

1998

II.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI



PRÁVNICKÁ FAKULTA
MASARYKOVY UNIVERZITY
V BRNĚ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity.
Vzdělávací a ediční středisko, Veveří 70, 611 80 Brno

telefon: 05/41 559 322 fax: 05/41 210 604
05/41 559 323 05/41 559 322

IČO: 216-224 DIČ: 288-00216224

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

Výběr publikací vydaných na PrF MU Brno v roce 1998

- Blažek, J., Uklein, J.: **Bankovníctví, učebnice**, první vydání 1998, 180 str., 105,- Kč
- Hrušáková, M., Králíčková, Z.: **České rodinné právo, učebnice** první vydání 1998, 313 str., 294,- Kč
- Uspořadatel Průcha, P.: **K normotvorné pravomoci obcí sborník příspěvků**, první vydání 1998, 160 str., 125,- Kč
- Jančářová, I.: **Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky, monografie**, první vydání 1998, 188 str., 245,- Kč
- Židlická, M.: **NEGOTIORUM GESTIO, monografie**, první vydání 1998, 155 str., 182,- Kč
- Dudová, J.: **Některé právní aspekty ochrany zdraví spotřebitele, monografie**, první vydání 1998, 173 str., 225,- Kč
- Fiala, J. a kolektiv: **Občanské právo hmotné, učebnice**, druhé, doplněné vydání 1998, 404 str., 359,- Kč
- Koudelka, Z.: **Obecně závazné vyhlášky, monografie**, první vydání 1998, 130 str., 148,- Kč
- Kroupa, J. a kolektiv: **Politologie, učebnice**, první přepracované vydání 1998, 225 str., 217,- Kč

Časopis

pro právní vědu a praxi

Ročník VI

číslo 2

1998

REDAKČNÍ RADA :

doc. JUDr. Jan Filip, CSc.
předseda

doc. 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 :

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 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. 41 559 322, fax. 41 559 322

Tisk: DIOXER Brno, Jírová 1

Toto číslo bylo dáno do tisku v červnu 1998

Vychází 4x ročně

ISSN 1210 – 9126

POKYNY PRO AUTORY

Rukopisy redakci zasílejte ve dvou vyhotoveních a na disketě (nejlépe v textovém editoru T602). – Je třeba, aby rozsah rukopisu nepřesahoval 20 normostran. – Pod název článku uvádějte jméno, příjmení autora, k článku připojte krátkou informaci o autorovi (titul, pracoviště a rodné číslo). – Ke každému článku je třeba připojit krátké shrnutí v angličtině (do 20 řádků), které musí obsahovat výstižnou charakteristiku článku. – Všechny články budou anonymně oponovány. – Nevyžádané články se autorům nevracejí zpět. – Veškerou korespondenci adresujte na adresu redakce Časopisu pro právní vědu a praxi.

OBSAH

ČLÁNKY

Petr Průcha: K režimu právní úpravy správního trestání.....	163
Radka Honcová: Mezinárodní unifikace práva v oblasti odpovědnosti za výrobek.....	174
Milan Pekárek: Právní režim porostů.....	201
Pavel Černý: Jak zdůvodnit lidská práva? (Je potřeba je zdůvodňovat?).....	219
Ján Drgonec: Povinnosti štátnych orgánov pri tvorbe práva v právnom štáte... ..	231

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Jan Filip: Poznámka k návrhu zákona o jednacím řádu Senátu (Senátní tisk č. 1998/6).....	246
Pavel Blažek: Nad problematikou správního řízení v oblasti stavebnictví.....	252
Věra Kalvodová, Pavel Hungr: Dva pohledy na české vězeňství.....	258
Vojtěch Šimíček: Návrhy KDU–ČSL a US na změnu financování politických stran aneb jak léčit zápal slepého střeva acylpyrinem.....	264
Soňa Skulová: Malá úvaha nad účelem zákona o civilní službě a jeho napiňováním.....	276

OHLASY, POLEMIKA

Alena Blažková: Krátké zamýšlení nad hlasy po zásazích státu do bankovníctví.....	281
---	-----

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Stanislav Pazderka: Uveřejňování nenormativních aktů ve sbírce zákonů.....	284
Jindřich Skácel: Věci určené k provedení díla, vlastnické právo k dílu dle ObZ.	297

REDAKČNÍ RADA :

doc. JUDr. Jan Filip, CSc.
předseda

doc. 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 :

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 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. 41 559 322, fax. 41 559 322

Tisk: DIOXER Brno, Jírová 1

Toto číslo bylo dáno do tisku v červnu 1998

Vychází 4x ročně

ISSN 1210 – 9126

POKYNY PRO AUTORY

Rukopisy redakci zasílejte ve dvou vyhotoveních a na disketě (nejlépe v textovém editoru T602). – Je třeba, aby rozsah rukopisu nepřesahoval 20 normostran. – Pod název článku uvádějte jméno, příjmení autora, k článku připojte krátkou informaci o autorovi (titul, pracoviště a rodné číslo). – Ke každému článku je třeba připojit krátké shrnutí v angličtině (do 20 řádků), které musí obsahovat výstižnou charakteristiku článku. – Všechny články budou anonymně oponovány. – Nevyžádané články se autorům nevracejí zpět. – Veškerou korespondenci adresujte na adresu redakce Časopisu pro právní vědu a praxi.

OBSAH

ČLÁNKY

Petr Průcha: K režimu právní úpravy správního trestání.....	163
Radka Honcová: Mezinárodní unifikace práva v oblasti odpovědnosti za výrobek.....	174
Milan Pekárek: Právní režim porostů.....	201
Pavel Černý: Jak zdůvodnit lidská práva? (Je potřeba je zdůvodňovat?).....	219
Ján Drgonec: Povinnosti štátnych orgánov pri tvorbe práva v právnom štáte... ..	231

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Jan Filip: Poznámka k návrhu zákona o jednacím řádu Senátu (Senátní tisk č. 1998/6).....	246
Pavel Blažek: Nad problematikou správního řízení v oblasti stavebnictví.....	252
Věra Kalvodová, Pavel Hungr: Dva pohledy na české vězeňství.....	258
Vojtěch Šimíček: Návrhy KDU–ČSL a US na změnu financování politických stran aneb jak léčit zápal slepého střeva acylpyrinem.....	264
Soňa Skulová: Malá úvaha nad účelem zákona o civilní službě a jeho naplňováním.....	276

OHLASY, POLEMIKA

Alena Blažková: Krátké zamýšlení nad hlasy po zásazích státu do bankovníctví.....	281
---	-----

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Stanislav Pazderka: Uveřejňování nenormativních aktů ve sbírce zákonů.....	284
Jindřich Skácel: Věci určené k provedení díla, vlastnické právo k dílu dle ObZ.....	297

Ingrid Zwettlerová: Volby v Bosně a Hercegovině.....	304
Jan Krejsta: Vybrané aspekty úpravy akciové společnosti v obchodním zákoníku z pohledu harmonizace s druhou směrnicí ES.....	314
Tomáš Doležil: Princip flexibility a modely evropského sjednocovacího procesu.....	330

