i řadu trestů dalších, a to *pokuty*, *náhradu škody*, *zákaz řízení motorových vozidel*, *příkazy k zabavení majetku*. Existuje též možnost upuštění od potrestání.

SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ

V trestních zákonech všech států jsou obsaženy určité obecné zásady ukládání trestů. Ani dva kódexy však nejsou identické pokud jde o systém sankcí či kriteria jejich ukládání.¹⁶ Některé zákony dávají soudci dostatek volnosti, jiné nikoli. Přes odlišnosti v jednotlivých státech je však možné jisté zobecnění. Lze tedy konstatovat, že systém trestních sankcí v právu USA tvoří následující tresty: pokuta, probace či jiný výchovný program ve společnosti, nepodmíněný trest odnětí svobody a ve většině států také trest smrti. Pokud jde o *nepodmíněný trest odnětí svobody*, v praxi existují tři hlavní druhy – určitý, neurčitý a definitivní. Nejčastěji se ukládá neurčitý trest, který má pevně stanovenou horní a dolní hranici. Skutečnou délku, kterou odsouzený nakonec vykoná, určuje orgán rozhodující o podmíněném propuštění. V rozsudku je tedy stanoven např. trest 1 rok až 5 let, 10 až 20 let, 15 let až doživotí apod. Pachatel tak v prvně uvedeném případě musí vykonat nejméně jeden rok odnětí svobody, poté může být propuštěn kdykoli před uplynutím horní hranice trestu anebo v nejzazším případě až po odpykání pěti let.¹⁷ Dalším druhem nepodmíněného trestu je trest určitý, známý též pod názvem plošný nebo fixní. Délku určitého trestu stanoví přímo zákonodárce řekněme na 15 let. Pokud se soudce rozhodne uložit nepodmíněný trest, nemůže již rozhodovat o jeho délce. Podmíněné propuštění z výkonu určitého trestu je možné zpravidla po uplynutí poloviny trestu. Posledním základním druhem nepodmíněného trestu je trest definitivní, tedy trest na pevnou dobu bez možnosti podmíněného propuštění. Kromě tří základních trestů odnětí svobody však existují i další formy, např. nesouvislý trest, jehož podstata spočívá ve střídání pobytu ve vězení s pobytem

¹³ K praxi podmíněného propuštění blíže c.d. v pozn. č. 2, s. 27 a násl.

¹⁴ SUCHÝ, O., VÁLKOVÁ, H.: Obecně prospěšné práce jako alternativa trestu odnětí svobody v mezinárodním srovnání, Právní rozhledy, 1996, č. 4, s. 152

¹⁵ C.d. v pozn. 12, s. 42

¹⁶ INCIARDI, J.A.: Trestní spravedlnost, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1994, s. 472

¹⁷ Ke kritice neurčitých trestů tamtéž s.474

na svobodě či mandatorní trest, který omezuje svobodné rozhodování soudu o druhu trestu, když zákon stanoví, že za určitý trestný čin bude uloženo pouze odnětí svobody.¹⁸ *Pokuty* jsou buď alternativou nepodmíněného či podmíněného trestu odnětí svobody, anebo se ukládají vedle nich. Tradičně je tato sankce uplatňována u většiny dopravních přešlapků nebo přečinů. Nejčastěji bylo možno v amerických soudních síních slyšet trest „30 dolarů nebo 30 dnů“.¹⁹ Pokutu však lze uložit i za zločiny. Další sankcí, jíž je třeba věnovat pozornost, je *probace*. Asociace amerických právníků definuje probaci jako podmíněný trest, který ukládá podmínky pobytu na svobodě a zachovává soudu právo měnit podmínky trestu nebo stanovit nový trest, jestliže pachatel uložené podmínky poruší.²⁰ Probace vznikla v USA již v r. 1841 a v současnosti představuje zákonnou alternativu uvěznění ve většině států u většiny zločinů, byť některé státy omezují možnost ukládání probace zákonem.²¹ Po uložení probace se odsouzení musí podrobit celé škále předpisů a podmínek. Ty jsou v každém státě jiné, vztahují se většinou jednak k chování a výchově (např. náhrada škody, zákaz návštěv určitých míst, zákaz styku s nevhodnými osobami, povinnost vyživovat závislé osoby a plnit rodinné povinnosti apod.), jednak k dohledu (tedy podmínky spolupráce s probačním úředníkem – četnost návštěv, poskytování informací apod.)²² Zmínit je třeba i *šokovou probaci*,²³ jejíž podstata spočívá v krátkém uvěznění, po němž následuje odklad výkonu trestu a probace.

Pro zajímavost lze uvést i některé kuriozní tresty, k nimž čas od času sahají soudci po celé zemi, a to na základě teze, že trest by měl odpovídat zločinu. Tak byl např. v r. 1984 jistý farmář v Tennessee, který napadl svou milenku, odsouzen k zakoupení nového auta své manželce. V roce 1981 odsoudil soudce ze San Francisca místní prostitutku k 90 dennímu pobytu v ženském klášteře.²⁴

* * *

Problematika trestních sankcí patří a bezesporu i v budoucnu bude patřit ke stěžejním oblastem trestní politiky jednotlivých států. Zejména na kvalitním trestněprávním sankčním systému a na jeho efektivní aplikaci závisí, zda a jakou měrou bude realizována základní, tj. ochranná funkce trestního práva. Proto se sankční systémy trestního práva stále vyvíjejí, mění se předpoklady ukládání sankcí stávajících, objevují se nové tresty a opatření, rozšiřující možnosti soudcovské individualizace.

Srovnáme-li výše rozebrané sankční systémy navzájem, můžeme konstatovat značnou podobnost, pokud jde o tradiční tresty, byť v detailech se pochopitelně jednotlivé právní úpravy liší. Nepodmíněný trest odnětí svobody má nezastupitelné místo, možnost podmíněného odsouzení je vždy v různé míře dána, probační dohled je jeho součástí, míra dalších omezení či povinností je srovnatelná. Také peněžitý trest (pokuta) je ve všech sledovaných systémech zastoupen. Odlišnosti naopak nalézáme v oblasti trestů netradičních, tzv. komunitních. Širší prostor pro jejich využívání je dán v zemích anglosaského právního systému. Nicméně i v zemích náležejících do kontinentálního systému práva je patrný značný posun v oblasti alternativního trestání. Ze států, jejichž právní úpravy byly předmětem našeho zájmu, je to právě Nizozemí, v jehož trestním právu nalezneme řadu netradičního, a to nejen v sankčním systému.²⁵ Rakousko a Německo jsou v tomto směru opatrnější. V sankčním systému Rakouska a Německa se např. neobjevují ve výčtu trestů obecně prospěšné práce, nicméně právní úprava uvedených států s nimi v omezené míře počítá. V Německu existuje zákonná možnost obecně prospěšné práce jako alternativy náhradního trestu odnětí svobody za nedobytný peněžitý trest, jako povinnosti v rámci podmíněného odsouzení (viz. výše) a dále ve formě soudního pokynu dle zákona o soudnictví nad mládeží.²⁶ V Rakousku je zákonná možnost uložení obecně prospěšné práce ještě užší.²⁷ Soud může uložit povinnost vykonat tyto práce pouze mladistvému v případě podmíněného zastavení trestního řízení.

¹⁸ Tamtéž s. 477

¹⁹ Blíže k tomu tamtéž s. 473

²⁰ Tamtéž s. 478

²¹ V některých jurisdikcích např. probaci nemohou dostat vražedci, násilníci a únosci, jiné státy nejsou tak konkrétní a v jejich zákonech je možnost probace vyloučena obecně pro nejnebezpečnější pachatele – srov. tamtéž s. 674

²² Blíže údaje o podmínkách probace a o práci probačních úředníků tamtéž s. 675 a násled.

²³ Tamtéž s. s. 679

²⁴ Tamtéž s. 669

²⁵ Např. právní úprava euthanasie, trestní odpovědnosti právnických osob, princip oportunitity v trestním řízení

²⁶ Blíže k tomu c.d. v pozn. 14, s. 155

²⁷ Tamtéž s. 155

Ve srovnání se státy, jejich sankční systémy trestního práva vycházejí z myšlenky, že odnětí svobody je třeba chápat jako krajní prostředek trestněprávní reakce státu na trestný čin, český systém trestních sankcí ve své současné podobě obtoží. Rozšíření možnosti uložení peněžitého trestu namísto odnětí svobody, zavedení v podstatě výjimečnosti nepodmíněného trestu odnětí svobody u trestných činů s horní hranicí trestní sazby nepřevyšující jeden rok (novela tr. zák. č. 175/90 Sb.), zavedení trestu obecně prospěšných prací (novela tr. zák. č. 152/95 Sb.) a institutů podmíněného odsouzení s dohledem a podmíněného upuštění od potrestání s dohledem (novela tr. zák. č. 253/97) představují pozitivní kroky ve vývoji sankčního systému. De lege ferenda se uvažuje i o zavedení dalších sankcí respektujících požadavek zachování pozitivních rodinných a pracovních vazeb a zohledňujících i ekonomická hlediska, např. víkendové tresty či domácí vězení.²⁸ Inspirací v oblasti majetkových trestů jsou v zahraničí často využívané pokuty založené na principu denních sazeb. Další vhodnou formou sankce ve vztahu k určitému okruhu nepřizpůsobivých odsouzených (sexuální sadisté, agresori apod.) se jeví detence, která by byla uzákoněna jako opatření nahrazující trest odnětí svobody, vykonávané

ve speciálních ústavech.²⁹ Jak vidno, vývoj sankčního systému v našem trestním právu není zdaleka ukončen. Uvedené návrhy přispívají k prohloubení principu soudcovské individualizace a k větší efektivnosti sankčního systému a jako takové je třeba tyto návrhy podpořit.

SUMMARY

This article deals with problems of criminal law sanction systems of particular states belonging both to the continental and the Anglo-American legal systems. The author also pays attention to the penalty clauses in Austria, Germany, the Netherlands, England and Wales, and the U.S.A.. She provides a characteristic of punishments and measures, and the legal bases of their impositions. She carries out a comparison of the sanction systems of the states in question. As a conclusion she evaluates the Czech system of criminal law sanctions and outlines possible direction of its future developments, especially in relation with the Suggestion of the Conception of New Codification of the Criminal Substantive Law of the Czech Republic.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Evropský základ územní samosprávy

Petr Mrkývka

Důležitým krokem v harmonizaci naší veřejné správy se západoevropským standardem je přistoupení České republiky k Evropské chartě místní správy (dále jen „Charta“), jež představuje obecné zásady pro fungování územní samosprávy, ochrany jejich práv a zájmů na mezinárodní úrovni. Jejimi signatáři před našim podpisem dne 28. května 1998 bylo

dvacet sedm evropských států, včetně našich sousedů. Pro některé již dříve byla základním pilířem výstavby obrozené demokratické samosprávy na začátku devadesátých let. Připomeňme např. gminní zřízení v Polsku v roce 1990¹ a obnovu samosprávných powiatů a vojvodství k 1.1.1999², jež plně naplňují ideje této charty³. I naše reforma veřejné správy se

²⁸ Návrh koncepce nové kodifikace trestního práva hmotného ČR s. 11

²⁹ Tamtéž s. 11

¹ Viz zákon z 8.3.1990.

² Zákon o samosprávě vojvodství a zákon o powiatové samosprávě, oba z 5.6.1998, a další předpisy.

³ Viz např. MIEMIEC, W., Europejska karta samorządu terytorialnego jako zespól gwarancji samodzielności finansowej gmin

snaží dostát svým mezinárodně právním závazkům⁴ tak, aby prokázala svoji připravenost pro členství v Evropské unii, přičemž nejde jen o tuto integraci, ale především o solidní výkon veřejné správy na místní úrovni odpovídající ideálnímu „le service public“. Mnohá ustanovení Charty⁵ nejsou pro náš systém obtížně naplnitelná neboť se již tak dříve stalo, jiná si však vyžadují úpravy v našem právním řádu, jsou však i taková ustanovení, která si Česká republika vyhradila.⁶

Geneze Evropské charty místní samosprávy nebyla jednoduchá. Její počátek můžeme hledat v práci Adolfa Gassera „Svoboda obcí jako záchrana Evropy“ poprvé vydané v Basilei v roce 1943⁷. Jeho myšlenky se přičinily o vytvoření Unie starostů v roce 1948 a následně v letech 1950–51 Unie obcí Evropy. Na jejím prvním shromáždění ve Verssailles v roce 1953 byla přijata první politická deklarace nazvaná Charta svobody obcí. Jejím cílem bylo zajištění práv a svobod obcím proti státní centralizaci a totalitě⁸. Podstatnější odezvu však tato deklarace neměla. V roce 1967 byl Stáloou konferencí místních a regionální moci při Radě Evropy – CPLRE vytvořen návrh zásad místní autonomie, který však přes pozitivní hodnocení jako předčasné Konference ministrů Rady Evropy odmítla a kladného rozhodnutí se obdobná iniciativa dočkala až v roce 1981. Poslední verze Charty byla představena v Římě v listopadu 1984 a konečně na XX. Plenárním zasedání Rady Evropy dne 15. října 1985 ve Strasburgu byla přijata členskými státy⁹. Charta mohla nabýt platnosti podle čl. 15 odst. 2 teprve po její ratifikaci alespoň čtyřmi členskými státy, což se stalo až v roce 1988¹⁰.

Čl. 2 „Ústavní a zákonné základy místní správy“. Tento článek je v České republice naplněn, neboť tak, jak ustanovení zavazuje, byl našim zákonodárstvím přijat princip místní samosprávy a byl rovněž zakotven přímo v Ústavě České republiky¹¹, přičemž byl na úrovni obcí realizován též v obecním zřízení podle zákona 367/1990 Sb. a dále v ústav-

ním zákoně 347/1997 Sb., o vyšších územních samosprávných celcích.

V čl. 3 Charty je vyložen pojem „místní správa“, který je v odst. 1 chápán jako výraz práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí, přičemž toto právo, dle odst. 2, má být vykonáváno radou nebo shromážděním, jejichž členové jsou svobodně zvoleni tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva. Charta dále dává možnost, aby zvolený orgán ustanovil jemu odpovědný výkonný orgán. Výslovně nesmí být vytvořením těchto orgánů popřena práva k shromažďování občanů, k referendu či jiným možnostem uplatnění prvků přímé demokracie v mezích zákona. Náš právní řád v podstatě pojetí místní samosprávy zakotvuje jak Ústavou¹² a ústavním zákonem o vyšších územních samosprávných celcích, tak i v obecním zřízení¹³ a jiných zákonech. Zákonodárce zajisté bude přihlížet k tomuto pojetí místní správy i v nejbližší době projednávaném zákonu o působnosti vyšších územních samosprávných celků. Obdobně je tomu tak i v případě tvorby orgánů samosprávy, kdy základní zásady voleb samosprávy zakotvené v chartě jsou naplněny v zákoně 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, v platném znění, a stejný princip má být obsažen i v připravovaném zákoně o volbách do zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků, o jehož přijetí se uvažuje ve čtvrtém čtvrtletí roku 1999.

Čl. 4 určuje základní rámec místní samosprávy. Odst. 1 předepisuje ústavní či zákonné zakotvení základních pravomocí a odpovědnosti místních orgánů. Působnost a pravomoc orgánů místní správy je zakotvena v ústavě a zákonech, zejména v zákoně o obcích, a to včetně přenesené působnosti tak, jak požaduje Charta v tomto ustanovení a shodně i s ustanovením odst. 2, kdy místní orgány v rámci zákona mají plné právo uplatňovat svoji iniciativu ve všech záležitostech, které nejsou vyňaty z jejich

– wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne, Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy, Wrocław 1997.

⁴ Srovnej např. Návrh koncepce reformy veřejné správy projednaný ve vládě ČR 31.3.1999.

⁵ Text Charty byl zatím publikován pouze časopisecky.

⁶ Výhrady České republiky a zdůvodnění byla částečně použita z důvodové zprávy k návrhu na schválení její ratifikace.

⁷ Reprint GASSER, A., F.L.KNEMAYER: Gemeindefreiheit als Rettung Europas, München 1983.

⁸ HEBERLEIN, H.: Europa der Kommunen, Würzburg 1995.

⁹ Viz MIEMIEC, W. cit. dílo.

¹⁰ LIPOWICZ, I.: Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie, „Samorząd Terytorialny“ 1991, č.11/12, MIEMIEC, W. cit. dílo.

¹¹ A to v čl. 8 a v hlavě sedmé Ústavy.

¹² Čl. 101 odst. 1 a 3.

¹³ § 13 a násl.

kompetence nebo které nejsou v kompetenci jiného orgánu. Pro reformu veřejné správy je důležité rovněž ustanovení odst. 3, které zakotvuje princip často používaný jako zbraň zastánců menších územních celků a zastánců decentralizace, kdy za správu veřejných záležitostí mají odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. V tomto ustanovení jsou obsaženy též principy platné pro tvorbu a činnost zejména různých dekoncentrátů, kdy stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti. Překážky pro nevázané ingerence státu do místní samosprávy zakotvuje odst. 4, kdy se tak může dít stanoví výlučně zákon. V našich podmínkách jde o případy zejména nápravy nesprávných rozhodnutí, rozpuštění „mrtvých“ zastupitelstev, zákonem nařízený audit hospodaření apod. Odst. 5 zakotvuje právo místní samosprávy rozhodovat o věcech plánování, rozumějme zejména územního plánování, což náš stavební zákon svým způsobem řeší (viz zákon 50/1976 Sb. v platném znění).

