1999

I.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA
V BRNĚ

ARCHITECT DESIGN SERVICES

Masarykova univerzita - Právnická fakulta
Vzdělávací a ediční středisko, Veveří 70, 611 80 Brno
telefon: 05 / 41 559 322 fax: 05 / 41 559 322 DIČ: 288-00216224
05 / 41 559 323

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.: Bankovnictví**
  učebnice, 1.vydání 1998, 180 str., 105 Kč
- **editor: Lamparter, M.: Církev a stát (Sborník příspěvků z 3. ročníku konference)**
  sborník, 1.vydání 1998, 52 str., 55 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
- **editor: Průcha, P.: K normotvorné pravomoci obcí**
  sborník, 1.vydání 1998, 160 str., 125 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.doplněné 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
- **editor: Židlická, M.: ORBIS IVRIS ROMANI**
  časopis, 1.vydání 1998, 281 str., 330 Kč (tuzemská cena)

Časopis pro právní vědu a praxi

Ročník VII, číslo 1/1999

REDAKČNÍ RADA :

prof. JUDr. Jan 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 březnu 1999
Vychází 4x ročně, předplatné na rok 1999 – 356,- Kč
Cena jednoho čísla – 63,- Kč
ISSN 1210 – 9126

ČLÁNKY

Jan Filip: Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu D. Lastovecké 2

Vojtěch Šimíček: Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda 11

Jana Zezulová: Corpus Iuris – soubor trestněprávních ustanovení vytvořených na ochranu finančních zájmů Evropských společenství 21

Jozef Balga: Polícia, právo a etika 25

Eva Dlabalová: Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudy 38

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Ján Drgonec: Vzťah všeobecného a ústavného súdnictva v Slovenskej republike 46

Soňa Skulová: Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odraz v právním řádu České republiky 52

Iveta Juráková: Zákon č. 112/1998 Sb. a trestněprávní postih toxikomanů a dealerů drog 56

Filip Křepelka: Česká republika a Úmluva Rady Evropy o bioetice 59

OHLASY, POLEMIKA

Ivo Telec: Ještě o didaktice českého občanského práva a o něčem navíc 67

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Zdeněk Kapitán: Darovací smlouva a problematika povahy vrácení daru 68

HISTORIE A SOUČASNOST

Milan Pelikán: Prvorepublikové pracovní soudnictví 77

INFORMACE

„Uprchlické právo v kombinaci s anglickým jazykem" na Právnické fakultě MU (Projekt Masarykovy univerzity v programu Vzdělávací nadace Jana Husa)

Radoslava Šopovová: Realizace Cursu Innovati .. 82

Barbora Budíková, Hana Katrňáková: Odborná jazyková příprava v Cursu Innovati 83

Dalibor Jílek: Casus docent 86

Eva Hradilová: Poskytování právního poradenství 86

Jiří Tropek: Několik poznámek k Uprchlickému právu v kombinaci s anglickým jazykem 88

Barbora Budíková, Hana Katrňáková: Vyhodnocení evaluačních dotazníků 89

Vojtěch Šimíček: Členství v politických stranách ve znamení evropského sjednocování 92

Miloš Večeřa: František Weyr a Právnická fakulta MU jubilanty 93

Renata Rázková: Uplynulo 120 let od narození prof. Františka Weyra 101

Eva Šrámková: Semináře odborné právnické němčiny 104

IN MEMORIAM

Ivo Telec: Za Karolem Rybárikem 105

RECENZE

Renata Vlčková: Vladimír Sládeček: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě 105

AKTUÁLNĚ O LITERATUŘE

Monika Bayerová: Bibliografie lidských práv za rok 1998 106

Ediční plán MU – PrF na rok 1999 108

ČLÁNKY

Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu D. Lastovecké

Jan Filip

1. Úvodem

„V hodinu, kdy začíná kampaň volební, měla by býti socha vlasti zahalena (na znamení smutku)".[1]

Soudní přezkum voleb bych mohl po loňské zkušenosti ze senátních voleb charakterizovat po vzoru klasika Clausewitze jako pokračování prohraného volebního boje jinými, právními prostředky. Vítězi může volební porážka pěkně zhořknout a poražený, který neuspěl u voličů, může uspět alespoň u soudu. Ukázalo se také (to je ale veřejné tajemství), že naše právo není na takový boj dost dobře připraveno, a na druhé straně, že některé politické strany (zejména ODS) nepovažují použití právních prostředků za příliš fér.[2]

Když jsem v posledním čísle tohoto časopisu prováděl rozbor problematiky ústavního zakotvení svobody projevu[3], konstatoval jsem, že úprava volební kampaně je velmi kusá, její novelizace se nezdařila a Ústavní soud tuto problematiku řešil zcela výjimečně[4]. Několik dní poté se ale situace výrazně změnila. Nejvyšší soud totiž rozhodl o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení D. Lastovecké senátorkou tak, že ve svém usnesení sp. zn. 11 Zp 54/98 ze dne 2. 12. 1998 vyslovil, že: *„Volba senátora ve volebním obvodu č. 58 Brno–město ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 20.–21. 11. 1998 je neplatná a JUDr. Dagmar Lastovecké nelze vydat osvědčení o zvolení za senátora".* Tím odpálil nálož, dlouho doutnající v našem volebním zákonodárství, zejména v ustanovení § 16 a § 79 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu (dále jen *„ZVP"*) a připravil tím nelehké chvilky dalším státním orgánům.

Současně tím dal příležitost Ústavnímu soudu, aby mohl poprvé v nálezu precedenční povahy aplikovat ustanovení o řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora (§ 85–91 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu – dále jen *„ZUS"*), dále aby vyložil řadu nekonsistentních ustanovení Ústavy ČR, ZVP, ZUS a zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen *„JŘPS"*). Rovněž tak Senát a jeho Mandátový a imunitní výbor dostaly možnost vyzkoušet si, co je vlastně míněno *„zkoumáním, zda jednotliví senátoři byli platně zvoleni"* v § 45 odst. 1 písm. a) JŘPS.[5] Tato ustanovení tedy byla poprvé prakticky ověřena.

Nemohl však být ověřen význam § 79 ZVP, který výrazně vybočuje z celkového zaměření ustanovení o přezkumu voleb tím, že budí dojem, že soud (neříká však který) může rozhodnout o platnosti voleb. Protože Ústavní soud vyhověl opravnému prostředku ODS, usnesení Nejvyššího soudu, Senátu a jeho Mandátového a imunitního výboru *ex lege* pozbyla platnosti. Dále nemohlo být ověřeno, co se míní dodatečnými volbami a v jaké rozsahu se senátní volby opakují, i když i tato problematika byla právním zástupcem ČSSD v řízení před Ústavním soudem předestřena.

Tento případ vzbudil pozornost v mnoha ohledech. Protože skutková stránka případu je odborné veřejnosti dostatečně známa, omezil bych se jen na její stručné shrnutí a hlavní pozornost bych chtěl věnovat řadě poznatků, které z celého případu v podání Ústavního soudu vyplynuly pro oblast volebního zákonodárství. Protože od vydání nálezu uplynulo pouze několik dnů, nebylo možno celou problemati-

[1] Belgický filosof Banning. Cituji podle Joachim, V.: Podvody volební a jejich vliv na platnost voleb. Praha 1913, s. 46–47.

[2] Nevím, zda to lze vysvětlit zvláštním vztahem této strany k právnímu řádu a jeho funkcím v posledních letech. Pravdou je, že tato strana v posledních volbách právních prostředků nepoužila ani tam, kde by mohla.

[3] Filip, J.: Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1998, č. 4, s. 618–637.

[4] Tamtéž, s. 634.

[5] Protože dosud nebyl přijat jednací řád Senátu, používá Senát podle § 126 JŘPS tento zákon s určitými modifikacemi, na kterých se Senát usnesl (viz jeho usnesení č. 2/1996 a č. 3/1997).

ku zpracovat podrobněji, zejména z pohledu *de lege ferenda*.

2. *Skutkové okolnosti případu I. ÚS 528/98*

ČSSD napadla vydání osvědčení o zvolení D. Lastovecké pro porušení ZVP,[6] ke kterému mělo dojít pouze ve 2. kole voleb, kde se rozhodovalo mezi jejím kandidátem a kandidátkou ODS.[7] Tím mělo dojít k porušení předpisů o volbách, což s ohledem na velmi těsný výsledek[8] mohlo mít podstatný vliv na zvolení kandidátky ODS. Nejvyšší soud svým usnesením dne 3. 12. 1998 stížnosti vyhověl, ovšem tak, že rozhodl o neplatnosti zvolení D. Lastovecké, nikoli o tom, že stížnost proti vydání osvědčení je důvodná.[9] Vyšel z toho, že k porušení ZVP nepochybně došlo (v tom s ním lze souhlasit) a že otázka zavinění nebo účasti kandidáta na takovém porušení je irelevantní (i v tomto má pravdu).[10] Tím vyvolal širokou diskusi, ve které se poukazovalo jednak na *„nevinu"* D. Lastovecké, jednak na nebezpečí, které by při takovém postupu soudů mohlo vzniknout pro konání voleb, když by i provokace mohla vést ke zmaření vítězství toho, kdo volební předpisy vůbec neporušil. V tomto směru byly obavy sdělovacích prostředků na místě, neboť z rozhodnutí Nejvyššího soudu nebylo zcela jasné, jakou formou by vlastně měly informovat o volbách v době 48 hodin před zahájením voleb. Nejvyšší soud se držel pouze litery § 16 ZVP, aniž zaujal stanovisko k čl. 17 Listiny, který zaručuje svobodu projevu a právo rozšiřovat a přijímat informace.

Rovněž další státní orgány, které měly být *„na tahu"* však stály před novou problematikou. Senát váhal, zda může v této věci ještě něco podniknout a pro úřad prezidenta se vznášela otázka, jak by se měl případně aplikovat nejasný § 79 ZVP, který stanoví bez dalších kautel a podrobností, že prezident vyhlásí dodatečné volby, nedošlo-li ke zvolení senátora z důvodu usnesení soudu, popř. z důvodu, že volby nebyly řádně provedeny.[11] Nakonec se věc vyřešila tak, že Mandátový a imunitní výbor Senátu ověřil platnost volby 26 senátorů a konstatoval, že tak nemohl učinit v případě volebního obvodu č. 58, kde bylo Nejvyšším soudem rozhodnuto, že volba je neplatná a osvědčení o zvolení nelze vydat. Senát 16. 12. 1998 toto usnesení vzal na vědomí.

ODS podala proti všem třem usnesením opravný prostředek podle § 85 odst. 1 písm. a) ZUS. Současně uvedla, že usnesení Nejvyššího soudu napadá jen proto, že bylo vydáno bez zákonného podkladu, neboť tento soud nemůže rozhodovat o platnosti volby, nýbrž jen o stížnosti proti vydání osvědčení. Soud tak právo tvořil, místo aby je nalézal. Další námitkou ODS bylo, že § 16 ZVP nespojuje porušení zde stanovených povinností se sankcí neplatnosti volby. Mandát vzniká zvolením a nikdo není oprávněn podle Ústavy ČR rozhodnout o neplatnosti volby. Čl. 25 Ústavy ČR takový důvod rovněž nezná. Porušení § 16 ZVP tak lze stíhat podle § 177 tr.z., § 48 přestupkového zákona nebo podle § 11 o.z. Dále v této souvislosti uvedla, že Nejvyšší soud judikuje nejednotně, čím porušuje zásadu právní jistoty a oslabuje důvěru v právo, když v obdobném případě ve volbách do Poslanecké sněmovny stížnost zamítl.[12] Konečně stojí za zmínku námitka, podle které Nejvyšší soud pochybil i v tom, že rozhodl o neplatnosti pouze 2. kola voleb, což z § 79 ZVP vůbec neplyne.[13]

---

[6] Jednalo se o materiály v Lidových novinách ze dne 20. 11. 1998 (první den 2. kola voleb), které měly favorizovat D. Lastoveckou. Tentýž deník publikoval výsledky předvolebního průzkumu, který dával šance na zvolení D. Lastovecké a dne 21. 11. 1998 znevýhodnil kandidáta ČSSD (podtitulek *„Kandidát ČSSD Božek jednal nemorálně"*). ČSSD rovněž namítala, že D. Lastovecká měla mít přístup do místnosti obvodní volební komise před podepsáním zápisu o výsledku 1. kola, dále jí mělo být umožněno dne 20. 11. 1998 vystoupení v pořadu ČT „Jihomoravský večerník" a konečně její volební materiály byly distribuovány ještě 2. den voleb.

[7] Právní zástupce ČSSD ve sdělovacích prostředcích sice tvrdil, že ČSSD šlo jen o čistotu voleb bez ohledu na osoby, nicméně jiné obdobné případy porušení ZVP nebyly ze strany ČSSD napadeny.

[8] D. Lastovecká získala ve 2. kole 9.797 hlasů a V. Božek 9. 534 hlasů. Rozdíl byl pouhých 263 hlasů.

[9] V podstatě na této formulaci se ustálila podstatně bohatší rozhodovací praxe krajských soudu pro rozhodování o stížnostech v komunálních volbách.

[10] K tomuto závěru se rozvinula velká diskuse ve sdělovacích prostředcích. Bohužel svědčila o nepochopení toho, o co jde v případě přezkumu voleb, který není formou nějakého stíhání a trestání. Má zajistit dodržení pravidel objektivního volebního práva a není rozhodné, zda k porušení přispěl zvolený kandidát či nikoli. Teorie soudního přezkumu voleb proto tradičně hovoří nikoli o porušení volebních předpisů, nýbrž o volebních chybách. Nejde o otázku odpovědnosti, která předpokládá příčinnou souvislost mezi jednáním a porušením práva. Srov. již Drath, M.: Das Wahlprüfungsrecht bei Reichstagswahl. Berlin 1927, s. 2. Volební delikt sice může vést rovněž k neplatnosti volby, avšak nemusí. Může však vyvolat jiný postih podle trestního nebo přestupkového zákona. Např. někdo se pokusí zfalšovat volby, ale neuspěje.

[11] Toto v mnoha směrech nepovedené ustanovení by si zasloužilo podrobný rozbor. Protože však k jeho aplikaci nakonec nemuselo dojít, omezuji se pouze na poznámky v souvislosti s řízením před Ústavním soudem.

[12] Jednalo se o usnesení ze dne 7. 7. 1998, sp. zn. 11 Zp 22/98.

[13] Tento názor nakonec vyjádřil i právní zástupce ČSSD při řízení před Ústavním soudem. Bez ohledu na možný různý výklad

3. Jednotlivé aspekty nálezu z hlediska diskuse nad problematikou soudní kontroly voleb

Ústavní soud rozhodl o opravném prostředku dne 18. 2. 1999, tedy relativně rychle. Jeho rozhodnutí však svědčí o důkladném promyšlení problematiky a z možných problematických variant řešení případu se zřejmě I. senátu Ústavního soudu podařilo najít jednu z nejvíce přijatelných. Samotné odůvodnění nálezu (mimo vylíčení skutkových okolností případu) má 26 stran strojopisu (celkem 43 stran), takže se řadí k dosud nejobsáhlejším nálezům, které Ústavní soud vydal. Kromě samotného výroku nálezu, kterým bylo opravnému prostředku ODS vyhověno a D. Lastovecká byla prohlášena za platně zvolenou, bych zejména považoval za vhodné upozornit na následující závěry Ústavního soudu, které jsou obecnější povahy nebo jsou podle mého názoru diskusní.

3.1. KOMPETENCE NEJVYŠŠÍHO SOUDU PŘI ROZHODOVÁNÍ O STÍŽNOSTECH PROTI VYDÁNÍ OSVĚDČENÍ O ZVOLENÍ

V jednom ze dvou základních sporných bodů Ústavní soud došel k závěru, že Nejvyšší soud může rozhodnout o platnosti či neplatnosti volby. Tím se pokusil nalézt řešení vztahu mezi ustanoveními několika právních předpisů, které nejsou zcela v souladu a které lze velmi obtížně sladit. Jediné uspokojivé řešení proto podle mého názoru spočívá v nové právní úpravě soudní kontroly parlamentních voleb, ta však na jaře 1998 v Poslanecké sněmovně ztroskotala. Ústavní soud proto nějaké řešení najít musel. Dospěl k tomu, že Nejvyšší soud tuto kompetenci má na základě gramatického výkladu § 79 ZVP, kde se výslovně hovoří o *„usnesení soudu o neplatnosti volby"*. Tento výklad podle názoru Ústavního soudu koresponduje § 88 ZVP a § 200n odst. 1 o.s.ř.[14] Blíže věc Ústavní soud nepovažoval za nutné rozvádět.

Tento problém je však pro soudní přezkum voleb klíčový. Vyžaduje však samostatný a nepochybně obsáhlý výklad platné právní úpravy a historie jejího vzniku, což přesahuje rámec aktuální poznámky k tomuto nálezu. Pouze bych chtěl proto připomenout, že:

- § 79 ZVP vybočuje z rámce ostatních předpisů, které se této problematiky dotýkají. Ani § 88 ZVP, ani § 200a odst. 1 o.s.ř. nesvěřují Nejvyššímu soudu výslovně kompetenci rozhodovat ve výroku usnesení o platnosti voleb, nýbrž pouze o stížnosti (její důvodnosti, oprávněnosti, opodstatněnosti) proti vydání osvědčení o zvolení, což není totéž. Samozřejmě závěr o důvodnosti stížnosti ve výroku usnesení musí být založen na odůvodnění usnesení, ze kterého plyne podstatné porušení objektivního volebního práva, které mělo vliv na výsledek volby. To ale není totéž;
- v žádném případě se Ústavnímu soudu nepodařilo najít předpis, který by umožňoval Nejvyššímu soudu ověřovat volby senátorů. Přitom podle § 89 ZUS jen napadení rozhodnutí (v jednotném čísle, tedy rozhodnutí jednoho orgánu) ve věci ověření volby senátora, nemá odkladný účinek. Lze sice namítnout, zde § 91 odst. 3 ZUS hovoří o rozhodnutí jiných orgánů (v množném čísle), může však mířit např. na rozhodnutí prezidenta o vyhlášení dodatečných voleb;[15] Proti jakému ověření voleb tedy opravný prostředek směřuje?
- ZVP stanoví, že Nejvyšší soud své „stanovisko" zasílá příslušné komoře Parlamentu. Kdyby šlo o konečné rozhodnutí ve smyslu § 79 ZVP, bylo by logické, že se musí zaslat především prezidentovi;
- podle § 85 odst. 2 ZUS se opravný prostředek podává do 10 dnů od oznámení rozhodnutí podle odstavce 1. Soudní usnesení se ovšem doručují (sub 3.7.6.);
- podle § 200n odst. 3 o.s.ř. jde o rozhodnutí, proti kterému nejsou přípustné opravné prostředky. Opravný prostředek podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR se jím jistě nerozumí, např. Nejvyšší soud volbu neověřuje (viz. výše);

§ 79 ZVP tak oba právní zástupci jednali v rozporu se zájmy svých stran. Pokud by totiž v případě opačného rozhodnutí Ústavní soud jejich stanovisku přisvědčil, mohly tím být jak ČSSD, tak ODS značně poškozeny zejména tím, že by se jejich kandidát vůbec nemusel do 2. kola znovu dostat.

[14] Obdobná úprava řízení o stížnosti v komunálních volbách (§ 59 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a § 2001 o.s.ř.) obdobné ustanovení neobsahuje. Nicméně komentář k těmto ustanovením D. Benešové a kol.: Komentář k zákonu č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích. Moraviapress 1994, s. 51 to z těchto ustanovení dovozuje, ačkoli § 54 tohoto zákona výslovně hovoří o usnesení soudu, že *„stížnost podle § 59 je oprávněná"*. K tomu oprávněně kriticky Livečka, J.: Soudní přezkum ve věcech voleb do zastupitelstev v obcích. Právní praxe, roč. 1995, č. 5, s. 293. Komentářem by se nemělo dohánět to, co bylo zameškáno nebo opomenuto při přípravě zákona.

[15] V žádném zákoně přitom není definice právních účinků ověření či neověření volby výslovně uvedena. Suspensivní účinek usnesení Nejvyššího soudu nepřichází do úvahy, neboť jde o řízení jednostupňové, především však proto, že podle mého názoru (zde plně souhlasím se stanoviskem ODS) nemůže mít účinky spojené s neplatností volby senátora. To závisí až na rozhodnutí Senátu, byť tento jen formálně bere stanovisko Nejvyššího soudu na vědomí.

- ZVP nikde Ústřední volební komisi nezakazuje, aby osvědčení předala hned po obdržení zápisu obvodní volební komise o výsledku voleb podle § 74 ZVP.[16] Rovněž v komunálních volbách jsou stanoveny zkrácené lhůty, přesto krajské soudy rozhodují často v době, kdy již bylo osvědčení předáno a volba zastupitele ověřena.[17]
- Nejvyšší soud nemá nikde výslovně stanovenu kompetenci zakázat Ústřední volební komisi vydat zvolenému kandidátovi osvědčení o zvolení, jak se v daném případě stalo. Nejvyšší soud by měl rozhodovat o tom, zda mělo nebo nemělo být osvědčení vydáno, popř. zda se k vydanému osvědčení nemá přihlédnout;[18]
- usnesení o neplatnosti volby značí neplatnost *ex tunc*, takže mandát vůbec platně nevznikl (též sub 3.2), jak konečně nález správně konstatuje rovněž s poukazem na povahu dodatečných voleb, které se provádějí v případě, kdy mandát vůbec nevznikl (§ 80 ZVP *a contrario*). Proč ale potom ZUS, kterým je Ústavním soud ve svém rozhodování podle čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR jako jediným obyčejným zákonem přednostně vázán, hovoří o tom, že opravný prostředek podává senátor, a nikoli ten, jehož volba byla prohlášena za neplatnou? Bylo by pak korektní vysvětlit, kdo to je senátor, který nemá mandát senátora vzešlý z platných voleb a jaké je jeho právní postavení;
- podle § 85 odst. 2 ZUS se opravný prostředek podává do 10 dnů od oznámení rozhodnutí podle odstavce 1. Soudní usnesení se ovšem doručují (sub 3.7.6.). Pokud by se mělo toto usnesení vztahovat na rozhodnutí (přesněji stanovisko v terminologii ZVP, který je *lex specialis*) Nejvyššího soudu, tak zcela postrádáme povinnost Nejvyššího soudu toto rozhodnutí doručit prezidentu republiky, jak by jinak z povahy takového rozhodnutí plynulo.

Na druhé straně třeba přiznat, že ani ZUS není v této věci zcela bez rozporů.[19] Jestliže hovoří v § 89 o vyloučení odkladného účinku opravného prostředku, vzniká otázka, co tím myslí. Jedním dechem hovoří o tom, že někdo vůbec nebyl platně zvolen, tedy že se nikdy nestal senátorem, a současně jej stále považuje v § 85 odst. 1 písm. a) za senátora. Tím se nabízí řešení problému senátorské imunity podle čl. 27 Ústavy ČR a náhrad ve smyslu zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů.[20]

Podle Ústavního soudu rozhoduje o neplatnosti volby i Nejvyšší soud. Domnívám se, však dvakrát tutéž volbu prohlásit za neplatnou nelze, při druhém rozhodování lze pouze přezkoumat rozhodnutí prvního orgánu. V případě materiální právní moci usnesení Nejvyššího soudu by již nebylo o čem rozhodovat, takže strikně vzato by se již vůbec otázka ověření takového (neexistujícího) mandátu vůbec nedostala na pořad jednání Mandátového a imunitního výboru. Právní konstrukce je však taková, že Nejvyšší soud jako nestranný orgán zaujímá stanovisko, které je jedním z podkladů pro rozhodování o ověření volby (zjištění, zda byl senátor platně zvolen). Rozpaky nad usnesením Nejvyššího soudu konečně plynou i z dalšího postupu Senátu. V daném případě sice jeho Mandátový a imunitní výbor jednal, přijal však tak nejasné a pythické usnesení, ve kterém konstatuje, že mandát ověřit nemohl, protože již předtím o neplatnosti volby rozhodl Nejvyšší soud. To lze vyložit i tak, že se výbor domnívá, že již nemá o čem jednat, ale i tak, že volbu ověřit nemůže, a tudíž je neplatná, protože tak rozhodl již Nejvyšší soud a on jeho rozhodnutí respektuje.[21]

Pokud by tedy nastaly účinky deklaratorního prohlášení volby za neplatnou, ocitl by se takový senátor ve složité pozici. Nabyl by mandátu zvole-

[16] V této souvislosti chci podotknout, že výklad k § 78 o vydávání osvědčení zvoleným kandidátům na senátora, jak je obsažen v Komentáři k zákonu č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu (D. Benešová a kol., Moraviapress 1996, s. 109) má příliš rysů tzv. služebního výkladu. V komunálních volbách je vydání osvědčení běžné a v případě usnesení krajského soudu o tom, že *„stížnost proti vydání osvědčení o zvolení je důvodná (oprávněná)"*, zastupitelstva prostě revokují svá usnesení o ověření volby dotyčného zastupitele.

[17] Tím celá tato úprava ztrácí smysl. Jestliže má zajistit, do zastupitelstev nastoupili pouze bezproblémově zvolení kandidáti, tak se stejně často míjí účinkem, a to za cenu nerespektování ústavních pravidel soudního řízení zakotvených v čl. 38 odst. 2 Listiny (na nález č. 31/1996 Sb. totiž dosud zákonodárce nereagoval) a v čl. 96 Ústavy ČR.

[18] Na rozdíl od právní úpravy do roku 1948 již postrádáme definici osvědčení jako veřejné listiny, která osvědčuje, že kandidát byl zvolen a která mu zajišťuje právo na vstup do sněmovní jednací místnosti a na hlasování v ní (§ 55 zákona č. 123/1920 Sb., obdobně následující volební zákony č. 65/1946 Sb. č. 75/1948 Sb.).

[19] Ještě více nejasností v sobě skrývají ustanovení oddílu čtvrtého ZUS (§ 92 až 95). V SR již v tomto směru získali první zkušenosti. Viz usnesení I. ÚS 9/97 z 5. 2. 1997 ve Zbierke nálezov a uznesení ÚS SR 1997. Košice 1998, s. 474–480 a nález I. ÚS 8/97 z 23. 8. 1998, tamtéž, s. 183–199.

[20] Otázka náhrady škody ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. zde nebyla vznesena, neboť Senát podle zpráv tisku náhrady senátorce Lastovecké doplatil. To základní, v čem ji protiprávní usnesení Nejvyššího soudu poškodilo, to je rovnost jejích šancí v přístupu k obsazování funkcí na první schůzi Senátu nového funkčního období.

[21] Ústavní soud vyšel v nálezu z toho, že Senát přece jen rozhodl.

ním. Rozhodnutím Nejvyššího soudu by se na něj hledělo, jako by nebyl (*ab initio*) zvolen. Poté opačným stanoviskem Senátu by se na něj hledělo, jako by platně zvolen byl a posléze nálezem Ústavního soudu jako by zvolen nebyl (a opačně). Několikrát by vznikla potřeba vyhlásit dodatečné volby, takové rozhodnutí by podle § 91 odst. 3 ZUS pozbylo platnosti atd. Této situaci by se měla nová úprava soudního přezkumu platnosti voleb vyhnout.

3.2. KOMPETENCE SENÁTU OVĚŘOVAT VOLBU SVÝCH ČLENŮ

Ústavní soud však současně rozhodl, že rovněž Senát může rozhodovat o platnosti volby svých členů. Nepřihlédl k názoru ČSSD, že opravný prostředek je třeba odmítnout, neboť směřuje proti právně irelevantnímu usnesení Senátu. Tato možnost nebyla zcela jasná.[22] Přitom právě v tomto bodě je soustředěno jádro celého případu. Zde je třeba upozornit na to, že Ústavní soud konstatoval, že usnesení (stanovisko) Nejvyššího soudu je pro Senát závazné a že Senát navíc zkoumá platnost volby z jiného hlediska, a to čl. 19 odst. 2 Ústavy ČR a § 57 ZVP (podmínky volitelnosti) senátorem. Zde jen mimochodem poznamenávám, že toto stanovisko Ústavního soudu není bez problémů.[23] Jestliže naopak ve věci stanoviska Nejvyššího soudu není opačné usnesení Senátu zcela vyloučeno, v této věci si to již nedovedu představit, protože je k dispozici skutečně a nepochybně závazné rozhodnutí Nejvyššího soudu, popř. i nález Ústavního soudu.

Ověřování voleb je složitý a historicky se po zhruba 300 let vyvíjecí právní institut.[24] Není přitom zcela rozhodující, jak se označuje, ale o co v něm jde a kdo rozhoduje. Výrok takového usnesení tradičně zněl tak, že *„volba se ověřuje"* nebo *„volba (mandát) je neplatná"*,[25] čímž volba ověřena nebyla. Druhá formulace má tu výhodu, že přímo vyjadřuje důsledky ověřovacího aktu. Při formulaci *„volba se neověřuje"* tomu tak není.[26] Pokud by však byla zákonem taková formulace výroku předepsána, nebylo by to jistě na závadu.

Z právního hlediska je v obou závěrech podstatný rozdíl. Zatímco prvá formulace platí *ex nunc*, což je logické, neboť dříve k ověření než okamžikem rozhodnutí dojít nemůže, druhá formulace platí *ex tunc*, takže mandát vůbec nevznikl.[27] Tato tradiční formulace byla bohužel vyložena tak, jako by § 85 odst. 1 písm. a) ZUS předpokládal rozhodnutí Nejvyššího soudu o neplatnosti, ačkoli ve skutečnosti bylo použito obvyklé formulace pro neověření platnosti volby parlamentem.

Od toho je třeba odlišit otázku závaznosti stanoviska Nejvyššího soudu. Ve Velké Británii se rozhodnutí volebního soudu v této věci rovněž neoznačuje jako rozsudek (judgment), nýbrž jako zpráva (report), a přesto se jím Dolní sněmovna cítí vázána. Nicméně konečné slovo náleží jí.[28] Není však vyloučeno, že by Senát mohl dojít k jinému závěru[29] nebo

[22] Ověřování voleb nebo mandátu je spjato s pojmem parlamentarismu stejně neoddělitelně jako poslanecká imunita, svoboda slova na půdě parlamentu (indemnita), autonomie při určování pravidel parlamentního jednání nebo autonomní určování a volba funkcionářů parlamentu.

[23] Vychází z právního stavu, který již neplatí od roku 1995. Nyní je volitelnost podle čl. 19 odst. 2 Ústavy ČR a § 57 ZVP předmětem řízení volebních komisí (od roku 1918 to bylo vyloučeno), a kromě toho rozhodování Nejvyššího soudu. O této otázce by proto již bylo formou *rei iudicatae* rozhodnuto dříve. Viz též nálezy Ústavního soudu č. 103–111 ve Sbírce nálezů a usnesení, sv. 6. Situace zmíněná Ústavním soudem proto může nastat jen tehdy, když volitelnost kandidáta nikdo nenapadl.

[24] Čl. 46 a čl. 113 ústavního zákona o čs. federaci navazovaly na francouzský vzor zkoumání platnosti voleb, kdy se 19. července 1789 usneslo francouzské Národní shromáždění, že plné moci jeho členů, které by někdo zpochybnil, mají být přikázány zvláštnímu verifikačnímu výboru a o usnesení tohoto výboru mělo s konečnou platností rozhodnout Národní shromáždění samotné, nikoli již panovník. Tzv. anglický vzor vychází z toho, že rozhodování o platnosti volby je svěřeno zvláštnímu volebnímu soudu. Z obsáhlé literatury k této otázce srov. zejména klasickou práci Hatschek, J.: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. 1. díl, Berlin und Leipzig 1915, s. 395 n.; Ruzsoly, J.: Institutionengeschichte der parlamentarischen Wahlprüfung in Europa. Der Staat, roč. 1982, s. 203 n.

[25] Obdobný postup měl být zachován pro Federální shromáždění. Srov. Mikule, V.: Volby do Federálního shromáždění. Praha 1992, s. 61.

[26] Takovou formulaci v souladu s § 8 odst 1 č. 2 zákona č. 125/1920 Sb. používal prvorepublikový Volební soud. Taková usnesení ovšem byla zcela výjimečná – srov. např. Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu (dále jen *„Koschin"*). V. díl, Praha 1934, č. 242.

[27] Pokud však k ověření došlo a později bylo na základě nově zjištěných skutečností takové usnesení o ověření revokováno, účinky ověření trvají, takže rozhodnutí přijatá za účasti ne-poslance, ne-senátora nebo ne-zastupitele platí dál.

[28] Blíže např. May, E.: Parliamentary Practice. 19. vyd., London 1976, s. 33; Wade, E.C.S., Bradley, A.W., Ewing, K.D.: Constitutional and Administrative Law. 11. vyd., London 1993, s. 175n.; Rawlings, H.F.: Law and Electoral Process. London 1988, s. 221. S ohledem na charakter této aktuality se zahraničními vzory naší volební úpravy (Polsko, Velká Británie) nemohu zabývat. ZUS je naopak zřetelně inspirován právní úpravou čl. 41 Základního zákona SRN, kde ověřování nadále zůstává v rukou Bundestagu a přezkum provádí Spolkový ústavní soud. Smícháním dvou různých systémů a úprav z dob platnosti různých ústav proto vznikla taková složitá a nejasná úprava.

[29] Hlavním důvodem zavedení volebního soudnictví bylo právě odstranit přepjatý stranický vliv na ověřování voleb. Konečně

by Nejvyšší soud vůbec ve věci nerozhodoval a neplatnost voleb by konstatoval přímo Senát. Právě o to v tomto ustanovení jde. Proto též již není podle § 88 ZUS vedlejším účastníkem řízení ten, kdo měl úspěch v řízení před Nejvyšším soudem (jinak Ústavní soud – sub 3.7.2.). Prostě celý tento oddíl (převážně) směřuje k řízení ve věci usnesení Senátu o ověření voleb. To dokazuje jednoznačně i znění důvodové zprávy k ZUS, zřetelně inspirované dosavadním právním stavem (čl. 47 a čl. 113 úst. zákona o čs. federaci) a § 48 Zákona o Spolkovém ústavním soudu.[30]

Pokud by měl ověřovat volbu (tj. rozhodovat o její platnosti) někdo jiný než sám Parlament, musela by to Ústava ČR výslovně uvést. Nic takového se nestalo. Ústava ČR v čl. 87 odst. 1 písm. e) nadále s ověřováním voleb počítá. Protože však výslovně neříká, komu je svěřuje,[31] je nasnadě závěr, že to musí být samotná sněmovna. Oproti předešlému právnímu stavu však již nejde o součást parlamentní autonomie, nýbrž konečné slovo v souladu s podmínkami právního státu náleží až Ústavnímu soudu. Tento závěr pak možno opřít nejen o formulace § 85 a § 89 ZUS a jeho důvodovou zprávu,[32] nýbrž i o § 45 odst. 1 písm. a) JŘPS.

Jinak řečeno. Vůbec nepopírám, že by nebylo možné, aby o platnosti voleb rozhodoval Nejvyšší soud. Konečně, jak jsem se již zmínil, obdobná situace existuje ve Velké Británii. Snažím se však uvést argumenty, které dokazují, že tomu tak *de lege lata,* ani *de constitutione lata* není.

De lege ferenda je nepochybně jeden z prvních dvou kontrolních článků nadbytečný. Bez větších zásahů do Ústavy ČR by proto bylo vhodnější svěřit rozhodování o platnosti volby (nikoli o vydání osvědčení o zvolení) Nejvyššímu soudu, když volební právo je nepochybně rovněž základním právem a jako takové podle čl. 4 Ústavy ČR nemůže být vyňato z kompetence soudů. Senát v praxi prokázal, že bude stanovisko Nejvyššího soudu respektovat, i kdyby vzbuzovalo značný odpor, takže jako kontrolní instance má význam jen pro volby nenapadené stížností. Ústavní soud by poté přezkoumával rozhodnutí (ne stanoviska či tzv. dobrá zdání) Nejvyššího soudu obdobně jako v případě politických stran podle čl. 87 odst. 1 písm. j) ZUS, popř. by byl z této oblasti zcela vyřazen. To by však znamenalo změnit Ústavu ČR, neboť jinak by zůstala otevřena obecná cesta ústavní stížnosti.

Nebo je možno jako v SRN zachovat mnohasetletou parlamentní tradici[33] a zůstat pouze při ověřování voleb sněmovnami Parlamentu. Proti jejich usnesením by bylo opět možno podat opravný prostředek, tentokrát po vzoru ochrany prezidenta republiky (čl. 87 odst. 1 písm. h/ Ústavy ČR). Myšlenka dělby moci ovšem hovoří spíše pro to, aby soudní funkce byly pokud možno svěřovány orgánům soudního typu.

Konečně jako třetí možnost přichází do úvahy vrátit se k speciálnímu volebnímu soudnictví, které rovněž v řadě zemí funguje a které u nás již fungovalo v letech 1920 až 1938. Otázku platnosti voleb řešil Volební soud a po jeho zrušení v roce 1946[34] přešlo toto oprávnění zpět na Ústavodárné Národní shromáždění[35]. Následně tato kompetence přešla na předsednictvo Národního shromáždění, které mělo posuzovat stížnosti na volby (§ 53 zákona

historických případů, kdy kandidát opozice prostě většinou nebyl do parlamentu vpuštěn, je řada, a nejen z minulého století. Podrobně a obsáhle Charnay, J.P.: Le contrôle de la régularité des élections parlamentaires. Paris 1964, dále Patrzałek, A.: Systemy weryfikacji wyborów parlamentarnych w Europie zachodniej. Acta uniwersitatis wratislaviensis Prawo CLXIX, Wrocław 1989, s. 3–25.

[30] V tak zásadní věci by bylo i ze strany Ústavního soudu jistě korektní zaujmout stanovisko, proč si myslí, že se důvodová zpráva mýlí.

[31] Čl. 20 Ústavy ČR hovoří ne o soudním přezkumu voleb, nýbrž o tom, že takový přezkum existuje a že jeho *„rozsah"* určí zákon. Není v něm proto automaticky zahrnuto soudní ověřování voleb. Srov. názorně § 19 Ústavní listiny z roku 1920 ve spojení § 8 odst. 1 č. 2 zákona č. 125/1920 Sb., o Volebním soudě. Volební soud přitom rozhodoval o ověřování platnosti voleb ex offo, přičemž v rámci obnovy řízení mohl své usnesení změnit, pokud vyšlo najevo, že údaje, o které se opíral, nebyly v souladu se zásadou materiální pravdy. Názorně viz jeho nálezy Koschin č. 119, 120, 243.

[32] Samozřejmě, že ta není závazným textem jako ustanovení zákona.

[33] Osvědčení nikdy neřešilo otázku volitelnosti, nýbrž jen to, že kandidát byl ve volbách zvolen potřebným počtem hlasů nebo že je náhradníkem, která má nastoupit za poslance, kterému mandát zanikl. Šlo o osvědčovací akt, který platil tak dlouho, než byly vyvráceny skutečnosti, na kterých byl založen. Viz výše (pozn. č. 30) uvedená usnesení Koschin č. 119, 120 a 243. Náš termín osvědčení vznikl z termínu *„verification des pouvoirs"*, což byly plné moci, které dávaly kdysi v dobách imperativních mandátů voliči svým zástupcům. Tak jako si soud ověřuje plné moci zástupců stran, tak si to ověřoval panovník na sněmu nebo Generálních stavech, později sněm či parlament sám. Konečně spor o ověření vedl v roce 1789 ke vzniku Národního shromáždění (zástupci prvého a druhého stavu odmítli společné ověření se třetím stavem, ten se proto oddělil, ověřil a prohlásil se Národním shromážděním). Blíže např. Ruzsoly, J.: Zur Institutionsgeschichte der parlamentarischen Wahlprüfung in Europa. Der Staat, roč. 1982, č. 2.

[34] Ustanovením § 13 ústavního zákona č. 65/1946 Sb.

[35] To rozhodovalo podle § 39 zákona č. 67/1946 Sb., o volbách do Ústavodárného Národního shromáždění dvoutřetinovou většinou (!). Tím měla být chráněna menšina před neblahými starými partajními praktikami.

č. 75/1948 Sb.) a ověřovat volby mělo poté Národní shromáždění jako celek. Pozdější ústavní předpisy, volební zákony a jednací řády znaly již jen ověřování voleb Národním shromážděním, sněmovnami Federálního shromáždění nebo národními radami. Volební stížnosti se do našeho zákonodárství vrátily až zákonem č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.[36] Ústava ČR v tomto směru pouze opustila koncepci autonomie sněmoven rozhodovat s konečnou platností o platnosti voleb. Ověřování voleb však v podobě jakési institucionální záruky zachovala (čl. 87 odst. 1 písm. e/), aniž výslovně uvedla, kdo je provádí.

Závěrem bych chtěl poznamenat, že v daném případě ovšem odlišné stanovisko Ústavního soudu nemohlo mít na správnost jeho rozhodnutí žádný vliv, neboť Senát a jeho Mandátový a imunitní výbor ve věci v souladu s právní úpravou jednak rozhodly (zřejmě – viz pochybnosti výše[37]), což jim ukládá jednací řád Senátu, jednak rozhodly stejně jako Nejvyšší soud. *Ratio decidendi* proto v případě nálezu Ústavního soudu spočívalo v posouzení opodstatněnosti opravného prostředku z hlediska vlastního porušení objektivního volebního práva, konkrétně způsobu vedení volební kampaně.

3.3. POVAHA ROZHODOVÁNÍ VE VOLEBNÍCH VĚCECH

Volební soudnictví má řadu zvláštností, které nález Ústavního soudu vyjadřuje. Volební soudnictví chrání především objektivní volební právo, tj. zájem na řádném průběhu voleb. Nejde tedy o otázku zavinění, příčinné souvislosti, nýbrž o fakt nesouladu průběhu a výsledku voleb s právním předpisem. Při ověřování jde o zjištění, zda je složení sněmovny v souladu s vůlí voličů, jde o platnost voleb (§ 45 odst. 1 písm. a/ JŘPS), nikoli pouze o porušení subjektivního volebního práva. Je proto podstatný rozdíl mezi řízením o ústavní stížnosti a řízení o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení. Proto je zcela logické, že § 85 odst. 1 písm. b) ZUS jako *lex specialis* přiznává stížní legitimaci tomu, kdo uspěl s volební stížností u Nejvyššího soudu, avšak Senát jeho stanovisko nerespektoval.

Význam nálezu Ústavního soudu spočívá rovněž v tom, že byla tato zvláštnost přezkumu a ověřování voleb uznána, i když Ústavní soud zdůraznil (sub 3.4.), že porušení subjektivních práv v této souvislosti nelze nechat bez povšimnutí. Je však třeba neustále zdůrazňovat, že by nemělo jít o pokračování volebního boje jinými prostředky. Rozhodování o zvolení musí zůstat v rukou voličů, nikoli týmů advokátů.

3.4. VZTAH SVOBODY PROJEVU A PRÁVA NA INFORMACI (ČL. 17 LISTINY) A PRAVIDEL PRO VOLEBNÍ KAMPAŇ (§ 16 ZVP)

Největší pozornost veřejnosti a sdělovacích prostředků nepochybně vzbudilo vlastní posouzení toho, kam až lze zajít v době moratoria na volební agitaci podle § 16 odst. 5 ZVP, a toho, co znamená čestně a poctivě vedená volební kampaň podle § 16 odst. 2 ZVP. Pokud by se nepodařilo najít určité kriterium, mohlo být východiskem pouze odstranění zákazu vedení volební kampaně v době 48 hodin před zahájením hlasování. Ústavnímu soudu se zde podařilo najít určité uspokojivé řešení.

Ústavní soud vyšel z toho, že není rozhodující, zda volební předpisy byly porušeny objektivně nebo subjektivně, nýbrž jakým způsobem a jak intenzivně. Zde došel k závěru, že námitky ČSSD sice mají určitý podklad, nicméně k porušení volebního zákona nedošlo v takové intenzitě, aby to zpochybnilo celkové výsledky voleb. Způsob, jakým potom Ústavní soud rozebral jednotlivé články a zpravodajství ČT „Jihomoravský večerník" může v dalším sloužit jako určité vodítko.

Ústavní soud se přitom nedal zmást těsným rozdílem 263 hlasů mezi kandidáty, kterým argumentovala ČSSD, a ztotožnil se s názorem ODS. Ta poukázala na to, že oproti 1. kolu získala D. Lastovecká pouze 2,54% hlasů navíc, zatímco V. Božek za ČSSD o 37.08% více. Došel tak k závěru, že napadené články, ani televizní šot výsledek D. Lastovecké neovlivnily. Tím si odpověděl na otázku podstatnou pro souzenou věc, tj. zda byl porušen volební zákon a zda intenzita porušení byla taková, že by mohla vést k neplatnosti volby.

Toto své zadání ale současně Ústavní soud překročil, když zdůraznil, že bez ohledu na to, že v daném řízení jde o otázky objektivního volebního práva, je třeba v jeho rámci reflektovat i ochranu základních práv fyzických a právnických osob. Tato pasáž nálezu se může ovšem jevit jako vybočující z jinak jednotné linie argumentace nálezu a jdoucí již za rámec toho, co mělo být rozhodnuto. Řízení podle § 85n. ZUS je meritorním soudním nalézáním práva v plném rozsahu (tzv. full jurisdiction), tak-

[36] Blíže k historii vzniku viz Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 231–236.

[37] Ústavní soud se formulací těchto usnesení nemusel zabývat, neboť podle § 91 odst. 3 ZUS pozbývají bez další platnosti *ex lege* všechna rozhodování, která odporují jeho nálezu. Nejde o rozhodování s povahou kasace.

že vynětí této otázky se jeví nadbytečné.[38] Protože z § 78 vyplývá, že možnost přerušení řízení z důvodu posouzení ústavnosti aplikovaného zákona je i pro senát Ústavního soudu omezeno jen na řízení o ústavní stížnosti, je však tato pasáž důležitá obecně jako *obiter dictum* Ústavního soudu pro příští úpravu otázek volební kampaně. V tomto směru je tato pasáž jistě zajímavá. Zde jako by soud vyšel vstříc zájmu sdělovacích prostředků, které chtěly mít jasno, kam až mohou v rámci informování o příští volební kampani. Bezprostřední význam v této závěrečné pasáži má však stanovisko Ústavního soudu ke změnám judikatury soudů (sub 3.6.).

3.5. MOŽNOST ZRUŠENÍ VÝSLEDKU VOLEB Z DŮVODU PORUŠENÍ PRAVIDEL VEDENÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ S OHLEDEM NA JEJÍ DEFINICI

Významný je rovněž závěr Ústavního soudu, podle kterého lze platnost volby zrušit na základě porušení § 16 ZVP o vedení volební kampaně, a nikoli jak tvrdila ODS v opravném prostředku, pouze z důvodu ověřování věku, občanství atd. Tato stránka případu vůbec vzbudila největší pozornost, pomineme-li bulvární zkoumání příbuzenských vazeb D. Lastovecké, kde takové spekulace svědčily o naprosté neznalosti pravidel činnosti a organizace Ústavního soudu.

Sdělovací prostředky tak mohou informovat o kandidátech i v době volební kampaně. Nesmí jít však o cílenou kampaň pro zvolení kandidáta. Ústavní soud se zde opřel o definici zakázané volební kampaně pro dobu moratoria § 16 odst. 5 ZVP, jak ji formuloval Nejvyšší soud v usnesení ze dne 7. 7. 1998, sp. zn. 11 Zp 22/98: *„aktivní cílené propagační činnosti samotného kandidáta na poslance (politické strany, koalice), sledující ovlivnění voličů, popř. provádění takové činnosti na jejich pokyn, žádost, s jejich souhlasem nebo s jejich vědomím, a to v době 48 hodin před zahájením voleb“*.[39]

3.6. POŽADAVKY NA KONSTANTNOST SOUDNÍ JUDIKATURY A SOUČASNĚ DŮRAZ NA INDIVIDUÁLNÍ POSOUZENÍ KAŽDÉHO PŘÍPADU

Výše uvedená definice ovšem zase tolik věcí neřeší. V této souvislosti v návaznosti na povahu rozhodování v těchto věcech (sub 3.5.) Ústavní soud poukázal na několik významných okolností, které považuji za důležité zdůraznit. Rozhodování v každé volební věci je věcí individuálního posouzení zvláštních okolností případu. Není pochyb, že tento přístup v sobě skrývá nebezpečí svévole a pochybení. To nepochybně cítil i Ústavní soud, neboť současně v nálezu zdůrazňuje požadavek na konstantnost judikatury soudů. Soudy proto musejí rozhodovat konstantně. Judikatura soudů zejména v takových individuálně posuzovaných věcech musí být předvídatelná, náhlá změna může znamenat porušení čl. 1 Ústavy ČR, jak namítala ODS v opravném prostředku. Jestliže Nejvyšší soud jinak rozhodl v červenci 1998 a nyní po pěti měsících znatelně právní názor v obdobném případě změnil, jde o vybočení, které je postižitelné. ODS takové rozhodnutí nemohla předvídat a Ústavní soud se s jejím názorem ztotožnil.

3.7. VÝKLAD PROCESNÍCH USTANOVENÍ § 85 AŽ 91 ZUS

Nález přinesl celou řadu zajímavých aspektů. Zmínil bych se alespoň o některých z nich.

3.7.1. S opravným prostředkem podle § 85 ZUS nemůže navrhovatel spojit návrh na přezkoumání ústavnosti zákona

Jde o podstatný závěr, který má význam pro možnou příští úpravu. Opravný prostředek proti rozhodnutí o ověření volby sice zahrnuje jakékoli porušení objektivního volebního práva, nevylučuje však, že půjde i o porušení volebního práva v subjektivním smyslu jako ústavně zaručeného základního práva. Pak je člen Parlamentu po mém soudu zbytečně připraven o možnost podat akcesorický návrh na zrušení neústavního ustanovení, na jehož základě bylo do jeho základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny zasaženo (obdoba ustanovení § 74 ZUS).

3.7.2. Postavení vedlejšího účastníka Ústavní soud přiznal ČSSD nad rámec § 88 ZUS

Bez zajímavosti není otázka vymezení účastníků a vedlejších účastníků řízení. Ústavní soud sice

[38] Proto na ni jen poukazuji. Kromě toho Ústavním soudem vybrané příklady rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva neměly s projednávanou věcí mnoho společného. Především rozsudek Bowmanová v. Velká Británie – viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, roč. 1998, č. 1, s. 9–13, je věnován ochraně toho, kdo mimo kandidáty zasáhl do volební kampaně a sám byl postižen. V našem případě sice bylo podán podle zpráv z tisku Nejvyššímu státnímu zastupitelství podnět pro podezření z maření přípravy a průběhu voleb, ale to již není věc, kterou projednával Ústavní soud.

[39] Blíže k této problematice obecně a z hlediska vztahu k čl. 15 a čl. 17 Listiny a k jinému pojmu volební agitace Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 195–205.

v úvodu nálezu konstatuje, že jde o specifické řízení podle oddílu třetího druhé hlavy ZUS a že pro ně platí obecná ustanovení jen subsidiárně. Jaká byla praxe. V řízení rovněž vystupovala ČSSD, ačkoli jí § 88 ZUS vůbec postavení účastníka nebo vedlejšího účastníka nepřiznal. Ústavní soud tak mohl postupovat jedině podle § 76 odst. 2 ZUS, které se však týká ústavní stížnosti, jejíž úprava je pro řízení o tomto opravném prostředku nepoužitelná (sub 3.7.1.). Ustanovení § 28 odst. 3 ZUS použít nebylo možno, neboť úprava v § 88 je zcela jasná. Zřejmě tento sporný postup souvisí s posouzením povahy usnesení Nejvyššího soudu (sub 3.1.), který rovněž neměl být účastníkem řízení. Pochopitelně, jestliže Ústavní soud uznal, že jeho stanovisko (?!) může být předmětem řízení před Ústavním soudem, bylo logické, že mu toto postavení přiznal. *De lege ferenda* je ovšem třeba konstatovat, že účast ČSSD se na řízení projevila spíše pozitivně a její přiznání v budoucnu by mohlo být výslovně upraveno.

3.7.3. Povaha osvědčení podle § 91 ZUS

Ústavní soud vydal účastníkům a vedlejšímu účastníkovi osvědčení o tom, co obsahuje výrok nálezu. Tím bylo vyjasněno, že nejde o náhradu za vydání osvědčení o zvolení ve smyslu ZVP. S tím je třeba souhlasit, ovšem stále zůstává problém toho, že Ústavní soud mlčky přešel výrok usnesení Nejvyššího soudu, ve kterém bylo zabráněno vydat D. Lastovecké osvědčení o zvolení.

3.7.4. Řízení o opravném prostředku podle § 85 až 91 ZUS není obdobou řízení o ústavní stížnosti

Ústavní soud v úvodu odůvodnění tuto zásadu výslovně a podrobně odůvodnil. Jedná se sice o samozřejmou věc, nicméně s ohledem na to, že šlo o první řízení tohoto druhu, byl tento jinak nadbytečný postup na místě. Ústavní soud v závěru svého nálezu ovšem postupoval prakticky, jako by šlo o řízení o ústavní stížnosti (sub 3.4.).

3.7.5. Nejvyšší soud rozhoduje o stížnosti proti osvědčení o zvolení ve sporném řízení

Tato otázka překračuje hranice tohoto příspěvku. Je však nesmírně aktuální a obecné soudy na tento problém pravidelně narážejí. Protože Ústavní soud toto stanovisko mlčky přešel, měl zřejmě vysvětlit, proč v plenárním nálezu č. 31/1996 Sb. zaujal spolu s Poslaneckou sněmovnou stanovisko jiné a uznal, že v případě obdobného ustanovení § 2001 o.s.ř. se jedná o řízení nesporné.[40]

3.7.6. Lhůta pro podání opravného prostředku

V praxi vznikly s ohledem na nejasný výklad toho, proti čemu vlastně opravný prostředek směřuje, pochybnosti o lhůtě pro podání opravného prostředku. Protože převážná část praxe stála v důsledku chybně formulovaného výroku usnesení Nejvyššího soudu na stanovisku, že je třeba opravný prostředek podat do 10 dnů od jeho oznámení (?)[41] D. Lastovecké nebo ODS, Ústavní soud svým nálezem vnesl jasno v tom směru, že lhůta 10 dnů plyne od oznámení rozhodnutí Senátu. Z nálezu to ovšem plyne pouze nepřímo, neboť Senát rozhodl ještě ve lhůtě 10 dnů od usnesení Nejvyššího soudu.

3.7.7. Rozsah, ve kterém se reparuje porušení volebních předpisů, nebyl stanoven

V nálezu nedostal Ústavní soud příležitost rozhodnout, odkdy se volby opakují. Jak jsem již poznamenal, oba právní zástupci argumentovali tak, že volby se opakují od začátku, tj. od vyhlášení. Výslovně to z § 79 neplyne. V obdobném případě komunálních voleb se volby opakují pouze od stádia, ve kterém došlo k porušení volebního zákonodárství.[42] Jde o věc, která se rozumí již z povahy věci. Rovněž Ústavní soud občas argumentuje principem minimalizace zásahu. V této věci tedy jasno nebylo zjednáno, ovšem bez viny Ústavního soudu.

[40] Jen bych poznamenal, že se projevil názorně rozdíl v posuzování této otázky mezi trestním senátem Nejvyššího soudu, který vyšel z představy řízení nesporného, zatímco civilní soudy věc posuzují zpravidla jako záležitost svou povahou nikoli kontradiktorní. V roce 1990 byla tato otázka „přiměřeně" řešena podle pravidel dnešního správního soudnictví. Pak převážil názor o specifičnosti takového řízení a věc byla přesunuta mezi zvláštní ustanovení třetí části o.s.ř.

[41] I to ukazuje, že se nemíní usnesení Nejvyššího soudu, neboť ta se účastníkům doručují, nikoli oznamují. To je formulace vhodná pro výsledek jednání parlamentního orgánu.

[42] S tím nepřímo souhlasil Ústavní soud v případě nálezu I. ÚS 508/98 z 26. 1. 1999 v případě obce Dubeč. Zmíněný Komentář k ZVP (D. Benešová a kol.) zde stojí na stanovisku, že je nutno volby zopakovat celé. Jako argument mu slouží výraz *„dodatečné volby"*, ze kterého plyne nutnost opakování, kdežto z výrazu *„ministr vnitra učiní opatření k tomu, aby byly volby dodatečně provedeny"* usuzuje, že se opakovat celé volby nemusí. V čem je rozdíl mezi dodatečnými volbami a volbami dodatečně provedenými ovšem Komentář nic bližšího neprozrazuje. O tom, že by tím došlo k výraznému zásahu do práv obou kandidátů z 2. kola již byla učiněna zmínka.

4. Závěrem

Jak jsem již předeslal, v této aktualitě nejde o studii celého případu. Rád bych však jako témata pro další diskusi, která se v tomto směru nepochybně povede, uvedl několik námětů, které považuji za důležité. Současně zdůrazňuji jejich diskusní povahu. Argumentovat v systému pravidel, která si navzájem odporují a jejichž vzájemný vztah není zcela jasný (lex specialis, lex posterior), je přirozeně krajně obtížné. Nejde tedy o definitivní stanovisko, které by si vyžádalo více času a obsáhlejší zpracování. Kromě toho se domnívám, že výhodnější než hledání východiska z této složité situace by bylo její nové a jasné řešení, které by postup zkoumání platnosti voleb zjednodušilo a urychlilo. Ústavní soud do této problematiky vnesl hodně světla, hlavní slovo by však měl mít zákonodárce. Z toho důvodu i řada závěrů této poznámky zůstává diskusní.

Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda

Vojtěch Šimíček

Smyslem tohoto příspěvku není zabývat se takovými zásadními otázkami, jako je samotná změna volebního systému ve volbách do Poslanecké sněmovny, popř. Senátu, Parlamentu České republiky. Cíl tohoto článku je daleko „přízemnější": na základě stávajícího textu volebního zákona[1] a s přihlédnutím k jeho praktickému naplňování jej podrobit kritickému zkoumání a pokud možno zformulovat návrhy na úpravu de lege ferenda, neboť podle našeho názoru lze celou řadu stávajících nedostatků odstranit i v rámci stávajícího volebního zákona, a nikoliv toliko vskutku tak zásadními změnami, jako je změna volebního systému. V následujícím textu se však nebudeme věnovat nutným změnám pouze ryze technického a zpřesňujícího rázu, jako je např. úprava volebních seznamů nebo postavení volebních zmocněnců, ale problémům spíše koncepčního rázu. V některých případech (především v otázce nanejvýš sporné úpravy přidělování mandátů v rámci druhého skrutinia) dále zastáváme názor, že vhodné úpravy není nutno provádět výlučně formou legislativní úpravy, nýbrž i změnami v rámci vnitrostranických předpisů. Konečně je nutné zdůraznit, že ne všechny „nedostatky", jimiž se zabýváme, musí být za nedostatky považovány obecně a jsme si vědomi našeho značně subjektivního pohledu.

Vycházíme rovněž z obecného pravidla, že většinu dílčích nedostatků jakéhokoliv právního předpisu zpravidla lze překlenout vhodnou interpretací a následnou aplikací, neboť výklad právních norem odráží kontinuální vývoj společenských vztahů, zatímco právní předpisy se mění derogací, tj. diskontinuitně. Nicméně platí, že pokud interpretace příslušnou právní normu nejen dotváří, nýbrž do určité míry dokonce přetváří, musí konečné řešení přinést legislativa novelizací příslušných ustanovení.[2]

Před rozborem jednotlivých částí volebního zákona je nutno zdůraznit, že pořadí zkoumaných problémů nepředznamenává jejich větší či naopak menší význam, který jim přikládáme, neboť jejich významnost je pojem značně subjektivní a relativní. Jejich pořadím jsme se proto nesnažili o zdůraznění jejich významu, nýbrž spíše o jejich *souslednost z hlediska průběhu volebního procesu.*

1. Absence úpravy „předvolebního dění"

Za určitý (zdánlivý) nedostatek stávajícího volebního zákona můžeme označit skutečnost, že upravuje volební proces prakticky až od momentu, kdy je podána kandidátní listina (přihláška kandidáta k registraci) a nijak nereglementuje předchozí proces sestavování kandidátek, probíhající v rámci jednotlivých politických stran.[3] Přitom právě rozhodování v rámci politických stran rozhoduje o celkovém

[1] Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých zákonů, dále jen „volební zákon".

[2] Srov. V. Knapp a kol., *Tvorba práva a její současné problémy*, Linde, Praha, 1998, str. 27.

[3] K tomu blíže viz V. Šimíček, *Navrhování kandidátů politickými stranami*, Politologický časopis č. 4/1995, str. 305–321.

výsledku voleb. O rozdělení mandátů mezi politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny totiž sice rozhodují voliči, o tom, který z kandidátů však bude zvolen, se takřka pravidelně rozhoduje toliko v rámci samotných stran (srov. bod 11). Z uvedeného vyplývá, že o počtu mandátů pro jednotlivé strany rozhodují všichni voliči, kteří využijí svého aktivního volebního práva, nicméně pouze mizivé procento z nich (3–5%) může reálně ovlivnit, kdo konkrétně bude zvolen.

Jako inspirace nám proto může sloužit právní úprava v některých srovnatelných zahraničních zemích[4], která reguluje některé obecné otázky zásadního rázu: např. jaký typ orgánu může o navrhování kandidátů rozhodovat, jakou formou a v jakých rámcových termínech atd..

Význam toho, aby předvolební proces ve stranách byl upraven nejen jejich stanovami, nýbrž i zákonem, spatřujeme zejména ve dvou směrech. V první řadě se jedná o krok, jenž by do určité míry směřoval proti politickému extrémismu, který se zpravidla vyznačuje také výrazně nižším stupněm vnitrostranické demokracie.[5] Za druhé tím, že by (státní) právní řád stanovil určitá pravidla, by byl vytvořen i základní předpoklad pro to, aby jejich porušení mohlo být státem sankcionováno. V praxi by to znamenalo, že by volební zákon mohl jako jeden z důvodů případné volební stížnosti – výslovně, tzn. legislativní změnou či pouze interpretací, tj. v rámci stávajícího textu zákona – chápat i porušení pravidel sestavování kandidátních listin, což by ve svém důsledku a v konkrétním případě (tj. zejména při určitém stupni intenzity) mohlo vést až ke zneplatnění voleb.

Jako příklad toho, že k takové situaci by v praxi skutečně mohlo dojít, uvádíme (zatím) precedenční rozhodnutí hamburgského Ústavního soudu ze dne 4. 5. 1993, jímž byly zneplatněny zemské volby v této spolkové zemi, a to z toho důvodu, že v roce 1991, v rámci procesu navrhování kandidátů uvnitř politické strany CDU, došlo k těžkým porušením demokratických principů volebního práva. Přitom Ústavní soud nevycházel ani tak z porušení zákonných předpisů jako především ze „skutečného průběhu voleb" v rámci členského shromáždění, kde došlo k závažnému porušení zásady vnitrostranické demokracie a obecných principů volebního práva.[6]

V každém případě by však již pouhá potenciální možnost této sankce, tj. zneplatnění voleb, měla vést k větší pozornosti a k větší demokratičnosti procesu navrhování kandidátů uvnitř politických stran.

2. Volby v zahraničí

Problematika umožnění státním občanům České republiky hlasovat v zahraničí je jednou z věcí, kte-

[4] Srov. např. ustanovení § 21 volebního zákona SRN (Bundeswahlgesetz, BGBl. I S. 1288 v platném znění):

1) Kandidátem strany na krajské kandidátce se může stát pouze ten, kdo je zvolen shromážděním členů k volbě krajské kandidátky nebo obecným shromážděním zástupců. Shromáždění členů k volbě krajských kandidátů je shromážděním členů strany, kteří jsou v okamžiku shromáždění oprávněni k volbám do Spolkového sněmu ve volebním kraji. Zvláštním shromážděním členů je shromáždění zástupců, zvolených ze středu takovéhoto shromáždění členů. Obecné shromáždění zástupců je shromáždění, ustavené příslušným shromážděním členů z jeho středu obecně podle stanov strany pro nadcházející volby.

....

3) Kandidáti a zástupci pro shromáždění zástupců jsou voleni tajným hlasováním. Volby se nesmějí konat dříve než 32 měsíců, pro shromáždění zástupců dříve než 23 měsíců od počátku volebního období Spolkového sněmu; toto neplatí, pokud je volební období ukončeno předčasně.

4) Předsednictvo zemské organizace nebo, pokud zemská organizace neexistuje, předsednictva nejblíže nižších územních organizací, v jejichž oblasti se nachází volební kraj, nebo jiný orgán, určený stanovami strany, mohou proti rozhodnutí shromáždění členů nebo zástupců vznést námitku. Na základě této námitky se hlasování opakuje. Jeho výsledek je konečný.

5) Bližší o volbě zástupců pro shromáždění zástupců, o svolávání a usnášeníschopnosti shromáždění členů nebo zástupců stejně jako o procesu volby kandidátů upravují strany svými stanovami.