INFORMACE

Radoslava Šoponová: Cursus Innovati „Uprchlícké právo v kombinaci s cizím jazykem“.....	336
Věra Kalvodová: Piešťany 1998 – historicky první trestněprávní konference pořádaná Ústavem státu a práva Slovenské akademie věd.....	339
Jana Zezulová: Zahraniční kontakty katedry trestního práva v roce 1997.....	341
Renata Vičková: Konference „Ústava České republiky po pěti letech“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.....	344

IM MEMORIAM

Vojtěch Šimíček: Zemřel JUDr. Jaroslav Bohanes.....	346
---	-----

RECENZE

Ladislav Vojáček: Macek, P., Uhlíř, L.: Dějiny policie a četnictva. I. Habsburská monarchie (1526–1918).....	348
Dalibor Janiš: Jiří Kejř: Dějiny pražské právnické univerzity.....	353

AKTUÁLNĚ O LITERATUŘE

Dalibor Janiš: Jaromír Kincl: Deset slavných procesů Marka Tullia.....	357
Přehled nové vydané literatury.....	359

ČLÁNKY

K REŽIMU PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

PETR PRŮCHA

Stávající režim právní úpravy správního trestání, z pohledu žádoucího postupu reformy veřejné správy, vyžaduje nejen přizpůsobení postupně nově koncipovaným funkcím, a do jisté míry i organizaci, veřejné správy, ale současně s tím i přizpůsobení kvalitativně nově vnímanému postavení adresátů veřejnosprávního působení, a to vše ve smyslu principů právního státu.

To se potom přirozeně musí odrazit jak ve vlastní koncepci systému a principů správního trestání jako celku, tak i v úpravě jeho jednotlivých institutů.

Pokud jde o legislativní vyjádření změny či změn stávající úpravy správního trestání, tady je třeba patrně počítat s tím, že příp. komplexní, nově pojaté úpravě budou nejprve předcházet postupné změny dílčí. Smysluplnost dílčích, pohotových, novelizací lze myslím obecně spatřovat v tom, že kromě vytvoření příslušného časového prostoru pro legislativní práce na řešeních komplexních, poskytnutí i příslušný nezbytný „verifikační prostor“ pro ověření správnosti orientace nastolovaných změn.

Cílem tohoto příspěvku není podat ucelený, či jinak vyčerpávající, pohled na potřeby změn právní úpravy správního trestání a způsoby jejich řešení, nýbrž spíše v něm jde o uvedení některých jednotlivých, a to jak obecnějších, tak konkrétních, postřehů (to zejména s ohledem na potřeby tzv. „pohotové“ novelizace stávající úpravy), ve snaze přispět do diskuse nad touto složitou odbornou problematikou.

A) OBECNĚJŠÍ POZNÁMKY K CHARAKTERU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Režim tzv. správního trestání je projevem uplatňování tzv. správně právní odpovědnosti. Správně právní odpovědnost je specifickým druhem právní odpovědnosti chápané obecně, specifickou **odvĕtově právní odpovědností**. Specifika této odvĕtově právní odpovědnosti spočívají v tom, že správně právní odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost **realizovaná správními orgány a aplikovaná na podmínky a potřeby veřejné správy**. Správně právní odpovědnost přichází v úvahu tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci. Proto je také za základ správně právní odpovědnosti považováno protiprávní jednání subjektů správního práva, za které lze uložit správně právní sankci. Takové protiprávní jednání je označováno jako **správní delikt** a správně právní odpovědnost je tudíž odpovědností za správní delikty.

Toto pojetí správně právní odpovědnosti je projevem tzv. sankční koncepce, resp. retrospektivního chápání, právní odpovědnosti, podle níž odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení právní povinnosti a její uplatnění se projevuje v uložení sankce. V tomto smyslu je protipólem tzv. aktivního chápání právní odpovědnosti, které klade vznik odpovědnosti do okamžiku vzniku primární právní povinnosti, tzn. do stadia, než tato povinnost mohla být porušena.

Podstatou takto chápané správně právní odpovědnosti, shodně jako právní odpovědnosti obecně, je existence nepříznivých následků pro narušitele právní povinnosti. **Správně právní odpovědnost a správně právní, resp. správní, sankce** se přitom vzájemně ovlivňují. Odpovědnost vystupuje jako sekundární povinnost snášet nepříznivé následky, vznikající v důsledku porušení povinnosti primární, zatímco sankce spočívá v těchto nepříznivých následcích samotných. **Sankce** je proto vždy v jistém slova smyslu **odpovědností v akci**, přičemž správně právní sankce nelze ukládat jinak, než jako projev správně právní odpovědnosti.

Posláním uplatňování správně právní odpovědnosti je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání, s cílem zabránit resp. předejít jeho opakování. Tomu musí odpovídat i způsob nápravy, přičemž lze při uplatňování správně právní odpovědnosti rozlišovat dvě skupiny případů.

Jedna skupina případů představuje porušování povinností, u nichž povaha způsobené poruchy vylučuje možnost jejího faktického zpětného napravení, zatímco u druhé skupiny porušování povinností zjednání faktické nápravy přichází v úvahu.

Tomu odpovídají i dvě skupiny správně právních sankcí, a to tzv. **správní tresty** a tzv. **správní sankce obnovující povahy**. Správní tresty se přitom užívají tam, kde nelze nápravy dosáhnout (pro faktickou „nevratnost“ věcné stránky porušeného stavu do stavu před porušením) jinak než nápravou subjektu porušení právní povinnosti,¹ správní sankce obnovující povahy naproti tomu přichází v úvahu tam, kde je možná faktická, věcná náprava protiprávního stavu. Podle povahy konkrétního správního deliktu lze jednotlivé druhy správně právních sankcí uplatňovat potom buď samostatně nebo ve vzájemné kombinaci.

Správně právní odpovědnost přitom představuje koncentrovaně vyjádřený předmět právní úpravy tzv. **správního práva trestního**, a proto se jeho specifika projevují ve specifických správně právní odpovědnosti. Správní právo trestní je subsystémem správního práva, který zahrnuje právní úpravu základů a následků správně právní odpovědnosti, či jinak vyjádřeno odpovědnosti za správní delikty. Správní právo trestní přitom přirozeně nezahrnuje jen příslušné správní právo hmotné, ale i příslušné správní právo organizační a stejně tak i v úvahu přicházející normy správního práva procesního.