Z čl. 4 se Česká republika necítí vázána odst. 5: „Tam, kde jsou pravomoci na místní orgány delegovány ústředními či regionálními orgány, jsou místní orgány oprávněny podle možností přizpůsobit jejich výkon místním podmínkám.“¹⁴ Důvodem je, že tento mechanismus prozatím náš právní řád neumožňuje. Domnívám se ovšem, že nejde o ustanovení, které by pro náš právní řád de lege ferenda bylo nepřekonatelné a lze se domnívat, že je i v celku správné, pokud budou v rámci zákonné úpravy možnosti delegace stanoveny i podmínky pro partikulární úpravu podmínek delegovaných pravomocí.

Teritoriální základ místní správy podléhá zákoně ochraně tak, jak to vyžaduje čl. 5 Charty. Každý samosprávný celek má své území, jehož hranice mohou být měněny jen po předchozím projednání s dotčenými jednotkami. Přednost je dána referendu, avšak není podmínkou tam, kde to dovoluje zákon. Tímto ustanovením se má zamezit rozhodování ústřední moci o území samosprávného celku od zeleného stolu. Charta vychází z existujících územních celků a nereguluje jejich vznik bez právního, resp. územního předchůdce. Parlament České republiky při tvorbě vyšších územních samosprávných celků se řídil uspokojováním svých politických ambicí a příliš hlasu základních článků samosprávy, obcím, nenaslouchal. Viz nespokojenost mnoha obcí v okresech Třebíč a Žďár nad Sázavou se začleněním do nového a nepříliš hospodářsky a demograficky šťastného

Jihlavského kraje, jakož i nerespektování historických a etnografických prvků v rámci likvidace údajného moravského separatismu, kdy nejsou v novém krajském zřízení respektovány staré zemské hranice, ačkoliv obce z moravských okresů stávajícího Vychoďského kraje požadovaly přičlenění k moravským krajům, zejména k olomouckému.

Správní struktury a zdroje místních orgánů jsou regulovány v čl. 6 Charty. Ze dvou odstavců je Česká republika vázána jen prvním, kdy bez újmy vůči obecnějším právním předpisům, si místní orgány mohou určovat své vnitřní správní struktury, aby se co nejlépe přizpůsobily místním potřebám a zajistily efektivní řízení. V České republice na úrovni obcí mohou obecní rady vytvářet vedle obligatorní kontrolní a finanční komise i jiné komise, odbory a pracovní skupiny podle místních podmínek a rovněž i struktura obecního úřadu je ponechána na potřebách obce¹⁵ a obdobně se uvažuje i v případě připravované úpravy v rámci krajské samosprávy.

Odst. 2 čl. 6 stanovil podmínky péče o zaměstnance místní správy, kdy jejich pracovní podmínky by měly být takové, aby dovolily nábor vysoce kvalifikovaných lidí, podle zásluh a schopností, přičemž za tímto účelem má být umožněno zvyšování kvalifikace, odměňování a služební postup. Akceptací tohoto ustanovení brání zejména neexistence regulace statutu veřejných zaměstnanců a úřednictva samosprávného i státního, ačkoliv určité náznaky na úrovni vlády byly patrné již začátkem devadesátých let¹⁶, avšak práce nad touto úpravou ustaly, a to zřejmě vzhledem k průtahům v realizaci a vůbec ve vytváření koncepcí reformy veřejné správy a také vzhledem k finanční situaci státu.

Základní podmínky pro výkon funkce místních orgánů jsou stanoveny v čl. 7 Charty, kdy signatář je povinen zajistit, aby:

- podmínky pro činnost místních volených zastupců umožňovaly svobodný výkon jejich funkcí,
- bylo počítáno s přiměřenou finanční náhradou výdajů spojených s výkonem úřadu, kompenzací ušlých příjmů a odpovídajícím sociálním zabezpečením,
- byly stanoveny zákonem funkce a činnosti neslučitelné se zastáváním volených funkcí.

Refundační podmínku Česká republika nedokázala naplnit a refundace jdou v podstatě k tíži obec-

¹⁴ Viz odkaz 6.

¹⁵ Viz. zejména § 14 odst. 1 písm. l), § 36 odst. 1 písm. g), § 36 odst. 1 písm. k), § 45, § 56 odst. 5 obecního zřízení.

¹⁶ Náznakem např. MRKÝVKA, P. in kol.: Správní věda – vybrané otázky, Brno 1993.

ních financí¹⁷. Zbylé podmínky jsou více méně splněny jak ústavní úpravou v čl. 102 a dále pak v § 31 až 35 zákona o obcích. Inkompatibilita je obsažena v § 7 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, avšak podle mého názoru bude třeba se tomuto problému věnovat více, a to zejména na krajské úrovni.

Základní rámec správního dozoru nad činností místních orgánů je dán čl. 8 Charty. Jakýkoli správní dozor smí být vykonáván pouze způsobem a v případech stanovených ústavou nebo zákonem, což je obecně u nás platný princip legitimacy a legality státní správy vůči jejím adresátům, jakož i státu vůči veřejné samosprávě. Jakýkoli správní dozor nad činností místních orgánů se zaměřuje zásadně na její soulad se zákonnými a ústavními principy. Jestliže je to účelné, správní dozor může být vykonáván vyššími orgány, jde-li o úkoly, jejichž provádění bylo přeneseno na místní orgány. Správní dozor místních orgánů je vykonáván tak, aby byla zajištěna proporce mezi mírou zasahování kontrolního orgánu a důležitostí zájmů, které má chránit. Úprava v České republice je zaměřena především na nápravu nesprávných rozhodnutí, dále pak se objevuje určitý náznak dozoru v oblasti financí např. v podobě auditu nebo u správních poplatků v § 10a zákona o správních poplatcích. Mým názorem je, že dozorová činnost a kontrolní činnost vůbec by měla dostat patřičně kvalitnější rámec, alespoň takový, jaký je u našich severních sousedů (viz činnost NIK nebo RIO)¹⁸.

Pro úpravu lokálních samosprávných financí má význam čl. 9 Charty upravující zásady týkající se finančních zdrojů místních orgánů. Podle něj místní orgány mají právo v rámci vnitrostátní hospodářské politiky na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat. Finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon. Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojený s jejich fungováním. Dotace, pokud je to možné, neměly by být pro místní orgány účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět vlastní politiku v rámci své jurisdikce. Za účelem získávání úvěrů na kapitálové investice mají místní orgány v mezích zákona přístup na vnitrostát-

ní kapitálový trh. Ekonomický či materiální základ územní samosprávy¹⁹ je zakotven přímo v Ústavě²⁰ a dále pak v zákoně o obcích a rozpočtových pravidlech (zákon 576/1990 Sb. v platném znění). Zdroje lokálních fondů jsou upraveny dále v mnoha jiných fiskálních předpisech, např. v zákoně o místních poplatcích (565/1990 Sb. v platném znění). Některé fiskální podmínky obsažené v Chartě Česká republika neakceptovala²¹:

- Alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat²². Argumentem proti tomuto ustanovení je neexistence místních daní, což je nepřesné. „Daň“ v našem právní řádu, podobně jako „poplatek“ postrádá legální definici. Chápeme-li daň jako zákonem stanovenou cyklickou platbu do veřejného fondu bez ekvivalentního protiplnění ze strany správce daně a poplatek jako rovněž zákonem stanovenou necyklickou (tedy ad hoc) platbu do veřejného fondu s ekvivalentním plněním správce poplatku a porovnáme-li s těmito definicemi objekty místních poplatků, pak zjistíme, že v rámci nich existují mnohé „kamuflované“ daně, tedy cyklické „poplatky“ bez ekvivalentu (např. poplatek ze psů, poplatek z ubytovací kapacity a poplatek za lázeňský a rekreační pobyt), pak tento argument neobstojí a Česká republika se mohla tímto ustanovením bez zardění řídit.
- Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnání nebo přiměřená opatření určená ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potencionálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat. Takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti (čl. 9 odst. 5 Charty). V tomto ohledu právní řád České republiky není připraven, určitá redistribuce prostředků se děje v rámci státního rozpočtu, resp. dotací z rozpočtu okresního úřadu, avšak komplexní úprava zajištění vyrovnání celků prozatím přijata nebyla.
- S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělení přerozdělovaných zdrojů (čl. 9

¹⁷ Viz odkaz 6.

¹⁸ K tomu srovnej např. GAJL, N.: *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.

¹⁹ K pojmu materiální základ viz MRKÝVKA, P.: *Finanční správa*, Brno 1997.

²⁰ Čl. 101 odst. 3 Ústavy.

²¹ Čl. 9 odst. 3.

²² Viz odkaz 6.

odst. 6 Charty). Zde právní rámec fiskálních redistribučních negociací absentuje a nelze jej zhojit ani schvalováním dotací v rámci okresních shromáždění. Jde zajisté o formální překážku, kterou lze k naší dokonalosti odstranit v rámci legislativních opatření spojených s reformou místní správy a lokálních financí.

Právo sdružovací pro samosprávné celky je upraveno v čl. 10 Charty. Současná právní úprava obecního zřízení a související předpisy, jakož i připravované krajské zřízení, v podstatě plně odpovídají požadavkům Charty. Místní orgány jsou oprávněny při výkonu svých funkcí spolupracovat, případně se v mezích zákona sdružovat s jinými místními orgány za účelem zabezpečování záležitostí společného zájmu. Právo místních orgánů stát se členem sdružení, která chrání a rozvíjejí jejich společné zájmy, resp. mezinárodní sdružení místních orgánů, musí být uznáno každým státem. Místní orgány jsou oprávněny za podmínek, které mohou být vymezeny zákonem, spolupracovat se svými partnery v jiných státech. V praxi se tyto požadavky naplňují, a to např. v rámci vytváření euroregionů Nysa (ČR, PR, SRN), Ziemia Kodzka (ČR, PR), Beskydy (ČR, PR, SR), dále pak existencí partnerských měst ku příkladu Brno – Dallas, Vídeň apod.²³

Čl. 11 Charty zakotvuje požadavek na právní ochranu místní správy, kdy místní orgány mají

právo na soudní prostředky při svobodném výkonu svých pravomocí a respektování takových principů samosprávy, které jsou zakotveny v ústavě a v zákonech. Tento požadavek má reálný odraz v naší ústavě²⁴.

Zbývající články Charty obsažené v její druhé části obsahují předpoklady pro účastníka Charty. Z nich vyplývá např. že principy místní samosprávy obsažené v Chartě se vztahují na všechny druhy místních orgánů na území signatářského státu (čl. 13), povinnost poskytování závažných informací generálnímu tajemníkovi Rady Evropy týkajících se souladu právního řádu s Chartou (čl. 14) atd.

Podle čl. 12 signatářský stát má ze 14 ustanovení Charty v čl. 2 až 11 akceptovat alespoň 10. Česká republika se cítí vázána 12 z nich, přičemž nevyužila další možnosti ve směs omezující působnost či účinnost Charty např. co do vynětí orgánů místní správy dle čl. 13 nebo vynětí určitého území v čl. 16.

Věříme, že podpis České republiky pod Evropskou chartou místní samosprávy bude dobrým vodítkem při realizaci reformy veřejné správy a že zákonodárné orgány i výkonná moc budou i nadále čerpat zkušenosti a aplikovat pozitivní poznatky ostatních signatářů a zejména těch, kteří prochází obdobnou cestou vývoje místních demokracií, aby náš systém místní samosprávy byl plně kompatibilní s evropským standardem a ne jen jejím podivným a nedokonalým hybridem.

Daňové úniky jako společenský jev

Miroslav Nováček

Daně a daňové úniky jsou snad nejméně diskutovanější pojmy v naší společnosti a nejen v ní. Nesporně souvisí s klasickým výrokem, že daně a smrt jsou nejméně diskutovanější souputníci životem každého z nás.

Pomineme-li daně jako systém, zjistíme, že daňový únik je jednak právní, jednak společenský i finanční pojem. Nesporně jde také o složitý jev procházející napříč politickým a společenským spektrem, který se přirozeně proměňuje v prostoru a čase.

V odborném tisku se na téma daňových úniků často diskutuje a daňoví experti i laická veřejnost

hledají příčiny tohoto stavu a pochopitelně se hledají viníci.

Příčiny daňového úniku se různí a mohou mít původ v politické situaci ideologické motivaci, objevují se hromadně nebo mají podobu individuálního protestu atd. Je zřejmé, že ekonomické prostředí a jeho fáze růstu výrazně ovlivňují přístup občanů k daním resp. obcházení a porušování daňových předpisů.

Častým konstatováním je, že za daňový únik odpovídají finanční úřady, které pracují nekvalitně nebo, že příčinou je špatná práce ministerstva financí,

²³ Dle informací na mezinárodním veletrhu cestovního ruchu GO99¹.

²⁴ A to v čl. 87 odst. 1 písm. c) a k).

neboť daňové zákony jsou plně legislativních nedostatků.

Stále intenzivněji se prezentuje názor, že významnou příčinou daňových úniků je vysoká úroveň daňového zatížení.

Ve shodě s tímto názorem dochází k daňovým únikům proto, že daňoví plátcí a poplatníci jsou především z ekonomických důvodů nuceni provádět a krátit daně. Častým argumentem bývá i konstatování, že v zemích s nižším daňovým zatížením k daňovým únikům nedochází.

Naproti tomu lze však konstatovat, že absence „občanského uvědomění“ v daňové oblasti je značně rozšířeným jevem na světě a vůbec neplatí nerovnost, že „čím menší daňové zatížení, tím lepší daňová morálka“.

Otázkou zůstává podíl finančních úřadů na nedobrému stavu daňové morálky ve státě. Jistě je mimo pochybnost, že jednou z hlavních činností pracovníků finančních úřadů je kontrolní činnost. O daňové kontrole platí stejně jako u jiných druhů kontrolní činnosti, že se zjišťuje nakolik odpovídá existující stav platné legislativě a jaká opatření nutno přijmout k odstranění závad.

Klasifikace daňových úniků je velmi mnohotvárná a navíc daňové delikty nejsou občany chápány jako trestná činnost.

Daňové úniky u daně z příjmů

Pro ilustraci si můžeme uvést několik příkladů ze současné praxe.

Nejčastěji dochází ke krácení základu daně a tím také daně u podnikatelů, kteří inkasují za zboží nebo služby peníze v hotovosti (stánkový prodej, ubytování, pohostinství, taxislužby a pod.).

U daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků dochází často k tomu, že zaměstnavatel poskytuje zaměstnanci bezplatně silniční motorové vozidlo k používání pro služební i soukromé účely (v případě, kdy je za soukromou cestu považována i cesta do zaměstnání a zpět, zaměstnavatelé uvedený příjem nezohledňují, daň z něj nesráží a ani neodvádí).

Často se stává, že společníci a jednatelé společnosti s ručením omezeným, kteří jsou v zákoně o dani z příjmu považováni za zaměstnance, si vystavují fiktivní cestovní příkazy za neuskutečněné cesty svým soukromým vozidlem. Poskytnutím náhrady za předmětné služby získávají nezdaněný příjem na úkor společnosti.

Obdobně je častou chybou u fyzických i právnických osob nesprávné posuzování oprav a záměna s technickým zhodnocením rekonstrukcí a moder-

nizací. Řada chyb pramení z toho, že si poplatníci neuvědomují, že opravu je nutno posuzovat z hlediska skutečného významu a nikoliv podle označení prací uvedených na dodavatelské faktuře (často dochází k technickému zhodnocení a nikoliv k pouhé záměně použitého materiálu či součástky).

V souladu s daňovými předpisy si poplatníci mohou tvořit rezervy na opravy hmotného majetku. Výhodnost rezervy spočívá v tom, že vytvořené rezervy snižují základ daně poplatníka.

Úskalí se vyskytuje v tom, že poplatníci tvoří fiktivní rezervy, resp. nejsou rezervy při zrušení zaúčtovány ve prospěch výnosů nebo při opravě hmotného majetku jsou rezervní částky zaúčtovány opět do nákladů.

Časté případy daňových úniků se vyskytují při nákupu i prodeji cenných papírů na BCP Praha nebo v RM systému.

K porušení zákona o dani z příjmu dochází také například při krácení tržeb zaúčtováním stor-na, dobropisu nebo nerespektováním věcné a časové souvislosti mezi příjmy a výdaji za zdaňovací období nebo zaúčtováním provize za zprostředkování obchodů bez prokázání jejich věcné a časové souvislosti s příjmy ve zdaňovacím období.