6) Jedno vyhotovení s údaji o volbě kandidátů, o místě a čase shromáždění, formě pozvání, počtu členů a výsledku hlasování se odevzdává s krajskou kandidátní listinou. Předsedající shromáždění a dva shromážděním určení jeho účastníci musejí vůči krajskému volebnímu zmocněnci přísahou garantovat, že volba kandidátů proběhla tajným hlasováním. Krajský volební zmocněnec je příslušný k přijetí takového zajištění přísahy, je považován za orgán ve smyslu § 156 trestního zákoníku.

[5] K tomu srov. P. Fiala (ed.), *Politický extrémismus v České republice*, CDK, Brno, 1998.

[6] K tomu podrobně viz např. J. Ipsen, *Kandidatenaufstellung, innerparteiliche Demokratie und Wahlprüfungsrecht. Anmerkung zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1993 – HVerfG 3/93*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/1994, str. 235–240, U. Feist/J. Hoffmann, *Die Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19. September 1993: Rundumangriff auf die Etablierten*, tamtéž, str. 217–235, Ch. Koenig, *Mandatsrelevanz und Sanktionen im verfassungsgerichtlichen Wahlbeschwerdeverfahren*, tamtéž, str. 241–253.

ré se stále více začínají v laické i odborné veřejnosti prosazovat a je velmi pravděpodobné, že v blízké budoucnosti bude volební zákon novelizován takovým způsobem, aby našim státním občanům pobývajícím v zahraničí realizaci aktivního volebního práva ve volbách do Parlamentu umožnil.[7]

V zemích, které možnost volby v zahraničí znají, existují v zásadě dvě základní možnosti její realizace: hlasováním na zastupitelských úřadech (konzulátech) v zahraničí nebo hlasováním korespondenční formou. Oba tyto způsoby mají některé výhody a nevýhody.

Hlasování na zastupitelských úřadech je z ústavně právního pohledu „čisté", tj. nelze proti němu mít zásadnější námitky. Z praktického hlediska však není optimální, neboť volič je nucen osobně se dostavit do sídla zastupitelského (konzulárního) úřadu, což v některých případech může znamenat překonávání značných vzdáleností. Dále je problematické z toho důvodu, že dosažené volební výsledky je nutno přenést do České republiky a nějakým způsobem zapracovat do výsledků celkových. Optimální – z pohledu voliče – by zřejmě bylo, kdyby hlas každého voliče mohl být zanesen v rámci jednotlivých volebních území podle určitých (subsidiárních) kritérií: např. nejdříve podle trvalého bydliště v České republice (pokud existuje), poté podle místa posledního trvalého bydliště v České republice (pokud vůbec bylo) a konečně podle počtu voličů v jednotlivých krajích (obvodech). Tato varianta by však byla mimořádně organizačně a také finančně náročná a proto předložený návrh novelizace volebního zákona počítal s jinou úpravou, tj. s tím, že v případě senátních voleb by byly jednotlivé kontinenty přiřazeny k některým volebním obvodům[8] a v případě voleb do Poslanecké sněmovny se všechny „zahraniční" hlasy měly započítat do volebního kraje Praha. Tato úprava je sice podstatně jednodušší a levnější, nicméně prolamuje princip, že každý volič by měl zásadně volit tam, kde má trvalý pobyt.[9]

Hlasování korespondenční formou by sice bylo pro voliče jednodušší a možná i (v závislosti na konkrétní právní úpravě) finančně poněkud příznivější, nicméně ústavně právně poněkud problematické a muselo by být pečlivě upraveno, aby nemohlo dojít ke zneužití. Mezi základní ústavní principy volebního práva totiž v České republice patří i princip přímosti a tajnosti hlasování. Právě z tohoto pohledu je sporné, zda hlasování dopisem nemůže představovat závažný zásah do těchto principů. Z komparativního pohledu je zajímavé, že např. v Rakousku Ústavní soudní dvůr volbu dopisem (Briefwahl) označil za problematickou, protože voliči nedává záruku, aby během volebního aktu nebyl ovlivňován třetí osobou.[10] Proto rakouský volební zákon[11] sice připouští hlasování v zahraničí korespondenční formou, nicméně jako podmínku vyžaduje příslušné ověření (notářem, velvyslancem atp.). Je však pravdou, že příslušné ověření sice do značné míry rozptyluje pochyby ohledně respektování principu přímosti volebního práva, zůstávají však i nadále pochybnosti, co se týče tajnosti hlasování.

Naopak je zajímavé, že německý Spolkový ústavní soud v hlasování formou dopisu porušení zásad volebního práva neshledal, neboť tajnost volby je prý garantována jak povinností mlčenlivosti všech, kteří se na organizaci voleb podílejí, tak také poštovním tajemstvím. Navíc voliči sami by se měli starat o to, aby byla zajištěna tajnost hlasování a svoboda voleb.[12] Německá právní úprava[13] je proto v tomto směru volnější než úprava rakouská, neboť příslušný hlasovací lístek nemusí být žádným způsobem ověřen, pouze volič musí písemně přísahat, že hlasovací lístek vyplnil osobně a podle svojí svobodné vůle. Příslušná volební komise tak prakticky obdrží obálku, v níž se nachází tento písemný slib, a další uzavřená obálka s hlasovacím lístkem.

Můžeme proto shrnout, že volby v zahraničí obecně považujeme za velmi pozitivní jev, i když si pochopitelně nelze dělat iluze, že by mohly nějaký

[7] K tomu srov. návrh poslanců M. Machaté a dalších (*Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998, tisk č. 61)* na novelizaci volebního zákona, který se věnoval právě (a jedině) otázce umožnění hlasovat v zahraničí. Tento návrh sice v Poslanecké sněmovně nebyl schválen, nicméně zejména proto, že „vláda připravuje a v průběhu roku 1999 předloží vlastní návrh rozsáhlé novely" volebního zákona, který „bude obsahovat i návrh úpravy způsobu hlasování státních občanů České republiky v zahraničí" (srov. stanovisko vlády k citovanému návrhu novelizace).

[8] Severní a Jižní Amerika k obvodu Ústí nad Labem, Evropa a Asie ke Znojmu a Afrika a Austrálie k Ostravě–městu.

[9] Tato poznámka se pochopitelně týká zejména senátních voleb. U voleb do Poslanecké sněmovny stojí naopak za zvážení, zda by nebylo vhodné zcela zrušit volební kraje, tzn. že by se volily celostátní kandidátky. Z odborného (nikoliv politického, kde převažují jiné argumenty) pohledu totiž členění voleb do volebních krajů, kde se volí samostatné kandidátní listiny, do značné míry prolomuje princip proporcionality zastoupení. Při zrušení volebních krajů by samozřejmě bylo lhostejno, do kterého okresu by „zahraniční" hlasy byly zasílány.

[10] VfGH, Slg 10.412/1985. Citováno podle T. Öhrlingera, *Verfassungsrecht,* 2. vyd., Wien, 1995, str. 139.

[11] Ustanovení § 60, Nationalrats–Wahlordnung, BGBl 1992/471 ve znění pozdějších předpisů.

[12] BverfGE 21, 200. Citováno z: I. Richter/G. Schuppert, *Casebook Verfassungsrecht,* Mnichov, 1987, str. 458 a násl..

[13] Srov. ustanovení § 36 německého volebního zákona.

kým zásadnějším způsobem ovlivnit celkové volební výsledky. Je však nutné počítat s tím, že jsou poměrně finančně nákladné a organizačně obtížné. Při srovnání obou uvedených forem se přikláníme k alternativě hlasování na zastupitelských úřadech v zahraničí.

3. *Pasivní volební právo a překážky jeho výkonu*

Podle ustanovení § 1 odst. 2 volebního zákona je voličem každý státní občan ČR, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Podle čl. 19 Ústavy ČR do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan ČR, který má právo volit a dosáhl věku 21 let, do Senátu 40 let. Je tedy zřejmé, že volební právo (aktivní i pasivní) je u nás podmíněno toliko dvěma podmínkami: státním občanstvím a věkem.

Kromě toho však Ústava v čl. 20 připouští, aby další *podmínky výkonu volebního práva* stanovil zákon. To znamená, že je nutno rozeznávat mezi **podmínkami volebního práva**, které zásadně vymezuje Ústava a běžný zákon by její rámec neměl překročit, a mezi **podmínkami výkonu volebního práva**, jež může blíže upravovat i běžný zákon. Rozdíl mezi těmito podmínkami spočívá nejen v tom, který právní předpis je vymezuje, nýbrž také v tom, že pokud jsou splněny podmínky volebního práva, volební právo existuje a trvá. Pouze, jestliže jeho realizaci brání některá ze zákonných překážek, jej nelze v konkrétním případě vykonat. Po „odpadnutí" této překážky může příslušná osoba své pasivní či volební právo dále vykonávat, neboť jeho volební právo existovalo pořád. Zároveň je však zřejmé, že – co se týče pasivního volebního práva – pokud se během trvání madátu poslance nebo senátora objeví překážka výkonu volebního práva, tento mandát zanikne.

Volební zákon v ustanovení § 2 zná dvě překážky výkonu volebního práva: zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a zbavení způsobilosti k právním úkonům.[14] Pasivního volebního práva se přitom týká pouze překážka uvedená jako druhá v pořadí. Pro zajímavost uveďme, že zákon o volbách do zastupitelstev v obcích[15] zná – kromě dvou uvedených – další čtyři překážky výkonu volebního práva: výkon trestu odnětí svobody, výkon vazby, zadržení a výkon vojenské služby, vyžaduje-li to bezpečnost státu, přičemž pouze první překážka se vztahuje i na pasivní volební právo.

Za určitý nedostatek stávající právní úpravy považujeme skutečnost, že překážkou výkonu pasivního (popř. i aktivního) volebního práva není i omezení způsobilosti k právním úkonům a omezení svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.

Stávající právní úprava totiž nevylučuje, že poslancem či senátorem se může stát i osoba, která má omezenu způsobilost k právním úkonům. Tím vzniká paradoxní situace, kdy – čistě teoreticky – by např. poslancem (s právem hlasovat o všech legislativních návrzích včetně zákona o státním rozpočtu) byl zvolen ten, kdo rozhodnutím soudu má omezenu způsobilost samostatně jednat před státními orgány nebo disponovat vyššími částkami peněz.

Zároveň, jak hrozilo v případě republikánského exposlance M. Sládka, se jako nežádoucí ukazuje absence právní úpravy situace, kdy by poslanec (senátor) byl pravomocně odsouzen např. za úmyslný trestný čin a v důsledku toho by měl nastoupit výkon trestu odnětí svobody. Stávající úprava totiž jako důvod zániku mandátu nezná pravomocné odsouzení soudem a tedy i po vynesení takového odsuzujícího rozsudku mandát trvá a je nanejvýš sporné, zda jej příslušný zákonodárce má právo plnohodnotně vykonávat.[16]

Přikláněli bychom se tedy (pokud se pohybujeme v rámci změn na úrovni běžného a nikoliv ústavního zákona, což by v tomto případě bylo čistší) o takovou novelizaci, aby mezi překážky výkonu volebního práva bylo zahrnuto i omezení způsobilosti k právním úkonům a omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.

---

[14] Podle našeho názoru pokud by některý z poslanců (senátorů) byl zvolen, a teprve poté by soud rozhodl o zbavení způsobilosti k právním úkonům, mandát by dnem právní moci rozsudku zanikl a na uprázdněné místo by nastoupil náhradník (v případě Poslanecké sněmovny), popř. by se konaly doplňovací volby (v případě Senátu). Pokud by však později soud dříve vydaný rozsudek o zbavení způsobilosti k právním úkonům zrušil, neboť by se ukázalo, že pro zbavení způsobilosti nebyly podmínky (§ 190 o.s.ř.), měl by tento rozsudek účinky ex tunc a původní mandát by tedy trval i nadále, naopak neplatnými by musely být mandáty poslanců (senátorů) „nových".

[15] Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

[16] Kloníme se k názoru, že nikoliv. Podle čl. 23 odst. 3 Ústavy totiž každý poslanec nebo senátor musí složit slib (jeho nesložením nebo složením s výhradou totiž mandát zanikne), v němž se mimo jiné zavazuje zachovávat Ústavu a zákony. Pokud však by byl pravomocně odsouzen, je nesporné, že porušil i svůj slib, na nějž je vázáno trvání mandátu, a že by tedy bylo zjevně nespravedlivé, aby mu stát byl i za této situace povinen zajistit plnohodnotné trvání mandátu. Odsouzený poslanec nebo senátor by tak sice měl mít i nadále nárok na příslušné požitky a mohl by činit to, co by bylo v rámci standardních vězeňských podmínek možné (např. písemné interpelace), stát však není povinen např. zajišťovat jeho účast při hlasování v komoře Parlamentu.

4. Volební petice

Podle ustanovení § 61 odst. 6 volebního zákona se k přihlášce kandidáta při volbách do Senátu „připojí petice podporující jeho kandidaturu, která musí být podepsána alespoň 1000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje, s uvedením jejich jména, příjmení, rodného čísla a bydliště." Podle ustanovení § 62 odst. 2 písm. c) volebního zákona obvodní volební komise odmítne přihlášky, pokud „nezávislý kandidát nepředložil petici, nebo tato petice obsahuje neúplné nebo nepravdivé údaje anebo padělané podpisy."

Smysl volební petice spočívá zřejmě v tom, že má garantovat vážnost úmyslu příslušného kandidáta a zároveň jeho určitou minimální podporu v příslušném obvodu. Zakotvení petice s příslušným počtem podpisů však vyvolává závažné problémy praktického rázu. V první řadě je pochybné, do jaké míry může vůbec obvodní volební komise posuzovat „pravdivost" údajů, obsažených na petici, popř. to, zda jsou podpisy padělané. Ve skutečnosti totiž lze spolehlivě prověřit toliko úplnost předložených údajů (počet petentů, zda místa jimi uváděného trvalého bydliště spadají do příslušného obvodu atd.), nikoliv jejich pravdivost.[17] Jedinou skutečnou zárukou toho, že údaje jsou pravdivé, by bylo jejich úřední ověření, což je však podle našeho názoru ryzí utopie.[18]

Navíc považujeme za problematické, že vedle volební petice je zákonem vyžadováno i složení tzv. volební kauce (viz níže), jež má rovněž za cíl potvrdit vážnost úmyslu kandidáta. Zastáváme proto názor, že volební petice není – z hlediska celého volebního procesu – nezbytná. Protože v praxi volebních komisí činí značné potíže, je z hlediska pravdivosti prakticky nepřezkoumatelná a do značné míry supluje funkci volební kauce, měl by zákonodárce zvážit její zrušení. Z ústavně právního pohledu totiž nelze ani přehlédnout, že se vztahuje toliko na nezávislé kandidáty a nikoliv na kandidáty politických stran a že je tedy značně diskriminační.[19]

5. Složení volebních komisí

Dalším problematickým bodem je složení volebních komisí.[20] V České republice jsou volební komise – jakožto základní organizační jednotky, zajišťující přípravu a průběh voleb – složeny podle laického principu. To znamená, že členy volebních komisí (vždy jednoho nebo dva – podle typu komise) delegují kandidující subjekty. Toto složení má dvě základní výhody: (1.) kontrolu voleb provádějí ti, kdo na tom jsou nejvíce zainteresováni a (2.) kandidující subjekty mají přístup k primárním informacím, čímž se již předem odstraňují možné zárodky podezření ze zmanipulování voleb.

Nevýhodou tohoto složení volebních komisí je neodbornost a potencionální zpolitizovanost rozhodnutí volebních komisí. Stávající volební komise jsou totiž orgány s poměrně značnými kompetencemi, avšak s prakticky nulovou odpovědností, což v konkrétních případech může vyvolávat problémy. Za zřejmě největší dosavadní pochybení volebních komisí můžeme označit rozhodnutí Ústřední volební komise, která označila stranu SD–LSNS za koalici a předurčila tím, že ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 musí, aby postoupila do prvního skrutinia, překonat uzavírací klausuli 7% a nikoliv 5%, přestože k tomu neměla vůbec žádné oprávnění.[21]

Proto je zcela namístě vést seriózní diskusi, zda by *řídící* volební komise neměly být propříště složeny namísto z laiků, delegovaných kandidujícími subjekty, pokud možno nezávislými odborníky. Pro inspiraci uveďme např. právní úpravu v Rakousku, kde u řídících volebních komisí existuje určitá kombinace složení mezi členy, zastupujícími státní správu a soudci (§ 6 a násl. volebního zákona). SRN je příkladem státu, kde jsou volební komise tvořeny zástupci státní správy (§ 8 a násl. volebního zákona).V Polsku např. Státní volební komisi tvoří tři soudci Ústavního soudu, tři soudci Nejvyššího soudu a tři soudci Nejvyššího správního soudu, jmenovaní vždy předsedou příslušného soudu. Krajské komise jsou složeny z 11–15 soudců apelačních, vojvodských a regionálních soudů, jmenovaných minis-

[17] Srov. V. Šimíček, *Registrace přihlášek kandidátů ve volbách do Senátu*, in: Právní a politologické problémy voleb, Brno, 1997, str. 23–34.

[18] Nelze totiž přehlédnout, že ověření jednoho podpisu notářem či na obecním úřadě stojí v současnosti 30 Kč, což by znamenalo pro nezávislého kandidáta další (a nutno dodat značně diskriminační) zatížení. Je navíc velmi sporné, kolik voličů by bylo ochotno navštívit notáře nebo příslušný obecní úřad za účelem ověření podpisu.

[19] Je zajímavé, že zákon stanoví – v tomto směru – tvrdší podmínky pro kandidaturu nezávislých kandidátů než pro vznik politické strany. V obou případech totiž sice je nutno předložit petici s tisícem podpisů, v prvním případě to však mohou být toliko voliči v rámci daného volebního obvodu, v případě druhém všichni občané České republiky.

[20] Touto problematikou jsem se podrobně zabýval v článku *Ke složení a činnosti volebních komisí*, Právník č. 12/1996, str. 1051–1062.

[21] K tomu blíže viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 127/96 ze dne 28. 5. 1996, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 5, str. 349 a násl..

trem spravedlnosti (čl. 62.1. a 65.1. volebního zákona ze dne 28. 5. 1993, Dz. U. 1993.45.205).

Z méně významných nedostatků právní úpravy postavení a složení volebních komisí uveďme, že podle § 8 odst. 2 volebního zákona odmítnutím (nebo stažením) kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci krajskou, obvodní nebo Ústřední volební komisí zaniká členství příslušné strany nebo koalice ve volebních komisích. Gramatická dikce tohoto ustanovení vede k výkladu, že (1.) k zániku členství postačuje toliko fakt rozhodnutí volební komise o odmítnutí a (2.) toto ustanovení se netýká nezávislých kandidátů, nýbrž pouze stran a koalic. Tento výklad by však byl zavádějící, neboť rozhodnutí příslušné volební komise může zásadně přezkoumat volební komise nadřízená (pokud se nejedná o rozhodnutí Ústřední volební komise) a existuje i možnost soudního přezkumu (§ 86 volebního zákona). Členství v komisích by tedy mělo zaniknout až tehdy, když proti příslušnému rozhodnutí není přípustný opravný prostředek. Pokud by přesto došlo k situaci, že někteří členové by přestali být členy volební komise a poté by např. Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti zrušil předchozí rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, stali by se původní členové opět členy příslušných volebních komisí, a to na základě rozhodnutí soudu, tj. bez nutnosti opětovné delegace. Zároveň je nutno vycházet z toho, že totožný režim se musí vztahovat jak na členy komisí, delegované stranami, tak také na členy, delegované nezávislými kandidáty, přestože v zákoně výslovně uvedeni nejsou. Jiný výklad by vedl k vyvolání neodůvodněné nerovnosti.

Je zřejmé, že tento problém lze do značné míry překlenout interpretací, nicméně i tuto otázku by měl legislativně způsobem nevyvolávajícím pochyby vyjasnit sám zákonodárce.

6. Lhůty pro registraci

Další poněkud problematickou otázkou je vhodnost a přiměřenost úpravy lhůt pro registraci kandidátních listin, resp. přihlášek kandidátů k registraci, příslušnými volebními komisemi.[22]

Z volebního zákona totiž vyplývá, že ve volbách do Poslanecké sněmovny musí být kandidátní listina podána nejpozději do 60 dnů přede dnem voleb (§ 31 odst. 1), přičemž krajská volební komise přezkoumá předložené kandidátní listiny do 55 dnů přede dnem voleb (§ 32 odst. 1), Ústřední volební komise projedná kandidátní listiny do 50 dnů přede dnem voleb (§ 33 odst. 1) a konečně krajská volební komise zaregistruje kandidátní listiny do 45 dnů přede dnem voleb (§ 34 odst. 1). To znamená, že krajské a Ústřední volební komise mají k tomu, aby kandidátní listiny zodpovědně posoudily, velmi malý časový prostor pěti dnů. Navíc v praxi pravidelně dochází k tomu, že i tato krátká lhůta bývá zkracována např. různými svátky nebo dny pracovního klidu.

Podobně ve volbách do Senátu musí být podle volebního zákona přihlášky kandidátů k registraci podány obvodní volební komisi nejpozději 60 dnů přede dnem voleb (§ 61 odst. 3), obvodní volební komise je musí do 55 dnů pře dnem voleb projednat a nejpozději 51 dnů přede dnem voleb je předá Ústřední volební komisi, která je projedná do 49 dnů přede dnem voleb (§ 63), tzn. dokonce ve lhůtě pouhých dvou dnů. Do 45 dnů přede dnem voleb obvodní volební komise přihlášené kandidáty zaregistruje, přičemž v některých případech (odvolání k Ústřední volební komisi, rozhodnutí soudu) je možné provést registraci i po této lhůtě, „nejpozději však do 30 dnů přede dnem voleb“ (§ 64 odst. 1). I tyto lhůty jsou tedy nepřiměřeně a zbytečně krátké.

Navíc v této otázce je nutno upozornit na judikaturu Ústavního soudu[23], podle níž výklad volebního zákona „je třeba podřídit základnímu ústavnímu principu, z něhož se odvíjí právní reglementace volebního práva v České republice. Tento princip je vyjádřen zejména v čl. 22 Listiny, podle něhož zákonná úprava politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických stran v demokratické společnosti.“ Z toho plyne, že volební zákon „je třeba interpretovat tak, aby byla – byť při splnění požadavku právní jistoty – zajištěna co nejširší účast občanů volících i volených ve volbách do zastupitelských sborů republiky.“ Tímto nálezem Ústavní soud příslušnou obvodní volební komisi zavázal k provedení registrace kandidáta, „a to i po lhůtě 30 dnů přede dnem voleb. Z hlediska ústavního nutno považovat za mezní termín registrace lhůtu garantující rovnost šancí jednotlivých kandidátů, tj. lhůtu podle § 16 volebního zákona.“[24] Lhůta podle tohoto ustanovení začíná běžet 16 dnů přede dnem voleb.

[22] Tímto problémem se blíže zabývám v článku *Registrace přihlášek kandidátů ve volbách do Senátu*, in: Právní a politologické problémy voleb, Brno, 1997, str. 23–34.

[23] Nález sp. zn. I. ÚS 277/96. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 6, C. H. Beck, Praha, 1997, str. 265.

[24] K tomuto právnímu názoru publikoval svoje odchylné stanovisko ústavní soudce V. Klokočka, který upozornil zejména na to, že lhůta 30 dnů je generelní, obecně platná a nepřekročitelná. V případě omezení práva neústavním způsobem je proto „nutno odstranit též lhůtu, je-li překážkou, která brání v uplatnění práva, jež bylo uznáno. Odstraněním této překážky může být v daném případě pouze zrušení ustanovení § 64 volebního zákona o 30 denní lhůtě, a to pro stav právní nerovnosti, který

Z uvedeného de lege ferenda vyplývá následující. Stávající úprava lhůt pro registraci kandidátních listin (popř. přihlášek kandidátů) není vyhovující, je zbytečně krátká a zasloužila by si proto přiměřené prodloužení. Za těchto okolností by zřejmě také mohla zůstat zachována minimální 30denní lhůta k registraci, zákonodárce by však měl zdůraznit, že k jejímu překročení nemůže dojít, a to ani tehdy, pokud ve věci rozhoduje Ústavní soud.

7. *Úprava volebních kaucí*

Podle ustanovení § 35 odst. 2 volebního zákona politická strana, jejíž kandidátní listina byla ve volebním kraji zaregistrována, složí „do tří dnů po oznámení o registraci kauci 200.000 Kč". „Složení kauce je podmínkou pro zahájení tisku hlasovacích lístků. Pokud kauce není složena, hlasovací lístky nebudou vytištěny" (odst. 3). Obdobně podle ustanovení § 65 odst. 2 tohoto zákona ten, kdo podal přihlášku k registraci, složí do tří dnů po oznámení o registraci kauci 20.000 Kč. „Složení kauce je podmínkou pro zahájení tisku hlasovacích lístků. Pokud kauce není složena, hlasovací lístky nebudou vytištěny" (odst. 3).

Naším úkolem v této chvíli není zpochybňovat ústavně právní přípustnost a praktický smysl volebních kaucí[25], neboť vycházíme z toho, že návrhem na zrušení volebních kaucí se již zabýval Ústavní soud[26] a protože volební kauce nezrušil, musíme vycházet z toho, že jsou ústavně konformní a musí být proto – jakožto součást našeho právního řádu – respektovány.

Nicméně, s vědomím výše uvedeného, je zřejmé, že volební kauce jsou ve volebním zákoně upraveny nevhodně. Jejich koncepce totiž vychází z toho, že ke složení kaucí dochází až po registraci kandidátních listin (přihlášek kandidátů). Jestliže tedy akt registrace chápeme jako rozhodný právní okamžik, od něhož příslušná politická strana (kandidát) *de iure* kandiduje, pak podle stávající právní úpravy může kandidovat i takový subjekt, který po registraci nesloží volební kauci, nebudou vytištěny jeho hlasovací lístky a voliči jej tedy nebudou moci volit. Tak vzniká evidentně absurdní situace, kdy kandiduje někdo, kdo nemůže být volen.[27] Zároveň tato právní úprava vzbuzuje falešný dojem, že smysl volebních kaucí nespočívá v tom, že prokazují vážnost úmyslů kandidující subjektů a zabraňují kandidatuře např. recesistů nebo exhibicionistů, nýbrž že jsou vynuceny neschopností státu finančně zabezpečit celý volební proces.

Tuto nevyhovující právní úpravu by proto mohla (a dlužno říci měla) napravit poměrně jednoduchá legislativní změna, spočívající v tom, že složením volební kauce by nebylo podmíněno vytištění hlasovacích lístků, nýbrž již samotná registrace, čímž by se všechny uvedené problémy odstranily a kandidovat by mohly pouze ty subjekty, které složily příslušnou kauci. Taková právní úprava existuje např. v Rakousku (přestože se nejedná o kauce v našem pojetí, nýbrž o příspěvek na vytištění hlasovacích lístků), kde „kandidující strany musí Spolku zaplatit příspěvek na náklady zhotovení úředních hlasovacích lístků. Příspěvek se platí zároveň s podáním kandidátní listiny. Pokud příspěvek není uhrazen, hledí se na kandidátní listinu, jako by nebyla podána."[28]

8. *Určení počtu mandátů pro jednotlivé volební kraje*

Dalším problematickým bodem volebního zákona je určení počtu poslanců pro jednotlivé volební kraje ve volbách do Poslanecké sněmovny. Z ustanovení § 48 volebního zákona vyplývá, že počet poslanců pro jednotlivé kraje není dán předem, nýbrž odvíjí se přímo úměrně od počtu platných hlasů, odevzdaných v každém kraji. To znamená, že počet poslanců v jednotlivých krajích závisí prakticky na dvou ukazatelích: na počtu voličů (neboť s vyš-

nastal, když někteří kandidáti na senátorská místa byli zaregistrováni před, zatímco jiní získali nárok na zaregistrování po této lhůtě, přičemž právě existence této lhůty jejich zaregistrování vylučuje." „Pokus obejít 30 denní lhůtu cestou její interpretace tak, aby nebyla aplikována aniž by byla zrušena, má utilitární povahu a není ústavně čistým řešením." Ústavně konformní cestou překonání překážky dodatečného zaregistrování kandidátů je odstranění 30denní lhůty. „V důsledku toho by platila i nadále lhůta 16 dnů přede dnem voleb stanovená pro počátek volební kampaně, která samočinně předpokládá ve volební kampani účast kandidátů již zaregistrovaných." Tamtéž, str. 266–269.

[25] V této souvislosti pouze odkazujeme na velmi kvalitní rozbor tohoto problému, obsažený v článku J. Filipa *K otázce ústavnosti volebních kaucí*, Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/1996, str. 273 a násl..

[26] Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/96. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 5, C. H. Beck, Praha, 1997, str. 315.

[27] V praxi se dokonce objevují snahy o to, využít této nedotažené právní úpravy komerčně. Podle ustanovení § 16 volebního zákona totiž při volbách do Poslanecké sněmovny existuje právo kandidujících stran na přidělení určitého rozsahu bezplatných vysílacích časů, což svádí k tomu, založit či iniciovat kandidaturu bezvýznamné strany, která nezaplatí volební kauci, má však právo na bezplatné vysílání tzv. volebních spotů, jejichž jediným skutečným cílem je ale pouze reklama ve prospěch některých firem či obchodních společností.

[28] Ustanovení § 43 odst. 4 rakouského volebního zákona (viz výše).

ším počtem voličů roste pravděpodobnost, že bude odevzdán větší absolutní počet hlasů) a na volební účasti. Z toho však vyplývá praktický důsledek, že volič v tom volebním kraji, kde byla větší volební účast, svým hlasem může spolurozhodnout o větším počtu poslaneckých mandátů než v krajích s nižší volební účastí.

Lze tedy spekulovat o tom, že stávající zákonná úprava ve svých důsledcích narušuje ústavně zaručený princip rovnosti hlasů voličů, odevzdávaných v jednotlivých volebních krajích. Proto do diskuse nabízíme možnost, aby se počet poslaneckých mandátů neodvíjel od počtu odevzdaných hlasů, nýbrž od celkového počtu voličů v jednotlivých krajích nebo dokonce od celkového počtu obyvatel.[29] Jako inspiraci opět nabízíme příklad rakouské právní úpravy, kde se počet poslanců v jednotlivých volebních územích odvíjí od počtu evidovaných státních občanů, kteří tam mají trvalý pobyt.[30]

9. Volební kampaň

Volební zákon v ustanovení § 16 upravuje některé zásady a dobu trvání volební kampaně s tím, že volební kampaň zásadně začíná 16 dnů přede dnem voleb a končí 48 hodin před zahájením voleb. Jen na okraj je nutno uvést, že volební kampaň nemusí trvat pouze toto zákonem vymezené období, neboť politické strany i případné jiné kandidující subjekty jsou osobami soukromého práva, na něž se vztahuje princip, že mohou činit vše, co není výslovně zákonem zakázáno.[31] Protože žádný právní předpis obecně nezakazuje vedení volební kampaně mimo uvedenou dobu, je nutno vycházet z toho, že takováto volební kampaň je právně přípustná. Zároveň zdůrazňujeme, že problematiku volební kampaně neupravuje toliko volební zákon, nýbrž i řada dalších právních předpisů a že tedy případné sankce za nekorektní kampaň mohou vyplývat nejen z volebního zákona, ale také ze zákonů jiných.[32]

Pozitivní vymezení doby volební kampaně má tedy především ten smysl, že v jejím rámci mají kandidující subjekty nárok na určité služby z veřejných zdrojů (přidělení bezplatných vysílacích časů v České televizi a v Českém rozhlase při volbách do Poslanecké sněmovny, bezplatné využití obecních plakátovacích ploch) a zároveň – z pohledu výše citovaného nálezu Ústavního soudu – také v tom, že v okamžiku počátku volební kampaně již musí být ukončena registrace.

Velmi sporným momentem je zejména ochranná lhůta 48 hodin, po níž (a ve dny voleb) je zakázána volební *agitace pro kandidující subjekty*, zejména je zakázáno zveřejňování údajů, které by mohly kandidující subjekt poškodit, a to „slovem, písmem, zvukem i obrazem v budovách, kde sídlí okrskové volební komise, a v jejich bezprostředním okolí" (odst. 5). Rovněž je zakázáno zveřejňovat výsledky předvolebních průzkumů veřejného mínění později než do sedmého dne přede dnem voleb.

Zmíněná dikce volebního zákona totiž nasvědčuje tomu, že ochranná lhůta 48 hodin platí absolutně, vůči všem, vytváří jakési informačně sterilní prostředí a jakékoliv její porušení může posléze zpochybnit platnost voleb. Tato interpretace je však zavádějící a zejména zbytečná: nepřímo totiž zasahuje do některých ústavně zaručených základních práv a svobod (svoboda projevu, právo na informace) a vychází ze značného podceňování občanů–voličů. Přikláněli bychom se proto k úplnému zrušení této ochranné lhůty 48 hodin s tím, že zákaz volební agitace by se vztahoval pouze na volební místnosti a na jejich bezprostřední okolí, to však pouze v dny voleb. I v tomto směru pro nás může být inspirativní zahraniční právní úprava, kde např. podle ustanovení § 32 německého volebního zákona „(1.) je zakázáno během doby voleb v a na budovách, v nichž se nachází volební místnost, stejně jako bezprostředně před vchodem k budovám, jakékoliv ovlivňování voličů slovem, zvukem, písmem nebo obrazem stejně jako každé shromažďování podpisů. (2.) Zveřejňování výsledků volebních průzkumů mezi voliči o tom, jak hlasovali, je před ukončením voleb nepřípustné." Rovněž podle rakouského volebního zákona (§ 58)

[29] Opětovně zdůrazňujeme, že i tento problém je jedním z důsledků skutečnosti, že při volbě do Poslanecké sněmovny je území České republiky rozděleno do osmi volebních krajů. Pokud by k tomuto umělému rozdělení nedošlo a území republiky by tvořilo jediné volební území, k tomuto problému by nemohlo vůbec dojít, neboť by se nevolili kandidáti z jednotlivých krajských kandidátek, ale z jediné kandidátky celostátní.

[30] Srov. ustanovení § 4 rakouského volebního zákona. Podle tohoto ustanovení se nejdříve dělí celkový počet státních občanů (majících podle posledního výsledku sčítání lidu trvalý pobyt v Rakousku nebo žijících v zahraničí a jsou zapsáni v evidenci voličů) číslem 183, což je počet mandátů v Národní radě. Vzniklým koeficientem, zaokrouhleným na tři desetinná čísla, se dělí počet obyvatel v jednotlivých volebních územích. Výsledek tohoto výpočtu představuje počet mandátů pro jednotlivá volební území.

[31] K těmto otázkám blíže viz R. Riener–Hofer/V. Šimíček, *Volební kampaň – komparace právní úpravy v České republice a v Rakousku*, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/1996, str. 512–527.

[32] Namátkou uveďme trestní zákon, zákon o přestupcích, občanský zákoník (zejména institut ochrany osobnosti), zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání atd..

existuje toliko zákaz volební kampaně v den voleb ve volebních místnostech a v jejich okolí.[33]

Rovněž za úvahu stojí vypuštění citovaného ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona, podle něhož musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě a o kandidujících subjektech nesmějí být zveřejňovány nepravdivé údaje. Jedná se totiž o ustanovení nadbytečné a zavádějící, neboť je zřejmé, že jeho výslovným zakotvením zákonodárce nechtěl (a contrario) dospět k závěru, že mimo zákonem vymezenou dobu volební kampaně je možno jednat nečestně a nepoctivě, resp. zveřejňovat nepravdivé údaje, nýbrž že čestně a poctivě je nutno konat **zejména** v období oficiální volební kampaně.

10. Financování volební kampaně

Za další problematický moment volebního zákona, který se týká voleb do Senátu, považujeme skutečnost, že podle jeho ustanovení § 85 se *příspěvek na úhradu volebních nákladů* (ve výši 90 Kč za každý odevzdaný hlas straně nebo koalici, která získá alespoň 3% z celkového počtu platných hlasů) poskytuje pouze za volby do Poslanecké sněmovny. Přitom je zřejmé, že značné náklady, vynaložené na volební kampaň, vznikají i při volbách do Senátu.

Tato skutečnost především znevýhodňuje a demotivuje nezávislé kandidáty, neboť zatímco kandidáti politických stran mají alespoň určitou šanci, že po jejich zvolení bude jejich politická strana dostávat tzv. příspěvek za mandát[34], nezávislí kandidáti takovou šanci nemají. Proto by bylo vhodné, aby zákonodárce zakotvil příspěvek na úhradu volebních nákladů také pro případ voleb do Senátu, a to např. takovým způsobem, že by 90 Kč za každý obdržený hlas obdrželi ti kandidáti, kteří získali alespoň 6% platných hlasů (tj. stejná hranice by mohla platit pro „návratnost" volební kauce i pro příspěvek na volební kampaň). Zastáváme názor, že tato úprava by lépe odpovídala zejména ústavně zaručenému principu svobodné soutěže politických sil (tzn. nikoliv pouze politických stran!) v demokratické společnosti.[35]

11. Volební preference (personifikace voleb)

Nedostatek stávajícího volebního zákona spatřujeme rovněž i v právní úpravě tzv. preferencí (přednostních hlasů) ve volbách do Poslanecké sněmovny. Volby do Poslanecké sněmovny totiž vycházejí z principu vázané kandidátní listiny, kdy voliči mají pouze jeden hlas, který odevzdají pro některou politickou stranu nebo pro koalici stran, zároveň však mají právo „zakroužkováním pořadového čísla nejvýš u čtyř kandidátů uvedených na témže hlasovacím lístku vyznačit, kterému z kandidátů dává přednost (§ 39 odst. 1 volebního zákona)."

Problém však spočívá v tom, že v rámci jednotlivých kandidátních listin se k počtu přednostních hlasů pro jednotlivé kandidáty nepřihlíží automaticky, nýbrž pouze za splnění podmínek stanovených volebním zákonem.[36] Přitom dosavadní praxe (volby v roce 1996 a 1998) již dostatečně ukázala, že přednostní hlasy nemají velké praktické uplatnění: v roce 1996 nebyl s přispěním preferencí zvolen nikdo z poslanců, v roce 1998 pouze dva poslanci (J. Vlach a V. Parkanová). Jestliže totiž někdo dosáhne zákonem vyžadované hranice preferencí, jedná se s největší pravděpodobností především o lídry stran, kteří se stejně nacházeli na volitelných místech a přednostní hlasy proto ke zvolení nepotřebují.

Protože počítání přednostních hlasů značně zatěžuje činnost volebních komisí, čemuž zejména neodpovídá výsledný efekt této úpravy, stojí za skutečně vážnou úvahu, zda by stávající úprava preferencí neměla být zásadním způsobem změněna. Nabízejí se samozřejmě dvě cesty: buď právo přednostního hlasování zcela zrušit a přejít k principu přísně vázaných kandidátních listin nebo naopak právo přednostního hlasování výrazně posílit, a to buď „oslabením" podmínek, kdy se k preferencím přihlíží[37] nebo dokonce úplným zrušením těchto omezení. Přikláníme se k řešení, uvedenému jako poslední, které by v praxi znamenalo, že by se pořadí na kandidátní listině v jednotlivých volebních krajích sestavilo podle počtu přednostních hla-

[33] Pro zajímavost uveďme, že porušení tohoto zákazu se trestá peněžitou pokutou ve výši do 3.000 S (odst. 3 cit. ustanovení).

[34] Ve výši 0,5 mil. Kč ročně, a to za každý mandát, který politická strana získala v Poslanecké sněmovně a v Senátu (podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění pozdějších předpisů). Nedomníváme se však, že by tento příspěvek měl být přiznán i nezávislým kandidátům, protože jeho smyslem není kompenzovat náklady, vynaložené na volební kampaň, nýbrž představuje jednu z forem přímého státního financování politických stran. Proto se tedy přikláníme k tomu, aby volební zákon přiznal příspěvek na úhradu volebních nákladů i v případě voleb do Senátu a tak se (nepřímo) podpořila i masivnější kandidatura nezávislých kandidátů.

[35] Čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

[36] Podle ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona se k přednostním hlasům přihlédne za splnění dvou podmínek: (1.) tohoto práva musí využít nejméně desetina z celkového počtu voličů strany v příslušném kraji a (2.) mandát obdrží nejdříve ten z kandidátů, jenž získal alespoň 10% z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro stranu v rámci tohoto volebního kraje.

[37] Např. snížit dvojnásobnou hranici 10% na hranici pouhých 5%. Viz předchozí poznámka.

sů pro kandidáty, přičemž zvolenými by byli kandidáti s největším počtem preferencí. Počet poslanců by byl pochopitelně dán počtem mandátů, připadajících na stranu v tomto kraji.

Pro toto řešení lze argumentovat následujícím způsobem. Složení Poslanecké sněmovny jakožto voleného zastupitelského orgánu by mělo v maximální možné míře reflektovat vůli voličů a nikoliv pouze politických stran. Ve volebním procesu sice politické strany jsou do značné míry privilegovány, nicméně tato privilegovanost nesmí vést k tomu, aby – fakticky – voliči pouze rozhodovali o rozložení sil mezi jednotlivými stranami, o obsazení jednotlivých mandátů by však rozhodovaly pouze samotné strany.[38] Politické strany podle stávající právní úpravy mají privilegované právo podávat kandidátní listiny a pořadí na nich, jež by voličům navrhly, by mělo na jejich voliče nepochybně velký vliv. Zároveň je zřejmé, že lídři stran, uvedení na volitelných místech kandidátek, mají z celé řady důvodů jednodušší postavení než kandidáti ostatní: strana jim dává větší prostor (posílá je do masmédií, organizuje s nimi tiskové konference, přední kandidáti jsou na billboardech a volebních plakátech atd.) a zpravidla se jedná o osoby, které již z titulu svojí stávající funkce mají větší šanci a možnost oslovovat veřejnost (jsou významní funkcionáři stran, poslanci, ministři atd.). Navrhovaná změna by však umožnila posílit vesměs pozitivní a zdravou motivaci a soutěživost v rámci stran i navenek a zejména by zvýraznila postavení voliče, čímž by se volby mohly stát zajímavější a zásadním způsobem by se zdůraznila jejich původní funkce: demokratický výběr v rámci předem jasných pravidel z většího počtu pozitivních variant.[39]

12. Soudní přezkum voleb

Jeden z největších problémů a nedostatků stávajícího volebního zákona je velmi nejednoznačná a – vzhledem k právní úpravě v jiných právních předpisech[40] – neprovázaná úprava řízení ve věci stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebo senátorem. Protože se jedná o problém značně komplikovaný a rozsah tohoto příspěvku neumožňuje se s ním argumentačně podrobně vypořádat, omezíme se pouze na konstatování nejspornějších bodů a pokusíme se zformulovat, jak by tato úprava měla vypadat de lege ferenda.

Za nejednoznačné považujeme zejména odpovědi na následující otázky:

A) Jak má znít výrok Nejvyššího soudu v těchto věcech? Podle ustanovení § 200a o.s.ř. totiž rozhoduje o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení (což by napovídalo tomu, že by měl rozhodnout o tom, zda je tato stížnost důvodná či nikoliv), ustanovení § 79 volebního zákona však nasvědčuje spíše výkladu, že soud rozhoduje přímo o neplatnosti voleb.

B) Jakou právní povahu má rozhodnutí (usnesení) Nejvyššího soudu v těchto věcech? Podle jedné možné interpretace se totiž jedná o rozhodnutí autoritativní, jež může přezkoumat pouze Ústavní soud; podle druhého možného výkladu toto rozhodnutí představuje pouze jakési odborné stanovisko (viz § 88 odst. 2 volebního zákona), jež slouží jako podkladový materiál příslušné komoře Parlamentu, resp. jejímu orgánu, pro to, aby v této věci mohla rozhodnout.

C) Proti jakému rozhodnutí lze podat opravný prostředek k Ústavnímu soudu, proti rozhodnutí Nejvyššího soudu nebo až proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu?

D) Jak to je s existencí mandátu poslance nebo senátora do té doby, než se ve věci definitivně rozhodne, a co se s ním stane poté?

Na tyto nastolené otázky by měla dát konečnou a přesvědčivou odpověď až právní úprava de lege ferenda, která by měla stávající úpravu zejména zpřehlednit a zjednodušit. Při úvahách o případných legislativních změnách bychom se přikláněli k takovému řešení, které by jednoznačně přiznávalo právo rozhodovat o platnosti voleb orgánu moci soudní (Nejvyššímu soudu s následným přezkumem Ústavním soudem) a nikoliv moci zákonodárné. Zároveň, pokud budeme respektovat ústavně konformní výklad běžných zákonů, mandát poslance nebo senátora sice bude trvat až do té doby, dokdy o platnosti jeho zvolení nebude s konečnou platností rozhodnuto, nicméně účinky takovéhoto rozhodnutí časově působí ex tunc a nikoliv ex nunc. To znamená, že pokud by Nejvyšší soud (v případě podaného oprav-

[38] V této souvislosti nelze přehlédnout skutečnost, že členů politických stran je pouze 3–5% z celkového počtu oprávněných voličů. Proč by mělo být 95% voličů fakticky vyloučeno z rozhodování o personálním složení zastupitelského orgánu?

[39] Důvody, uvedené pro navrhovanou změnu, v sobě zároveň obsahují důvody, pro které této změně jednotlivé strany zřejmě nebudou nakloněny příliš příznivě: vzniknou obavy z přílišné decentralizace stran, z jejich „rozbíjení" ctižádostivými jedinci, z populismu vůči voličům, z toho, že strany nebudou moci dostatečně ovlivňovat takové složení poslaneckého klubu (profesní, regionální atd.), jaké samy považují za optimální atp..

[40] Máme tím na mysli ustanovení §§ 79, 88 a 89 volebního zákona, § 200n občanského soudního řádu, § 45 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 85 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

ného prostředku Ústavní soud) rozhodl o neplatnosti voleb, mandát by vůbec nevznikl a musely by se konat volby nové (popř. na uprázdněné místo v případě voleb do Poslanecké sněmovny nastupuje náhradník). Příslušný poslanec nebo senátor by také zřejmě měl vrátit všechny požitky, které v mezičase již obdržel (pokud to povaha věci nevylučuje); rozhodování příslušné komory Parlamentu a jejích orgánů, na nichž se podílel, by však neměla být zpochybněna. V případě rozhodnutí o platnosti voleb by mandát poslance nebo senátora trval i nadále.

Corpus Iuris – soubor trestněprávních ustanovení vytvořených na ochranu finančních zájmů Evropských společenství

Jana Zezulová

Úvodem

„Hospodářská trestná činnost překračuje hranice států, a proto trestní právo musí hranice států také překračovat."

Tato myšlenka zazněla na mezinárodním semináři s názvem Finanční kriminalita v České republice a trestná činnost proti finančním zájmům Evropských společenství, který proběhl ve dnech 22.–23. června 1998 v Praze. Seminář, jehož hlavním pořadatelem byla Asociace[1] českých právníků na ochranu finančních zájmů Evropských společenství, se konal za spolupráce Evropské unie, Rady Evropy, Institutu MSp ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců a Nejvyššího státního zastupitelství.

V rámci semináře byly předneseny příspěvky zahraničních i domácích odborníků, zaměřené zejména na problematiku finanční kriminality v České republice a v některých členských státech Evropské unie. V rámci semináře vystoupila také se svým příspěvkem na téma *Corpus Iuris jako možný nástroj trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropských společenství* prof. Mireille Delmas–Martyová z Univerzity v Sorbonně. A právě tomuto kodifikačnímu návrhu trestněprávních ustanovení, souborně označených jako Corpus Iuris je věnován tento příspěvek, který chce v obecnosti seznámit širší odbornou veřejnost s jeho obsahem.

I. Důvody vzniku

Členské státy Evropské unie bojují s problémem internacionalizace hospodářské trestné činnosti postihující jejich finanční zájmy. Podle Účetního dvora ES[2] je 10% fondů ES užíváno v rozporu s nařízeními a 1–2% příspěvků pramenících z těchto fondů je získáno podvodným způsobem. Kontrolní orgán Evropské komise (UCLAF) uvádí, že podvody se týkají 1,4% rozpočtu ES.

Jde o velmi závažnou trestnou činnost, která si vynucuje vytvoření efektivních právních nástrojů, prostřednictvím kterých by byly chráněny finanční zájmy Evropských společenství. Právě jedním z možných právních nástrojů jednotné trestněprávní ochrany finančních zájmů Společenství by se mohl stát Corpus Iuris.

[1] Asociace právníků na ochranu finančních zájmů Evropských společenství existují v každém členském státě EU, vznikají též i ve státech, které ještě zatím nejsou členskými státy EU (Česká republika, Maďarsko, Polsko, Rumunsko).
Asociace českých právníků na ochranu finančních zájmů ES vznikla v říjnu roku 1997, na základě výzvy Direktorátu pro finanční kontrolu Evropské komise, jako reakce na uzavření Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.
Cílem Asociace je seznámit se zejména s trestněprávní úpravou platnou v jednotlivých zemích ES a se záměry Direktorátu pro finanční kontrolu Evropské komise při boji proti hospodářské kriminalitě útočící na národní a mezinárodní úrovni proti zájmům ES a zemí přidružených.

[2] Fenyk, J.–Jílek, D.: „Evropská právní oblast" a Corpus Iuris jako možné nástroje ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Trestní právo č. 11/1997, s. I – Příloha.

II. Corpus Iuris – část hmotněprávní

Corpus Iuris se skládá z hmotněprávní a procesněprávní části. Hmotněprávní část je tvořena třemi základními prvky – trestný čin, pachatel a trest a je charakterizována třemi základními zásadami trestního práva – **zásada zákonnosti, zásada zavinění jako základu trestněprávní odpovědnosti a zásada proporcionality (přiměřenosti) trestu závažnosti trestnému činu,** jež jsou společné pro právní systémy členských států EU.

Z hlediska struktury hmotněprávní část ve svém prvním oddílu zakotvuje osm legálních definic skutkových podstat trestných činů a základní katalog sankcí (čl. 1 až 9). Druhý oddíl vymezuje subjektivní stránku trestného činu (zavinění a přičitatelnost), omyl, individuální trestní odpovědnost, trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti a trestní odpovědnost právnických osob (čl. 10 až 14). Třetí oddíl hmotněprávní části pak obsahuje obecná pravidla pro ukládání jednotlivých druhů trestů, stanoví výčet přitěžujících okolností a upravuje otázku trestání souběhu trestných činů (čl. 15 až 17).

Pozornost především věnuji legálním definicím osmi skutkových podstat trestných činů postihujících jednání proti finančním zájmům ES. Jsou navrhovány tyto následující skutkové podstaty trestných činů: podvod proti rozpočtu Společenství (čl. 1), podvod ve sféře volné soutěže (čl. 2), korupce (čl. 3), zneužití úřední povinnosti (čl. 4), zpronevěra fondů (čl. 5), vyzrazení služebního tajemství (čl. 6), praní a přechovávání majetkových hodnot získaných z nepoctivých zdrojů (čl. 7) a zločinné spolčení (čl. 8).

Podvod proti rozpočtu Společenství je konstruován jako zaviněné konání nebo opomenutí ve dvou základních oblastech, a to v oblasti výdajů a příjmů. Jako trestné se předpokládá následující jednání:

- předložení neúplných, nepřesných nebo padělaných údajů s cílem nezákonně získat dotaci nebo subvenci,
- neoznámení údajů, na které se vztahuje oznamovací povinnost, se stejným úmyslem,
- zpronevěra fondů Společenství (dotací a subvencí), které byly v souladu se zákonem poskytnuty.

Prostřednictvím této specifické skutkové podstaty dochází k postihu jak subvenčního podvodu, tak i podvodu dotačního a dále je možné stíhat pachatele, který se dopustí tohoto trestného činu i z nedbalosti (návrh hovoří o neopatrném nebo hrubě nedbalém jednání).

Odstavec 2 čl. 1 pak stanoví zvláštní důvod účinné lítosti (zániku trestnosti činu), spočívající v tom, že osoba opraví nebo dodatečně poskytne požadované údaje, nebo se vzdá plnění, které požadovala na základě padělaných dokumentů, nebo informuje příslušné orgány o faktech, která opomněla uvést, avšak dříve, než bude jednání těmito orgány odhaleno.

Podvod ve sféře volné soutěže je definován jako jednání, spáchané při přidělování zakázky (tajná dohoda mezi soutěžiteli, vyhrůžka, slib, uvedení v omyl, tajná dohoda s osobou pověřenou rozhodováním o přidělení zakázky), které je způsobilé poškodit zájmy Evropských společenství. Chráněným zájmem je zde hospodářská soutěž a evropské finanční dědictví.

K posílení ochrany finančních zájmů ES mají dále přispět skutkové podstaty trestných činů **korupce**, obsahující definici tzv. pasivní korupce (přijímání úplatku) a tzv. aktivní korupce (podplácení), jejímž prostřednictvím má být postihováno korupční jednání evropských či národních úředníků odpovědných za řízení, rozdělování, dohled a kontrolu fondů ES; **zneužití úřední povinnosti funkcionáře Společenství, vyzrazení služebního tajemství, a zpronevěra fondů.** Návrh dále předpokládá vytvoření skutkové podstaty, prostřednictvím které by bylo možno postihovat jednání mající charakter **praní špinavých peněz a přechovávání majetkových hodnot získaných z nepoctivých zdrojů.** Poslední navrhovanou skutkovou podstatou je **zločinné spolčení,** jímž se podle návrhu rozumí pouze trestná činnost směřující proti rozpočtu Společenství. Jeho zákonnými znaky je spolčení dvou a více osob a vytvoření organizace za účelem spáchání některého z uvedených trestných činů.

Tresty za uvedené trestné činy (čl. 9) jsou rozlišeny na hlavní a vedlejší, dále na tresty určené pro fyzické osoby a tresty postihující osoby právnické. Mezi základní sankce patří trest odnětí svobody, peněžitý trest, zabrání věci a uveřejnění rozsudku. Vedlejšími tresty návrh rozumí v případě trestného činu podvodu proti rozpočtu Společenství vyloučení z budoucího získání podpor, nemožnost sjednat kontrakt s ES a u trestných činů úředníků Společenství lze uložit zákaz výkonu veřejné funkce ve Společenství a na národní úrovni.

Konkrétně pak hlavním trestem, který lze uložit fyzické osobě je trest odnětí svobody v trvání do pěti let, peněžitý trest do výše jednoho milionu EURO, právnické osobě je pak možné jako hlavní trest uložit soudní dohled až na dobu pěti let či peněžitý trest až do výše jednoho milionu EURO. Zabrání nástrojů určených ke spáchání trestného činu a toho, co bylo trestným činem získáno a zveřejně-

ní rozsudku lze uložit jak osobě fyzické, tak osobě právnické.

Druhý oddíl hmotněprávní části upravuje základy trestní odpovědnosti. Čl. 10 stanoví, že k trestnosti činů je třeba úmyslného zavinění (úmysl nebo obmysl, resp. podvodný úmysl), vyjma trestného činu podvodu proti rozpočtu Společenství, kde postačí zavinění z hrubé neopatrnosti nebo hrubé nedbalosti.

Dále jsou v tomto oddílu upraveny okolnosti vylučující trestnost činu spáchaného v omylu (čl. 11), přičemž je rozlišován skutkový omyl týkající se základního znaku skutkové podstaty trestného činu, jenž vylučuje zavinění ve formě úmyslu či obmyslu, výjimkou je opět trestný čin podvodu proti rozpočtu Společenství, a dále právní omyl o zákoně, resp. zda je určité jednání zákonem zakázáno nebo omylu ve výkladu zákona. Čl. 12 upravuje trestní odpovědnost osob fyzických, přičemž ustanovení hovoří o trestní odpovědnosti pachatele, spolupachatele a účastníka. Tímto návrh dává najevo, že trestní odpovědnost není omezena jen na toho, kdo spáchal trestný čin sám, tzn. „vlastnoručně". Rozlišení pachatelů (přímý, nepřímý pachatel či spolupachatel) odpovídá evropským právním systémům. Určení podílu účasti osoby na trestném činu má pak význam pro určení druhu a výměry trestu. Čl. 13 zakotvuje trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti nebo osob pověřených rozhodovací pravomocí a kontrolou v případě, že vědomě vydaly příkazy, jimiž umožnily spáchání činu nebo opomenuly provést nezbytnou kontrolu v tomto smyslu. Trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti v podstatě tvoří mezistupeň mezi odpovědností osob fyzických a právnických. Čl. 14 stanoví trestní odpovědnost právnických osob, která je již zakotvena v trestních zákonech některých evropských zemí jako např. Francie a Holandsko. Trestní odpovědností právnických osob není vyloučena v téže věci trestní odpovědnost osob fyzických.

Konkrétní výměra trestu je stanovena na základě zásady proporcionality trestu závažnosti spáchanému trestnému činu. Dalším hlediskem uvedeným v čl. 15 je míra zavinění a participace osoby na trestném činu. Navrhované ustanovení dále stanoví, že má být přihlédnuto ke způsobu života obviněného, případné recidivě, k jeho osobnosti, motivu, ekonomické a sociální situaci a zvláště i k jeho snaze o náhradu způsobené škody.

Okolností přitěžující se rozumí způsobení škody ve výši nad 200 000,- EURO a spáchání trestného činu ve formě zločinného spolčení. Obligatorně se osobě fyzické uloží trest odnětí svobody a osobě právnické soudní dohled. Horní hranice trestu se zvyšuje na sedm let, (čl. 9 zakotvuje horní hranici v maximální výši pěti let, což platí jak pro trest odnětí svobody, tak pro trest umístění pod soudní dohled).

V případě kolize trestního práva Společenství a trestního práva národního (resp. čin lze podřadit jak pod některé z ustanovení trestního práva Společenství, tak pod některé z ustanovení trestního práva národního), zakotvuje návrh primát práva Společenství, doplněný principem „ne bis in idem" ve smyslu trestního práva hmotného.

III. Corpus Iuris – část procesněprávní

Na část hmotněprávní navazuje část procesněprávní, jež je vybudována na čtyřech základních zásadách – **zásada evropské teritoriality, zásada soudního přezkumu, zásada kontradiktorního řízení a zásada subsidiarity národního práva.** Na podkladě procesněprávních ustanovení bude možné stíhat činy směřující proti finančním zájmům ES, a to zásadně shodným způsobem ve všech členských státech EU. To však předpokládalo ve shodě se zásadou evropské teritoriality vytvořit široce decentralizovaný Úřad Evropského veřejného žalobce, (dále jen Úřad) disponujícím zásadně shodnými pravomocemi ve všech členských státech Evropské unie. Úřad by měl překonat zásadní odlišnosti anglosaského a kontinentálního pojetí přípravného řízení trestního a tak v podstatě dosáhnout unifikace přípravného stadia vyšetřování. Ve shodě s výše uvedeným již úvodní ustanovení procesněprávní části stanoví, že pro potřeby vyšetřování, trestního stíhání, řízení před soudem a výkonu trestů ohledně vymezených trestných činů proti finančním zájmům Společenství, všechny členské státy EU vytvoří jednotnou právní oblast (čl. 18 odst. 1).

Úřad je ve smyslu čl. 18 orgánem Evropských společenství, který odpovídá za vyšetřování, trestní stíhání, postavení obžalovaného před soud, zastupování obžaloby před soudem a výkon rozsudků ve věcech kvalifikovaných jako trestné činy proti finančním zájmům Společenství. Úřad je tvořen Evropským veřejným žalobcem se sídlem v Bruselu a dále Evropskými delegovanými žalobci, resp. žalobci vnitrostátními. Jde o orgán nezávislý jak na národních orgánech, tak na orgánech společenství.

Úřad pracuje na principu legality (čl. 19), proto je povinen zahájit trestní stíhání (čímž je myšleno vyšetřování) vždy, když je důvodné podezření, že byl spáchán jeden z trestných činů uvedených v návrhu. Orgánům členských států a Komisi pro koordinaci boje s podvody UCLAF je však stanovena povinnost oznamovat Úřadu činy, které mohou zakládat důvodné podezření ze spáchání některého z uvedených trestných činů podle čl. 1 až 8 návrhu.

Úřad řídí vyšetřování ohledně uvedených trestných činů (čl. 20), jeho pravomoci jsou však rozděleny mezi Evropského veřejného žalobce, Evropské delegované žalobce a mohou být též přeneseny v některých případech i na národní orgány.

Do výlučné pravomoci Evropského veřejného žalobce pak náleží především dohled nad vyšetřováním trestných činů namířeným proti finančním zájmům Společenství, dále rozhodnutí o postoupení věci vnitrostátním žalobcům, koordinace vyšetřování, pokud je prováděno vnitrostátními žalobci či národními orgány a samozřejmě i právo zahájit řízení, jestliže vyjde najevo, že byl spáchán jeden z uvedených činů v čl. 1 až 8.

Další úkony jako např. výslech podezřelého, opatřování dokumentů, žádost o vzetí do vazby mohou být vykonávány jak Evropským veřejným žalobcem, tak i vnitrostátními žalobci.

V rámci jednotné právní oblasti je místní příslušnost (čl. 24) stanovena ust. čl. 18 odst. 1 a je vykonávána podle těchto pravidel:

- členové Úřadu jsou příslušní k vyšetřování uvedených trestných činů na celém území EU,
- evropský příkaz k zatčení je platný na území všech členských států EU a
- rozhodnutí ve věci samé o trestných činech zde uvedených jsou vykonatelná na celém území EU.

Zásada soudního přezkumu a rozhodování je zásadním principem práva ES a je rovněž zakotvena v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 5–6). Corpus Iuris jednak zakotvuje soudní garance v čl. 25 v podobě „soudce svobod", jímž se rozumí nezávislý a nestranný soudce, jmenovaný každým členským státem. „Soudce svobod" dohlíží na zachovávání základních práv a svobod obviněného a schvaluje použití donucovacích prostředků vůči obviněnému v průběhu přípravného řízení trestního. Dále Corpus Iuris zakotvuje zásadu soudního přezkumu (čl. 19–28). Soudní kontrolu podle znění návrhu mají vykonávat národní soudní orgány v předsoudním stadiu („soudce svobod"); soudním stadiu (čl. 26), podle něhož rozhodnutí ve věci samé činí nezávislé a nestranné soudy, které jsou tvořeny soudci z povolání, pokud možno specializovanými v oboru ekonomiky a konečně i ve stadiu odvolacím (čl. 27), kdy odvolání je směřováno národním soudům II. stupně. Odvolání k Evropskému soudnímu dvoru se připouští pouze v případě předběžné otázky týkající se výkladu a aplikace kodexu, žádosti Komise nebo členského státu EU ohledně aplikačního sporu a žádosti Evropského veřejného žalobce nebo vnitrostátního orgánu v případě konfliktu jurisdikcí v rámci tzv. evropské teritoriality a výkonu soudní kontroly.

Zásada kontradiktorního řízení je vyjádřena v čl. 29–34. Kontradiktorní povaha řízení má za úkol překlenout zjevné rozdíly inkvizičního a obžalovacího sporného řízení. Hlavní myšlenkou takového řízení je to, že důkaz bude věrohodnější, budou-li se všechny strany moci k němu dostatečným způsobem vyjádřit, což přísně inkviziční systém dostatečně neumožňuje a obžalovací systém pak ponechává tuto možnost až na řízení před soudem, což je příliš pozdě. Z tohoto důvodu navržená ustanovení budou pokrokem vždy, kdy jde o kvalitu řízení[3].

Corpus Iuris s ohledem na zásadu kontradiktorního řízení zohledňuje v prvé řadě práva obviněného (čl. 29), kdy je stanoveno, že obviněný požívá práv na obhajobu v souladu s čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 Mezinárodní úmluvy OSN o občanských a politických právech. Dále jsou v čl. 30 zakotvena práva oběti – Evropské komise, která jakožto orgán ES by měla zaujímat procesní postavení poškozeného, neboť je přímou obětí podvodu proti finančním zájmům Společenství. Předpokladem právního postavení poškozeného je však skutečnost, že újma vznikne v příčinné souvislosti s činem v návrhu definovaným. Corpus Iuris dále stanoví obecná pravidla upravující otázku důkazního břemene (čl. 31), přípustnosti důkazů (čl. 32), vyloučení určitých druhů důkazů (čl. 33) a v neposlední řadě upravuje veřejnost některých částí trestního řízení (čl. 34).

V závěru procesněprávní části je vyjádřena **zásada subsidiarity národního práva** (čl. 35), která zdůrazňuje, že uvedený souhrn hmotněprávních a procesněprávních ustanovení je aplikovatelný na celém území členských států EU. V případě, kdy Corpus Iuris některé otázky neupravuje, použije se práva místa, kde se vede trestní stíhání nebo případně místa, kde je prováděn výkon trestu.

[3] Fenyk, J.–Jílek, D.: Corpus Iuris – Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie. Překlad původního dvojjazyčného textu a úvod k českému vydání. Brno 1998, s. 24.
Z dalších pramenů lze uvést: Delmas–Marty, M. (Hrsg.), Übersetzung Y. Kleinke, M. Tully, Einführung U. Sieber: IUS CRIMINALE, Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Köln, Berlin, Bonn, München, Carl Heymanns Verlag KG 1998. Delmas–Marty, M.: Corpus Iuris – introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union. Direction Générale du Controle Financier, Economica, 1997, Paris.