Samotný pojem **správní právo trestní** je v tomto smyslu poněkud nepřesný, neboť správně právní odpovědnost, jak bylo shora naznačeno, není vzhledem k v úvahu přicházejícím sankcím vždy odpovědností trestní povahy, a trestání samo o sobě také není veřejné správě vlastní. Nicméně vzhledem k tomu, že ve smyslu platné právní úpravy sankce trestní povahy mezi sankcemi uplatňovanými při správně právní odpovědnosti převládají a navíc jsou často se sankcemi netrestní povahy kombinovány, je tento pojem obvykle používán pro celou oblast právní úpravy odpovědnosti za správní delikty, a nikoliv jen tam, kde přichází v úvahu správně právní sankce trestní povahy, a kde by tudíž použití tohoto pojmu bylo zcela přesné.²

Uplatnění správně právní odpovědnosti přichází v úvahu jen na základě platného práva, přičemž slouží především k ochraně při porušení povinností vyplývajících z **norem správního práva**. V některých případech však institut správně právní odpovědnosti poskytuje ochranu i normám jiných právních odvětví. Je tomu tak tehdy, kdy se právní vztahy upravené těmito normami, tj. normami jiných právních odvětví, realizují v souvislosti s činností správních orgánů. I v takových v úvahu přicházejících případech však správně právní sankce aplikují příslušné správní orgány.

¹ srov. Červený, Z.: O správních sankcích, Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levity, Praha 1967, str. 33

² Také v našem případě výše zmiňované potřeby změn právní úpravy správního trestání máme na mysli celou oblast právní úpravy odpovědnosti za správní delikty.

Naproti tomu ovšem existují případy, kdy taktéž normám správního práva je poskytována ochrana ze strany jiných právních odvětví. Typickými jsou v této souvislosti trestně právní odpovědnost a případy odpovědnosti majetkové. **Od-povědnost za porušení norem správního práva** nemusí proto nabývat vždy jen charakteru **správně právní odpovědnosti**. Porušením povinností stanovených normami správního práva může totiž poměrně často docházet, a v praxi také dochází, ke spáchání trestných činů a rovněž i ke způsobení majetkových škod. Subjektem uplatňujícím odpovědnost v těchto případech nemůže být, až na ojedinělé případy u majetkové odpovědnosti, však správní orgán, nýbrž je jím ve smyslu platné právní úpravy jiný příslušný orgán, zpravidla soud.

Rozdíl při srovnání se správně právní odpovědností v uvedených případech spočívá v tom, že při porušení normy správního práva nastupuje sankce vyjádřená normou jiného právního odvětví. Vyjdeme-li z možného dělení norem správního práva na normy regulativní a normy ochranné, pak u všech případů odpovědnosti za porušení norem správního práva je porušenou normou vždy tzv. regulativní správně právní norma. O charakteru odpovědnosti za její porušení pak vždy v konkrétním případě, a to s ohledem na charakter a závažnost porušení, rozhoduje odvětvová příslušnost v úvahu přicházející ochranné právní normy /normy, obsahující příslušnou sankci, tedy normy sankční jako specifické ochranné normy/.

Správně právní odpovědnost je tedy termínem užším, než odpovědnost za porušení norem správního práva, a je takovým druhem odpovědnosti, který je bezprostředním projevem uplatnění správně právních sankcí, vymezených normami správního práva.

Správně právní odpovědnost může být realizována jen ve vztahu určitého konkrétního subjektu správního práva k jinému správně právnímu subjektu. Správní orgán uplatňující odpovědnost vystupuje v těchto vztazích jako reprezentant veřejné moci. Ve vztahu k odpovědnému subjektu má nadřazené postavení, a to i tehdy, je-li odpovědným subjektem jiný orgán veřejné správy nebo ten, komu je takové postavení přiznáváno. Správně právní odpovědnost je tedy ve své podstatě uplatňována ve správně právních odpovědnostních vztazích.

Nerovné postavení subjektů správně právního odpovědnostního vztahu nachází svůj odraz v tom, jak se tato odpovědnost konkrétně projevuje. Z pohledu toho, kdo nese tuto odpovědnost, jde o **povinnost strpět správně právní sankce** za protiprávní jednání jako právní následek svého počínání. Nejde přitom o právní následky, které by nastupovaly automaticky, tj. samotným faktem protiprávního jednání, nýbrž jde vždy o projev aktivního zásahu správního orgánu. Proto z pohledu subjektu, který správně právní odpovědnost uplatňuje, se tato jeví jako oprávnění a současně i **povinnost aplikovat i realizovat** v příslušných případech

ve vztahu ke vždy konkrétnímu narušiteli práva **správně právní sankce** stanovené pro tyto případy normami správního práva.

Správně právní sankce jsou přitom aplikovány širokým okruhem správních orgánů a každý z nich je aplikuje v přesně vymezeném okruhu své pravomoci, a to ve vztahu k subjektům porušení povinností. Pro zákonnou a adekvátní aplikaci správně právních sankcí je nezbytné správné posouzení a zhodnocení **předpokladů správně právní odpovědnosti**. Tyto je třeba posuzovat v jednotě s tzv. faktickým a tzv. právním základem správně právní odpovědnosti. Faktickým základem správně právní odpovědnosti je vlastní porušení právní povinnosti, právním základem správně právní odpovědnosti je potom příslušná úprava správního práva, která předpokládá u daného porušení právní povinnosti postih správně právní sankcí.

U správně právní odpovědnosti je pak třeba v návaznosti na její konkrétní faktický a právní základ rozlišovat jednak **objektivní** a jednak **subjektivní předpoklady** (přitom stran subjektivních předpokladů platná právní úprava odpovědnost neváže vždy na zavinění). Předpoklady správně právní odpovědnosti lze v případech jednotlivých správních deliktů zpravidla, po vzoru obecné teorie práva a rovněž i teorie trestního práva, zkoumat rozbořem základních znaků skutkové podstaty deliktů, tedy objektu, objektivní stránky, subjektu a subjektivní stránky.

Jednotlivým rysem celého vnitřně diferencovaného systému správně právní odpovědnosti jsou mimo dosud uváděných specifík této odvětvově právní odpovědnosti **funkce**, které plní. Správně právní odpovědnost jako celek především slouží k naplňování základních funkcí veřejné správy. Realizuje se jako integrální součást výkonu veřejné správy, a proto je jejím úkolem spolupůsobit při realizaci cílů, úkolů a funkcí veřejné správy.

Při uplatňování správně právní odpovědnosti logicky nemůže jít, a také ani nejde, o prvořadě prostředky k zajišťování úkolů veřejné správy. V situacích, v nichž je třeba správně právní odpovědnost uplatnit, půjde o specifickou mocenskou ochranu realizovanou orgány veřejné správy, která však na druhé straně také zákonitě nemůže směřovat proti obecnějším cílům, úkolům a funkcím veřejné správy, nýbrž naopak musí spolupůsobit a napomáhat jejich realizaci. V tom, nakolik funkce správně právní odpovědnosti souvisí s funkcemi veřejné správy, nakolik napomáhají jejich zajišťování, je pak nutné spatřovat jejich efektivnost.

Konkrétně vzato správně právní odpovědnost při svém uplatňování signalizuje porušení práva a plní tak především funkci **signalizační**. Současně také lokalizuje porušení práva a plní tak funkci **dozorovou** a **ochrannou**. Správně právní odpovědnost v procesu své realizace zabezpečuje nerušený chod veřejné správy odstraňováním jeho překážek a plní tak dále funkci **preventivně výchovnou**, částečně funkci **reparační** a do jisté míry i funkci **represivní**.