Časté porušování citovaného zákona se týká zejména § 25, odst. 1 písm. a), e), f), n) až r) a t) tím, že poplatník zahrne do daňových nákladů

- úroky z účelového úvěru poskytnutého na financování výstavby nemovitostí, které jsou součástí její pořizovací ceny,
- položky, které jsou součástí vstupní ceny, nově pořízeného investičního majetku,
- výplatu podílů na zisku tichých společníků,
- pokutu uloženou správcem daně,
- manka přesahující výši přijatých náhrad,
- škody na havarovaných vozidlech přesahující výši přijatých náhrad,
- cenu technického zhodnocení majetku (rekonstrukce objektu v pronájmu),
- náklady i výdaje na reprezentaci apod.

Daňové úniky u daně spotřební

Z nedávné minulosti jsou známy machinace firm a fyzických osob s lehkými topnými oleji (LTO) a s motorovou naftou, které měly ohromný negativní finanční dopad na příjmy státního rozpočtu. Pro ilustraci stačí uvést co znamenala tato záměna cca 10,- Kč zisku za jeden litr pohonné hmoty, zvýšený ještě o neodvedenou část daně z přidané hodnoty (DPH).

Dřívější systém zdanění byl rovněž porušován následujícími způsoby:

- prodej neznačených cigaret (pašované),
- prodej značených cigaret s falešnou nálepkou,
- prodej značených cigaret s pravou nálepkou, ale získanou ilegální cestou.

Částečnou nápravu lze sjednat zdokonalením konkrétních postupů a legislativním zajištěním.

V obchodní oblasti mnohdy dochází k daňovým únikům tím, že prodejci vybrané výrobky (např. nezdaněný líh) nakoupí od třetích osob (často nezjistitelných) „bona fide“, že se jedná o výrobky zdaněné. Tomuto postupu zamezuje povinnost prokazování původu zboží (o efektivnosti tohoto opatření lze pochopitelně diskutovat).

Daňové úniky u daně z přidané hodnoty (DPH)

Současný systém nevytváří dostatečné signály případných daňových úniků v případě daňových úniků při nadměrném daňovém odpočtu a rovněž jim nedokáže efektivně zabránit.

Přezkoumání údajů v daňovém přiznání (odpočty) je dosti problematické. Pochopitelně může správce daně provést v jednotlivých případech kontrolu, ale obvykle nezbyvá správcům daně nic jiného, než považovat prezentované údaje za věrohodné, nerozhodne-li se jinak (daňová kontrola).

Skutečnost, že pravdivost údajů v daňovém přiznání není okamžitě přezkoumatelná, může vést k tomu, že daňový subjekt uvede nepravdivé údaje a na jejich základě dosáhne vrácení nadměrného odpočtu.

Pokud není provedena daňová kontrola má daňový subjekt šanci získat prostředky ze státního rozpočtu i na základě nepravdivých údajů uvedených v daňovém přiznání.

Daňové úniky u ostatních daní

Ke snížení daňového základu u obchodních společností dochází při spolupráci s podnikatelem (fyzickou osobou) účtujícími v jednoduchém účetnictví.

Například podnikatel vystaví před koncem roku fakturu a příjem, jež fakticky podnikateli nedojde (a neobjeví se v podnikatelově účetnictví) se naopak objeví jako náklad snižující daň v účetnictví odběratele. V novém roce se celý obchod stornuje a obě strany dosáhly svého cíle, pokud nepřijde kontrola z finančního úřadu.

Méně časté a z hlediska rozpočtu bezvýznamné jsou daňové úniky u silniční daně. K porušování

dochází například tím, že

- není zaplacen daň ze silničního motorového vozidla, které nespĺňuje podmínky osvobození od daně,
- není zaplacen daň za silniční motorové vozidlo, které bylo použito pro podnikání jen občas,
- poplatník uplatní slevu na dani, odvede nižší daň, ale nespĺňuje podmínky slevy.

U daně z nemovitostí, daně z dědictví a darování a daně z převodu nemovitostí jsou daňové úniky vzácné a z hlediska rozpočtu bezvýznamné.

Zvláštním typem úniků peněžních prostředků ze státního rozpočtu je oblast dotací a subvencí. Nejčastější porušení je způsobeno uvedením nepravdivých nebo zkreslených údajů v žádosti o poskytnutí finančních prostředků nebo je nepravdivě uveden účel použití.

Předcházející výčet možných daňových úniků není pochopitelně taxativní, ale má pouze informativní charakter a také postrádá precizní právní interpretaci.

Autor se domnívá, že svým příspěvkem může doplnit obecné povědomí o skryté stránce daňového systému v naší společnosti.

Zatímco jednotlivé daňové zákony jsou v odborném i laickém tisku široce komentovány, pravidelně se vydávají tzv. „úplná znění“ či jiné metodické příručky, vlastnímu daňovému řízení je věnována podstatně menší pozornost. Snad tomu napomáhá i obecné podvědomí, že „daňový únik“ je vítězstvím „chytré horákyne“ nad „hloupým státem“.

Navíc daňové orgány České republiky nejsou ve srovnání s vyspělými demokratickými státy vybaveny dostatečnými pravomocemi a zřetelnou formulační příslušné právní normy.

Na závěr

Je nutno zdůraznit, že sebelepší oprávnění územních finančních orgánů i větší počet kvalifikovaných právníků finančních orgánů nepovede k absolutnímu zabránění daňových úniků. Dokladem toho jsou i nejvyspělejší státy Evropy s precizně fungující daňovou zprávou, vysokými pravomocemi a daňovou morálkou i daňovým povědomím občanů, kde se odhaduje, že daňové úniky se pohybují minimálně na úrovni 10 a více procent daňových příjmů.

K zamezení nežádoucího stavu v této oblasti by u nás nesporně napomohlo, např.

- zvýšení prestiže pracovníků územních finančních orgánů,

- odpovídající jejich finanční ohodnocení,
- přijetí zákona o státní službě,
- kvalifikované průběžné studium daňové problematiky, atd.

Stručná charakteristika vztahu poplatníka versus stát napovídá, že jde zdánlivě o protichůdné zájmy (analogie amerického filmu Kramerová versus Kramer) neboť poplatník má snahu o co největší prospěch a minimalizaci daňové povinnosti, zatím-

co stát má zájem o co nevyšší a nejjednodušší výběr daní.

Zároveň však stát má zájem stimulovat technický pokrok, ekologické efekty a přispět k zajištění stimulačního hospodářského růstu a to i vhodným a šetřícím daňovým systémem.

Článek tedy není pouze prezentací možných daňových úniků, vědomým či nevědomým konáním, ale především chce apelovat na etickou a morální stránku občanské i podnikatelské činnosti.

Blankosměnka z pohledu dlužníka

Josef Kotásek

Blankosměnku zákon směnečný a šekový¹ zmiňuje letmo ve svém jediném ustanovení – v § 10. Z něj pro cizí směnku vyplývá, že pokud nebyla směnka, která byla při vydání neúplná, vyplněna tak, jak bylo ujednáno, nemůže se majiteli směnky namítat, že tato ujednání nebyla dodržena, ledaže majitel nabyl směnku ve zlé víře anebo se při nabývání směnky provinil hrubou nedbalostí. Totéž platí i pro směnky vlastní (viz § 77 odst. 2 ZSŠ). Již na první pohled je zřejmé, že zákon ani zdaleka neupravuje záležitosti blankosměnky komplexně a rezignuje na případnou definici blankosměnky i na úpravu mnoha dalších otázek. Omezuje se v zásadě jen na formulaci okolností, za kterých mohou být úspěšně uplatňovány námitky vůči majiteli směnky, která byla jako blankosměnka vyplněna odchylně od dohody účastníků. Tato skutečnost je zajisté výzvou pro teorii, na druhé straně ovšem i důvodem mnoha potíží praxe.

Blankosměnka je listina, která zpravidla² ještě není směnkou, ale má se jí teprve stát. V praxi se nejčastěji dlužník podepíše na směnečný formulář

(ať už jako blankovystavce nebo blankoakceptant, resp. výjimečně i jako jiný budoucí směnečný dlužník). V nehotovém stavu je listina předána věřiteli, kterému je dohodou zřizováno právo vyplnit prázdná místa (odtud ono „blanko“) a učinit tak z blankosměnky hotovou směnku. Směnečný blanket zde představuje jakési embryonální stadium směnky, ve kterou může – ale také nikdy nemusí – dozrát.

Blankosměnka je listina opatřená alespoň jedním podpisem budoucího dlužníka. Nejčastěji půjde o blankoakcept, resp. o vystavení směnky in bianco. Jde přitom současně o listinu, která ještě není hotovou směnkou. Otázka, zda taková listina samotná obtočí již jako směnka, nehraje roli (viz i z pozn. pod čarou č. 2). Blankosměnka může tedy mít i podobu směnky již formálně platné, o jejíž neúplnosti rozhoduje relevantní dohoda.

Na opačné straně není jednoznačné, jaké minimální náležitosti musí listina obsahovat. V praxi se zpravidla (a lze to jen doporučit) používá směnečných formulářů³. To předchází diskusím o „minimální možné míře nevyplněnosti“ blanko-

¹ Zákon směnečný a šekový č. 191/1950 Sb. ze dne 20. prosince 1950 (dále jen ZSŠ) s tím, že všechny další citace ZSŠ se týkají výhradně čl. I. Zkratky ostatních právních předpisů vycházejí ze standardu citací právních předpisů nakladatelství C.H.Beck.

² Samozřejmě je možné, že by blankosměnka formálně obstála již jako platná směnka. (Tak tomu bude u tzv. vistasměnky, tedy směnky na viděnou, která je splatná při předložení. Nevyplněnou částí blankosměnky bývá však zpravidla náležitost nenahraditelná – směnečná suma. V dalším textu se tento aspekt nebude z důvodů přehlednosti dále rozvádět ani nijak terminologicky zohledňovat. Rovněž tak se bude hovořit o „dlužníku z blankosměnky“, ačkoliv jde zpravidla o dlužníka potencionálního, jehož závazek v zásadě determinuje až následné vyplnění.

³ Jak připomíná Švamberg (viz ŠVAMBERG, G.: Naše jednotné směnečné právo, PALÁSEK/KRAUS, Praha 1941, s. 222) někdy budou hranice vyplňovacího práva dosti jemné. Vyplnění cifry směnečné částky (podpisatelem před vydáním směnky) bude znamenat omezení vyplňovacího práva na tuto částku. Jak uvádí tento autor dále, i použití tiskopisu s natištěným desetiletím – např. 194. – může znamenat časové omezení vyplňovacího práva koncem roku 1949. V souvislosti s příchodem roku 2000 se zřejmě objeví i účelové námitky dlužníků založené na této skutečnosti.

směnky. R. Chalupa⁴ uvádí jako vzor blankosměnky i listinu, která byla emitována v podobě podepsaného listu papíru (jinak prázdného). Současně označuje tuto variantu jako nejrizikovější. Samozřejmě je tomu tak z pohledu dlužníka, který nevyužil možnosti omezit vyplňovatele blankosměnky samotným jejím textem (viz dále). Nebezpečí této varianty má ovšem i poněkud jinou, pikantnější polohu, neboť je dáno i tím, že existence blankosměnky v takto redukované podobě je v literatuře sporná.

Např. Švamberg⁵ se k této otázce vyjadřuje takto: „Bude nutno, aby z listiny bylo patrné aspoň její předurčení za směnkou. Předurčení to nebude patrné z podpisu bílého papíru, leda že by její podpisatel určil jej za zárodek příští směnky např. tím, že jej formou papírového proužku přizpůsobil formě směnečného tiskopisu a na místo určené pro slovo směnka toto slovo napsal nebo jiným textem textu směnečného přizpůsobil nebo připojil k listině vyplňovací prohlášení“⁶. Nerozvádí však bohužel následky absence takového označení za směnkou – a nehovoří ani o případných námitkách na této absenci (jakéhosi „hříchu z mládí“ směnky) založených, zvláště když by toto nedopatření bylo jedinou „vadou“ jinak bezproblémového případu.

Shora uvedený názor ovšem není ani zdaleka zastáván jednotně. Tak např. Hermann–Otavský⁷ připouští vznik závazku blankopodpisatele i prázdného papíru, když z něj dodatečně byla utvořena směnka. Podobná situace v Německu. Baumbach s Hefermehlem⁸ nepovažují označení za směnkou v listině za nutné, neboť takový požadavek podle nich nelze ze zákona dovodit. Blankosměnka může podle nich mít i podobu běžného papíru opatřeného podpisem. Ačkoliv tito autoři uvádějí díla, ve kterých byl publikován opačný názor, můžeme konstatovat, že reprezentují v Německu většinový názor. Dle mého názoru není paušální řešení této otázky – např. bezpodmínečným požadavkem na umístění směnečné klauzule do blanketu (názor, se kterým se lze často setkat) vhodné. Namísto je přístup flexibilní, který připouští i alternativní způsoby určení listiny za směnkou.

Blankosměnka nebo neplatná směnka ?

Charakteristickým rysem blankosměnky je dále skutečnost, že některé z právně významných náležitostí jsou úmyslně ponechány nevyplněné a je dohodnuto jejich pozdější doplnění (nemusí přitom jít přitom o náležitosti podstatné). K listině je tedy při vydání uděleno tzv. vyplňovací právo, aby mohly být doplněny prozatím absentující náležitosti.

Proto je nutné striktně rozlišovat směnky neplatné pro absenci některé podstatné náležitosti od blankosměnky, která se sice formálně (objektivně) navenek může projevovat shodně, ale u ní je nehotovost záměrem a doprovází ji dohoda o následném vyplnění. Ani dodatečná ztráta některé z náležitostí směnky – např. odtrhnutím či vygumováním – neúčinní z ní blankosměnku a vyplňovací právo k takto ztraceným náležitostem věřiteli automaticky nevznikne.

V praxi se můžeme setkat s názorem, který lze ve zkratce podat takto: Dlužník, který neúmyslně vydá směnkou neplatnou pro absenci podstatné náležitosti, dává tím automaticky zmocnění majiteli k doplnění listiny na směnkou, protože konečnou bylo jeho záměrem směnkou vystavit. Jinak řečeno, jestliže se – ve směnečných věcech zcela nezkušeným – účastníkům z neznalosti nepodaří vystavit směnkou, může si ji majitel z listiny přesto dotvořit. Jde tu – dle mého názoru – o nepřípustnou a nebezpečnou fikci, která dlužníku bere možnost namítat a dokazovat, že směnka byla neplatná a k chybějícím částem nebylo ani zřízeno vyplňovací oprávnění.

Rozhodujícím kritériem pro odlišení blankosměnky od neplatné směnky je totiž skutečnost, že (dočasná) nehotovost je u blankosměnky záměrem a předpokládá se její pozdější odstranění. Je potřeba, aby listina byla vydávána s tímto určením. Ustanovení § 10 ZSŠ výslovně předpokládá dohodu o pozdějším vyplnění. Bez této dohody a povědomí účastníků o neúplnosti nelze pojmově o blankosměnce vůbec hovořit.

A dále – znamená to snad, že i směnkou neplatnou z jiných důvodů, např. kvůli dvěma platebním místům, si věřitel může skrtnutím jednoho z nich „opravit“? Vždyť o většině neplatných smě-

⁴ CHALUPA, R.: Blankosměnka v podnikatelské praxi, Právní rádce č. 4/1999 (příloha).

⁵ viz dlo op. cit. v pozn. č. 3.

⁶ Podobně i Kovařík (Kovařík, Z.: Směnka a šek v České republice, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 1997, s.99): „Listina musí být určena za směnkou. Při emisi blankosměnky nelze zpravidla o směnce hovořit, neboť pravidelně postrádá esencialia směnky. Z listiny takto vydané však musí vyplývat, že je určena k tomu, aby se z ní posléze směnka stala. Zároveň však musí být patrné, že ještě o směnkou nejde. Z tohoto hlediska nutno uvážit, jaké jsou hranice nevyplněnosti. Z výše uvedeného bude zřejmo, že vedle alespoň jednoho podpisu mělo by se na listině mělo vyskytovat slovo ‚směnka‘.“

⁷ HERMANN–OTAVSKÝ, K.: Československé právo směnečné podle všeobecného směnečného řádu, Všehrd, Praha 1926, s. 31.

⁸ BAUMBACH/HEFERMEHL: Wechselgesetz und Scheckgesetz, 1997, C.H.Beck, 20. vydání, s. 149.

nek, pomineme-li kriminální případy, můžeme přece prohlásit, že se pouze nezdařil záměr účastníků vystavit platnou směnku!

Výše uvedené nesprávné pojetí by v některých případech vystavilo podpisatele směnky všech nebezpečí plynoucích z blankosměnky, aniž by na ně dotyčný přitom vůbec mohl pomýšlet. Jeho cílem nebyla totiž emise blankosměnky. Lze dokonce předpokládat, že by dlužník u vědomí skutečnosti, že podoba některých údajů na směnce bude výsledkem aktivity nabyvatele, učinil opatření snižující rizika z jejího vydání (pokud by vůbec k použití blankosměnky svolil).