Závěr

I přesto, že Corpus Iuris není nikterak rozsáhlým kodifikačním návrhem, má značnou naději, že se stane jedním z účinných nástrojů ochrany finančních zájmů ES. Svým obsahem směřuje k jednodušší, spravedlivější a účinnější represi. Jeho pozitivum je třeba spatřovat i v tom, že může přispět k rozvoji evropské trestněprávní nauky.

Závěrem bych chtěla poukázat na překlad původního dvojjazyčného textu tohoto souboru trestněprávních norem, jenž byl vypracován JUDr. Jaroslavem Fenykem, prezidentem Asociace a doc. JUDr. Daliborem Jílkem, CSc., viceprezidentem Asociace. Překlad textu a úvod k českému vydání vyšel knižně pod názvem Corpus Iuris – Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie, soukromý vydavatel Petr Sypták, Brno 1998.

SUMMARY

Corpus Iuris introduces a new and radical response to the absurdity, still tolerated though universally condemned, of opening wide our national frontiers to criminals in order to shut them against those responsible for fighting crime, as the risk of turning our countries into crime–heavens. It is not criminal code, nor a completely unified and directly applicable code of European criminal procedure, meant for general use in European courts created for the purpose. It is more a collection of penal rules, amounting to a sort of Corpus Iuris, limited to the protection of the financial interests of the European Union, and meant to ensure, withing a largely unified European legal space, an attack on crime that is fairer, simpler and more efficient.

The proposal is divided into two parts – Substantive criminal law and Criminal procedure. Substantive criminal law is based on three guiding principles: the legal basis of crimes and penalties, fault as the basis for criminal liability and proportionality of the penalty to the seriousness of the offence. There are proposed articles setting out eight specific offences against the financial interest of the European Communities and the penalties incurred. Criminal procedure is characterized the principles of European territoriality, judicial control, proceedings which are „contradictoire" and subsidiary application of national law.

Polícia, právo a etika

Jozef Balga

Spoločensko–politické premeny u nás po roku 1989 nastolili popri iných otázkach aj problém práv a slobôd občanov, z ktorých mnohé v predchádzajúcom období spoločensko–politického vývoja boli porušované alebo nerealizované. Budovanie novej kvality spoločnosti na princípoch demokracie, humanity a trhovej ekonomiky si vyžaduje i novú kvalitu štátu. Úlohou dneška je obnova vlády práva, podriadenie mocenských inštitúcií právnej autorite.

Sprievodné javy prechodného obdobia, ako sociálna neistota, kríza hodnotovej orientácie ľudí, nezamestnanosť, legislatívne nedostatky a nejasnosti okolo budovania právneho štátu neobišli ani políciu. V súčasnosti sa do popredia dostáva otázka postavenia polície v demokratickom právnom štáte. Nestačí len deklarovať apolitickosť polície. Demokratický vývoj spoločnosti, o ktorý sa usilujeme, by mal byť garantom toho, že aj premena polície bude prebiehať podľa demokratických princípov.

Spoločenské hodnoty, ktorým policajné povolanie slúži

V súčasnom období je ťažké odpovedať na otázku, akým spoločenským hodnotám polícia slúži. Napriek tomu sa pokúsim ich vymedziť.

Výber škály hodnôt závisí od prijatej etickej teórie. Na tú musí nadväzovať aj každá profesijná etika, už len preto, že profesijná aktivita má dôsledky nielen pre odborníkov, ich zamestnancov a klientov, ale aj pre širokú verejnosť.

Od individuálnych hodnôt sa odvíja škála základných spoločenských hodnôt, na ktorých sú schopné dohodnúť sa rozumné bytosti: **sloboda**

a sebaurčenie, ochrana pred bezprávím, rovnosť príležitostí, súkromie a aspoň minimálny blahobyt. A hoci je dosť diferencií v interpretácii týchto hodnôt, v demokratických spoločnostiach sú natoľko široko akceptované, že by ich za svoj základ mala prijať aj profesijná etika.[1]

Spoločnosť je na povolaniach existenčne závislá. Medzi ne patrí aj povolanie policajta, ktoré je zároveň nezastupiteľné. Poslaním tohto povolania je slúžiť takým veľkým spoločenským hodnotám, akými sú **sloboda, bezpečnosť, pokoj** a **verejný poriadok, chrániť svojich spoluobčanov pred bezprávím, poskytovať pomoc každému, kto to potrebuje** a to **bez ohľadu na čas a zarobené peniaze.** Toto poslanie je blízke chápaniu občanov a celej spoločnosti.

Právny status príslušníka policajného zboru

Právne postavenie príslušníka Policajného zboru (ďalej len „policajt"), upravuje správne právo a trestné právo. Policajt je štátnym zamestnancom a aj verejným činiteľom podľa § –u 89 ods. 9 Trestného zákona.

Štátni zamestnanci je pojem, ktorý sa prakticky od vydania zákonníka práce prestal v právnych predpisoch používať. V praxi sa však tento pojem používal bežne naďalej. V užšom slova zmysle sa ako štátni zamestnanci označovali pracovníci ministerstva vnútra, v širšom slova zmysle sa pod týmto označením spravidla mienili a mienia pracovníci a funkcionári štátneho aparátu, t.j. zastupiteľských zborov, vlád, ministerstiev i ostatných ústredných úradov a orgánov, zboru národnej bezpečnosti, súdov, prokuratúr, armády, škôl, zdravotníckych zariadení a štátnych výskumných ústavov. V zásade sa robil rozdiel medzi štátnym a verejným sektorom.[2]

Inštitút **štátnej (verejnej) služby**[3] siaha svojim koreňmi do obdobia absolutistickej monarchie, utváral sa postupne v priebehu formovania a konsolidácie industriálnej spoločnosti.

Panovník a vláda budovali úradnícky a vojenský aparát, prostredníctvom ktorého ovládli veľký štát dokonalejšie a jednotnejšie ako stavovský feudálny štát. Aby udržali úradnícky aparát v závislosti na sebe a súčasne upevnili jeho postavenie voči privilegovaným stavom i voči mase obyvateľstva, poskytovali mu rôzne výsady a zabezpečovali jeho hmotné postavenie zárukou pravidelného platu, postupu v ňom, systémom povyšovania a tiež určitým sociálnym zabezpečením (dôchodkami,zabezpečením pozostalých).[4]

Vznik inštitútu verejnej služby v buržoáznom štáte vyplynul z potreby právne upraviť pracovné, služobné a platové pomery štátnych zamestnancov a postaviť tieto pomery na jednotný právny základ.

Osobitný režim štátnych zamestnancov vyplýval predovšetkým z mocenskej podstaty štátneho aparátu. Účasť na výkone štátnej moci vyvolávala potreba politického pripútania štátnych zamestnancov k vládnucej spoločenskej vrstve a položila tiež určité zvláštne nároky na výkon ich činnosti. Tie boli vyjadrené v **„zvýšených"** (v porovnaní s ostatnými občanmi) povinnostiach štátnych zamestnancov a v ich „zvýšenej" zodpovednosti. Štátni zamestnanci boli viazaní rôznymi príkazmi, týkajúcimi sa výkonu služby, dodržiavania služobnej disciplíny, povinnosťou mlčanlivosti o služobných veciach. Na druhej strane platili zákazy (napr. zákaz vedľajšej činnosti, účasti na politickom živote, účasť na štrajkoch a pod.). Štátni zamestnanci boli nositeľmi právnej zodpovednosti a to nielen za porušenie vnútorného poriadku organizácie, t.j. interných normatívnych predpisov a individuálnych príkazov, vydávaných v rámci hierarchickej podriadenosti (disciplinárna zodpovednosť).[5]

V súčasnosti pracovníci štátneho aparátu konajú svoju činnosť vo verejnom záujme, sú reprezentantmi štátu, môžu vystupovať a jednať jeho menom, taktiež sú vybavení osobitnými právami a povinnosťami, ktoré vymedzujú ich služobné postavenie a zároveň niektoré povinnosti pracovníkov v štátnych službách pretrvávajú i po skončení služobného pomeru (napr. zákonná povinnosť mlčanlivosti).

V súvislosti s obsahom a účelom štátnej služby môžeme považovať za **pracovníka štátneho aparátu** *osobu, ktorá na základe voľby, menovania alebo pracovnej zmluvy pôsobí v pracovnom alebo služobnom pomere na určitom funkčnom mieste v štátnom aparáte, podieľa sa na plnení úloh štátnej správy či na iných štátnych úlohách a funkciách,*

[1] Krsková, A.: Etika právnického povolania. Bratislava: VO PF UK 1994, s. 22–23

[2] Kalenská, M.: K právnímu postavení státních zaměstnanců, Právny obzor, 77, 1994, č. 2, s. 161

[3] P. Škultéty vymedzuje pojem **verejná služba** ako právny inštitút, ktorý je považovaný za jeden zo základných inštitútov správneho práva. V tomto zmysle verejná služba je najčastejšie definovaná ako súhrn právnych noriem, ktoré upravujú postavenie verejných zamestnancov. 4. Hrvol,M.: Aktuálne problémy práva verejnej služby, Justičná revue, 48, 1996, č. 6–7, s. 17

[4] Hrvol, M.: Aktuálne problémy práva verejnej služby, Justičná revue, 48, 1996, č. 6–7, s. 17

[5] Lukeš, Z.: Československé správní právo. Praha: Panorama 1981, s. 112

a je pre túto činnosť vybavená zvláštnymi právami a povinnosťami.[6]

Zvláštna povaha činnosti na niektorých úsekoch štátneho aparátu si vyžiadala aj úpravu služobných vzťahov u niektorých skupín pracovníkov v štátnych službách. Je tomu tak u príslušníkov ozbrojených síl v činnej službe, príslušníkov polície, pracovníkov colníc, príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky, príslušníkov Železničnej polície a príslušníkov Slovenskej informačnej služby.

Trestný zákon v § 89–e ods. 9 vymedzuje okruh osôb, ktoré sa podieľajú na plnení úloh štátu a spoločnosti, požívajú osobitnú ochranu proti útokom na život, zdravie, hrubým útokom na česť a vážnosť, ale na strane druhej sú trestne zodpovedné za zneužitie svojej právomoci, prípadne za nesplnenie dôležitých úloh, ktoré im vyplývajú z ich postavenia.[7]

Oprávnenia príslušníka policajného zboru

Oprávnenia policajtov môžeme rozdeliť do dvoch kategórií, a to oprávnenia podľa zákona NR SR č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o PZ), a oprávnenia podľa iných právnych noriem. S ohľadom na riešenú problematiku sa sústredím na prvú skupinu.

V tretej hlave spomínaného zákona sú uvedené oprávnenia policajtov. Pritom musím podotknúť, že každému oprávneniu zodpovedá spravidla určitá (adekvátna) povinnosť. Pri niektorých oprávneniach táto povinnosť nie je taxatívne uvedená a ide spravidla o oprávnenia k fyzickému zásahu napr. odobratie zbrane, prehliadka dopravného prostriedku alebo oprávnenia, pri ktorých je fyzická prítomnosť osoby vylúčená, napr. otvorenie bytu.

Keďže pre oprávnenia zákon presne stanovuje podmienky a obmedzenia, nevytvárajú jeho ustanovenia priestor na bezdôvodné a neprimerané obťažovanie občanov policajtmi. V prípadoch, kedy podmienky a obmedzenia nebudú zo strany policajtov v plnom rozsahu rešpektované, pôjde o nezákonný postup so všetkými dôsledkami z toho vyplývajúcimi.

Pokiaľ konanie policajta vybočilo zo zákonných medzí, je nutné posúdiť, za akých okolností bol služobný zákrok vykonaný, čo viedlo policajta k zvoleniu práve takého postupu, ktorý realizoval aj prostriedkami donútenia. Zároveň je nutné skúmať aj následky spôsobené neadekvátnym konaním policajta a spôsob ich odstránenia. Pri realizácii oprávnení podobne ako pri celej služobnej činnosti je potrebné dodržiavať základné zásady platné pre každú činnosť policajtov, a to zásadu **ústavnosti, zákonnosti, primeranosti, subsidiarity** a **legality**. Realizácia oprávnení pripadá do úvahy len v prípadoch, kedy dôjde k porušeniu povinnosti stanovených právnou normou, alebo ak nastala skutočnosť, kedy je dôvodná obava z ohrozenia života, zdravia osôb, alebo ak hrozí škoda na majetku.

V druhom oddiele tretej hlavy zákona o PZ sú uvedené oprávnenia, ktoré dávajú policajtovi možnosť zisťovať a zaisťovať určité okolnosti alebo stav, ktorý môže prispieť k objasneniu veci a ďalej sú oprávnenia, ktoré majú preventívny charakter.

Tretí oddiel tretej hlavy rieši problematiku oprávnenia použiť informačno–technické prostriedky a prostriedky operatívno–pátracej činnosti. Vzhľadom na závažnosť možných zásaho do práv a slobôd občanov je použitie uvedených prostriedkov viazané na stanovené podmienky.

Štvrtý oddiel tretej hlavy rieši problematiku oprávnenia na umiestnenie osoby do cely policajného zaistenia.

V záujme účinnej ochrany osôb, posilnenia právnej istoty občanov a policajtov, v piatom oddiele tretej hlavy zákon o PZ taxatívne ustanovuje jednotlivé druhy donucovacích prostriedkov. Tým sa vylučuje možnosť zavádzať ďalšie donucovacie prostriedky inou formou ako zákonom. Zákon č.40/1974 Zb. o Zbore národnej bezpečnosti takúto možnosť dával. Teraz platný zákon ustanovuje, vzhľadom na rozmanité situácie vo výkone služby, čo najpresnejšie podmienky ich použitia. Tak občan ako aj policajt vedia, že pri porušení zákona môže byť použitý donucovací prostriedok, ktorý je primeraný okolnostiam. Právo musí chrániť občanov pred neprimeranými zásahni do ich práv a slobôd a policajtovi umožňovať riadne plnenie služobných úloh.

Všeobecne sú policajti oprávnení **použiť donucovacie prostriedky** na zabezpečenie ochrany verejného poriadku, najmä na odvrátenie útoku na seba alebo inú osobu, pri služobných zákrokoch, osobitne na prekonanie odporu, ktorý smeruje k zmareniu služobného zákroku alebo služobnej činnosti, ako aj na zabránenie úteku predvádzanej, zaistenej, zadržanej a zatknutej osoby.

V súvislosti s použitím donucovacích prostriedkov povinnosťou policajta je vyzvať osobu, proti ktorej zakročuje, aby upustila od protiprávneho konania, s výstrahou, že bude použitý niektorý z donucovacích prostriedkov. Policajt môže upustiť od výzvy a výstrahy iba v prípade, keď je sám napadnu-

[6] Tamže. s. 117

[7] Pozri bližšie Mathern, V. a kol.: Trestný zákon, trestný poriadok a súvisiace predpisy. Bratislava: ISTER SCIENCE PRESS 1994, s. 115 a 124

tý, alebo je ohrozený život alebo zdravie inej osoby a vec neznesie odklad, alebo tomu bránia iné okolnosti.

Vychádzajúc z doteraz uvedeného môžeme problém donucovacích prostriedkov vyjadriť v dvoch zásadách:

a) môžu sa použiť len donucovacie prostriedky stanovené zákonom. Pre jednotlivé prostriedky platí **numerus clausus**.

b) môžu sa použiť len donucovacie prostriedky primerané, pričom existuje stupnica podľa závažnosti situácie.

Pri použití donucovacích prostriedkov sa vynára večný problém zmierenia dvoch hodnôt: telesnej integrity občana a udržania verejného poriadku. Zároveň vzniká otázka, či musí byť striktne bez výnimiek aplikovaná **zásada nevyhnutnosti a primeranosti** pri použití donucovacích prostriedkov. Tu sa dotýkame už etickej stránky ich použitia.

Legálny a legitímny držiteľ verejnej moci, ktorým je policajt, má prísny záväzok používať donucovacie prostriedky s jasným vedomím limitov. Jeho postavenie v právnom štáte a v inštitúciách, ktoré slobodne prijali isté záväzky, ho kladie veľmi vysoko nad hrubé a surové používanie sily.

Povinnosti príslušníka policajného zboru

Polícia ako súčasť systému štátnych orgánov a inštitúcií podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len Ústava) môže konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Takže štátne orgány musia postupovať **secundum et intra legem**, t.j. podľa práva a na jeho základe. Naopak, vo vzťahu k jednotlivcom platí zásada **iura merae facultatis**, že všetko, čo nie je zákonom zakázané, je každému povolené.[8]

Základné práva a slobody v ústave majú predovšetkým funkciu ochrany indivídua pred zásahmi štátnej moci, ale na druhej strane vytvárajú aj základňu pre účasť občanov na štátnej moci a jej legitimitu práve prostredníctvom občanov. Tým je aj vyjadrená premena občana z objektu politiky (poddaného) na subjekt politiky (štátny občan).[9]

Pretože ale hlavný cieľ poslania polície je opísaný príliš všeobecne, potrebuje polícia presnejšie ciele i konkrétnejšie účely konania. Operacionalizácii abstraktného – idealistického – ústavného nariadenia slúži správne právo, ktoré políciu zaväzuje k ochrane života a bezpečnosti osôb a majetku a k udržaniu verejného poriadku a bezpečnosti (princíp zákonnosti).

Samotné policajné právo ponúka relatívne všeobecné normy a tým vzniká rozdielne veľké pole pôsobnosti, ktoré má každý policajt vyplniť úlohami, ktoré vyplývajú zo zákona o Policajnom zbore.

Do tohto poľa **voľného uváženia** prenikajú popri zákonných ustanoveniach aj osobno – subjektívne predstavy o hodnotách a spoločensko–politické vplyvy.

Policajné konanie sa nedá exaktne vopred naplánovať do všetkých detailov, preto potrebuje policajt na presadenie abstraktných noriem do konkrétnych situácií senzibilné právne vedomie, jasné predstavy o hodnotách a ich dodržiavanie.

Štát môže vyžadovať od policajta, aby sa zdržal akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo spochybniť jeho **neutralitu**, ale aj jeho **lojálnosť** voči inštitúciám. Ide tu o strohú požiadavku neutrálnosti, pretože tá je podmienkou trvalosti a účinnosti štátnej správy.

Nestrannosť musí vychádzať z nevyhnutnosti pri výkone svojich funkcií abstrahovať od politických či náboženských názorov, byť objektívny v činoch i slovách. Z povinnosti nestrannosti vyplýva delikátny problém zlučiteľnosti kvality príslušníka s kvalitou občana. Ako občan sa policajt teší občianskym slobodám ako ostatní, ale ako príslušník polície sa stáva špecifickým občanom, integrovaným do administratívnej hierarchie, ktorá limituje jeho slobody. Slobodu názoru má garantovanú, ale prostriedky jej vyjadrenia limitované.

Vyžadovaná **rezervovanosť** bude viac či menej striktná podľa stupňa liberalizácie režimu. Je to skutočný, reálny záväzok policajta. Ide teda o to, aký má príslušník úmysel, aká je forma vyjadrenia mienky, či je to urážlivý tón, či kritický a či je opretý o fakty. Pokiaľ ide o záväzok rezervovanosti, ktorý sa ukladá policajtovi, možno povedať, že o chybné vyjadrovanie názoru ide vtedy, ak poškodzuje fungovanie polície, vrhá zlé svetlo na výkon funkcie, vytvára nedorozumenia medzi podriadenými a keď je urobený násilným alebo nepodloženým spôsobom.

Povinnosti[10] policajta upravuje **zákon o PZ**

[8] Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: VO PF UK 1995, s. 294

[9] Posluch, M.: Úvahy o ústave. Bratislava: Acta Facultatis Iuridicae, zv. XV 1993, s. 96

[10] P. Hungr a J. Prusák chápu pojem **právna povinnosť** ako *nutnosť správania účastníkov právneho vzťahu, vyplývajúceho z ustanovenia právnej normy, resp. ako miera nutného správania zabezpečovaného štátom.* Obsahovým základom kategórie právnej povinnosti je teda nutnosť určitého správania, vymedzená právnou normou so všetkými dôsledkami z toho plynúcimi. Z uvedeného vyplýva, že právna povinnosť policajta znamená konať, správať sa na základe normatívnych právnych aktov.

a zákon NR SR č.73/1998 Z.z. **o štátnej službe príslušníkov policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície** (ďaleh len zákon o štátnej službe).

V zákone o PZ sú povinnosti policajta uvedené v prvom oddiele tretej hlavy. V súlade s čl. 10 Listiny základných práv a slobôd uvedenej úst. zák. č. 23/1991 Zb. (ďalej len Listina základných práv a slobôd) je policajt povinný dbať na **česť, vážnosť a dôstojnosť osôb**, ktorých sa jeho činnosť dotýka a zároveň aj na svoju vlastnú, čo je v súlade so záujmom štátu upevňovať dôveru občanov k predstaviteľom štátneho aparátu.

Policajt musí **rešpektovať** skutočnosť, že každá osoba je individualitou, má **ľudskú dôstojnosť**. Preto ju má náležite oslovovať, nepoužívať prezývky, nesmie ju zosmiešňovať, ponižovať, nadávať jej.

Rešpekt k osobám garantuje **fyzickú a morálnu integritu človeka**. Je to povinnosť, ktorá sa nevťahuje len na zložité zásahy ale aj na ľahké často banálne činnosti. Policajná služba, by sa nemala uchyľovať k metódam práce, ktoré by mohli viesť k nerešpektovaniu človeka v mene účelu, ktorý svätí prostriedky. Z toho vyplýva bezpodmienečné odsúdenie každého zastrašovania, násilia a vyhrážania. Takéto akty môžu diskreditovať políciu ako celok.

Policajt si musí počínať tak, aby **„osobe nevznikla bezdôvodná ujma"**. Ak je to nevyhnutné, musí jeho zásah do práv a slobôd čo **najmenej poškodzovať osobu**, ale zároveň umožňovať policajtovi riadne splniť úlohy vyplývajúce mu zo zákona.

Nútiť policajta k tomu, aby prísne **rešpektoval telesnú integritu osôb** znamená nastoliť režim dvojakej ochrany osôb i samotného policajta. V skutočnosti tento režim vytvoril v policajnej praxi záväzok považovať osobu zadržanú alebo vo väzbe nielen za subordinovaný subjekt, ale aj a najmä ako celistvú, úplnú ľudskú bytosť. Pokiaľ to policajt rešpektuje, je to pre neho garanciou proti obžalovaniu z násilia či policajnej brutality. Je to uznanie jeho humánnosti, potlačenie osobných pocitov, ktoré nesmú prevážiť nad rešpektovaním ľudských práv.

Pri vykonávaní **služobnej činnosti** je policajt povinný osobu hneď ako je to možné **poučiť o jej právach**. Vyplýva to zo zásady právnej ochrany zakotvenej v čl. 36 Listiny základných práv a slobôd.

Vynechanie alebo úmyselné nevykonanie poučenia osoby má za následok celý rad problémov vyplývajúcich z nezákonného postupu policajta. Táto povinnosť neplatí v prípadoch, keď policajt jedná s osobou, ktorá zjavne nie je príčetná. S touto skutočnosťou ráta aj ustanovenie § 8 ods. 2, **„hneď ako je to možné"**.

Ustanovenie § –u 9 zakotvuje všeobecnú povinnosť policajta v službe vykonať **služobný zákrok**[11](zakročiť), ak je páchaný trestný čin alebo priestupok, alebo je dôvodné podozrenie z ich páchania.

Povinnosť vykonať služobný zákrok má aj v čase mimo služby, ale len vtedy, ak je páchaný trestný čin alebo priestupok, ktorým je bezprostredne ohrozený život, zdravie alebo majetok. Táto povinnosť je uložená policajtovi bez ohľadu na to, na akom funkčnom mieste, službe či útvare je zaradený.

Ako každý občan má **povinnosť** pomôcť a ako každý občan má **zodpovednosť** za to, že nepomohol v situácii, kedy by jeho bezprostredné konanie nebolo nebezpečné pre neho a tretiu osobu a bolo by zabránené trestnému činu. Policajtovi vyplýva zvýšené riziko z podstaty jeho profesie. Od bežného občana sa nelíši len intezitou povinnosti, ale aj jej rozsahom.

Tam, kde sa vyžaduje zásah z vlastnej iniciatívy, bez čakania na rozkaz, má policajt na výber v akom okamihu a akými prostriedkami zasiahne. Ak sa rozhodne použiť **donucovacie prostriedky**, musí to urobiť s rešpektovaním ustanovení o ich použití.

V tejto povinnosti sa odráža požiadavka úplnej angažovanosti policajta. Na rozdiel od iných povolaní musí sa angažovať aj mimo služby. Jeho povinnosťou je, aby zabránil trestnému činu alebo deliktu proti fyzickej integrite osoby.

Napriek tomu, že § 9 stanovuje pre policajta jednoznačne povinnosť vykonať služobný zákrok, policajt musí dbať, aby s ním nespôsobil **závažnejší následok** ako ten, ktorý hrozil konaním páchateľa. Napríklad veľmi citlivo treba zvažovať vykonanie služobného zákroku, ak sa páchateľ kryje rukojemníkom.

Za účelom posilnenia právnej ochrany osôb a policajta zákon v § 10 a 11 stanoví prípady, kedy policajt nie je povinný vykonať služobný zákrok. Podmienky sa viažu na osobu policajta alebo na dôležitý záujem služby.[12]

Služobný zákrok je spojený aj s problematikou **predvádzanej, zaistenej, zadržanej alebo zatknutej osoby**. Osoba je pod ochranou a v zod-

[11] Pod pojmom **služobný zákrok** rozumieme zákonom ustanovenú a v jeho medziach vykonávanú činnosť policajta, pri ktorom sa bezprostredne zasahuje do základných práv a slobôd osoby.

[12] **Dležitým záujmom služby** sa rozumie plnenie najvýznamnejších služobných úloh, prerušenie plnenia ktorých alebo ich nesplnenie by spôsobilo závažnejšie následky, ako sú tie, ktoré by malo vykonanie do úvahy prichádzajúceho služobného zákroku (napr. bezpečnosť chránených osôb, pyrotechnická činnosť, šifrová a kuriérna služba a pod.).

povednosti polície. Je to jeden z podstatných momentov nielen vyšetrovania ale aj služobných zákrokov. Polícia dáva občanovi garancie korektného zaobchádzania pri obmedzeniach osobnej slobody. Prvou garanciou je zodpovednosť polície za korektné zaobchádzanie a má morálny záväzok. Druhou je ochrana čo má pragmatický význam. Liberálne chápanie **ochrany** znamená postaviť osobu mimo nebezpečenstva a incidentov, garantovať, že s nikým nebude zaobchádzať **neľudsky a ponižujúco.** Rešpektovanie ľudskej osobnosti sa vyžaduje od policajta i od tretích osôb.

Na strane druhej policajt dbá i na svoju vlastnú **česť, vážnosť a dôstojnosť** a tento záväzok by mal prekročiť limity profesionálneho života a vzťahovať aj aj na súkromný život. Povinnosťou by malo byť správať sa príkladne všade a vždy. Správaním by mal byť vzorom pre iných a tak zachovávať kladný obraz o polícii.

Pri vykonávaní služobného zákroku § 12 zákona o PZ ukladá povinnosť policajtovi použiť výzvu zadpovedajúcu zákroku, ak to povaha a okolnosti dovoľujú. Pokiaľ to povaha služobného zákroku vyžaduje, policajt pred výzvou použije slová „V mene zákona".

Poslednou povinnosťou policajta vyplývajúcou zo zákona o PZ je preukazovanie príslušnosti k Policajnému zboru,[13] ktorú upravujú ustanovenia §§ 13–16.

Policajt sa preukazuje príslušnosťou k Policajnému zboru pred vykonaním služobného zákroku, ak to povaha a okolnosti dovoľujú.

Zákon o štátnej službe upravuje právne vzťahy, ktoré súvisia so vznikom, zmenami a skončením štátnej služby policajtov. Povinnosti policajtov podľa zákona o štátnej službe vyplývajú z ustanovení § 48, 32 a 66.

Základnými povinnosťami policajta podľa § 48 zákona o štátnej službe je plniť svedomite úlohy, ktoré sú mu uložené ústavou, ústavnými zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj úlohy uložené rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi riadne oboznámený. Vykonávať štátnu službu **osobne, riadne a včas**, to znamená včasne nástúpiť, ustrojí sa podľa predpisov, dbá o náležitú úpravu svojho zovňajšku, mať vždy u seba služobné pomôcky a naštudovať nové interné právne predpisy. Zároveň musí plne využívať čas služby a dodržiavať ustanovený základný čas služby v týždni, prípadne kratší čas služby v týždni. Oznámiť svojmu bezprostrednému nadriadenému poruchy a nedostatky, ktoré ohrozujú alebo sťažujú výkon štátnej služby a hroziacu škodu (napr. závada na služobnom motorovom vozidle, závada na služobnej zbrani a pod.). Ďalej je policajt povinný zakročiť, ak hrozí škoda a na jej odvrátenie je potrebný neodkladný zákrok, nemusí tak urobiť, ak mu v tom bráni dôležitá okolnosť, alebo ak by tým seba alebo iné osoby vystavil vážnemu ohrozeniu osoby.

Pri výkone štátnej služby je policajt povinný dodržiavať **pravidlá služobnej zdvorillosti** a správať sa slušne k štátnym zamestnancom a v služobnom styku aj k ostatným občanom. Znamená príkladne sa správať k osobám, s ktorými prichádza dennodenne do styku. Mal by byť vzorom pre iných, zachovávať reputáciu polície ako celku. Policajt musí vedieť nadviazať kontakt so školákom, robotníkom, úradníkom i staršou osobou. Kultúra a korektnosť jednania by mala byť samozrejmosťou.

Dôležitou povinnosťou je taktiež zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu dôležitého záujmu štátnej služby s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s výkonom služby na vlastný prospech alebo na prospech iného.

Dodržiavanie služobnej disciplíny spočíva v dôslednom plnení povinností ustanovených všeobecne záväznými predismi.

Posledná povinnosť policajta, ktorú upravuje § 136, sa týka **bezpečnosti a ochrany zdravia** pri výkone štátnej služby. Okrem dodržiavania právnych predpisov, rozkazov a pokynov vydaných k uvedenej problematike, policajt je povinný používať predpísané ochranné zariadenia a osobné ochranné služobné prostriedky.

Povinnosť prísneho dodržiavania bezpečnostných opatrení pri manipulácii so zbraňami chráni život a zdravie policajta. S poslednou povinnosťou úzko súvisí zákaz požívania alkoholických nápojov a iných návykových látok na miestach výkonu štátnej služby a v dobe výkonu štátnej slúžby i mimo týchto miest. Nástup do výkonu štátnej služby pod ich vplyvom by bolo porušením služobnej disciplíny. Poslednou povinnosťou je podrobiť sa v súvislosti s výkonom štátnej služby vyšetreniu, ktorej nariadil nadriadený, aby zistil, či policajt nie je pod vply-

[13] Príslušnosť k Policajnému zboru sa preukazuje:
a) služobnou rovnošatou s identifikačným číslom,
b) služobným preukazom,
c) odznakom služby kriminálnej polície alebo finančnej polície,
d) ústnym vyhlásením „Polícia".

vom alkoholu alebo iných návykových látok. Náklady spojené so zaistením bezpečnosti a ochrany zdravia pri výkone štátnej služby a požiarnej ochrany uhrádza služobný úrad.

Legitímne odmietnutie rozkazu

Ustanovenie § 48 ods.4 zákona o štátnej službe stanovuje policajtovi povinnosť v prípade, ak sa domnieva, že rozkaz, nariadenie, príkaz alebo pokyn jeho nadriadeného je v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, upozorniť na to nadriadeného; ak nadriadený trvá na splnení rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu, musí ho policajtovi písomne potvrdiť a policajt je povinný ho splniť. Písomné potvrdenie sa nevyžaduje, ak hrozí nebezpečenstvo z omeškania. Policajt je povinný odoprieť splnenie rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu nadriadeného, ak by jeho splnením spáchal trestný čin; túto skutočnosť oznámi bez zbytočného odkladu vyššiemu nadriadenému.

Verejná moc má chrániť právny štát. Každý policajt má povinnosť využívať túto moc v prospech spoločnosti. Uznanie výnimky z povinnosti poslúchať narúša kľud u vykonávajúcich. Je nemožné systematicky sa zastávať tých, ktorí odmietajú vykonať (splniť) rozkaz pod zámienkou, že sa im daný rozkaz vidí nezákonný alebo automaticky odsudzovať tých, ktorí pre slabosť, nevedomosť alebo preto, že majú najradšej cestu ľahšieho odporu, vykonávajú protiprávne rozkazy.

Z hľadiska detailného vykonávania podmienok požadovaných pre **legitímne odmietnutie** daného rozkazu musia byť splnené dve podmienky:

1. **Nevyhnutnosť rozkazu**, t.j. musí byť vydaný rozkaz, nestačí, že je tu orgán, ktorý ho vydal, musí to byť orgán s legitímnou autoritou. Rozkaz musí byť skutočne vydaný ústne alebo písomne. Ak robí rozkaz vykonávajúcemu problémy, vtedy by mal žiadať rozkaz písomne alebo mať naň svedka. Je to ťažko splniteľná podmienka pre prax, pretože to vyžaduje istú silu charakteru.
2. Rozkaz musí byť zjavne, t.j. evidentne a všeobecne uznávaným spôsobom **nezákonný**.

Odmietnutie vykonať nezákonný rozkaz spočíva v dvoch krokoch:

1. Podriadený analyzuje situáciu a urobí záver, že ide o **zjavne nezákonný rozkaz**. Ak je presvedčený, že to tak je, kódex i zákon mu ukladá záväzok odmietnuť ho zjavne, presne, určito, t.j. písomne. Ak to nie je možné (čo musí dokázať), zreteľne ústne odmietne, podoprie argumentmi, ale v takomto prípade je nutný svedok.
2. **Odmietnutie** sa musí týkať nezákonného významu sporného rozkazu. Jasne treba vysvetliť prečo by mal byť rozkaz nezákonný. Dôvod musí byť právny, teda musí ísť o zjavné porušenie pravidla obsiahnutého v ústave, zákone či inom právnom predpise. V tomto štádiu môže orgán, ktorý rozkaz vydal, zobrať námietky na vedomie a reformulovať rozkaz, alebo ho odvolať, ale tiež môže na ňom trvať. Druhá fáza predpokladá trvanie nadriadeného orgánu na vykonaní rozkazu a povinnosť vysvetliť správnosť rozkazu.

Vysvetlenie by malo byť jasné aby rozptýlilo všetky sporné úvahy. Určite by nestačilo všeobecné vysvetlenie, alebo také, ktoré poukazuje na dobro služby alebo zničenie kariéry toho kto rozkaz vydal. Ak nadriadený od rozkazu upustí, alebo podriadený prijme vysvetlenie, proces končí v tejto fáze.

Nevykonanie rozkazu čiastočne paralyzuje dobré fungovanie polície. Preto treba konať neodkladne a okamžite odstrániť príčinu nekonania. Pokiaľ sa to týka ľudských práv a slobôd nie je prípustné, aby sa výkon rozhodnutia odkladal.

Ak podriadený urobí záver, že ide o nezákonný rozkaz, nariadenie alebo pokyn, zákon mu ukladá záväzok odmietnuť ho. Odmietnutie musí byť zreteľné, presné a určité, t.j. t.j. písomné alebo ústne v prítomnosti svedkov podopreté argumentmi.

Dôvod odmietnutia musí byť **právny**, musí ísť teda o zjavné porušenie právnej normy obsiahnutej v ústave, v zákone či inom všeobecne záväznom právnom predpise. V tomto štádiu môže orgán, ktorý rozkaz vydal, zobrať námietky na vedomie a preformulovať rozkaz, alebo ho odvolať. Ak na ňom ďalej trvá, je nutné oznámiť túto skutočnosť vyššiemu nadriadenému. Nemusí ísť o formálne vyšší orgán, ale prvý, ktorý je dostupný. Kto odmietne vykonať rozkaz, na ktorý sa nevzťahujú horeuvedené okolnosti, podlieha disciplinárnym a trestnoprávnym sankciám.

Povinnosť rešpektovať nadriadených

Princíp **vzájomnosti** medzi podriadeným a nadriadenými by mal byť jedným zo základných princípov činnosti polície. V predchádzajúcom období výkon velenia netoleroval žiadny, ani legálne zdôvodnený odpor. V polícii, ktorá pracuje v právnom štáte, berie podriadený na seba zodpovednosť. Poslušnosť sama o sebe nevylučuje však chybu.

Preto musíme hovoriť o vzájomných, t.j. **reciprocných právach a povinnostiach** medzi dvo-

ma činiteľmi, ktorí na seba vzájomne pôsobia. Niekdajšia koncepcia autority spočívala v prísnom odlíšení rozkazu a jeho výkonu. Nemohla sa klásť otázka iného vzťahu medzi nadriadeným a podriadeným, ako priameho konania v jednom smere: od vydávajúceho k vykonávajúcemu. Súčasná polícia by mala byť príkladom reciprocity medzi záväzkami (prameniacimi v nadriadenom orgáne) a právami toho, kto ich vykonáva. Reciprocita ale nie je úplná, pretože každému záväzku nezodpovedá právo **a vice versa**, ale je tu most výmeny a rešpektu smerujúci k tomu, aby ten kto vykonáva bol chápaný ako partner. Nadriadený by sa mal riadiť modernými metódami riadenia a **teóriou partnerstva**, aplikovanou na vykonávajúceho.

Základnými povinnosťami nadriadených podľa § 49 zákona o štátnej službe je **riadiť, organizovať, kontrolovať a hodnotiť** výkon štátnej služby, zabezpečovať výcvik a školenie policajtov, oceňovať príkladné plnenie služobných povinností, či vyvodzovať dôsledky ich porušovania, vytvárať priaznivé podmienky na riadny výkon štátnej služby a podriadených policajtov viesť k služobnej disciplíne. V tomto ustanovení sa vychádza z povinnosti rešpektovať vyššie orgány. Nadriadení by nemali zneužívať svoje postavenie pri oceňovaní policajtov a otvorene dávať najavo svoje sympatie voči niektorým podriadeným.

Právomoc rozhodovať je spojená s kontrolou výkonu rozhodnutia. **Doktrína múdreho rozhodnutia** spočíva na povinnosti vyjadriť a vysvetliť príkaz tak, aby sa dal dobre vykonať. To je protiklad doktríny, že šéf má vždy pravdu a rozkaz je rozkaz, o ktorom nediskutuje.

Aby rozkaz bol presný musí byť **zreteľný**, resp. jasne stanovený, určený. Majú byť jasné jeho ciele a taktiež limity použitých prostriedkov. Nevyjadrený, iba naznačený cieľ, neurčené prostriedky, dávajú možnosť interpretácie. Ak rozkazy nie sú presné, treba ich dodatočne precizovať vzhľadom na konkrétnu situáciu.

Nadriadený vytvára policajtom taktiež **podmienky na riadny a bezpečný výkon štátnej služby** a má pri naplnení uvedeného určité jasne stanovené povinnosti medzi, ktoré patrí oboznamovať policajtov s internými predpismi a informáciami potrebnými na riadny výkon štátnej služby. Základným rysom profesionality je sústavné vzdelávanie policajtov, ktoré zabezpečuje nadriadený väčšinou štúdiom v rezortnom školstve.

Dôležitou povinnosťou nadriadeného je sociálne zabezpečenie policajta ako zriaďovanie, udržiavanie a zlepšovanie sociálnych zariadení, úprava a zlepšovanie vzhľadu pracovísk, zabezpečovanie ubytovania, vytváranie podmienok na uspokojovanie kultúrnych, rekreačných a telovýchovných potrieb a záujmov policajtov. V neposlednej rade sa povinnosti v uvedenej sfére dotýkajú zabezpečovania zdravotnej starostlivosti, zriaďovania a udržiavania zdravotníckych zariadení, stravovania zodpovedajúceho zásadám správnej výživy priamo v služobnom úrade alebo v jej blízkosti a príspevkov na stravovanie.

Povinnosť mlčanlivosti

Povinnosť mlčanlivosti sa delí na **profesionálnu diskrétnosť**, kedy vyzradenie skutočností by mohlo poškodiť samotnú administratívu a na **povinnosť profesijného tajomstva**, kedy prezradené skutočnosti mohli poškodiť súkromné osoby alebo verejných činiteľov. Policajt je viazaný **profesijným tajomstvom** v hraniciach pravidiel stanovených v § –e 80 zákona o policajnom zbore.

Profesijné tajomstvo je imperatív, ktorý prenikol do mnohých profesií a v štátoch západnej Európy ho ochraňujú nielen normy stavovských organizácií, ale aj ustanovenia trestného práva. Týka sa tzv. **dôverných informácií**, t.j. informácií, o ktorých sa odborník v slobodnom povolaní dozvedel, či už od klienta alebo od inej osoby, v súvislosti so svojím **postavením alebo výkonom povolania**. Profesijné tajomstvo je ako princíp univerzálne v čase i v priestore. Jeho prezradenie môže mať za následok trestnú, občiansku i disciplinárnu zodpovednosť.[14]

Aby sme mohli povedať, že došlo k porušeniu tohto záväzku sú potrebné dva predpoklady:

a) **materiálne** Existencia tajnej skutočnosti, t.j. skutočnosti, ktorá nie je určená pre nepovolané osoby, o ktorých sa dozvedel pri výkone svojej funkcie. Judikatúra nám poskytuje niekoľko upresnení pokiaľ ide o chránené skutočnosti.

b) **existencia prezradenia** Prezradenie ľubovoľného faktu, ktorého dôsledkom je priame či nepriame vyzradenie časti či celej dôvernej skutočnosti (ústne, písomne, originál, fotokópia atď.) jednej alebo viacerým osobám.

Ospravedlnením môže byť skutočnosť oslobodenia od povinnosti mlčanlivosti ministrom vnútra alebo prezidentom policajného zboru. Policajta služby ochrany určených osôb možno zbaviť povinnosti mlčanlivosti o skutočnostiach, o ktorých sa počas výkonu služby dozvedel, len so súhlasom chrá-

[14] Krsková, A.: Otázniky nad profesijným tajomstvom, Právny obzor, 76, 1993, č. 5, s. 444

nenej osoby alebo osoby, ktorej sa poskytla osobná ochrana.

Porušením povinnosti príslušníkov polície rozumieme nedostatok, chybu čo znamená, že nepatrné nerešpektovanie povinnosti má za následok sankciu. Sankcie môžu byť legálne uložené len orgánom s disciplinárnou právomocou pokiaľ konanie policajta nie je trestným činom.

Zodpovednosť príslušníka policajného zboru

Obrátenou stranou mince oprávnení a povinností policajtov je ich zodpovednosť. Problematika zodpovednosti patrí k najzložitejším v právnej vede a názory na podstatu a čiastkové otázky zodpovednosti,[15] sa rôznia. V. Knapp rozoznáva tieto **formy zodpovednosti:**

1. ústavnú,
2. správnoprávnu (administratívnu),
3. súkromnoprávnu (civilnú),
4. trestnú,
5. medzinárodnoprávnu.[16]

Pod pojmom **právna zodpovednosť** rozumieme *povinnosť príslušného právneho subjektu niesť dôsledky svojho zavineného protiprávneho konania* (subjektívna zodpovednosť, zodpovednosť za zavinenie) *alebo dôsledky určitého objektívneho stavu* (objektívna zodpovednosť, zodpovednosť za výsledok).[17]

Z obsahu uvedeného pojmu vyplýva nasledovné: **zodpovednosť pracovníkov štátneho aparátu** (aj polície) sa zakladá na *povinnosti vykonávať svoje oprávnenia a plniť si svoje povinnosti uložené vedením alebo riadiacim orgánom, ktoré sú v súlade s právnymi predpismi.* Policajt má byť osobne zodpovedný za svoje vlastné konanie. Nemôže sa skrývať za svojich predstavených alebo za nepriehľadnosť v predpisoch.

Zodpovednosť za škodu rieši ôsma časť zákona o štátnej službe, ktorá môže vzniknúť zavineným porušením svojích povinností pri výkone štátnej služby alebo v priamej súvislosti s ním. Pokiaľ bola škoda spôsobená aj porušením povinností zo strany služobného úradu, zodpovednosť policajta sa pomerne obmedzí.

Zákon o štátnej službe rozlišuje niekoľko druhov zodpovedností. Sú nimi:

a) **zodpovednosť za nesplnenie povinnosti na odvrátenie škody** (§ 162)

b) **zodpovednosť za schodok na zverených hodnotách, ktoré je policajt povinný vyúčtovať**(§ 164)

c) **zodpovednosť za stratu zverených predmetov** (§ 165)

Osobitnú pozornosť si zasluhuje okrem právnej zodpovednosti aj otázka zodpovednosti morálnej.

Morálna zodpovednosť sa prejavuje v pripravenosti a schopnosti dobrovoľne vyvíjať snahu realizovať sociálne významné ciele, uznávané a hodnotené ako správne či spravodlivé. Jej existencia u človeka svedčí o kvalite jeho samouvedomenia a majstrovstva samostatne určiť svoje správanie s akceptáciou na občianske verejné záujmy.[18]

Spoločnosť, v ktorej existuje možnosť slobodnej voľby, rozhodovania a konania, môže vyžadovať od jednotlivca t.j. aj od policajta morálnu zodpovednosť. Policajt je svojou morálnou zodpovednosťou iste ovplyvnený morálnymi hodnotami a princípmi, ktoré sú akceptované spoločnosťou, a ktoré si osvojil. Praktické presadenie zmyslu pre morálnu zodpovednosť v každodennej praxi policajta je procesom zložitým a ťažkým. Následkom porušenia morálnej zodpovednosti je najčastejšie strata dôvery občanov, orgánov a inštitúcií.

Etické kódexy polície vo svete

Za najstarší a najznámejší etický kódex je považovaná Hippokratova prísaha, ktorá napriek tomu, že bola napísaná asi roku 400 pred n.l., je doteraz všeobecne prijímaná v odborných i laických kruhoch.[19]

Prvé kódexy, ktoré možno považovať za predchodcov deontologického kodexu polície, neboli písané, odovzdávali sa ústnou tradíciou a zvykom. Boli to **„kodexy cti"**, vlastné vojnovému remeslu a umeniu, resp. kódexy rytierstva. Niekdajší rytieri dobrovoľne akceptovali, že budú nestranní, za-

[15] V právnej teórii sa pod pojmom **zodpovednosť** rozumie právny inštitút vyjadrujúci vzťah subjektu, ktorý je nositeľom určitých právnych povinností, k inému subjektu, oprávnenému plnenie týchto povinností kontrolovať alebo posudzovať a v prípade ich neplnenia vyvodzovať dôsledky či sankcie.

[16] Knapp, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck 1995, s. 200

[17] Luhan, J. a kol.: Slovník pracovného práva. Bratislava: Práca 1982, s. 316

[18] Čipkár, J.: Etika v profesijnej činnosti polície. Košice: U. P. J. Š. 1996, s. 11

[19] Haškovcová, H.: Lékařská etika. Praha: Galén 1994, s. 18

chovajú si dôstojnosť za každých okolností, budú sa prikladne správať, zasiahnu z vlastnej iniciatívy všade kde bude niekto potrebovať pomoc, alebo bude v nebezpečenstve, že budú ochraňovať vdovy a siroty a pod. Tento kódex zmizol s rytiermi, ale jeho duch ostal v myslení a konaní ľudí, ktorí sa stavali na obranu zákona a poriadku, ktorých povolaním je slúžiť v zbrani. A k takýmto ľuďom nesporne patria aj mušketieri, ktorí vystriedali rytierske rády a potom policajti.[20]

Závažnosť a narastajúca frekvencia i potreba riešenia etických problémov v policajnej praxi si vyžiadala uvažovať o policajnej deontológii na medzinárodnej úrovni. Prvé úvahy sa začali na konci 50–tych rokov, ale až 17. 12. 1979 prijalo Valné zhromaždenie OSN svojou rezolúciou 34/169 **Kódex správania úradných osôb právneho donútenia.**

Kódex vychádza zo **Všeobecnej deklarácie ľudských práv** a medzinárodných paktov o ľudských právach, ako aj z **Deklarácie na ochranu všetkých osôb pred mučením a iným krutým, neľudským alebo ponižujúcim zaobchádzaním alebo trestom** z roku 1975.

Povaha funkcií úradných osôb právneho donútenia[21] pri ochrane verejného poriadku a spôsob, akým sú tieto funkcie vykonávané, má priamy vplyv na kvalitu života jednotlivcov i celej spoločnosti, ďalej dôležitosť práce, ktorú tieto osoby vykonávajú v súlade s princípmi ľudských práv. Zároveň sa pamätá na možnosť zneužitia tejto funkcie, ktorej výkon takýchto povinností spôsobuje.

Zavedenie kódexu je iba jedným z niekoľkých dôležitých opatrení na zabezpečenie ochrany všetkých práv a záujmov občanov, ktorým úradné osoby právneho donútenia slúžia.

Kódex správania osôb právneho donútenia má charakter odporúčania vládam, s tým, že jeho použitie by sa malo zvážiť v rámci vnútroštátnej legislatívy alebo praxe ako súhrn princípov, ktoré majú dodržiavať úradné osoby právneho donútenia.

I napriek tomu, že za každým článkom je komentár, tento je príliš všeobecný na to, aby sa ním mohli riešiť problémy, ktoré vznikajú v praktickej činnosti polície.

Deklarácia o polícii

V roku 1974 bol podaný návrh na vypracovanie európskeho zákona o profesionálnej etike polície právnym výborom Parlamentného zhromaždenia Rady Európy.

Stúpajúcim podielom kriminality a ďalšími faktormi, ako boli napr. nárast teroristických aktivít v 70–tych rokoch, i v súvislosti s ďalšími problémami, sa stávalo povolanie policajných úradníkov obtiažnejším ako prv. Polícia hrá dôležitú úlohu pri ochrane života, zdravia, majetku občanov a verejného poriadku. S tým súvisí aj ochrana ľudských práv a základných slobôd občanov, ktoré môžu byť garantované len v demokratickej spoločnosti.

Plnenie úloh polície pri ochrane ľudských práv a slobôd je oveľa ťažšie, keď nie sú nijaké pevne ohraničené vzory správania pre policajného úradníka.

Polícia má úlohu zabezpečiť v záujme verejnosti presadzovanie pravidiel a bezpečnostných opatrení, ktoré sú nevyhnutné pre stabilitu spoločnosti a pre slobodné a mierové dodržiavanie práv občana. To znamená prakticky posunutie úloh polície tým smerom, aby existovala rovnováha medzi ochranou spoločnosti a občanom.

Nie je jednoduché nájsť vyvážený pomer medzi povinnosťami a mocou štátu na jednej strane a základnými právami každého jednotlivca na strane druhej. Z tohto dôvodu bolo uložené právnemu výboru Rady Európy vypracovať Policajnú deklaráciu.

Text sa mal zaoberať tromi rozličnými problémami:

a) profesionálna etika polície,

b) postavenie polície a práva odborových organizácií,

c) vojna, obsadenie a iné núdzové situácie.

Text mal byť ľahko zrozumiteľný a prispôsobený situácii v Európe. Bolo niekoľko návrhov a vypracovaná deklarácia v sebe spája podľa možnosti obsah a ducha týchto navrhovaných textov.

Parlamentné zhromaždenie Rady Európy prijalo 8. mája 1979 rezolúciu č. 690, obsahujúcu Deklaráciu o polícii, ktorá sa stala prameňom európskej deontológie.[22]

Deklarácia o polícii si nerobila nárok na okamžitú recepciu do právneho poriadku členských štátov Rady Európy. Právny výbor dúfal, že väčšie časti Deklarácie budú postupne prijaté do zákonodarstva a členské štáty ju ďalekosiahle použijú pri novom ponímaní policajných zákonov. Tým by Deklarácia,

[20] Porra, S., Paoli, C.: Code annoté de déontologie policiére. Paris: E. J. A. 1991, s. 14

[21] Termín **„úradné osoby právneho donútenia"** zahŕňa všetky úradné osoby, ktoré vykonávajú policajné právomoci, najmä právomoci na zatknutie alebo zadržanie. Môže sa jednať o osoby menované alebo volené.

[22] Pozri Alderson, J.: Human rights and the Police. Strasbourg 1984, s. 171–175

alebo jej časti nadobudli, za spomínaných okolností, právnu moc.

Deontologický kódex národnej polície francúzska

Prvým štátom, ktorý využil Deklaráciu o polícii pre vytvorenie svojho deontologického kódexu polície, bolo Francúzsko. Text **Deontologického kódexu národnej polície Francúzska** (ďalej len Deontologický kódex) sa zrodil v roku 1985. Objavil sa v oficiálnej zbierke a stal sa súčasťou zákona č. 85.835 o modernizácii polície zo 7. augusta 1985. Deontologický kódex, aj keď vyšiel v Journal Officiel, nevyvolal žiadne komentáre, analýzy, ani neviedol k vytvoreniu právnych teórií, ktoré by mohli byť vďačným námetom doktorandských prác. A predsa je to jeden s dekrétov, ktoré budú citovať historici práva, keď budú študovať čo V. republika znamenala pre verejné slobody občanov. Až existencia takéhoto kódexu dokazuje skutočný záujem na demokratickej organizácii polície, na postavení jasnej hranice jej právomocí, veď polícia je neodmysliteľným partnerom moci.

Sociálny nekľud, fenomén urbanizácie, problémy späté s migráciou, zmena mravov, si vyžiadali definovanie povinností ľudí, ktorí museli každodenne a neodkladne riešiť, s použitím moci alebo bez nej, krízové situácie, ktoré vyústili do ohrozovania života, slobody a majetku súčasného človeka. Viacero myšlienkových prúdov reprezentovaných ľuďmi z rôznych spoločenských kruhov spôsobilo, že sa objavilo často zmätené volanie po tom, aby sa policajtom uložili povinnosti a zároveň garantovali ich práva. Boli tu vyjadrenia moralistov, právnikov a odborárov.

Moralisti sa zaangažovali preto, že ich oblasť záujmu je veľmi blízka deontológii. Morálka je veda, ktorá skúma pravidlá správania smerujúce ku konaniu dobra a zla. Ľudia tohto prúdu žiadali, aby policajné akcie boli „umravnené". Logika ich uvažovania pramenila v konkrétnej situácii, hľadali nezištne pravdu a upozorňovali na nebezpečenstvo inštitúcií, ktoré disponujú mocou a pritom nemajú jasne postavené hranice jej použitia. Boli to spisovatelia, literáti, novinári.

Právnici, profesori práva, sudcovia, advokáti aj praktici, ktorí aplikovali právo v oblasti polície preto, že hlboko poznali problematiku, boli pevnou oporou vytvorenia deontologického kódexu. Deontologický kódex polície v dôsledku nedostatku nadšenia, nebol predmetom britkých komentárov z ich strany, ani brilantných anotácií, ktoré by takýto text v právnickej obci mohol vyvolať. Bolo by nespravodlivé nespomenúť, že deontologický kódex je logickým a právnym výsledkom obrovskej práce právnikov v Conseil dÀEtat (Ústavný súd).

Odborári a najmä odborové zväzy samotných policajtov boli priaznivo naklonené deontologickému kódexu, i keď jeho vytvoreniu prikladali rôzne veľký význam. Niektoré odbory ho považujú za želateľný, ale nerobia z neho naliehavú, bezprostrednú požiadavku. Iné sa uspokojili s jednoduchým zhromaždením textov, obsahujúcich povinnosti a s tým, že ich spojili do špeciálneho štatútu. Posledná skupina, najmenej početná sa pripájala k prúdu moralistov a navrhuje text, ktorý by mal explicitný názov deontologický kódex.

Aj v rámci hierarchických stupňov polície sa názory líšia: veliteľský zbor, riadiace orgány sa obávajú, že doména štátneho záujmu a tajomstva sa vo svetle deontologického kódexu roztopí ako sneh.

Potreba Deontologického kódexu sa zintenzívnila prijatím zákona o modernizácii Národnej polície Francúzska. V roku 1985 minister vnútra Pierre Joxe predniesol pred Národným zhromaždením Francúzskej republiky návrh zákona o modernizácii polície, ktorý obsahoval aj Deontologický kódex. Cieľ ministra vnútra bol jasný. Národná polícia sa musí začať modernizovať, prestať podliehať osudu a začať sa riadiť vôľou. Modernizovať znamenalo predovšetkým zvýšiť efektívnosť. Lenže mnohé inštitúcie, keď sa stanú účinnejšími, stratia svoju dušu. Preto v zákone o modernizácii polície treba hovoriť aj o základných republikánskych princípoch polície. A pretože sa hovorilo o symbole deontologického kódexu, súčasťou modernej perspektívy národnej polície bola aj európska dimenzia. Pierre Joxe, ktorého meno bolo späté s ochranou práv človeka, nemohol ignorovať Rezolúciu č. 690 z 8. 5. 1979 prijatú Parlamentným zhromaždením Rady Európy, tzv. Deklaráciu o polícii. **Deontologický kódex** má povahu nariadenia, ale vo vzťahu k ďalším známym nariadeniam procedúra jeho vypracovania dokazuje, že ide o text opatrený určitými garanciami, ktoré sú vlastne zákonom.

Ak uvážime proces jeho vypracovania, je Deontologický kódex na vrchole hierarchie nariadení. Môže ho anulovať len správny súd pre porušenie ústavy a základných princípov práva.

Dosah kódexu na európskej úrovni je taký, že Deontologický kódex bol vo svojom formovaní inšpirovaný prácami, ktoré odviedlo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy a ktoré prijalo rezolúciu č. 690 z roku 1979, obsahujúcu Deklaráciu o polícii. Ak porovnáme rezolúciu č. 690 a Deontologický kódex ukazuje sa, že tón i dosah oboch textov je zjavne odlišný, ale ich duch je rovnaký. Líšia sa v dosahu, pretože deontologický kódex má národné poslanie a ako už prezrádza jeho názov ohraničuje sa na vy-

hlásenie deontologických pravidiel. Aj tón je odlišný, pretože Rezolúcia č. 690 je poplatná slávnosti s akou sa prijímajú všetky medzinárodne deklarácie a vyznačuje sa stálym a explicitným vzťahom k zákonu, chápanému v jeho morálnom význame a vznešenosti.

Deontologický kódex okrem úvodu, kde sa teoreticky definuje národná polícia, je viac pragmatický. Je súhrnom postojov, ktoré by mal demonštrovať každodennou aktivitou policajt.

Duch oboch dokumentov je predsa rovnaký: sú tu rovnaké etické princípy, rovnaké problémy, ktoré treba riešiť, ako vo vzťahu policajta a verejnosti, v jeho vzťahoch s nadriadenými, tak aj v hľadaní demokratického ideálu týchto vzťahov.

V súčasnosti je logickým procesom internacionalizácia polície, ktorej cieľom by malo byť aj vytvorenie polície občianskej povahy, ktorá by rešpektovala práva, disponovala prostriedkami na konanie, ktorá by však jasne poznala hranice svojej moci, nevyhnutné pre demokraciu.

Skutočnosť, že Deontologický kódex bol prijatý v súlade s rezolúciou č. 690 mu dáva, značnú právnu hodnotu, pretože:

1. Deontologický kódex je Nariadenie s najvyššou právnou silou v zmysle ústavy Francúzskej republiky z roku 1958, prijaté v oblasti, ktorá je vyňatá z úpravy zákonom. Treba ho preto považovať za ekvivalent zákona.
2. Po hlbokej analýze možno povedať, že je súčasťou zákona o modernizácii národnej polície. Preto je **symbolom** a odvodzuje svoju právnu relevanciu od samotného zákona.[23]

Etický kódex príslušníka policajného zboru

Verejnosť je v súčasnosti oprávnene nespokojná s činnosťou polície a s vystupovaním niektorých policajtov. Arogantné a vulgárne vystupovanie policajta sa stáva na našich uliciach každodennou realitou, práve tak ako apatia a nezáujem plniť si svoje základné povinnosti. Optimálne nie sú ani vzájomné vzťahy medzi policajtmi, či už ide o vzťah nadriadeného a podriadeného, alebo funkčne rovnocenných. Ani používanie legitímneho násilia v službe nebýva vždy adekvátne vzniknutej situácii.

Profesijná etika v Policajnom zbore je v súčasnosti nóvum. V 80–tých rokoch bolo sporadicky publikovaných niekoľko vysokoškolských skrípt na bývalej Vysokej škole ZNB, ktoré sa dotýkali etiky v činnosti príslušníkov ZNB. Boli to napr. Profesionálna etika príslušníkov verejnej bezpečnosti od autorov Filak A., Hrbek J., Ptáčková M. a Etika vyšetrovateľskej práce od Vulkán F. a kolektív. Spomínané publikácie vychádzali zo všade prítomného morálneho kódexu budovateľa socializmu, a nezohľadňovali náročnú prácu príslušníkov Verejnej bezpečnosti.

Akým spôsobom riešiť problematiku profesijnej etiky v Policajnom zbore? Jednou z ciest je zvyšovanie vnímavosti k etickým dimenziám práce polície. Určite s tým mnohí nebudú súhlasiť, ale senzibilizácia a etická výchova je v súčasnosti finančne najmenej náročnou cestou. Týmto sa pripájam k názoru prof. Baláža a doc. Krskovej, ktorí prví u nás načrtli možnosť riešenia tejto problematiky vypracovaním návrhu písaného deontologického kódexu.[24]

Pred vypracovaním Etického kódexu príslušníka Policajného zboru (ďalej len Etický kódex) boli u nás dve koncepcie riešenia problému. Zástanci prvej koncepcie sa prihovárajú za vypracovanie písaného deontologického kódexu slovenskej polície podľa vzoru Národnej polície Francúzska. Kódex, ktorý by bol vypracovaný teoretikmi i praktikmi, by mal jasne stanoviť limity správania policajta v eticky rozporuplných situáciách, určil by jasné hranice nárokov a očakávaní spoločnosti ako aj nadriadených voči policajtovi pri rešpektovaní jeho statusu. Mohol by zároveň unifikovať disciplinárny systém.

Z radov oponentov písaného deontologického kódexu polície, sa ozývajú hlasy, ktoré tvrdia, že za predchádzajúceho režimu sme už jeden kódex mali a jeho účinnosť bola mizivá. Podľa nich k etickej samoregulácii stačí základné ustanovenia zákona o policajnom zbore, týkajúce sa povinností. Mnohí vidia v kódexe limity správania sa v služobnej činnosti, ktorým sa brania a pritom si neuvedomujú, že vypracovaním kódexu by sa mohla zvýšiť i tak nízka prestíž polície. Spoločnosť by zároveň dostala jasný signál o tom, že policajný zbor je zborom budovaným na profesionálnej úrovni, a zároveň na demokratických princípoch. Pokus o realizáciu prvej koncepcie predstavuje dnešný kódex.

Text Etického kodexu čerpá z prameňov európskeho práva. Má medzinárodný základ, pretože jeho filozofia vychádza z Deklarácie RE o polícii. Bol vypracovaný kolégiom ministra vnútra a prijatý roku 1995. Týmto sme sa zaradili medzi krajiny v Európe, ktoré takýto kodex majú. Niektorí policajti ho prijali s porozumením, iní z neho mali pocity pohybujúce sa na škále od ľahostajnosti k obavám. Akti-

[23] Porra, S., Paoli, C.: Code annoté de déontologie policiére. Paris: E. J. A. 1991, s. 39

[24] Pozri bližšie Baláž, P., Krsková, A.: Potrebuje polícia etický kódex? Justičná revue, 45, 1993, č. 4, s. 18–23

vita polície bola dlho obostretá akýmsi tajomstvom a takýto reflektor nebol každému milý.

Na škodu veci je, že Etický kodex nebol publikovaný formou Vyhlášky Ministra vnútra v zbierke zákonov, aby sa aj verejnosť zoznámila s jeho obsahom. Do oblasti etického správania sa polície vošiel ticho, akosi po špičkách.

Etický kodex sa skladá z 15. bodov, z ktorých niektoré sú z Deklarácie o polícii. Oproti Deontologickému kódexu, ktorý bol prvým vypracovaným kódexom tohto druhu v Európe, nie je rozdelený do častí. Nie sú jasne odlíšené práva a (najmä etické) povinnosti. Etický kodex s jasnou štruktúrou by bol určite zrozumiteľnejší pre policajtov.

Absentujúcim prvkom v etickom kódexe je stanovenie subjektu, na ktorý sa vzťahuje. Pre mnohých uvedené tvrdenie bude nelogické, musí však pripomenúť, že aj vojaci v činnej službe sú včlenení do policajného zboru. Podľa § 70 zákona o PZ môže vláda na nevyhnutný čas vyčleniť vojakov v činnej službe do podriadenosti Policajného zboru, ak jeho sily a prostriedky nebudú postačovať na zabezpečenie ochrany štátnych hraníc, strážených objektov a verejného poriadku. Svoju príslušnosť k Policajnému zboru preukazujú vojenskou rovnošatou a vonkajším označením „POLÍCIA". Pri výkone služby sa primerane vzťahujú aj ustanovenia uvedeného zákona. Preto by sa kódex mal vzťahovať aj na nich.

Zadosťučinením za plnenie povinností, ktoré sú vymedzené v Etickom kodexe by mala byť povinnosť Ministra vnútra chrániť príslušníkov policajného zboru, ktorí pri služobnej činnosti sa stali obeťami ohrozovania, násilia, urážok, ohovárania či nactiutrhania. Pri súčasnom vysokom počte útokov na policajtov by to bolo nesmierne dôležité ustanovenie, rešpektovanie ktorého by mohlo vniesť pocit istoty do radov policajtov resp. aspoň zmierniť ich obavy.