Za nejvýznamnější funkci správně právní odpovědnosti je třeba nepochybně považovat funkci preventivně výchovnou. Smyslem uplatnění správně právní odpovědnosti musí být výchovné působení na narušitele právní povinnosti a nakonec i na ostatní subjekty správního práva. Při zdůrazňování významu preventivně výchovné funkce správně právní odpovědnosti je současně však nutno nepřehlédnout význam funkcí ostatních, neboť každá z nich sehrává svoji nezastupitelnou roli.

Správně právní odpovědnost jako odpovědnost deliktní není vnitřně homogenním celkem a právě naopak je poměrně výrazně **vnitřně strukturována**. V jejím rámci se vytváří jednotlivé subsystémy správně právní odpovědnosti, vyčleňované v návaznosti na jednotlivé druhy správních deliktů, a to s odlišnými správně právními sankcemi a také s odlišným způsobem jejich uplatňování.

V systému správně právní odpovědnosti je s ohledem na u nás platnou právní úpravu třeba rozlišovat:³

- správně právní odpovědnost za přestupky,
- správně právní odpovědnost za tzv. jiné správní delikty:
 - správně právní odpovědnost za disciplinární delikty,
 - správně právní odpovědnost za tzv. pořádkové delikty,
 - správně právní odpovědnost za tzv. jiné správní delikty fyzických osob,
 - správně právní odpovědnost za delikty právnických osob /organizací/.

V poslední době se s ohledem na nabíhající právní úpravu ještě postupně vyčleňuje další relativně samostatný subsystém správně právní odpovědnosti, a to **správně právní odpovědnost podnikatelů**, a to bez ohledu na to, zda vystupují v postavení fyzických nebo právnických osob. Přitom je nutno uvést, že právní režim těchto správních deliktů se zpravidla blíží, nebo je přímo sjednocován s právním režimem správních deliktů právnických osob.

Pro realizaci správního práva mají všechny tyto subsystémy správně právní odpovědnosti v podstatě srovnatelný význam, nicméně zvláštní místo mezi nimi zaujímá správně právní odpovědnost za přestupky, která zahrnuje odpovědnost za nejrozsáhlejší, nejfrekventovanější a také nejuceleněji upravenou skupinu správních deliktů. Přestupky bychom mohli, s určitou mírou nepřesnosti, označit za správní delikty **pojmenované a kodifikované**. Jejich „pojmenovanost“ souvisí

³ Ve správně právní literatuře se lze setkat i s jinak prováděným členěním správně právní odpovědnosti, resp. správních deliktů, k tomu srov. Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*, Praha, C.H.Beck 1995, str. 9 a násl., Hendrych, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*, 2. vydání, Praha, C.H.Beck 1996, str. 111 a násl., na rozdíl v tomto členění poukazuje např. Blažek, P.: *Správní trestání v kontextu demokratického státu*, Brno, MU 1996, str. 85 a násl.

s legislativním vymezením pojmu přestupku, jako správního deliktu svého druhu (zatímco u jiných správních deliktů jejich pojmové legislativní vymezení zpravidla chybí), a kodifikace pak s tím, že v rozhodující míře je právní úprava přestupků obsažena v uceleném zákoně, a mimo tento zákon jsou přestupky upraveny jen ve specifických případech.

B) NĚKTERÉ KONKRÉTNĚJŠÍ POSTŘEHY

Bližší pohled na platnou právní úpravu správně právní odpovědnosti, resp. jinak vyjádřeno, na právní úpravu **správního trestání**, ukazuje, že přesto že respektuje či vykazuje shora uváděné rysy obecné charakteristiky správně právní odpovědnosti, současně disponuje významnými právními rozdíly, jež konec konců signalizuje již avizované možné rozlišování subsystémů správně právní odpovědnosti, resp. správních deliktů.

Zejména správně právní odpovědnost za tzv. jiné správní delikty a její „vnitřní“ diverzifikace ve smyslu platné právní úpravy je dokladem toho, že správně právní odpovědnost jako celek je vnitřně výrazně strukturovaný systém odpovědnosti za jednotlivé druhy správních deliktů a to s výraznými odlišnostmi. Je logické, že právní kvalifikace rozdílných druhů správních deliktů nemůže být zcela jednotná. Na druhé straně je ovšem žádoucí, aby alespoň sourodé skupiny správních deliktů a ukládání sankcí za jejich spáchání bylo ovládáno shodnými principy a zásadami. S ohledem na platnou právní úpravu je však třeba uvést, že tomu tak vždy není.

To mj. souvisí s tím, že žádná ze skupin tzv. jiných správních deliktů není, na rozdíl od právní úpravy přestupků, ani částečně kodifikovaná a jejich úprava je „roztržštěna“ v příslušných předpisech, upravujících režimy těch kterých úseků veřejné správy.

S příp. komplexní, nově pojatou úpravou správního trestání je či bude podle mého názoru nepochybně spojena především řada koncepčních otázek, týkajících se, vedle přesnějšího vypsání možností a mezi systémem správně právní odpovědnosti, v prvé řadě kritérií diferenciaci vlastního režimu správně právní odpovědnosti a s tím spojených možností kodifikace a přístupu či přístupů k ní. Nicméně shora uváděné rysy obecné charakteristiky správně právní odpovědnosti by měly být i nadále respektovány, resp. zachovány.

Pro potřeby změn, v možné prvé fázi, ve smyslu „pohotovému“ novelizace právní úpravy správního trestání, se potom nabízí vyjít z platného znění zákona o přestup-

cích, a z možností toho, co by bylo únosné do zákona o přestupcích promítnout, a to :

- nejen pro potřeby optimalizace samotné přestupkové právní úpravy,
- ale příp. i pro potřeby širěji vnímaného správního trestání (čímž by bylo eliminována i určitá v některých případech nežádoucí rozdílnost právních řešení u svou podstatou obdobných situací).

ba) K samotné přestupkové právní úpravě považuji za nejnaléhavější :

a) Jistým problémem, který, jak se zdá, se vždy nedaří řešit výkladem, se jeví stávající znění ust. § 6, a to ve spojení s ust. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích.

Proto by zřejmě bylo žádoucí volit transparentnější formulaci ust. § 6, jež by jednoznačněji vyjadřovala záměr zákonodárce.

b) Obecným problémem přestupkové právní úpravy je otázka opodstatněnosti úpravy „zvláštních“ skutkových podstat přestupků vně přestupkového zákona. To nejenže ztěžuje orientaci v přestupkové právní úpravě, ale současně v některých případech i vede k nejrůznějším diskutabilním diferenciacím (srov. za všechny např. způsob stanovení výše pokut v zákoně č. 344/1992 Sb. a 359/1992 Sb.).