A konečně – kdybychom opravdu přijali shora uvedený názor, musíme pak připustit, že ten, kdo úmyslně emitoval neplatnou směnku, bude nakonec ve výhodnějším postavení (mimo eventuální trestněprávní následky, pochopitelně!) než ten, kdo se stejné „chyby“ dopustil z neznalosti či přehlédnutím. Neboť podvodník operující s neplatnými směnkami rozhodně platnou směnku vystavit nechtěl a nemohl tedy ve smyslu uvedeného pojetí dát „automatické zmocnění“ k doplnění listiny.

Lze tedy závěrem k této otázce konstatovat, že **jestliže je v mylném domnění, že jde o směnku platnou, vydána listina, která však není platná jako směnka pro absenci zákonem předepsaných náležitostí, nezískává tím ještě majitel listiny právo doplnit ji na směnku⁹.**

Nutno dodat, že bez fotokopie listiny (která tvoří v ideálním případě přílohu smlouvy) se dlužník ocitne v takové důkazní tísní, že svou námitku dodatečného bezprávného doplnění nesměnky nebude schopen doložit. Vyskytnou se jistě sporné případy, kdy nebude vůbec jasné, zda šlo o takovou listinu později věřitelem na směnku „upravenou“ či o blankosměnku řádně vyplněnou na základě pouze neformální dohody. Zde bude mj. třeba posuzovat povahu chybějících náležitostí s ohledem na celkové souvislosti případu a dosavadní praxi účastníků. Určitým vodítkem bude samozřejmě také samotný text listiny. Jako nelogická a povaze blankosměnky odporující se např. bude jevit (alespoň na první pohled a bez zkoumání dalších okolností) varianta, že by účastníci zřizovali vyplňovací právo k datu vystavení u fixní směnky.

Některé efekty blankosměnky

Účastníky vede k použití blankosměnky především její praktická využitelnost. Často bude u blankosměnek nevyplněna výše směnečné sumy a datum

splatnosti. Půjde o případy, kdy doba plnění či konečná suma není ještě známa; například není dosud určeno množství zboží, které bude dodáno, nebo směnečná suma má být stanovena podle aktuálního devizového kursu platného v budoucnu, event. dle výše aktuálního dluhu z úvěrové smlouvy atd. Záleží také na tom, zda směnka bude využita jako platební či zajišťovací instrument.

Účastníci by přitom ale nikdy neměli zapomínat na skutečnost, která ač se zdá být relativně banální, není někdy dostatečně zohledněna, totiž **ževyplněním chybějících částí vzniká směnka, se kterou musíme zacházet v zásadě tak, jako by už měla od počátku obsah (ex tunc), který byl však vytvořen až následně.**

Jenom ilustrativní příklady: Tak např. den promlčení se počítá ode dne, který se po doplnění listiny jeví jako den platební a ne ode dne vyplnění. V těch případech, kdy je nutná k zachování směnečného práva vůči nepřímým dlužníkům protestace, musí být listina doplněna před touto operací, protože pouhá blankosměnka by k účinné protestaci (samozřejmě i prezentacím atd.) postačovat nemohla.

Sama skutečnost, že směnka byla vyplněna v rozporu s dohodou, nedotýká se vůbec platnosti samotné směnky. Směnečný dlužník má „jen“ možnost bránit se proti některým směnečným věřitelům námitkami opírající se o vadné vyplnění listiny. Vydání blankosměnky tak skutečně představuje projev velké důvěry v serióznost jejího nabyvatele. Jak to někdy exaltovaně vyjadřovala starší literatura, je podpisatel blankosměnky „bezbranný, cizí zvlí na milost a nemilost vydaný psanec“.

Při protismluvním doplnění směnka dostává jiný obsah, než podpisatel blanketu zamýšlel a s nabyvatelem listiny dohodl. Díkce § 10 ZSŠ – „pokud nebyla směnka, která byla při vydání neúplná, vyplněna tak, jak bylo ujednáno“ – přitom zahrnuje nejen nesprávné vyplnění některých náležitostí, ale i nevyplnění dohodnutých údajů ve směnce.

Veškeré nepříznivé následky dopadají na podpisatele – konečně je to právě on, kdo svým postupem tento závadný stav umožnil, když vydal neúplnou listinu k doplnění osobě, která následně zklamala jeho důvěru.

Z povahy věci přitom plyne, že uvažujeme o takovém nedodržení hranic vyplňovacího práva, které poškozují dlužníka. Ovšem lze si představit i jakési **podkročení** vyplňovacího oprávnění, kdy dojde k vyplnění listiny tak, že je např. posunuta doba splatnosti, popř. doplněná směnečná suma je niž-

⁹ Stejně např. KAPFER, H.: Handkommentar zum Wechselgesetz, Vídeň, Manz Verlag, 1969, s. 65, uvádějící judikát s podobným závěrem. Obdobné závěry lze najít i v německé judikatuře.

ší, než má být. Dochází k absurdním situacím, kdy dlužník namítá „neplatnost“ směnky s odůvodněním, že měl přece platit sumu vyšší. Baumbauch a Hefermehl¹⁰ v této souvislosti zpochybňují myšlenku, že by „při doplnění pozdějšího (než dohodnutého) údaje splatnosti nebyl dlužník směnečně zavázán“. Autoři vyslovují názor, že pouze překročení vyplňovacího práva bude *neučinné*. Domnívám se, že argumentace tímto směrem je i v souladu s účelem § 10 ZSŠ. Ani shora uvedené řešení nelze absolutizovat, záležitost bude nutno řešit podle konkrétních okolností případu, když bude vždy třeba zkoumat, v čem se zhoršilo postavení dlužníka, a to srovnáním jeho aktuální pozice s jeho postavením v případě řádné konzumace vyplňovacího práva. (Jednoznačný závěr učiníme u podkročení směnečné sumy, jinak ovšem budeme nahlížet na datum splatnosti doplněný na blanket po třiceti letech.)

Jak lze tuto zásadu použít i na druhé straně, dokumentuje velmi zajímavý případ posuzovaný německým BGH. Soud konstatoval nepřipustnost námitky bezprávného doplnění směnky (z důvodů zneužití práva). Jednalo se o společníka veřejné obchodní společnosti, který blankoakceptoval směnku s tím, že jako akceptant bude uvedena společnost. Namísto toho na směnce nakonec figuroval jako akceptant jen on sám – jakožto fyzická osoba. Námitku nesprávného vyplnění (fakticky tedy nevyplnění) soud odmítl s argumentem, že jde o zneužití práva, neboť podle § 128 HGB společník veřejné obchodní společnosti ručí za závazky společnosti tak jako tak¹¹.

Bezpečnostní opatření dlužníka

Je skutečností, že blankosměnkou se její podpisatel vystavuje rizikům, tlakům a situacím, k nimž by jinak mohl zůstat docela lhostejný. Častá doporučení typu „blankosměnka by měla být vydávána výhradně seriózním institucím, nejlépe jenom bankám“ jsou tedy jistě namístě, jde ovšem o rady z rodu knížecích. Poměry totiž v mnoha případech přinutí dlužníka k použití blankosměnky. Dokud blankosměnka nebyla převedena a zůstává tedy mezi původními účastníky, postačuje pro účinnou námitku dlužníka „pouhé“ uvedení a prokázání faktu, že směnka byla vyplněna odchylně od dohody. To není obtížné zejména v těch případech, kdy byla do-

hoda o vydání blankosměnky a vyplňovacím právu k ní (resp. vyplňovací prohlášení) uzavřena v písemné podobě a dlužník má navíc fotokopii listiny (ideálně jako připojenou přílohu smlouvy). Dlužník tak bude moci např. namítnout, že část této sumy již není kryta dohodou o vyplňovacím právu a dosáhne tím snížení částky, kterou za směnku bude muset zaplatit. (V těchto případech není potřeba, domnívám se, argumentovat § 10 ZSŠ a poukazovat tak na eventuální zlou víru či hrubou nedbalost věřitele při kompletaci směnky – tuto argumentaci najdeme v některých soudních rozhodnutích. Předpokladem námitky excesivního vyplnění zde není ani hrubá nedbalost, ani zlá víra. Ustanovení § 10 ZSŠ řeší až otázku námitky vůči dalším nabyvatelům.)

Situace se tedy pro dlužníka zkomplikuje **převodem směnky rubopisem**. Pokud jde totiž o majitele, který nabyl směnku již vyplněnou, bude mu dlužník muset prokázat, že jednal při nabývání buď ve zlé víře, nebo se dopustil hrubé nedbalosti. Ve zlé víře jedná typicky ten, kdo věděl o úmluvě o vyplňovacím právu, se kterou je text směnky v rozporu; v hrubé nedbalosti jedná ten, kdo se při zachování elementární péče mohl dovědět o vadném doplnění blanketu a neučinil tak. Například tehdy, když bez povšimnutí ponechá skutečnost, že suma na směnce doplněná řádově překračuje obvyklý rozsah dlužníkových obchodů, které nabyvatel dobře zná a ze směnky samotné vyplývá, že byla později doplňována. Ne vždy půjde o takové „učebnicové případy“ a dlužník s námitkou hrubé nedbalosti vůči dalším nabyvatelům neuspěje.

Existují však prostředky – označme je jako „bezpečnostní“ – minimalizující zmíněné riziko. Jelikož má dlužník těchto prevenčních nástrojů poměrně málo, měl by usilovat o jejich maximální využití. Současně lze některá tato doporučení zobecnit a využít je přiměřeně i v případě běžných směnek:

1. PÍSEMNÁ FORMA DOHODY O VYPLŇOVACÍM PRÁVU

Dohoda o vyplňovacím právu k blankosměnce nemusí být uzavřena v písemné formě. Před takovým postupem je ovšem nutno varovat. Dlužník z blankosměnky je do určité míry opravdu vydán věřiteli a proto je v jeho zájmu, aby dohoda existovala v písemné podobě. Je to totiž právě dlužník, kdo musí prokazovat protismluvně vyplnění – a to

¹⁰ op. cit. v pozn. 8, str. 155.

¹¹ Citováno podle BÜLLOW: WechselG/SchekG/AGB, 1995, s. 85–86. Podobný případ se stejným závěrem – tedy, že námitka vůči prvnímu majiteli směnky spočívající ve vadném doplnění listiny bude nepřipustná z důvodů zneužití práva, jestliže by závazek žalovaného ze směnky byl při řádném doplnění týž – najdeme např. i v CAEMMERER, v. MARSCHALL: Internationale Rechtsprechung zum Genfer einheitlichen Wechsel – und Scheckrecht, J.C.B. MOHR, Tübingen, 1990.

bude možné bez komplikací jen tehdy, pokud jí má k dispozici písemně.

Na druhé straně – pro každého věřitele je důležité, aby jeho oprávnění bylo nesporné a nezpochybnitelné¹². Koneckonců to umožní i snazší převod blankosměnky, popř. i směnky vyplněné. Proto by i věřitel měl důsledně trvat na tom, aby písemná smlouva výslovně specifikovala rozsah jeho vyplňovacího oprávnění. K tomu není třeba uzavírat smlouvu v samostatné formě; v praxi je tato úmluva pravidelně součástí smlouvy, která je podkladem směnky (kauzálním vztahem)¹³. Vzhledem k neformálnosti smlouvy, je samozřejmě možné, že výrazem této dohody bude pouze – výše zmíněné – jednostranné vyplňovací prohlášení adresované prvému majiteli blankosměnky a jím přijaté.

V praxi se autor tohoto článku opětovně setkává se zarážející formulací v dohodě o vyplňovacím právu k blankosměnce: „Dlužník se výslovně vzdává veškerých námitek, které by mohl činit v případě, že bude věřitelem žalován z titulu neoprávněného (zvýraznil autor tohoto článku) doplnění a použití blankosměnky. Dlužník potvrzuje, že tento úkon učinil vědomě a dobrovolně“. Jde pochopitelně o neplatné ujednání, které si ani nezasluhuje dalšího komentáře.

2. TEXT BLANKOSMĚNKY

Do značné míry může dlužník určit majiteli směnky hranice, kterých se má při vyplňování držet, již samotným kontextem blankosměnky, tedy zejména co možná nejmenší mírou „nehotovosti“. Zřízovat vyplňovací právo např. k rektadoložce (§ 11 odst. 2 ZSS) je nepraktické a rizikové, jelikož nic nevedí, aby zde doložka byla již od počátku. Obecně tedy: pokud nic nebrání vyplnění určitých náležitostí již při vydání blanketu, měly by se na blankosměnce objevit již v tomto okamžiku, aby se jejich existence a výsledná podoba nestala závislá na jednání věřitele či dalších nabyvatelů.

U údaje směnečné sumy je navíc třeba respektovat specifika směnečného práva. Jestliže lze bez dalšího doplnit směnečnou sumu, bude totiž jistější uvést ji numericky i slovně a nespokojit se s pouhou cifrou v horním rámečku. A to s ohledem na to, že ZSS řeší případnou konkurenci mezi numerickým a slovním údajem ve prospěch toho druhého.

Vždy je vhodné směnku opatřit příslušným evidenčním číslem a ve smlouvě jej zmínit. V některých případech nebude od věci připojit k dohodě o vydání blankosměnky a zřízení vyplňovacího práva jako přílohu alespoň prostou (nejlépe úředně ověřenou) fotokopii blanketu¹⁴. Dlužník tak bude schopen dokázat v jakém stavu se blankosměnka nacházela při vydání, a případně které náležitosti směnky tak již nejsou kryty dohodou o vyplňovacím právu a jsou výsledkem svévole vyplňovatele, resp. jeho hrubé nedbalosti.

3. REKTADOLOŽKA

Preventivně se lze před následkům podvodného či nedbalého postupu majitele chránit také rektadoložkou (tedy doložkou „nikoliv na řad“, nebo doložkou podobného významu), kterou výstavce umístí v textu blankosměnky, nejlépe před údaj remitenta (směnečného věřitele). Tím je znemožněn následný směnečněprávní převod práv ze směnky (indosace).

Směnku s rektadoložkou (rektasměnku) lze totiž podle § 11 odst. 2 ZSS převést jen ve formě a s účinky postoupení pohledávky (§ 524 a násl. ObčZ). Dlužníku tak zůstávají zachovány všechny námitky i vůči novému majiteli. Rektadoložka ovšem poněkud omezuje obíhatelnost směnky. Směnky s rektadoložkou se hůře prodávají, protože je u nich věřitel, ze svého pohledu vlastně zbytečně, vystaven nebezpečí námitek, jež by v případě řádného nabytí ordresměnky vůbec nemusel brát v potaz.

Výhodnější pozice rektasměnečného dlužníka vysvětluje i skutečnost, že tvůrci rakouského zákona na ochranu spotřebitele umožnili používat směnky ve vztazích mezi podnikatelem a spotřebitelem

¹² Jak uvádí polský autor A. SZPUNAR, je to právě věřitel, který často vyžaduje od výstavce a ostatních směnečných dlužníků vystavení tohoto zvláštního směnečného prohlášení, aby přešel případným námitkám o bezprávném vyplnění. (SZPUNAR, A.: Komentarz do prawa wekowego i prawa czekowego, Varšava, 1994, str. 49).

¹³ Ve smlouvě (pokud se v ní nemluví o pozdějším doplnění) by se potom mělo důsledně hovořit o „blankosměnce“, nikoliv jenom o „směnce“. V praxi se objevují námitky dlužníků založené právě na nedokonalém popisu zajišťovacího instrumentu ve smlouvě.

¹⁴ Na rozdíl od ověření směnky bývá ověření směnečných podpisů přímo v textu listiny výjimečné. Z praxe je znám kuriózní případ, kdy byla jako směnečný rukojmí (neúspěšně) žalována pracovnice úřadu městské části, která ověřovala podpis akceptanta a legalizaci samozřejmě vyznačila přímo na listinu (§ 4 odst. 3, zák. č. 41/1993, ve znění zák. č. 15/1997). Žaloba se opírala o nesprávnou aplikaci § 31 odst. 3 ZSS: O pouhém podpisu rukojmího na líci směnky platí, že zakládá směnečné rukojemství, nejde-li o podpis směnečnicka nebo výstavce.

jen v případě, že tyto listiny mj. obsahují právě rektadoložku¹⁵. Převodem směnky se tak postavení spotřebitele nezhoršuje.

4. INFORMAČNÍ DOLOŽKA

Bezpečnostním opatřením je bezesporu i vedlejší doložka na směnce, kterou jsou účastníci, kteří přicházejí do styku se směnkou, informováni o existenci blankosměnky, zřízení vyplňovacího práva a resp. o zdroji, ze kterého se mohou poučit o způsobu realizace tohoto práva. Nový majitel blankosměnky bude zpravidla jednat v hrubé nedbalosti, pokud se z naznačeného zdroje nepoučí o vyplňovacím právu a způsobu jeho konzumace.

Předpokládá se, že nabyvatel si v přiměřené míře ověří údaje zprostředkované minulým majitelem, ale i poctivý a dostatečně pečlivý nabyvatel může být oklamán, aniž by mu mohlo být namítáno, že jednal hrubě nedbale; nehledě na to, že důkazní povinnost vždy stíhá dlužníka. I zde se nabízí určité řešení.