Povinnosť ministra vnútra podporiť policajta má dva aspekty:

1. **Materiálny**, spočívajúci v poskytnutí určitej materiálnej výhody, ak je to nevyhnutné, alebo fyzickej ochrany policajta a jeho rodiny ak je ohrozený.

2. **Morálny**, ponechaný na hodnotenie MV, ktoré sa má usilovať udržať policajta v službe ak si to želá, bez toho, aby ustupoval rôznym tlakom. Ak si to situácia vyžaduje policajta preložiť na rovnocenné miesto, územne najbližšie k bydlisku, aby to nepociťoval ako sankciu. V prípade, že má byť povýšený a je spôsobilý na povýšenie, musí mu byť udržaný hodnostný stupeň. Týmto by MV malo povinnosť odmietnuť každé rýchle a nepremyslené rozhodnutie vo veci suspendovania.

Etika sa často charakterizuje, ako povinnosti bez sankcie. Myslí sa tým sloboda s akou určitý profesijný stav berie na seba záväzky a ktorá je zároveň zárukou ich dobrovoľného rešpektovania. Poznajúc naturel slovenského policajta, čas dobrovoľného rešpektovania Etického kódexu nedozrel a preto nerešpektovanie deontologickej povinnosti by malo mať za následok sankciu. V praxi by každá výhovorka nato, že policajt na Etický kodex zabudol alebo o ňom nevedel neúčinná. Aplikáciu sankcie môže odvrátiť iba vis major. Tejto prísnej interpretácii porušenia kodexu, by mal zodpovedať aj rebríček sankcií. Deontologický kodex v článku 6 stanoví „každé porušenie v ňom obsiahnutých pravidiel vystavuje svojho autora disciplinárnej sankcii". Z uvedeného dôvodu Etický kodex by mal mať ustanovenie, že „každé porušenie povinností obsiahnutých v tomto kodexe má za následok disciplinárny postih."

Máme Etický kódex, ale jeho existencia ešte nazaručuje rešpektovanie. Preniesť jeho ducha do praktickej činnosti môžeme viacerými formami:

a) Výučbou profesijnej etiky v rezortnom školstve. V študentoch by sa mala rozvíjať a upevniť hrdosť na svoju príslušnosť k ozbrojenému zboru, ako aj zmysel pre česť, dôstojnosť, vážnosť a úprimnosť v služobnej činnosti.

b) Pri výučbe odborných predmetov, kedy by mali byť študenti oboznámení i s etickými aspektami činností jednotlivých služieb policajného zboru.

c) Zameranie kontrolnej činnosti aj na problematiku etiky v služobnej činnosti. Spolupráca s občanmi by mala byť samozrejmosťou.

Na každej z nich nás však čaká dosť úskalí.

V prípadoch, že policajti, ktorí pracujú s hrubými chybami, nedôsledne a porušili etické princípy, by mali sami dobrovoľne zo svojich miest odísť, lebo nie sú hodní služobnej prísahy, ktorú zložili.[25]

Zodpovednosť voči spoločnosti, ale aj kolegom a policajnému povolaniu by mal mať policajt na zreteli vo svojej každodennej práci. Zároveň by sa mal opierať o tradičné hodnoty policajného povolania ako je česť, statočnosť, objektivita, nadstranícksť, rozhodnosť, tolerancia, trpezlivosť, nepodplatiteľnosť a schopnosť kooperácie. Etický kodex svojím obsahom spomenuté hodnoty vyjadruje a ape-

[25] Viktoryová, J.: Sú policajti naozaj takí, ako sa o nich hovorí ...? Polícia, 6, 1996, č. 3, s. 1

luje na ich rešpektovanie v záujme civilizovanej spoločnosti.

SUMMARY

In this work the author solves the problem of necessity for a deontological codex of the police. This problem has been shifted back, and the articles connected with it have appeared in the juristic journals only in a sporadic way. This want is not positive for the activity of such an imortant sector of the state as the police is. Then he specifies a social value which the profession of a policeman serves to. The author deals with law position of a policeman, his competence, duty and means he uses in a daily duty, and the author does not direct his attention just at commenting of estabilished amendments, but also tries to put the certain enactments into mutual relationship with the ethical principles. He issues from a procurable ethical codices of the police in Western Europe and turns his mind to the position of their aplications in the conditions of the police in Slovakia.

Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudy

Eva Dlabalová

1. Historie správního soudnictví v České republice

Dnes fungující správní soudnictví České republiky lze odvodit od vývoje, který započal v rakouské části monarchie rakousko – uherské zřízením správního soudu ve Vídni v roce 1876 zákonem z 22. října 1875.

Působnost tohoto soudu byla dána všeobecně ve všech případech, kdy někdo tvrdil, že mu bylo v jeho právech ublíženo nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu.[1]

Správní soud byl omezen na pravomoc kasační. Později vznikl vedle Nejvyššího správního soudu zákonem č. 30 z r. 1897 Soud patentní a po vzniku republiky také v roce 1920 Volební soud.

Správní soudnictví první československé republiky v letech 1918 – 1938 bylo zbudováno na stejných principech jako správní soudnictví rakouské. Procesní úprava činnosti správního soudu byla prakticky beze změn převzata po vzniku samostatného Československa v r. 1918 zákonem č. 3/1918 Sb..

Byl tu jediný správní soud pro celý stát, který měl pouze kasační pravomoc. Poskytoval ochranu pouze zásahu do subjektivních práv a povinností, nikoli do právního zájmu jednotlivce a nezabýval se také věcmi ochrany veřejného zájmu. Mohl přezkoumávat jen individuální správní akty, přitom však platila generální klauzule, znamenající, že soud byl oprávněn přezkoumat jakýkoliv takový správní akt s výjimkou, že by zákon jeho přezkoumání výslovně vyloučil.

Z řady důvodů, především pro neprovedení připravované administrativní reformy v letech 1920 – 1927, která počítala se zřízením nižších správních soudů, byl Nejvyšší správní soud velmi rychle přetížen a na vyřízení věci bylo nutno čekat několik let.

I přes tyto nedostatky nepochybně Nejvyšší správní soud plnil roli nezastupitelného garanta zákonnosti v oblasti správního práva.[2]

Snahy o vyřešení tohoto problému měly legislativní efekt v podobě novely zákona teprve v r. 1937. Otázkou však zůstává, jak byla tato novela v praxi využita, neboť v září r. 1938 byla Mnichovskou dohodou odtržena podstatná část území státu a krátce nato v březnu r. 1939 zanikla jeho formální samostatnost.

Význam správního soudu se v letech 1939 – 1945 zmenšil, přestože vyvíjel i za války činnost.

Poválečná historie Nejvyššího správního soudu byla jen krátká. Po nástupu komunistické vlády v únoru r. 1948 byl záhy potlačen a v r. 1952 i formálně zrušen.

V tomto období se těžiště kontroly socialistické státní správy přesunulo do oblasti všeobecného dozoru prokuratury.

[1] Pítrová, L.: Správní soudnictví v novele občanského soudního řádu, Správní právo, 1992, číslo 5, str. 16

[2] Rubeš, J.: O správním soudnictví, Právo a zákonnost, 1990, číslo 6–7, str. 356

Všeobecný dozor prokuratury byl pak po dlouhé období, až na níže uvedené výjimky, jediným institutem, který zajišťoval mimo soustavu správních orgánů kontrolu administrativních rozhodnutí.

Tento institut však nedával možnost, aby se fyzické či právnické osoby jejichž práva byla rozhodnutím dotčena, samy po vlastním uvážení dovolaly svého práva.

Záleželo pouze na úvaze prokurátora, zda využije svého oprávnění. O protestu prokurátora navíc rozhodoval správní orgán. Jsem proto přesvědčena, že všeobecný dozor prokuratury tak nebyl a ani nemohl být dostatečnou zárukou subjektivních práv. Podle názoru některých odborníků však mohl tento všeobecný dozor prokuratury sehrát v podmínkách konstituování demokratického právního státu svoji úlohu, a to zejména tam, kde správní rozhodnutí porušovalo nikoliv subjektivní právo, ale právo státu, jakož i tam, kde dané rozhodnutí bylo vyloučeno z přezkoumání soudem.

Ani v uvedeném období do listopadu 1989 však nebyla soudní kontrola správních rozhodnutí eliminována beze zbytku. Tato kontrola se však omezila na minimum.

Přezkoumání správních rozhodnutí soudy se omezilo jen na věci nemocenského a důchodového zabezpečení. Lze tedy říci, že soudní ochrana veřejných subjektuvních práv v bývalém Československu až na několik výjimek neexistovala.

Se zřízením samostatných správních soudů nepočítala ani Ústava z roku 1960, která pouze v obecné rovině zakotvila soudní kontrolu administrativních rozhodnutí.

Občanský soudní řád č.99/1963 Sb. v ust. § § 240 a 250 předpokládal přezkumné řízení před obecnými soudy, které se řídí obecnými procesními předpisy s výjimkami stanovenými zvláštním zákonem.

Takto prováděné přezkumné řízení bylo jednoinstanční s výjimkou věcí důchodového zabezpečení. Kontrola se vztahovala výlučně na zákonnost správního aktu a pravomoc byla pouze kasační.

Jak jsem již výše uvedla, okruh soudně přezkoumatelných správních rozhodnutí byl minimální a v ostatních případech, kdy se občan cítil rozhodnutím správního orgánu poškozen, mohl se dovolat ochrany svých práv proti takovémuto rozhodnutí pouze v rámci řádného popř. mimořádného opravného prostředku správního řízení. Zde o věci rozhodoval státní orgán, který byl nadřízen orgánu, jenž o věci rozhodl v prvním stupni.

Po politických změnách v r. 1989 došlo k první reálné právní ochraně občanských práv a svobod přijetím Listiny základních práv a svobod, která v článku 36/odst. 2 zakotvila princip soudní kontroly správních rozhodnutí. Tím byl vytvořen prostor pro to, aby mezera v soudní ochraně občanských práv byla v našem právním řádu odstraněna.

Součástí této soudní ochrany se mělo stát i znovuustavení institutu správního soudnictví, který by každé osobě, která se cítí rozhodnutím správního orgánu poškozena, umožnil dovolání se soudu jako nezávislého orgánu.

V takovém řízení pak státní orgán nevystupuje v autoritativním postavení, ale je rovnocenným účastníkem řízení jako občan, o jehož práva jde.

Výše uvedený princip správního soudnictví byl uplatněn v nové právní úpravě občanského práva procesního, účinné od 1.1.1992. Do této rozsáhlé novely byla zcela nově zařazena část pátá pod názvem Správní soudnictví.

Za správní soudnictví podle nyní platné právní úpravy lze považovat kontrolu zákonnosti obecným soudem cestou přezkoumání převážně pravomocných správních rozhodnutí v individuální věci.

Po rozpadu federálního Československa na dva samostatné státy 1. ledna 1993 a přijetím nové ústavy vznikla čtyřstupňová soudní soustava na místě dřívějších soudů federace a třístupňové soustavy soudů republik.

I přestože Ústava České republiky existenci Nejvyššího správního soudu předpokládá, nebyl dosud zřízen, neboť diskuze o jeho podobě zatím nevyzněly do podoby návrhu zákona o Nejvyšším správním soudu, který by byl vládě či parlamentu předložen.

2. Současná právní úprava soudního přezkoumání správních rozhodnutí

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

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

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

Právní úprava tohoto ústavně zaručeného práva na soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy, je de lege lata provedena především částí

pátou Občanského soudního řádu, upravující problematiku správního soudnictví, přičemž základní zakotvení generálního principu přezkumu správních rozhodnutí obsažené v ustanovení článku 36/odst. 2 Listiny, který nahradil ryze enumerativní přístup právní úpravy předchozí, je dále upřesněno a rozvinuto zejména v případech pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné správy.[3]

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

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

Orgány příslušnými k soudnímu přezkoumání správních rozhodnutí jsou tzv. obecné soudy, u nichž se za tímto účelem zřizují speciální senáty, a správní soudnictví tak není pojato institucionálně, nýbrž jen tzv. funkčně.[4]

Platná právní úprava vychází důsledně z principu kasačního. Soudy přezkoumávají vybraná nepravomocná správní rozhodnutí a většinu pravomocných správních rozhodnutí z hlediska jejich zákonnosti a jako taková je mohou potvrdit nebo zrušit. Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vychází soud ze skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

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

Správní orgán, který měl ve správním řízení „vrchnostenské" postavení v tom smyslu, že rozhodování bylo v jeho rukách, se ve správním soudnictví v důsledku podání správní žaloby nebo opravného prostředku dostává do zcela odlišné procesní role účastníka soudního řízení (§ § 250, 250m/odst. 3 občanského soudního řádu): najednou se ocitá v rovném postavení (§ 18 občanského soudního řádu) s osobami, které předtím byly účastníky správního řízení.[5]

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

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

Podíváme-li se blíže na druhy rozhodnutí, která jsou zákonem z přezkoumání vyloučena, zjistíme, že se zpravidla jedná o taková rozhodnutí, která jsou evidentně v zájmu ochrany bezpečnosti osob a jejich zdraví, ochrany majetku nebo v zájmu veřejném (např. rozhodnutí o stavbě, která ohrožuje svým stavem život nebo zdraví osob, mimořádné veterinární opatření, rozhodování v záležitostech branné povinnosti, územní rozhodnutí o chráněném území atd.).[6]

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

Příslušnost soudů

Obecně jsou k přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů věcně příslušné krajské soudy, pokud zákon nestanoví jinak. K přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy je věcně přísluš-

[3] Nedorost, L.: Přezkum správních rozhodnutí, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997, str. 103

[4] Průcha, P., Skulová, S.: Základy správního práva a veřejné správy procesně právní část, 1. vydání, Brno, Masaryk. univerzita 1994, str. 60

[5] Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. Správní právo, 1996, číslo 5, str. 314

[6] Pítrová, L.: ad) 1, str. 21

ný vrchní soud, s výjimkou věcí důchodového a nemocenského zabezpečení a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti.

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

Místně příslušným je obecně soud, v jehož obvodu má sídlo úřad, který napadené rozhodnutí vydal. Jedná-li se o případy, kdy soud je přímo odvolací instancí proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 250l občanského soudního řádu, je dána obecná příslušnost obecnému soudu navrhovatele anebo krajskému soudu, v jehož obvodu je tento soud.

Při přezkumném řízení rozhodují krajské soudy v tříčlenných senátech, není-li stanoveno jinak. Tato zákonná dikce však dle mého mínění prozatím nezablokovala možnost vytváření vícečlenných specializovaných senátů s účastí odborné veřejnosti, tedy tendenci jíž je možno sledovat v některých západních zemích. Samosoudce jedná ve věcech, k jejichž projednání je věcně příslušný okresní soud a ve věcech o nichž to stanoví výslovně zákon.

Rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů

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

Přezkoumání těchto rozhodnutí je správním soudnictvím v pravém smyslu slova a je podmíněno vyčerpáním možných opravných prostředků.[7]

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

Obligatorní právní zastoupení

Nezbytnou podmínkou pro to, aby žaloba proti správnímu rozhodnutí mohla být u soudu uplatněna, je, aby občan, jehož práva jsou rozhodnutím dotčena, byl v řízení zastoupen advokátem. Občanský soudní řád v ust. § 250 výslovně stanoví, že pokud žalobce nebo jeho zaměstnanec nemá právnické vzdělání, musí být v řízení zastoupen advokátem. Výjimkou jsou případy, kdy je věcná příslušnost dána okresním soudům, nebo jde-li o přezkoumání rozhodnutí ve věcech nemocenského či důchodového pojištění.

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

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

Žaloba a její náležitosti

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

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

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

Občanský soudní řád v § 250 stanoví okruh oprávněných osob dosti široce, a to tak, že žalobcem může být právnická či fyzická osoba, která tvrdí, že byla napadeným rozhodnutím dotčena ve svých právech, a to i tehdy, jedná-li se o účastníka správního řízení se kterým nebylo v řízení jednáno, ač s ním jednáno být mělo.[8]

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

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

[7] Pítrová, L.: ad) 1, str. 25

[8] Pítrová, L.: ad) 1, str. 23

dek napadl, jej projedná, jestliže je obecným soudem aspoň jednoho z navrhovatelů.

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

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

Dle Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 101/94 – 14 ze dne 21.9.1994 není žaloba proti správnímu aktu opravným prostředkem, a to ani mimořádným, kde lze suspenzivní účinek očekávat. Správní žaloba je dle tohoto rozhodnutí kasačním nástrojem soudní kontroly zákonnosti správních aktů. Možnost poskytnutí odkladného účinku rozhodnutím soudu má charakter mimořádný, protože soud tu před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného správního aktu, na který, dokud není jako celek zákonným postupem zrušen, je třeba hledět jako na zákonný a věcně správný. Takové rozhodnutí soudu je proto nesystémové a musí být vyhrazeno pro případy mimořádné, které zákonodárce v § 250c o.s.ř. opsal slovy o hrozící závažné újmě.

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

Uplatnění zásady vyšetřovací

Vzhledem k zvláštní povaze tohoto přezkumného řízení je v ust. § 250f Občanského soudního řádu prolomena zásada projednací, neboť na základě tohoto ustanovení může soud v jednoduchých případech rozhodnout o žalobě bez jednání. Závisí tedy na úvaze soudu, zda v odůvodněných případech nařídí ústní jednání či nikoliv. Zejména se jedná o případy, kde je nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu a jde-li jen o posouzení právní otázky, jakož i o případy, kdy je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů.

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

Rozhodnutí podléhající soudním žalobám

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

Další výluky stanoví občanský soudní řád výslovně v § 248/odst.2 a v příloze k uvedenému zákonu s tím, že další výjimky mohou být stanoveny pouze v rámci zvláštních zákonů. Podle ust. § 248 citovaného zákona soud nepřezkoumává rozhodnutí předběžná, procesní nebo pořádkové povahy.

Tak lze shrnout, že přezkoumání soudem podléhají pouze rozhodnutí meritorní povahy, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických či právnických osob. Soudní kontrole tedy nepodléhají obecně správní rozhodnutí deklaratorní povahy, i když jsou rozhodnutí tohoto druhu ve správní činnosti značně frekventovaná a ve většině právních řádů je jejich přezkoumání soudem běžné.[9]

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

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

Předmětem tohoto řízení je i v tomto případě zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí. Řízení ve správním soudnictví končí buď zamítnutím žaloby (potvrzením rozhodnutí napadeného opravným prostředkem), nebo zrušením napadeného rozhodnutí (podle okolností i rozhodnutí správního or-

[9] Nedorost, L.: ad) 3, str. 109

gánu prvního stupně) a vrácením věci k dalšímu řízení orgánu, jehož rozhodnutí bylo napadeno, a to s tím, že správní orgán je právním názorem soudu vázán.

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

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

Závazným právním názorem soudu, kterým se má správní orgán v dané věci dále řídit je třeba chápat názor, o který se přímo opírá výrok (ratio decidendi). Rozhodnutí v téže věci, které závazný právní názor soudu nerespektuje, je dle mého mínění nezákonné a na základě nové žaloby má proto být už z tohoto důvodu zrušeno s tím, že žalovaný správní orgán bude povinen uhradit žalobci všechny náklady soudního řízení.

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

V tomto případě jde však o právní názor orgánu moci soudní, který je závazný pro orgán moci výkonné, který je dle mého názoru zajímavý i z hlediska práva ústavního. Jestliže například soud využije svého oprávnění podle čl. 95/odst. 1 Ústavy a odmítne použít v určité kauze podzákonný předpis, který je podle jeho názoru v rozporu se zákonem, je v tomto směru formulovaným právním názorem soudu vázán i správní orgán.

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

Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů

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

Ve své podstatě jde o přezkumné řízení, které se provádí namísto řízení odvolacího tam, kde příslušné právní předpisy namísto odvolání jako opravný prostředek předepisují návrh na přezkoumání rozhodnutí soudem. V současné době se jedná řadově cca o 20 případů, v nichž zákon výslovně svěřuje soudům rozhodovat o těchto svou povahou „řádných opravných prostředcích" proti nepravomocným správním rozhodnutím.[11]

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

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

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

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

Jako účastníci vystupují v tomto opravném řízení před soudem nejen účastníci předchozího správního řízení, ale i správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Zastoupení účastníka advokátem se tu nevyžaduje.

Navrhovatelem ve smyslu ustanovení § 246a odst. 2 o.s.ř. není osoba, která sama proti rozhodnutí správního orgánu nepodala opravný prostředek a neudělila plnou moc ani jinému účastníku správního řízení, aby tak učinil za ni, byť i její právní zájem na zrušení přezkoumávaného rozhodnutí byl zřejmý (Usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. Na 293/95 – 7 ze dne 7. 11. 1995).

Na rozdíl od přezkumného řízení podle hlavy dru-

[10] Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: ad) 5, str. 315

[11] Průcha, P., Skulová, S.: ad) 4, str. 61

hé soud může provést dokazování. Soud může v této věci také rozhodnout bez nařízení ústního jednání.

Také při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí správních orgánů podle hlavy třetí části páté o.s.ř. přezkoumává soud napadené rozhodnutí jen v tom rozsahu (výrocích) a z těch důvodů, které ten, kdo opravný prostředek podal, v něm vymezil. Dispoziční zásada tu vyplývá z ustanovení § 250h/odst. 1 (§ 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 znamenal nelogičnost nebo nezákonnost (Usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. Na 213/94 - 6 ze dne 3. 11. 1995).

V tomto řízení je přezkoumávána zákonnost vydaného nepravomocného správního rozhodnutí a soud tak může rozhodnutí správního orgánu buď jen potvrdit, nebo naopak zrušit a vrátit správnímu orgánu k novému rozhodnutí.

Jestliže soud správní rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému rozhodnutí, je správní orgán rozhodnutím soudu vázán a ve svém novém rozhodování by se jím měl řídit.

Následné rozhodnutí správního orgánu je opět rozhodnutím svou povahou prvoinstančním, a proto proti tomuto novému rozhodnutí ve věci jsou opět opravné prostředky přípustné.

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

Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů Ústavním soudem

Za velmi specifický způsob přezkoumání správních rozhodnutí lze označit přezkoumání správních rozhodnutí v rámci tzv. ústavního soudnictví.

K zakotvení ústavního soudnictví do právního řádu České republiky došlo ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. a zákonem č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu České republiky. Přestože je Ústavní soud označován Ústavou jako součást moci soudní, není Ústavní soud zařazen do soustavy obecných soudů, ale má s ohledem na svou působnost zcela samostatné postavení.[12]

Ústavní soud České republiky je specializovaným orgánem ochrany ústavnosti.

Na rozdíl od správního soudnictví, kde se soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy soustřeďuje na dodržení zákonnosti a v případě zákonem povoleného správního uvážení zkoumání, zda rozhodnutí nevybočilo ze zákonem stanovených mezí volné úvahy, *není úkolem Ústavního soudu posuzovat celkovou zákonnost rozhodnutí proti němuž byla ústavní stížnost podána, nýbrž zjišťovat, zda tímto rozhodnutím bylo zasaženo od ústavně zakotvených základních práv a svobod. V ustanovení druhého oddílu, hlavy druhé zákona o Ústavním soudu České republiky jsou rozlišeny dva druhy ústavních stížností:*

- ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu
- ústavní stížnosti fyzických a právnických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

Lze říci, že ústavní stížnost je jako právní prostředek nápravy protiústavních či nezákonných rozhodnutí orgánů veřejné moci důležitou možností ochrany práv občanů.

Pro podání ústavní stížnosti je nezbytné nejenom, aby stížnost směřovala proti pravomocnému rozhodnutí či jinému zásahu orgánu veřejné moci, které se svým obsahem týká ústavně zaručených základních práv a svobod, ale také aby stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které umožňoval zákon. Ústavní soud má také možnost přijmout stížnost u níž není podmínka vyčerpání všech právních prostředků splněna, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do 1 roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti došlo, jakož i v případě ústavní stížnosti, kdy v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.

Důvody pro učinění této výjimky vyčerpání právních prostředků musí navrhovatel Ústavnímu soudu hodnověrně prokázat, poněvadž z dikce zákona o Ústavním soudu jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí o přípustnosti či nepřípustnosti takovéto ústavní stížnosti je zcela na uvážení soudu.

Ústavní stížnosti fyzických a právnických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod

Účastníky řízení o této podané ústavní stížnosti je vedle původního účastníka správního řízení jako

[12] Nedorost, L.: ad) 3, str. 115

stěžovatele také správní orgán, proti jehož rozhodnutí ústavní stížnost směřuje.

Účastník původního správního řízení musí být v řízení před Ústavním soudem zastoupen advokátem.

Za správní orgán v řízení před Ústavním soudem jedná osoba oprávněná jednat jménem tohoto orgánu podle zvláštních právních předpisů. I tento orgán však může být zastoupen advokátem.

Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě do 60 dnů počínající dnem doručení rozhodnutí o posledním opravném prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje a není-li takového prostředku dnem, kdy došlo ke skutečnosti, která je předmětem ústavních stížností.

Politická strana je oprávněna podat k Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení podle čl. 87 odst. 1, písm. j Ústavy, jestliže tvrdí, že rozhodnutím o jejím rozpuštění, nebo jiné rozhodnutí, týkající se její činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.

Návrh lze podat ve lhůtě do 30 dní počínající dnem, kdy rozhodnutí o posledním opravném prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje, nabylo právní moci.

Za poslední opravný prostředek, který zákon k ochraně práva poskytuje, se však nepovažuje návrh na povolení obnovy řízení.

Nález Ústavního soudu má povahu konečného rozhodnutí, proti němuž již podání dalšího opravného prostředku v úvahu nepřichází.

Ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu

Ústavní stížnost zastupitelstva územního samosprávného celku je oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.

V případě, že Ústavní soud stížnosti vyhoví, napadené rozhodnutí státního orgánu zruší. Jestliže porušení zaručeného práva na samosprávu spočívalo v jiném zásahu, než je rozhodnutí, zakáže Ústavní soud příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval a přikáže mu, aby pokud je to možné, stav před porušením tohoto práva obnovil.

Při rozhodování o ústavní stížnosti není Ústavní soud vázán skutkovým zjištěním učiněným v předchozích řízeních.[13]

Legislativní nedostatky správního soudnictví

Vzhledem k tomu, že zákonodárce při obnově správního soudnictví zapracoval jeho úpravu do zvláštní části občanského soudního řádu, položil do základů obnoveného správního soudnictví určité mezery a nedostatky.

V platné právní úpravě chybí především možnost bránit se proti nečinnosti správního orgánu (žaloba na povinnost rozhodnout), jakož i možnost žalovat na určení nulity aktu. V českém právu není dále vůbec řešena úprava sporů z veřejnoprávních smluv. Jednotlivé případy jsou v judikatuře často prohlášeny za smlouvy práva soukromého s tím, že jejich řešení náleží soudům civilním.

Neexistuje také procesní možnost správního soudu vydat předběžné opatření, kterým by účinky právní moci přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu zrušil.

Se správním soudnictvím úzce souvisí rozhodnování sporů o kompetenci mezi (obecnými) soudy a orgány státní správy. Tato pravomoc byla svěřena sice správním soudům (vrchním soudům), nicméně úplně chybí procesní úprava řízení v těchto kompetenčních konfliktech.[14]

SUMMARY

The current administration justice of the Czech Republic can be viewed as a product of evolution that started in the Austrian part of the Austro–Hungarian Monarchy by establishing the Administrative Court in Vienna in 1876 by the Law of 22 October 1876.

The basis of the current establishment of the institute of administration justice is the Bill of Basic Rights and Liberties that formulated the constitutional legal principles as principles of protection by court and other legal institutions.

According to the regulations of the Article 36/ par. 1 of the Bill of the Basic Rights and Liberties everyone can claim their rights, conforming to the stated procedures, at an independent and unbiased court, and in stated cases at a different body; moreover, according to the following paragraph of this regulation, anyone who believes to be detracted from her or his rights by decision of a government aut-

[13] Nedorost, L.: ad) 3, str. 117

[14] Mazanec, M.: Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce, Správní právo 1997, číslo 3–4, str. 152

hority can appeal to court for revision of legitimacy of such a decision.

From the lawsuit perspective we can distinguish between those cases of court revision in which courts revise government authorities decisions directly, considering legal remedies against such decisions by themselves, and those cases in which court revision of the decision cannot be carried out until all the proper remedial means of administrative procedure have been exhausted.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Vzťah všeobecného a ústavného súdnictva v Slovenskej republike

Ján Drgonec

Súdna moc sa v Slovenskej republike zriaďuje siedmou hlavou Ústavy Slovenskej republiky. Prvý oddiel ústavy upravuje Ústavný súd Slovenskej republiky. Druhým oddielom sa upravujú súdy Slovenskej republiky. Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky ustanovuje čl. 125 až 129 a čl. 130 ods. 3 ústavy. **Právomoc všeobecného súdnictva** je predmetom úpravy čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého: „Súdy rozhodujú v občianskoprávnych a trestnoprávnych veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov."

Vzájomné vzťahy medzi prameňmi práva sú hierarchické a všeobecne známe. Ústava nevykonáva zákon, ale zákony vykonávajú ústavu. **Ústavnú právomoc všeobecného súdnictva nemožno vysvetľovať na základe ustanovení zákona.** Zákonom možno špecifikovať len takú právomoc všeobecných súdov, ktorou sa neprekročí rámec ústavy. Právomoc všeobecného súdnictva podľa čl. 142 ods. 1 ústavy sa týka troch rozsiahlych okruhov právnych vzťahov. Okrem preskúmania zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov môžu súdy rozhodovať o občianskoprávnych a trestnoprávnych veciach.

Ústavný súd Slovenskej republiky je podľa výslovnej úpravy čl. 124 „nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti." V ústave je implikovaná aj okolnosť, že ústavný súd je jediným orgánom ochrany ústavnosti. V rámci tejto svojej úlohy sa ústavný súd vysporiadal aj s právomocou všeobecného súdnictva. Stalo sa tak v konaní, v ktorom účastník konania namietol, že čl. 142 ods. 1 ústavy treba „chápať v súlade s § 7 o.s.p.," teda de facto širšie, ako to vyplýva zo znenia ústavy. Ústavný súd k tomu uviedol, že súdy v občianskom súdnom konaní prejednávajú a rozhodujú veci, ktoré vyplývajú z občianskoprávnych, pracovných, rodinných, družstevných, ako aj z obchodných vzťahov (včítane podnikateľských a hospodárskych vzťahov), pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány (§ 7 ods. 1) a taktiež prejednávajú a rozhodujú aj o ďalších veciach za predpokladu, že to ustanovuje zákon (§ 7 ods. 2 o.s.p.).

V ústave použitý termín „občianskoprávne veci" nemožno identifikovať so vzťahmi upravenými o.z. Medzinárodný štandard pre vymedzenie „občianskych práv a záväzkov", ktoré sú predmetom ochrany čl. 6 ods. 1 Dohovoru, sa vytvoril prostredníctvom množstva rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva. Podľa právneho názoru tohto orgánu článkom 6 sa každému zaručuje právo na predloženie súdu alebo tribunálu ktorejkoľvek svojej veci, ktorá sa týka jeho občianskych práv a záväzkov (Tre Traktörer AB case, 1989, A–159, s. 20). Európsky súd pre ľudské práva odmietol možnosť, že je povinný poskytnúť abstraktnú definíciu pojmu „občianske práva a záväzky" (Benthem case, 1986, A–97, s. 16). „Či sa právo podľa Dohovoru má pokladať za občianske alebo nie, to sa musí určiť podľa individuálneho obsahu a účinkov práva, a nie podľa jeho právnej klasifikácie" vyslovil Súd pre ľudské práva (König case, s. 30). Ďalej uviedol: „Pri určovaní, či sa spor týka určenia občianskeho práva, je významný iba charakter práva,

o ktoré ide" (tamže). „Súlad s duchom Dohovoru si vyžaduje, aby sa slovo 'spor' nekonštruovalo príliš technicky, ale malo by dostať skôr materiálny ako formálny význam" (Le Compte, Van Leuven and DeMeyer case, 1981, A–43, s. 20). „Spor sa môže vzťahovať nielen na skutočnú existenciu práva, ale aj na rozsah alebo spôsob, akým sa môže uplatniť" (tamže, s. 22). Môže sa týkať tak faktickej otázky, ako aj právnej otázky (Albert and Le Compte, 1983, A–58, s. 16).[1]

Právomoc všeobecných súdov v správnom súdnictve ústavný súd interpretoval po vysvetlení vzájomnej väzby medzi článkom 142 ods. 1 a článkom 46 ods. 2 ústavy. Pojem „rozhodnutie orgánu verejnej správy" uvedený v čl. 46 ods. 2 ústavný súd hodnotil ako synonymný s termínom „rozhodnutia správnych orgánov", ktorý sa uvádza v čl. 142 ods. 1.

Ústavný súd k čl. 142 ods. 1 a čl. 46 ods. 2 uviedol, že „pojem verejnej správy" je termínom, ktorý sa do právnej teórie i praxe zaviedol v 90. rokoch namiesto pojmu „štátna správa". Vyjadruje sa ním zmenená skutočnosť, podľa ktorej správu verejných vecí môžu vykonávať aj neštátne subjekty. Pojem verejnej správy sa odvodil od pojmu správy ako vedomej činnosti slúžiacej na dosiahnutie určitého cieľa (účelu). Podľa toho, či ide o činnosť sledujúcu súkromné alebo verejné ciele, sa rozlišuje medzi správou súkromnou a verejnou. „Verejnú správu charakterizuje to, že sa vykonáva vo verejnom záujme. Pojem verejná správa označuje buď činnosť alebo inštitúcie, ktoré správu vykonávajú."[2] V čl. 142 ods. 1 ústavy sa súdom zveruje právomoc preskúmať rozhodnutia správnych orgánov. V tejto formulácii ústava „neurčuje iba právomoc všeobecného súdnictva preskúmať rozhodnutia štátnej správy, ale aj ďalších orgánov verejnej správy."[3]

Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky sa na návrh osoby môže začať z dvoch rozdielnych ústavných príčin. Podľa čl. 127 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Druhá možnosť sa odvíja od čl. 130 ods. 3 ústavy, podľa ktorého ústavný súd môže začať konanie aj na podnet právnických alebo fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich práv.

Rozhodovacia prax ústavného súdu sa od prvých rozhodnutí v konaní o podnete ustálila na zásade, podľa ktorej ústavný súd odmietal také návrhy výroku ústavného súdu alebo jeho časti, ktorými predkladateľ podnetu žiadal o zrušenie právoplatného rozhodnutia iného štátneho orgánu ústavným súdom. Rozhodnutie ústavného súdu v konaní o podnete má proklamatívny charakter, konštatuje sa v ňom porušenie ústavy. Ochrana ústavnosti sa konštatovaním o porušení ústavy môže zabezpečiť jedine vtedy, ak iný štátny orgán, ktorý svojím rozhodnutím neuplatniť svoju právomoc v súlade s ústavou, také rozhodnutie sám zruší.

Európska komisia pre ľudské práva opakovane označila podnet podľa čl. 130 ods. 3 za právny prostriedok, ktorý nemožno s dostatočnou istotou pokladať za účinný opravný prostriedok (Application no. 25189/94 by Ivan Preložník against the Slovak Republic, s. 6; Application no. 25006/94 by I. S. against the Slovak Republic, s. 6). Preto konanie pred orgánmi Rady Európy o sťažnosti podanej proti Slovenskej republike je prípustné bez konania pred ústavným súdom o podnete.

Kým ústavná sťažnosť nepredstavuje ústavný prostriedok na ochranu práv a slobôd jednotlivcov v konaní pred všeobecnými súdmi[4], podnet sa stal prostriedkom, ktorý fyzickým aj právnickým osobám umožňuje požiadať ústavný súd, aby preskúmal, či všeobecný súd rešpektoval práva osoby, ktorá podala podnet.

Predmet konania týkajúceho sa všeobecných súdov je pomerne úzko vymedzený rozhodovacou praxou ústavného súdu, podľa ktorej všeobecné súdy sú výlučne kompetentné v rámci svojho hierarchického usporiadania rozhodovať vo veciach im zverených v prvostupňovom konaní a o riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkoch. Skutočnosť, že ústavný súd netvorí časť sústavy všeobecných súdov ho „vylučuje z možnosti preskúmavať zákonnosť konania všeobecných súdov. Z tejto skutočnosti vyplýva, že v žiadnom prípade nemôže preskúmavať dodržiavanie a aplikáciu takých ustanovení procesných predpisov, ktoré

[1] PL. ÚS 15/98. Nález z 11. marca 1999.

[2] PL. ÚS 19/98. Nález z 15. októbra 1998.

[3] PL. ÚS 15/98. C. r. v pozn. 1.

[4] „Rozhodnutia všeobecných súdov nemožno považovať za také rozhodnutia štátnych orgánov alebo orgánov územnej samosprávy, ktoré podliehajú preskúmaniu ústavného súdu podľa čl. 127 ústavy." (I. ÚS 130/95. Uznesenie zo 6. decembra 1995. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. Košice 1996, s. 328).

sú prejavom nezávislého postavenia súdu z hľadiska rozsahu dokazovania atď."[5]

Keďže ústavný súd nie je súčasťou všeobecného súdnictva, „nie je ani oprávnený preskúmavať či dokonca zrušovať rozhodnutia všeobecných súdov vo veciach, ktoré boli zákonom zverené do ich rozhodovacej právomoci. Rovnako nemôže rozhodnutia všeobecných súdov v týchto veciach nahrádzať vlastnými rozhodnutiami."[6]

Podmienkou prijatia podnetu na konanie podľa § 18 ods. 3 písm. b) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. o z. organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov je namietaná skutočnosť, že konaním súdov alebo samotnými rozhodnutiami všeobecných súdov bolo porušené „niektoré zo základných práv alebo slobôd navrhovateľa. Ide o porušenie tých práv alebo slobôd, ktoré zaručuje ústava alebo medzinárodné zmluvy ratifikované Slovenskou republikou, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd."[7]

Pravidlá využitia podnetu na ochranu základných práv a slobôd pred orgánmi všeobecného súdnictva sa nestretli s porozumením všeobecných súdov. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku 6 Sž 51/97 z 27. 11. 1997 uviedol: „Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon. Ide o jedno z najzákladnejších ustanovení Ústavy vychádzajúce z princípu trojdelenia štátnej moci, ktorého úlohou je zamedziť, aby si jednotlivé štátne orgány nemohli prisvojiť viac moci než ako im podľa Ústavy prináleží. Tento cieľ je možné dosiahnuť iba takou formuláciou príslušného ustanovenia Ústavy, ktoré umožňuje každému štátnemu orgánu vykonávať iba tie kompetencie, ktoré mu Ústava výslovne priznáva. Každý iný výklad by bol v zjavnom rozpore s jeho znením, logickým zmyslom a zámerom Ústavy. V prípade výskytu kompetencií ústavného charakteru ústavne neupravených nemôže tieto kompetencie vykonávať žiadny štátny orgán až do ústavnej úpravy, ktorá by mu tieto kompetencie pririekla. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 rovnako platí pre parlament, vládu, prezidenta, Ústavný súd i Najvyšší súd Slovenskej republiky. Žiaden z týchto orgánov nemá oproti ostatným výnimočné či nadriadené postavenie a ich právomoci Ústava upravuje vyvážene. Túto vyváženosť ústavných kompetencií by narušil ktorýkoľvek z týchto orgánov, ak by si v rozpore s týmto ústavným imperatívom osvojil kompetencie jemu Ústavou vyslovene neurčené. Každé rozhodnutie, ktoré ktorýkoľvek štátny orgán bez ústavného oprávnenia vydá, je potom ex lege nulitné.

Ani Ústavný súd, ktorý je Ústavou určený ako nezávislý súdny orgán ústavnosti, nemá v rámci štátnych orgánov prioritné postavenie a nemôže si z tohoto ustanovenia vindikovať kompetencie (čl. 124 Ústavy) nad rámec Ústavy práve tak, ako to nemôže urobiť parlament, vláda, prezident ani najvyšší súd. Kompetencie Ústavného súdu sú taxatívne vymenované v ust. čl. 125, 126, 127, 128, 129 Ústavy. Čl. 130 v ods. 1 určuje kedy Ústavný súd musí začať konanie ex offo, podanie označuje ako návrh, určuje kto môže návrh podať (najmenej pätina poslancov NR SR, prezident SR, súd, generálny prokurátor a každý o ktorého práve sa má konať v prípadoch podľa ust. čl. 127) a v ods. 2 ustanovuje kto má právo podať návrh na začatie konania podľa čl. 129 (volebná sťažnosť, výsledok referenda, overenie mandátu, rozhodnutie o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany, obžaloba na prezidenta).

Čl. 130 ods. 3 hovorí: ‚Ústavný súd môže začať konanie aj na podnet právnických alebo fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich práv'. Z uvedeného je nepochybné, že zatiaľ čo podľa ustanovenia článkov 125, 126, 127, 128, 129 sa taxatívne vypočítava kompetencia Ústavného súdu vo veci konať a rozhodnúť, ustanovenie čl. 130 hovorí o tom kedy ústavný súd konanie začať musí a kedy môže, kto môže podať návrh a kto podnet. Je to teda jednoznačne ustanovenie procesného charakteru, ktoré však ústavné kompetencie Ústavného súdu ani v najmenšom nerozširuje, nezaoberá sa kompetenciami Ústavného súdu, ale iba otázkami jeho procesných postupov. Ústavné kompetencie nerozširuje ani ust. § 31a zák. č. 38/92 Zb. novelizovaného zák. č. 293/1995 Z. z., ktoré hovorí v ods. 1, že ‚Na konanie a rozhodovanie o prijatom podnete sa primerane použijú ustanovenia tretej časti druhej hlavy štvrtého oddielu tohoto zákona' (§ 49 až § 58 upravujúce konanie o ústavnej sťažnosti). Toto ustanovenie o konaní a rozhodovaní o podnete podanom podľa čl. 130 ods. 3 Ústavy napriek slovu ‚rozhodovanie' ústavné kompetencie Ústavou taxatívne pre Ústavný súd stanovené nerozlišuje. Ústavný súd nepochybne má oprávnenie na konanie o podnete fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá tvrdí porušenie svojich práv. Na rozhodnutie (rozhodovanie) vo veci samej má však nedostatok ústav-

[5] I. ÚS 5/98. Uznesenie z 28. januára 1998.

[6] I. ÚS 55/98. Uznesenie z 25. augusta 1998.

[7] I. ÚS 130/95. C. r. v pozn. 4, s. 329.

ných právomocí, resp. mohol by vecne rozhodnúť vtedy, ak by niektoré z kompetenčných ustanovení Ústavy (čl. 125–129) bolo možné na takýto podnet použiť. Pokiaľ by sa v praxi takýto prípad nevyskytol, nestačí preto z čl. 130 ods. 3 Ústavy ani z § 31a zák. č. 38/1992 Zb. v platnom znení vyvodzovať oprávnenie Ústavného súdu na vecné rozhodnutie, keďže tieto procesné ustanovenia postrádajú v Ústave korešpondujúce hmotnoprávne ustanovenia, ktoré by mohol Ústavný súd v aplikačnom procese pri vydávaní rozhodnutia použiť. To znamená, že Ústavný súd ako orgán aplikujúci ustanovenia Ústavy za tejto situácie nemôže nájsť existentné hmotnoprávne ustanovenie, ktoré by na podnet aplikoval, čo je prekážkou, aby mohol vydať rozhodnutie vo veci samej ako záverečný akt svojich ústavných oprávnení. Pojem ‚rozhodovanie' podľa § 31a ods. 1 cit. zák. nemožno logicky pripisovať iba významu rozhodovania vo veci samej, ale i rozhodovanie iné, kde sa napr. rozhoduje o podmienkach konania. Iný, hoci i ústavným súdom podaný výklad posledne uvedeného ustanovenia nemá charakter výkladu podľa čl. 128 Ústavy a na výklad tohoto ustanovenia je Najvyšší súd SR plne kompetentný.

Podľa ust. § 31a ods. 2 cit. zákona ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje, použijú sa na konanie pred Ústavným súdom primerané ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku. Podľa ust. § 104a O. s. p. ods. 1 súd skúma vecnú príslušnosť prv než začne konať vo veci samej. Ak súd nie je vecne príslušný, neodkladne postúpi vec príslušnému súdu (ods. 2). Ak vec nespadá do právomoci súdov alebo ak má predchádzať iné konanie, súd postúpi vec príslušnému orgánu. Preto v takýchto prípadoch za platnej ústavnej úpravy Ústavný súd má vec, ktorá patrí všeobecným súdom postúpiť týmto súdom a ak vec patrí do právomoci iných orgánov, postúpiť ju iným orgánom. Ale ak by sa vyskytol prípad kedy by z niektorého rozhodovania o podnete, kde by sa vyskytla napr. otázka platnosti právneho úkonu, postúpil by Ústavný súd vec príslušnému všeobecnému súdu na konanie, ktoré by malo predchádzať konanie pred Ústavným súdom (napr. causa Gaulieder). V prípade svojej neprísluśnosti môže Ústavný súd vec odmietnuť (§ 25 zák. č. 38/1992 Zb.).

Osobitne v tejto súvislosti treba zdôrazniť, že Ústava nedáva Ústavnému súdu nikde oprávnenie rozhodovať o tom, či boli alebo neboli porušené práva fyzických alebo právnických osôb ako ani vyslovovať konštatačný výrok, že práva fyzickej alebo právnickej osoby boli porušené (causa Novotka, causa Perényi, causa Gaulieder), alebo že porušené neboli (causa SIS).

Naproti tomu Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd (čl. 127 Ústavy). Z tohoto ustanovenia jednoznačne vyplýva, že Ústavný súd má právomoc preskúmavať rozhodnutia ústredných a miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy (nie však rozhodnutia Národnej rady SR, ktorá nie je orgánom štátnej správy), ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov ak zákon túto kompetenciu nedáva všeobecným súdom. Z porovnania znenia ust. čl. 127 a čl. 103 ods. 3 plynie nelogičnosť oprávnení, ktoré by mali plynúť Ústavnému súdu z ods. 3 čl. 103 Ústavy. Ak by čl. 130 ods. 3 dával Ústavnému súdu kompetencie na rozhodovanie o porušení všetkých práv fyzických a právnických osôb, neupravoval by základné práva osobitne v čl. 127, ba napokon celá úprava čl. 125 až 129 by bola nadbytočná. V nijakom prípade Ústavný súd nemá ústavnú kompetenciu konať a rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb všade tam, kde o týchto právach rozhodujú všeobecné súdy. To nevyplýva ani z jeho postavenia ako nezávislého orgánu ústavnosti (nie však nezávislého orgánu zákonnosti).

Súdna moc je zakotvená v siedmej hlave Ústavy, v ktorej prvom oddieli je upresnené postavenie a kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky. Postavenie všeobecných súdov Ústava vyvodzuje samostatne v druhom oddiely siedmej hlavy Ústavy označenom ‚Súdy Slovenskej republiky'. Čl. 141 hovorí: V Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy (čl. 141 ods. 1).

Súdnictvo sa vykonáva na všetkých stupňoch oddelene od iných štátnych orgánov (čl. 141 ods. 2). Ústava teda výkonom súdnictva poveruje nezávislé a nestranné súdy, teda súdy odlišné od Ústavného súdu, ktorý poveruje ochranou ústavnosti (čl. 124). Tieto súdy sú nezávislé a nestranné.

V odseku 2 čl. 141 Ústava ukladá všetkým subjektom rešpektovať výkon súdnictva nielen nezávisle, ale i oddelene od iných štátnych orgánov, teda i na ústavnom súde. Ústavný súd nie je poverený Ústavou vykonávať kontrolu nad súdnictvom SR ani nad dodržiavaním zákona. Takýto jeho postup vykazuje rozpor s čl. 2 ods. 2 Ústavy a neústavné prisvojovanie si kompetencií a postavenia, ktoré mu podľa platnej Ústavy nepatria. To platí aj o preskúmavaní rozhodnutí NR SR, pretože ani jednu z týchto kompetencií Ústavnému súdu Ústava výslovne nedáva.

Podľa čl. 128 ods. 1 Ústavný súd podáva výklad ústavných zákonov len ak je vec sporná (§ 45 zák. č. 38/92 Zb.). To znamená, že Ústavný súd pri

realizácii tohoto svojho ústavného oprávnenia má osobitné postavenie. Podáva výklad ústavných zákonov, ktorý má osobitný význam. Tento výklad môže ústavný súd podať iba vtedy ak spornosť výkladu ústavného zákona nastane medzi subjektami uvedenými v čl. 130 ods. 1 písm. a), b), c), d) Ústavy. Takúto kompetenciu nemá žiadny iný orgán, ani Najvyšší súd SR. To však neznamená, že ostatné štátne orgány pri svojej rozhodovacej činnosti nemajú právo vykladať a tým i aplikovať ústavu na konkrétny prípad. To platí aj pre ostatné právne subjekty ktoré môžu Ústavu ako živú právnu normu najvyššej právnej sily interpretovať a touto interpretáciou argumentovať. Právna relevancia tejto interpretácie sa rôzni podľa ústavných a zákonných kompetencií a postavenia subjektu, ktorý výklad podáva. Najvyšší súd plne rešpektuje ust. čl. 2 ods. 2 včítane kompetencie ústavného súdu podávať výklad ústavných zákonov (čl. 128 Ústavy) a jej výkladom sa nedotýka kompetencií daných Ústavou Ústavnému súdu." (v celom rozsudku NS SR sa zákon č. 38/1993 Z. z. uvádza nesprávne ako zák. č. 38/1992 Zb.).[8]

Citovaným názorom Najvyšší súd SR odmietol konanie o podnete ako osobitnú formu konania pred ústavným súdom bez ohľadu na to, voči ktorému štátnemu orgánu podnet smeruje.**Možnosť konania o podnete namietajúcom porušenie základných práv a slobôd všeobecnými súdmi Najvyšší súd SR opakovane odmieta osobitnou argumentáciou**: „Všeobecný súd môže byť účastníkom konania, pred Ústavným súdom, ale len v prípade konaní upravených osobitnými ustanoveniami prvého oddielu (§ 37 ods. 1), tretieho oddielu (§ 46 ods. 1), a piateho oddielu (§ 59 ods. 1) druhej hlavy tretej časti zák. č. 38/1993 Z. z. v znení zák. č. 293/1995 Z. z., lenže iba v procesnom postavení navrhovateľa. Uvedená skutočnosť je zrejmá aj zo všeobecných ustanovení prvej hlavy tretej časti citovaného zákona. Konkrétne ide o ustanovenie § 18 ods. 1 písm. d), podľa ktorého Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh súd, resp. o ustanovenie § 21 ods. 4, v zmysle ktorého ak je účastníkom konania súd, ktorý podal návrh v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou (§ 18 ods. 1 písm. d) zastupuje senát jeho predseda.

Ústavný súd SR je nezávislým orgánom ochrany ústavnosti a rozhoduje iba v medziach právomoci stanovených článkami 125 až 129 Ústavy SR. Ochrana ústavnosti prejavujúca sa ochranou občianskych práv a slobôd, fyzických a právnických osôb, resp. ich práv v zmysle článku 127, Ústavy sa týka iba činnosti orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, nie však všeobecných súdov. Ústavný súd nemôže nahrádzať právomoc všeobecných súdov a ani preskúmavať zákonnosť ich rozhodovania a konania pred nimi, pretože takýto postup by vyvolal rozpor s článkami 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy SR, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, v spojitosti s článkom 142 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého iba všeobecné súdy rozhodujú v občianskoprávnych a trestných veciach a preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov."[9]

Ústavný súd SR sa s touto argumentáciou vysporiadal právnym názorom, podľa ktorého: Súdnu moc v Slovenskej republike vykonáva ústavný súd a súdy Slovenskej republiky. Ide o dva samostatné systémy, ktoré sú vybavené osobitnými právomocami. Vzájomne sa nenahradzujú a nie sú vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti. Právomoc všeobecného súdnictva sa vymedzuje čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého: „Súdy rozhodujú v občianskoprávnych a trestnoprávnych veciach, súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov." V nadväznosti na to rozhodujú podľa § 13–17 Trestného poriadku v trestných veciach. Podľa o.s.p. súdy rozhodujú: „V občianskom súdnom konaní súdy prejednávajú a rozhodujú veci, ktoré vyplývajú z občianskoprávnych, pracovných, rodinných, družstevných, ako aj z obchodných vzťahov (včítane podnikateľských a hospodárskych vzťahov), pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány" (§ 7 ods. 1). „Iné veci prejednávajú a rozhodujú súdy v občianskom súdnom konaní, len ak to ustanovuje zákon" (§ 7 ods. 2). Podľa § 244 ods. 1: „V správnom súdnictve preskúmavajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy." Platný právny poriadok orgánom všeobecného súdnictva nepriznáva právomoc rozhodovať o otázkach ochrany ústavnosti. Právomoc ústavného súdu ústava výslovne neustanovuje len v čl. 125–129. Ústava do právomoci ústavného súdu výslovne zveruje aj rozhodovanie o neplatnosti právnych predpisov, ktoré v Slovenskej republike zostali v platnosti podľa čl. 152 ods. 1 ústavy. Právomoc ústavného súdu implicitne ustanovuje aj čl. 130 ods. 3 ústavy, pretože v právnom štáte je vylúčené, aby oprávnená osoba mohla namietnuť porušenie svojho práva na štátnom orgáne, ktorý nemá právomoc o jej veci konať. Pre uplatňovanie právo-

[8] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. novembra 1997 – 6 Sž 51/97.

[9] II. ÚS 26/96. Nález z 22. júla 1997. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1998, s. 178–179.

moci ústavného súdu podstatné je aj ustanovenie čl. 124 ústavy.

Konanie pred ústavným súdom sa môže začať na návrh fyzickej alebo právnickej osoby podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy alebo podľa čl. 130 ods. 3 ústavy. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavný súd začne konanie, ak podá návrh každý, o ktorého práve sa má konať v prípadoch ustanovených v čl. 127 ústavy. Podľa čl. 127 ústavy: „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd." Ústava v tomto prípade ustanovuje subsidiárnu právomoc ústavného súdnictva voči všeobecnému súdnictvu. Ak o základných právach a slobodách občanov porušených právoplatným rozhodnutím orgánu výkonnej moci alebo orgánu územnej samosprávy nerozhodol všeobecný súd, občan sa prostredníctvom ústavnej sťažnosti môže uchádzať o ochranu svojich práv pred ústavným súdom. Ústavná sťažnosť je procesným prostriedkom zabezpečenia dostupnosti základného práva zaručeného poslednou vetou čl. 46 ods. 2 ústavy. Článkom 127 sa vytvára podiel ústavného súdu na tej časti právomoci všeobecných súdov, ktorou orgány všeobecného súdnictva vykonávajú správne súdnictvo. Pretože všeobecné súdy v správnom súdnictve preskúmavajú zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, čl. 127 ústavy sa zakladá subsidiárna právomoc ústavného súdu konať o zákonnosti tých rozhodnutí orgánov výkonnej moci a územnej samosprávy, ktoré nepodliehajú preskúmaniu všeobecným súdom.

Článkom 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky sa každej osobe zaručuje právo žiadať, aby sa v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky preskúmalo, či štátny orgán alebo orgán územnej samosprávy označený v podnete porušil ústavné právo alebo slobodu predkladateľa podnetu. Ústava neustanovuje štátnym orgánom právomoci, ktoré by mohli uplatniť spôsobom porušujúcim práva občanov. Keď štátny orgán svojím konaním alebo opomenutím poruší právo alebo slobodu, ktorú ústava zaručuje občanovi, svoju právomoc neuplatní v súlade s ústavou.

Konanie o podnete je takým typom konania pred ústavným súdom, v ktorom sa zabezpečuje ochrana základných práv a slobôd zaručených ústavou, ak fyzická alebo právnická osoba namietne ich porušenie. Ústavný súd v konaní o podnete nepreskúmava rozhodnutia štátnych orgánov, ktorými orgány Slovenskej republiky uplatnili svoju právomoc v súlade s ústavou. Ústavný súd ako jediný orgán Slovenskej republiky, ktorému ústava zveruje ochranu ústavnosti, má právomoc preskúmať, či iný štátny orgán vydal svoje rozhodnutie v rámci svojej právomoci, a či sa pri tom správal v súlade s ústavou.[10]

V záujme ochrany ústavnosti v činnosti všeobecných súdov ústavný súd rozhodol, že: „V konaní o podnete Ústavný súd Slovenskej republiky nie je príslušný preskúmavať rozhodnutia všeobecných súdov, ale preskúmava, či v konaní pred všeobecnými súdmi nedošlo k porušeniu práva, ak fyzická alebo právnická osoba podnetom namieta jeho porušenie v konaní pred všeobecnými súdmi."[11] Na základe tohto rozhodnutia konal o podnete namietajúcom porušenie ústavného práva na zákonného sudcu.

Podľa čl. 48 ods. 1 ústavy Slovenskej republiky: „Nikoho nemožno odňať jeho zákonnému sudcovi. Príslušnosť súdu ustanoví zákon." Toto právo sa výslovne spája s osobou sudcu, a nie so súdom, konštatoval ústavný súd a ďalej vyslovil: „Úvaha sudcu o tom, či vec, ktorá mu bola predložená na rozhodnutie, patrí do jeho právomoci, znamená, že sudca zváži, či ide o vec, ktorá patrí do právomoci súdu podľa § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

Ak podľa zákona vec patrí do právomoci všeobecného súdu niektorého stupňa, sudcom oprávneným zvážiť, či vec patrí do jeho právomoci, je sudca súdu tohto stupňa. Ak sudca súdu nižšieho stupňa si svojou úvahou prizná právomoc rozhodnúť vo veci, ktorá podľa zákona patrí súdu iného stupňa, ústavné právo nebyť odňatý svojmu zákonnému sudcovi sa týmto poruší."[12]

Nález konštatujúci porušenie práva na zákonného sudcu vo veci, kde okresný súd rozhodol namiesto Najvyššieho súdu SR nezostal osamotený. Ústavný súd SR rozhodol aj o porušení ústavy Najvyšším súdom SR v dôsledku nevyhlásenia rozsudku verejne.[13] V konaniach o podnetoch podaných proti okresným súdom, krajským súdom, ale aj proti Najvyššiemu súdu SR ústavný súd vydal nálezy potvrdzujúce porušenie ústavou zaručeného práva na

[10] II. ÚS 48/97. Nález zo 7. januára 1998, s. 3–5.

[11] I. ÚS 8/94. Nález z 28. februára 1994, s. 4.

[12] Tamže, s. 4–5.

[13] II. ÚS 47/96. Nález z 8. októbra 1997 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997. Košice 1998, s. 267–269.

konanie bez zbytočných prieťahov (čl. 48 ods. 2).[14] Tieto rozhodnutia sú najpravdepodobnejšou príčinou rozdielnych pohľadov na preskúmateľnosť postupu všeobecných súdov v konaní o podnete. Zároveň sú potvrdením nevyhnutnosti zabezpečiť ochranu ústavnosti aj vo vzťahoch, v ktorých sa uplatňuje právomoc všeobecného súdnictva.

** Poznámka redakce: text byl redakčně upraven. Současně s ohledem na aktuálnost příspěvku upozorňujeme na další materiály na toto téma otištěné v Časopise pro právní vědu a praxi, roč. 1997, č. 1 (autor soudce Ústavního soudu SR J. Mazák) a roč. 1998, č. 1 (autor soudce Ústavního soudu SR J. Drgonec). Obdobnou problematiku pro ČR řeší P. Holländer, M. Gillis a P. Varvařovský ve sborníku „Ústava České republiky po pěti letech." MU, Brno 1998, s. 38–70.*

Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odraz v právním řádu České republiky

Soňa Skulová

Oživení zájmu o problematiku vzdělávání pracovníků[1] veřejné správy, resp. také přípravy *pro* výkon činností ve veřejné správě, přinesla stále otevřená a stále intenzivněji aktuální otázka reformy veřejné správy v České republice. Jistě nejde pouze a především o nutnost dostát určitým požadavkům kladeným na naši veřejnou správu ze strany Evropské unie v souvislosti s připravovaným připojením ČR [2].

Kromě určitého *vnějšího tlaku* existují nepominutelně podstatné *vnitřní argumenty* dokládající význam problematiky vzdělávání pracovníků veřejné správy nebo pro veřejnou správu. Úroveň a kvalita výkonu veřejnosprávních činností v nejobecnější rovině ovlivňuje podmínky existence a aktivit nejen konkrétních adresátů, k jejichž právům a povinnostem se přímo a viditelně vztahuje (a kterými zdaleka nejsou jen české osoby), ale všech členů společnosti jako jednotlivců, různých skupin i společnosti jako celku, a to nepřetržitě a v mnoha ohledech. Možná šířeji a intenzivněji, než si uvědomujeme.

Otázky personálního vybavení subjektů vykonávajících veřejnou správu a profesních znalostí a dovedností pracovníků veřejné správy patří dlouhodobě do zorného pole správní vědy. V rámci celkového hlavního poslání této disciplíny, kterým je zvyšování efektivnosti systému (resp. obecněji systémů) veřejné správy v jejím organizačním a funkčním aspektu, však daná problematika představuje pouze určitou její výseč, vedle které je zkoumána řada dalších faktorů ovlivňujících míru efektivnosti různých systémů veřejné správy, jakými jsou například uplatnění

[14] Od začiatku svojej činnosti v marci 1993 do 30. 9. 1998 ústavný súd v 16 prípadoch deklaroval, že bolo porušené práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, v dvoch prípadoch návrhu na vyslovenie porušenia čl. 48 ods. 2 ústavy nevyhovel.

[1] Výrazem pracovník veřejné správy je zde míněn poněkud širší okruh osob, než jsou „zaměstnanci" ve smyslu zákoníku práce, neboť do něj řadíme rovněž osoby vykonávající určité činnosti spadající do rámce výkonu veřejné správy, aniž by tyto osoby byly v zaměstnaneckém poměru k orgánu veřejné správy (např. členové – nezaměstnanci tzv. zvláštních orgánů zřizovaných podle zákona o obcích a zákona o okresních úřadech; v případech stanovených zvláštními zákony).

[2] Viz Sdělení MZV o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, publ. pod č. 7/1995 Sb.. Dohoda, vedle mnoha dalších oblastí spolupráce, v Článku 77, zaměřeném na oblast výchovy a odborné přípravy m.j. stanoví, že spolupráce bude zvláště zaměřena m.j. na oblasti reformy systému výchovy a odborné přípravy v ČR, počáteční odborné přípravy, přípravy během výkonu zaměstnání a rekvalifikace, včetně přípravy pracovníků veřejného a soukromého sektoru a vyšších státních zaměstnanců, zejména v prioritních oblastech, které budou určeny. Výše uvedený úkol nemá však býti samoúčelem, ale jedním z prostředků vedoucích k naplnění hlavních cílů přidružení, jakými jsou „posílení vztahů mezi ČR a Společenstvím a jeho členskými státy, vytvoření těsných a trvalých vztahů, založených na vzájemnosti, které umožní ČR zúčastnit se procesu evropské integrace", a další (srov. Preambule Evropské dohody o přidružení). V Posudku Evropské komise k žádosti ČR o přijetí do Evropské unie bylo v kapitole věnované administrativní a soudní připravenosti České republiky upozorněno na nedostatečnou úroveň státní administrativy a doporučeno provést reformní proces, který by vytvořil státní správu se strukturou, úrovní znalostí, motivací a pružností nezbytnou pro budoucí členství v Unii.

organizačních principů a systémů řízení, naplňování a uplatňování různých funkcí, metod a forem činnosti veřejné správy, působení limitů a zásad rozhodovací činnosti (včetně demokratičnosti, legality a respektu k základním právům a svobodám), úloha a využívání informací a informatizace, příprava a využívání racionalizačních opatření, příprava a naplňování potřebných reforem veřejné správy, včetně reformy regulatorní, různé způsoby hodnocení veřejné správy a využívání závěrů z nich plynoucích, a další.