V zájmu sjednocení přístupu k přestupkové problematice by podle mého názoru měly být výslovné skutkové podstaty přestupků soustředěny přímo v přestupkovém zákoně, a myslím, že komplexní řešení právní úpravy správního trestání by mělo tuto cestu volit. Proto by jistě bylo žádoucí již nyní udělat „inventuru“ úprav skutkových podstat přestupků vně přestupkového zákona, a zvážit jejich začlenění do stávající kodifikace.

c) Po přijetí zákona 279/1995 Sb. došlo v důsledku obvykle uplatňovaných výkladů, podle mého názoru, k nesprávnému vnímání vztahu ust. § 46 odst. 2 a § 48 zákona o přestupcích v případě obecně závazných vyhlášek obcí, přijímaných ve smyslu ust. § 17 zákona o obcích.

Osobně jsem toho názoru, že bylo-li záměrem zákonodárce podřadit režim porušení povinností stanovených v těchto obecně závazných vyhláškách obcí ust. § 46 odst. 2 zákona o přestupcích, a „neponechat“ jej v rámci ust. § 48 zákona o přestupcích, potom bylo třeba toto pregnantněji vyjádřit. Doporučoval bych proto, byl-li záměr zákonodárce opravdu takový, formulačně přisl. ustanovení zákona o přestupcích upravit.

d) S ust. § 46 zákona o přestupcích souvisí i jedna koncepčnější otázka, jejímuž posouzení by patrně přicházelo v úvahu věnovat pozornost spíše až s komplexním novým řešením právní úpravy správního trestání.

Jmenovitě jde o to, že ve smyslu tohoto ustanovení je přestupkem i porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí vydaných na úseku jejich samostatné působnosti, přičemž vlastní rozhodování i o těchto přestupcích, jež nutně přichází v úvahu na úrovni obcí, je projevem výkonu jejich přenesené působnosti. Tzn., že z hlediska vztahu územní samosprávy a výkonu státní správy zde tak dochází k atypické situaci, kdy obsah normativního aktu samosprávné moci (byť ve spojení se zákonem) „vykonává státní správa“. Logice věci by přirozeně lépe odpovídalo, kdyby rozhodování o těchto přestupcích bylo koncipováno jako výkon samostatné působnosti.

e) Rozhodování o přestupcích (obdobně jako v případě ostatních správních deliktů) je zvláštním případem rozhodování orgánů veřejné správy, a to proto, že při uplatňování správně právní odpovědnosti logicky nemůže jít, a také ani nejde o prvořadě prostředky k zajištění úkolů veřejné správy.

V této souvislosti se jak se zdá, stále naléhavěji projevuje potřeba specializovanosti orgánu, příslušného k projednávání přestupků. Dnešní řešení s fakultativně zřizovatelnými komisemi k projednávání přestupků, podle mého názoru, obrazně řečeno „zůstalo v polovině cesty“.

Osobně považuji za adekvátní pro vyřizování přestupků (s výjimkou tzv. „zkrácených“ forem řízení) pouze kolegiální orgán senátního typu. Proto jsem toho názoru, že by pro „nezkrácená“ řízení o přestupcích měly jako funkčně příslušné přicházet v úvahu jen „komise“, resp. „senáty“, odpovídajících věcně příslušných orgánů resp. subjektů veřejné správy.

f) Stávající právní úprava přestupků zvolila řešení, podle něhož nejsou soudně přezkoumatelná rozhodnutí o přestupku v případech, kdy nelze uložit pokutu vyšší než 2 000,- Kč nebo zákaz činnosti (s výjimkou případů, kdy bylo vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2 000,- Kč).

S ohledem na znění čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se toto svou povahou „kvantitativní“ omezení soudní přezkoumatelnosti správních rozhodnutí jeví nejen jako nevhodné, ale současně i jako neopodstatněné.

Proto považuji za žádoucí předmětné ust. § 83 zákona o přestupcích „rozšířit“ na veškerá rozhodnutí o přestupcích.

g) Obdobně jako v obecné rovině úpravy správního řízení, i v případě řízení o přestupcích, patří k nejzávažnějším problémům právní úpravy úprava výkonu rozhodnutí.

V praxi uplatňovaný výklad o výhradní použitelnosti exekučního režimu podle zákona o správě daní a poplatků osobně považuji při dnešním znění ust. § 88 zákona o přestupcích za obtížně udržitelný, či přinejmenším za problematický.

Je-li taková vůle zákonodárce, potom doporučuji zvolit řešení, které přinesla novela živnostenského zákona (zák.č. 286/1995 Sb.), a v tomto směru výslovně upravit dnešní znění ust. § 88 zákona o přestupcích.

bb) K šířeji vnímanému správnímu trestání (cestou novelizace dnešního přestupkového zákona) považuji za nejnaléhavější :

Založit již nyní trend sblížení právní úpravy přestupků a právní úpravy tzv. jiných správních deliktů fyzických osob (s výjimkou tzv. deliktů pořádkových a tzv. deliktů disciplinárních, jako klasických správních deliktů, a dále i deliktů fyzických osob v postavení podnikatelů, jejichž specifčnost je myslím více než zřejmá), s cílem vytvořit jedinou takovouto kategorii „přestupků“.

To by podle mého názoru bylo v rámci stávajícího zákona o přestupcích možné a současně i žádoucí tím, že by byla vybrána a označena ustanovení, o nichž by bylo prohlášeno, že budou použita i na řízení o tzv. jiných správních deliktech fyzických osob.

Jsem toho názoru, že předmětem takové úvahy by mohla být jmenovitě ustanovení o stíhání mladistvých, ustanovení o zásadách pro ukládání sankcí, pravidla pro ukládání propadnutí věci a rozhodování o zabránění věci, ustanovení o společném řízení, ustanovení o náhradě škody, ustanovení o odložení věci, ustanovení o zastavení řízení, ustanovení o ústním jednání, ustanovení o výroku rozhodnutí, ustanovení o náhradě nákladů řízení, ustanovení o doručování, ustanovení zákazu reformace in peius, ustanovení o zkrácených formách řízení (přínejmenším o řízení blokovém), jakož i ustanovení o výkonu rozhodnutí.

bc) Perspektivně by patrně právní úprava správního trestání měla být, ve dle vyvážení vztahu k soudnímu trestání, výrazněji unifikována a v rámci takové unifikace by patrně měla zahrnovat :

- „všeobecné“ správní delikty s diferenciací odpovědnosti
 - fyzických osob a
 - právnických osob a podnikatelů (PO i FO)⁴

⁴ V dřívější právní úpravě správně právní odpovědnosti se při její diferenciaci především vycházelo z toho, že správní delikty fyzických osob, jejichž těžiště spočívalo, a dodnes v podstatě spočívá, v přestupcích, jsou méně společensky závažné, resp. nebezpečné, než správní delikty organizací, resp. právnických osob, a to s ohledem na potencionální rozsah činnosti a s tím spojený rozsah, resp. dopad možných škodlivých následků, s čímž souvisely u správních deliktů organizací i podstatně přísnější sankce, než v případě postihu fyzických osob.