Spočívá v tom, že přímo na směnce bude vyznačen informační výtazek dohody o vyplňovacím právu (resp. část vyplňovacího prohlášení), prezentující způsob určení údajů, které mají být doplněny. Dohoda samotná – dokonce s podpisy účastníků – ovšem nemá na směnce co pohledávat; mělo by proto jít skutečně jen o stručný výtah shrnující podstatné informace. Shodně ani Kovařík¹⁶ nevylučuje vyznačení dokonce i celého vyplňovacího prohlášení na samotné listině, nepovažuje to však s ohledem na prostorové zatížení omezeného rozsahu směnečné listiny dalšími zápisy za obecně výhodné.

Na jedné straně zde můžeme konstatovat tolik, že takové riziko je zde dostatečně vyváženo účinnou prevencí před zatížením vlastní peněženky. Vyznačením vyplňovacího prohlášení by totiž byla bezvýhradně založena hrubá nedbalost těch majitelů blankosměnky, kteří bez dalšího přešli skutečnost, že údaj, který na směnce je (nebo který je jimi doplňován), neodpovídá tomu, který na ní podle samotného textu směnky být má. Nabyvatel musí nejenom jednat v dobré víře, ale nesmí jednat ani hrubě nedbale, což – při nerespektování hranic vyplňovacího práva poznatelných dokonce již na první pohled ze samotného obsahu blanketu – samozřejmě nesplňuje. Podstatně se tak vylepšuje dlužníková pozice.

Na straně druhé nelze nevidět nebezpečí uvedeného postupu. To spočívá v tom, že produktem přílišné sdílnosti účastníků v textu směnečné listiny bude nakonec podmínka směnečného platebního slibu či příkazu. Podstata směnky však tkví v bezpodmínečnosti tohoto slibu či příkazu, jakékoliv jejich podmiňování je proto nepřijatelné a vede k neplatnosti směnky. Tak tomu bude i v případech méně očividných než tento: „Za tuto směnku bude zapláceno jen v případě řádného vyplnění blankosměnky podle shora uvedeného vyplňovacího prohlášení“. Pravda, s jistou dávkou černého humoru lze i takové zneplatnění chápat jako specifické „bezpečnostní“ opatření dlužníka, tentokrát opravdu absolutní. Pokud už se tedy účastníci nespokojí s pouhou informační vedlejší doložkou a rozhodnou se umístit na směnku celé vyplňovací prohlášení (či výtazek dohody), měli by si být vědomi rizik s tím spojených.

5. SMLUVNÍ ÚPRAVA

Zde se jedná o bezpečnostní opatření spíše relativní, neboť zpravidla působí jen vůči prvnímu nabyvateli blankosměnky. Přitom záleží jen na postavení dlužníka a jeho kontraktační dovednosti, zda se mu některé z následujících povinností podaří do smlouvy (o vyplňovacím právu) prosadit. V některých případech bude efektivní uložit informační povinnost majitele o převodu či vyplnění blankosměnky (a způsobu, jakým tak bylo učiněno) přímo v dohodě o vyplňovacím právu. Dále přichází v úvahu sjednání smluvní pokuty, příp. dohoda o eventuální náhradě škody pro případ, že dojde k nesprávné konzumaci vyplňovacího práva a následné škodě. Vyplňovací právo by mělo být ve vazbě na kauzální vztah výslovně omezeno také na dobu určitou.

Smlouva by měla dále obsahovat **ujednání o vrácení blanketu v případě, že nenastanou (resp. nemohou nastat) podmínky pro jeho vyplnění** (např. zánik kauzální smlouvy) – a to i s přiměřeným zajištěním navrácení nepoužitého formuláře.

Závěrem bych chtěl upozornit na zajímavou (a spornou) možnost limitace rizik, která plynou z podpisu na blankosměnce. Spočívá v tom, že vyplňovací právo k blankosměnce bude uděleno nezávisle třetí osobě. Ta bude pověřena úschovou, násled-

¹⁵ Rakouský zákon na ochranu spotřebitele stanoví v § 11, že „podnikatel smí pro své pohledávky vůči spotřebiteli zavázat spotřebitele směnkou jen tehdy, pokud je sám remitentem směnky a tato směnka obsahuje slova „nikoliv na řad“ či doložku obdobného významu“ (v pracovním překladu autora tohoto článku). V podrobnostech k této problematice viz KOTÁSEK, J.: Směnka jako zajišťovací a platební prostředek u tzv. spotřebitelských úvěrů, Časopis pro právní vědu a praxi, 4/1998, s. 737–745.

¹⁶ KOVAŘÍK, Z.: Zákon směnečný a šekový. Komentář. 1. vydání, C.H.Beck, Praha 1997, s. 43

ným vyplněním blankosměnky podle předem stanovených kritérií a předáním směnky oprávněné osobě. Tak např. znalci, který ohodnotí na určitou částku věc později dodanou, bude účastníky uděleno vyplňovací právo k vepsání takto objektivně získané sumy do listiny s tím, že poté směnku předá prodávajícímu. Ačkoliv se zdá, že uvedené variantě nic nebrání, není zatím jasné, jak se k ní postaví praxe.

SUMMARY

The article deals with the problems concerning an unauthorized completion of an incomplete instrument – bill of exchange and promissory note. If such an instrument is completed without authority or not in accordance with the authority, the court might allow a personal defense only. The issuer bears the risk that a holder will complete the bill of exchange or promissory note in an unauthorized manner. From the issuers perspective the author presents the necessary measures preventing a defective completion of the incomplete instrument.

Stávka v zrcadle české judikatury

Milan Vacík

I. Na úvod

Vzhledem k nedokonalé úpravě stávky v českém právním řádu, stoupá v této věci význam soudního rozhodování. Je pravdou, že z hlediska právní jistoty stav, kdy legalita konkrétní stávky mimo rámec zákona o kolektivním vyjednávání je až do rozhodnutí soudu takřka „ve hvězdách“, není dvakrát ideální. Protože však zákonodárce institut stávky sotva v brzké době komplexně upraví, nezbyvá než při diskusích o zákonnosti či nezákonnosti stávky (což je zpravidla věc, která se žaluje a o které se meritorně rozhoduje) uvažovat právě zejména na bázi předcházejících soudních rozhodnutí. Tato stať se nejdříve pokusí charakterizovat procesní podmínky řízení na určení nezákonnosti stávky a v druhé části pak zmapovat významná polistopadová rozhodnutí.

II. K procesním podmínkám

Procesní podmínky na straně soudu sporné nejsou, byť tak nebylo vždy.¹ Pravomoc je dána ust. § 7 odst. 1 OSŘ, podle kterého „...rozhodují soudy věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních, jakož i z obchodních

vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“ Beze sporu jsou myšleny jak pracovní vztahy individuální, tak kolektivní. Věcná příslušnost krajských soudů je vymezena v ust. § 9 odst. 2 písm. f) OSŘ, podle kterého krajské osudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve sporech o určení nezákonnosti stávky nebo výluky. Názor, že by toto ustanovení mělo dopadat výlučně na stávku podle zákona o kolektivním vyjednávání, je nepodložený a je nutné jej odmítnout. Místně příslušný je obecný soud odpůrce. V našem případě je obvykle žalována odborová organizace, proto bude obecným soud, v jehož obvodu má tato své sídlo.²

Samozřejmě je nezbytné, aby byly naplněny procesní podmínky na straně účastníků, tzn. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost a případné plné moci zástupců. Negativní podmínky (res iudicata a litispendence) také neskrývají zálužnosti vzhledem k nevyšší četnosti námi zkoumaných žalob.

Co se týká věcných procesních podmínek, je třeba se blíže vyjádřit k žalobě, která bude muset splňovat náležitosti v souladu s § 42 odst. 4 a § 79 OSŘ. Žaloba na určení nezákonnosti stávky je ovšem žalobou sui generis, kterou nelze podřadit pod typologii

¹ Ve sporu o zákonnost výstražné stávky strojvůdců rozhodovaném Městským soudem v Praze v roce 1993 odpůrce namítal nedostatek věcné příslušnosti soudu ve sporech o určení nezákonnosti stávky konané mimo smysl zákona o kolektivním vyjednávání. Námitka nebyla úspěšná. Viz. též KOSTECKA, J.: K rozhodování soudů o nezákonnosti stávky nebo výluky, Právní praxe č. 10/1993.

² § 84 ve spojení s § 85 odst. 2 OSŘ.

uvedenou v § 80 OSŘ. Nepůjde tedy o klasickou žalobu určovací ve smyslu § 80 písm. c) OSŘ, z čehož vyplývá významný moment – nebude nutné prokázat naléhavý právní zájem.³

III. Jednotlivá rozhodnutí

Projděme nyní chronologicky soudní rozhodnutí, která přispěla k vyjasnění problematiky stávkování v České republice.

Politická výstražná stávka na železnici vyhlášená a organizovaná Federací strojvůdců jako profesní odborovou organizací přinesla zastavení práce strojvůdců (šlo o stávku částečnou) na jednu hodinu (od 5.00 do 6.00 hod) dne 1.10.1991. České dráhy jako zaměstnavatel žalovaly u Městského soudu v Praze na určení stávky za nezákonnou. Městský soud v Praze rozsudkem sp. zn. C 190/92–34 ze dne 16.2.1993 rozhodl, že i když nešlo o stávku o uzavření kolektivní smlouvy, nebyla tato stávka nezákonná. V odůvodnění se uvádí: „V našem právním řádu však neexistuje zákon, který by prováděl čl. 27 odst. 4 Listiny týkající se jakékoliv jiné stávky než stávky o uzavření kolektivní smlouvy. Dle úvahy soudu nelze z této absence prováděcího zákona dovodit závěr, že není-li prováděcí zákon, není ani právo. Soud ustanovení čl. 27 odst. 4 naopak vykládá tak, že obecně toto ustanovení upravuje právo na stávku, které však může být garantováno za určitých zvláštních podmínek zvláštním zákonem. Z žádného právního předpisu nevyplývá, a nelze to ani dovodit výkladem čl. 27 odst. 4 Listiny, že jakékoliv jiné stávky než upravené prováděcím zákonem jsou zakázány.“ Většina autorů⁴ považuje názor soudu za zcela správný, jen někteří⁵ opírají svůj nesouhlas o tvrzení, že úprava zákonnosti stávek patří do práva veřejného a jako taková podléhá základnímu principu veřejného práva „co není dovoleno, je zakázáno“. Tento názor je však třeba odmítnout, mj. proto, že stávka má důsledky především v oblasti práva soukromého a také žaloby na náhrady škody vzniklé stávkou jsou soukromoprávními žalobami na plnění.

Procesními aspekty podmiňujícími zákonnost stávky se zabývá rozsudek Vrchního soudu v Praze z 4.11.1993 sp. zn. 6 Cdo 4/93. Soud rozhodoval jako odvolací (§ 10 odst. 2 OSŘ) ve věci žaloby Českých drah na určení nezákonnosti stávky strojvůdců. Spor měl několik zajímavých momen-

tů. Především s vyhlášením stávky souhlasila pouze většina strojvůdců a nikoliv všech drážních zaměstnanců. V odůvodnění rozsudku se praví: „Z ustanovení § 17 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání vyplývá, že rozhodným pro zákonem předepsané kvorum zaměstnanců, kteří musí se stávkou vyslovit souhlas, je okruh zaměstnanců, jichž se má kolektivní smlouva týkat; skutečnost, že některý ze sporných závazků se dotýká jen určité skupiny zaměstnanců, nemá z tohoto hlediska právní význam.“ Názor odvolatele, že je dostačující, že se pro stávku vyslovila většina strojvedoucích proto není správný. Dalším závažným bodem, který soud objasnil je otázka druhu žaloby na určení nezákonnosti stávky. „Žaloba o určení nezákonnosti stávky je žalobou svého druhu, kterou nelze podřadit pod žádný z druhů žalob demonstrativně vypočtených v ust. § 80 OSŘ.“ Podání této žaloby má podle soudu oporu výhradně v § 21 zákona o kolektivním vyjednávání, takže lze žalobu projednat, aniž by musela být splněna podmínka prokazování žalobcova naléhavého právního zájmu na určení. Třetím aspektem, ke kterému soud zaujal kontroverzní stanovisko, je časový moment, kdy je možné žalobu podat. Zaměstnavatel totiž žaloval stávku vyhlášenou, ale nezahájenou. „Pro podání žaloby zákon nestanoví žádnou lhůtu. Zákon výslovně neurčuje ani okamžik, v němž lze nezákonnost stávky nejdříve uplatnit u soudu. Vzhledem k tomu, že nezákonnost stávky ve většině případů nastává již při vyhlášení stávky, nelze dovozovat, že by bylo možné žalobu o určení nezákonnosti stávky úspěšně podat až poté, kdy skutečně došlo k přerušování práce zaměstnanci. (...) Není opodstatněné po žalobci žádat, aby právo uplatňoval až po zahájení stávky“.

Ke stejnému sporu přináležel i další judikát – rozsudek Nejvyššího soudu z 20.5.1994 sp. zn. Cdon 8/94. Žalovaný podal dovolání u Městského soudu v Praze proti výše analyzovanému rozsudku odvolacího soudu a domáhal se zrušení jak rozsudku odvolacího soudu, tak i rozsudku soudu prvního stupně. Nejvyšší soud svým rozsudkem žalovanému vyhověl a vrátil věc soudu prvního stupně k dalšímu řízení a k novému rozhodnutí. Přitom v odůvodnění zdůraznil následující věci.

Žalobce nemusí prokazovat naléhavý právní zájem na určení nezákonnosti stávky z důvodů, které již uvedl Vrchní soud. V tomto směru Nejvyšší soud právní názor Vrchního soudu podpořil. V otáz-

³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 Cdo 4/93 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. Cdon 8/94. Viz. dále v části o judikatuře.

⁴ KOSTEČKA, J.: K rozhodování soudů o nezákonnosti stávky nebo výluky, Právní praxe č. 10/1993; ZACHARIÁŠ, J.: Právní úprava stávky v právním řádu České republiky, Právo a zaměstnání č. 8/1995; KALENSKÁ, M.: Byla stávka lékařů legální? Právo a zaměstnání č. 1/1996.

⁵ Např. ČECHOVÁ, L.: Krátké zamyšlení nad problematikou „nezákonnosti“ stávek, Právo a doprava č. 1/1995.

ce okamžiku, kdy je možno žalobu podat však Nejvyšší soud odmítl stanovisko, že toto právo vzniká již s vyhlášením stávky. „Stávkou se podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání rozumí částečné nebo úplné přerušení práce. Zákonem stanoveným znakem stávky je tedy přerušení práce. Není-li tento zákonem stanovený předpoklad splněn, nejde o stávku jako o existující právní skutečnost, ale jde jen o možnou právní skutečnost, k níž by eventuálně mohlo dojít v budoucnu. ...) Není-li tento zákonem stanovený předpoklad splněn, nejde o stávku, ohledně níž by bylo možné podat návrh (žalobu) o určení nezákonnosti stávky podle ust. § 21 zákona o kolektivním vyjednávání.“⁶

Zatím posledním významným příspěvkem k judikatuře v oblasti zákonnosti stávky je usnesení Vrchního soudu v Praze z 27.2.1998 sp. zn. 2 Co 157/97. Předmětem sporu je stávka železničářů od 4.-8.2.1997, přesněji řečeno spornou záležitostí je její zákonnost.⁷ Odvolací soud v neveřejném jednání přezkoumal rozsudek a řízení mu předcházející a dospěl k závěru, že odvolání je důvodné. Rozsudek soudu prvního stupně proto zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je soud prvního stupně vázán právním názorem odvolacího soudu (§ 226 OSŘ). Skutečnost, že začátkem roku 1999 došlo mezi spornými stranami k dohodě, zpětvzetí žaloby a zastavení řízení nám nebrání věnovat se tomuto poslednímu a klíčovému právnímu názoru podrobněji.

Je zřejmé, že předmětná stávka nebyla stávkou ve smyslu zákona o kolektivním vyjednávání. Odvolací soud se neztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že pokud neexistují zákony, které ust. čl. 27 odst. 4 provádějí, nelze se domáhat ústavního práva na stávku. Listina v čl. 27 odst. 1 zaručuje každému právo se sdružovat na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů a právo na stávku obsažené v odst. 4 je potom jen konkretizací zmíněné-

ho základního koaličního práva. Odůvodnění usnesení k tomu dodává: „Neexistence zákona, který by podle čl. 27 odst. 4 Listiny měl vymezit podmínky, za nichž je možné právo na stávku realizovat, neznamená, s výjimkou případů, na něž dopadá zák. č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, negaci ústavním zákonem zaručeného práva na stávku. Neexistence zákonné úpravy stávky, s výjimkou shora uvedeného zákona, neznamená, že by soud nemohl o tom, zda je stávka nezákonná, rozhodovat.“

IV. Závěrem

Je příjemné, že soudy svými rozhodnutími napravují neutěšenost zákonné úpravy: česká judikatura, zejména pak ta nejmladší, se názorově sešla s právní vědou a nyní už nezbývá než vyvíjet tlak na zákonodárce, aby uvedl v soulad princip práva na stávku, zaručený Listinou základních práv a svobod a Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech, a na druhé straně subsidiární zákonné normy.