Jde však „pouze" o správní vědu, a proto z provedených výzkumů vzešlá zjištění a závěry mají *pouze* formu a závaznost *doporučení*. Proto nenajde-li se v demokratickém a právním státě dostatečně silná politická vůle k jejich realizaci, a nejsou-li následně včleněna do pravidel závazných pro orgány a vykonavatele veřejné správy (ať už ve formě právního předpisu, nebo ve formě interního řídícího aktu), nebudou běžně a obecně respektována a využita, ať znějí jakkoliv rozumně nebo přesvědčivě, ať se třeba osvědčila jinde a mnohokrát, a ať se takového racionálního postupu a přístupu jakkoliv hlasitě domáhají adresáti veřejné správy. V ideálním případě však právě tento moment může představovat styčný bod mezi správní vědou a správním právem, které zde formou adekvátní právní úpravy může napomáhat dosahování vyšší efektivnosti a úrovně veřejné správy. Tak bývá ostatně vztah správní vědy a vědy správního práva obvykle přibližován, přičemž jde o disciplíny relativně nezávislé, s vlastním předmětem a metodami zkoumání.[3]

S ohledem na výše uvedené bych proto znovu chtěla zdůraznit, že pro kvalitu výkonu veřejné správy je faktor úrovně vzdělání zaměstnanců veřejné správy jen jedním z více, i když dosti významný. Pokud je mi známo, nebyl dosud učiněn pokus o kvantitativní vyjádření působení tohoto činitele. Bylo by to úkol velmi náročný, a pochybuji o možnosti vypracovat vhodnou a spolehlivou metodiku. Domnívám se však, že statistické údaje vyplývající z rozhodovací činnosti subjektů vykonávajících veřejnou správu mohou být určitým podkladem pro vyjádření vztahu mezi úrovní odborných znalostí a dovedností osob vykonávajících veřejnou správu a úrovní této činnosti. Takovou službu mohou poskytnout např. údaje o rozhodování ve správním řízení (tedy podle zákona o správním řízení a event. dalších právních ředpisů upravujících tzv. zvláštní druhy správního řízení), které představuje významnou část rozhodovací činnosti veřejné správy. Šlo by v prvé řadě o případy, kdy rozhodnutí vydaná v prvním stupni byla zrušena nebo změněna v odvolacím řízení. Důvody pro změnu nebo zrušení zde však mohou spočívat nejen v neznalosti příslušné právní úpravy nebo její nesprávné aplikaci, ale vedle toho také v rovině skutkové, nebo v odlišném využití tzv. správního uvážení. Důvody skutkové povahy se mohou promítat rovněž do přezkoumávání správních rozhdnutí v rámci obnovy řízení. Hledisko zákonnosti v širším pojetí (tj. soulad se zákony a dalšími právními předpisy) se naopak zřetelně projevuje v případech zrušení nebo změny rozhodnutí v tzv. mimoodvolacím řízení, které by proto pro naše účely mohlo být průkaznější.

Značnou vypovídací schopnost o znalosti právních předpisů a jejich správné aplikaci pracovníky veřejné správy by pak mohly mít údaje získané z oblasti výkonu správního soudnictví (část pátá o.s.ř.), ve kterém jsou rozhodnutí subjektů vykonávajících veřejnou správu zkoumána, a event. zrušována právě z uvedených hledisek. Získané údaje, vztaženy k celkovému počtu vydaných rozhodnutí a k počtu podaných žalob nebo opravných prostředků, by pak mohly poskytnout jistý přehled také o věcné (dle úseků veřejné správy) a místní – regionální (příslušnost je obecně založena pro soudy krajské) úrovni sledovaných správních rozhodovacích činností (a možná také, ve vzájemném srovnání, jistou informaci o rozhodovací činnosti soudů, a v některých případech rovněž o kvalitě konkrétních právních úprav, resp. jejich systémovosti). Skutečnosti, které jsou v tomto směru v současnosti v obecném pohledu, tedy bez přesných statistických údajů, patrné, to jest přetíženost soudů agendou správního soudnictví, obvyklé čekací doby, než věci přijdou na pořad jednání, a poměrně častá frekvence zrušení správního rozhodnutí, však jistou vypovídací schopností o úrovni činností stojících v ohnisku našeho zájmu již obecně disponují.

V našem právním kontextu pak není nepodstatnou ani další, zdánlivě poněkud vzdálenější souvislost s úrovní odbornosti pracovníků veřejné správy, a to celková výše odškodnění poskytnutého státem, resp. územními samosprávnými celky za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem[4]. Pro dosud poměrně nízkou frekvenci využívání těchto předpisů ze strany adresátů nelze však takto případně získané informace považovat v současné době za dostatečně

[3] K tomu blíže P. Průcha in „Základy správní vědy", S. Skulová a kolektiv, MU Brno, 1998, str. 19 a n.

[4] Viz z. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem..., resp. z. č. 58/1969 Sb. (zde jen z výkonu státní správy) u škod vzniklých z rozhodnutí vydaných a nesprávných úředních postupů realizovaných před 15. 5. 1998.

průkazné, i když lze očekávat vzrůst významu tohoto kritéria.

K doložení významu odborné přípravy pracovníků veřejné správy jsem tedy dosud zmínila pouze některé, průkaznější a kvanitifikovatelnější argumenty, a to argumenty vztahující se především k rovině znalostí o platném právu a ke schopnosti jejich správné aplikace na straně pracovníků veřejné správy.

Odbornost a profesní vybavenost pracovníků veřejné správy se však skládá z více složek, které mohou být přípravou a dalším vzděláváním získávány nebo zdokonalovány, jako jsou např. znalost problematiky přičleňování k EU (na příslušném úseku veřejné správy), znalost problematiky Evropské unie, uplatňování etických principů, znalosti a dovednosti v oboru řízení (managementu), ekonomiky, využívání výpočetní techniky a informací, schopnost komunikace, vyjednávání, zvládání krizových situací, a další. Hodnota nastíněných složek znalostí a dovenostií pracovníků veřejné správy je nepochybná. Z těchto důvodů je problematice přípravy a vzdělávání pracovníků veřejné správy ve vyspělých zemích, i v zemích sdílejících vývoj obdobný našemu, věnována značná a trvalá pozornost, jsou prováděny soustavné výzkumy, analýzy, a přijímány různé koncepce, a k naplňování těchto úkolů zřizovány vědecké a vzdělávací instituce, a to s různým spektrem zájmu a působení (v úvahu připadá zaměření na veřejnou správu celkově, na vyšší úřednictvo, na pracovníky místní správy, resortní, kombinované)[5].

V přístupu k uvedeným otázkám není rozhodující, jaká jsou doporučení správní vědy, ani jaké jsou názory, přání a požadavaky adresátů veřejné správy na její vykonavatele. Rozhodné je to, co je závazné. Základní požadavky a standardy musí být právně regulovány a jejich dosahování a dodržování právem garantováno. Pravomocí stanovit závazná pravidla pro oblast vzdělávání pracovníků veřejné správy (a event. pro veřejnou správu), resp. požadavky na úroveň osob, které do veřejné správy vstupují, disponuje stát, a pro oblast výkonu územní samosprávy pak event. územní samosprávné celky ve vztahu k vlastním pracovníkům. Stát a jeho orgány také v nejobecnější rovině a nejširším základu odpovídají za výkon státní správy a územní samosprávy (ve vztahu k této části veřejné správy zejména tím, že v ústavní a zákonné rovině určují základ a podmínky jejího působení). Minimálně alespoň v rovině garantování zákonnosti výkonu veřejné správy a ochrany základních práv a svobod. Výkon správy státní je přímo a zcela přičítán státu.

Nasnadě je otázka, jak na zadání formulovat garance odborné úrovně pracovníků veřejné správy reaguje právní řád České republiky. Obvyklým řešením bývá zařazení této problematiky do předpisů upravujících režim státní služby, resp. veřejné služby, kde jsou požadavky na dosažení určité úrovně vzdělání, resp. na absolvování určitých kurzů, řazeny (vedle dalších požadavků, vhodně vyvažovaných určitými výhodami nebo garancemi) k požadavkům kladeným na pracovníky vstupující do systému státní služby, nebo ucházející se o vyšší služební zařazení či funkci.

Kromě zákonů upravujících výkon státní služby tzv. zvláštní, tedy v ozbrojených sborech, zpravodajských službách nebo službu vojáků, nebyl dosud v České republice přijat zákon o tzv. civilní státní službě (úředníků), i když je Ústavou předpokládán[6]. Příprava zákona o civilní státní službě probíhá v gesci ministerstva práce a sociálních věcí.

Specifičnost poměru zaměstnanců vykonávajících svou pracovní činnost na úřadech státní správy dosud odrazila jen kuse a v minimálním rozsahu novelizace zákoníku práce v § 73 odstavci druhém, který pro zaměstnance zde vyjmenovaných zaměstnavatelů, mezi něž jsou zařazeny subjekty vykonávající státní správu, nikoliv již územní samosprávné celky, stanoví některé další povinnosti, mající zajistit především nestrannost a objektivitu výkonu jejich pracovní činnosti. Vzdělávání zaměstnanců není do uvedené úpravy zařazeno.

Po dalším pečlivém průzkumu dospíváme k neradostnému zjištění, že existuje pouze *jediný* právní předpis, který se cíleně zabývá problematikou vzdělávání pracovníků veřejné správy, resp. garancí dosažení určité úrovně jejich odborných znalostí. Zmíněný předpis se vztahuje pouze na určitou skupinu pracovníků, vykonávající určité agendy. Tímto předpisem je vyhláška ministerstva vnitra č. 51/1998 Sb., kterou se stanoví předpoklady pro výkon funkcí vyžadujících zvláštní odbornou způsobilost v okresních úřadech a v obecních úřadech (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti), která nahradila obdobný předpis z roku 1991.

Vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti se vztahuje na pracovníky okresních úřadů a obcí, kteří připravují rozhodnutí nebo rozhodují na vyhláškou

[5] K tomu srov. např. Chandler J. A.: Místní správa v liberálních demokraciích (části věnované přípravě a výběru pracovníků), Doplněk, Brno 1998, Vidláková O.: Vzdělávání státních zaměstnanců a reforma veřejné správy, in Státní správa a samospráva S'98 č. 14, Brázda J.: Vysoká škola pro správní vědy (Speyer, SRN), in Státní správa a samospráva S'97 č. 13, Lacina, K.: Potřeba řádu – přínos mezinárodní spolupráce škol a institutů veřejné správy ke zkvalitňování výkonu státní správy a územní smaosprávy ve středoevropských a východoevropských zemích, in Státní práva a samospráva S'97 č. 26.

[6] „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon." – čl. 79 odst. 2.

taxativně stanovených úsecích státní správy. K vydání vyhlášky bylo ministerstvo vnitra zmocněno ustanovením § 61a zákona o obcích a § 16 odst.1 zákona o okresních úřadech. Jak jsem již uvedla, jde zatím o předpis ojedinělý. Ve vztahu k dalším orgánům, úřadům nebo pracovníkům veřejné správy obdobný předpis přijat nebyl. Tím samozřejmě nemohu a ani nechci tvrdit, že ve vztahu k nim se žádné vzdělání nepožaduje, nebo snad vzdělávání nerealizuje. Realita je pozitivnější a živější, než chudá právní úprava. Situace se však velmi liší, ať už jde o jednotlivé resorty, úřady, obce. Zmapování konkrétní reálné, a značně strukturované siutace v oblasti vzdělávání, resp. přípravy pracovníků veřejné správy, či pro veřejnou správu, by však značně překračovalo rámec tohoto pojednání, a to i z hlediska jeho věcného zaměření[7].

Účel spatřuji v upozornění na význam a souvislosti vzdělávání pracovníků veřejné správy pro úroveň výkonu veřejné správy, zejména v právním a demokratickém státě, jehož podstatné hodnoty a požadavky jsou vyjádřeny v ústavních dokumentech a v zákonech, jimiž je veřejná správa vázána. Odpovídající právní zakotvení by pak měly nalézt rovněž prostředky vedoucí ke garantování odborné úrovně osob veřejnou správu vykonávajících. Ani jim nelze povinnost, zde povinnost vzdělávat se pro výkon své veřejnosprávní profese, uložit jinak, než na základě zákona. Tímto zákonem by se mohl stát zákon o civilní státní službě, event. také zákon o veřejné službě, který by řešil oblast jiných oblastí veřejné správy než správy státní.Jiným řešením by mohlo být přijetí zákona řešícího problematiku vzdělávání pracovníků veřejné správy samostatně, včetně otázky vytvoření institucionální báze pro vědeckovýzkumnou a koncepční činnost v této oblasti. Jde o to, aby tato nanejvýš potřebná zákonná úprava pokryla všechny kategorie pracovníků veřejné správy, které se podílejí na všech činnostech veřejné správy, ať už v rovině koncepční, řídící, organizátorské, právně aplikační, kontrolní, dozorové nebo výkonné, pouze s výjimkou pracovníků vykonávajících práce obslužné, pomocné a doplňkové povahy.

Vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odpovídající právní úprava není samozřejmě samospasitelným a jediným možným prostředkem k zajištění výkonu „dobré" veřejné správy. V civilizovaném světě však nepochybně představuje jeden ze základních kamenů budování systému veřejné správy, a to vedle kvality systému právního řádu veřejné správy, důrazu kladeného na jeho respektování zejména ze strany těch, kteří jej aplikují, a dalších. Právě tento základní kámen, jehož forma může být dále rozvíjena, doplňována a obměňována podle existujících a měnících se potřeb, však zatím pro veřejnou správu České republiky nebyl přesvědčivě položen.

SUMMARY

The problems concerning further education of civil servants bring on questions concerning reforming the public service in the Czech Republic, i.e. question the discussion of which is gaining greater and greater intensity.

The questions concerning the personnel equipment of the public service subjects, and the questions of professional knowledge and skills of the civil servants belong to the set of questions that are dealt with by the administrative science.

Professional knowledge and skills of the civil servants consist of a number of aspects that can be either extended or newly acquired during the course of further education. This is the case with e.g. knowledge of the problems concerning our association to the EU (within the particular spheres of public service), knowledge of the problems concerning the EU, knowledge of ethical principles application, knowledge and skills in the spheres of management, economics, computing and information technologies, abilities to communicate, negotiate, manage crisis institutions, etc.

It is obvious that the education of civil servants cannot be viewed as the one and only means that will ensure the efficiency of public service, nonetheless, it can be viewed as representing one of the fundamental bricks in the building of public service.

[7] Uvedenou problematikou se v současné době zabývá ministerstvo vnitra v rámci prací na koncepci reformy veřejné správy, a návazně koncepci přípravy pracovníků ve veřejné správě.

Zákon č. 112/1998 Sb. a trestněprávní postih toxikomanů a dealerů drog

Iveta Juráková

Úvodem

Již několik let jsou vedeny odborníky na AT problematiku a další odbornou veřejností diskuse na téma ukládání přísnějších trestů dealerům omamných a psychotropních látek a jedů vzhledem ke společenské nebezpečnosti a závažným následkům jejich protiprávního jednání (podávání drog mladistvým a dětem a jejich zneužívání pro distribuci omamných a psychotropních látek, ohrožení života a zdraví toxikomanů apod.) a z důvodu srovnatelnosti těchto trestů s tresty ukládanými v zemích Evropské unie, a na téma kriminalizace přechovávání drog pro vlastní potřebu.

Výsledkem těchto diskusí a snah o novelu trestního zákona, která by stanovila přísnější postih dealerů drog a nově represívní přístup vůči samotným toxikomanům v podobě ustanovení trestního zákona, které by zakotvovalo trestnost držení drog pro vlastní potřebu, byl zákon č. 112/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který byl po dvojím projednávání v Parlamentu České republiky v březnu 1998 přijat oběma komorami Parlamentu ČR, a jeho ustanovení týkající se drogové problematiky nabyla účinnosti dnem 1. ledna 1999.

Chtěla bych se v tomto článku zabývat změnami, které přináší citovaný zákon ve zmiňované oblasti a také otázkami a problémy, které aplikace příslušných ustanovení tohoto zákona v praxi nepochybně vyvolá.

Novela trestního a přestupkového zákona – z. č. 112/1998 Sb.

Zákon č. 112/1998 Sb. zavádí duální systém trestního a správního postihu za neoprávněné držení omamné nebo psychotropní látky nebo jedu pro vlastní potřebu, kde hranici tvoří množství drogy, která byla bez povolení přechovávána.

Citovaným zákonem byl novelizován § 187 tr. zákona v tom smyslu, že vedle výroby, dovozu, vývozu a průvozu je trestné také nabízení, zprostředkování a prodej omamných a psychotropních látek nebo jedů, a také nově výroba, dovoz, vývoz, průvoz, nabízení, zprostředkování, prodej nebo jiné opatření jinému nebo přechovávání pro jiného omamných a psychotropních látek nebo jedů, ale i přípravků obsahujících omamnou nebo psychotropní látku a prekursorů.

Výčet omamných a psychotropních látek byl obsažen ve vládním nařízení č. 192/1988 Sb., o jedech a některých jiných látkách škodlivých zdraví, ve znění pozdějších předpisů. V červnu 1998 byl přijat zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, který umožňuje účinnou kontrolu nakládání s těmito látkami. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1999. Citovaný zákon upravuje zacházení s návykovými látkami, s prekursory a zacházení s pomocnými látkami, jejich vývoz, dovoz a tranzitní operace s nimi a taktéž pěstování máku, konopí a koky a vývoz a dovoz makoviny. V ustanovení § 2 vymezuje pojmy návyková látka, přípravek obsahující návykovou látku, prekursor a další, přičemž výčet omamných a psychotropních látek je uveden v přílohách č. 1 a 7 tohoto zákona. Nyní je tedy stanovení toho, které látky se považují za omamné nebo psychotropní, upraveno zákonem.

Přípravkem obsahujícím návykové látky, tedy omamné a psychotropní látky, se rozumí roztok nebo směs v jakémkoli fyzikálním stavu obsahující jednu nebo více návykových látek. Prekursory jsou látky uvedené v příloze č. 9 zákona č. 167/1998 Sb., jakož i roztok nebo směs v jakémkoliv fyzikálním stavu obsahující jednu nebo více návykových látek uvedených v příloze č. 9 citovaného zákona, kromě látek obsažených v léčivech v lékové formě a v jiných výrobcích nebo látkách, pokud je jejich složení takové, že prekursory nemohou být použity ani opětovně získány pomocí dostupných prostředků.[1] Novela také zavádí přísnější trest za spáchání tohoto trestného činu, a to trest odnětí svobody na jeden rok až pět let.

Také byly rozšířeny okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby. Stejně jako dosud bude trestem odnětí svobody na dvě léta až deset let potres-

[1] Srov. § 2 písm. c) zákona č. 167/1998 Sb.

tán pachatel, který spáchá čin uvedený v odstavci 1 § 187 TrZ jako člen organizované skupiny, nebo ve větším rozsahu, nebo spáchá-li takový čin vůči osobě mladší než osmnáct let.

Pokud pachatel získá činem uvedeným v odst. 1 značný prospěch, spáchá-li takový čin vůči osobě mladší patnácti let, nebo způsobí-li takovým činem těžkou újmu na zdraví, bude potrestán přísnějším trestem než dosud, a to trestem odnětí svobody na osm až dvanáct let (§ 187 odst.3 tr. zákona).

Nově se připojuje odstavec 4, podle něhož bude odnětím svobody na deset až patnáct let potrestán pachatel, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 těžkou újmu na zdraví více osob nebo smrt, získá-li takovým činem prospěch velkého rozsahu, nebo spáchá-li takový čin ve spojení s organizovanou skupinou působící ve více státech.

Jde o ohrožovací trestný čin, který je dokonán již vyrobením, dovezením, provezením, nabízením, zprostředkováním, prodáním nebo jiným opatřením nebo přechováváním, které musí směřovat vůči jinému a musí se stát neoprávněně.

Citovaná novela nově zavádí novou skutkovou podstatu přechovávání drog pro sebe, v množství větším než malém, což je legislativně vyjádřeno vytvořením nového § 187a, který se vkládá za § 187 TrZ a zní:

1. Kdo bez povolení přechovává omamnou nebo psychotropní látku nebo jed v množství větším než malém, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

2. Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odst. 1 ve větším rozsahu.

Objektem tohoto trestného činu je zájem na ochraně společnosti a lidí proti možnému ohrožení, které vyplývá z nekontrolovaného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a jedy.

Subjektem je kdokoliv, pokud svým jednáním naplňuje znaky skutkové podstaty tohoto trestného činu.

Po subjektivní stránce se dle odst. 1 požaduje úmysl, z hlediska zavinění dle odst. 2 postačuje nedbalost.

Objektivní stránka tohoto trestného činu spočívá v přechovávání omamné nebo psychotropní látky nebo jedu v množství větším než malém bez povolení, přísnějším trestem bude potrestán pachatel, který spáchá takový čin ve větším rozsahu.

Přechováváním se ve smyslu § 187a TrZ rozumí jakýkoliv způsob držení omamné nebo psychotropní látky nebo jedu pro vlastní potřebu bez povolení.

Pokud jde o pojem „bez povolení", zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů v § 4 stanoví, že k zacházení s návykovými látkami, prekursory a přípravky obsahujícími tuto látku je třeba povolení k zacházení, nestanoví-li tento zákon dále jinak.

Ustanovení § 187a TrZ je subsidiární skutkovou podstatou ve vztahu k ustanovení § 187 TrZ. Je však užší, neboť se nevztahuje na přechovávání přípravku obsahujícího omamnou nebo psychotropní látku a prekursor, z čehož lze dovodit, že jejich přechovávání pro vlastní potřebu je i nadále beztrestné.

Dle odst. 2 § 187a TrZ bude odnětím svobody na jeden rok až pět let pachatel potrestán, spáchá-li tento trestný čin ve větším rozsahu.

Novelizován je také § 188 TrZ, který postihuje nejen výrobu, opatření a přechovávání pro sebe nebo jiného předmětu určeného k nedovolené výrobě omamné a psychotropní látky nebo jedu, ale také přípravku obsahujícího omamnou nebo psychotropní látku. Nově bude pachatel tohoto trestného činu potrestán přísnějším trestem – odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem nebo propadnutím věci. Odnětím svobody na dvě léta až deset let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 ve větším rozsahu, spáchá-li takový čin vůči osobě mladší než osmnáct let, nebo získá-li takovým činem značný prospěch (§ 188 odst.2 tr. zákona). Odstavec 3 se vypouští.

Jedná se o ohrožovací trestný čin, který je dokonán již vyrobením nebo opatřením nebo přechováváním předmětu určeného k nedovolené výrobě omamné a psychotropní látky nebo jedu. Trestné je opatření tohoto předmětu sobě i jinému.

§ 188a Šíření toxikomanie je také novelizován v podobě vyšších trestních sazeb trestu odnětí svobody.

Jde o ohrožovací trestný čin, který je dokonán již sváděním, podporováním, podněcováním nebo šířením, přičemž zákon nevyžaduje, aby osoba či osoby, kterým je projev nebo jiné jednání pachatele určeno, jím byly skutečně ovlivněny.

Zároveň s uvedenými změnami se také novelizují Společná ustanovení (§ 195 tr. zákona), a to zákonem č. 167/1998 Sb.

Zákonem č. 112/1998 Sb. se v zákoně o přestupcích v § 30 písm. j)[2] nově zakotvuje skutková podstata přestupku, která zní stejně jako § 187a TrZ s tím, že se přestupku dopustí ten, kdo neoprávněně přechovává omamnou nebo psychotropní látku

[2] Srov. Čl. II bod 5 zákona č. 112/1998 Sb.

pro svoji potřebu v malém množství. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 15 000 Kč a zákaz činnosti do dvou let. Na tyto přestupky by se vázaly další administrativní restrikce, které jsou zakotveny v současném právním řádu České republiky.

S trestným činem šíření toxikomanie podle § 188a TrZ koresponduje nový přestupek podle § 30 odst. 1. písm. f) přestupkového zákona, kterého se dopustí ten, kdo umožňuje neoprávněné požívání omamných a psychotropních látek osobě mladší 18 let, nejde-li o trestný čin. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 5 000,– Kč a zákaz činnosti do šesti měsíců.

Je z. č. 112/1998 Sb. účinným právním prostředkem v boji s drogovým problémem?

Je třeba pozitivně hodnotit změny, které přináší novelizované ustanovení § 187 TrZ, a sice přísnější postih týkající se zejména dealerů omamných a psychtropních látek a jedů za spáchání tohoto trestného činu, přičemž horní hranice trestní sazby trestu odnětí svobody se přibližují trestům ukládaným v zemích Evropské unie, rozšíření okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby, kriminalizaci tří dalších způsobů neoprávněného nakládání s těmito látkami, a to nabízení, zprostředkování a prodej, nejen s omamnými a psychotropními látkami a jedy, ale nově i s přípravky obsahujícími tyto látky a prekursory.

V souvislosti s citovaným ustanovením by se při jeho aplikaci v praxi mohl stát problematickým výklad pojmu „nabízí". Tento zákonem užívaný pojem by mohl být chápán jako opakovaná činnost, avšak k naplnění tohoto obligatorního znaku ve smyslu § 187 TrZ postačí nabídka pouze jediná. Zákon také v uvedeném ustanovení výslovně nestanoví, jaké množství omamné nebo psychotropní látky, jedu, přípravku obsahujícího tyto látky nebo prekursoru se vyžaduje k naplnění znaku skutkové podstaty tohoto trestného činu. Z toho lze dovodit, že k trestnímu postihu postačí jakékoliv množství takové látky.

Jako odůvodněné se jeví novelizace §§ 188 a 188a TrZ v podobě vyšších trestních sazeb trestu odnětí svobody, čímž zákonodárce reaguje na závažnost a nebezpečnost těchto jednání pro společnost.

Ostrou kritiku, především ze strany terapeutů a dalších odborníků na AT problematiku a nejen jich, však vyvolalo ustanovení § 187a TrZ, které, jak již bylo řečeno, zcela nově zavádí trestní postih těch osob, které přechovávají omamné nebo psychotropní látky nebo jedy v množství větším než malém pro vlastní potřebu. Obávají se, že aplikace tohoto ustanovení v praxi bude v konečném důsledku znamenat zbytečnou kriminalizaci toxikomanů, kteří jsou nemocnými osobami, které je třeba léčit a nikoliv trestat. Právě toxikomané se stávají potencionálními pachateli trestných činů, což může vyvolat a jistě vyvolá zmenšený zájem těchto osob o pomoc lékařů nebo terapeutů z kontaktních center apod. Toxikomané tedy mj. nebudou využívat možnosti měnit si použité injekční stříkačky za sterilní, což povede ke zvýšenému užívání injekčních stříkaček nesterilních, a to bude mít za následek šíření nakažlivých chorob, zejména hepatitidy a AIDS, přičemž léčení těchto nemocí je finančně náročnější než prevence a léčba toxikomanie.

Dalším negativním doprovodným jevem tohoto přístupu k drogovému problému jistě bude zvýšení ceny omamných a psychotropních látek a jedů, jak je tomu v zemích, které přijaly obdobnou právní normu. Jestliže dojde ke zvýšení ceny drog, pak nutně musí narůstat nelegální zisky tzv. drogových kartelů, což povede ke zvýšení zájmu o zapojení se do obchodu s drogami, tedy lze očekávat větší počet pouličních dealerů, nevyjímaje mladistvé a děti. S těmito skutečnostmi bude nutně souviset i nárůst trestné činnosti páchané těmito osobami.

Závažným nedostatkem novely, s nímž se budou muset orgány činné v trestním řízení potýkat při její aplikaci v praxi, je nemožnost faktického rozlišení několika typů jednání, a to tzv. čistého dealerství (bez užívání omamných a psychotropních látek nebo jedů), dealerství spojené s užíváním těchto látek, užívání a přechovávání drog toxikomanem pro jeho vlastní potřebu bez jejich distribuce a jednáním osob, které požijí omamnou nebo psychotropní látku nebo jed jen jednou a za tímto účelem takovou látku budou přechovávat. Rozhodnout, zda stíhaná osoba je či není dealerem omamné a psychotropní látky nebo jedu bude úkolem příslušných orgánů činných v trestním řízení. Hrozí však nebezpečí, že v rámci usnadnění si práce budou tyto orgány stíhat právě toxikomany, což se jeví jako jednodušší než trestní stíhání dealerů.

Citovaná novela vyvolává celou řadu dalších sporných otázek, o kterých se podrobněji zmiňuji ve svém článku Několik poznámek ke kriminalizaci držení drog pro vlastní potřebu uveřejněném v Právních rozhledech č. 1/1999.

Závěrem

Zákon č. 112/1998 Sb., jehož návrh byl vypracován a předložen Ministerstvem vnitra ČR, upřednostňuje drogovou represi, která je představována požadavkem kriminalizace přechovávání omamných a psychotropních látek nebo jedů pro vlastní potřebu, a to v množství větším než malém.

Tento represivní přístup považuji za nejméně

efektivní, finančně nejnáročnější a největším počtem negativních doprovodných jevů zatížené řešení drogového problému.

Novela se snaží vypořádat s tímto fenomenem pouze v rovině trestněprávní a opomíjí zdravotní, sociální a ekonomické aspekty tohoto negativního společenského jevu. Zákonodárce nebere zřetel na skutečnost, že toxikomanie je nemoc a jako taková je zařazena do mezinárodního kvalifikačního seznamu nemocí, z čehož vyplývá, že toxikomané jsou nemocní lidé a opatření aplikovaná vůči nim by měla směřovat k jejich léčbě, příp. vyléčení.

SUMMARY

This article represents a topical reaction to the fact that the Law no. 112/1998 of the Collection was adopted. This law changes and completes the Law no. 140/1961 of the Collection, criminal law, with the wording of later regulations; and it changes and completes the Law no. 200/1990 of the Collection adopted by the Czech National Council concerning offences with the wording of later regulations. The article deals with interpretation of the content and sense of the particular regulations concerning the questions of drug problems based in this amendment.

The author brings up some contradictory issues that will certainly appear after the particular amended regulations will have been applied in practice. She also considers the question of whether the repressive attitude towards addicts who will thus be prosecuted for keeping drugs for their own personal use is an effective solution of this – socially dangerous – phenomenon.

Česká republika a Úmluva Rady Evropy o bioetice

Filip Křepelka

1. Mezinárodní ochrana lidských práv

Úmluva o bioetice (též Bioetická konvence), plným názvem Úmluva o ochraně lidských práv a důstojnosti člověka s ohledem na aplikaci biologie a medicíny je mezinárodní smlouva. Navazuje na mezinárodní úmluvy a proklamace o postavení člověka a občana[1]. Jde v prvé řadě o dokumenty univerzální. Univerzální ochrana lidských práv zajišťuje minimální standard nakládání v zemích, které mají různé pohledy na postavení jednotlivce. Taková ochrana je nutně minimální. Silnější je ochrana regionální, v Evropě založená na společném kulturním a civilizačním dědictví.

2. Evropská ochrana lidských práv

Integrace Evropy ve věcech lidských práv není stará. Evropské země k ní přistoupily až po druhé světové válce s přesvědčením, že trvalý mír na nejmenším světadílu není možný bez demokracie a zajištění respektu k lidským právům a svobodám. Jen takové prostředí také umožňuje společenský a hospodářský rozvoj.

Fórem integrace se stala v roce 1949 založená Rada Evropy[2] Sdružila většinu států západní, severní a jižní Evropy. Po politických změnách přistoupily i státy středo– a východoevropské. Rada Evropy posiluje spolupráci členských států na poli sociálním, administrativním, ekonomickém i kulturním. Z její působnosti jsou vyloučeny otázky míru a bezpečnosti, kde působí Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.

V rámci Rady Evropy členské státy uzavřely více než 170 národních smluv, které upravují nejrůznější humanitární, administrativní, justiční, sociální, ekonomické a kulturní záležitosti[3]. Jádrem

[1] Všeobecná deklarace práv člověka OSN z roku 1948, označená v ASPI pod číslem DE01/48, Úmluva o právech dítěte, podepsaná v New Yorku v roce 1989, pro ČR závazná od roku 1991, publikována v č. 104/1991 Sb., Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o právech hospodářských, sociálních a kulturních, oba z roku 1966. Pro ČR závazné od roku 1976, publikovány v č. 120/1976 Sb.

[2] Statut Rady Evropy z roku 1949, pro ČR závazný od roku 1993, publikován v č. 123/1995 Sb.

[3] European Treaty Series vedené Radou Evropy evidují k lednu 1999 173 smluv a dodatkových protokolů. Francouzské a an-

je Úmluva o ochraně základních práv a svobod z r.1950.[4] Ochranu jí zaručeným lidským právům poskytují orgány při Radě Evropy. Loni začal působit Evropský soud pro lidská práva, ke kterému se může obrátit kdokoli, kdo již vyčerpal všechny prostředky k ochraně svých základních práv ve státech, které jsou stranami úmluvy a dodatkových protokolů. Mechanismus ochrany práv je ve světovém měřítku ojedinělý.[5]

3. Příprava a přijetí úmluvy

Na přípravě Evropské úmluvy o bioetice se podílely Výbor ministrů i Parlamentní shromáždění Rady Evropy[6]. K vypracování byly ustaveny poradní orgány, především Zvláštní výbor pro bioetiku. Konečný text byl přijat Výborem ministrů v dubnu 1997 na konferenci ve španělském Oviedu a předložen členským státům i vybraným nečlenům: USA, Kanadě, Austrálii, Japonsku a Vatikánu[7] k přistoupení.

Během sjednávání se ukázal rozsah hodnotové soudržnosti evropských států. Evropské státy se shodují v pojetí postavení člověka a jeho svobody a hierarchii hodnot. Úmluva je průsečíkem shody. Existují ale i záležitosti, ve kterých se jednotný postoj nalézt nepodařilo. Jde především o potraty[8] a postavení nenarozeného dítěte. Shoda není také v přístupu k eutanasii a jejím formám. Právě tyto rozpory vedly k tomu, že Belgie, Německo a Polsko návrh nepodepsaly. Velkou pozornost věnovala přípravě úmluvy především německá odborná i širší veřejnost[9].

V současné probíhá ve většině přizvaných států proces ratifikace. Konvenci dosud podepsalo 24 evropských států, ratifikace byla dovršena jen ve čtyřech státech (v Řecku, Slovensku, San Marinu a Slovinsku). Zástupce České republiky podepsal konvenci v červnu 1998. Čl. 33 úmluvy stanoví počátek účinnosti složením ratifikačních listin zástupcem pátého státu.

Podle čl. 31 doplňují úmluvu protokoly, které upravují užší okruhy. Státy, které jsou stranami úmluvy, se mohou rozhodnout k jejich přijetí. Zatím byl v roce 1997 sjednán Dodatkový protokol o zákazu klonování člověka. Připravují se další, např. o nakládání s transplantáty.

4. Postavení úmluvy v českém právu

Podle Ústavy České republiky, přijaté Českou národní radou v roce 1992 v souvislosti se zánikem ČSFR, mají ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR vázána, přednost před zákonem a jsou bezprostředně použitelné[10]. Jsou jimi zmiňované univerzální a regionální smlouvy o lidských právech.

Souhlas s přijetím mezinárodní smlouvy o lidských právech vyslovuje Parlament ČR. Pro to, aby byla smlouva podřazena pod uvedený režim a získala tak nadzákonné postavení, musí být schválena třípětinovou většinou všech poslanců a všech senátorů. Současná praxe je problematická. O zatřídění smlouvy, jíž náš stát hodlá být smluvní stranou, rozhoduje sám Parlament pod vlivem předkladatele, který smlouvu dojednal. Tím je teoreticky Prezident republiky. Ten však oprávnění ke sjednávání mezinárodních smluv přenáší na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Parlamentem schválenou smlouvu hlava státu ratifikuje[11]. Teprve tento akt je projevem vůle našeho státu být smlou-

glické texty smluv jsou přístupné po internetu na adrese http://www.coe.fr. Informace k Úmluvě o bioetice jsou na stránce http://www.coe.fr/oviedo.

[4] Úmluva o ochraně základních práv a svobod byla sjednána v roce 1950 v Římě. Pro ČR vstoupila v platnost v roce 1992 a je publikována v č. 209/1991 Sb. Je jednou z mezinárodních smluv o lidských právech podle čl. 10 Ústavy ČR.

[5] Činnost Evropského soudu pro lidská práva byla modifikována 11. dodatkovým protokolem Úmluvy o ochraně základních práv a svobod z roku 1997. Byl opuštěn dvoustupňový systém ochrany lidských práv, kdy se jednotlivec mohl obracet jen na Komisi. Ta měla předkládala věc soudu podle svého uvážení. Nový Evropský soud pro lidská práva začal pracovat v roce 1998.

[6] Výbor ministrů sdružuje ministry zahraničních věcí členských států. Parlamentní shromáždění Rady Evropy sestává ze zástupců zákonodárných sborů členských států (čl. 13–21, resp. čl. 22–35 Statutu Rady Evropy).

[7] Snaha vázat vyspělé neevropské státy úmluvou o bioetice je dána především významným postavením USA a Japonska ve zdravotnictví, zdravotnickém a farmaceutickém výzkumu. Řadu zdravotnických problémů ovšem právo USA, resp. jeho členských států, řeší odlišně. Rychlé přistoupení USA se proto očekávat nedá.

[8] Státy s převládajícím katolickým náboženstvím, např. Polsko nebo Irsko usilují často o mezinárodní zakotvení práv nenarozeného dítěte. Naopak Nizozemí při přípravě úmluvy opakovaně prohlásilo, že plod subjektem práv dle této úmluvy není.

[9] Německá odborná i laická veřejnost vytýkaly návrhu úmluvy především nedostatečnou regulaci asistované reprodukce, nejasné postavení embrya a nakládání s ním. Německé právo obsahuje přísnější pravidla také pro vědecký výzkum na člověku (tzv. Norimberský kodex). Rovněž nelze opomenout německé striktní odmítání jakékoli euthanasie.

[10] článek 10 Ústavy České republiky (publikována v č. 1/1993 Sb.): „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem."

[11] Procedura přijímání mezinárodních smluv je upravena Ústavou ČR v čl. 39 odst.4, čl. 49 a čl. 63 odst.1 písm. b.

vou vázán.[12] Zda bude úmluva přijata jako smlouva o lidských právech a základních svobodách, není zatím jasné. Ani zmínka o lidských právech v titulu úmluvy nemusí být pro Parlament rozhodující.

Budoucí postavení úmluvy v českém právním řádu je významné. Bude-li mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, bude součástí právního řádu na stejné úrovni s Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod. Bude bezprostředně závazná pro orgány veřejné moci i pro soukromé osoby. Ústavní soud České republiky bude moci posoudit slučitelnost běžných zákonů, podzákonných předpisů a rozhodnutí a zásahů státních orgánů s jejími ustanoveními[13]. Neslučitelné předpisy nebo rozhodnutí zruší. V opačném případě úmluva součástí českého právního řádu nebude. Použije se jen tehdy, odkáží-li na ni jednotlivé zákony.

Právní úprava zdravotní péče je mnohoodvětvová.[14] Principy péče o zdraví jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod[15]. Jádrem je zdravotnické právo správní, jehož základem je zákon o zdraví lidu[16], a právo sociálního zabezpečení, především zákon o zdravotním pojištění[17]. Financování zdravotní péče souvisí s veřejnými rozpočty. Osobní integritu zakotvuje občanské právo [18]. Stíhání útoků na život, svobodu a zdraví zajišťuje trestní právo[19]. Pozornost zasluhují i pravidla soudního řízení občanskoprávního[20] a trestního[21], jakož i vazba a výkon trestu[22].

Široký je okruh profesionálů, kterých se může úmluva dotýkat. Vedle zdravotníků jsou to soudci, správní úředníci, policisté, učitelé, vědci a studenti. Opominout nelze ani instituce a podniky, zejména zdravotnická zařízení, školy, vědecké ústavy, zdravotní i běžné pojišťovny. Kdokoli může být pacientem. Zdravotnictví se financuje převážně z veřejných zdrojů. Hledisko daňového poplatníka tedy též nelze opomenout.

5. Vůdčí pravidla

Preambule úmluvy zmiňuje motivy uzavření. Vyjadřuje potřebu zajištění lidských práv v souvislosti se zdravotnickou péčí a výzkumem. Připomíná rychlý rozvoj lékařských a biologických technologií a nebezpečí jejich zneužití. Zdůrazňuje respekt k člověku a jeho důstojnost. Dovolává se mezinárodní spolupráce. Součástí preambule je výčet mezinárodních smluv o lidských právech, na které úmluva navazuje a jejichž základní ustanovení rozvíjí[23]. Ve vztahu k nim se uplatní jako *lex specialis*.

Obecná ustanovení čl. 1 a 2 zdůrazňují povinnost státu chránit důstojnost a rovnost lidí při zdravotní péči a výzkumu. Blaho člověka se nadřazuje nad zájem společnosti a vědy. Úvodní ustanovení představují obecné zásady pro výklad všech dalších.[24]

---

[12] Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 (pro ČR závazná od roku 1980, publikována ve sbírce pod č. 15/1988 Sb.) obsahuje pravidla uzavírání mezinárodních smluv, jejich používání, výkladu a trvání.

[13] Postavení Ústavního soudu ČR určují čl. 83–89 Ústavy ČR.

[14] Seznam předpisů v resortu zdravotnictví je publikován na serveru Ministerstva zdravotnictví ČR

[15] Dotčené články Listiny základních práv a svobod: čl. 6 – právo na život a zájem na ochraně života člověka i před narozením, čl.8 – právo na osobní svobodu a rámec pro její možná omezení, čl. 29 – právo žen, mladistvých a osob zdravotně postižených na zvýšeno ochranu zdraví při práci, čl. 31 – právo na ochranu zdraví, právo na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění v zákonném rozsahu. Obdobná základní práva jsou zakotvena také v uvedených mezinárodních úmluvách.

[16] zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (zákon o zdraví lidu) ve své struktuře odráží minulé společenské poměry. Do současné doby byl šestnáctkrát novelizován. Nový zákon se připravuje.

[17] zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotní pojištění, zákon č. 550/1991 Sb. o všeobecném zdravotním pojištění, zákon č.551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách.

[18] zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění velké novely z.č. 509/1991 Sb., § 11 – právo na ochranu života a zdraví a soukromí, § 415 a násl., zejména § 444 a násl., o odpovědnosti za škodu na zdraví.

[19] zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon určuje skutkové podstaty týkající se života a zdraví, zejména § 219 – vražda, §§ 221–224 – ublížení na zdraví, § 241 – znásilnění, § 242 – pohlavní zneužívání, § 227 – nedovolené přerušení těhotenství, § 215 – týrání svěřené osoby, § 189 – šíření nakažlivé choroby nebo § 207 – neposkytnutí pomoci.

[20] zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád určuje pravidla psychiatrické hospitalizace bez souhlasu pacienta a stanovuje pravidla pro řízení (§§ 191a–191g).

[21] zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon připouští povinné léčení pachatele.

[22] zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby a č. 59/1965 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody regulují zdravotní péči o uvězněné.

[23] Již zmíněná Všeobecná deklarace lidských práv, dále evropská Úmluva o lidských právech a svobodách, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o právech hospodářských, sociálních a kulturních a Úmluva o právech dítěte.

[24] Současná univerzální ochrana lidských práv nachází své základní vyjádření v Chartě Spojených národů. Spornou otázkou mezinárodního práva nadále zůstává postavení jednotlivce.

6. Právo na zdravotní péči

Zabezpečení přiměřené zdravotní péče bez ohledu na možnosti nemocného je zakotvené v čl. 3. Solidarita při zajišťování zdravotní péče je jedním z pilířů evropské moderní civilizace. Je zakotvena v ústavách většiny evropských států. Rovněž česká Listina základních práv a svobod stanoví právo na ochranu zdraví prostřednictvím veřejného pojištění[25]. Zvláštní péče se přiznává ženám, mladistvým a zdravotně postiženým[26]. Právo na bezplatné zdravotnictví není neomezené. Omezují je hospodářské a sociální možnosti společnosti.

V České republice je zavedeno veřejné zdravotní pojištění. Za osoby bez vlastních zdrojů hradí pojištění stát[27]. Přerozdělování zabezpečují zdravotní pojišťovny[28]. Právní předpisy stanovují okruh zákroků, medikamentů a pomůcek, které jsou z pojištění hrazeny[29].

Zabezpečení nejlepší lékařské péče a použití nejnovějších metod bude vždy narážet na omezené zdroje. Lékaři znají nové technologie, které jsou tak nákladné, že je veřejné rozpočty nedokáží uhradit[30]. Odepření nejlepší možné péče pro nedostatek prostředků se nelze vyhnout. Otázky spojené s rozhodováním, komu bude taková péče poskytnuta a tak zachráněn jeho život nebo zdraví, budou vždy palčivé. Nutná je veřejná diskuse a prostor pro vícezdrojové financování. Úmluva nevylučuje, že stát může požadovat v některých případech spoluúčast pacienta, je-li nemoc výsledkem nezdravého způsobu života a má-li pacient dostatek prostředků[31]. Zdravotní pojištění často nezabezpečí potřebnou péči a naopak plýtvá prostředky na péči, kterou si pacient dokáže hradit sám.

7. Úroveň péče

Čl. 4 úmluvy vyžaduje, aby zdravotní péči poskytovali odborníci. České právo stanovuje nároky na lékaře a na ostatní odborné pracovníky ve zdravotnictví[32]. Je třeba též připomenout harmonizaci pravidel vzdělávání a kvalifikace zdravotnických pracovníků v souvislosti s volným pohybem pracovních sil v Evropské unii. Předpisy Evropského společenství určují minimální standardy vysokoškolského, středoškolského i celoživotního vzdělávání zdravotníků[33].

Zdravotní péče se musí poskytovat na vysoké úrovni a s potřebnou pečlivostí. Orgány zdravotnické správy musejí nedbalou péči potírat[34]. Pozornost si zasluhuje rovněž odškodňování újmy na zdraví způsobené nedbalým zákrokem. Náhrady škody jsou nepřiměřené[35]. Státní sociální zabezpečení nemůže

[25] Čl. 31 Listiny základních práv a svobod (přijata jako ústavní zákon České a Slovenské federativní republiky v roce 1991, publikována pro ČR v recepčním opatření České národní rady v č. 2/1993 Sb.). Toto základní právo jednotlivce je imanentně omezeno možnostmi společnosti a jejího hospodářství. Není tedy rozhodně neomezené. Bohatší judikatura Ústavního soudu chybí. Významný je nález publikovaný v č.206/1996 Sb., který určil, že okruh nehrazené zdravotní péče musí stanovit zákon. Vedl k urychlenému přijetí zákona o veřejném zdravotním pojištění č. 48/1997 Sb., jehož součástí je rozsáhlý katalog nehrazených nebo výjimečně hrazených zákroků. Vyčerpávající seznam lze ovšem jen těžko sestavit.

[26] Čl. 29 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud ČR dosud dosah a rozsah základního práva nevymezil.

[27] Veřejné zdravotní pojištění hradí stát zejména dětem, žákům, studentům, starobním a invalidním důchodcům, nezaměstnaným nebo osobám v civilní a základní vojenské službě (§ 7 zákona č.48/1997 Sb.)

[28] Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách. Jejich postavení je zvláštní. Mohou být založeny ze soukromé iniciativy, jednají však jako orgán veřejné moci při vybírání pojistného. Postavení a počet pojišťoven je předmětem trvalé diskuse.

[29] Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

[30] Rozhodování o veřejném financování nákladných zákroků provádějí regionální orgány zdravotních pojišťoven, popř. Ministerstvo zdravotnictví. Nelze nikdy vyloučit jeho arbitrární povahu. Právní úprava by však měla být podrobnější. Stát by měl vítat a podporovat úhradu z dalších zdrojů.

[31] Regres na pacientovi, který si nemoc nebo úraz způsobí nezdravým nebo hazardním způsobem života, zákon o veřejném zdravotním pojištění zákon nezná. Použití § 441 OZ je pravděpodobně vyloučené.

[32] Na § 53 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu navazuje vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 77/1981 Sb. O zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví. S věcí souvisí zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a zákony o školství. Vzdělávání zdravotníků upravují i další předpisy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

[33] Zejména směrnice Rady č. 75/362/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení o zkouškách a dalších dokladech o odborné způsobilosti lékařů a o opatřeních k usnadnění realizace svobody podnikání a práva na volné poskytování služeb z roku 1973. Další směrnice se upravují postavení stomatologů a lékárníků.

[34] Obecnými orgány dohledu nad jakostí zdravotní péče jsou Ministerstvo zdravotnictví (zákon č. 2/1969 Sb., o ministerstvech a ostatních ústředních orgánech státní správy), okresní úřady (zákon č. 425/1990 Sb.), obecní úřady (zák. 367/1990 Sb.). Nejdůležitější je zájmová samospráva, vykonávaná Českou lékařskou komorou, Českou lékárnickou komorou a Českou stomatologickou komorou (zákon č. 220/1991 Sb.). Členství lékařů, lékárníků a stomatologů je povinné. Členové mohou být za porušení pracovních, služebních a profesních povinností z komory vyloučeni. Tím pozbudou oprávnění k výkonu povolání. Ekonomické prostředky k zajištění úrovně lékařské péče mají i zdravotní pojišťovny.

[35] Ustanovení o náhradě škody na zdraví obsahuje občanský zákoník (§§ 444 a násl.). Výši náhrady určují podzákonné předpisy

být jediným pilířem. Praxe by ovšem neměla jít do druhého extrému jako v USA. Každý lékařský zákrok je spojen s určitým rizikem. Není žádoucí, aby byli lékaři vystavení útokům právníků kdykoli, kdy se pacient domnívá, že nedostal nejlepší péči. Riziko a komplikace nelze nikdy vyloučit[36]. Rubem adekvátního odškodňování poškozených pacientů jsou však vyšší náklady na zdravotní péči[37]. Zákonodárce by měl revidovat ustanovení právních předpisů o odškodnění újmy na zdraví.

8. Souhlas se zdravotním zákrokem

Čl. 5 až 9 úmluvy zaručují svobodu každého člověka rozhodnout o zásazích do sféry své osobnosti a zdraví. Určují pravidla pro jejich výkon na osobách, které pro věk nebo pro duševní nezpůsobilost souhlas projevit nemohou. Pacient obecně může souhlas kdykoli odvolat. Čl. 26 připouští omezení této svobody, pokud jsou nezbytná k ochraně veřejné bezpečnosti a práv jiných.

Zdravotní výkony jsou terapeutické, diagnostické a preventivní. Souhlas je podle českého práva podmínkou jakékoli intervence[38]. Za osoby nezpůsobilé k právním úkonům dává souhlas jejich opatrovník[39]. Zákonnými zástupci dětí jsou obecně rodiče[40]. Souhlasu není třeba, je-li zásah nutný k záchraně života nebo zdraví dětí. Také se nevyžaduje v případech, kdy jej není možné získat (např. je-li pacient v bezvědomí). Pacient, popř. jeho zákonný zástupce má právo na všechny potřebné informace. Souhlas se předpokládá. Odmítnutí musí pacient potvrdit písemně, tzv. reversem. Právo však stěží zabezpečí ochranu před manipulací ze strany lékaře. Lékařský zákrok bez souhlasu pacienta je přípustný i k ochraně veřejného zdraví nebo bezpečnosti.[41]

České právní předpisy upravující konsensus pacienta s lékařským zákrokem nejsou s úmluvou v příkrém rozporu. Problémem jsou obecné formulace a převládající paternalistická praxe. Soudy se v problematice příliš neorientují, neboť o souhlasu nebo jeho absenci rozhodují málokdy. Neslučitelné s úmluvou je vágní ustanovení o povinné dispenzární péči nebo o preventivních akcích.[42]

Napětí se objeví mezi čl. 5 a čl. 3 úmluvy. Osoba, která zdravotnický zákrok bezdůvodně odmítá, by měla přiměřeně nést následky svého rozhodnutí spočívajícího ve zhoršení zdravotního stavu. Stát by neměl být povinen hradit veškerou péči, bylo-li ji možné dříve zajistit levněji nebo bylo-li možné nemoci předejít, kdyby pacient se zákrokem souhlasil.

9. Soukromí pacienta a informace o zdravotním stavu

Soukromí pacienta garantuje čl.10. Lze jej omezit z důvodu ochrany práv druhých a veřejné bezpečnosti. Obecné právo na soukromí je zakotveno na ústavní i na mezinárodněprávní úrovni[43]. S právem na soukromí souvisí povinnost mlčenlivosti a utajování informací o zdravotním stavu[44]. Důvěrnost informací musejí respektovat nejen zdravotníci, ale i pracovníci veřejné správy, policie nebo soudnictví[45], pracovníci zdravotních i běžných pojišťoven a jiných podniků, kteří mají k údajům o zdravotním stavu přístup[46]. Navíc mají zajistit

(nařízení vlády č. 258/1995 Sb., vyhláška č.32/1965 Sb.) Náhrady jsou nízké, zvláště srovnáme-li je s praxí odškodňování újmy na cti a pověsti podle §§ 11–13 občanského zákoníku.

[36] Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným a nedbalým lékařským zákrokem není zcela jasná. Za škodu způsobenou okolnostmi majícími původ v přístroji, nástroji, léku apod. je stanovena objektivní odpovědnost podle § 421a OZ.

[37] V USA, kde se uplatňuje široká odpovědnost lékaře nebo nemocnice za škodu způsobenou nesprávnou léčbou, představují náklady na odškodnění, resp. náklady na příslušné pojištění často více než čtvrtinu všech výdajů na zdravotnictví.

[38] § 23 zák. č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

[39] § 10, §§ 26–27 občanského zákoníku upravují postavení opatrovníka a jeho jednání za opatrovaného.

[40] § 36 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině zakotvuje společné zastupování dítěte rodiči. Je-li to potřeba, může být dítěti ustanoven opatrovník – § 37 a násl. § 23 odst. 2 a 3 zákon o péči o zdraví lidu reguluje rozhodování o léčebném a vyšetřovacím výkonu.

[41] Základní princip určuje Listina základních práv a svobod v čl. 8 odst. 6. Např. § 72 trestního zákona zmocňuje soud k uložení ochranného léčení, byl-li pachatel při spáchání činu nepříčetný a je-li nebezpečný. Obdobné možnosti připouští zák. č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

[42] § 22 zákona o péči o zdraví lidu připouští nedobrovolnou dispensární péči. Nejsou stanovena žádá bližší pravidla pro její provádění. Takovéto ustanovení je podle mého názoru v rozporu s listinou základních práv a svobod. Po změně společenských poměrů se však uvedená dispenzární péče stejně většinou neprovádí.

[43] Čl. 7 Listiny základních práv a svobod, § 11 občanského zákoníku. Ústavně zaručené základní právo by mělo být omezováno jen z důležitého veřejného zájmu. Revize všech omezení osobního soukromí by byla žádoucí.

[44] Lékařské (přesněji zdravotnické) tajemství je zakotvené v § 52 odst. 2 písm. d zákona o péči o zdraví lidu.

[45] Povinnost mlčenlivosti o osobních skutečnostech, které se pracovník veřejné moci dozví v souvislosti s výkonem své práce je zakotvena v řadě předpisů, např. v zákoně č.335/1991 Sb., o soudech a soudcích, v zák. č. 238/1991 Sb., o Policii České republiky.

[46] Obecná povinnost jakýchkoli pracovníků zakotvena v zákoníku práce (č. 65/1965 Sb., ve současném znění).

utajení dat a ochranu před zneužitím. Jasný není okruh osob, které se považují za osoby blízké a které mohou být o zdravotním stavu pacienta informováni[47].

Rovněž zde není úprava v příkrém rozporu s úmluvou. Je ovšem nedostatečná a nesystematická, správní praxe a judikatura chybí. Právo nestanovuje rozsah informací, které musí jednotlivec o svém o svém zdravotním stavu poskytnout, např. při vojenské službě, zaměstnání, sociálním zabezpečení, soukromém pojištění, studiu, trestní stíhání nebo uzavírání manželství[48].

České právo uznává oprávnění pacienta na úplnou informaci o svém zdravotním stavu[49]. Neřeší případy, kdy informování může vést ke zhoršení zdravotního stavu, jak se o tom zmiňuje výkladová zpráva k úmluvě. Zákony také nevymezují informování zvláštních skupin osob, např. dětí, mladistvých nebo duševně chorých o jejich zdravotním stavu. Žádná úprava však nedokáže reagovat na všechny případy, které život přináší. Lékaři a další zdravotničtí pracovníci budou mít vždy prostor pro zvážení. Vždy mají sledovat pacientův zájem. Právo na informace o zdravotním stavu, popř. právo informován nebýt může stát omezit z důvodů veřejné bezpečnosti nebo ochrany práv druhých podle čl. 26.

10. Lidský genom

Články 11 až 14 reagují na rychlý rozvoj genetické diagnostiky i genetické terapie. Zakazují takové zásahy, jejichž cílem je změna genomu (genetické výbavy) dalších generací. Zapovídají se výslovně veškeré formy asistované reprodukce, při kterých je možná volba pohlaví. Výjimkou je pouze zamezení vážnému dědičnému onemocnění vázanému na pohlaví.

Úmluva diskriminaci na základě genomu zakazuje. K té může docházet při přijímání do zaměstnání nebo v soukromém sociálním zabezpečení. Údaje o genomu se snaží získat pojišťovny, aby mohly vyloučit ze svých služeb osoby s rizikem určitých nemocnění. Prosazení zákazu diskriminace v tomto typu soukromoprávních vztahů je stejně obtížné jako potlačování diskriminace žen, osob určitého věku nebo romské menšiny. Česká společenská a právní praxe v těchto případech uspokojivá není. Diskriminací však není vyloučení osoby z výkonu povolání, je-li nezbytné pro ochranu jeho vlastního zdraví nebo není-li jeho výkon s určitou genetickou výbavou možný.

Genetická diagnostika se dle čl. 12 smí provádět jen v rámci péče o zdraví nebo při vědeckém výzkumu zaměřeném na zlepšení péče. Možná je též z bezpečnostních důvodů, zejména při vyšetřování trestných činů[50].

Úmluvu doplňuje stručný Dodatkový protokol o zákazu klonování člověka, sjednaný v Paříži v lednu 1998. Absolutně zakazuje asistovanou reprodukci vedoucí k vytvoření člověka s genomem jiné žijící nebo mrtvé osoby.

České zákony neobsahují zvláštní ustanovení o aspektech diagnózy a terapie lidského genomu. Existují však podzákonné normy[51], interní směrnice a etické kodexy, např. o umělé (asistované) reprodukci[52]. Obecně použitelná je zásada rovnosti[53] a obdobně se uplatní právo na soukromí.

11. Vědecký výzkum

Úmluva stanovuje v čl. 15–18 podmínky vědeckého výzkumu v oblasti biologie a medicíny. Čl.16 určuje podmínky takového výzkumu. Výzkum musí

[47] Definice „osoby blízké" je v § 116 občanského zákoníku. Jde o osoby příbuzné v linii přímé vzestupné i sestupné a o manžela. Postavení sourozenců, druha či družky je sporné. Jeden z podpůrných argumentů pro registraci homosexuálních svazků je také právo na informaci o zdravotním stavu partnera.

[48] Požadavky nemají často zákonný podklad a jejich odmítnutí by nemělo mít pro dotčeného žádné následky. Jejich vyžadování by naopak mohlo být zneužitím moci. Při stavu správního soudnictví však ochranu očekávat nelze. Česká veřejnost navíc takové zásahy do privátní sféry jako nežádoucí a zatěžující necítí. V případě zákonného zmocnění by mělo být shromažďování takových informací odůvodněno důležitým zájmem (ochranou zdraví, bezpečnosti nebo pořádku), jinak by nebylo ústavně a mezinárodněprávně konformní.

[49] není text poznámky

[50] Genetické testování osob při vyšetřování trestních činů připouští § 114 odst. 2 trestního řádu, dále § 54 odst. 2 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině je umožňuje při určení otcovství ve spojení s § 127 občanského soudního řádu o vypracování znaleckého posudku.

[51] Např. vyhláška MZ 331/1991 Sb., o osvědčení na nové způsoby prevence, diagnózy chorob a léčení lidí. Uplatní se i interní směrnice, pokyny, návody apod.

[52] Směrnice MZ č. 18/1982 Věstníku MZ o podmínkách pro umělé oplodnění. Umělé oplodnění může vyvolat právní problémy, např. je-li použit genetický materiál jedné matky k těhotenství druhé. Zákon o rodině věc implicitně řeší v § 50a.

[53] Čl. 1 Listiny základních práv a svobod by byl obecně použitelný spolu s právem na ochranu spotřebitele v případě flagrantní diskriminace osoby v soukromoprávních vztazích. Obdobně se uplatní v pracovněprávních a obdobných vztazích. U českých soudů zatím tyto problémy řešeny nebyly.

být nezbytný a nenahraditelný, nesmí znamenat pro osoby, na nichž se provádí, nepřiměřená rizika, musí být schválen nezávislou etickou komisí[54] a nesmí se provádět bez výslovného souhlasu, který může být kdykoli odvolán. Čl. 17 stanovuje podmínky a možnosti výzkumu na osobách, které jsou nezpůsobilé jej poskytnout.

Úmluva nedefinuje výzkum zasahující sféru zdraví. Není zřejmé, zda přísné podmínky podle čl. 16 platí i pro výzkumy v oblasti výživy, životního stylu nebo psychologie. Striktní aplikace uvedených omezení by mohla znemožňovat výzkum, který větší zásah do integrity člověka nepředstavuje.

České právo stanovuje možnosti ověřování nových poznatků na člověku[55]. Vyžaduje se její písemný souhlas a povolení veřejné správy. Subjekt výzkumu musí být dostatečně zpraven o povaze výzkumu a všech rizicích. Úplně se zakazují pokusy na vězních ve výkonu trestu i ve vazbě a osobách vykonávajících vojenskou, civilní nebo podobnou službu. Základní ustanovení zákona o zdraví lidu doplňují podzákonné předpisy, interní směrnice a etické kodexy.

12. Transplantace

Úmluva v čl. 18 upravuje transplantaci orgánů a tkání od žijící osoby (*ex vivo*). Podle výkladové zprávy tkání není krev.

Jediným legálním účelem transplantace je léčba příjemce. Nezbytný je výslovný souhlas dárce. Je-li to možné, použijí se přednostně orgány a tkáně mrtvého. Úmluva nestanovuje pravidla transplantace od zemřelého (*ex mortuo*) ani neřeší problém souhlasu. Neurčuje ani okruh tkání a orgánů, které lze vyjmout. Z ducha úmluvy a základních ustanovení však vyplývá, že není přípustná transplantace, která by vedla k poškození zdraví nebo ke smrti dárce. Striktní omezení darování tkáně u osob, které nemohou projevit právně uznaný souhlas podle čl. 20, se týká jen darování kostní dřeně pro léčbu leukémie. Úmluva nestanovuje právní status transplantátu. Nakládání s transplantátem, není-li možné zamýšlené využití, pokud předpokládaný příjemce mezitím zemřel, je smluvně omezeno čl. 22.[56]

Úmluva se v čl. 21 staví proti jakémukoli obchodování s transplantáty. Každá smlouva mezi dárcem, příjemcem, popř. lékařským zařízením, která by měla za předmět poskytnutí transplantátu za úplatu, musí být absolutně neplatná. Výslovný zákaz finančního prospěchu v souvislosti s transplantacemi nevylučuje úhradu přiměřených nákladů v souvisejících s odebráním transplantátu, hospitalizací dárce, jeho uchováváním, převozem a implantací.[57]

Potlačování obchodu s transplantáty by mělo být univerzální. Je třeba si uvědomit, že obchod s orgány a tkáněmi se provádí hlavně v rozvojových zemích, leckdy s požehnáním diktátorských a nedemokratických režimů. Např. úřady Čínské lidové republiky obchodují s orgány a tkáněmi popravených bez předchozího souhlasu. Příjemci jsou ovšem obyvatelé vyspělých zemí.[58]

13. Související opatření

Členské státy musejí zabezpečit právům, která vyplývají z úmluvy (čl. 23), dostatečnou ochranu.

[54] Etická komise nemocnice nebo jiného zdravotnického zařízení donedávna nebyla zřizována na základě zákona. Znalecké (odborné) komise podle § 77 a násl. zákona o péči o zdraví lidu odpovídají minulým společenských podmínkám. Etickou komisi zapojuje do procesu klinického hodnocení léčiv § 34 zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech. Zákon předpokládá pro její činnost vydání prováděcí vyhlášky. Deklarovaná nezávislost není ale zajištěna. Chybí pravidla pro výběr členů, vyloučení pracovníků zainteresovaných na výzkumu, odvolávání členů apod. Vedle zákonné regulace se uplatňuje regulace smluvní. Velké farmaceutické firmy provádějící mezinárodní klinické hodnocení léčiv ve smlouvách o testování dohled souhlas a dozor etické komise vyžadují. Tvůrce jejího jednacího řádu musí proto zohlednit i jejich požadavky. Hodnocení léčiv podléhá souhlasu Státního ústavu pro kontrolu léčiv.

[55] Pro klinické studie, které nejsou klinickým testováním léčiv, se uplatní zákon o péči o zdraví lidu. § 27b ukládá písemný a informovaný souhlas osoby, na které se studie provádí. Dosažení informovaného souhlasu může být obtížné u osob, které jen s obtížemi rozumějí charakteru zamýšlených zákroků. Osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům mohou podle českého práva být subjekty klinických studií jen se souhlasem opatrovníka. To komplikuje hodnocení řady léčebných metod (a stejně tak léčiv podle z. 79/1997 Sb.) např. u schizofreniků. Klinické studie na dětech možné jsou, souhlas vyslovuje rodič nebo opatrovník. U všech kategorií osob, které nemohou vyslovit platný souhlas, musí být zajištěna zvýšená ochrana práv a vyloučen střet zájmů.

[56] § 26 zákona o péči o zdraví lidu upravuje obecně odběr krve a odnímání tkání a orgánů. Připouští i odnětí tkáně pro vědecké účely. Odnětí tkáně či orgánů nesmí vést ke zhoršení zdravotního stavu dárce. Dárci se zajišťuje zvýšená péče. S odnětím tkáně musí dárce vyslovit souhlas. Právní status transplantátu v českém právu jasný není, hovoří se o objektu sui generis. Totéž platí pro tkáně a orgány mrtvého. V nástupnických státech Rakousko-Uherska panuje představa „mrtvé tělo patří státu". V ostatních státech má omezenou dispozici s orgány mrtvého pozůstalý.