S ohledem na principy současné právní úpravy podnikání, kdy není rozsah podnikatelské činnosti fyzických osob v porovnání s osobami právnickými limitován, se ukazuje jako neopodstatněné volit odlišný, a to méně přísný, správně právní odpovědnostní režim pro podnikatele fyzické osoby, než pro podnikatele právnické osoby.

- „jiné“ správní delikty s diferenciací odpovědnosti za
 - delikty pořádkové a
 - delikty disciplinární.

V případech uvedených „všeobecných“ správních deliktů by potom bylo v zásadě možné uvažovat o jejich ucelené kodifikaci, která by přirozeně zahrnovala jak dopracovanou problematiku předpokladů odpovědnosti, tak také dopracovanou problematiku následků (systém sankcí) odpovědnosti, přičemž by patrně měla obsahovat i specifika procesního režimu. Procesní režim by přitom pro tyto správní delikty patrně měl být jednotný, a to včetně sjednocení orgánů, resp. typů orgánů příslušných o správních deliktech rozhodovat, jakož i včetně sjednocení režimu soudního přezkoumání předmětných rozhodnutí.

Z uvedeného tedy nepřímo vyplývá, že „reforma správního trestání“ by nepochybně měla být systémově provázána s připravovanou změnou úpravy správního řízení a s uvažovanou úpravou správního soudnictví.

* * *

Z provedené charakteristiky správně právní odpovědnosti, resp. právní úpravy správního trestání, tak lze skutečně dovést, že jde o specifický odvětvově právní odpovědnostní systém, který, ač ovládan společnými principy a zásadami, je vnitřně výrazně strukturován, diferencován a představován kombinací rozdílných odpovědnostních subsystémů, vztahujících se k jednotlivým skupinám, popř. podskupinám, správních deliktů.

Další vývoj právní úpravy na tomto úseku je spojen s řadou otázek, přičemž některé z nich by jistě bylo možné řešit dílčím způsobem a také bezodkladně, koncepčnější změny naopak vyžadují novou komplexní úpravu.

MEZINÁRODNÍ UNIFIKACE PRÁVA V OBLASTI ODPOVĚDNOSTI ZA VÝROBEK

RADKA HONCOVÁ

ÚVOD

Unifikace práva označuje proces, ve kterém dochází ke sjednocení nebo sjednocování práva. Jde o jeden z procesů, které vedou k překlenutí rozdílu mezi jednotlivými právními řády v rámci úpravy konkrétních právních vztahů. K unifikaci práva dochází nejčastěji na základě vázanosti mezinárodní smlouvou. Není však vyloučeno ani faktické převzetí textu mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva.

Cílem unifikace je vytvoření jednotného textu právních norem, který bude vnesen do právních řádů jednotlivých států prostřednictvím mezinárodního závazku. Součástí tohoto závazku je povinnost jednostranně daný systém právních norem nerušit ani neměnit (pokud ano, tak pouze danou úmluvou konkrétně stanoveným způsobem). Unifikovaná úprava by navíc měla být jednotně interpretována.

Přistoupení k unifikační úmluvě tedy představuje pro stát v určitém smyslu omezení jeho suverenity, a to konkrétně ve smyslu omezení volnosti zákonodárné činnosti. Dále je nutné si uvědomit, že každý stát má právní řád s určitou tradicí, systémem a strukturou. Státy jako takové nejsou příliš nakloněny změnám vnitrostátní úpravy právních vztahů prostřednictvím mezinárodních smluv. Ve svých důsledcích by to mohlo vést k zastarání dané právní úpravy a tato by nepostačovala potřebám konkrétního státu v oblasti regulace daného právního vztahu. Nebrání se však zpravidla sjednocení právní úpravy vztahů s tzv. mezinárodním prvkem. V této oblasti jsou si státy naopak vědomy nutnosti spolupracovat a přijímat kompromisy.

Stát má tedy v případě přistoupení k mezinárodní smlouvě vždy dvě možnosti. Může zvolit formu tzv. úplné unifikace, kdy se po přijetí mezinárodně sjednané

úpravy uplatňuje stejný právní režim jak pro vztahy vnitrostátní, tak i pro vztahy s mezinárodním prvkem, nebo může přistoupit k unifikaci částečné, která se uplatní pouze na vztahy s mezinárodním prvkem. Tyto dvě možnosti má však pouze v případě, kdy se jedná o tzv. hmotně právní unifikaci. Dopad kolizně právní unifikace na úpravu vnitrostátních právních vztahů je principiálně vyloučen. Toto tvrzení však platí pouze pro státy unitární, u států s více právními oblastmi tomu tak vždy být nemusí.

Sledujeme-li tedy právní úpravu určitého právního vztahu s mezinárodním prvkem, bude nás na prvním místě zajímat, zda v této oblasti existuje hmotněprávní unifikace. Pokud tato neexistuje, zajímá nás unifikace kolizněprávní. V obou případech je nutné zkoumat, zda daný stát k těmto unifikačním úmluvám přistoupil a zda jsou tyto účinné.

Nelze však zapomínat na unifikační dokumenty soukromého charakteru, které vznikají nezávisle na politické vůli států, které jsou výsledkem činnosti různých zájmových skupin, jako jsou např. vědci nebo obchodníci pohybující se v daném odvětví. Sem můžeme zařadit např. zásady UNIDROIT nebo INCOTERMS. Dle tradičního přístupu je jejich aplikace možná v rámci určitého právního řádu. Pouze Švýcarsko a Francie v současné době umožňují využití těchto unifikačních instrumentů přímo. Zejména v rámci rozhodčího řízení by bylo vhodné tyto dva státy v jejich přístupu následovat.

Cílem tohoto článku je ukázat, které mezinárodní úpravy dopadají na odpovědnost za výrobek a jaké jsou s tím spojeny důsledky. Tento článek se záměrně nezabývá unifikací odpovědnosti za výrobek v rámci Evropských společenství.

1. ÚMLUVA OSN O SMLOUVÁCH O MEZINÁRODNÍ KOUPI ZBOŽÍ

Za nejvýznamnější unifikační úmluvu v oblasti mezinárodního obchodu bývá označována Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží z roku 1980 (dále jen Vídeňská konvence). V současné době je jí vázáno téměř 30 států. Vídeňská konvence vstoupila v platnost 1. 1. 1988. ČSFR byla ratifikována v roce 1990 s účinností od 1. 4. 1991 (č. 160/1991 Sb.)¹

Vídeňská konvence reprezentuje hmotně právní unifikaci. Obsahuje právní normy, které přímo upravují práva a povinnosti subjektů právních vztahů. Zároveň se

¹ Rozehnalová Naděžda, Kupní smlouva v mezinárodním obchodním styku, Brno, Masarykova univerzita, 1993, str. 7.

jedná o mezinárodní smlouvu „self-executing“ neboli přímo použitelnou na právní poměry subjektů.² Po včlenění Vídeňské konvence do právního řádu signatářského státu tedy není nutné přijímat další prováděcí předpisy, aby bylo možné určit konkrétní obsah práv a povinností subjektů mezinárodní koupě zboží.