SUMMARY

The article describes the procedural aspects of a strike. What makes troubles is the fact that the strike is by the Czech Law solved only partially - according to the Collective Negotiation Act (2/1991) - and the mentioned act does not respect the constitutional right of strike granted by the Bill of Rights. In spite of that courts try to base their decisions on higher principles, on the coalition right and the right of strike, and by the author's opinion they follow the right way. The history of decisions is included as well as the analysis of procedural conditions.

⁶ Sbírka soudních rozhodnutí, č. 6-7/1994, str. 165-168.

⁷ Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7.5.1997 sp. zn. C 13/97-30 rozhodl, že stávka je nezákonná. Argumentoval přitom čl. 8 odst. 1 písm. d) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (smluvní strany se zavazují zajistit právo na stávku za předpokladu, že je vykonáváno v souladu se zákony příslušné země), čl. 27 odst. 4 Listiny (právo na stávku se zaručuje za podmíněk stanovených zákonem) a čl. 41 odst. 1 Listiny (práva je možné se domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů). Proti rozsudku se žalovaný odvolal

Veřejné pranýřování dlužníků

Ivo Telec

V tomto příspěvku, který se dostává čtenáři do rukou, si řekněme několik málo slov na aktuální téma veřejného pranýřování dlužníků. Rozumím tím dlužníky, kteří mají svůj peněžitý závazek (dluh) po lhůtě splatnosti a tento dluh dosud nezanikl. V praxi se můžeme setkávat s tím, že věřitelé, například pronajímatelé bytů, včetně obcí, zveřejňují údaje o svých dlužnících a o výši jejich dluhů. Setkat se s tím můžeme i v komunální oblasti služeb odpadového hospodářství aj. Podobně se taková sebeochranná jednání věřitelů objevují i v obchodních případech. Dokonce se těmto záležitostem profesionálně věnují některé obchodní společnosti, které z nich samy profitují.

Účelem zveřejňování shora uvedených údajů je *přimět* dlužníka k zaplacení jeho splatného peněžitého závazku (dluhu), který trvá po lhůtě splatnosti, a to za pomoci *tlaku veřejného mínění*. Ve své podstatě se jedná o veřejné pranýřování dlužníka, které bylo středověkým trestem, podle tehdy platného práva, a které je již dávno jako trest opuštěno.

Žádný podobný druh trestu není zákonem stanoven a pro uvedené případy, které souvisí s nájemným a s úhradami za služby v odpadovém hospodářství, není zákonem stanovena možnost podobného jednání věřitele, a to bez ohledu na to, kdo věřitelem je.

Jedná se, a to i v načrtnutých případech, o *soukromoprávní vztah* mezi dlužníkem a věřitelem, který je upraven občanským zákoníkem, resp. obchodním zákoníkem, a to v mezích českého ústavního řádu.

Zvláštní případy, které jsou stanoveny některými zvláštními veřejnoprávními úpravami a které na základě zákona umožňují zveřejňovat – ovšem za přísných zákonných podmínek – některé údaje o dlužnících s dluhem po lhůtě splatnosti, známé například z veřejnoprávní úpravy veřejného zdravotního pojištění, **nelze aplikovat** na daný soukromoprávní případ. A to ani pomocí analogie, neboť předpisy veřejnoprávní, vycházející z jiného způsobu (metody) a účelu regulace, **nelze přenášet** do sféry práva soukromého, k čemuž by při analogickém jednání došlo.

Z hlediska práva soukromého se jedná o jednostranný zásah věřitele, popř. osoby jím k tomu pověřené, do *všeobecných osobnostních práv dlužníka*, který lze provést jedině na základě zákona a způsobem

v něm stanoveným. Takový zákon pro danou oblast nebyl přijat. Diskusní otázkou je, zda by měl či neměl být do budoucna přijat, na základě jakých podmínek a v jakém rozsahu. Úvahy se však kloní k závěru, že spíše by neměl být přijat, protože věc lze řešit jinak.

Třeba říci, že všeobecná osobnostní práva má každý mocí zákona. Má je tedy i nehodný dlužník.

Všechny zákonné zásahy do těchto práv, které mají absolutní právní povahu, pokud jsou vůbec zákonem připuštěny, je třeba vykládat zužujícím způsobem (restriktivně). Tudíž není ani možný výklad pomocí právního argumentu *per analogiam*, neboť podobnost jde vždy nad rámec zvláštní původní zákonné úpravy a nikdy nemá zužující právní povahu, nýbrž naopak má tuto povahu rozšiřující o další případy.

V daném případě dochází ke *střetu dvou ústavně zaručených práv*. Na straně věřitele se jedná o právo vlastnit majetek, a to hmotný i nehmotný, tudíž i o právo vlastnit pohledávku jako majetkové právo na plnění. Viz čl. 3 *ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky*, ve spojení s čl. 11 *Listiny základních práv a svobod*, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb.

V uvedeném případě **nejde** ze strany věřitele, resp. veřejnosti, o výkon svobody projevu, resp. o výkon subjektivního veřejného práva na informace podle čl. 17 Listiny, neboť tato svoboda a právo patří svou ústavní povahou mezi *práva politická*, nikoli mezi ústavní ochranu majetku apod.

Na tom nic nemění ani to, je-li příslušná soukromoprávní pohledávka majetkem obce jako veřejnoprávní korporace či je-li majetkem státu.

Na straně dlužníka se jedná o subjektivní veřejné právo podle čl. 10 Listiny, kterému je podřízena i soukromoprávní úprava v § 11 a násl. občanského zákoníku a v *zákonu č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech*.

Neoprávněný zásah do všeobecného osobnostního práva přináší ze zákona vznikající **objektivní soukromoprávní odpovědnost** toho, kdo takto zasáhl; tedy i odpovědnost obce jako věřitele, pokud by tak učinila, s právem postiženého zejména na zákaz (zdržení se) zásahu, na odstranění následků (obnovení předchozího stavu), na přiměřené zadostiučinění morální, resp. peněžité, a dále na náhradu škody, včetně náhrady ušlého zisku, popř. i na

vydání předmětu bezdůvodného obohacení. Tím není dotčena ani event. odpovědnost trestní, resp. správně trestní (přestupková).

Ze žádného uvedeného ustanovení nevyplývá právo věřitele na zveřejňování údajů o svém dlužníkovi a o jeho dluhu po lhůtě splatnosti apod. Nejedná se ani o zákonnou úřední licenci podle občanského zákoníku, neboť takový zákon pro daný případ nebyl přijat a neexistuje ani žádný obecný zákon, a to ani občanský zákoník, který by bylo možno takto použít.

Věc by bylo možno snad řešit *smlouvou* mezi věřitelem a dlužníkem, např. smlouvou o dílo, jde-li o odpadové hospodářství, podobně např. nájemní smlouvou apod. Aby však taková smlouva byla platná, musí splnit řadu obecných náležitostí; např. nesmí být v rozporu s dobrými mravy (§ 3 odst. 1 obč. zák.). Další právní význam má i event. uzavření smlouvy v tísní za nápadně nevýhodných podmínek, apod.

Smlouva by nemusela být platná tehdy, pokud by – s přihlédnutím ke všem okolnostem – byla jednostranně výhodná ve prospěch hospodářsky silnější strany, která by zneužila svého postavení například tím, že by umožnila zveřejnit údaje o dlužníkovi (o druhé straně), avšak pouze jednostranně; tedy nikoli pro případ, že k porušení práva dojde ze strany kteréhokoli smluvníka.

I kdyby však byla smlouva rovná pro obě strany a každá z nich by mohla zveřejnit patřičné údaje o druhé, pokud by druhá strana porušila právo, ani to by ještě paušálně nemuselo znamenat platnost smlouvy, kterou je zapotřebí vždy posoudit nejen rozumem, ale i *právním citem* (citem pro dobro a spravedlnost) podle konkrétních okolností každého případu.

Například může nastat případ, kdy by porušení právní povinnosti jednou stranou bylo věcně možné, avšak porušení druhou stranou by bylo prakticky nemožné a přitom by na ně bylo poukazováno z hlediska projevu rovnosti stran, apod.

Jak již opakovaně judikoval Ústavní soud, je věcí státu, konkrétně Ministerstva spravedlnosti, resp. vlády a Parlamentu, aby své soudnictví organizoval tak, aby se strany mohly domoci svého práva bez zbytečných průtahů, resp. v přiměřené lhůtě. Jistou *soukromoprávní pomocí* může být i sjednávání rozhodčích doložek, resp. rozhodčích smluv, které mohou urychlit řízení, nebo uzavírání smlouvy kva-

lifikovanou písemnou formu notářského zápisu, obsahujícího doložku vykonatelnosti. Takový notářský zápis se stává exekučním titulem a spor je zkrácen o celé nalézací řízení, což znamená ušetření času, peněz i energie.

Nastalý neblahý stav nelze svépomocně řešit tak, že v důsledku ochrany svého majetku (své pohledávky) neoprávněně zasáhnu do práva druhého. Kromě toho není dána ani stoprocentní jistota, že nezasáhnu do práva nevinného; například v důsledku účetní chyby apod. na straně věřitele apod. Tím by věřitel jen rozšířil újmu jemu již nastalou o novou újmu na straně dlužníka, aniž by tím samočinně a vždy účinně přispěl k ochraně své pohledávky, resp. k zaplacení dluhu.

Samotné veřejné pranýřování ještě neznamená, že dluh bude skutečně zaplacen. I to je zapotřebí si předem uvědomit. Kromě toho každé paušální (všeobecné) zveřejnění přehlíží individuální důvody, proč dluh nebyl splacen, přičemž přehlíží i důvody, které by mohly být event. ospravedlnitelné; např. pro vážnou nemoc dlužníka, pro nepředvídatelnou a neodvratitelnou finanční tíseň v důsledku mimořádných událostí nebo pro jiný podobný případ hodný zvláštního zřetele (ohledu).

Je třeba vždy dbát, aby výkon věřitelových i dlužnickových práv a povinností byl v souladu s dobrými mravy (mravný) a v souladu s oprávněnými zájmy jiného (§ 3 odst. 1 obč. zák.), což platí pro každou stranu soukromoprávního vztahu rovnocenně.

Je věcí věřitele, popř. zájmového sdružení věřitelů, aby bedlivě zvážil možné zájmové kroky k event. legálnímu rozšíření okruhu dosavadních zákonných případů dovolených zásahů do všeobecných osobnostních práv, jestliže negativní mravní atmosféra, společně s obecnou přetížeností soudů, vážně ohrožuje jeho majetkové zájmy a u obce též zájmy obecní. Bude-li nehodný dlužník vědět, že jeho nečestné jednání může být jistým způsobem zveřejněno, je možné, že si dá na své jednání více pozor.

Každopádně platí, že dnešní různé obdoby veřejných pranýřů nemají v právním státu místo.

Navíc právní norma sama o sobě může jen těžko plně vyřešit to, co zanedbala morálka. Proto je zapotřebí hledat a do praxe uvádět *i jiná než úzce zákonná řešení*. Ta však bývají dlouhodobější povahy a jsou nerozlučně spjata s *výchovou, mravní obrodou společnosti a s odpovědností*.

INFORMACE

**Politické systémy Slovenské republiky
a Polské republiky**

Vojtěch Šimíček

Ve dnech 20. a 21. září se na Ekonomické univerzitě v Bratislavě konala mezinárodní vědecká konference, věnovaná problematice komparace politických systémů Polska a Slovenska. Uskutečnění této konference umožnila zejména dlouhodobá a intenzivní spolupráce mezi Vysokou školou obchodní ve Varšavě a Ekonomickou univerzitou v Bratislavě a podpora Velvyslanectví Polské republiky na Slovensku.

Konferenci zahájil rektor Ekonomické univerzity J. Stern, Chargé d'Affaires Polské republiky A. Kupich a vedoucí katedry humanitních věd pořádající univerzity J. Liďák. Poté již následoval první blok příspěvků, věnovaných ústavám obou sledovaných států.

První příspěvek přednesl P. Barát a zabýval se v něm Ústavou Slovenské republiky, a to z hlediska jejího vzniku, vývoje a dalších perspektiv. Tento referát byl zaměřen spíše politologicky než právně a jeho autor se v něm věnoval i některým problematickým částem ústavy a současnými diskusemi o její změně. S Ústavou Polské republiky účastníky konference seznámil J. Osinski, který rovněž vycházel ze stručného ústavního vývoje v Polsku a svoji pozornost koncentroval zejména na problematiku diskusí o způsobu přijetí Ústavy a ústavního vymezení postavení prezidenta. Zajímavá byla také zmínka o tzv. „falandizaci práva“ (podle poradce bývalého prezidenta L. Walesy prof. Falandyusze), tj. o snaze dezinterpretovat dřívější „malou“ Ústavu ve prospěch prezidenta, což ve svých důsledcích při přípravě současné Ústavy vedlo i k některým tendencím nadměrné reglementace (např. ústavního zakotvení zeměpisného vymezení sídelního města Varšavy, neboť na světě se údajně nacházejí celkem tři města tohoto názvu). První blok příspěvků svým vystoupením zakončil V. Šimíček s referátem o ústavních základech České republiky s přihlédnutím ke komparaci se Slovenskem a Polskem.

Druhý blok příspěvků byl zaměřen na problematiku nejvyšších státních orgánů a volebních systémů. Blok otevřel M. Kupkovič, který pojednal o nejvyšších státních orgánech ve Slovenské republice, při-

čemž zrekapituloval jejich ústavní vymezení a zmínil se také o některých praktických otázkách. J. Osinski posluchače seznámil se soustavou nejvyšších státních orgánů v Polsku, přičemž značné kritice podrobil zejména – jakožto „dítě kulatého stolu“ bez dostatečné legitimace – instituci hodní komory parlamentu (Senát) a zvláštní pozornost věnoval instituci, která dosud ve Slovenské republice ani v České republice nebyla zřízena – ombudsmanovi (Rzecznik praw obywatelskich). Tato instituce se prý v Polsku značně osvědčila a v současnosti se dokonce uvažuje o jejím posílení, tj. o zřízení druhého „Rzecznika“, přestože nelze přehlédnout, že tato instituce je značně finančně a personálně náročná (v současnosti zaměstnává 100 osob). Na závěr tohoto bloku vystoupil V. Šimíček s referátem, v němž provedl komparaci volebního zákonodárství v Polsku, na Slovensku a v České republice.

Třetí blok vystoupení byl věnován stranicko politickým systémům Slovenska a Polska. O situaci na Slovensku referoval J. Liďák, který se zabýval jak vývojem stranicko politického systému ve Slovenské republice, tak jeho současným stavem a perspektivami. S polskou situací účastníky konference seznámil T. Stepien.

V poslední, závěrečné části konference, se hovořilo o vztahu státu a církvi ve Slovenské a Polské republice. K tomuto tématu hovořili – ze slovenské strany – E. Vokálová a z polské strany – T. Stepien. Rovněž tato vystoupení byla zajímavá, neboť názorně poukázala na rozdíly v postavení církvi v obou sledovaných zemích, a to jak z politického, tak i ústavně právního pohledu.

Po ukončení odborné části konference se její účastníci ještě jednou setkali, a to na recepci, pořádané Velvyslanectvím Polské republiky v Polsku.

Celkově můžeme tuto vědeckou konferenci hodnotit pozitivně, neboť všem účastníkům poskytla celou řadu zajímavých poznatků a také možností navázání osobních kontaktů. I proto je velmi dobře, že z konference bude v dohledné době vydán sborník, v němž budou obsaženy jednotlivé referáty.

Totalitarismus ve XX. století

Československé zkušenosti

Martina Urbanová, Karin Kuhnová

Ve dnech 3.–4. června 1999 se konala mezinárodní interdisciplinární konference, pořádaná katedrou filozofie a občanské výchovy Pedagogické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Tuto konferenci, konanou v prostorách výše jmenované fakulty na Poříčí č. 9, bylo možné považovat za první konferenci o totalitarismu u nás. Její jednání se soustředila na následující okruhy problematiky:

1. Kulturní, ideový a politický vývoj od 29.9. 1938 do 15.3. 1939
2. Období nacistické okupace
3. Léta 1945 až 1948 – reakce na zkušenost války, otázka kolektivní viny ve vztahu k odsunu sudetských Němců
4. Období po nastolení nové totality a její proměny v letech 1948 až 1968, reformní rok 1968
5. Nástup normalizace a vývoj režimu až po jeho pád v roce 1989, rok 1989 – počátek nového období.

První den konference začínal úvodním programem, věnovaným „Zablokované společnosti – důsledku opomenuté diskuse“. Referující PhDr. Valach upozornil na narůstající nezájem lidí o věci veřejné, na jejich nezájem o budoucnost. „Politickým procesům jako fenoménu totalitarismu“ se věnoval PhDr. Kocourek, jehož příspěvek upozorňoval na nebezpečí manipulace a zideologizování mas. Ve stati „Totalitarismus jako fenomén 20. století“ (přednesl prof. Dokulil) zazněly tyto charakteristiky totality: u moci je jediná strana; strana je nad státem a má misijní poslání; jsou zdůrazňovány tzv. dělnické hodnoty, existuje monopol na sdělovací prostředky; kontrola společnosti se děje psychicky i fyzicky; ideál vůdce (mužství) představuje voják; stát pomocí stranických činitelů určuje vývoj – občan je pouhým přívěskem bez vlastní identity; stranické symboly se stávají symboly státu; strana ovládla rychle stát a vyvíjí tlak navenek – systém hlásá mírumilovnost, ale rozšiřuje teritorium.