[57] § 39 občanského zákoníku: neplatný je právní úkon odporující právním předpisům a dobrým mravům. Odlišení zakázaného prospěchu od nákladů souvisejících není snadné. Například osobě, která darovala ledvinu, se musí trvale věnovat zvýšená péče.

[58] Přijetí a prosazení univerzální mezinárodní úmluvy o zákazu obchodu s transplantáty je nereálné. Schůdnější je sebeomezení zdravotnických zařízení ve vyspělých zemí Evropy a severní Ameriky.

Musejí uskutečnit všechna organizační a institucionální opatření pro dosažení cíle. Úmluva nepředpokládá zřizování zvláštních úřadů a orgánů. Ochrana práv přísluší i nadále běžným úřadům: zdravotnické správě, správě sociálního zabezpečení, policii. Na realizaci práv se podílejí i soukromé subjekty: zdravotnická zařízení, pojišťovny. Podstatné je nezávislé soudnictví. Soudy by měly rozhodovat o nejdůležitějších právech a povinnostech založených úmluvou.

Naplnění čl. 23 nebude pro Českou republiku jednoduché. Bylo by překvapivé, kdyby naše úřady zrovna v oblasti zdravotnictví pracovaly lépe. Zvlášť obtížná je situace v soudnictví.

O odškodňování jsem již hovořil v souvislosti s maximou odbornosti zdravotní péče. Teď jen zmíním, že úmluva vyžaduje odpovídající odškodnění jakéholi lékařské intervence, která vedla k újmě na zdraví (čl. 24).[59]

Státy musejí postihovat porušování úmluvou zaručených práv. Pro méně závažná porušení připadají v úvahu tresty disciplinární (jež se dotýkají kariéry příslušného pracovníka zdravotnictví nebo jeho správy), popř. správněprávní (pokuty, odnětí licence). Revize ustanovení zdravotnických a souvisejících správních předpisů rozhodně nebude zbytečná.[60]

Některá jednání proti základním lidským právům jsou však natolik závažná, že není nepřiměřené uvažovat i trestněprávním postihu (např. obchod s transplantáty, zdravotní zásahy bez souhlasu pacienta ze zvláště zavrženíhodných pohnutek). Odborníci na trestní právo by zodpověděli, zda postačují běžné skutkové podstaty trestných činů, anebo zda je vhodné zavést nové delikty.[61]

14. Institucionální rámec úmluvy

Čl. 29 Bioetické úmluvy určuje, že Evropský soud pro lidská práva je příslušný pro interpretaci jejích jednotlivých ustanovení, a to i bez souvislosti s konkrétním vnitrostátním soudním řízením. Úmluva ustavuje permanentní Řídící výbor pro bioetiku, kterému ukládá poradenskou činnost a přiznává procedurální pravomoci (viz čl. 29 a 32).[62]

15. Závěr

Bioetická úmluva představuje výzvu pro české zdravotnictví, zdravotní správu i veřejnou moc. České zdravotní právo není v zásadním rozporu s jejími požadavky. Jednotlivé instituty zdravotnického práva jsou však vágní a obecné. Při současném stavu soudnictví nemůžeme očekávat vytvoření judikatury. Nelze se ani opírat o etické kodexy bez právní závaznosti. Průběžná a dlouhodobá revize zdravotního práva je proto žádoucí. Vítaný je zájem zákonodárce i státní správy. Žádoucí je také diskuse odborné veřejnosti i širší veřejnosti, o které se úmluva zmiňuje v čl. 28.

Článek navazuje na přednášku, pronesenou na konferenci „Konvence Rady Evropy o bioetice – právnické, lékařské, filozofické a teologické aspekty", pořádané v listopadu 1998 občanským sdružením Institut pro bioetiku v Brně ve spolupráci s katedrou mezinárodního a evropského práva na půdě a s podporou Masarykovy univerzity.

SUMMARY

The Convention concerning bioethics represents an appeal to, and an obligation for the Czech health institutions, health service administration, and public authorities. There are no principal differences between the Czech health care law and the basic duties entailed in the Convention. The particular institutes of the health care law are, however, too vague and general. Given the current justice efficiency judicature cannot be expected. It is not possible either to be based on ethical codes without any legal binding. A long-term parallel revision of health care law is therefore desirable. We have to welcome any show of interest among both legislators and government authorities. A discussion between professionals and public mentioned in art. 28 of the Convention is also desirable.

[59] zák. 40/1964 Sb., občanský zákoník, § 11 a §§ 420 a násl., čl. 6 Listiny základních práv a svobod.

[60] Lékaři podléhají disciplinární pravomoci České lékařské komory. Ta je může za porušení povinnosti pokutovat i vyloučit. Lékařská samospráva však vede často k nežádoucí oborové solidaritě. Obdobné problémy se projevují i u jiných profesních komor. Státní dozor nad komorami je nedostatečný. Jiní pracovníci zdravotnictví mohou být postiženi pracovněprávně.

[61] V úvahu připadají následující skutkové podstaty trestných činů podle trestního zákona: § 219 – vražda, §§ 221 a násl. – ublížení na zdraví, § 118 – neoprávněné podnikání a další trestné činy hospodářské.

[62] Orgánem, zajišťujícím komunikaci s Radou Evropy ve věcech úmluvy je Ministerstvo zdravotnictví ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí. Právní problémy související s předpokládanou budoucí platností úmluvy v ČR zpracovává pro vládu legislativní a právní odbor MZ a to i ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti (zák. 2/1969 Sb., o ministerstvech a ostatních ústředních orgánech státní správy). Do odborné diskuse na úrovni ministerstva se zapojili vědci a pedagogové z Univerzity Karlovy i ze zdravotnických pracovišť. Ministerstvo zdravotnictví uspořádalo v listopadu 1998 k úmluvě seminář.

OHLASY, POLEMIKA

Ještě o didaktice českého občanského práva a o něčem navíc

Ivo Telec

V prvním čísle tohoto časopisu z roku 1998 byl vydán můj článek *O didaktice českého občanského práva.* Ohlas na něj pro stejný časopis napsal *Jan Hurdík,* docent občanského práva Masarykovy univerzity v Brně, můj fakultní a katedrový kolega. Hurdíkův příspěvek byl vydán v posledním, čtvrtém, čísle loňského ročníku. Po krátkém váhání jsem se odhodlal ještě jednou se vrátit k otázce, která byla tématem obou otištěných příspěvků. Ne snad proto, že bychom s kolegou Hurdíkem o věci přátelsky a neformálně nehovořili, ale proto, že se jedná o záležitost, kterou považuji za hodnou veřejné diskuse.

Na tomto místě nebudu opakovat své myšlenky ani myšlenky mého kolegy, jak již byly obojí zveřejněny. Čtenář se může s nimi snadno seznámit nebo si je oživit. Domnívám se, že oba naše názory nejsou až natolik protichůdné. Je sice pravdou, že oba akcentujeme některé odlišné pohledy a významy, nicméně bylo by asi napováženou, kdyby pohledy dvou lidí musely být nutně a vždy a na vše stejné. Myslím, že jedno máme oba shodné. A to je, že v případě otázky vysokoškolské výuky českého občanského práva, jeho didaktiky, se jedná v neposlední řadě o **otázku organizace výuky**.

Oba společně spatřujeme možné východisko v předmětu *Úvod do soukromého práva* či *Občanské právo I* apod. Budoucí úvahy je proto zapotřebí nasměrovat právě na otázku obsahové náplně tohoto předmětu, o jehož zavedení do výuky se na brněnské právnické fakultě zasloužil právě docent Jan Hurdík, který je též iniciátorem vydání a hlavním spoluautorem učebního textu *Úvod do soukromého práva* (Brno 1997). Domnívám se, a myslím, že i v tom máme oba shodný názor, že obsah tohoto předmětu, který se ještě vyvíjí a asi po nějakou dobu vyvíjet bude, je možno a nutno chápat vskutku „soukromoprávně"; totiž mezioborově v rámci celého odvětví práva soukromého. Jedině tak lze přispět k překonání nevhodného „katedrového resortismu", který teoreticky systémově pramení v době socialistických oddělených kodifikací z první poloviny 60. let, k nímž se, poněkud mechanicky a politicky, kdysi přiklonila převážná část naší právní vědy. Domněnky o tom, že toto pojetí je již dnes zcela překonáno, jsou poněkud liché. V mnoha směrech tak tomu, žel, dosud není. Připomeňme si například otázku teorie samostatného práva pracovního. Neztotožňujme ji ovšem s legislativně technickou aktuální otázkou jednoho či více soukromoprávních zákoníků. Toto dosavadní pojetí pracovního práva, zejména tohoto práva individuálního, lze podle mého názoru překonat přijetím radikálně odlišné **celostní soukromoprávní doktríny**, kterou lze poměrně jednoduše vědecky odůvodnit, aniž by snad kterékoli straně pracovněprávního vztahu vznikala újma v důsledku této koncepční změny. V dílčí věci, kterou nelze přeceňovat, srov. § 248 odst. 4 zák. práce, který odkazuje na občanský zákoník. Tyto otázky samozřejmě platí i pro výuku soukromého práva. Výukovou výjimkou je již řadu let soukromoprávně celostní bloková (souborná) zkouška, vykonávaná studentem na konci soukromoprávního bloku studia; jak je alespoň tato zkouška prováděna na brněnské právnické fakultě v magisterském studijním programu oboru práva.

Shrnutě řečeno, jedná se o teoretické a vzdělávací zasazení **občanského práva** do soukromoprávních studií jako jejich hlavy a koruny a kolegiální provedení tohoto zasazení po stránce organizační a institucionální. A to i přes pozorovatelné dílčí odstředivé tendence práva pracovního a někdy dokonce i práva obchodního. Existence některých vztahů a prvků veřejnoprávních na tom nic nemění. Tyto prvky se objevují v řadě právních úprav, včetně práva obchodního, některých práv tvůrčích apod. Základní povahové pojetí soukromoprávní totiž jen doplňují o aspekty veřejného zájmu.

Jinou otázkou je **význam právní dogmatiky** jako takové ve vysokoškolské výuce práva. I zde se mi tato otázka jeví jako otázka do značné míry organizační. Opětovně si dovolím apelovat na potřebu právní dogmatiky občanského práva, jak jsem o ní hovořil ve svém článku. Nicméně považuji za nutné připojit to, co jsem možná nedostatečně zdůraznil. Právní dogmatika vede metodami sobě vlastními ke zvládnutí „právnického řemesla", díky němuž může absolvent práva poskytnout **právní jistotu** svým

klientům, stranám aj. To určitě není málo. Samo to však nestačí. Domnívám se však, že nejde jen o širší založení výuky v teorii občanského práva, ale i o její pevné zakotvení v jasné **praktické filozofii práva**.

V tomto okamžiku již ale vybočuji z tématu. Již se nejedná o to, co má být náplní výuky českého občanského práva, její prioritou, ale o to, co má být náplní filozofie práva a jaké má být její místo ve vysokoškolské výuce práva. Na toto její místo je podle mého názoru zapotřebí nahlížet nejen pohledem ostatních disciplín teoretických, historických apod., ale též pohledem **disciplín pozitivně právních**. Hovoří-li platné české právo například o **svědomí soudce**, o **svědomí poslance a senátora**, a to zcela správně **vedle** pojmu vědomí, či hovoří-li o **spravedlnosti** etc., nezbývá než sáhnout k pohledu filozofickému, psychologickému apod. Ne však jen formou popisu různorodých cizích myšlenek a jejich utříděné historie. K tomu nám pomocně a svým dílem slouží kupříkladu dějepis právních a politických učení. Nebojme se přímo hovořit a opětovně učit kupříkladu o **metafyzice práva**. Jsou-li Dobro a Spravedlnost transcendentáliemi, pramenícími mimo jakýkoli imanentní řád, což jsou, nezbude nám také nic jiného než **svobodně** otevřít metafyziku práva. Klíčem k ní může být pojem **právního citu** (citu pro dobro a spravedlnost).

Tyto a podobné další otázky zdaleka nejsou jen odtržitými otázkami spekulativními. Pokud by měly být pouhou spekulací, byť v dobrém, totiž filozofickém, smyslu tohoto slova, byl by dílem spekulací i soudcův výklad zákona podle „nejlepšího vědomí a svědomí", k němuž je soudce ze zákona povinen. Pojetí svědomí pouze jako onoho „vnitřního hlasu" v nás je vědecky neuspokojivé. V tomto kontextu se mi jeví **souznění mezi právní dogmatikou a právní metafyzikou** jako nejen vhodný a možný, ale jako vědecky nezbytný dílčí přínos k poznání harmonie práva, jeho Krásna, a k jeho dobrému uplatnění v právní praxi.

V tomto příspěvku jsem krátce navázal na své některé myšlenky, které byly již dříve publikovány v tomto časopisu, stejně jako na některé myšlenky mého kolegy a dílem oponenta. Patří k úkolům vysokoškolského učitele se těmito věcmi zaobírat a vést o nich rozpravu. Nepochybně ještě nastane vhodná příležitost, jak se k nim vrátit a dále je rozvíjet. Zejména je však zapotřebí je uvádět do vzdělávací praxe, což se již netýká jen nás, diskutujících.

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Darovací smlouva a problematika povahy vrácení daru

Zdeněk Kapitán

1. VYMEZENÍ

Účelem tohoto příspěvku má být na následujících stranách poukázat v prvé řadě na vývoj institutu ve světle historickém, pokus zobecnit definiční znaky darování, které se pak následně stanou základem pro výklad o vrácení daru a o problémech s tím souvisících. Jsem si vědom toho, že tento příspěvek nemůže být fórem reflexí většího počtu úvah nad tématem, proto budou zmíněny především problémy spočívající v interpretaci dikce § 630 občanského zákoníku v oblasti pojetí pojmu dobré mravy a v oblasti způsobu, jakým se lze vrácení daru domáhat.

2. DAR – POJEM, HISTORICKÝ VÝVOJ

2.1 Právo římské

Klasické římské právo znalo sice institut daru, resp. darování, nicméně jeho původní chápaní se od dnešního velmi lišilo. Darování bylo samotnou kauzou převodu, nikoliv kontraktem. Nejčastějším způsobem, kterým se uskutečňovalo, byla stipulace, tedy formální verbální obligace. Pomocí něj se pak derivativně nabývalo vlastnictví – stipulací nebo mancipací (podle povahy věci). Klasické římské právo se však k institutu stavělo velmi negativně, neboť s ním pojmově bylo spojeno úplatkářství. Rovněž tak cca do 3. století před n. l. byla omezena ve své

výši hodnota daru. darování mezi manžely bylo na počátku zmíněného období zcela vyloučeno, později velmi silně omezeno.

Změnu náhledu pak přineslo až poklasické právo římské. Teprve však justiniánské právo vneslo do institutu pojmové znaky, které v něm lze shledávat i dnes a jimž se budeme následně věnovat.

Základem darování se stala především lukrativnost (bezúplatnost plnění), dále animus donandi (ve formě dvoustranného právního úkonu) a konečně mravná pohnutka (např. vděčnost) – v žádném případě však nesmělo jít o pohnutku právní.

Darování pro případ smrti – donatio mortis causa – bylo v poklasickém právu římském vykládáno zásadně jinak než dnes. Konkrétně instituovalo římské právo dva základní okruhy takovýchto smluv:

a) darování v myšlenkách na smrt – vlastnictví obdarovaný nabývá okamžitě, zemře-li však obdarovaný dříve než dárce, pak má dárce proti jeho právním nástupcům condictio na vrácení předmětu daru.

b) v nebezpečí smrti – k nabytí vlastnického práva mohlo dojít ihned uzavřením smlouvy, přežil-li však dárce obdarovaného, mohl dárce věc kondikovat (detto). K nabytí vlastnického práva mohlo však dojít (podle konkrétních okolností) až smrtí dárcovou, pak darovací smlouva obsahovala pro nabytí vlastnictví suspenzivní podmínku smrti dárce.

2.2 Vývoj do kodifikace v ABGB

Přestože existují v oboru právních dějin prameny k tomuto tématu domnívám se, že tento článek neposkytuje dostatečný prostor pro rozvíjení takovéhoto rozboru, zejména pro odlišnost úprav způsobenou právním partikularismem v tomto období.

Podobně je zřejmě zbytečné rozebírat tereziánskou kodifikaci a pozdější kodifikační snahy josefinské, tím spíše pro jejich vztah k ABGB.

2.3 Císařský patent č. 946/1811 ř. z., Obecný zákoník občanský a jeho úprava darovací smlouvy

V tomto pramenu je stěžejní úprava institutu obsažena v §§ 938–956 Obecného Zákoníku občanského (dále jen „ozo"). Pro následující výklady je však třeba zohlednit i ustanovení jiná, zejména §§ 1218 an., 1247, 1270 a 1381 ozo.

Zabývali-li bychom se podrobně zmíněnou úpravou, dospěli bychom k názoru, že z legální definice pojmu a nároků na formu smlouvy lze dovodit pojmovou úpravu, kterou shledáváme i v právu dnes platném a účinném, viz proto dále kapitolu 2.6. Pro zajímavost, která dokazuje, jak se mění právní pohled na věc v čase, je možné snad uvést, že komentář Rouček – Sedláček k § 938 klade důraz na řádné odlišování daru a liberality, která je považována za dobrovolnou společenskou úsluhu, za níž není očekávána úplata a jejíž nesplnění je přestupkem společenským bez možnosti vymahatelnosti plnění, neboť nejde o obligaci.

Oproti právu římskému se v ozo objevuje i institut daru mezi manželi (§ 1246), který institutu propůjčuje stejný režim jako darování „obecnému".

Zvláštním institutem je pak jitřní dar (§ 1232 ozo). V době vzniku ČSR však toto ustanovení bylo v podstatě obsolentní, neboť tento institut prakticky nebyl pro svůj nádech využíván[1].

Donatio mortis causa řeší ozo především v § 603, kdy odkazuje na úpravu darování za účelem konkrétního určení povahy takovéhoto jednání. Aplikací § 956 ozo dospějeme velmi snadno k závěru, že dar pro případ smrti má:

a) povahu **daru**, pokud součástí právního úkonu splňujícího formální náležitosti darovací smlouvy je projev vůle, kterým se dárce výslovně zříká práva na odvolání daru, obdarovaný o tom obdrží listinu a takovýto dar přijme[2].

b) povahu **odkazu**, a to i pokud splňuje formálně náležitosti právního úkonu darování, avšak doba plnění má nastat až po smrti dárcově.

Odkaz (legata) je definován v § 535 ozo[3]. Jde o zůstavitelovu **jednotlivou** věc nebo soubor určitých věcí nebo práv určitého druhu, a to i v případě, že jde o věc (věci, práva), která svou hodnotou převyšuje hodnotu největšího dědického podílu[4]. Dědickým právem = dědictvím (ve vztahu k jedné určité osobě) se rozumí výlučné právo ujmout se držby

[1] Jitřní dar – dar manžela činěný na zítří po svatbě. Rozšířen mezi Franky, od XIII. století nabývá charakteru uznání panenskosti manželčiny. Ottův slovník naučný. Praha 1893. Svazek VII., str. 40.

[2] Pro započtení takového daru viz však též §§ 784–795 ozo.

[3] V kapitole 2.1 není věnován institutu prostor, neboť jeho logická vazba na darování nemá takový význam jako v případě vazby tvořené § 535 ozo.

[4] S ohledem na to, že může dojít i ke shodnosti subjektu dědice a legatáře, viz též ustanovení o započtení odkazu na povinný díl v § 787 ozo.

celé pozůstalosti nebo jejího dílu určeného **poměrem k celku** (§ 532 ozo).

Problematika vrácení daru je řešena v kapitole 3.2.

2.4 Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník a jeho úprava darovací smlouvy

Občanský zákoník z roku 1950 – střední kodex (dále jen „soz") je proti úpravě ozo podstatně skromnější. Vlastní úpravu obligace upravují § 383–386 soz. Úprava institutu – definice, pojmové znaky, podmíněná kvalifikovaná forma – je interpretačně shodná s úpravami pozdějšími, proto odkazuji v dalším na kapitolu 2.6.

Darování pro případ smrti soz zakazuje kogentně v § 385. Výše zmíněný § 956 ozo nenašel následně v právu svůj obraz, tím spíše že soz je v oblasti dědického práva stavěn jinak nežli ozo. Smyslem zákazu takovéhoto darování je zachování neomezenosti pořizovací svobody zůstavitele (dárce)[5]. Bylo-li by darování s plněním po dárcově smrti umožněno, měli by takoví obdarovaní možnost ovlivňovat dárcovu vůli a různou (byť latentní) formou nátlaku by jej mohli donutit k tomu, aby provedl bezúplatný převod vlastnického práva, který by jinak v rámci testamentu neprovedl. Právo proto preventivně stanoví zákaz takového darování, které je základem pro absolutní zneplatnění z důvodu jednání contra legem.

K problematice vrácení daru viz kapitolu 3.2.

2.5 Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník a jeho úprava darovací smlouvy

Občanský zákoník před novelou zákonem č. 509/1991 Sb. s účinností od 1. 1. 1992 (dále jen „oz před novelou") obsahoval úpravu darování v §§ 407–409. Dnešní úprava v občanském zákoníku (dále jen „oz") je obsažena v §§ 628–630. Cílem následujícího výkladu je poukázat na určité odlišnosti a specifika, jež se mají stát cílem pro pozdější rozbor a výklad § 409 oz před novelou (resp. § 630 oz), neboť právě současně platná a účinná úprava je pro cíl této práce výchozím tématem a využití úprav historických má sloužit k poukazu na problematický výklad, který praxe ne dostatečně argumentačně podporuje.

2.5.1 Ustanovení shodná v obou úpravách

a) znění § 407 odst. 2 oz před novelou odpovídá dikci § 628 odst. 2 oz – obligatorní písemná forma pro uvedené typy darování. Úprava soz nestanovila písemnou formu pro darování nemovitosti přímo, nicméně s ohledem na ustanovení § 40 soz byla samozřejmá.

b) ustanovení § 407 odst. 3 odpovídá svým zněním ustanovení § 628 odst. 3 oz – darování pro případ smrti – důvody osvětleny sub 2.4. Na tomto místě je však třeba upozornit na to, že určité problémy s darováním účinným za života dárce mohou po jeho smrti nastat, a to v případě započtení daru, který není „obvyklým darováním"[6].

c) dikce § 408 oz před novelou je shodná se zněním § 629 oz – možnost obdarovaného pro vady věci, na které dárce neupozornil, dar vrátit.

2.5.2 Ustanovení rozdílná v obou úpravách

a) ustanovení § 407 odst. 1 oz před novelou a ustanovení § 628 odst. 1 oz obsahují vymezení pojmu darovací smlouvy. Oz před novelou však pouze stanovil podmínku vzniku smlouvy – tj. přijetí daru obdarovaným, ostatní znaky bylo nutno dovodit z ustanovení obecné části zákona. Úprava po novele je v tomto směru poněkud kazuističtější. Navíc za dar považuje také slib daru a jeho přijetí, což je v podstatě novum. Prvorepubliková judikatura dovozovala, že i slib daru a jeho přijetí může být darem. Právo pak v současnosti toto pojetí zakotvuje.

b) dikce § 409 oz před novelou a § 630 oz je shodná – nahrazen byl pouze pojem „pravidla socialistického soužití" klasickým pojmem „dobré mravy". Interpretace a aplikace tohoto ustanovení obecně bude následně předmětem a těžištěm této práce.

2.6 Obecná definice darování

Ve výše uvedeném textu bylo dosud jen poukazováno na zobecnění které je vysledovatelné a po-

[5] Viz k tomu: Knap, V. a kol.: Občanské právo. Praha 1952. Str. 81.

[6] Viz k tomu § 484 oz. Je třeba však poukázat na problémy s definicí obvyklého darování. K tomu srov. např. Jehlička, O. – Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Praha 1997. Str. 402–403. Zde se autor domnívá, že jde například o dary k narozeninám, svátkům, vánocům. Je však možno se domnívat – s ohledem na povahu věci – že takto vymezené pojetí může být i širší.

jmově stejné v historii existence právního institutu darování.

Darování je tedy:

1. Obligační vztah
2. založený smlouvou, která má povahu
3. dvoustranného adresovaného právního úkonu (vážného, určitého a srozumitelného), jehož smyslem je
4. bezúplatný a
5. dobrovolný
6. převod (vlastnického) práva z
7. dárce na
8. obdarovaného, na jehož straně vzniká
9. jednostranný majetkový prospěch.

3. VRÁCENÍ DARU

3.1 Dobré mravy

V literatuře, která bude posléze citována v závěru této práce, se vyskytují mnohé příspěvky k definici pojmu dobré mravy. Není účelem rozebírat tyto počiny. Jen ve stručnosti tedy – za dobré mravy lze považovat společensky uznávané mínění, které ve vzájemných mezilidských vztazích mezi lidmi určuje obsah jejich jednání tak, aby bylo v souladu se zásadami demokratické společnosti[7]. Ano, bezesporu jde o definici, kterou je třeba učinit, nicméně pro oblast reálných společenských vztahů je naprosto nedostačující. Jistě, je možno se ztotožnit s názory teoretiků práva, že zde je dán prostor pro úvahu soudu a dobré mravy definovatelné jednotlivě jako typ zvyku jsou zde pramenem práva. Proti tomu jistě nelze nic namítat. Ale s ohledem na velké odlišnosti soudní aplikace práva tak příliš extenzivní výklad pojmu dobré mravy neskýtá právní jistotu – a různost výkladu je škodlivá, protože jsou-li dobré mravy fenoménem místně a časově podmíněným, není dost dobře možné, aby určité jednání **za okolností objektivně srovnatelných** bylo jedenkráte hrubým porušením dobrých mravů a podruhé nikoliv. Nebylo by účelem zde hluboce problém rozebírat, šlo by spíše o úvahu spadající do prostoru práva procesního a do teorie práva[8].

Ve vztahu k ustanovení § 630 oz je však třeba poukázat na to, že pojem dobré mravy není legálně definován a vůbec již není legálně definován pojem porušení dobrých mravů, natož pak hrubé porušení dobrých mravů. Kde se nalézá hranice mezi porušením a hrubým porušením?

S výhradou – a vědomím jisté míry nepřesnosti a nepřiměřenosti – lze snad poukázat pro konkrétnější vymezení pojmu hrubého porušení dobrých mravů na ustanovení §§ 469 a 469a oz. Vždy s ohledem na konkrétní podmínky lze mít za to, že hrubým porušením dobrých mravů může být zejména úmyslný trestný čin (což podporuje i výklad prezentovaný sub 3.2), neposkytnutí potřebné pomoci ve stáří, nebo v jiných závažných případech. Nemusí jít však o konkrétní skutkové podstaty – dikce 630 tomu v žádném případě nenapovídá. Pro podporu názoru vysloveného výše (tj. analogické použití §§ 469 a 469a oz) je snad možno poukázat na vztah ustanovení § 386 soz a § 522 odst. 1 soz. Oba totiž hovoří o úmyslném trestném činu proti jistému subjektu, jeho manželu, dětem nebo rodičům: Oním subjektem je v jednom případě dárce, ve druhém pak zůstavitel. Následkem takového trestného činu je pak poprvé právo na zrušení darovací smlouvy, ve druhém případě dědická nezpůsobilost[9].

Je rovněž třeba poznamenat, že porušení dobrých mravů není možno dost dobře chápat jako porušení smluvní povinnosti vyplývající z darovací smlouvy[10]. Jednak to nevyplývá ze zákonné úpravy darovací smlouvy, jednak by se jednalo o ustanovení obsolentní, poněvadž chování podle práva (s ohledem na ustanovení § 3 odst. 1 oz) nemůže být speciální smluvní povinností, neboť je obecnou povinností vyplývající z charakteru soukromoprávního vztahu.

Hrubé porušení dobrých mravů je **zvláštní skutkovou podstatou**, která legitimuje právem konkrétně specifikovaný subjekt (dárce), aby se na jiném právem konkrétně určeném subjektu (obdarovaném) domáhal v právem konkrétně určeném právním vztahu (vztah plynoucí z darovací smlouvy) určité konkrétní činnosti, která je specifikována jako vrácení daru.

Pouze ve stručnosti bych si však také dovolil nadnést, že situace při posuzování stavu porušení dobrých mravů není nikterak jednoduchá. V obecném povědomí (a v souladu s definicí dobrých mravů výše uvedenou) jsou dobré mravy chápany velmi široce a jejich porušení tak pro mnohé může znamenat poměrně nezávažný přečin. Soudní praxe však v pojmu **hrubé** porušení dobrých mravů často spat-

[7] Jehlička, O. – Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Praha 1997. Str. 133.

[8] Viz k tomu zajímavě např.: Kubeš V.: Smlouvy proti dobrým mravům. Praha – Brno 1933. Zejm. str. 3–21 a 98–186.

[9] Pozn.: Ustanovení § 522 odst. 1 soz i jednání proti poslední vůli zůstavitele považuje za skutkovou podstatu vedoucí k dědické nezpůsobilosti

[10] Tento postřeh patří mému příteli Jiřímu Lifkovi, se kterým naprosto souhlasím.

řuje velmi vysokou intenzitu porušení a lze říci, že některé skutky, s nimiž se soudní praxe potýká, někdy hraničí se skutkovými podstatami úmyslných trestných činů, nicméně neposuzuje je jako hrubé porušení dobrých mravů[11]. Navíc pouhý subjektivní dojem hrubého porušení nepostačuje, důkazní situace subjektu, jehož se porušení týká, není tudíž nikterak jednoduchá (neexistuje žádný, judikaturou postupně vytvořený, „katalog" obecně uznávaných skutkových podstat hrubého porušení dobrých mravů.

3.2 Historické důvody odvolání daru dárcem

3.2.1 Obecný zákoník občanský

Ozo zakotvil obecně zásadu neodvolatelnosti daru a stanovil následně výjimky, pro které bylo možno dar **odvolat**. Těmito výjimkami byly:

1. *nouze, do které se dárce dostal* – tato nouze byla definována jako stav, kdy se dárci nedostává nutné výživy. Nebyl však vracen dar jako celek, oprávněný měl pouze právo na zákonné úroky z darované hodnoty. Dar však byl přesto neodvolatelný, byl-li i obdarovaný ve stejné nouzi. Tento důvod v pozdějším právu nenachází obdoby, je tedy možno se domnívat, že jeho hlubší rozbor pro naše účely není potřebný.
2. *nevděk obdarovaného vůči dárci* – § 948 ozo obsahoval legální definici pojmu hrubý nevděk – bylo jím ublížení na těle, cti, svobodě nebo na jmění, a to v takové míře, že by bylo možno se žalobou na návrh nebo ex offitio domáhat soudního řízení podle trestního zákona. Lze tedy říci, že šlo o **skutkové podstaty úmyslných trestných činů**, které byly definovány postupně v §§ 152, 209, 93 a 83 zákona č. 117/1852 ř.z., trestní zákon o zločinech, přečinech a přestupcích (ve znění účinném do 31. 7. 1950). Právo odvolání daru zákon výslovně neupíná na osobu dárce, nicméně z povahy věci je zřejmě dovoditelná.

   § 949 ozo zakotvil zásadu, že obdarovaný, jenž naplnil některou skutkovou podstatu uvedenou v § 948 ozo se stává nepoctivým držitelem věci a dále že tím vzniká dědicům neprominuvšího dárce aktivní legitimace **na odvolání daru žalobou.**
3. *pro zkrácení povinné výživy* – dle dikce ustanovení § 950 ozo nelze právo oprávněného požadovat výživné zkrátit tím, že povinný obdaruje třetí osobu. Oprávněný pak na obdarovaném může žádat doplnění toho, co dárce (povinný) nemůže poskytnout. V dnešním právu lze takovouto situaci řešit jiným způsobem – např. odporovatelnost, snad i námitka neplatnosti právního úkonu pro jednání contra bonos mores, případně in fraudem legis.
4. *pro zkrácení povinného dílu* – § 951 ve znění III. dílčí novely ozo stanovil, že v případě, kdy po stanovení povinných dědických podílů a po připočtení daru nestačí pozůstalost k úhradě povinného dílu, je nepominutelný dědic na obdarovaném oprávněn požadovat vydání daru ke krytí takto vzniklého schodku. Pokud by takto povinný měl sám nárok na povinný díl, odpovídá ostatním nepominutelným dědicům pouze nad výši, kterou jeho dar převyšuje hodnotu povinného dílu. Pokud pak dárce věc již nemá, odpovídá, jen pokud se její držby zbavil nepoctivým způsobem. Podobné ustanovení nemá v dnešním právu obdobu, neboť dnešní dědické právo na situaci, za jistých podmínek podobnou, reaguje ustanovením o započtení, kdy darování povahy ne obvyklé při dědění ze zákona započítává vždy a při dědění ze závěti, pokud k tomu dal zůstavitel příkaz anebo pokud by byl nepominutelný dědic neodůvodněně zvýhodněn. Není tedy dána možnost odvolání daru, pouze faktické snížení dědického podílu tak, že u „neobvyklým způsobem" obdarovaného se dědický podíl sníží o hodnotu daru a takto získaná hodnota pak je – nepřesně vyjádřeno – rozdělena mezi ostatní dědice.
5. *pro zkrácení věřitelů* – § 953 ozo – toto odvolání bylo možné do roku 1884, a to za podmínek tam stanovených. Zkrácení věřitelů se stalo také skutkovou podstatou trestného činu (ve smyslu zmíněného trestního zákona z roku 1852) – cesta ke získání hodnoty takového daru tím nabyla zcela jiného charakteru odlišného od vrácení daru.
6. *pro děti později narozené* – § 954 ozo stanoví, že pokud se narodí bezdětnému dárci po uzavření smlouvy potomek, který se dostane do nouze, pak má vůči obdarovanému a jeho potomkům právo na zákonné úroky ve smyslu § 947 ozo (viz sub 1)).

Pokud uzavřeme výše uvedené poznámky, je možno říci, že skutečným odvoláním daru v užším smyslu je pouze případ uvedený pod číslem 2, neboť

[11] Např. zásah do majetku, kterému chybí některý z pojmových znaků krádeže vymezených v § 247 trestního zákona. K tomu viz kupříkladu příspěvek ze Soudních rozhledů uvedený v seznamu citované literatury.

všechny ostatní nezakládají právní nárok na zpětné získání hodnoty celého daru (s výhradou k případu u čísla 4). Hrubý nevděk je důvodem pro odvolání daru jen v případě, že se ho obdarovaný dopustil přímo vůči svému dárci[12].

3.2.2 Střední občanský zákoník

Důvodem pro zrušení darovací smlouvy podle soz byl úmyslný trestný čin proti dárci, jeho manželovi, dětem nebo rodičům (§ 386 soz).

Oproti ozo (s ohledem na závěr učiněný in fine 3.2.1) je rozšířeno spektrum skutkových podstat na všechny úmyslné trestné činy, rovněž je širší okruh vymezených osob, na níž se může vztahovat výsledek trestného činu.

3.2.3 Občanský zákoník

Občanský zákoník ve znění před novelou i po ní je téměř shodně definován. Možnost domáhaní se vrácení daru je vázána na hrubé porušení dobrých mravů (pravidel socialistického soužití).

Aby bylo možno vrácení daru požadovat, je rovněž kvalifikován okruh osob, na něž se hrubé porušení mravů má vztahovat. Tímto okruhem je dárcova rodina – vyskytují se však v praxi problémy, jak definovat okruh členů rodiny, neboť zákon o rodině v současném znění neobsahuje legální definici tohoto pojmu. Podpůrně lze použít ustanovení §§ 18–20 zákona o rodině, z nichž lze rodinu kvalifikovat jako manžele a jejich děti. Logicky pak lze dovodit, že každá z těchto osob náleží i do rodiny jiné, neboť existují vztahy mezi sourozenci a vztahy s osobami přímo příbuznými. Některé názory tvrdí, že ve výjimečných případech lze za člena rodiny považovat i další osoby v poměru podobném. S tímto názorem však je možno polemizovat, neboť je sporné, zda zákonodárce skutečně chtěl rozšířit okruh osob tímto způsobem. Na druhou stranu je však naprosto logická otázka, jak posuzovat vztah ke druhovi, k němuž citová vazba může mít stejnou hodnotu jako k manželu, nesplňuje však znak formálnosti daný uzavřením sňatku. Je však zcela zřejmé, že v žádném případě nemůže jít o osoby vymezené jako blízké ve smyslu § 116 oz.

3.2.4 Tendence vývoje

Obecně lze říci, že důvod, pro který bylo možno dar odvolat (ve smyslu vrácení věci jako takové) se postupně rozšiřoval – postupně od vymezeného okruhu úmyslných trestných činů na všechny úmyslné trestné činy proti určenému okruhu osob. Poslední kodifikace pak toto rozšíření stanovila až mírou hrubého porušení dobrých mravů. Fakticky tak byla ztížena praktická a snadná možnost kvalifikace příslušné skutkové podstaty, na druhou stranu je však třeba říct, že je poskytnuta možnost požadovat vrácení i pro skutek, který může způsobit újmu daleko citelnější než například úmyslný trestný čin malé společenské nebezpečnosti.

Podobně je tomu i u okruhu osob, na něž se má skutková podstata zakládající nárok na vrácení daru vztahovat. Původně touto osobou byl jen samotný dárce, postupně rodina. Je však možno polemizovat o tom, zda normotvůrce měl v úmyslu rozšířit tento okruh až tak, jak je to uvedeno v části 3.2.3. Není zřejmě možné se domnívat, že zásadu „skutkové podstaty pro odvolání daru" lze generalizovat jako rozšiřující se bez výhrady. Domnívám se proto, že okruh rodina je užší, než dovozuje praxe.

3.3 Jednostranný zánik v závazkových právních vztazích

Jednostranným úkonem, který vede k zániku závazku je buď:

- **Výpověď** ve smyslu § 582 odst. 1 oz. Ta však v případě darovací smlouvy nemůže připadat v úvahu, neboť pojmově nesplňuje podmínky tam uvedené.
- **Odstoupení**, či dnes normotvůrcem synonymně opět znovu používaný přesnější pojem zrušení smlouvy (historicky byl ve vztahu k darovací smlouvě používán pojem odvolání daru), které se stane nyní předmětem našeho výkladu.

3.4 Další cesty vedoucí k zániku závazku

3.4.1 Obecný základ

V závazkových právních vztazích občanský zákoník pro případ nesplnění určité povinnosti vyplývající ze zákona nebo ze závazku samotného zakotvuje obecně dvě varianty vývoje:

I. právo odstoupit od smlouvy (zrušit smlouvu)

Zde jde o režim § 48 oz, smlouva se ruší ex tunc (nevyloučí-li zákon nebo dohoda účastníků takové účinky). Příslušné zákonné ustanovení však musí možnost aplikace § 48 oz stanovit.

[12] Pozn.: § 948 ozo hovoří o „dobrodinci".

Pak půjde o případ, kdy vzniklo plnění z právního důvodu (titulu), který dodatečně odpadl. Existuje tedy fikce neexistence závazkového právního vztahu, která vede k tomu, že strany takového vztahu si jsou povinny vydat vše, co nabyly (včetně užitků, nebyly-li v dobré víře).

Příkladem zde může být ustanovení § 623 odst. 1 oz, které konstituuje právo vlastníka na zrušení kupní smlouvy jako jednu z možností pro případ, kdy koupená věc má neodstranitelnou vadu bránící řádnému užívání věci. Nastanou pak účinky uvedené v předchozím odstavci. Podobně je tomu tak i v případě ustanovení § 648 odst. 2 oz, jde-li o výše kvalifikované vady věci zhotovované na zakázku.

II. možnost domáhat se určitých účinků Příkladem budiž:

- § 507 odst. 1 oz – možnost se domáhat zrušení smlouvy (tj. účinků neexistence závazku ex tunc), či přiměřené slevy pro případ existence neodstranitelné vady, pro niž věc nelze řádně nebo dohodnutým způsobem užívat[13].
- § 603 odst. 3 oz – možnost domáhat se na nabyvateli věci (tertiovi), k níž vzniklo předkupní právo, aby věc nabídl ke koupi. Cílem je nastolení účinků nabídky koupě věci (ta je doplněna možností domáhat se náhrady projevu vůle nabyvatele směřujícího k nabídce ve smyslu ustanovení § 161 odst. 3 občanského soudního řádu, pokud nabyvatel odmítne nabídku učinit). Pokud oprávněný („1. vlastník") tohoto práva nevyužije, zůstane mu předkupní právo zachováno.
- samozřejmě i § 630 oz – možnost domáhat se vrácení daru – tj. nastolení účinků zpětného převodu vlastnického práva.

3.4.2 Aplikace na darovací smlouvu

Princip I. v předchozí části je pro vrácení daru od 1. 4. 1964 neaplikovatelný[14], neboť pokud by § 630 oz měl tento režim, přicházelo by v úvahu, že dárce nabude zpětně vlastnické právo k předmětu darovací smlouvy na základě doručení jednostranného právního úkonu splňujícího náležitosti „odvolání daru" k okamžiku uzavření darovací smlouvy[15], což není možné, neboť právo na vrácení daru je podmíněno až hrubým porušením dobrých mravů a dikce „možnosti práva na vrácení se domáhat" znamená, že toto právo je aktivní, až když jej dárce využije. Dalším problémem rovněž je, že dikce § 630 oz nezakotvuje právo na odstoupení od smlouvy tak, jak to předpokládá § 48 odst. 1 oz.

Samozřejmě vzniká problém s aplikací § 630, který souvisí s uplatněním práva daného tímto ustanovením na základě uvedeného principu (II.).

V prvé řadě vyložme jazykově dikci „může se domáhat vrácení daru". Užitím tvaru způsobového slovesa moci je dána možnost se domáhat, tedy určitá alternativa, která záleží na vůli dárcově, jde o jeho osobní právo. Vyjádření podstatného jména vrácení nás může dovést k tomu, že vrácení je zpětný převod vlastnického práva. Dalším pojmem je sloveso domáhat se. Pokud jej chápeme ve smyslu usilovat o něco, dožadovat se něčeho, vyžadovat něco[16], pak ve světle práva nelze chápat projev vedoucí ke vrácení předmětu daru za jednostranný právní úkon, který by smlouvu rušil, lépe řečeno navodil účinky zrušení zvláštním způsobem, odlišným od ustanovení § 48 oz, tak jak tvrdí vesměs literatura níže citovaná – svůj názor však logicky ani analogicky vůbec nezdůvodňuje. Tato práce se (a je nutno přiznat, že často velmi rozvláčně) až příliš drží historického srovnávání úprav darovací smlouvy a vrácení daru. Ale není to kvůli ničemu jinému než pro závěr, který má nyní vést k tomu, že historický výklad nelze využívat (či spíše zneužívat) libovolně. Historického výkladu je možno využít k doplnění jisté mezery v právu jen v případě, že normotvůrce v právní normě neřeší jistou podmínku, kterou v minulosti řešil a nyní ji považuje buď za samozřejmou nebo je jeho cílem obecně normu formulovat, tak aby byla skutečně univerzální a nekazuistická. Pokud však v našem případě v úpravách nejprve normotvůrce vyjádří možnost dárce darovací smlouvu jednostranně zrušit – úprava ozo[17] a soz – a posléze stanoví, že dárce má možnost se domáhat vrácení, nelze říci

[13] Ve vztahu, který existuje k § 623 oz lze předpokládat, že jde o nedokonalou činnost normotvůrce. Nicméně je důležité, co zákon vyjádřil, ne to, co je možno z něj různými (a různě pochybnými) způsoby výkladu dovodit. Je chybou normotvůrce, že ustanovil legální pojem „odstoupení od smlouvy" a nedůsledně jej používá.

[14] Na tomto se shoduje vesměs i níže citovaná literatura.

[15] Toto mé tvrzení podporuje v jiném světle i judikatura – viz kupříkladu rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 20 Co 72/95 (konkrétně v závěru citovaný časopis Soudní rozhledy č. 9/1998)

[16] Viz: Pala, K., Všianský, J.: Slovník českých synonym. Praha 1990. Nakladatelství Lidových novin. Str. 50. Shodně též: Kol.: Slovník spisovného jazyka českého, díl I. Academia Praha 1971. Str. 359.

[17] § 948 ozo hovoří o „odvolání" daru, což bezesporu jednostranným právním úkonem je.

bez dalšího, že jde o zrušení sui generis[18]. Důležité pro nás je slovo domáhat se a jestliže zohledníme předchozí jazykový výraz a příslušnou část § 630 oz přeformulujeme jako „dárce má možnost požadovat zpětný převod vlastnického práva k předmětu darovací smlouvy...", vypadá situace naprosto jinak. A je možno se ptát: Pokud normotvůrce chtěl dát dárci možnost jednostranného zrušení, proč mu ji nedal jako v předchozích právních úpravách a i v současnosti na jiných místech občanského zákoníku? Platí snad jiná metoda občanskoprávní (soukromoprávní) regulace, či jiné zásady občanského (soukromého) práva? Je možno se domnívat, že nikoliv.

Možná, že tato polemika je naprosto zbytečná, neboť ať jsou závěry teorie na povahu příslušného právního úkonu jakékoliv, v praxi je výsledek vždy stejný.

Jedinou výhradou je, že na základě jednostranného právního úkonu, který by darovací smlouvu rušil, by vlastnické právo k věci znovu vzniklo doručením tohoto projevu obdarovanému. Cesta zde nastiňovaná, která požaduje i korespondující projev vůle obdarovaného, však tento okamžik nabytí práva logicky vylučuje. Prakticky však s ohledem na složitost právních vztahů, zejména k nemovistostem, je i diskuse nad tímto aspektem **fakticky** zbytečná, neboť intenzita ostatních vztahů v okamžiku, kdy má jít v praxi o vrácení daru, je tak velká, že velmi často přehlušuje vztahy právní.

Dalším argumentem proti zmíněnému jednostrannému právnímu úkonu je i fakt, že skutková podstata hrubého porušení dobrých mravů je velmi široká a na praktických případech je možno vidět, jak je často hrubé porušení dobrých mravů nesprávně kvalifikováno – bez ohledu na kontext právní úpravy, bez ohledu na skutečnou oprávněnost dárce – a to jak ze strany laiků, tak i (bohužel) i ze strany právníků. Přiznejme si, že situace byla úplně jiná, jestliže právo definovalo jako důvod ke vrácení daru skutkové podstaty úmyslného trestného činu a každý by mohl s pomocí ustanovení trestního zákona dovodit, zda jednání obdarovaného je tímto skutkem[19], či nikoliv.

Dále pak není zanedbatelná ani otázka praxe katastrálních úřadů, jedná-li se o vrácení nemovitosti, má-li být záznamem (tj. ex lege, ačkoliv, je možno se domnívat, že § 630 oz tuto legitimaci nedává) zapsán přechod vlastnického práva zpět na dárce. Katastrální úřady neuznávají často ani praxi, kdy jednostranný právní úkon má formu notářského zápisu. V této souvislosti je argumetováno jistotou v právních vztazích. Myslím si, že tato argumentace je správná, je-li důvodná, avšak ze strany některých zaměstnanců je pouze naučenou, neustále opakovanou zástěrkou, za kterou schovávají svůj strach z rozhodování a vlastní neschopnost. Proč ale princip jistoty v právních vztazích nelze zanedbávat? Co když na základě jednostranného právního úkonu nabude dárce zpět vlastnictví (a u nemovitostí vzhledem k veřejné povaze katastru je to o to důležitější) a skutková podstata dobrých mravů nebude naplněna? Ano, obdarovaný, který byl jednostranným právním úkonem „zbaven" předmětu daru, má právo se u soudu domáhat určovací žalobou ve smyslu § 80 písm. c) občanského soudního řádu určení vlastnického práva. Ale kde je preventivní funkce práva – jednak pro ochranu dárce samotného, jednak však také pro ochranu práv osob třetích, které příslušnými právními vztahy mohou být dotčeny?

Důležité je také snad říct, že při vrácení daru mají vztahy i zvláštní společenskou atmosféru. Uvědomme si, že na straně obdarovaného vzniká jednostranný majetkový prospěch, který získal z neprávní pohnutky dárce. Proč by na něm tedy mělo ležet břemeno důkazu prokazujícího, že dobré mravy nebyly porušeny z jeho strany – tím spíš, je-li jakýmkoliv porušeným postižen právě dárce? Neplatí snad zásada, že důkazní břemeno leží na tom, kdo něco tvrdí? A tvrdí snad obdarovaný, že porušil dobré mravy? Uvědomme si také, že situace, uvedená v § 629 oz, kdy **dar vrací obdarovaný pro vady věci, na které dárce neupozornil**, je kvalitativně jiná. Obdarovaný není nijak omezován a je pouze otázkou jeho volní pohnutky, zda dar vrátí, či nikoliv. V případě práva dárce na vrácení také záleží na vůli, zda toto právo uplatní, či nikoliv, ale v okamžiku, kdy jej uplatňovat začne, je vztah v pozici zcela jiné. Pokud dar vrací obdarovaný (na základě § 629 oz), pak vrácení pro něj subjektivní újmu znamenat nemusí, protože o dar pro jeho vady nemusí stát, kdežto pokud požaduje vrácení daru dárce, jen ztěží je obdarovaný ochoten jej vrátit.

3.5 Domáhání se vrácení daru

Podle výše uvedeného výkladu se lze domnívat, že vztahy souvisící s vrácením daru mají dvouprvkovou strukturu:

I. domáhat se – jednostranný projev vůle učiněný na základě oprávnění daného právem pro příčinu zákonem stanovenou (hrubé porušení dobrých mravů) a **cesta** k tomu, **jak**:

[18] Je jistě jednodušší komparovat právní úpravy, než se důsledně zabývat podrobným jazykovým výkladem a přemýšlet hlouběji o obsahu právních pojmů – tím spíš, odpovídá-li obecný právní názor na věc právě metodě srovnání.

[19] Úprava ozo předpokládá, že jde o čin, který by bylo možno zažalovat, soz přímo stanoví, že se obdarovaný dopustí činu.

II. domoci se (tj. dosažení výsledku domáhaní se). Cílem jsou účinky vrácení, tj. stav zpětného převedení vlastnického práva k věci.

Ad I. Není cílem zde myslet na všechna možná úskalí, která v příslušných právních vztazích mohou nastat, proto jen zevrubně k cestám, které se **v praxi vyskytují**:

1. **jednostranný právní úkon vedoucí k nabytí vlastnictví okamžikem doručení** – tato varianta v podstatě nemusí mít žádné následky, jde-li o věci menší hodnoty (zejména movité), naruby však celou situaci staví, jde-li o věci vyšší hodnoty a zejména o nemovitosti. Tato varianta se zdá však být nevhodná ve světle podaných argumentů.
2. **jednostranný právní úkon, kterým se domáhá dárce vrácení a obdarovaný jej akceptuje.** U movitých věcí často na základě takového projevu dojde k prosté tradici, lze se domnívat, že je uzavřen verbální kontrakt. U nemovitostí často dochází k tomu, že dárce doručí obdarovanému návrh smlouvy na vrácení nemovitosti pro hrubé porušení dobrých mravů, ten ji akceptuje[20] a ve formě notářského zápisu se stává přílohou k návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.
3. **určovací žaloba, kterou se domáhá dárce pro porušení dobrých mravů vrácení daru u soudu**
   a) po neakceptovaném jednostranném projevu vůle dárce, kterým se domáhá vrácení daru,
   b) bez projevu vůle dle písmene a).

Tento třetí způsob je zřejmě zcela nejjistějším, neboť právní jistotu poskytuje oběma stranám. Není však výlučný, neboť právo domáhat se není specifikováno pouze ve smyslu domáhání se u soudu tak, jak je tomu v případně jiných práv (např. § 599 oz aj.). Vlastnické právo pak nabude oprávněný dárce zpět účinností zápisu do katastru nemovitostí (záznamem na základě soudního rozhodnutí).

4. ZÁVĚR

Nebylo mým cílem v této práci apriorně odporovat většinovému názoru. Nemyslím, že je špatnou výhrada práva omylu. Netvrdím tedy, že můj názor je správný a že je bez vad. Spousta otázek zůstala nedořešena, některé byly řešeny příliš kazuisticky, některé ne dostatečně. Mým cílem však bylo komplexně poukázat na určité možné vidění souvislostí problému a rovněž tak bylo sledovaným účelem tvrzení podepřít o analogii legis nebo o logickou argumentaci. Důvodem pro to je, že autoři níže citované literatury tak činí nedůsledně právě v otázkách, které mají zásadní charakter a otázka výkladu pojmu „domáhat se vrácení daru" podle mě takový charakter má, neboť je důležité vědět, který z postupů (či přístupů) je postupem lege artis.

Seznam vybrané právnické literatury (použité a citované)

Blaho, P., Haramia, I., Židlická, M.: Základy římskeho práva. Manz. Bratislava 1997.

Češka, Z., Kabát, J., Ondřej, J., Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník – komentář, díl II., Panorama. Praha 1987.

Holub, M., Fiala, J., Bičovský, J.: Občanský zákoník. Poznámkové vydání s judikaturou. Linde. Praha 1998.

Jehlička, O., Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. C. H. Beck. Praha 1997.

Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M.: Římské právo. C. H. Beck. Praha 1995.

Knapp, V. a kol.: Občanské právo. Univerzita Karlova. Praha 1952.

Knapp, V..: Teorie práva. C. H. Beck. Praha 1995.

Kolektiv: Občanské právo hmotné, s. II, Codex. Praha 1997.

Kubeš, V.: Smlouvy proti dobrým mravům. Orbis. Brno – Praha 1933.

Rouček, F.: Československý obecný zákoník občanský a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Čs. kompas. Praha 1926.

Rouček, F, Sedláček, J.: Komentář k čs. obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, díl IV., V. Linhart. Praha 1935.

Schelleová, I., Schelle, K.: Civilní kodexy 1811–1950–1964. Doplněk. Brno 1993.

[20] Je však možno se uvažovat o tom, jaké další problémy může takováto smlouva vyvolat, kdy obdarovaný, kterému je vyhrožováno smlouvu podepíše. Jistěže mu zůstává možnost dovolat se neplatnosti ve smyslu § 39 oz – ale i zde je možno apelovat na prevenční funkci práva.

Citovaná periodika

Doudová, M.: K výkladu ustanovení § 409 občanského zákoníku. Socialistická zákonnost 3/1976, str. 134 an.

Elek, Š.: Zrušení smlouvy a výpověď v závazkových právních vztazích. Právní rádce 2/1998, str. 5 an.

Grobelný, P., K problematice vrácení daru. Socialistická zákonnost 8/1985, str. 468 an.

Nykodým, J.: Vrácení daru podle § 409 občanského zákoníku. Bulletin advokacie, říjen–prosinec 1976, str. 9 an.

Bruk, D.: Vrácení nemovitého daru. Právní rádce 8/1996, str. 7 an.

Vrcha, P.: Vrácení daru. Právní rádce 12/1997, str. 4 an.

(Anonym): K vrácení daru a k volbě žalobního návrhu (č. 79). Soudní rozhledy 9/1998, str. 234

SUMMARY

The institute of gift, or gift certificate, is a legal institute that has been evolving – without any exaggeration – for more than a thousand years. While the conception of gift certificate as an unbalanced obligation has remained the same during the years, opinions on the problems concerning returning gifts, or – better to say – the problems concerning ensuring the effects of returning the subject of gift, do often differ considerably. What causes do these differences result from? This question is indeed a highly charged one, given the fact that de facto the conception of gift is not evolving. The aim of this article is to attempt to find at least one path that would lead readers towards considering the possible causes.

In the Czech law the possibility of claiming reassigning ownership right to the donated object is based historically. However, it is the history during the course of which reasons causing application of such procedures possible, on one hand, and the subjects of these reasons, on the other hand, change.

The path sketched in this paper aims at drawing reader's attention towards the fact that historical perspective cannot be made use of for particular purposes only. The historical evolution must be objectively understood as a genesis that has lead to the current status. And it is the individual particular causes making the evolution change direction that play the key role. And this fact is completely – either unconsciously or consciously – ignored in the practice.

HISTORIE A SOUČASNOST

Prvorepublikové pracovní soudnictví

Milan Pelikán

Pracovní soudy byly v období první republiky (s vědomím toho, že nepůsobily jen po část období tzv. I. republiky, ale až do jejich zrušení v roce 1948) upraveny zákonem č. 131 Sb. z. a n. ze dne 4. července 1931,[1] o soudnictví ve sporech z poměru pracovního, služebního a učebního (o pracovních soudech), dále jen „zákon", který byl posléze několikrát novelizován. V tomto příspěvku budeme vycházet z právní úpravy bez přihlédnutí k pozdějším novelizacím. Účelem tohoto příspěvku není vyčerpávajícím způsobem zhodnotit práci prvorepublikových pracovních soudů, ale pouze nastínit jejich působení

[1] Zmínky o zvláštních soudech pracovních se v literatuře objevovaly již o několik let dříve. Viz např. časopis Právník, roč. 1922, sešit I., str. 32, kde je mj. uvedeno, jak v sousedním Německu „mnoho se přetřásá otázka, mají-li tvořiti součást správních úřadů pracovních či mají-li býti zřízeny jako samostatné soudy mimořádné či konečně mají-li býti přiřaděny k soudům řádným, t.j. okresním".

na našem území a poukázat na některé zvláštnosti, které by případně mohly být do budoucna použity i pro právní úpravu civilních předpisů (zejména občanského soudního řádu).

I. Pracovní soudy

Podle zákona pracovní soudy zřizovala vláda v místech, kde to vyžadovaly hospodářské a sociální poměry. V místech, kde mělo sídlo několik okresních soudů, mohl být také zřízen jediný pracovní soud pro obvod všech těchto okresních soudů nebo některých z nich. Nebyly-li dány podmínky pro zřízení samostatného pracovního soudu zřizovala vláda u okresních soudů zvláštní oddělení[2] pro spory pracovní. Na základě zákona byly pak pracovní soudy zřízeny vládním nařízením č. 180/1931 Sb.[3]

Pracovní soud mohl být rozdělen na několik stálých oddělení podle příbuzných odvětví výrobních, živnostenských nebo služebních. Zpravidla mělo být zřízeno zvláštní oddělení pro spory obchodních zaměstnanců a pro spory osob zaměstnaných v zemědělství, tj. v hospodářství polním, lesním a při zahradnictví.

Pracovní soud se skládal z předsedy, jednoho nebo více náměstků, přísedících a jejich náhradníků. Předsedu a jeho náměstky ustanovoval ministr spravedlnosti ze soudců z povolání. Přísedící jmenoval president vrchního soudu, v jehož obvodu byl pracovní soud, a to polovinou ze zaměstnavatelů a polovinou ze zaměstnanců.

Pracovní soud jednal a rozhodoval v senátech složených z předsedy nebo jeho náměstka a ze dvou přísedících, z nichž jeden byl ze skupiny zaměstnavatelů a druhý ze skupiny zaměstnanců (s výjimkou sporů o nároky ze společně převzaté práce mezi zaměstnanci téhož podnikatele; v těchto případech byli oba přísedící ze skupiny zaměstnanců). Zákon stanovil, aby povolávání k jednání a rozhodování soudu byli přísedící náležející k témuž nebo alespoň podobnému povolání jako strany sporu. Při nařizování přelíčení před pracovním soudem bylo tedy povinností předsedy pracovního soudu nebo jeho náměstka dbát na to, aby přísedící náleželi k témuž povolání, jako jsou sporné strany, a jen kdyby takových přísedících nebylo, alespoň k povolání podobnému. Bylo-li přelíčení odročeno, pak nové jednání se mělo konat za účasti týchž přísedících.[4]

II. Věcná příslušnost

Podle § 1 zákona byly pracovní soudy (mimo spory uvedené v odst. 2 zákona) výlučně příslušné rozhodovat spory z pracovního, služebního nebo učebního poměru založeného soukromoprávní smlouvou, vzniklé mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, jakož i mezi zaměstnanci téhož zaměstnavatele.[5] Hromadnou pracovní smlou-

[2] Bína, F.: Rozhodnutí nejvyššího soudu ve věcech občanských. Generální rejstříky k ročníkům XVI–XX (1934–1938). Právnické vydavatelství JUDr. V. Tomsa. Praha 1940. Strany 556–568. K tomu jud. uvádí: Ve věcech výkonu soudní pravomoci jest oddělení okresního soudu pro spory pracovní samostatným soudem v poměru k ostatním soudním oddělením (č. 14592, str. 559).

[3] Na samostatné pracovní soudy byly přeměněny živnostenské soudy zřízené např. v Praze, Plzni, Brně, Moravské Ostravě atd. Jediný pracovní soud pro více obvodů byl zřízen např. v Brně, a to pro Brno–město a pro Brno–okolí. Nové samostatné pracovní soudy byly zřízeny např. v Aši, Děčíně, Novém Jičíně, Opavě atd. Zvláštní oddělení pro spory pracovní byly zřízeny u některých okresních soudů např. v Benešově, České Kamenici, Duchcově, Chebu, Táboře, Bohumíně, Českém Těšíně, Fryštátě a také v Nitře, Trnavě, Mukačevě, Užhorodě atd.

[4] Viz § 15 vládního nařízení č. 216/1931 Sb. z. a n. kterým se vydává jednací řád pro pracovní soudy.

[5] K tomu cit. lit. ad. 2). Tehdejší judikatura nejvyššího soudu uvádí (výběr): Předpokladem příslušnosti pracovního soudu je pracovní poměr mezi spornými stranami (č. 14642, str. 556). Pro nárok z pracovního poměru proti zaměstnavatelově pozůstalosti jest příslušný pracovní soud (č. 13724, str. 557), ale např. u pracovního soudu nelze uplatňovat nárok z pracovního poměru proti dědicům zaměstnavatelovým, jímž byla pozůstalost odevzdána ještě před podáním žaloby (č. 13868, str. 557). K příslušnosti pracovních soudů náleží spor o náhradu škody vzniklé tím, že zaměstnavatel nevydal zaměstnanci při skončení služebního poměru peřiny, jež si zaměstnanec přinesl do domu zaměstnavatelova, kde za služebního poměru bydlil (č. 14805, str. 557). Zaměstnancův nárok na náhradu škody, ježto se zaměstnavatel nepostaral o řádné užívání služebního bytu, náleží k příslušnosti pracovních soudů (č. 14941, str. 557). Pracovní soudy jsou příslušny k rozhodnutí o nároku na náhradu škody, způsobené zaměstnavateli jeho zaměstnanci na autu jízdou na černo (č. 15084, str. 557). Jde o spor o náhradu škody z poměru služebního, domáhá-li se zaměstnanec na zaměstnavateli náhradu škody, kterou mu způsobil zaměstnavatel při výstupu mezi nimi za výkon služby a z jejího podnětu (č. 16279, str. 557). Pracovní soud jest výhradně příslušný pro žalobu zaměstnance (kočího) na zaměstnavatele o náhradu škody, utrpěné při výkonu služby tím, že byl koněm poškozen (č. 16355, str. 557). U pracovních soudů nemůže žalovati ten, komu byl nárok ze služebního poměru postoupen (č. 13557, str. 557). Pracovní soudy nejsou příslušné pro žalobu zaměstnance o náhradu škody proti zaměstnancům téhož zaměstnavatele, opřenou o to, že žalovaní nedbali bezpečnostních ohledů (§ 1157 obč. zák.) (č. 13453, str. 558). Spor bývalého zaměstnance proti bývalému zaměstnavateli o náhradu škody za to, že bývalý zaměstnavatel nedal nebo dal pozdě reference o bývalém zaměstnanci firmám, u nichž se ucházel o místo, nepatří k příslušnosti pracovních soudů (č. 13592, str. 558). Jde o smlouvu o dílo, nikoliv o smlouvu služební, zavázal-li se kapelník k denním hudebním produkcím se svou kapelou v podniku žalovaného za denní plat, stravu a byt aniž bylo ve smlouvě ustanoveno, že žalovaný vykonává vliv na soubor kapely; spor z takovéto smlouvy nepatří před pracovní soudy (č. 14049, str. 558). Spory mezi zaměstnanci a zaměstnavateli o plnění podle mimosoudní dohody (smíru) ná-

vou[6] nebo jinou obdobnou úpravou sjednanou mezi organizacemi zaměstnanců a zaměstnavatelů mohla být příslušnost pracovního soudu vyloučena a rozhodování sporů přeneseno na rozhodce.[7]

V mezích výše uvedeného tak byly pracovní soudy příslušné rozhodovat zejména (zákon stanovil demonstrativní výčet) ve sporech:

- o mzdu, provizi a jiné služební požitky a odměny,
- o nastoupení poměru pracovního, služebního nebo učebního, o pokračování v něm a o jeho zrušení,
- o jiná plnění a náhradní nároky z poměru pracovního, služebního nebo učebního, zejména o srážku ze mzdy, o smluvní pokutu, o vrácení kauce, o odbytné, o užívání služebních předmětů nebo o dovolenou,
- o vydání nebo obsah vysvědčení o vykonané práci (službě) a o náhradní nároky z toho vznikající,
- o nároky vzniklé z příslušnosti k sociálně-pojišťovacím ústavům nebo k podpůrným pokladnám, pokud věc nenáležela před obligatorní rozhodčí soudy sociálně-pojišťovacích ústavů nebo podpůrných pokladen nebo před soudy pojišťovací,
- o výpověď, vyklizení nebo nájemné z bytů, jichž užívání zaměstnavatel zaměstnanci poskytl bezplatně anebo za plat,
- o nároky, které zaměstnanci téhož podnikatele činí proti sobě navzájem ze společně převzaté práce.