V oblasti odpovědnosti za výrobek obsahuje Vídeňská konvence negativní vymezení a na tuto problematiku by tedy neměla dopadat. Skutečný stav budeme analyzovat podrobnějším rozbořem.

1.1. PŘEDMĚT ÚPRAVY VÍDEŇSKÉ KONVENCE VE VZTAHU K ODPOVĚDNOSTI ZA VÝROBEK

Vídeňská konvence v rámci své úpravy používá pojem „zboží“. Ve svém čl. 2 písm. a – f vymezuje, které věci nespádají v rámci její úpravy pod pojem zboží. Institut odpovědnosti za výrobek naopak používá pojem „výrobek“.

Negativní vymezení obsažené ve Vídeňské konvenci v čl. 2 písm. a) a f) vylučuje aplikaci Vídeňské konvence v případě koupě zboží pro osobní potřebu, potřebu rodiny nebo domácnosti a elektrické energie.³

V rámci odpovědnosti za výrobek je naopak koupě vymezená čl. 2 písm. a) Vídeňské konvence jedním ze základních předpokladů potencionálního uplatnění odpovědnosti za výrobek a elektrická energie je považována za výrobek v rámci tohoto typu odpovědnosti.

Spotřebitelské obchody nebyly zahrnuty do předmětu úpravy Vídeňské konvence z toho důvodu, že v řadě zemí bývají řazeny pod institut ochrany spotřebitele.

Předpokladem pro použití Vídeňské konvence je tedy nabytí zboží k podnikatelským či obchodním účelům, které však nemusí být nutně přímo „průmyslové“. Stačí, jedná-li se o nabytí zboží za účelem výkonu povolání (např. počítač či psa-

² Týč Vladimír, Právo mezinárodních smluv, Brno, Masarykova univerzita, 1995, str. 21 a 82, Týč Vladimír, O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, Brno, 1. vydání, Masarykova univerzita, 1996, str. 18.

³ Článek 2 Vídeňské konvence:

Tato Úmluva se nepoužije na koupi

a) zboží pro osobní potřebu, potřebu rodiny nebo domácnosti, ledaže prodávající před uzavřením smlouvy nebo při jejím uzavření smlouvy nevěděl a ani neměl vědět, že zboží je kupováno k takovému účelu,

f) elektrické energie.

cí stroj pro výkon povolání lékaře či advokáta). Podle německého pojetí je zde rozhodné zamýšlené užití zboží, nikoliv užití skutečné.

Protikladem užívání zboží k podnikatelským účelům je pak jeho používání pro osobní potřebu. V rámci německého pojetí sem patří i zboží užívané za účelem výkonu tzv. svobodných povolání. Za předměty sloužící k osobním účelům pak nejsou považovány pouze ty předměty (věci), které jsou typicky a bezprostředně skutečně k osobním účelům užívány (např. oděvy, potraviny, nábytek), ale i takové předměty (věci), které byly získány např. v souvislosti s určitou zálibou (sběratelství). Za zboží sloužící k osobním účelům je dále považováno také zboží určené pro potřeby příslušníků rodiny a domácnosti. Pojem rodiny a domácnosti je zde však nutno chápat spíše ve smyslu sociologickém než právním. Budou sem patřit také nemanželské formy soužití.

Abyste mohl být relevantní osobní (soukromý) účel, ke kterému je zboží zakoupeno, podle čl. 2, písm. a) věty druhé Vídeňské konvence, je nutné, aby prodávající před uzavřením smlouvy nebo nejpozději při jejím uzavření věděl nebo měl vědět, že zboží je kupováno k takovému účelu. (Česká verze Vídeňské konvence však obsahuje negativní formulaci „nevěděl a ani neměl vědět“).

Záměr kupujícího užívat zboží k osobním účelům může vyplývat z následujících skutečností:

1. Druh zboží. Např. při koupi oděvů či sportovní výstroje nebo vybavení. Naopak koupě několika stejných přístrojů (např. fotoaparátů) zpravidla nebude nasvědčovat tomu, že se jedná o zboží určené k osobnímu použití.
2. Vystupování kupujícího. Jsou-li obchodní jednání kupujícím vedena na jeho obchodním (hlavičkovém) papíře, hovoří to samo proti úmyslu užití zboží k osobní potřebě.
3. Osoba kupujícího. Např. kupuje-li profesionální fotograf fotoaparát nebo profesionální sportovec sportovní vybavu.
4. Koupě pro osobní potřebu nelze ztotožňovat s prodejem zboží sloužícího osobní potřebě. Bude-li takovéto zboží prodáno obchodníkovi, spadá režim tohoto obchodu zcela do rámce Vídeňské konvence.
5. Proávající musí mít možnost úmysl kupujícího zakoupit zboží k osobním účelům pozitivně rozpoznat nebo jej nerozpozná následkem hrubé nedbalosti. Pod formulací „měl vědět“, která je v německé, anglické i francouzské verzi, je třeba rozumět situaci, kdy neznalost je zapříčiněna hrubou nedbalostí. Otázkou je, co lze rozumět pod formulací „a ani neměl vědět“. Zde se domnívám, že dojdeme k odlišnému výkladu směřujícímu spíše k domněn-

ce, že „neměl-li vědět“, pak je toto zapříčiněno spíše snahou ze strany kupujícího a nikoliv nedbalostí za strany prodávajícího.

6. Časový okamžik. Znalost o určení zakoupeného zboží k osobní potřebě je relevantní pouze do okamžiku uzavření kupní smlouvy. Pozdější znalost této skutečnosti už není pro účely Vídeňské konvence relevantní a obchod bude podléhat její úpravě.

Z hlediska důkazního břemene je na kupujícím, aby podal důkaz o úmyslu zakoupit zboží pro osobní potřebu, potřebu rodiny nebo domácnosti, na prodávajícím pak, aby prokázal dobrou víru v případě nevědomosti o této skutečnosti.⁴

Vynětí elektrické energie pak do značné míry souvisí se skutečností, že tato není v řadě právních řádů považována za zboží. Dalším důležitým důvodem, který vedl k vynětí elektrické energie z předmětu úpravy Vídeňské konvence, byla skutečnost, že smlouvy o dodávce elektrické energie podléhají většinou speciálním podmínkám, kterým úprava Vídeňské konvence zcela neodpovídá. Tento přístup Vídeňské konvence však nelze analogicky rozšiřovat např. na dodávky plynu či olejů.⁵

1.2. ODPOVĚDNOST PRODÁVJÍCÍHO ZA ŠKODY NA ZDRAVÍ ČI ŽIVOTĚ OSOB NEBO NA MAJETKU ZPŮSOBENÉ ZBOŽÍM KTERÉKOLIV OSOBĚ

V obou výše uvedených případech (čl. 2 písm. a) i f)) se jedná o tzv. vnější meze přímé metody úpravy,⁶ vnější meze této unifikační úmluvy.