Po těchto příspěvcích následovala bohatá diskuse, kde bylo upozorněno například na to, že totalitní systémy se opírají o armádu.

Referující druhého dopoledního bloku se zabývali problematikou: „Autority a totalitárního systému podle Hannah Arendtové“ (referující R. Zabloudil), „Rasismem: příznakem totality?“ (PhDr. Machalová) a „Zápasem filozofie s totalitní ideologií v dobách příprav a průběhu r. 1968“ (PhDr. Prokůpek).

Po těchto tématech následovala opět diskuse, v níž například zaznělo, že na romský problém je třeba nahlížet jako na problém sociální, diskutabilní je i zasahování vlády do problémů mezi občany (př. Maticíni zeď).

Odpolední část byla pro velký počet referujících rozdělena od dvou tematických sekcí.

V sekci A zazněly tyto příspěvky: „Právo v Československu na konci 80. let dvacátého století“, v němž se JUDr. Kuhnová zabývala právem socialistického Československa a specifiky tohoto normativního systému na konci tehdejší společenské situace. Dále se věnovala i tehdejší neexistenci občanské společnosti.

Statí „Sociální kontrola v totalitních a demokratických zemích“ (PhDr. Urbanová) se mimo jiné zabývala i problematikou kontroly společnosti pomocí jazyka.

Po diskusi, která upozornila na problém volby každého jedince a tím zároveň i na odpovědnost, kterou na sebe každý bere, zaznělo téma „O měkké totalitě“. Doc. Vítek provedl jazykovou analýzu pojmů jako totalismus, totalitarismus, měkká totalita a holizmus, odstínil jejich hranice, znaky a projevy.

Následující diskuse proběhla ke specifikám současné mediální manipulace (tzv. měkké totalitě pomocí internetu atd.) a „manipulaci vnitřní pokorou“ k vlastním kořenům.

Další referující, PhDr. Holzer, upozornil na českou cestu definice své vlastní historie mezi léty 1945–1948, v padesátých letech, na konci 60. let a v období takzvané normalizace. V současné společenské situaci shledává absenci plodnější reflexe naší minulosti.

PhDr. Prokůpek obrátil pozornost přítomných k politické situaci Akademie věd v období normalizace. Svým příspěvkem „Normalizace ve filozofii“ upozornil na lidská selhání některých známých postav české filozofie a sociologie a na komisionální

personální selekce v Akademii věd, rovněž tak na otázky mravní odpovědnosti zúčastněných.

Následně navázala diskuse, obrácená k problematice odpovědnosti intelektuální elity v době společenských otřesů.

V pracovní sekci B zazněly příspěvky: „Autonomie Podkarpatské Rusi a její ohlas v československém tisku“ (doc. Vaculík), „Slovensko mezi československou parlamentní demokracií a slovenským štátem“ (doc. Nižňanský), „Filozofické východiská ideologie ľudáctva v diele Štefana Polakoviča“ (doc. Šlosiar) a „Pokusy o odsun tzv. polských okupantů z československého Těšínska v r. 1945–1946“ (PhDr. Pavlíček).

Z dalšího jednacího dne konference (pátek, 4. 6. 1999), přítomně zaujal přednášející PhDr. Hála, který uvedl problematiku „Kolektivní viny jako filozofického problému“. Zahájil ji teoretickým úvodem ke spojování osob ve svazcích, rozlišných z pohledu dobrovolnosti vůle a z toho plynoucí odlišné odpovědnosti za určenou příslušnost. Navázal pohledem na seburčovací právo a vztahové otázky Čechů a českých Němců a na morální odpovědnost českých Němců.

PhDr. Daněk hovořil k tématu poválečného odsunu Němců a o morálním rozměru tohoto problému.

Připojená diskuse se obrátila k mezinárodněprávním otázkám operací proti vnitrostátním kolizím.

Dále pokračoval doc. Gregorovič, který vystoupil k tématu českého fašismu let 1939–1942. Provedl vstup do historie fašistické ideologie a poukázal na její rasistické a antisemitské základy, seznámil přítomné s aktivitami a organizační strukturou fašisticky orientovaných spolků u nás na počátku čtyřicátých let.

PhDr. Podlešák předstoupil s tématem o nacistické genocidě českých a moravských Židů, připomněl norimberské rasové zákony z roku 1935 a násled-

nou válečnou genocidu židovského obyvatelstva. Ve druhé části svého vstupu se zamýšlel nad životem nepočtené židovské komunity asi 24 000 českých Židů po druhé světové válce a nad otázkami vztahu tehdy vládnoucí ideologie k antisemitským momentům. Označil český postoj k židovské komunitě jako pasivní a vzpomněl na normalizační aktivity českých tiskovin v 70. letech proti „semitismu“. V návaznosti na to následná diskuse směřovala k některým protitolerantním proudům (např. uvnitř katolické církve).

Se závěrečným příspěvkem vystoupila doc. Smausová (Saarbrücken). Zabývala se vztahem mezi totalitou a současným fundamentalismem, který se dnes dle jejího názoru v České republice dá zaznamenat. Jeho projevy spatřuje jednak v určité „biologizaci dějin“ – to je v postoji, který vyzdvihuje rigidní „naturální zákonitosti“, a také v „historizujícím“ postoji, který je jistou apologetikou na minulé doby. Těmto postojům je možno rozumět jako společenským obranným mechanismům. Doc. Smausová v této souvislosti upozornila na nebezpečí nového sociálního darwinismu. Za podhoubí fundamentalismu považuje mýtus o bezkonfliktnosti minula a z toho pramenící nebezpečí idealizace totality.

Konference byla charakterizována snahou inovativním způsobem analyzovat a interpretovat proměny totality ve dvacátém století. Pracovní okruhy byly pojaty živým a netradičním způsobem, značný prostor byl věnován komparaci názorů. Uvedené setkání kladlo velký důraz na pojmenování problémů, zasluhujících si kritické zhodnocení. Projevilo se to nejen v hodnotě přednesených materiálů, ale také v plodnosti proběhnuvší diskuse.

Na konferenci se setkali filozofové, pedagogové, historikové a specialisté dalších společenských věd, což umožnilo podívat se na problematiku totalitarismu komplexně, postihnout jeho genezi, strukturu a vývoj.

Konference „Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy“ na Právnické fakultě Karlovy univerzity

Renata Vlčková

Ve dnech 15.–16. října 1999 proběhla na půdě Právnické fakulty Karlovy univerzity mezinárodní vědecká konference na téma „Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy“ za účasti předních domácích i zahraničních konstitucionalistů.

Konferenci slavnostně zahájil a po dobu jednání vedl Prof. JUDr. Václav Pavlíček, který vystoupil i s úvodním referátem.

První den jednání se jednotliví referující zabývali ve svých příspěvcích liberalizačními trendy v ústavní historii, stabilitou vlád, diferenciací lidských práv i sociálně-ekonomických práv v ústavách, principem právního státu, novou právní úpravou státního občanství a práva politických stran. Zároveň se jednalo i o aktivismu východoevropských ústavních soudů, současném pojetí ústavnosti, adekvátním modelu formy vlády pro 21. století, Evropské unii a decentralizaci v zemích Viszegradské skupiny. Ne méně významná byla i otázka procedury změny ústavy s důrazem na srovnání plánovaných změn ústavního postavení prezidenta v České republice a na Slovensku.

Druhý den konference byl prezentován institut přímé demokracie–referendum v ústavněprávní pra-

xi Slovenské republiky, Polska a Maďarska s uvedením pozitivních i negativních zkušeností. Zahraniční zkušenosti však vyzněly jednoznačně ve prospěch referenda.

Další zajímavou oblastí bylo konfesní právo v transformaci ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, tradice a přítomnost systému poměrného zastoupení, ústavní variace práva na sebeurčení v rámci europeizace kosovské krize, volební inženýrství v ČR a v závěru i charakteristika formy vlády v Ruské federaci spolu s ústavními změnami.

Právnickou fakultu Masarykovy univerzity reprezentovali Doc. JUDr. Jiří Kroupa, JUDr. Michal Lamparter, JUDr. Zdeněk Koudelka a JUDr. Renata Vlčková.

Je třeba zmínit, že v průběhu jednání se naskytl široký prostor nejen pro zajímavé referáty představitelů teorie i praxe, ale i pro volnou diskusi, poznámky, zamyšlení a otázky. Přitom šlo často o neustále se vyvíjející a aktuální problémy, mnohé názory či stanoviska pružně odrážely nejžhavější současnost v České republice i v ostatních státech střední a východní Evropy a jistě zůstanou předmětem zájmu i v blízké budoucnosti.

RECENZE

Rozhodovací činnost Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993–1997

Zodpovedný redaktor P. Kresák. Vyd. Kalligram, Bratislava 1999, 632 s.

Jan Filip

V roce 1999 vyšla v Slovenské republice díky Open Society Foundation další ze série studií věnovaných ústavnímu soudnictví zemí střední a jihovýchodní Evropy. Součástí této Nadace pro otevřenou společnost je COLPI – (Constitutional&Legislative Policy Institute, Budapest), jak zní zkratka Institu-

tu pro ústavní a legislativní otázky. Jde o soukromou neziskovou organizaci, která se mimo jiné podílí na projektech, které mají poskytnout informace a podporovat diskusi o kontrole ústavnosti v uvedených státech. V roce 1995 vyšla obdobná práce v Maďarsku a v roce 1997 v Bulharsku. S ohledem

na jazykovou bariéru mohu srovnat slovenskou verzi tohoto projektu pouze s bulharskou variantou, která vyšla přede dvěma roky pod názvem *Konstitucionen säd. Jurisprudencija 1991–1996*. Izd. Otvoreno občestvo, Sofija 1997, 659 s. Na základě tohoto srovnání možno dojít k závěru o společných základech těchto prací, které umožňují důkladný pohled na první léta fungování ústavních soudů v bývalých socialistických státech. Je tak evidentní, že při zpracování práce o Ústavním soudu Slovenské republiky bylo využito zkušenosti z předchozích vydání prací v Maďarsku a Bulharsku.

Slovenskou informaci a rozbor zpracoval velký kolektiv autorů pod redakcí doc. Petera Kresáka, CSc. (nyní poslance Národní rady) a za koordinace JUDr. Gabriely Fečkové. Jednotlivé kapitoly poté zpracovali zpravidla spolupracovníci z okruhu Ústavního soudu Slovenské republiky. S pochopitelnou výjimkou prvních dvou kapitol (*Dějiny ústavního soudnictví a Postavení ústavního soudu a jeho soudců*) z pera M. Mochnáčové je obsah práce podáván jednotným stylem, který umožňuje komplexně představit výsledek prvních pěti let činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky. V první kapitole autorka stručně pojednává o vývoji ústavního soudnictví od vzniku samostatného Československa. Nejde o zasazení slovenského ústavního soudnictví do historického kontextu, jak by napovídala název kapitoly. Jeho původní (rakouská) východiska v podobě čl. 3 písm. b) Základního zákona č. 143/1867 ř.z., o Říšském soudu a § 17 zákona č. 44/1869 ř.z., o organizaci Říšského soudu a čl. 7 Základního zákona č. 144/1867 ř.z., o soudní moci nejsou zmíněna, stejně jako zárodky ústavní jurisdikce, které se ve střední Evropě vytvářely od 16. století. Hodnocení vývoje ústavního soudnictví je omezeno s ohledem na poslání práce na základní údaje pro budoucího uživatele. Autorka zmínila všechny etapy jeho vývoje včetně § 98 Ústavy Slovenské republiky z roku 1939, který zřídil instituci ústavního senátu. Na tuto kapitolu, která končí přijetím Ústavy Slovenské republiky v roce 1992 a přijetím zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o řízení před ním a o postavení jeho soudců, navazuje vlastně tabulková část (zpracovala M. Bačová)

na s. 561–574, ve které je podle jednotlivých kompetencí Ústavního soudu Slovenské republiky a podle jednotlivých let zpracován přehled jeho činnosti. Druhá stručná kapitola je věnována charakteristice postavení soudců a přehledu kompetencí Ústavního soudu Slovenské republiky. Na rozdíl od bulharského zpracování¹ zde není hodnocen i vztah veřejnosti k rozhodování Ústavního soudu Slovenské republiky, což by bylo s ohledem na palčivost řady řešených otázek a reakce politických stran na rozhodnutí jistě zajímavé. Zde zaujme především poznámka autorky k čl. 129 odst. 4 Ústavy SR, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o tom, zda je rozhodnutí Nejvyššího soudu SR o rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany v souladu s ústavními nebo jinými zákony. Podle autorky z doslovného výkladu (s. 31) pouze zdánlivě vyplývá, že by Ústavní soud zkoumal nejen ústavnost, nýbrž i zákonost tohoto rozhodnutí. Jinak řečeno, samotná nezákonnost rozpuštění nebo pozastavení činnosti by nebyla dostatečným důvodem. Naše úprava je sice širší, nicméně i ve Slovenské republice platí čl. 22 Listiny (zde zejména čl. 31 Ústavy SR), která by měla navádet k širšímu pojetí, a nikoli k zužujícímu výkladu. Protože Ústavní soud dosud takovou otázku neřešil, nelze postoj Ústavního soudu Slovenské republiky jednoznačně zhodnotit.² Nicméně je tato poznámka zajímavá již proto, že čl. 83 Ústavy ČR obsahuje obdobnou charakteristiku funkce Ústavního soudu ČR³ a že v případě řešení kompetenčních sporů nebo otázek mandátu a voleb by Ústavní soud pouze s rovinou ústavní nemohl vystačit. I další zpracovatelé se však drží tohoto názoru (např. Chlebovičová, Kvasničková, s. 447) a zdůrazňují propojení ústavní a zákonné úpravy, aniž se však diskutovanou otázkou zástupného ústavního práva blíže zmiňují.⁴ G. Dobrovičová (s. 389) se touto otázkou zabývá v rámci V. kapitoly o přezkumu ústavnosti a zákonitosti voleb a rovněž se spokojuje s konstatováním judikatury (Pl. ÚS 21/94), podle které nezákonnost voleb musí být dokázaná a musí být v příčinné souvislosti s takovým následkem porušení ústavního volebního práva a jeho principů. Jinak je třeba volební stížnost zamítnout pro neopodstatněnost. Práce je však svým posláním nikoli teoretickou studií. Proto

¹ Příspěvek soudce DIMITDRA GONČEVA, cit. dílo, s. 22–23.

² V usnesení I. ÚS 55/96 byla pouze odmítnuta ústavní stížnost Přípravného výboru Hlinkovi slovenské ľudové strany proti nezaregistrování, případ rozpuštění řešen nebyl. V celém sborníku, ani ve speciální kapitole k čl. 129 Ústavy SR žádný případ uveden není. To se týká i výkladu čl. 1 ústavního zákona č. 496/1990 Sb., o vrácení majetku KSČ lidu ČSFR (I. ÚS 20/94).

³ Blíže FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno 1999 (repr.), s. 310–313.

⁴ Srov. FILIP, J.: *Ústavní právo*. I. díl, 3. vyd., Brno 1999, s. 18–19, 87. V literatuře se též označuje jako konkretizované nebo specifické ústavní právo. Ke vzniku tohoto pojmu viz blíže PAPIER, H.–J.: „Spezifisches Verfassungsrecht“ und „einfaches Recht“ als Argumentationsformel des Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. I. sv., Tübingen 1976 s. 432–457 a tam uvedenou literaturu. Náš Ústavní soud se této otázce dosud nevěnoval, i když prakticky ji řeší často. Viz např. Sb.n.u., sv. 7, usn. č. 9, sv. 8, nál. č. 91.

je podání přehledu judikatury cenné, i když na zásadní problém – vymezení pojmu základního práva a jeho propojení se zákonem – bylo možno upozornit. Problém, kdy je něco „již nezákonné“, ale „ještě ne neústavní“ proto zůstává stále otázkou, se kterou musí pravidelně ústavní soudy vypořádávat.