III. Místní příslušnost

K projednání a rozhodnutí sporů byl podle volby žalobcovy příslušný pracovní soud, v jehož obvodu byl obecný soud žalovaného nebo provozovna, a jednalo-li se o osoby, které byly zaměstnány mimo provozovnu, pracovní soud, v jehož obvodu byl obecný soud žalovaného, nebo pracovní soud v jehož obvodu byla konána práce nebo placena mzda nebo jiné služební platy.

IV. Přísedící

Jak již bylo výše uvedeno přísedící byli jmenováni[8] z polovice ze zaměstnavatelů a z polovice ze zaměstnanců. Jmenovány mohly být pouze osoby, navržené ústředními odborovými organizacemi zaměstnanců a zaměstnavatelů. Ve skupině zaměstnavatelů mohly být jmenovány přísedícími i osoby, které byly oprávněny zastupovat obchodní společnosti *(veřejné obchodní společnosti, komanditní společnosti, komanditní společnosti akciové, akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným)*, společenstva (družstva), korporace, ústavy a spolky a pokud nebyli právníky, tak také úředníci zaměstnavatelů. Přísedícím ze skupiny zaměstnanců byl zaměstnavatel povinen poskytnout potřebný čas k zasedání u soudu.

Zákon také stanovil ochranu přísedících vůči zaměstnavateli a to tak, že nemohli být zaměstnavatelem propuštěni z důvodu, že výkonem funkce zanedbávali zaměstnání nebo proto, že určitým způsobem svou funkci vykonávali. Případný spor o propuštění ze zaměstnání rozhodoval soud, u něhož byl přísedící ustanoven.

---

ležejí k příslušnosti řádných soudů (č. 13892, str. 558). Pracovní soud nemůže rozhodnouti o pohledávce k započtení namítané, nejde-li o pohledávku, o níž rozhodovati jest povolán výlučně pracovní soud podle zákona o pracovních soudech (č. 15658, str. 558).

[6] Rouček, F.– Sedláček, J. uvádí, že hromadnou pracovní smlouvu poprvé definovalo vlád. nařízení z 26. června 1937, č. 141 Sb.z. a n. takto „Hromadnou smlouvou pracovní podle tohoto nařízení rozumí se úprava pracovních a mzdových (platových) podmínek mezi jedním nebo několika zaměstnavateli nebo jejich jednou nebo několika odborovými organisacemi (korporacemi) a jednou nebo několika odborovými organisacemi (korporacemi) zaměstanaců, a to bez rozdílu, zda hromadná smlouva pracovní byla ujednána dohodou stran nebo smírem, nálezem nebo rozhodnutím orgánů povolaných podle platných předpisů k hromadné úpravě otázek mzdových (platových) mezi zaměstnanci a zaměstnavateli." – převzato z: Rouček, F. – Sedláček, J. a kruh spolupracovníků: Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Praha 1937. Díl pátý, str. 193. Reprint původního vydání. Vydalo nakladatelství CODEX Bohemia, s.r.o. Praha 1998.

[7] K tomu cit. lit. ad. 2. Judikatura uvádí: Pracovní soud jest věcně nepříslušný pro pracovní spory o nichž z vůle stran mají rozhodnouti rozhodci (č. 13892, str. 556). Příslušnost pracovního soudu nelze získati úmluvou stran, kromě případů uvedených v třetím odstavci § 1 zákona, tedy jak je zde uvedeno (č. 13486, str. 559).

[8] Poznámku k činnosti pracovních soudů uvádí časopis Právník ročník 1932, sešit III. na str. 100–101, cituji: „U soudů pracovních nebyli jmenováni dosud přísedící do senátů, takže při I. rocích od počátku ledna do nynějška odročují se stání na neurčito, pokud strany nepoužijí práva v zákoně jim vyhrazeného a nedají souhlas k tomu, aby spor byl projednán před předsedou senátu (samosoudcem z povolání)." ..... *„Místo urychleného řízení a zlepšení bude pracovní soud hned od počátku zatížen „nedodělky". Dále strany mají vítanou možnost spor protáhnouti a rozhodnutí oddáliti prostě tím, že nedá souhlas ta či ona strana (zpravidla žalovaný) k projednání sporu samosoudcem.".*

Zákon však také stanovil vůči přísedícím sankce a to pro případ, že se přísedící k jednání *(„sedění")* pracovního soudu bez dostatečné omluvy nedostavili včas anebo, kteří zanedbávali své povinnosti jiným způsobem. Předsedovi senátu bylo uloženo potrestat přísedícího za každý takový případ pořádkovou pokutou *(„pořádkovým trestem")* a uložit mu z moci úřední nebo na návrh stran náhradu nákladů způsobených zanedbáním povinností.[9] Pokutu a náklady řízení směl předseda senátu odvolat v případě dodatečné omluvy.

V. Řízení před pracovními soudy

Zákon obsahoval pouze některá zvláštní ustanovení pro řízení před pracovními soudy,[10] jinak platily předpisy o řízení před soudy okresními ve věcech sporných, tj. zákon č. 113/1895 ř.z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní).

Z ustanovení zákona o řízení nelze přehlédnout § 23 podle kterého strany se mohly dát zastupovat každou svéprávnou osobou, která je schopna před soudem jednat, avšak ve sporech, jejichž předmět neměl hodnotu vyšší než stanovenou částku (1000,– Kč), bylo vyloučeno zastoupení advokátem.[11] V těchto sporech nemohli advokáti stranu zastupovat ani jako funkcionáři podniků, které byly ve sporu před pracovním soudem stranami.

První rok (rok k zahájení sporu) nebo rok k prvnímu přelíčení měl být zpravidla do pěti dnů od podání žaloby. Prvý rok (rok k zahájení sporu) konal se před předsedou pracovního soudu nebo jeho náměstkem a směřoval k tomu, aby věc byla vyřízena smírem, rozsudkem pro zmeškání, uznání nebo vzdání se nároku žalobního nebo aby rozhodnuto bylo o námitkách, že věc nenáleží před soudy pracovní, že pracovní soud jest místně nebo věcně nepříslušný, že o téže věci byl zahájen spor (překážka litispendence) anebo bylo právoplatně rozhodnuto (res iudicata). Vzdaly-li se při prvém roku (roku k zahájení sporu) obě strany toho, aby se přelíčení konalo za účasti přísedících,[12] provedl předseda ihned při témže roku i přelíčení o věci hlavní a vydal rozsudek. Totéž platilo, jestliže strany učinily stejné prohlášení po prvém roku (roku k zahájení sporu), ale ještě před započetím přelíčení. Pracovní soud se usnášel většinou hlasů s tím, že napřed hlasoval přísedící věkem starší, předseda hlasoval poslední.[13]

Proti rozsudku okresního soudu bylo možno podat odvolání ke krajskému soudu a to podle hodnoty sporu následovně:

a) Ve sporech s hodnotou předmětu ne vyšší než 300,–Kč bylo možno se do rozsudku odvolat jen jestliže pracovní soud v rozsudku prohlásil odvolání za přípustné, protože rozhodnutí mělo zásadní význam nebo bylo-li řízení zmatečné z důvodů v zákoně uvedených. O těchto odvoláních rozhodoval odvolací soud v neveřejném zasedání v tříčlenném senátu složeném ze soudců z povolání na základě spisů.

b) V případech sporů o hodnoty vyšší než 300,– Kč bylo možno podat odvolání bez uvedení odvolacích důvodů. V těchto případech rozhodoval soud v senátě složeném z tří soudců z povolání a to tak, že se projednávala věc znovu v mezích určených návrhy stran v odvolání.

Proti rozsudku odvolacího soudu pak bylo možno za stanovených podmínek (přesahovala-li hodnota sporu částku 2000,–Kč anebo v případě, kdy odvolací soud v rozsudku prohlásil dovolání za přípustné, protože šlo o dovolání zásadního významu) odporovat dovoláním (revizí) k nejvyššímu soudu, který rozhodoval v neveřejném zasedání bez ústního přelíčení podle spisů v mezích návrhů obsažených v dovolacím spise. Dovolání muselo být podepsáno advokátem a podávalo se do 15–ti dnů od doručení rozsudku odvolacího soudu. Odpůrce, kterému bylo dovolání soudem doručeno, směl podat do 15–ti dnů odpověď, rovněž podepsanou advokátem. Jednalo se lhůtu zákonnou. Uvádět v řízení dovolacím nová tvrzení či nové důkazy nebylo dovoleno.

[9] K tomu cit. lit. ad. 8). „Budoucnost nadto asi také potvrdí zkušenosti, známé již na př. z bývalých odvolacích senátů živnostenského soudu, kde příliš často líčení nemohlo začíti dříve, dokud – po telefonickém alarmování přísedících laiků, pokud telefon měli – nebyl takový pán přísedící chtě nechtě přinucen k líčení a k soudu se dostaviti.".

[10] K tomu čas. Právník roč. 1931, sešit XV. na str. 486 uvádí: „Pokud jde o řízení před soudy pracovními byl tu vzorem zákon o soudech živnostenských z r. 1896 (z.č. 218/1896 ř.z.– pozn. aut.) a vzhledem k tomu, že tyto předpisy platily pouze v zemích historických, bylo nutno příslušné předpisy v zákoně samém podrobněji uvésti."

[11] K tomu cit. lit. ad. 10). Podle zákona o soudech živnostenských z r. 1896 bylo zastoupení advokáty úplně vyloučeno.

[12] K tomu cit. lit. ad. 2). Judikatura uvádí: Prohlášení stran o vzdání se účasti přísedících jest účinné jen, stane-li se nejpozději před vyvoláním věci při prvém přelíčení; jestliže soud přihlížel k později učiněnému takovémuto prohlášení a jednal o věci a rozhodl ji bez přísedících, jsou řízení i jeho rozhodnutí zmatečná (č. 16639, str. 560).

[13] Podle nynější platné úpravy přísedící hlasují před soudci a mladší soudci před soudci staršími, předseda senátu hlasuje poslední (o.s.ř. § 37 odst. 2).

VI. Závěr

Zákon o pracovních soudech byl zrušen zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví. Ani nyní platná právní úprava neupravuje soudnictví ve věcech pracovních zvlášť a věci pracovní patří tedy pod obecné soudy – věci civilní. V rámci obecné soustavy soudů lze ovšem soustředit věci pracovní v jednom či více odděleních, které vyřizuje jeden, popř. více soudců (senátů) a to buď tak, že tento soudce (senát) má jen věci pracovní, častěji pak (pokud je mi známo) lze se setkat s tím, že soudci vyřizují věci pracovní společně s věcmi dalšími, jako např. s věcmi obchodními či klasicky civilními. Nutno uvést, že věci pracovní, tedy nároky vyplývající z pracovněprávních předpisů (zejména nároky z neplatného rozvázání pracovního poměru a náhrady škod) jsou věci složité (ostatně jako i jiné oblasti práva) a určitá specializace v rámci v této oblasti není na škodu.

Kladem se dle mého názoru jeví (oproti dnešnímu stavu) to, že výběr přísedících byl z poloviny ze strany zaměstnavatelů (s tím, že v této skupině mohly být jmenovány přísedícími i osoby, které byly oprávněny zastupovat obchodní společnosti, družstva, korporace, spolky ap.) a z poloviny ze strany zaměstnanců a dále zejména to, že byli vybíráni (resp měli být vybíráni) a k jednání voláni dle příslušných povolání (profesí).

Jak z uvedených pramenů vyplývá, jmenování přísedících bylo od počátku komplikované, a také jejich účast u jednání ne vždy byla dochvilná. Zřejmě také proto byla stanovena možnost uložit předsedou senátu přísedícímu sankci. Nutno zde podotknout, že nelze dle platného občanského soudního řádu uložit pořádkové opatření přísedícímu, který se bezdůvodně nedostaví k jednání u soudu (§ 53 odst. 1 o.s.ř. – „Tomu, kdo hrubě ztěžuje postup řízení zejména tím, že se nedostaví bez vážného důvodu k soudu ..." – není možno použít). Také případná náhrada nákladů nepřipadá dle platného o.s.ř. v úvahu (viz § 147 odst. 2 a § 148 odst. 2 o.s.ř.). Tímto ovšem nevylučuji případnou sankci či náhradu podle jiných právních předpisů.

Jinou otázkou je samotná potřeba přísedících v pracovněprávních sporech. Připustíme-li že ano, že je nezbytná, pak tuto potřebu lze dovodit spíše, než pro samotnou právní kvalifikaci případu, jako potřebu pro lepší objasnění skutkových zjištění (ovšem za předpokladu určité znalosti té či oné profese přísedícím), kdy soudce profesionál ne vždy při projednávání případu má praktické zkušenosti a poznatky o tom či onom provozu (tedy jaké se používají stroje, jaké tam jsou v praxi pracovní postupy, celkové prostředí apod.), či o té které profesi (na jakém pracovišti se vykonává, co všechno obnáší apod.). Právě v pomoci při objasňování skutkových okolností spatřuji stěžejní význam přísedících u okresních soudů. Předpokladem ovšem je jmenování potřebné struktury přísedících podle povolání (nejčastěji se vyskytujících v tom kterém okrese), tak aby senáty mohly být složeny podle profesních hledisek.[14]

Výše uvedeným netvrdím, že účast přísedících při jednání je vždy zcela nezbytná, naopak domnívám se, že v některých případech (mj. také s ohledem na urychlení řízení), tomu tak nemusí být. Nejschůdnějším se jeví možnost vyloučení přísedících z jednání na základě souhlasu stran, tak jak tomu bylo v prvorepublikové právní úpravě o pracovních soudech, a to i přes některé negativní zkušenosti (pozn. ad. 8).

SUMMARY

The article entitled „Labour Justice in the First Republic" deals with courts operating in the Czech Republic in the field of labour affairs. These courts were established by the Law no. 131/1931 of the Collection of Laws and Regulations concerning judiciary of labour–, service–, and education–relationship lawsuits (i.e. of labour courts). The introductory part of the article describes the processes and ways of establishing labour courts, and also the structure of the labour courts. The following part contains definition of material competence of the labour courts. These courts were competent in making decisions concerning labour–, service–, and education–relationship lawsuits, if these relationships were based on civil law contracts between an employer and an employee. In the third part the author defines local competence of these courts. In the fourth part associate judges are dealt with. Special attention is paid to the ways and processes of their appointment, their security, and possible sanctions against the associate judges applied in cases of their failure to execute their duties properly. The following part contains a collection of some regulations concerning labour court suits. The concluding part contains a couple of considerations de lege ferenda, concerning especially the associate judges.

[14] Kalenská, M.: Překračuje manažerská smlouva hranice pracovního práva? Právo a zaměstnání č. 11/1998, str. 5 a násl. Na str. 10, předposlední odstavec, autorka uvádí, cituji: „Dovolujeme si podotknout, že pokud nejsou senáty složeny podle profesních hledisek, jak tomu bylo za první republiky, jsou spíše zdržovacím a nikoliv zkvalitňovacím faktorem".

INFORMACE

„Uprchlické právo v kombinaci s anglickým jazykem" na Právnické fakultě MU
(Projekt Masarykovy univerzity v programu Vzdělávací nadace Jana Husa)

Realizace Cursu Innovati

Radoslava Šopovová

Úvod k inovačnímu předmětu

V zimním semestru 1998/99 se na Právnické fakultě MU realizoval kurs „Uprchlické právo v kombinaci s anglickým jazykem" jako první předmět, který byl vyučován na fakultě v anglickém jazyce. Díky udělenému grantu Vzdělávací nadace Jana Husa a spolupráci oddělení Katedry odborné jazykové přípravy na PrF s Katedrou mezinárodního a evropského práva na PrF se podařilo do učebního plánu pro posluchače posledního ročníku Právnické fakulty MU zavést tento povinně–volitelný předmět.

V první části zimního semestru po dobu šesti týdnů probíhala odborná jazyková příprava se zaměřením na uprchlickou problematiku, na jejíž výuce se podílely především Mgr. Barbora Budíková a PhDr. Hana Katrňáková, MA, jejichž cílem bylo připravit studenty k samostatnému studiu uvedené problematiky v anglickém jazyce na základě Příručky procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka. Jazyková příprava byla rovněž úvodem ke studiu předmětu a odborný cizí jazyk (anglický) se stal prostředkem k získání dalších poznatků a informací vzhledem k uprchlickému právu v mezinárodním i domácím měřítku. Odborná jazyková příprava tudíž v profilu absolventa Masarykovy univerzity zaznamenala určitý posun ve smyslu studia cizího jazyka jako prostředku k získání dalšího vzdělání v oboru se specializací na určitý předmět, tj. mezinárodní uprchlické právo.

Na odbornou jazykovou přípravu navázaly přednášky v dané problematice, na kterých se podíleli vedoucí Katedry mezinárodního a evropského práva doc. JUDr. Dalibor Jílek, CSc., zástupce UNHCR v Praze pan Lawrence Bottinick a zahraniční účastníci projektu pan Dirk Vanheule z Belgie a pan Peter van Krieken z Holandska. Jejich přednášky na téma Interpretace definice uprchlíka, Mezinárodní ochrana uprchlíků a princip non–refoulement a Schengen, Dublin a European Acquis se setkaly s velmi příznivým ohlasem, jakož i semináře vedené panem Dirkem Vanheulem.

V seminářích vystoupili i zástupci z praxe, Mgr. Eva Hradilová za nevládní organizaci SOZE a ppor. Jiří Tropek za Cizineckou policii, kteří seznámili posluchače fakulty s praxí v azylové proceduře a poskytováním právní pomoci. Další semináře byly vedeny týmovou spoluprací mezi oddělením Katedry odborné jazykové přípravy na PrF a Katedrou mezinárodního a evropského práva (Šopovová – Jílek) s přihlédnutím k požadavkům, které jsou kladeny na studenty pro úspěšné absolvování postupové zkoušky.

Součástí tohoto kursu byla i beseda se zástupcem ředitele Odboru pro uprchlíky a integraci cizinců Ministerstva vnitra ČR Mgr. Novákem, který informoval studenty o možnostech konání praxe v oboru a uplatnění po absolvování Právnické fakulty.

Po ukončení kursu absolvovalo v lednu 1999 35 studentů postupovou zkoušku z uprchlického práva v anglickém jazyce. Tito studenti rovněž obdrželi certifikát o úspěšném ukončení tohoto kursu.

Děkuji všem členům týmu, kteří vynaložili nezměrné úsilí k úspěšné realizaci kursu a především Vzdělávací nadaci Jana Husa, která svým finančním příspěvkem umožnila studentům Právnické fakulty MU absolvovat tento inovační kurs.

SUMMARY

This article introduces the Integrated English Language Course in Refugee Law and gives basic information about launching the course from the point of view of its structure and content. The course integrates the theory, practice and legal counselling with the development of language competence and academic skills in the very specific context of current refugee problems. The course consists of English for Specific Purposes seminars, lectures on relevant topics and practical workshops. The practical workshops aim at the application of the team–teaching

method, with the assistance of ESP teachers, internationalists and refugee practitioners towards asylum procedures simulation and domestic law application in accordance with international instruments, refugee protection or case studies.

Odborná jazyková příprava v Cursu Innovati

Barbora Budíková, Hana Katrňáková

Tento článek si klade za cíl seznámit širší odbornou veřejnost se záměry, cíli a realizací jazykové přípravy studentů Právnické fakulty MU v kurzu „Uprchlické právo v kombinaci s cizím jazykem".

Výchozím materiálem pro vývoj jazykových cvičení byl autentický materiál, používaný právníky i dalšími pracovníky, specializujícími se na problematiku uprchlického práva – „Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status", Geneva, 1992. Důvodem k tomuto kroku byl ohled na budoucí praxi.

Jazykový tým, který vyvíjel materiály (PhDr. Šopovová, PhDr. Katrňáková, MA a Mgr. Budíková), se v jazykové přípravě zaměřil na tři oblasti: **1. porozumění psanému odbornému právnickému textu; 2. akademické dovednosti; 3. rozvoj aktivních jazykových dovedností včetně osvojení terminologie specifické pro danou problematiku.** Do této poslední oblasti patří **lingvistický rozbor** specifických avšak obecně platných rysů právnické angličtiny (koheze a koherence textu, kolokace ap.).

V souvislosti se zmínkou o terminologii je třeba říci, že dosud neexistuje žádný odborný slovník, jež by zachycoval specifickou terminologii uprchlického práva, a proto bylo třeba vyvinout oboustranný slovník (A–Č, Č–A), založený na excerpci odborné právnické literatury zabývající se uprchlickým právem. Velkým přínosem slovníku je fakt, že zachycuje terminologii ve slovních spojeních, v kolokacích, ne tedy izolovaně.

Všechna vyvinutá cvičení včetně A–Č slovníku jsou zahrnuta ve skriptech Refugee Law Course (90 stran, z toho 54 stran jazykových materiálů).

V následující části článku jsou stručně shrnuty typy vyvinutých cvičení.

a) **porozumění psanému odbornému právnickému textu** (vyhledání klíčových informací a klíčových slov v textu, doplnění neúplné informace, vysvětlení pojmů ap.)

b) **rozvoj akademických dovedností** (zejména definování – naming definitions, formal definitions, parafráze a sumarizace textu)

c) **rozvoj aktivních jazykových dovedností** včetně osvojení **terminologie** a uvědomění si obecných rysů autentických právních dokumentů

Důraz byl v jazykové části kladen především na třetí, výše zmíněnou oblast, neboť cílem jazykových seminářů bylo připravit studenty na porozumění přednáškám v angličtině a naučit je vyjádřit vlastní stanovisko v odborných seminářích vedených v angličtině. Proto jsme vybraly příklady cvičení ilustrující třetí oblast, tj. rozvoj aktivních jazykových dovedností a terminologie:

Task 38:

Look at the following list and try to guess the meaning of the adverbs. After you have finished, check your answers with the key or consult your dictionary.

here	there	Meaning
hereby	thereby	
herein	therein	
hereinafter	thereinafter	
hereof	thereof	
hereto	thereto	
herewith	therewith	

Language focus – word study

Task 85:

Prepositions

The same words sometimes take different prepositions in order to convey different meanings. *Check your language awareness at filling in the correct prepositions:*

fall___groups
fall___section A (1) of this Article
fall___the terms of
apply___repatriation
apply___a Consulate for a national passport
apply___cases

Translate the phrases.

Language focus – word study

Task 93:

Provide an opposite (antonym) of the phrase ***mitigating circumstances.*** If you are not sure of the meaning of this phrase consult your dictionary first and then check its use in the para 157 where you can also find the sought–for phrase.

Language focus – word study

Task 94:

Two new Latin terms ***bona fide*** *and* ***ipso facto*** *appear in this chapter. Do you know what they mean?*

Examples of their usage:

– Article 1 D of the 1951 Convention: *...these persons shall* ***ipso facto*** *be entitled to the benefits of this Convention.*

– *...in order to establish whether the applicant is not in reality a fugitive from justice or whether his criminal character does not outweigh his character as a* ***bona fide*** *refugee.* (para 156)

Language focus – word study

Task 95:

You can find a number of phrasal verbs in the document.

INPUT

Dictionary entry:

A **phrasal verb** is a phrase which consists of a verb in combination with a preposition or adverb or both, the meaning of which is different from the meaning of the parts.

What is the reason for this phenomenon?

Can you translate the following phrasal verbs into Czech?

bring about
call for
draw up
set out
spell out

You will probably find it rather difficult because these expressions are rather vague and it is not easy to define them with any precision. Now look them up in the sentences and guess their meaning from the context.

bring about (para 114)
call for (para 116)
draw up (para 147, 150)
set out (para 163)
spell out (para 111)

Vocabulary: see pg 39 (Chapter III + Chapter IV)

Language focus – Grammar + word study

Task 99:

What does the phrase **political cum military organizations** *(para 175) mean? Try to provide explanation and translation.*

Language focus – word formation

Task 120:

How would you translate the Czech adjective *logický* ?

Of course, it is possible to use the English word *logical* (such as logical argument, logical conclusion, etc.). But have you noticed the word that appeared in the Handbook in the following constructions?

logické vysvětlení
logické vyjádření

Language focus – translation

Task 122:

Prefixes play a very important role in the meaning of words. In the given text, there are two expressions with the prefix **mis–** : ***misinterpretation*** and ***misleading.*** Translate them and give some more examples of words with the **mis–.**

Language focus – word formation

Task 125:

In order to sound natural in a foreign language, it is necessary to learn which combination of words sound "right" – which words collocate.

For example: the word ***environment*** is often found in combination with adjectives such as ***home/working.*** If you want to express the meaning *cizí prostředí,* you have a choice of words ***strange, foreign, hostile, alien*** etc. Which fits the phrase best? (Notice, the question is not which one is "correct" but which sounds most natural!)

Try to insert the "best fitting" words into the gaps.

____*environment*	***cizí*** prostředí
____*necessities*	***nejnutnější*** osobní potřeby
*base on*____*experience*	zakládat se na ***skutečných*** prožitcích
*be*____*informed*	být ***patřičně*** informován
____*official*	***příslušný*** představitel
*make a*____*effort*	vyvinout ***opravdové*** úsilí
____*rules*	***pevná*** pravidla
____*circumstances*	***průvodní*** okolnosti

Language focus – collocations

Příklad terminologického slovníčku:

voluntariness	dobrovolnost
voluntary re–acquisition of nationality	dobrovolné znovunabytí státní příslušnosti
voluntary re–availment of national protection	dobrovolné znovuužívání národní ochrany
war crime	válečný zločin
with a view to permanently residing	s vyhlídkou stálého pobývání
with full knowledge	s plným vědomím
with regard to refugees	se zřetelem na uprchlíky
withdrawal of refugee status	odejmutí právního postavení uprchlíka

Díky zkušenostem získaným při pilotování kurzu „Uprchlické právo v kombinaci s cizím jazykem" a vyhodnocení kurzu na základě dotazníků studentů jsme došly k závěru, že v příštím školním roce zaměříme jazykovu přípravu ještě více na třetí, zde detailněji zmíněnou, oblast, tj **rozvoj aktivních jazykových dovedností** včetně osvojení si odborné **terminologie** a rozboru obecných rysů autentických právnických dokumentů. Ukázalo se totiž, že studenti nemají větší problémy s akademickými dovednostmi a také že mají poměrně velmi dobrou schopnost porozumění textu. Z ohlasu studentů vyplývá, že považují tento typ kurzu za velmi přínosný, a proto bychom se v budoucnosti chtěly věnovat další obdobné spolupráci s odbornými katedrami na Právnické fakultě MU při vývoji kurzů podobného zaměření.

SUMMARY

The article mediates our experience concerning the pilot version of the "Integrated English Language Course in Refugee Law" which was run in the winter term 1998/99 by the Department of Foreign Languages and the Department of International and European Law under the auspices of Jan Hus Educational Foundation. The main focus of the article is placed on the preparatory language part of the course, particularly on the three main types of tasks covered. Some examples of the tasks in the textbook designed for the course are also provided.

Casus docent

Dalibor Jílek

Seminární výuka mezinárodního práva uprchlického v kombinaci s anglickým jazykem vycházela ve svém prazákladu z latinského rčení „*fabula docet.*" Ano, bajka učí, moralizuje i žertuje. Ohniskem seminářů se ovšem nestaly epické smyšlené příběhy, nýbrž velmi krátce sepsané životní osudy uprchlíků. Případy se týkaly jejich statusu podle definičního ustanovení čl. 1 a 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Každý případ byl zcela jedinečný a vyvíjel se na pozadí svébytných sociálních a politických událostí. Každý případ byl také stručný (až na jednu výjimku) a spjatý s otevřeným koncem.

Hluboký účel vitálního případu tkví v provázání normativních vzorců chování se životem, jenž může být uchopen jako záležitost sociálních faktů. Kauza spojuje *the „ought" with the „is".*

Případ nutí provádět právně intelektuální operace a oživuje šedivé teoretické konstrukce.

Kauza nemůže být vyřešena bez výkladu pravidel chování, které se k ní váží. Interpretace není automatická racionální činnost, nýbrž zahrnuje vytrvalou intelektuální volbu a sahá jistě i k intuici. Navzdory instruktivní syntéze interpretačních metod, jež provádí čl. 31–33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969, není snadné naučit se používat jazykový výklad anglického textu. Jazykový interpretační kánon odkazuje na anglickou gramatiku, syntax a sémantiku. Jen zdánlivě jednodušším se zdá užívání systematického, účelového či efektivního výkladu norem v souvislostech anglického textu. Jenže případ zahrnuje imperativ: musí být vyřešen. Naplnit poselství příkazu usnadňovala „Příručka procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka", která byla k dispozici v anglické verzi. Pomůcka se stala inspiračním výkladovým zdrojem.

Kauza učí multifunkčním způsobem. Nestačí ovšem pravidla pouze vykládat a chápat jejich racionální důvod: normy musejí být použity na daný příběh. Jejich aplikace má vyústit v řešení, kteréžto lze argumentačně ospravedlnit.

Řešení případů v seminární výuce uprchlického práva v kombinaci s anglickým jazykem bylo účelnou hrou. Ve hře nebyl rozdíl mezi herci a režiséry. Všichni se učili a byli učeni. Všichni překonávali hru hrou. Takto se případy stávaly přitažlivým cílem i prostředkem. Najednou začalo platit jiné latinské úsloví *„casus trahunt".*

SUMMARY

This article emphasizes some ways important for teaching case studies in the Integrated English Language Course in Refugee Law. It focuses on legal reasoning and application of rules to each particular case as well as on supporting the intellectual development of law students.

Poskytování právního poradenství

Eva Hradilová

Uprchlická problematika se stala pro Českou republiku aktuální v poměrně nedávné minulosti, po roce 1989, máme-li ovšem na mysli pozici České republiky jako státu uprchlíky přijímacího, nikoliv uprchlíky produkujícího. S příchodem první vlny uprchlíků z převážně balkánských zemí (dle terminologie dosud platného zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů, žadatelů o přiznání postavení uprchlíka) vyvstala potřeba vyřešit právní, ale i materiální podmínky pobytu těchto osob na území bývalé ČSFR. Dne 16. 11. 1990 byl proto přijat tehdejším Federálním shromážděním výše zmiňovaný zákon o uprchlících, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 1991. Zákon o uprchlících byl prozatím dvakrát novelizován (zákonem č. 317/1993 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1994

a zákonem č. 150/1996 Sb., který nabyl účinnosti dne 31. května 1996). V této souvislosti je nezbytné rovněž poukázat na přijetí zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů. V současné době potom probíhají legislativní práce na přípravě zcela nového zákona o azylu a cizineckého zákona, které by měly přiblížit právní úpravu ČR standardům platným v zemích EU a reagovat na prudký růst mezistátní migrace. Považuji za nezbytné připomenout, že v listopadu 1991 přistoupila Česká a Slovenská Federativní Republika také k Úmluvě o právním postavení uprchlíků /Ženevské konvenci/ z roku 1951 a Protokolu z r. 1967 /viz sdělení ministerstva zahraničních věcí vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.). Stávající zákon o uprchlících přesto dosud obsahuje některé rozpory s Ženevskou konvencí.

V roce 1992 byla v Praze zřízena **Styčná kancelář Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky** (dále pouze **UNHCR= United Nations High Commisioner for Refugees**). Hlavním úkolem Styčné kanceláře UNHCR v Praze je zajistit přístup všech žadatelů o azyl v České republice ke spravedlivému azylovému řízení.

UNHCR pomáhá rozvíjet a budovat nevládní i vládní instituce v oblasti uprchlictví. V této souvislosti je důležitý podíl UNHCR na vytváření nové azylové a cizinecké legislativy v zájmu zajištění jejího souladu s mezinárodními normami.

Postupně byla v ČR vytvořena síť nevládních organizací (v angličtině „**Non–Government Organization**" – dále pouze „**NGO**"), působících na poli pomoci uprchlíkům. Z těchto organizací jmenujme především brněnské **Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE),** které přes svůj zavádějící název poskytuje sociální a právní poradenství pro uprchlíky v moravskoslezském regionu. Na území Čech poskytuje obdobnou poradenskou činnost **Poradna pro uprchlíky Českého helsinského výboru.** Sociální poradenství a pomoc při integraci nabízí dále **Organizace pro pomoc uprchlíkům** se sídlem v Praze, na psychologickou pomoc a poradenství se zaměřuje další pražská organizace **LOCUS.** Poměrně krátce působí v této oblasti **Poradna pro integraci** a **Poradna pro občanství ČHV.** Činnost jmenovaných organizací je podporována pražskou kanceláří UNHCR. V této části příspěvku jsem pro zjednodušení označila oprávněné klienty zmiňovaných organizací pojmem uprchlík. Pro naše účely máme tímto pojmem na mysli v podstatě tři kategorie osob a to v závislosti na etapě probíhajícího řízení o přiznání postavení uprchlíka a na jeho výsledku.

Mezi nejpočetnější skupinu klientů NGOs patří žadatelé o přiznání postavení uprchlíka, skupinou nejproblematičtější z hlediska možnosti řešení jejího právního postavení nebo poskytnutí účinné pomoci jsou odmítnutí žadatelé a skupinou nejméně početnou jsou potom osoby, kterým postavení uprchlíka bylo přiznáno.

Právní poradenství poskytované nevládními organizacemi představuje pomoc při řízení o přiznání postavení uprchlíka (azylové proceduře). Zahrnuje skupinové i individuální vysvětlování procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka, a dalších právních norem vztahujících se k pobytu uprchlíků na území ČR. Jedná se především o pomoc při odvolacím řízení v případě zamítnutí žádosti správním orgánem 1. stupně a nebo při řízení u Vrchního soudu v případě potvrzení zamítavého rozhodnutí správním orgánem druhého stupně (SOZE, 1996).

Po doručení zamítavého rozhodnutí správního orgánu 1. stupně má žadatel o přiznání postavení uprchlíka v moravskoslezském regionu možnost obrátit se o pomoc na právní poradce nevládní organizace SOZE, a to buď při pravidelných návštěvách těchto pracovníků v uprchlických táborech nebo přímo v kanceláři SOZE v Brně. Právní poradce potom na základě studia zamítavého rozhodnutí, příp. studia celého spisového materiálu vedeného rozhodujícím správním orgánem, pohovoru se žadatelem a na základě znalostí o situaci v zemi původu žadatele rozhodne o formě asistence SOZE při vypracování rozkladu. V případě, že má právní poradce za to, že případ klienta je hodný zřetele, že důvody uváděné žadatelem jsou opodstatněné a správní orgán správně nezjistil skutečný stav projednávané věci či rozhodnutí vykazuje jiné závažné nedostatky, nabídne žadateli přímou pomoc při vypracování rozkladu.

Obdobně postupují právní poradci i v případech, kdy žadatel obdrží zamítavé rozhodnutí správního orgánu 2. stupně. Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení, bývalý žadatel se ex lege stává cizincem a jeho další pobyt na území ČR je posuzován dle zákona č. 123/1992 Sb. (srovnej ust. § 15 odst. 2 zákona o uprchlících). Právní poradce při řešení daného případu zvažuje všechny okolnosti, jeho právní sílu a šanci uspět v řízení před Vrchním soudem, objektivní možnost návratu do země původu, humanitární aspekty. Vysvětlí odmítnutému žadateli všechna možná řešení jeho situace, která platná právní úprava nabízí.

Jak již bylo výše naznačeno, odmítnutí žadatelé mají dle ust. § 16 odst. 4 zákona o uprchlících zákonnou možnost použít mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému správnímu rozhodnutí, kterým je soudní přezkoumání. Odmítnutý žadatel má právo podat žalobu k Vrchnímu soudu do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí ministra vnitra o roz-

kladu. Podle ust. § 250a Občanského soudního řádu musí být žalobce zastoupen advokátem. Možnost hradit náklady za právní pomoc advokáta je pro většinu těchto cizinců nereálná, proto právní poradci NGOs současně s žalobou připraví klientovi i žádost o ustanovení právního zástupce ex offo, kterou dokládají dokladem o majetkových poměrech, potvrzeným Správou uprchlického tábora. Dle platné právní úpravy jsou cizinci v řízení o přiznání statutu uprchlíka osvobozeni od soudních poplatků.

Vrchní soud buď napadené rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně, příp. druhého stupně rozsudkem zruší a vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení nebo napadené rozhodnutí potvrdí. Je nutné v této souvislosti upozornit, že Vrchní soud nezkoumá, zda cizinec splňuje podmínky pro přiznání postavení uprchlíka. Jestliže pravomocné správní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Vrchního soudu, cizinec se znovu stává žadatelem o přiznání postavení uprchlíka. Jsou mu opět přiznána práva a povinnosti podle zákona o uprchlících. Nevýhodou řízení u Vrchního soudu však zůstává dlouhá doba trvání řízení. Po dobu řízení před Vrchním soudem si musí cizinec sám zajistit ubytování a obživu, upravit svůj pobyt na území ČR v souladu se zákonem č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Pro mnohé z nich to přináší velké obtíže, protože jen malá část odmítnutých žadatelů se může prokázat platným cestovním dokladem, který je jednou ze základních podmínek legalizace pobytu a disponuje dostatečnými finančními prostředky.

Rozsah a zaměření tohoto článku neumožňují podat vyčerpávající charakteristiku jednotlivých kategorií klientů NGOs. Nejedná se ani o klasickou teoretickou studii, snahou naopak po obecném teoretickém úvodu zůstává přiblížit praktické otázky činnosti právních poradců nevládních organizací. Tento příspěvek si však neklade za cíl komplexně vyřešit všechny problemy, které se v této oblasti nabízejí.

Použitá literatura:

Propagační materiál UNHCR v Praze
Informační materiál SOZE

SUMMARY

This article deals with providing legal counselling for asylum – seekers on the territory of the Czech Republic, the role of NGOs and UNHCR. It mentions the basic instruments applied in asylum procedure and gives the basic information about the ways of appealing the decisions of administrative authorities.

Několik poznámek k Uprchlickému právu v kombinaci s anglickým jazykem

Jiří Tropek

Jako jeden z účastníků projektu, a současně jako zaměstnanec státního sektoru s několikaletou praxí v oboru uprchlictví, si v tomto krátkém příspěvku dovoluji poděkovat všem organizacím, institucím i všem lidem, kteří se podíleli na jeho vzniku, přípravě a realizaci, všem, jenž jej podpořili finančně, materiálně či morálně i všem skeptikům, kteří se pro realizátory projektu v konečném důsledku stali „*tlačnými*" motory, tedy každému kdo přispěl, účastnil se nebo jakkoliv se zainteresoval.

K hodnocení úspěchu projektu, o němž jsem pevně přesvědčen, bych si dovolil uvést jedno strohé faktum a tím je počet studentů přihlášených ke studiu tohoto předmětu. Avšak s ohledem na zkušenosti z praxe musím konstatovat několik dalších mých osobních závěrů.

Jedním z nich je fakt, že již samotnou existencí předmětu – projektu – byla díky jeho užší specializaci nejen posílena informovanost o uprchlické problematice, ale studentům, kteří úspěšně zakončili výuku se znatelně rozšířilo z profesního hlediska jak zorné pole pohledu na cizince obecně, tak samotný obor uprchlický u nich doznal velmi citelného posílení z odborného hlediska. Tento fakt nabývá na významu, jestliže si uvědomíme, jak mizivě malé procento praktických odborníků s právním vzděláním se v současné době pohybuje na uprchlické scéně.

Jestliže v České republice jsou téměř spočítatelní na prstech, tak při srovnání s vyspělým světem jich je možno registrovat řádově ve stech.

Dalším podstatným přínosem je skutečnost, že ve své podstatě (s přihlédnutím k vizím řešitelů projektu) předstihl aktivity státu i všech nestátních organizací, tedy všech úzce zaangažovaných orgánů a institucí v uprchlické problematice. Protože jak v odborných kruzích, tak i mimo ně je všeobecně známo, že současné počty cizinců žádajících ochranu v ČR je neudržitelný. A s tím bude i stoupat zatíženost a náročnost rozhodování i případné obhajoby. Tedy bude muset být posílen početní stav odborníků působících v tomto oboru.

V tomto výčtu by se dalo jistě pokračovat. Bylo by možno podrobněji rozebrat jednotlivé aspekty projektu vycházející z odbornostních pohledů, procházející obecným pojetím existence uprchlictví v ČR až po konečný důsledek přijetí faktu, že Česká republika se zařadila mezi země poskytující ochranu před důsledky nelidského, či jiného nehumánního zacházení, jehož byla v nedávné minulosti sama zdrojem. Také případné nedostatky je možno vzhledem k mladosti projektu omluvit a je upřímnou snahou realizátorů projektu je postupně odstraňovat.

Osobně si myslím, že již vzhledem k výše uvedenému, by projekt již v této nerozšířené fázi zasluhoval větší podporu a angažovanost státu a příslušných institucí, a to v jakékoliv podpůrné formě, neboť řešení fenoménu uprchlictví je jedním ze základních bodů přijetí do evropských struktur.

SUMMARY

This short contribution deals with some aspects that should not be neglected and briefly mentions the achievements of the project from the point of view of an Aliens Police representative as well as his personal opinion.

Vyhodnocení evaluačních dotazníků

Barbora Budíková, Hana Katrňáková

Tento článek shrnuje výsledky evaluačních dotazníků, které byly rozdány studentům po absolvování pilotní verze nového kurzu „Uprchlické právo v kombinaci s cizím jazykem".

Dotazník byl rozdělen do čtyř, respektive pěti částí: **1. Obecné informace o kurzu, 2. Jazyková příprava, 3. Přednášky, 4. Semináře, 5. Poznámky**. Respondenti mohli odpovídat ano/ne, případně ke každé otázce přidat vlastní komentář. Celá verze dotazníku je uvedena v příloze tohoto článku.

1. Obecné informace o kurzu

Z odpovědí v první části vyplývá, že je třeba zlepšit podávání informací před zahájením kurzu. Je třeba studentům více vysvětlovat, o jakou formu PVP se jedná, jaké jsou vstupní jazykové předpoklady, jaké nároky jsou na studenty během kurzu kladeny a jaké jsou požadavky ke zkoušce. Nicméně celkový výsledný dojem po absolvování kurzu byl velmi pozitivní (ano 31; ne 1) a splnil očekávání studentů (ano 34; ne 1).

Všichni respondenti si uvědomovali praktičnost absolvování takovéhoto kurzu. V názorech na poměr mezi jazykovou (přípravnou) částí a částí věnovanou odborné právnické tématice se studenti různí. Dvěma třetinám současné vyvážení (6 seminářů jaz. přípravy, 6 odborných seminářů a přednášek) vyhovuje, jedné třetině nikoli, a právě tato skupina volá po větším důrazu na odbornou právnickou část. Tyto názorové rozdíly odrážejí vstupní jazykovou kompetenci respondentů. Zdá se tedy, že různé potřeby studentů by se daly v budoucnu uspokojit dalším vnitřním rozrůzněním v rámci kurzu (kratší a delší varianta jazykové přípravy).

2. Jazyková příprava

Materiály pro kurz byly vyvíjeny výhradně týmem vyučujících účastnících se projektu, a proto bylo příjemným překvapením, když jsme zjistily, že 33 z 35 respondentů skriptum vyhovovalo jak po

stránce formální tak obsahové. Také vyvinuté metody práce v seminářích se setkaly s kladnou odezvou. Dvacet sedm ze třiatřiceti studentů potvrdilo, že je jazyková část efektivně připravila na absolvování přednášek a seminářů v angličtině.

V dodatečných komentářích studenti volají po větším důrazu na aktivní zvládnutí terminologie a přejí si více času věnovat mluvnímu projevu. Zde se jasně projevilo, že studenti nemají větší problémy se zvládáním akademických dovedností a lingvistickým rozborem právnických textů, ale potřebují se více orientovat na osvojení si jazykových dovedností.

3. Přednášky

Přednášky byly hodnoceny velmi pozitivně. Studenti vysoce oceňovali jak úroveň českého přednášejícího, doc. JUDr. Dalibora Jílka CSc., tak zahraničních přednášejících (ano 35; ne 0).

4. Semináře

Odborné semináře byly vedeny jak výše zmíněnými univerzitními experty na uprchlickou problematiku tak odborníky z praxe (Cizinecká policie ČR, SOZE). Všechny semináře byly přijaty velmi dobře. U odborníků z praxe studenti vysoce oceňovali další úhel pohledu, který se jim naskytl (32 studentů pro zařazení odborníků z praxe do kurzu; 1 proti).

V odpovědích na otázky týkající se rozsahu, využití a přístupnosti studijních materiálů respondenti potvrdili, že využili celou škálu nabízených materiálů (CD ROM Refworld, pracovní listy k jazykové části, odborné publikace a časopisy). Jediným problémem byla nedostatečná kapacita Jazykové studovny Katedry odborné jazykové přípravy v budově Rektorátu MU.

Studenti dali také pozitivní zpětnou vazbu na terminologický slovníček a navrhli některá efektivní vylepšení, která vezmeme v úvahu při jeho přepracování a rozšíření.

5. Poznámky

V závěrečných komentářích studenti děkují za vytvoření a organizování tohoto kurzu, oceňují vysoké pracovní nasazení všech zúčastněných a navrhují, aby na půdě Právnické fakulty MU vznikly další podobné kurzy v cizím jazyce. Mnozí by přivítali, kdyby mohli takový kurz navštěvovat již v nižším ročníku.

Celkové vyznění evaluačního dotazníku signalizuje, že je žádoucí, abychom pracovali na vývoji dalších kurzů obdobného formátu. Záleží však na podmínkách, které Právnická fakulta MU vytvoří k realizaci dalších projektů a zda se podaří získat další grant na jeho uskutečnění.

SUMMARY

The article summarises the results of the evaluation questionnaires given to students at the end of the pilot version of the „Integrated English Language Course in Refugee Law".

The questionnaire, divided into five parts, covered the following areas: 1/ General Information about the Course, 2/ Language Training, 3/ Lectures, 4/ Seminars, and 5/ Further Comments. In general, the responses were positive, and the comments offered by the students will be considered and incorporated into the updated version of the course.

PŘÍLOHA: Evaluační dotazník s dílčími výsledky (komentáře kvůli limitovanému rozsahu byly vesměs vynechány)

Integrated English Language Course in Refugee Law
Evaluation /1998/

As this is the first time the course is run, we would be very grateful if you could spare some time and answer our questions concerning the course. Your feedback will help us make further improvements and changes in the course. You may answer the questions either in Czech or in English. Tick where appropriate, and/or make comments. Thank you.

GENERAL INFORMATION ABOUT THE COURSE

1. ***Did you receive proper information about the course in advance?***
   yes 23 no 11

1. *What is your overall impression after attending the course?*
   positive 35 negative 1
2. *Comment on the balance between language training and subject parts (lectures, seminars):*
   good balance: yes 21 no 13
3. *Did the course meet your expectations?*
   yes 34 no 1
4. *Were there any sessions which you would exclude or include?*
   yes 10 no 20
5. *Do you have any suggestions and recommendation concerning the whole course?*
   yes 9 no 19

I. LANGUAGE TRAINING

I/1 *Do you find the layout and design of the materials appropriate for you?*
yes 33 no 2

I/2 *Are the language materials clearly written, do they give you straightforward guidance and objectives?*
yes 31 no 2

I/3 *Were the materials and tasks in class useful? (reading comprehension questions, definitions etc.)*
yes 31 no 3

I/4 *Would you recommend using these materials for future students?*
yes 35 no .....

I/5 *Did the language training prepare you effectively for understanding the lectures?*
yes 27 no 7

I/6 *What did you miss in the language training?*

I/7 *Do you have any other comments or recommendation concerning the language training?*
yes 3 no 25

II. LECTURES

II/1 *Did you find the guest lecturers useful?*
yes 35 no .....

II/2 *What other topics would you like to be included in the lectures?*

II/3 *What two lectures did you find the most useful/interesting?*

II/4 *What two lectures did you find the least useful/interesting?*

III. SEMINARS

III/1 *Did you find the content of the seminars useful?*
yes 34 no.....

III/2 *Did you find the presence of the Aliens Police and NGO representatives useful?*
yes 32 no 1

III/3 **Did you miss anything? What other topics would you like to be included in the seminars?**
yes 8 no 13

III/4 *Which materials (books, CDs, worksheets) have you used?*

III/5 *Did you find the English–Czech vocabulary sections useful for seminars and lectures?*
yes 32 no 1

III/6 *Were the materials easily accessible for you?*
yes 27 no 4

Further comments:

- Thank you very much for organizing this seminar and please, continue it in the future. It was a very nice change in comparison with other lectures taught by our faculty. Thanks a lot!
- The course is very good, but I'd choose another time during the studies. In this term, there are other things to study and I have not enough time (although I would like to have)
- I think this course is a very good idea and I am glad I attended it
- K procvičování velmi specifické slovní zásoby by bylo vhodné vytvořit vazbu mezi studentem a učitelem třeba v zadávání gram. Cvičení za DÚ. Pokud tato budou kontrolována, je to velmi prospěšné. Člověk neustrne v chybách, které se jednou špatně naučil.
- Jsem velmi ráda, že tento nápad vzešel a na vzdory všem výtkám učiněným v tomto dotazníku z mé strany jsem všem, kteří se na přípravě kurzu podíleli, opravdu vděčná,

že nám dali možnost studia v cizím jazyku a chtěla bych poděkovat za jejich snahu. Myslím, že takových akcí by mělo být více a měly by být podporovány. Je to jediná možnost, jak se seznámit s odborným vyjadřováním v cizím jazyku.

- Many thanks to Mrs. Šopovová, Mr. Jílek and all the teachers and guests
- More language training during the whole studies, not only in the first year. Maybe you should give me this after passing my exam.
- „Maybe it is my fault but I find the English training lectures too slow and simple. I would prefer more concentrated information about the language aspects in less lessons and widen legal part of the course."
- I really appreciate that there are some people at the faculty that are interested in work with students and devote their time to prepare such courses...

Členství v politických stranách ve znamení evropského sjednocování

Vojtěch Šimíček

Ve dnech 13. a 14. listopadu se v německém Hagenu konala mezinárodní konference, věnovaná výše uvedenému tématu, kterou pořádal – jako již jedenáctou v pořadí – Institut pro německé a evropské právo politických stran (Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht). Samotnému jednání předcházelo společné zasedání kuratoria a vědecké rady tohoto institutu, kde předsedou kuratoria byl zvolen prof. D. Tsatsos a předsedou vědecké rady prof. K. Hesse.

Program konference byl rozdělen do několika tématických bloků. První z nich byl věnován problematice „Atraktivity nových forem spolupráce v politických stranách", kde svá vystoupení přednesli (s velkou pravděpodobností) budoucí spolkový prezident J. Rau, místopředseda vlády Severního Porýní Vestfálska M. Vesper a H. Reul, generální sekretář zemské organizace CDU. Ve svých příspěvcích jednotliví referenti ostatní účastníky symposia zejména informovali o stavu a vývoji členské základny politických stran, které reprezentují (SPD, Svaz 90/Zelení a CDU), a uvedli názorné příklady způsobů, jakými se s větším či menším úspěchem snaží zabránit stagnaci a značné pasivitě členů.

Pro akce podobného typu je obecně velmi žádoucí, aby se vybranými problémy ústavního práva – jakožto do značné míry „politického práva" – nezabývali pouze představitelé právní vědy, nýbrž také zástupci jiných společenských věd a také reprezentanti praxe, tzn. zejména aktivní politici. Zároveň však lze – s určitou nadsázkou – zobecnit, že základním a velmi znatelným rozdílem mezi účastníky odborných konferencí z oblasti vědy a praktické politiky je zpravidla to, že vědci naslouchají a diskutují, zatímco politici toliko řeční. Přestože tedy jednotlivá vystoupení v rámci úvodního bloku byla velmi zajímavá, faktem je, že argumentace referentů se pohybovala v rámci určitých „stranických mantinelů" a je také škoda, že všichni tři referenti bezprostředně po svých vystoupeních jednání konference opustili, neboť jejich další setrvání mohlo být bezpochyby oboustranně velmi přínosné.

Druhý a třetí tématický blok byl věnován „Přístupu a formám členství v politických stranách". V jeho rámci zazněly jak příspěvky zobecňující, tak také jakési krátké zprávy o členství ve stranách ve vybraných zemích (Turecko, Rusko, Bulharsko, Rakousko, Nizozemí a Polsko). Největší diskusi zřejmě vyvolal U. Moritz s velmi polemickým problémem „práva na vstup do politické strany". Velmi zajímavá byla diskuse, která zazněla vždy na závěr každého bloku a v jejímž rámci bylo možné také provádět určitou komparaci právní úpravy v různých zemích (včetně České republiky) navzájem. Přestože nedošlo k jednoznačné shodě na společných východiscích a závěrech, byly alespoň blíže vymezeny některé základní společné problémy: napětí mezi právní úpravou a zásahy státu na straně jedné a vnitřní autonomií politických stran, otázka kolektivního členství, vnitřní struktury stran, mož-

ná omezení přístupu k politickým stranám určitým skupinám osob atd..

Druhý den konference byl věnován tématu „Evropaizace členství ve stranách" a dlužno uvést, že podle názoru celé řady účastníků znamenalo toto téma její skutečný vrchol. Jestliže totiž první den symposia byl věnován především popisu stávající situace v jednotlivých zemích, lze téma druhého dne označit jako výzvu do budoucna, kdy se teprve hledá odpověď na otázky vskutku základní, zejména na problém, zda mají evropské politické strany tvořit pouze strany národní (jak tomu je převážně dosud), nebo také individuální členové. Bylo velmi pozitivní, že jednotliví referenti a diskutanti se nepohybovali pouze v oblasti teoretických úvah, nýbrž vyjadřovali se ke zcela konkrétním praktickým otázkám, s tímto tématem spojeným, a na tyto otázky hledali odpovědi.

Kromě odborné části měla konference i část společenskou, která spočívala – pokud pomineme velmi přínosné vzájemné neformální rozhovory jednotlivých účastníků – především v recepci, pořádané rektorem hagenské univerzity a v přijetí u starosty Hagenu.

Závěrem je nutno vyzdvihnout vynikající úroveň této konference, která kromě odpovědí na některé otázky přinesla velmi mnoho inspirativních myšlenek.

František Weyr a Právnická fakulta MU jubilanty

Miloš Večeřa

Na jaře letošního roku 1999 si připomínáme dvě významná výročí spojená s jubilanty, kteří k sobě velmi těsně patří. Jsou jimi snad nejvěhlasnější český právní filozof, ale i státovědec, právník a statistik profesor František Weyr, který se narodil před 120 lety 25. dubna 1879, druhým jubilantem pak je Právnická fakulta MU v Brně, která v tomto období oslaví 80. výročí vzniku (1919) a 30. výročí znovuobnovení (1969). Toto spojení a společná připomínka těchto dvou jubilantů nejsou náhodné, neboť jeden bez druhého by nebyli tím, čím se stali a jakého vědeckého uznání a věhlasu se jim společně podařilo v daném historickém a vědeckém kontextu dosáhnout. Jejich osudy se v roce 1919 před osmdesáti lety protnuly a oba jubilanti je spolu sdíleli vlastně až do 1949, kdy byl František Weyr penzionován a krátce na to zemřel (29. 6. 1951) a právnická fakulta v následujícím roce formálně zrušena (1950). Při znovuobnovení právnické fakulty v dubnu 1969 v období „pražského jara" se sice Weyrovo myšlenkové bohatství nemohlo uplatnit proti monopolu marxisticky orientované právní vědy, určitě však sehrálo svoji roli při vnímání existence a určité tradice právnické fakulty a právnického studia v Brně v období meziválečném a krátce poválečném. Považuji proto za potřebné připomenout některé styčné body, souvztažnosti a společné osudy obou jubilantů nahlížené z hlediska Weyrovy životní a vědecké dráhy a jeho mnoha aktivit.

František Weyr, tento Platón české právní filozofie, jak ho nazval Vladimír Čermák,[1] se narodil v roce 1879 v císařské Vídni a pocházel z rodu věhlasných českých matematiků. Jeho otec Emil Weyr byl již ve svých 23 letech jmenován profesorem matematiky na Vysoké škole technické v Praze a posléze na univerzitě ve Vídni, kdy za tohoto vídeňského pobytu se František Weyr narodil. Rovněž otcův bratr Eduard Weyr působil jako profesor matematiky na pražské technice od svých 24 let. Uznávaným matematikem byl i Weyrův dědeček. Weyr vyrůstal v kulturním vídeňském prostředí, po předčasné smrti otce se však rodina přestěhovala do Prahy a Weyr pak v Praze dostudoval na německém gymnáziu. Právnickou fakultu však již vystudoval na české Univerzitě Karlo–Ferdinandově, když se předtím musel zdokonalit v češtině. Po ukončení právnického studia v roce 1903 se Weyr vrátil do Vídně a pracoval jako úředník politické správy u vídeňského místodržitelství a na dalších úřadech. Pro další vývoj Weyrovy vědecké osobnosti byl zvláště důležitý rok 1908. V březnu toho roku podal Weyr profesorskému sboru Právnické fakulty Karlo–Ferdinandovy univerzity v Praze žádost o udělení veniae legendi (povolení k učitelské funkci) na této fakultě pro obor správního práva. V prosinci 1908 se

[1] Viz Čermák, V.: O podstatě práva. Praha, Knihovna sborníku věd právních a státních 1940, s. 10.

pak konalo habilitační kolokvium i habilitační přednáška na zkoušku a obě části habilitačního řízení dopadly úspěšně. K potvrzení habilitačního usnesení fakulty ministerstvem kultu a vyučování došlo v březnu 1909 a Weyr se musel rozhodnout mezi Vídní a Prahou. Jeho docentura mu byla totiž udělena s podmínkou, že se přestěhuje do Prahy. Weyr tehdy nikoliv náhodou dostal od vedoucího úředníka Zemské statistické kanceláře v Praze nabídku, zda se chce ucházet u tohoto úřadu o místo koncipisty. Když tehdy Weyr zjistil, že na vídeňském ministerstvu, kde začal pracovat, nemůže počítat pro rok 1909 se jmenováním ministerským koncipistou z rozpočtových důvodů, podal si žádost o nabídnuté místo a se svým rodným městem Vídní se v srpnu 1909 ve věku 30 let rozloučil a přestěhoval se do Prahy.

Tento Weyrův druhý pobyt v Praze (1909–1912) byl sice oproti tomu prvnímu kratší, ale pro budoucí vývoj jeho vědecké a zvláště pedagogické osobnosti byl velmi významný. Weyr tehdy pracoval souběžně na třech místech: v Zemské statistické kanceláři, na právnické fakultě pražské univerzity jako habilitovaný soukromý docent a na Vysokém učení technickém v Praze jako docent suplující profesorské přednášky a zkoušky veřejného práva. Byl tedy v té době (1910–1912) velmi pracovně vytížen a proto byl jen málo literárně činným. Nezanedbával však literární spory a polemiky. Významnou byla zejména polemika vyvolaná Hoetzelovou kritikou Weyrova habilitačního spisu Příspěvky k teorii nucených svazků uveřejněná ve Sborníku věd právních a státních, která reagovala na původní Weyrovu kritiku Hoetzelovy práce uvedenou v tomto habilitačním spisu. Vznikaly stále ostřejší repliky a dupliky a spor přešel do osobní oblasti, kdy oba autoři spolu nemluvili a ignorovali se. Spor se týkal především opodstatněnosti rozlišování veřejného a soukromého práva a v této otázce se všichni právní úředníci zemského výboru postavili na Hoetzelovu stranu a zastávali tradiční stanovisko oproti Weyrovu názoru na jednotu právního řádu. V tomto osamocení proti velké přesile přišla Weyrovi nečekaně podpora z ciziny, když v roce 1911 vydal rakouský právník Hans Kelsen svůj habilitační spis Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Zmíněný vědecký spor se tím dostal na mezinárodní vědecké forum, přičemž Kelsen zastával ve sporné otázce i v řadě dalších otázek tentýž názor jako Weyr. Weyr se dověděl, že Kelsen žije ve Vídni, a silně zatoužil poznat ho osobně. K první společné schůzce pak došlo v létě 1912 v budově vídeňské univerzity. Vedle vzájemné sympatie vědecké vznikla mezi nimi i sympatie osobní, která brzy přerostla v důvěrné přátelství. O dva roky mladší Kelsen měl pak na další Weyrův vědecký vývoj značný vliv. V této vypjaté době bylo Weyrovi zásluhou Englišovou nabídnuto nově systemizované místo profesora na české technice v Brně. Weyr tuto nabídnutou profesuru v Brně přijal, čímž byl existenčně zajištěn a získán definitivně pro Brno, kam se koncem roku 1912 přestěhoval, když se krátce před tím šťastně oženil.

Své pravidelné přednášky o právu ústavním a správním na brněnské technice Weyr zahájil v roce 1913. Vedle toho realizoval i specializovanější přednášky určené jen pro jednotlivé studijní obory, např. o právu občanském, obchodním, stavebním, patentním, vodním apod. Byl spokojen, že dosáhl konečně postavení vysokoškolského profesora, které od mládí považoval za svůj ideál. Velmi záhy však poznal, že činnost „pouhého" učitele práv posluchačů techniky by jeho život nemohla dostatečně naplnit. Cítil, že je stvořen spíše k vědecké práci než jen k vyučování studentů. V tomto období uspěl se svým spisem Patentní právo rakouské (vyšlo v roce 1918) a společně s Englišem zpracovali studii Das Rechtsverhältnis zwischen geschiedenen Eltern und ihren Kindern (vyšlo Wien–Leipzig 1918). Jeho vědecká práce ale směřovala k zásadně nové koncepci právní vědy s novým způsobem právního myšlení, který byl později nazýván jako normativní právní teorie (resp. jako ryzí nauka právní). K formulování takového nového paradigmatu právního myšlení mu ovšem brněnská technika nemohla poskytnout takové podmínky jako později nově otevřená právnická fakulta. Krátce po nástupu na brněnskou techniku však vypukla 1. světová válka, Weyr byl na krátkou dobu odveden, a válečné období přežíval zejména vědeckým studiem a vědeckými diskusemi s fakultním kolegou profesorem Englišem, s nímž sdílel i pracovnu.

Po skončení první světové války byli Weyr a Engliš vtaženi do politického života, když byli vysláni výkonným výborem národně demokratické strany do Revolučního národního shromáždění jako poslanci. Patří jim v této souvislosti významná zásluha na zřízení Masarykovy univerzity v Brně jako druhé české univerzity, která byla založena zákonem č. 50/1919 Sb. přijatým Revolučním národním shromážděním dne 28. ledna 1919. Byl to jeden z prvních zákonů tohoto zákonodárného sboru, jehož návrh zpracovali společně Karel Engliš a František Weyr, tehdy ještě jako profesoři na české technice v Brně, a který pak předložili jako návrh skupiny poslanců. Základní myšlenka jejich „Návrhu na zřízení univerzity s českou řečí vyučování v Brně" se týkala způsobu jmenování prvních profesorů nové univerzity. Měla být pokud možno zachována zásada vysokoškolské autonomie, kdy podle § 6 měly být pro každou fakultu jmenovány poradní komise složené z poloviny ze členů příslušné pražské fakulty

a z druhé poloviny z vědeckých kruhů na Moravě. Členy této komise pro právnickou fakultu pak byli profesoři Gruber, Henner a Miřička za pražskou fakultu a za Moravu profesoři Weyr, Engliš a doc. Sedláček. Na právnické fakultě byli potom na základě návrhu této komise jmenováni řádnými profesory Karel Engliš, František Weyr, Jaroslav Kallab, Josef Vacek, Bohumil Baxa a mimořádným profesorem Rudolf Dominik. Jmenovaní profesoři se ustavili ve sbory a zvolili akademické funkcionáře. Rektorem univerzity byl zvolen prof. Karel Engliš, děkanem právnické fakulty prof. František Weyr.

Právnická fakulta byla ustavena, ale nebylo dost profesorů pro všechny obligatorní předměty. Proto byla např. stolice kanonického práva nabídnuta prof. Josefu Vackovi, ačkoliv byl orientován na srovnávací právovědu, nebylo rovněž vhodného kandidáta pro obor římského práva a suplování zde převzal prof. Dominik, ač byl habilitován pro správní právo apod. Kromě problému s personálním obsazením nové fakulty měl Weyr jako děkan mnoho starostí s opatřením vhodných místností pro novou fakultu. Nakonec došlo k zabrání části kněžského alumnátu na Smetanově ulici se zvláštním vchodem z této ulice, což bylo provizorní řešení smluvně zajištěné na několik let. Do kompetence děkana spadala i starost o jmenování úřednického personálu pro fakultu.

Původně jen pětičlenný sbor řádných profesorů se jen velmi pomalu doplňoval a bylo proto obtížné zabezpečit alespoň nejdůležitější přednášky. Na stolici občanského práva přešel z české techniky profesor Jaromír Sedláček (1921). Neobsazena zůstávala stolice civilního soudního řízení. Suplováním přednášek z tohoto oboru byl pověřen dr. František Vážný, druhý prezident Nejvyššího soudu, který se později stal tzv. skutečným neplaceným profesorem (1933). Dalším skutečným neplaceným profesorem z oboru trestního práva se stal roku 1934 dr. Jaroslav Stránský. Z vedlejších (nezkušebních) oborů byl brzo po zřízení fakulty jmenován profesorem statistiky dr. Dobroslav Krejčí se závazkem přednášet i národohospodářskou politiku (1920). Stalo se tak na Weyrův návrh po rezignaci Krejčího na funkci předsedy Státního statistického úřadu, když prof. Engliš v roce 1920 odešel do Prahy jako ministr financí. Teprve později došlo k rozšíření profesorského sboru o Františka Čádu, profesora dějin práva v ČSR a střední Evropě (1926), Jana Loevensteina, profesora finanční vědy (1926) a Jana Vážného, profesora římského práva (1927). Z oboru církevního práva se později habilitoval a roku 1936 byl jmenován profesorem Rudolf Wierer.

Hned v prvním semestru ohlásil Weyr dvouhodinovou přednášku na téma základy filozofie právní, která nebyla povinná a byla míněna jako úvod do právnického studia pro posluchače prvního ročníku. Jejím doplňkem byl stejnojmenný seminář, který proslul tím, že z jeho absolventů vyšli, až na nepatrné výjimky, všichni pozdější docenti habilitovaní na brněnské právnické fakultě a její pozdější profesoři, kteří se později stali i více nebo méně věrnými stoupenci Weyrovy právní školy, známé jako normativní právní teorie. Ve svých přednáškách a seminářích se Weyr mohl opřít o svůj spis Základy filozofie právní (1920), který představuje Weyrovu normativní právní teorii v prvním stupni jejího vývoje. V prvotním složení profesorského sboru neměla Weyrova normativní teorie přímých odpůrců. Jejími přívrženci byli profesoři Engliš, Sedláček a Dominik, který však brzy přešel do tábora jejích odpůrců. Profesoři Baxa a Vacek, oba právní historici, zaujímali k Weyrově teorii, která byla naukou o platném právu, celkem neutrální stanovisko. Postupně se však v profesorském sboru po roztržce Weyra s Dominikem vytvořily v zásadě dvě strany. Jádrem jedné byli kromě prof. Dominika profesoři Baxa a Vacek. Druhá strana měla mezi profesory většinu, ale byla to většina velmi labilní. Patřil k ní tehdy vedle Weyra a Engliše i Jaroslav Kallab. Prof. Kallab byl od počátku brněnské právnické fakulty profesorem trestního práva, trestního řízení a zároveň dějin právní filozofie. Vědecké problémy, jimiž se Kallab s oblibou zaobíral, se stýkaly v mnohém s Weyrovými a také Englišovými. S velkou odbornou erudicí se například zabýval noetickými a metodologickými otázkami právní vědy, od níž odlišoval vědu o právu (tj. o právu pozitivním). Kallab se sice nikdy výslovně nepřidal k Weyrově normativní teorii, ale také ji neodmítal. V některých důležitých otázkách filozofických však šel vlastní cestou. Po obsáhlé vědecké diskusi, která proběhla mezi Weyrem a Kallabem prohlásil Weyr Kallaba za „nejvážnějšího a vlastně jediného skutečného teoretika noetických základů normativní teorie v našem písemnictví".[2] Weyr považoval Kallaba za nesporného příslušníka brněnské právní školy, a to i přes jeho některé kritické postoje k normativní teorii. K normativní teorii se svým spisem Vlastnictví a vlastnická práva (1919) přihlásil i Jaromír Sedláček, profesor občanského práva, který později rozvedl své noetické stanovisko v učebnici Občanské právo československé (1931). I on šel však často vlastní cestou, která se uchylovala od původních koncepcí normativní teorie. Lze však bezesporu říci, že bez působení Weyrovy osobnosti a jeho myšlenek by zvláštní brněnská právní škola nebyla vznikla a ani by se nezformoval profe-

[2] Viz Weyr, F.: Teorie práva. Brno–Praha, Orbis 1936, s. 375.

sorský sbor v takové podobě, jakou měl v prvním desetiletí existence brněnské právnické fakulty.

Z Weyrových posluchačů a usilovných účastníků jeho seminářů z právní filozofie vzešli pozdější docenti a profesoři brněnské právnické fakulty. Byli to zejména docenti: Zdeněk Neubauer (ústavní právo), Adolf Procházka (civilní soudní řízení), Karel Gerlich (civilní řízení soudní), Vladimír Kubeš (občanské právo), Jaroslav Pošvář (správní věda a československé správní právo), Vladimír Vybral (národní hospodářství, finanční věda a finanční právo), Hynek Bulín (civilní soudní řízení), Václav Chytil (národní hospodářství, národohospodářská politika a statistika), Kazimír Čakrt (československé právo finanční) a Josef Keprt (trestní právo a řízení). Velká většina těchto docentů byla v třicátých a čtyřicátých letech jmenována profesory právnické fakulty. Především zásluhou Weyrovou se tak právnická fakulta postupně naplňovala novými docenty a profesory a jeho právní teorie plnila významné iniciační poslání. Důležité bylo, že Weyr nevychovával pedagogy jen pro svůj obor (právo ústavní a správní), ale i pro obory ostatní, snad s výjimkou právně historických oborů.

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

Důležitou složkou Weyrovy vědecké činnosti byly aktivity usilující o vytváření publikačních možností. Jako člen Právnické jednoty moravské a později její místopředseda se ujal hned po politickém převratu redaktorství Zpráv jednoty, z nichž později vytvořil Časopis pro právní a státní vědu, jehož se stal redaktorem až do jeho zániku v roce 1948 (s přestávkou v době války). Jeho redakčním tajemníkem byl doc. Karel Gerlich, který se však v roce 1944 stal obětí leteckého útoku na Brno. Brzy po roce 1918 uvedl Weyr v život i Sbírku spisů právnických a národohospodářských, v níž vyšla rychle za sebou řada prací z uvedených vědních oborů. Nakladatelství převzala firma Barvič a Novotný a později firma Orbis. Sbírka byla především určena pro představitele normativní školy, ale neuzavírala se i jiným směrům. Vycházela v ní od roku 1922 i Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, určená k tomu, aby přinášela vědecké příspěvky všech členů učitelského sboru.

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

Dalším velkým redakčním počinem Františka Weyra byl několikasvazkový Slovník veřejného práva československého. Tuto myšlenku Weyr pojal nedlouho po převratu v roce 1918 a o základním plánu se dohodl s prezidentem nejvyššího správního soudu Emilem Háchou, prof. Hoetzelem za pražskou fakultu a s prof. Laštovkou za bratislavskou právnickou fakultu. Na redakci tohoto obsáhlého projektu se původně podílel i prof. Hobza, který se však se svými pražskými kolegy nepohodl a z redakce odstoupil. Pro funkci redakčního tajemníka získali pak Hoetzel a Hácha doc. Jiřího Havelku, Hoetzelova žáka, který se v této funkci osvědčil. Slovník veřejného práva redakce předala k vydání opět firmě Rohrer, která přibrala za společníka nakladatelskou firmu Polygrafia. Abecedně uspořádaný Slovník veřejného práva vycházel pak od roku 1922 v sešitech (písmena A–V) a kdyby nenastaly osudné události roku 1938, byl by býval dokončen. I jako neúplné torzo zůstal však největším literárním projevem naší domácí právní vědy meziválečné doby a dosud slouží právní vědě a praxi. Weyr sám do něho přispěl zpracováním 22 hesel.

Po celou dobu své akademické činnosti se Weyr

zabýval otázkou reformy právnického studia, zejména pak jako děkan právnické fakulty zvolený v letech 1919–1920, 1927–1928 a 1935–1936. Navrhoval, aby zkušební taxy byly inkamerovány, tj. aby se platily zásadně státu, resp. veřejné korporaci, která příslušnou školu vydržuje, aby právnické doktoráty byly reformovány a tzv. přísné zkoušky (rigorosa) zpřísněny. Mnoho z Weyrových reformních myšlenek se uplatnilo při největší úpravě studia po znovuotevření vysokých škol po roce1945.

V meziválečném období (1919–1939) se Weyr věnoval i velmi rozvětvené a různorodé veřejné činnosti, která ho zčásti odváděla od jeho působení na fakultě, i když pedagogické a vědecké činnosti vždy přikládal hlavní důležitost. Například se snažil udržovat společenské a přátelské styky se svými bývalými posluchači. Ze zvyků pěstovaných na pražské právnické fakultě převzala brněnská právnická fakulta tradici tzv. děkanských večeří, které jednou ročně pořádal děkan pro své kolegy a jejich manželky. Tyto akce však byly často nudné. Proto na rozdíl od těchto večeří zavedl Weyr zpravidla dvakrát měsíčně se konající srdečné a nenucené debatní schůzky, na které zval své bývalé posluchače a žáky, případně i kolegy do staré brněnské pivnice na Běhounské ulici. Těchto schůzek se pravidelně účastnili docenti Neubauer, Procházka, Kubeš, Gerlich, Bulín a Chytil, filolog dr. Plachý a někdy i prof. Sedláček. Tento „normativní proseminář", jak Weyr tyto schůzky poněkud ironicky nazýval, se scházel u rezervovaného stolu na večeři, po níž následovala nenucená rozprava o normativní teorii a aktuálních právních otázkách.

Období první republiky, kdy Weyr působil jako profesor právnické fakulty, patřilo k nejproduktivnějšímu údobí Weyrovy tvůrčí vědecké práce. Brzy po politickém převratu vyšly tři jeho významné spisy: Soudobý zápas o nové mezinárodní právo (1919), Základy filozofie právní /Nauka o poznání právnickém/ (1920) a Soustava československého práva státního (vyd. I. – 1921, vyd. II. 1924). První práce má ráz mezinárodně právní a politologický, druhá právně filozofický a třetí ústavně právní. Weyrovy práce z oblasti právní filozofie mají mezi jeho pracemi zvlášť významné postavení, neboť vystihují obsah jeho normativní právní teorie. Základy filozofie právní jsou prvním Weyrovým soustavným výkladem jeho normativní právní teorie, která, ač pod silným vlivem Kelsenovým a jeho ryzí nauky právní, jde v řadě otázek svou vlastní cestou. Práce představuje mezník v české právně filozofické tvorbě, zejména v oblasti noetické a metodologické. Za myšlenkové pokračování a rozvinutí těchto Základů pak můžeme považovat Weyrovu Teorii práva (1936), která má být, řečeno slovy Weyrovými, mezníkem jeho dosavadní činnosti vědecké a shrnutím toho, čemu dosud učil. O mimořádném myšlenkovém bohatství Weyrovy Teorie práva svědčí slova Jaroslava Kallaba, který o ní řekl: „je málo spisů tak naplněných myšlenkami, jak filozofickými, tak i právnickými, někdy zcela novými, někde originálně formulovanými, vždy nabádajícími k dalšímu přemýšlení, jako tento spis, v němž Weyr shrnul myšlenky aspoň dvaceti let pilné a soustavné vědecké práce".[3] K dalším drobnějším pojednáním z oblasti právní filozofie patří dále zejména Weyrovy Čtyři kapitoly z právní noetiky (Časopis pro právní a státní vědu, 1929) a polemický spis Právní věda a věda o právu, obsahující polemiku s J.Kallabem a K. Englišem (1935).

Weyrova vědecká činnost se dále výrazně soustředila na jeho nominální právní disciplíny ústavního a správního práva. Již v roce 1919 vydal Weyr spis Ústava republiky československé, týkající se tzv. prozatímní ústavy. Následovala vydání dalších zákonů ve Weyrově Sbírce zákonů československých, zejména: Řád volební v obcích Republiky československé a novela k obecním zřízením (sv.1.,Brno 1919), Řád volební do poslanecké sněmovny Republiky československé (sv.2., Brno 1920). Prvním a základním dílem o definitivní ústavě ČSR z roku 1920 je Weyrova práce Soustava československého práva státního (1921). Rok na to vychází Weyrův spis Československé právo správní, část obecná (Brno 1922) a německy psaný Nárys československého správního práva (Grundriss des tschechoslowakischen Verwaltungsrechtes (zpracovaný společně s prof. Dominikem, Brno–Praha 1922). První vydání Weyrovy Soustavy československého práva státního bylo brzy vyprodáno a tak již roku 1924 vyšlo druhé vydání. Za třetí vydání lze pokládat Weyrovo Československé ústavní právo (1937), sloužící jako učebnice. Jeho první úvodní část byla podstatně přepracována a je dosud upotřebitelná svými vymezeními základních pojmů. Weyrovy menší spisy Problém správy v demokracii (Olomouc 1924), Úprava právního postavení politických stran (Praha 1925) a Veřejné mínění o demokracii (Praha 1925) mají spíše ráz popularizační. Dalšími dvěma pozitivně právními spisy jsou Správní řád (Brno 1930) a Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami (zpracováno společně s doc. Neubauerem, Brno 1931). Tyto samostatně vydané práce provází řada pojednání z ústavního práva publikovaných v Časopise pro právní a státní vědu a v jiných časopisech a sbornících.

[3] Viz Kallab, J.: Několik poznámek k Weyrovu spisu Teorie práva. Časopis pro právní a státní vědu, 1937/20, s. 257.

Weyr se věnoval i problematice mezinárodního práva a politiky, nezapomněl ani na své původní povolání v oblasti statistiky. Svědčí o tom např. Weyrova práce Nadprůměrná inteligence jako hromadný zjev (Praha 1927).

Weyr jako velmi společenský člověk se aktivně zapojoval i do činnosti různých vědeckých společností. Poměrně brzy se stal dopisujícím členem nejstarší české učené společnosti Královské české společnosti nauk. V roce 1926 Weyrovi bylo již po druhé nabídnuto členství v České akademii věd a umění, nabídku přijal a byl zvolen jejím mimořádným členem, přičemž z celého učitelského sboru brněnské právnické fakulty byl tehdy členem pouze prof. Kallab. Později, když Weyr v roce 1934 již jako řádný člen kandidoval spolu s prof. Kallabem kolegu Engliše a Dobroslava Krejčího, stoupl počet akademiků z brněnské fakulty na čtyři. V roce 1941 udělila Česká akademie Weyrovi cenu za jeho práci Teorie práva (1936). Cena přišla sice pozdě, ale Weyra upřímně potěšila. Vstup do České akademie věd a umění měl pro Weyra i zvláštní význam rodinný. Jejími řádnými členy byli totiž také jeho zesnulý otec i strýc Eduard. Weyr byl členem i dalších vědeckých společností. Byla to zejména Československá národní rada badatelská. Ze zahraničních učených společností a institucí je pak třeba uvést Mezinárodní institut statistický v Haagu, Mezinárodní institut pro veřejné právo v Paříži, byl místopředsedou mezinárodního institutu pro právní filozofii a sociologii v Paříži, členem Rumunského institutu pro správní právo, čestným členem Uherské statistické společnosti v Budapešti, zakládajícím členem Comité international d'histoire constitutionelle a členem řady dalších vědeckých institucí, domácích i zahraničních.

Nacistická okupace státu 15. března 1939 vyvolala ve Weyrovi úžas nad mravním a intelektuálním úpadkem německého národa a vnitřní chaos, neboť, jak vzpomíná ve svých pamětech, ji považoval za vyloučenou. V prvních dnech okupace se mnoho nezměnilo a právnická fakulta zůstala v chodu. Nedlouho po okupaci u Weyra provedlo gestapo první prohlídku, která ho arogancí a povýseneckým jednáním velmi rozrušila. Při dalších návštěvách a výsleších se již nenechal tak vyvést z rovnováhy a účinně využíval své dokonalé němčiny. Do této doby spadaly i Weyrovy oslavy jeho šedesátých narozenin (25. 4. 1939). Byly velmi slavnostní, s oslavnými články v tisku a právních časopisech, vědeckou konferencí a řadou oficiálních setkání vysoce postavených osobností a přátel. Weyra velmi potěšila knižně vydaná Pocta,[4] obsahující příspěvky řady právních teoretiků, která však nakonec zahrnula jen část s příspěvky českých autorů, druhá část s příspěvky např. Kelsena a Radbrucha však již z důvodu politických nevyšla.

Od konce června 1939 si vzal Weyr zdravotní dovolenou na zimní semestr 1939–1940 a odejel z Brna na své letní sídlo do Postupic u Benešova. Netušil tehdy, že se do Brna vrátí až po dlouhých a těžkých šesti letech. Když pak na podzim roku 1945 opět vstoupil na půdu brněnské právnické fakulty, našel tam z dřívějších profesorů už jen prof. Čádu. Jeho přítel Engliš působil od roku 1939 na Karlově univerzitě v Praze, jeho kolegové Vacek, Baxa, D. Krejčí, Sedláček, Rauscher a J. Vážný již nebyli na živu a prof. Dominik čekal na Pankráci na své odsouzení. Před osudným dnem prvního září 1939 podnikl Weyr okružní cestu s návštěvou příbuzných a nebyl tedy naštěstí doma, když ho gestapo přijelo zatknout, tak jako řadu jiných známějších brněnských Čechů, kteří pak skončili v koncentračních táborech. Při Weyrově srdeční chorobě by to byl jistý ortel smrti. Rodina se po obdržení této zprávy rozhodla uchýlit se do bezpečí a do Brna se již Weyr v období okupace nevrátil. Společně s manželkou odjeli tehdy okamžitě k tehdejšímu ministru a příteli dr. Jaroslavu Krejčímu a do Lán, kde je velmi srdečně přijal prezident Emil Hácha. Na jejich doporučení zůstal Weyr s manželkou v Praze, kde si pronajali byt. Ani v Praze se však Weyr nevyhnul dramatickým situacím. Byly to jednak různé zdravotní potíže, zejména srdeční infarkt, onemocnění růže, operace štítné žlázy a polypů, především pak to ale byl jeho nucený pobyt v pankrácké věznici. V září 1943, v době, kdy se zotavoval po infarktu, byl Weyr v noci gestapem zatčen a uvězněn na Pankráci v samovazbě. Byl obviňován z velezrady a několikrát vyslýchán, nakonec však byl naštěstí po měsíci propuštěn na intervence Krejčího a Háchy.

Po nuceném přestěhování do Prahy se Weyr stal předčasně penzistou, neboť Němci po uzavření českých vysokých škol snížili dosavadní věkovou hranici pro penzionování profesorů. K vědecké práci se v této době příliš nedostal, neboť mu k ní především chyběla jeho soukromá knihovna, která zůstala v Brně. Za celou šestiletou dobu pražského „exilu" Weyr napsal a uveřejnil pouze pojednání týkající se praxe Nejvyššího správního soudu o otázce přípustnosti ukládání uren na hřbitovech nad hroby. Napsal pak ještě dvě pojednání, která pak byla uveřejněna až po roce 1945. Za pražského pobytu se velmi sblížil s rodinou, tím spíše že neměl vlastní děti. Téměř každodenně se stýkal se svými sourozenci a pravidelně jednou týdně ho navštěvoval Karel Engliš. Po šťastném konci války se Weyrovi rozhodli k návratu

[4] Vyšla knižně pod názvem Sborník prací k poctě 60. narozenin Františka Weyra, Praha, Orbis 1939.

do Brna v říjnu 1945, ale loučení s Prahou nebylo pro Weyra snadné.

I v Brně se hned ohlásily Weyrovy zdravotní potíže: záchvaty dušnosti a sužující agorafobie ve formě zvláštního pocitu nevolnosti, kterým býval často stižen, jakmile se sám bez doprovodu další osoby ocitl na veřejnosti nebo ulicích jen poněkud vzdálených od domu. Při první projížďce Brnem se Weyr zastavil na právnické fakultě, která velmi utrpěla pobytem gestapa, jemuž sloužila za hlavní sídlo. Weyra dojalo, když ho hned u vchodu přivítalo několik členů profesorského sboru v čele s profesorem Čádou. Došlo také hned k domlouvání budoucího působení na fakultě. Weyrovi však bylo hned jasné, že mu srdeční choroba znemožní dostát celému služebnímu úvazku, zejména pokud jde o vysoký počet přednáškových hodin. Před první přednáškou, která se brzy na to konala v největší přednáškové síni, měl proto Weyr značnou trému. Průběh přednášky ukázal, že srdeční vada je spojená zároveň i se značným stupněm nervozity, tato však zmizela jak začal mluvit, přičemž zůstal věren zásadě mluvil spatra, i když nyní při přednášce seděl. Ministerstvem povolený zkrácený úvazek týkal se počtu týdenních přednáškových hodin a vedle nich Weyr ještě konal pravidelný dvouhodinový seminář ve svém bytě, v zimním i letním semestru. Hned po opětné instalaci do fakultních funkcí začal Weyr redigovat opět Právnickou jednotou moravskou vydávaný Časopis pro právní a státní vědu. V té době již bylo provedeno jmenování Vladimíra Kubeše, Jaroslava Pošváře, Václava Chytila a Vladimíra Vybrala řádnými profesory, přičemž všichni byli Weyrovými žáky a měli blízko k jeho škole. Návazně byl jmenován řádným profesorem i Jaroslav Stránský a Hynek Bulín. Do personálního obsazení pedagogického sboru se však začaly promítat i některé politické momenty, zejména vliv velké retribuční akce, jejíž účinky se vztahovaly na všechny, kteří se za německé okupace nechovali tak, jak se měli chovat, a tím či oním způsobem naplňovali obsah neurčitého pojmu kolaborace.

Významnou událostí této nepříliš radostné doby byla Weyrova a Englišova společná slavnostní promoce na čestné doktory Masarykovy univerzity, která se konala 21. dubna 1947. Profesorský sbor právnické fakulty ji připravoval jako překvapení a Weyr se ani nedověděl, kdo ji vlastně navrhl. Byla to přitom zcela mimořádná pocta, které se od počátku Masarykovy univerzity zatím nikomu nedostalo a Weyr byl velice potěšen. Průběh tohoto slavnostního promočního aktu vylíčila v jednotlivostech publikace prof. Františka Kopa,[5] obsahující i deset fotografií a otisky obou doktorských diplomů. Při promoci přednesl delší projev prof. Engliš, Weyr pak přednesl jen malé poděkování. V textu doktorského diplomu se v jazyce latinském mimo jiné praví: „František Weyr položil základy k noetice vědy právní a zasloužil se neobyčejně o systematické řešení jak obecných problémů právní vědy, tak zvláště otázek práva veřejného. Dále svou vědeckou prací a příkladným učitelským působením na zdejší fakultě seskupil kolem sebe rozsáhlou vědeckou školu právní a konečně svou veřejnou působností v naší vlasti neobyčejně prospěl zdárnému budování právního řádu a veřejnému blahu republiky." Tato významná pocta byla udělena takřka v poslední okamžik, neboť za necelý rok na to by taková akce nebyla vůbec myslitelná. Naopak, když byli oba oslavenci za rok z fakult vyhozeni, bylo uvažováno i o tom, aby nedávno před tím jim udělená pocta byla oficiálně zrušena. To se naštěstí nestalo.

Obnovené právnické fakultě a prof. Weyrovi nebylo souzeno dlouhého působení. Politická situace rychle spěla k únorovému politickému převratu. Děkanem právnické fakulty byl v té době prof. Vladimír Kubeš, jeden z Weyrových nejmilejších a osobně mu snad nejoddanějších žáků. Za vzniklé politické situace připadl právě jemu odiosní úřední úkol spolupůsobit při uplatnění důsledků politického převratu. V jednom z posledních únorových dnů dostal Weyr od děkana pozvání na mimořádnou schůzi profesorského sboru, stanovenou na časnou odpolední hodinu a bez udání programu schůze. Dopoledne měl nějaké státní zkoušky a protože byl vždy problém se sháněním nějakého dopravního prostředku, dohodl se se ženou, která ho vždy doprovázela, že zůstanou na oběd na fakultě. Netušil tehdy, že to bude na dlouhou dobu nebo snad vůbec jeho poslední přítomnost na fakultě a že se bude opakovat něco velmi podobného situaci v roce 1939.

Profesorský sbor se sešel na schůzi, která se měla stát historickou, ve sborovně. Děkan seznámil přítomné s tím, že politická situace je velmi vážná, vážnější než si všichni myslí, neboť všichni jsou pozváni na týž den odpoledne nově vzniklými revolučními instancemi, aby si vyslechli, kdo z pedagogů bude z další činnosti na fakultě vyloučen a kdo může nadále zůstat. Děkan sám nevěděl, kdo patří do které z těchto skupin a nevěděl ani o své budoucí pozici nic bližšího. Připojil však prohlášení, že v případě, že by sám nepatřil mezi vyloučené, bude s nimi solidární, aniž by sám očekával od nevyloučených stejnou solidaritu. Následně se rozvinula debata o smyslu a vhodnosti takové solidarity z hlediska budoucnosti právní vědy a právnické fakulty. Weyr měl tušení, že mezi „vyakčněnými" bude a byl toho názoru, že

[5] Viz práce Kop, F.: Karel Engliš a František Weyr čestnými doktory MU v Brně. Praha, Universum 1947.

výsledek takové zachraňovací akce bude pranepatrný ve srovnání se škodami, které fakultě přinese. Vyjádřil své rozhodné sympatie k takové solidaritě, ale konstatoval, že situace věkem mladších kolegů by byla nesrovnatelně obtížnější a riskantnější než jeho vlastní. Weyr měl dostatek životních zkušeností z podobných revolučních období a ve svých doporučeních dobře odhadl budoucí vývoj. V dalším svém počínání se pak rozhodl k pasivitě a ignorování všeho, co bude pocházet od nových akčních činitelů. Některým kolegům byl vyhazov po intervencích zrušen, zůstal však v platnosti u děkana Kubeše a profesorů Neubauera, Kučery a Kopy. Čistka se týkala nejen profesorů, ale i ostatního personálu, zejména soukromých docentů. Na zákrok prof. Vybrala, zastupujícího děkana, poskytlo ministerstvo Weyrovi dovolenou „ke studijním účelům" a to až do doby jeho řádného odchodu do důchodu v říjnu 1949. Byl na tom tedy finančně lépe než ostatní vyhození kolegové. Tento vcelku velkorysý postup ministerstva školství byl výsledkem přání presidenta Beneše, aby profesorům uvedeným na seznamu sestaveném jeho kanceláří poúnorová vláda zajistila osobní a jinou integritu. Weyr v době studijní dovolené nezahálel a napsal v tomto období obsáhlou několikasetstránkovou a vědecky vyzrálou práci Filozofie, politika a právo a některé další drobnější práce, žádná z nich však již z pochopitelných důvodů nemohla v poúnorové době vyjít tiskem.

Dramatická personální situace na právnické fakultě, kdy se kupříkladu na katedře ústavního práva během krátké doby vystřídalo za vyhozeného prof. Weyra několik pochybných nástupců a na ostatních katedrách to bylo podobné, vyvrcholila nakonec v červenci 1950 oznámením ministerstva v jeho Věstníku o zrušení právnické fakulty. Weyr takový vývoj očekával a proto ho tato zpráva tak neranila, jak se obávala jeho manželka. Weyrovy oslavy sedmdesátin probíhaly pak již bez jakékoliv publicity a přítomnosti veřejnosti. K sourozencům a jejich rodinám se připojil věrný přítel prof. Engliš a fakultní kolegové, vyhození i nevyhození, kteří se však vešli na dvě pohovky v rohu salonu. Kolegové Weyrovi odevzdali obraz s jeho portrétem a Weyra takové upřímné vyjádření sympatií kruhu přátel, kamarádů, kolegů a žáků vnitřně velmi dojalo. Dosažením sedmdesáti let byl Weyr dán do penze a s ohledem na ztrátu jakýchkoliv honorářů z literární činnosti byla jeho finanční situace velmi neutěšená. Jeho zdravotní stav vyžadoval navíc stálé výdaje za léky, které se daly opatřovat stále obtížněji a nákladněji. Weyr kupodivu dokázal překonávat tyto obtíže, na něž nebyl předtím zvyklý, a soustředil se na duševní práci. Poslední den svého života, 29. červen 1951, strávil František Weyr jako obvykle vědeckou prací, odpoledne besedou s přáteli. Srdeční slabost ho však přinutila si proti jeho zvyku před večeří odpočinout spánkem. Nemocí oslabené srdce ve spánku přestalo tlouci a milosrdná smrt ukončila životní pouť tohoto velkého českého právníka a právního myslitele, aby ho ušetřila dalších strastí a útrap, jež by na něho nutně později čekaly. Jeho život tak byl až do konce naplněn tvůrčí duševní prací, v níž zůstal věren svým ideálům. Přesvědčuje o tom nejenom jeho rozsáhlé literární dílo, ale i jeho obsáhlé paměti, jimž svěřil své nejskrytější názory a přesvědčení.

Výjimečné a pozoruhodné postavě české právní vědy Františku Weyrovi bude věnována obsáhlá monografie připravovaná nadací Universitas Masarikiana v Brně, která bude zaměřena nejen na Weyrův život a dílo, ale přetiskne i nejpodstatnější části z jeho publikovaných prací a významnou část z textu, který Weyr napsal po roce 1948, a který dosud nebyl nikde publikován. Závěrem je třeba ještě připomenout, že po likvidaci v roce 1950 se Weyrova domovská brněnská právnická fakulta dočkala svého znovuobnovení po dlouhých 19 letech na jaře roku 1969, tedy před třiceti léty. Její plný návrat k ideálům svobody vědeckého bádání a možnosti navázat na tradice brněnské právní školy, zahrnující ve významné míře právě Weyrův myšlenkový odkaz, pak představuje až období po roce 1989, které je jejím jakýmsi třetím začátkem dalšího vědeckého a společenského vývoje.

Uplynulo 120 let od narození prof. Františka Weyra

Renata Rázková

25. dubna 1999 si připomeneme 120. výročí narození významné osobnosti naší právní vědy, jakou byl profesor František Weyr, zakladatel a hlavní představitel brněnské normativní právní školy, první děkan Právnické fakulty Masarykovy univerzity z let 1923/24.

Těžištěm Weyrova celoživotního úsilí byla především práce vědecká a pedagogická. Jeho životním posláním se stalo působení na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. Byl jedním ze zakladatelů brněnské právnické fakulty. O zřízení druhé české univerzity usiloval Weyr již během první světové války, kdy vedl spolu s profesorem Karlem Englišem na brněnské technice vědecký seminář o problémech právní a národohospodářské noetiky, jehož účelem bylo podle jeho slov „pěstovat právnický dorost". To se mu v plné míře podařilo teprve na nové fakultě.

Hned po zřízení právnické fakulty v Brně roku 1919 byl František Weyr jmenován jejím řádným profesorem v oboru ústavního práva. Oceněním jeho zásluh při založení fakulty bylo jeho zvolení prvním děkanem fakulty. Děkanskou funkci zastával celkem třikrát (ve studijních letech 1919/20, 1927/28 a 1935/36). Ve studijním roce 1923/24 byl zvolen rektorem Masarykovy univerzity.

Svůj podíl měl František Weyr i na právnickém dění, které se vyvíjelo v Brně kolem Moravské jednoty právnické. Jednou z jeho největších zásluh bylo, že převzal „Zprávy právnické jednoty moravské", které jednota vydávala již od roku 1891. Ty byly v květnu 1918 především Weyrovou zásluhou přeměněny v „Časopis pro právní a státní vědu". V tomto časopise, který se stal orgánem mladé Právnické fakulty Masarykovy univerzity, vytvořil Weyr centrum vědecké literární právnické práce na Moravě. Práci v právnické jednotě se věnoval Weyr s velkým nadšením. Brzy si získal sympatie i starších konzervativních členů i jejich aktivní spolupráci při plnění úkolů jednoty. Života jednoty se účastnil Weyr kromě svého redaktorství „Časopisu" a četných přednášek na členských schůzích také jako člen výboru. V letech 1920–1930 se stal dokonce místostarostou jednoty.

Vedle „Časopisu pro právní a státní vědu" spolupracoval Weyr při založení a redigování řady dalších časopisů a jiných periodických publikací. Společně s L. Duguitem založil a vydával dvojjazyčný právně teoretický časopis „Revue Internationale de la Théorie du Droit" („Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts"). Vycházel v Brně a přispěli do něj postupně téměř všichni přední právní teoretikové různých států a byl čten na celém světě. Šlo o jediný opravdu mezinárodní vědecký časopis. Dále je nutno připomenout „Sbírku spisů právnických a národohospodářských", „Vědeckou ročenku Právnické fakulty Masarykovy univerzity", „Slovník veřejného práva", „Parlament", „Moderní stát", „Veřejnou správu", „Sbírku zákonů československých", „Spisy z oboru právní a státní vědy" aj.

František Weyr napsal velké množství článků a monografických děl. Své práce uveřejňoval v odborných časopisech a publikacích i v denním tisku (též v revuích, sbornících, ve „Slovníku veřejného práva" atd.). Publikoval nejen právně filozofické, resp. právně teoretické a státovědecké studie, ale i pojednání v oboru státního a správního práva, zabýval se i otázkami statistiky a národohospodářské politiky. Jde skutečně o nepřehlednou řadu knih, statí a článků z různých vědních oborů.

Značná část jeho prací je publikována v cizích jazycích, především v německém, ale též v jazyce francouzském, italském ad. Zde se Weyr velmi zasloužil o známost naší vědy, našeho národa a státu ve světě. K tomu přistupují i osobní styky s množstvím právníků, filozofů, státovědců a statistiků různých národů, navazované zejména na vědeckých mezinárodních kongresech.

Hlavním a nejdůležitějším oborem Weyrovy vědecké činnosti se stala právní filozofie, která proniká celým jeho literárním dílem. Doba, ve které Weyr vědecky dospíval, mu byla velice příznivě nakloněna. V právní vědě tehdy panovala bezradnost a dezorientace o cílech a metodách. Věda potřebovala zejména pevnou metodologickou bázi a toho si byl Weyr dobře vědom. Byla to doba velice příhodná pro vytvoření formální právní filozofie.

Normativní teorie je právně teoretickým, resp. právně filozofickým učením. Příčinou vzniku normativní teorie byla nespokojenost se stavem obecné (tradiční) právní nauky. Té byl vytýkán především nedostatek jednotné noetiky (poznávací soustavy) a metodologie a z toho plynoucí metodologický synkretismus, dále nedůsledná konstrukce pojmů. Proto si Weyr vytýčil požadavek vybudovat skutečnou teorii práva (právní vědu) se svou vlastní normativní metodou.

Východiskem normativní teorie je transceden-

tální (kritická) filozofie Immanuela Kanta. Základem jejího učení se stala kantovská myšlenka dualismu přírody a mravnosti (čistého a praktického rozumu).

Druhý charakteristický rys normativní teorie je ostré oddělení sfér Sein a Sollen. V této koncepci se jedná o dva „světy", o „svět" „des Seins" (svět jaký je) a o „svět" „des Sollens" (svět jaký být má). Normativní teorie chce zkoumat teoreticko poznávací a logické základy normativní vědy, tzn. oné disciplíny, která se zabývá „Sollen – systémem". Normativní teorie si vytýčila úkol vybudovat metodu poznání světa jaký má být („Sollen"), metodu normativní. Tím však již Kanta opustila.

Dalším znakem je přísné rozlišování mezi kognitivní a volitivní sférou, mezi funkcí poznávací a volní, normativní teorie dochází k závěru, že věda má co činit s poznáváním, ale ne s vůlí.

Z toho vyplývá čtvrtý základní rys učení, totiž ostrá antiideologická tendence a akcentace hodnotového relativismu. Vědecké poznání posledních hodnot, nejvyšší normy, se ukazuje jako vědecky nemožné. Normativní teorie chce poznávat právo jaké je, nikoliv jaké být má, nebo jaké se má vytvořit. Ona chce být právní vědou, nikoliv právní politikou.

Pátým charakteristickým znakem je důrazný požadavek ryzosti (čistoty) metody právní vědy. Hlavním úsilím této nauky bylo očistit metodu tradiční právní vědy od metodologicky cizích příměsků přírodovědeckých a sociologických a vybudovat metodu normativního, a tedy i právnického poznávání.

Dalším rysem normativní teorie je její pozitivistická tendence. Normativní teorie chce být teorií pozitivního práva.

Principy normativní teorie objasňoval Weyr již posluchačům prvního ročníku studia na přednáškách na téma „Základy filozofie právní" (práce se stejným názvem vyšla v roce 1920).

Svoji teorii přednášel na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně, která se pak stala centrem normativismu u nás. Přestože byla normativní teorie pro brněnskou právnickou fakultu do značné míry profilující, z mnoha dokladů, mj. i z Weyrových pamětí se dovídáme, že ji nikdy násilně neprosazoval. Napsal o tom: „...nedostatek příslušnosti k ní nepovažoval jsem nikdy za nějakou překážku habilitace ba ani vyslovení nepřátelství vůči ní nebylo by mne bylo odradilo od kandidáta, který by jinak byl prokazoval nespornou schopnost k samostatné vědecké práci."

Ačkoliv našla Weyrova teorie spřízněné duchy – např. v osobnostech profesorů Engliše, Sedláčka, Procházky, Kallaba a částečně i Kubeše a Neubauera, objevili se zákonitě i její odpůrci. Ve svých pamětech uvádí Weyr několik kolegů, kteří jeho vědecké postoje odmítali (Vacek, Baxa).

Otázkami právní filozofie a právní metodologie se zabývá Weyr již ve svých prvních pracech: „Příspěvky k teorii nucených svazků" (1908), „Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems" (1908).

„Základy filozofie právní (nauka o poznávání právnickém)" z roku 1920 jsou prvním Weyrovým uceleným spisem, v němž vyložil nový právně filozofický systém, který byl později nazván školou normativní. Dílo znamená mezník v právnické literatuře, stalo se základem nového, vědeckého způsobu pěstování právní vědy, byl jím dán podklad pro výstavbu metodologie právní vědy. Autor se zde zabývá právní filozofií ve smyslu formálním, metodou právnického poznávání, noetikou. Konstruuje základní právní pojmy, kterými mají být poznávány právní normy.

Výsledky svého dalšího bádání v právní noetice shrnul Weyr ve svém největším díle „Teorie práva" (1936). Tato práce je důkazem autorova názorového vývoje. Je označována za další mezník, ale i za ideově druhé vydání „Základů filozofie právní". Autor se zde vrací ke všem problémům, jimiž se zabýval ve svých „Základech", ale současně v něm shrnuje téměř všechny výsledky svých noetických, metodologických a právně filozofických úvah, které do té doby uveřejnil v řadě knih a pojednání. „Teorii práva" je možno právem zařadit mezi literaturu světovou.

V roce 1946 vychází další Weyrův spis z oboru právní filozofie „Úvod do studia právnického (normativní teorie)", který měl sloužit především jako učební pomůcka pro studenty právnické fakulty. Tato práce je stručným shrnutím problematiky obsažené v „Základech filozofie právní" a v „Teorii práva".

Mezi další právně teoretické práce patří pojednání „Příspěvek k teorii aplikace práva" (1919), spis „O metodě sociologické" (1927), pojednání „K pojmu právního řízení" (1928), práce „Čtyři kapitoly z právní noetiky" (1929), článek „O praktické funkci normy" (1930) jakož i článek „Pojem pozitivnosti práva" (1931).

František Weyr však nesoustředil svůj zájem pouze na jediný vědní obor. Jeho myšlenky přesáhly oblast právní filozofie a ovlivnily i sféru státovědy, státního a ústavního práva, správní vědy a správního práva, statistické vědy, sociologie, mezinárodního práva atd.

Zdeněk Neubauer hodnotí okruh Weyrova zájmu takto: „... Weyr nebyl ... jen právním filozofem. Na rozdíl od jiných právních filozofů, kteří byli odborníky jen právě v právní filozofii, mohl Weyr ukázati nosnost svojí noetiky na právních oborech, je-

jichž byl oficiálním zástupcem na univerzitě: v právu ústavním a právu správním".[1]

Otázkami legislativními se zabývá Weyr v pojednání „Příspěvek k teorii časově omezených zákonů" (1910), dalšími Weyrovými pracemi z oboru ústavního práva jsou „Ústava Republiky československé" (1919), pojednání „Das Verfassungsrecht der Tschechoslowakischen republik" (1921) a „Ústavní listina" (1931).

Hlavním Weyrovým státovědeckým dílem je „Soustava československého práva státního" (1921, 1924).

Ústavní právo Weyr znovu soustavně rozpracoval ve svém proslulém díle „Československé právo ústavní" (1937). Otázkám ústavním se věnuje i v celé řadě dalších prací.

Oblast správního práva (zejm. živnostenského) rozpracovává Weyr v pojednání „O živnostenských právech obchodních společností" (1904) a dále v pojednání „Povinnost provozování živností a uzavírání smluv" (1911).

Kritiku dosavadní panující nauky podává Weyr ve svém článku „Otto Mayerův správní akt" (1915). Mezi další významná Weyrova správně právní díla patří „Československé právo správní, část obecná" (1922) a spis „Správní řád" (1930).

Weyr patřil k nejužšímu jádru učitelského sboru Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V okamžiku znovuotevření fakulty v roce 1945 byl s Františkem Čádou jediným jejím řádným profesorem. Jako výjimečná vědecká osobnost se stal ústředním objektem čistky prováděné akčním výborem v únoru 1948. Byla mu zastavena činnost a v říjnu 1949 musel opustit fakultu a odejít do penze. O několik let později 29. června 1951 umírá. Jeho odchodem ztratila právnická obec člověka a vědce mimořádných kvalit.

Při příležitosti 60. narozenin jeho žák profesor Zdeněk Neubauer o Františku Weyrovi napsal: „Weyr je typický aristokrat: původem, vychováním, smýšlením, vkusem, názorem na život i poměrem k lidem. Individualista a liberál, milovník studia a filozofování, ale i krásy a umění, znamenitý hudebník, ctitel antiky a renesance a současně labužník krásné literatury. Muž, který ctí skutečnou velikost ať v jakémkoliv oboru a podobě, stejně jako sarkasticky odhaluje a zesměšňuje veličiny uměle nafouklé. Muž, který má rád lidi a společnost, ačkoliv o jejich oblibu nestojí; který dovede mít velmi rád své přátele a velmi pohrdati nepřáteli, ale který neumí nenávidět. Muž, který při své celkové nonchalanci i profesorské roztržitosti nikdy neporuší daného slova a přímo úzkostlivě dbá dochvilnosti. Muž, někdy až dětsky jemný, citlivý a soucitný, ale současně nemilosrdně přímočarý a nekompromisní tam, kde jde o vědeckou pravdu, logiku, vkus a slušnost. Muž, který kolem sebe šíří zcela ojedinělé osobní kouzlo a který má úžasný humor, jednou jiskřivý a optimistický, jindy pesimistický a zžíravý. Weyrův břitký vtip, ironie a elegance slohu koření takřka všechny jeho literární projevy, což je u vědeckého autora a zvláště autora právnického vlastností velmi vzácnou, vždyť právě právnická literatura je pověstná svou kožeností a suchopárností výrazovou." [2]

V roce 1969 se obnovená právnická fakulta po krátkém období snášenlivého postoje k Weyrovým idejím profilovala v důsledku normalizační politiky jako striktně antinormativistická. Módní se stala kritika normativní teorie jako proudu buržoazního právního myšlení.

Po dlouhém období strádání naší právní vědy se v souvislosti s listopadovými přeměnami (1989) konečně znovu naskytla možnost oživit ideje normativní právní školy, otevřeně se přihlásit k odkazu profesora Františka Weyra a dalších jeho stoupenců a navázat tak na tradice brněnské normativní školy právní.

Památku profesora Františka Weyra si Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně připomněla konferencí uspořádanou při příležitosti 40. výročí jeho úmrtí (konala se ve dnech 24. a 25. 10. 1991).

Na osobnost jakou byl profesor František Weyr, může být naše fakulta právem hrda, neboť to byl právě on, kdo ji proslavil svým učením jako představitel brněnské normativní právní školy doma i v zahraničí. Weyrovo jméno je tak s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity nerozlučně spjato. Jeho dílo zůstalo i po létech stále živé. Představuje pokladnici cenných myšlenek, ze které mohou čerpat a obohacovat se tak nejen učitelé, ale i studenti.

[1] Neubauer, Z.: František Weyr. In: Sborník prací k poctě šedesátých narozenin Františka Weyra, Praha 1939, str. 9.

[2] tamtéž, str. 11.

Semináře odborné právnické němčiny

Eva Šrámková

Ve dnech 24. 1. – 6. 2. 1999 jsem se zúčastnila v Trieru již třetího semináře odborné právnické němčiny, který pořádal Goethe Institut. Semináře jsou určené pro vysokoškolské učitele ze střední, jižní a východní Evropy, kteří vyučují odbornou právnickou němčinu. Semináře se skládají ze dvou částí. V části odborné nám referenti, vědečtí asistenti Právnické fakulty z Trieru, přednášeli z vybraných právních disciplín. Druhá část semináře byla zaměřena na metodiku vyučování odborné právnické němčiny. V předchozích dvou seminářích, které se konaly v minulém roce, získali účastníci znalosti jak z německého soukromého, tak z veřejného práva. V tomto semináři referenti navázali na odborné znalosti, které účastníci semináře nabyli v předchozích dvou seminářích. Nešlo tedy o opakování znalostí z německého práva, nýbrž o další intenzivní prohlubování znalostí zaměřených pouze na oblast občanského a evropského práva. V občanském právu se referenti soustředili především na oblast smluvního, věcného a závazkového práva, v evropském právu na vnitřní trh a přizpůsobování právního systému zemí Evropské unie. Cílem semináře bylo, abychom získané odborné znalosti dovedli samostatně aplikovat při řešení právních otázek. Tím jsme měli možnost – dle slov referentů – na nejtěžších případech z výše jmenovaných právních disciplín využít své odborné znalosti.

V části didakticko–metodické odborného jazykového vyučování stála v popředí analýza autentických textů právní vědy, dále zpracování magnetofonových nahrávek získaných během odborných částí semináře z lingvistického a didakticko–metodického aspektu.

Již tradičně zpestřuje Goethe Institut program řadou akcí tematicky se vztahujících k semináři. Tentokrát jsme měli možnost navštívit v Trieru Evropskou právnickou akademii a zúčastnit se v Lucemburku jednání Evropského soudního dvora.

Právnická akademie je veřejná nadace soukromého práva, která byla založena v roce 1991 z iniciativy Evropského parlamentu. K zakladatelům nadace patří Lucemburské velkovévodství, spolková země Porýní–Falcko, město Trier a Spolek na podporu Evropské právnické akademie. Akce jsou určeny dle tematického zaměření pro komerční právníky, právní zástupce, notáře, daňové poradce, soudce, státní zástupce a další uživatele práva především ze členských států EU, ale také pro další státy, které mají zájem o úzkou spolupráci s EU. Další informace o Akademii bude možno od jara tohoto roku získat na internetové adrese: http//www.era.int.

K největším zážitkům všech účastníků letošního semináře nepochybně patří výše zmiňovaná účast na jednání Evropského soudního dvora, kde se projednával spor v právní věci Sebago Inc. a Ancienne Maison Dubois a syn a. s. proti G–B Unic a. s. opírající se o článek 7 odstavce 1 První směrnice Rady ministrů 89/104/EHS – Vyčerpání práva z ochranné známky, a rozhovor se soudcem Soudu první instance.

Cílem práce referentů a organizátorů semináře bylo, aby vysokoškolští učitelé – neprávníci,vyučující odbornou právnickou němčinu, svou odbornou jazykovou výuku koncipovali tak, aby se u studentů rozvíjelo a podporovalo právní myšlení. Pro učitele jazyků je to přinejmenším důvod k zamyšlení, zda by se v budoucnu neměla výuka jazyka orientovat tímto směrem. V současné době to zatím není možné z důvodu nedostatečné jazykové přípravy, kterou si studenti přinášejí ze středních škol.

IN MEMORIAM

Za Karolem Rybárikem

Ivo Telec

Dne 21. 6. 1998 zemřel pan Doc. JUDr. Karol Rybárik, CSc., emeritní ředitel Institutu mezinárodních vztahů Právnické fakulty Komenského univerzity v Bratislavě. Pan docent Karol Rybárik se narodil 29. 1. 1919 a po řadu let svého života se zabýval nejen diplomacií a zahraničními vztahy, ale i právy průmyslovými a obecnými teoretickými otázkami práv k nehmotným statkům. Slovenské i české průmyslověprávní veřejnosti je znám například jako autor vědecké monografie Podnikový vynález z roku 1979 a jiných děl, včetně děl z oboru počítačového práva. Vědecké a odborné statě publikoval nejen na Slovensku, ale i v cizině. Byl rovněž členem Mezinárodní společnosti na ochranu průmyslového vlastnictví (AIPPI) a Mezinárodní společnosti pro rozvoj výuky a výzkumu v duševním vlastnictví (ATRIP). Pan docent Karol Rybárik patřil mezi neopomenutelné představitele slovenské i české právní vědy a vysokoškolské výuky ve svém oboru. Přispěl k vědecké výchově řady mladých pracovníků. Jeden čas přednášel i na brněnské právnické fakultě. Nechť nám na něj zůstane pěkná vzpomínka.

RECENZE

Vladimír Sládeček: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě, Karlova univerzita, Praha 1998, 200 s.

Renata Vlčková

Recenzovaná práce „Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě" je konečně uceleným, komparatistickým příspěvkem na polemické téma zavedení či nezavedení tohoto institutu i do právního řádu České republiky v rámci nejen nápravy tzv. „špatné správy", ale i komplexnější ochrany občanských práv včetně jejich institucionálních záruk. Autor tak reaguje na celou řadu neprávnických, popularizujících článků, které se objevují v denních tisku a ne zcela zřetelně a přesně vystihují skutečný význam a přínos této instituce, která u nás ještě v nedávné době nebyla příliš známa.

Kdo je tedy ten „Čaroděj" ombudsman a odkud se vzal jeho cizokrajný název? Nakolik je potřebný a jaké jsou jeho reálné pravomoci? Čeho dosáhnu, pokud využiji jeho služeb? To jsou jen některé z otázek na které se snaží Vladimír Sládeček odpovědět.

Publikace je systematicky, kromě úvodu a závěru, rozdělena do sedmi částí, navíc je připojen i vyčerpávající seznam vybrané literatury a čtyři přílohy včetně návrhu zásad zákona připraveného pro Český helsinský výbor v roce 1993 a pracovního návrhu zákona o veřejném ochránci práv z července roku 1998.

První část **Základní charakteristika instituce ombudsmana, její historické kořeny a vývoj** se zabývá obecnou charakteristikou ombudsmanských institucí, jejich vznikem a vývojem, zároveň i jejich místem v systému ochrany občanských a lidských práv.

V druhé části prezentuje **Podrobnější charakteristiku relevantních rysů této instituce**, kde se zaměřuje zejména na takové otázky jako je ustavení do funkce a zánik funkce, předpoklady pro

výkon funkce a inkompatibilita, vztahy k zastupitelskému sboru, rozsah působnosti, oprávnění vůči státním orgánům a občanům, stížnostní proces, jednání z vlastní iniciativy, zvláštní pravomoci vůči některým státním orgánům.

Ve třetí části **Ombudsman v některých klasických evropských demokraciích** je podán výklad o institucích ombudsmanského typu ve Švédsku, Velké Británii, Německu, Rakousku a Francii spolu s určitými specifiky a zvláštnostmi v každé zemi.

Část čtvrtou **Ombudsman ve Spojených státech amerických** lze do určité míry považovat za exkurz vzhledem k ombudsmanským institucím resp. názorům na ně v USA od počátku 60. let. Přibližuje také současný stav na federální úrovni, státní úrovni a místní úrovni, uvádí i konkrétní zkušenosti s městským ombudsmanem města Detroit.

Další část pátá **Situace v některých postkomunistických státech** mapuje situaci zejména v Polsku, Maďarsku a Slovinsku, tedy ve státeh, které jsou nám blízké svým dlouhodobým osudem. Zvláštní postavení tu zaujímá hlavně Polsko, kde došlo k přijetí zákona o mluvčím (obhájci) občanských práv již v roce 1987 a instituce ombudsmanského typu se objevila ještě za vlády socialismu.

Na to volně navazuje kapitola šestá **Ombudsmanské a quasiombudsmanské instituce na území bývalého Československa a v České republice**, kde je možné alespoň demonstrativně zmínit přijetí zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil v roce 1990, kdy se v československém právním řádu objevila instituce ombudsmanského typu pro oblast ozbrojených sil. Za celé dva porevoluční roky až do rozpadu federace nedošlo však k nalezení přijatelné osoby a tak Generální inspektor nebyl nikdy zvolen. S přihlédnutím k recepčním ustanovením nelze zákon č. 540/1990 Sb., v podmínkách ČR aplikovat, protože funkce Generálního inspektora byla „podmíněná toliko existencí ČSFR a příslušností ČR k ní".

Závěrečná sedmá část **Ombudsman v České republice – současná situace (úvahy a návrhy de lege ferenda)** uvádí oficiální i neoficiální návrhy na řešení právní úpravy této instituce, současně nastiňuje i stěžejní argumenty svědčící pro její zřízení v rámci zlepšení ochrany občanů i chování subjektů v oblasti veřejné správy včetně kontrolního zaměření na činnost státní byrokracie.

V rámci příloh je možné seznámit se s pracovními návrhy zákona a vytvořit si tak vlastní stanovisko ohledně potřebnosti či nepotřebnosti této instituce, možnostech působení vedle správního a ústavního soudnictví včetně zvážení určitých výhod ombudsmanské ochrany před ochranou soudní spočívající v jednoduchosti, neformálnosti, zevrubnosti šetření, rychlosti a bezplatnosti.

Kniha se tak stává nejen příspěvkem pro zvídavého čtenáře, ale i inspirací pro zvyšování obecného i právního povědomí odborné veřejnosti.

AKTUÁLNĚ O LITERATUŘE

Bibliografie lidských práv za rok 1998

Monika Bayerová

ADAMUS, V.: Právo na informace, Správní právo, 1998, č. 3, str. 135–148.

ADAMUS, V.: Právo na stávku podle úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování, Správní právo, 1998, č. 2, str. 97 – 108.

BLAHOŽ, J.: Ústavní koncepce a interpretace lidských a občanských práv: srovnávací pohled, Právník, 1998, č. 7, str. 588–621.

BLAHOŽ, J.: Úvaha o podstatě lidských a občanských práv, Právník, 1998, č. 10–11, str. 874–894.

BOHÁČ, L.: Ochrana lidských práv v Evropě podle jedenáctého protokolu, Právník, 1998, č. 3, str. 207–215.

CANANEA, G della: Lidská práva a veřejná správa, Správní právo, 1998, č. 1, str. 24–58.

ČERNÝ, P.: Jak zdůvodnit lidská práva? (Je tře-

ba je zdůvodňovat?), Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 2, str. 219–230.

ERRERA, R.: Extradice a lidská práva, EMP – Časopis o českém a evropském právu, 1998, č. 7, str. 3–11.

Filip, J.: Svoboda projevu v ČR z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe, Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 4, str. 618–637.

JÍLEK, D.: Úvaha o lidských právech v právu mezinárodním, Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 3, str. 463–467.

LUKÁŠEK, L.: Mezinárodní trestní soud – další instituce mezinárodního práva v boji s transnacionální kriminalitou, Mezinárodní politika, 1998, č. 11, str. 28–30.

MALENOVSKÝ, J.: K ratifikaci Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin Českou republikou, Právník, 1998, č. 3, str. 169–182.

MALENOVSKÝ, J.: Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve světle článku 10 ústavy ČR, Universitas, 1998, č. 3, str. 3–7.

MALENOVSKÝ, J.: Úvaha u kolébky nového Evropského soudu pro lidská práva, Právník, 1998, č. 12, str. 993–1016.

MATYÁŠEK, P.: Sexuální obtěžování, Právník, 1998, č. 8, str. 717–730.

MIŠURCOVÁ, V.: K plnění Úmluvy o právech dítěte v České republice, Zpravodaj Českého helsinského výboru, 1998, č. 1, str. 5–7.

PALOUŠ, M.: Dvě poznámky k diskusi, Zpravodaj Českého helsinského výboru, 1998, č. 1, str. 3–4.

PALOUŠ, M.: Tři poznámky k padesátému výročí Všeobecné deklarace lidských práv, Zpravodaj Českého helsinského výboru, 1998, č. 3, str. 3–5.

SCHEU, H.CH.: Některé úvahy o návrhu Všeobecné deklarace lidských povinností, Mezinárodní politika, 1998, č. 1, str. 34–35.

SLÁDEČEK, V.: Ombudsman: charakteristika instituce, (část I.), Správní právo, 1998, č. 1, str. 1–17.

SLÁDEČEK, V.: Ombudsman: charakteristika instituce, (část II), Správní právo, 1998, č. 2, str. 65–88.

SKÁLA, J.: Český ombudsman, Právník, 1998, č. 2, str. 89–118.

ŠIMÍČEK, V.: Zákaz pobytu a správní vyhoštění z pohledu ústavního práva, Právník, 1998, č. 6, str. 511–520.

ŠTURMA, P.: K mezinárodněprávním aspektům retroaktivity trestního zákona in malam partem z hlediska výjimek z promlčení, Právní praxe, 1998, č. 1, str. 19–28.

VOZÁR, P.: Eutanázia a právo, Právní rozhledy, 1998, č. 10, str. 507–511.

EDIČNÍ PLÁN MASARYKOVY UNIVERZITY – – PRÁVNICKÉ FAKULTY V BRNĚ PRO ROK 1999

Právnické učebnice

1. Vlček, E., Schelle, K.
   Právní dějiny II., ca 260 str., 1. vydání
2. Spáčilová, D.
   Právní informatika v praxi, ca 80 str., 1. vydání
3. Machalová, T., Rázková, R.
   Vybrané texty do dějin právní filozofie, ca 200 str., 1. vydání
4. Filip, J.
   Ústavní právo II. díl, ca 400 str., 2. vydání
5. Filip, J.
   Ústavní právo III. díl, ca 400 str., 2. vydání
6. Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.
   Základy státovědy, ca 450 str., 2. vydání
7. Kroupa, J.
   Soudobé mezinárodní vztahy, ca 350 str., 1. vydání
8. Kroupa, J.
   Soudobé ústavní systémy, ca 350 str., 2. vydání
9. Lamparter, M.
   Církevní právo, ca 200 str., 1. vydání
10. Týč, V.
    Právo mezinárodních smluv, ca 300 str., 2. vydání
11. Skulová, S. a kol.
    Správní právo (zvláštní část), ca 350 str., 3. vydání
12. Blažková, A., Pařízková, I., Mrkývka, P.
    Základy finančního práva. Zvláštní část, ca 180 str., 1. vydání
13. Průcha, P., Skulová, S.
    Správní právo. Procesní část, ca 180 str., 3. vydání
14. Schneeweissová, J.
    Právo cenných papírů, ca 250 str., 1. vydání
15. Nett, A., Zezulová, J.
    Trestní řízení, ca 400 str., 1. vydání
16. Blažek, J., Pokorná, J., Heyduková, A.
    Účetnictví pro právníky, ca 180 str., 1. vydání
17. Galvas, M., Gregorová, Z.
    Praktické příklady pro cvičení z pracovního práva a sociálního zabezpečení, ca 100 str., 1. vydání
18. Galvas, M., Gregorová, Z.
    Základy sociálního zabezpečení, ca 100 str., 1. vydání
19. Pekárek, M. a kol.
    Ochrana přírody a krajiny, ca 250 str., 1. vydání
20. Pekárek, M., Průchová, I.
    Pozemkové právo ČR, ca 300 str., 2. vydání
21. Pekárek, M., Průchová, I., Jančářová, I.
    Právo životního prostředí 1. díl, ca 200 str., 1. vydání
22. Holoubková, J. a kol.
    Základy soudní psychiatrie a psychologie, ca 80 str., 1. vydání

Monografie

23. Machalová, T.
    Diskurzivní etika jako etika odpovědnosti, ca 200 str., 1. vydání
24. Koudelka, Z.
    Obecně závazné vyhlášky obcí (zvl. část), ca 230 str., 1. vydání
25. Jílek, D.
    Navracení státních příslušníků a cizinců v mezinárodním právu, ca 160 str., 1. vydání
26. Honcová, R.
    Odpovědnost za výrobek, ca 250 str., 1. vydání
27. Blažková, A.
    Veřejná správa a bankovnictví, ca 150 str., 1. vydání
28. Blažek, P.
    Vybrané teoretické otázky veřejné správy, ca 150 str., 1. vydání

29. Hurdík, J.
Právnické osoby, ca 250 str., 1. vydání
30. Hajn, P.
Soutěžní chování a soutěžní právo, ca 400 str., 1. vydání
31. Kuchta, J.
Nutná obrana, ca 200 str., 1. vydání
32. Juráková, I.
Trestněprávní postih toxikomanů, ca 150 str., 1. vydání
33. Pekárek, M.
Katastr nemovitostí jako nástroj ochrany majetkoprávních vztahů k nemovitostem, ca 200 str, 1. vydání
34. Průchová, I., Fiala, J., Průcha, P.
Právní režim pozemkových úprav, ca 200 str., 1. vydání

Sborníky z konferencí

35. Editor: Lamparter, M.
Církev a stát, ca 100 str., 1. vydání
36. Editor: Kratochvíl, V.
Sborník z mezinárodního semináře o hospodářské kriminalitě, ca 200 str., 1. vydání
37. Editor: Týč, V.
Sborník k 30.výročí znovuobnovení Právnické fakulty MU Brno
38. Editor: Průchová, I.
Restituce podle zákona o půdě, ca 100 str., 1. vydání
39. Editor: Jančářová, I.
Přístup k informacím o životním prostředí, ca 100 str., 1. vydání

Cizojazyčné publikace

40. Budíková B.
Refugee Law Dictionary, ca 100 str., 1. vydání
41. kolektiv autorů
Integrated English Language Course in Refugee Law, ca 200 str., 1. vydání

Publikace mimo edici

42. kolektiv autorů
Právnická fakulta MU Brno, šk.rok 1999/2000, ca 150 str., 1. vydání
43. Editor: Rozehnalová, N.
Příručka k přijímacímu řízení na PrF MU Brno, šk.rok 2000/2001 ca 100 str., 1. vydání

Ročenky – Časopisy

44. Editor: Židlická, M.
ORBIS IVRIS ROMANI (ročenka–časopis), ca 220 str., 1. vydání
45. Editor: Týč, V.
Ročenka evropského práva. Svazek IV. 1998, ca 250 str., 1. vydání
46. Časopis pro právní vědu a praxi – I.–IV. číslo/1999 (čtvrtletník) ca 100 str. každé číslo časopisu

AUTOŘI

Mgr. Monika Bayerová, Dr. Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Dr. Jozef Balga, PhD. Akademie Policejního sboru, Bratislava

Mgr. Barbora Budíková Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Eva Dlabalová Finanční ředitelství Brno

JUDr. Ján Drgonec, DrSc. Ústavní soud Slovenské republiky, Košice

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

Mgr. Eva Hradilová Nevládní organizace SOZE

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

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

Zdeněk Kapitán student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

PhDr. Hana Katrňáková, MA Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Filip Křepelka Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Milan Pelikán Právník

JUDr. Renata Rázková, Dr. Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

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

Mgr. Vojtěch Šimíček, Dr. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

PhDr. Radoslava Šopovová Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

PhDr. Eva Šrámková Oddělení odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno

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

ppor. Jiří Tropek Správa Jm. Cizinecké policie

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

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

- **Kroupa, J. a kolektiv: Politologie**
  učebnice, dotisk 2.přepracovaného vydání 1998, 255 str., 235 Kč
- **Pekárek, M., Průchová, I.: Praktikum z pozemkového práva**
  učebnice, 1.vydání 1998, 63 str., 56 Kč
- **Kratochvíl, V., Kuchta, J. a kolektiv: Praktikum z trestního práva hmotného I. díl (obecná a zvláštní část),** učebnice, 1.vydání 1998, 206 str., 182 Kč
- **Židlická, M., Schelle, K.: Právní dějiny I. Starověk**
  učebnice, 1.vydání 1998, 274 str., 273 Kč
- **Vlček, E., Schelle, K.: Právní dějiny III. Státy střední a východní Evropy**
  učebnice, 1.vydání 1998, 431 str., 399 Kč
- **editor: 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
- **Houbová, D. a kolektiv: Psychologie pro právníky**
  učebnice, 2.doplněné vydání 1998, 235 str., 193 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.doplněné vydání 1998, 344 str., 350 Kč
- **Průcha, P.: Správní právo (obecná část)**
  učebnice, 3.přepracované vydání 1998, 310 str., 246 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
- **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
- **Filip, J.: Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR**
  3. doplněné 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

Připravujeme do tisku

- **Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků**
  monografie, 1.vydání 1998, ca 220 stran

- **editor: Průchová, I.: Restituce podle zákona o půdě**
  sborník příspěvků, 1.vydání 1999, ca 90 str.

- **Galvas, M., Gregorová, Z.: Sbírka příkladů z pracovního práva a práva sociálního zabezpečení**
  učebnice, 1.vydání 1999, ca 76 str.

- **Skulová, S. a kol.: Správní právo, zvláštní část**
  učebnice, 3.přepracované vydání 1999, ca 390 str.

- **Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva**
  monografie, 1.vydání 1998, ca 520 str.

Aktuální nabídka :

- **Týč, V.: Evropská unie a její právo pro začátečníky**
  praktická příručka k přijímacímu řízení na MU-PrF pro šk. rok 1999/2000, 62 str., 35 Kč

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