Obě úvodní kapitoly jsou základním popisem pro čtenáře, kterého pochopitelně bude zajímat především vlastní rozbor rozhodovací činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky. Ten je proveden obdobně jako v předchozích projektech COLPI zmíněných výše. V kapitolách III až VII je postupně prováděn rozbor jednotlivých kompetencí Ústavního soudu Slovenské republiky, avšak z hlediska jeho judikatury, takže některé kompetence (jako např. výše zmíněný čl. 129 odst. 4 Ústavy SR) jsou pomínuty. Jednotliví autoři těchto kapitol se sice drželi stanoveného schématu, což činí práci přehlednou a velmi užitečnou, nicméně výběr rozhodnutí pro demonstraci byl již plně v jejich rukou. Na tomto pozadí může čtenář získat základní přehled o rozsahu jednotlivých kompetencí slovenského Ústavního soudu. Např. ve srovnání s Ústavním soudem ČR je z tohoto pohledu daleko nejvýznamnější řízení o právnosti právních předpisů a závazný výklad ústavních zákonů (celkem 400 stran textu, I. kapitola o řízení o právnosti zpracovali A. Brösl, I. Kanárik, V. kapitolu o výkladu zpracovaly D. Bystrianska a M. Mochnáčová), zatímco řízení o ústavních stížnostech je věnováno jen 55 stran textu. Zde autorka IV. kapitoly G. Fečková konstatuje (s. 263), že s ohledem na množství individuálních rozhodnutí orgánů státní správy a samosprávy (ve Slovenské republice nelze přímo napadnout ústavní stížností rozhodnutí soudu) půjde o nejméně častější druh řízení o návrzích fyzických a právnických osob (nikoli pouze občanů). Z více než 4000 podání⁵ za sledované období však Ústavní soud Slovenské republiky pouze v 255 (!) případech rozhodoval podle čl. 127 jako v řízení o ústavní stížnosti. Pouze ve čtyřech případech bylo ústavní stížnosti vyhověno. Ve srovnání s rozhodováním Ústavního soudu ČR, ve kterém podle obecně uváděných údajů představují ústavní stížnosti ve věcech restitucí 60% řešených případů a vazební věci (opět soudní rozhodnutí) asi 20% případů, vidíme zde zásadní nepochopitelnost. Nesouvisí to však s tím, že čl. 127 výslovně hovoří o porušení základních práv a svobod občanů, neboť Ústavní soud Slovenské republiky tuto ochranu poskytuje i cizincům a právnickým osobám (obdobný názor Chlebovičová, Kvasničková, s. 447). Proto je obsáhlou kapitolou (120 stran, zpracova-

ly A. Chlebovičová, J. Kvasničková) rozbor čl. 130 odst. 3 Ústavy SR, která se týká řízení o podnětu fyzické nebo právnické osoby. Toto řízení může být pro extranea, který nezná slovenské poměry, určitou záhadou, protože o něm prakticky Ústava SR, ani zákon č. 38/1993 Sb. nic nestanovily, a novela posledně uvedeného zákona (zákon č. 293/1995 Z.z.) pouze v § 31a uvádí, že se na toto řízení přiměřeně použije ustanovení o ústavní stížnosti. Obdobný institut řízení o podnětu znaly i jiné právní úpravy ústavního soudnictví bývalých socialistických států jako např. SFRJ nebo i ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o čs. federaci v čl. 93 odst. 3, který hovořil o možnosti zahájení řízení z podnětu občanů nebo organizací. Proto konkrétní obraz toho, o čem se vlastně jedná, možno získat až na základě studia judikatury Ústavního soudu Slovenské republiky. *Leading case* je zde zřejmě rozhodnutí I. ÚS 19/96,⁶ ve kterém je toto ustanovení vyloženo v tom směru, že Ústavní soud je oprávněn zabývat se jakýmkoli dalším způsobem porušení ústavních práv, ke kterému došlo jednáním, opomenutím nebo rozhodnutím státního orgánu nebo orgánu územní samosprávy (tedy včetně soudu, profesní samosprávy nebo i Národní rady SR), pokud jde o zásah ve sféře veřejnoprávní, nikoli však soukromoprávní (rozhodnutí II. ÚS 26/95 na s. 500a recenzované práce).

Rovněž kapitola VI, ve které je podán přehled hlavních rozhodnutí ve volebních věcech, stížnostech proti ověření nebo neověření mandátu poslanců Národní rady a o stížnostech proti výsledku referenda (zpracovatel G. Dobrovičová) obsahuje řadu cenných postřehů. Zdůrazňuje vztah pojmu „ústavnosti a zákonnosti voleb“ (viz výše) ve smyslu jejich spojení, takže kladného výsledku dosáhne jen stěžovatel, který prokáže zřejmě obojí, nikoli však pouze nezákonnost. Přehled judikatury v této kapitole je s ohledem na vývoj slovenské politické scény velmi zajímavý.

Není možné pochopitelně provádět rozbor vlastního obsahu práce tohoto typu. Obsahuje celkem 126 pečlivě vybraných a zpracovaných judikátů k hlavním oblastem činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky. Přirozeně význam má i to, že nejde o jejich pouhé přetištění. Přínos práce je právě ve zpracování judikátů podle jednotné šablony, takže čtenář má ve srovnání se Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky (každoročně jeden svazek za celý rok) usnadněnou orientaci a získává rychle přehled o základních problémech řešených v rozhodnutí.

⁵ Údaj uvádí M. Čič v předmluvě recenzované práce (s. 11).

⁶ V práci však uveden není. Je uveřejněn pod č. 33 in: Zbierka nálezov a uznesení Ústavného sídu Slovenskej republiky 1996, s. 345–348.

Schéma, podle kterého zpracovatelé postupovali je podnětné a je často zdokonalením toho, co bylo použito v předchozích projektech COLPI. Např. v bulharské práci je postupováno nikoli podle jednotlivých kompetencí Ústavního soudu, nýbrž podle jednotlivých ustanovení Ústavy Bulharské republiky. U každého rozhodnutí je v nadpisu uveden předmět sporu, dále základní pojmy použité v rozhodnutí, dotčená ustanovení Ústavy SR, označení rozhodnutí a místo úplné publikace ve Sbírce nálezů a usnesení, dále jsou uvedeni účastníci řízení, poté je stručně popsán skutkově vlastní řešený případ a co je podstatné a velmi důležité, zpracovatelé zde formulují základní otázky, se kterými se musel Ústavní soud SR vypořádat. Poté následuje výrok a reprodukce podstatných částí odůvodnění. Na závěr práce je velmi významný předmětný ukazatel, který umožňuje rychlejší vyhledání konkrétní řeše-

né otázky. Jednotně je, jako v jiných projektech, i ve slovenské práci přetištěn text Ústavy SR a text zákona č. 38/1993 Z.z. Co osobně postrádám (ve srovnání s bulharskou verzí) je seznam literatury, která se sledovanou problematikou zabývá.

Série studií o judikatuře ústavních soudů je nepochybně významným přínosem a zaslouží si ocenění. Stejně tak to však platí pro zpracovatele recenzované práce, neboť nám zpřístupňují a přehledňují pět let rozhodovací činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky a umožňují současně její hodnocení. Rozbor 126 rozhodnutí v této práci si nepochybně vyžádal značné úsilí jednotlivých zpracovatelů i zodpovědného redaktora. Práce však přináší zamýšlený účinek a bude nepochybně součástí výbavy každého, kdo se o problematiku ústavního soudnictví zajímá.

Podstawy prawa cywilnego i handlowego

Kolektiv pod redakcí Edwarda Gniewka,

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego,
Wrocław, 1998, 670 stran

ISBN 83-229-1806-2

Jan Hurdík

Ani v současném období, kdy tendence dalšího vývoje českého právního řádu dalekosáhle překračují při hledání svých vzorů a inspirace hranice České republiky, není rozhodně neúčinné využívat zkušeností našich nejbližších sousedů. Zejména v oblasti civilistiky je to Polsko a jeho právní systém, který se stal zdrojem řady podnětů ve vývoji našeho občanského práva i jeho výuky na právnických fakultách. To je dáno nejen geografickou blízkostí obou zemí a blízkostí jejich právních kultur, ale i řadou významných osobností polské civilistiky a významných děl z jejich produkce. Tradice polské civilistické literatury byla navíc napojena na zdroje velkých evropských doktrín, a to ať západní orientace (Francie, Německo, Rakousko, Itálie), tak východní (zejm. ruské, resp. sovětské), nikdy jim však bezvýhradně nepodlehla a její závěry mají vlastní, filosoficky i právně pragmaticky, historicky i systematicky, koherentní vyznění.

* * *

V posledních letech přibyla ke zvучným jménům polské civilistické literatury (Stelmachowski, Szpunar, Czachórski, Grzybowski, Wolter, Łętowska aj.) jména další. K nim patří nepochybně vedoucí osobnost fakulty práva a administrativy Wrocławské univerzity Prof. Edward Gniewek. Pod jeho jménem jako vedoucího autorského kolektivu vyšla v roce 1998 ve vydavatelství Wrocławské univerzity reprezentativní učebnice *Základy práva občanského a obchodního*. Učebnice je určena pro výuku základního kurzu občanského a obchodního práva na právnických fakultách. Sami autoři upozorňují, že vzhledem k tomuto svému hlavnímu určení nemůže zahrnout veškeré výsledky odborného bádání jich samých i jejich kolegů. Vedení rozsahem výuky kurzu a vydavatelskými limity, autoři některé partie učebnice zkrátily (zejm. právo dědické, právo intelektuálního vlastnictví a některé další).

Přesto – nebo i proto – učebnice neztratila na svém poselství, které se neomezuje jen na polské studenty práva: je dokladem pojetí občanského práva, jeho institutů a systému, jak je chápán významnou skupinou současných polských civilistů.

* * *

Učebnice zaujímá především zásadní postoj ke koncepci občanského práva. V tomto ohledu vychází z jednoty občanského práva, pod níž rozumí jak tradiční (pandektní) součásti občanského práva, tj. obecnou část a část zvláštní a v rámci zvláštní části právo věcné, právo závazkové a právo dědické, řadí sem však i – víceméně tradičně – právo rodinné a rovněž právo intelektuálního vlastnictví. Do tohoto systémového rámce, jako další systémovou část na úrovni předcházejících, zařazují autoři na závěr učebnice právo obchodní.

Na druhé straně autoři nezahrnují do textu učebnice občanského a obchodního práva některá další odvětví (zejm. právo pracovní a tzv. komplexní odvětví). To vyvolává otázku, jaký je postoj autorů k pojetí soukromého a občanského práva a jejich vzájemným vazbám. Respektující skutečnost, že v polské civilistice se pojmu soukromé právo užívá relativně zřídka, nezbývá než odpověď hledat skrytou v základních definicích úvodních partií učebnice. Zde ji také můžeme nalézt ve vymezení pojmu občanské právo (str. 32), podle něhož občanské právo je „odvětvím práva zahrnujícím soubor předpisů upravujících vztahy majetkové nebo nemajetkové mezi osobami fyzickými a osobami právními na zásadě rovnosti subjektů“.

Z uvedeného vymezení je zřejmé, že občanské právo v pojetí autorů je z hlediska jeho definičního oboru vymezeno shodnými hranicemi jako právo soukromé. Současně je však z práva občanského vyřazeno právo pracovní. Tento krok je odůvodněn jednak legislativně (podle čl. XII uvozujících předpisů k polskému obč. zákoníku „občanský zákoník

neruší pracovní zákonodárství“), jednak koncepčně, neboť následně vydaný polský kodex práce v řadě případů nerespektuje občanskoprávní metodu regulace společenských vztahů (str. 33).

* * *

Výrazně inspirující je pečlivá, důsledná a pedagogicky propracovaná systematika učebnice. Zvláště pozoruhodná je míra zobecnění jednotlivých popisovaných institutů, zpracovaná s citem pro pluralitu systémových rovin a místo jednotlivých pojmů a jejich atributů v tomto rámci. Zajímavé z tohoto pohledu je zařazení zásad občanského práva k jednotlivým právním institutům, na které se svou povahou či funkcí váží, velmi propracované jsou partie o osobách v právním smyslu, typologie předmětů občanskoprávních vztahů či právních úkonů.

Důsledně propracované jsou části II. a III., obsahující výklad věcných práv a obecné části práva závazkového. Tyto části jsou spolu s částí obecnou metodickým i obsahovým těžištěm učebnice a reprezentují záměr autorů, na vyčerpávající výklad základních civilistických institutů metodicky navázat dalšími typy občanskoprávních vztahů, jejichž podrobný výklad obsahuje další – specializovaná literatura.

* * *

Autorský kolektiv předložil zainteresované veřejnosti publikaci, jejíž schopnost vědeckého a pedagogického utřídění a citlivé prezentace základů občanského a obchodního práva z ní činí pomůcku, která se pro tyto své přednosti, ale i pro svou schopnost zobecnění platných bez ohledu na specifický typ právního řádu může stát cenným zdrojem informací o institutech a systému občanského a obchodního práva nejen v Polsku, nýbrž i jako kulturně-spoločenského fenoménu v evropských dimenzích.

AUTOŘI

- JUDr. Ján Drgonec, DrSc.** Ústavní soud Slovenské republiky, Košice
- Prof. JUDr. Jan Filip, CSc.** Katedra ústavního práva a politologie 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
- JUDr. Věra Kalvodová, Dr.** Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Josef Kotásek** Katedra obchodního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Karin Kuhnová, Dr.** Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- PhDr. Claudius Messner, Dr.** Právnická fakulta Bern
- JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.** Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. Ing et Ing. Miroslav Nováček** Obchodní finanční katedra VVŠ PV Fakulty ekonomiky obrany státu Vyškov
- JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.** Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- JUDr. Krzysztof Skotnicki** Univerzita Lodž
- JUDr. Soňa Skulová, Dr.** Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Jitka Součková, LL.M.** Kolín nad Rýnem
- Mgr. Vojtěch Šimíček, Dr.** Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Ivo Telec, CSc.** Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- PhDr. Martina Urbanová, Dr.** Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Milan Vacík** Strakonice
- Mgr. Renata Vlčková, Dr.** Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Jana Zezulová, Dr.** Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

- **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.**
učebnice, 1.vydání 1999, 720 str., 659 Kč
- **Vlček, E., Schelle, K.: Právní dějiny III. Státy střední a východní Evropy**
učebnice, 1.vydání 1998, 432 str., 399 Kč
- **editör: Rozehnalová, N.: Právnická fakulta MU v Brně 1998/99 (Seznam přednášek)**
1.vydání 1998, 179 str., 60 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
- **editör: Jančářová, I.: Přístup k informacím o životním prostředí**
sborník, 1.vydání 1999, 84 str., 91 Kč
- **Houbová, D. a kolektiv: Psychologie pro právníky**
učebnice, 2.doplňené vydání 1998, 235 str., 193 Kč
- **editör: 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
- **Večeřa, M., Urbanová, M.: Sociologie práva v textech**
učebnice, 1.vydání 1998, 155 str., 125 Kč
- **Marek, K.: Smluvní typy druhé hlavy třetí části obchodního zákoníku**
monografie, 2.doplňené vydání 1998, 344 str., 350 Kč
- **Průcha, P.: Správní právo (obecná část)**
učebnice, 3.přepřacované vydání 1998, 310 str., 246 Kč
- **Skulová, S. a kolektiv: Správní právo. Procesní část**
učebnice, 3.doplňené vydání 1999, 281 str., 145 Kč
- **Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo. Procesní část**
učebnice, dotisk 2.vydání 1998, 177 str., 145 Kč
- **Pokorná, J.: Subjekty obchodního práva**
monografie, dotisk 1.vydání 1998, 380 str., 316 Kč
- **Harvánek, J. a kolektiv: Teorie práva**
učebnice, 1.vydání 1998, 338 str., 305 Kč
- **Kratochvíl, V. a kolektiv: Trestní právo hmotné, obecná část**
učebnice, dotisk 2.doplňené vydání 1999, 362 str., 325 Kč
- **Nett, A. a kol.: Trestní právo procesní**
učebnice, dotisk 2.vydání 1998, 312 str., 285 Kč
- **Machalová, T.: Úvod do právní filozofie (Základní pojmy) I. díl**
učebnice, 1.vydání 1998, 164 str., 155 Kč
- **editör: Šimíček, V.: Ústava České republiky po pěti letech**
sborník, 1.vydání 1999, 182 str., 140 Kč
- **Filip, J.: Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR**
učebnice, 3.doplňené vydání 1999, 536 str., 499 Kč
- **Hurdík, J.: Úvod do soukromého práva**
učebnice, 1.vydání 1998, 144 str., 105 Kč
- **Skulová, S. a kolektiv: Základy správní vědy**
učebnice, 1.vydání 1998, 235 str., 240 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

Připravujeme do tisku

- **Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků**
monografie, 1.vydání 1998, ca 220 str.
- **Kuchta, J.: Nutná obrana**
monografie, 1.vydání 1999, ca 240 str.
- **editor: Průcha, P.: Aktuální otázky reformy veřejné správy**
sborník, 1.vydání 1999, ca 160 str.
- **editor: Kratochvíl, V.: Sborník z mezinárodního semináře
o hospodářské kriminalitě**
sborník, 1.vydání 1999, ca 140 str.
- **Kelsen, H.: Všeobecná teorie norem**
(překlad originálu Hanse Kelsena „ Allgemeine Theorie der Normen „ je
vydáván z pověření Institutu Hanse Kelsena ve Vídni a s přivolením
autorských práv nakladatelství MANZ pro Právnickou fakultu MU v Brně)
publikace, ca 300 str.

Tituly lze objednat na adrese :

**Vzdělávací a ediční středisko
Právnická fakulta MU Brno
Veveří 70, 611 80 Brno**

tel.: 05 / 41 559 323

05 / 41 559 322

fax: 05 / 41 559 322