⁴ Schlechtriem Peter u.a., Kommentar zum Einheitlichen UN-Kaufrecht, 1. vydání, München, C.H.Becksche Verlagsbuchhandlung, 1990, str. 75.

⁵ Rozehnalová Naděžda, Mezinárodní právo obchodní, I. část, Mezinárodní obchodní transakce, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1994, str.24, Rozehnalová Naděžda, Mezinárodní právo obchodní, I. část, Obchodní transakce (druhé přepracované a rozšířené vydání), 2. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997, str. 32–33, Kanda Antonín, Mezinárodní kupní smlouva, 12. vydání, Praha, Academia, 1988, str. 47–48, Kanda Antonín, Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží (s komentářem), 1. vydání, Praha, Československá obchodní a průmyslová komora, 1991, str. 11–12, Schlechtriem P., op. cit. sub. 4), str. 63–64.

⁶ Přímá metoda úpravy soukromoprávních vztahů s mezinárodním prvkem má určité vnější a vnitřní meze úpravy. Vnější meze úpravy jsou dány věcně – určením kategorie vztahů, které jsou předmětem této úpravy (ať už formou pozitivního či negativního vymezení) a dále pak vymezením mezinárodní povahy daných vztahů. Vnitřní meze úpravy vznikají v důsledku nutnosti konsensu sjednávajících subjektů dané unifikační úmluvy. Jak již bylo uvedeno výše, unifikovaná úprava

Další negativní vymezení předmětu úpravy Vídeňské konvence, avšak v rámci jejích vnitřních mezí, obsahuje čl. 5,⁷ který vylučuje aplikaci Vídeňské konvence v případě odpovědnosti prodávajícího za smrt nebo ublížení na zdraví, které je způsobeno zbožím kterékoliv osobě.

Toto ustanovení tedy z rozsahu působnosti Vídeňské konvence vylučuje určité případy škod způsobených vadou výrobku. Konkrétně jde o ty případy odpovědnosti za škody způsobené vadou výrobku, se kterými jsou spojeny škody, které vznikly určité osobě zraněním nebo dokonce smrtí. Nároky takto poškozených osob je tedy nutné posuzovat podle příslušného národního právního řádu.⁸

Článek 5 byl do Vídeňské konvence začleněn až na diplomatické konferenci ve Vídni. Motivačním faktorem byla právě snaha vyloučit konkurenci Vídeňské konvence s pravidly jednotlivých států o odpovědnosti za výrobek. Pokus vyjmout z předmětu úpravy v této souvislosti i věcné škody ztroskotal na tom, že se nepodařilo definovat pojem odpovědnost (ručení) za výrobek, „Produkthaftung“, „product liability“.⁹

Ke střetům může docházet u smluvních nároků na náhradu škody u škod, které mohou zároveň tvořit předmět nároku v rámci odpovědnosti za výrobek, a to u těch států, které považují odpovědnost za výrobek za odpovědnost založenou na deliktním základě (např. Německo).

Podle článku 5 Vídeňské konvence je tedy z jejího dosahu zcela vyloučeno ručení za smrt nebo za ublížení na zdraví. Těmito škodami mohou být poškozeny osoby přímo či zprostředkovaně zúčastněné na smlouvě jakož i nezúčastněné třetí osoby, musí se však jednat o škody způsobené „zbožím“ (nikoli tedy např. nákladním automobilem, na kterém je zboží dopravováno od prodávajícího ke kupujícímu).

Vyloučení dopadu Vídeňské konvence na odpovědnost prodávajícího za smrt nebo ublížení na zdraví, které jsou způsobeny zbožím kterékoliv osobě, má tedy za následek nutnost aplikace některého národního právního řádu, který je třeba určit podle kolizních norem mezinárodního práva soukromého (podle lex fori – práva státu soudu, nesmíme však zapomínat, že toto je pouze jeden z mnoha přístupů, a to přístup tradiční).

nezahrnuje zpravidla všechny otázky, které souvisí s předmětnou problematikou, Rozehnalová N., op. cit. sub. 5) obě díla str. 28, str. 36.

⁷ Článek 5 Vídeňské konvence:

Tato Úmluva se nepoužije na odpovědnost prodávajícího za smrt nebo ublížení na zdraví způsobené zbožím kterékoliv osobě.

⁸ Kanda A., op. cit. sub. 5) 1991, str. 14.

⁹ Schlechtriem P., op. cit. sub. 4), str. 75.

Nastává různá situace podle toho, zda konkrétní právní řád *lex fori* považuje odpovědnost za výrobek za odpovědnost smluvního nebo deliktního typu.

Jestliže jsou nároky z odpovědnosti za výrobek (uvažujeme pouze škody na zdraví nebo životě osob způsobené „zbožím“) považovány za deliktní (jak tomu většinou bývá), pak bývá pro určení rozhodného práva použito zpravidla jako základní kritérium místo vzniku škody.

Jedná-li se o stejné nároky jako v předchozím odstavci, ale tyto jsou považovány za smluvní, rozhodným právem bude *lex causae* smlouvy. Vzhledem k obsahu článku 5 Vídeňské konvence se tato přímá úprava neuplatní a bude nutné stanovit rozhodné právo podle článku 7 Vídeňské konvence, zpravidla tedy podle kolizních norem *lex fori*.

V této souvislosti nelze zapomínat ani na skutečnost, že ve většině případů dochází současně ke škodám na zdraví či životě osob a na majetku. (Institut odpovědnosti za výrobek počítá s oběma typy škod.) V těchto případech dojde k současnému použití Vídeňské konvence (v případě věcných škod) a určitého národního právního řádu (v případě škod na zdraví či životě osob).

Ze znění článku 5 Vídeňské konvence, kdy je z její působnosti vyloučena odpovědnost za smrt nebo ublížení na zdraví, které bylo způsobeno kterékoliv osobě, vyplývá, že vyloučeny z jejího rámce jsou také nároky na regres u těchto škod. Toto rozšíření je úmyslné, logické a nutné, aby bylo umožněno v rámci odpovědnosti za výrobek plynulé vedení nároků na náhradu škody řetězcem distributorů zpět až k výrobcí.

Vídeňská konvence ve svém článku 5 nehovoří o věcných škodách způsobených zbožím. Zda tyto nároky vůbec a nakolik podléhají úpravě Vídeňské konvence záleží opět na tom, zda se jedná o smluvní či deliktní nároky.

Smluvní nároky vyplývající z věcných škod způsobených „zbožím“ (výrobkem) se posuzují výlučně podle Vídeňské konvence. Jsou-li tedy úpravy odpovědnosti za výrobek zařazovány pod smluvní typ odpovědnosti, nedají se aplikovat vedle Vídeňské konvence.

Škody na zdraví či životě osob pak, jelikož je ze své působnosti Vídeňská konvence vyloučila, budou hrazeny v souladu s vnitrostátním právním řádem určitého státu. Věcné škody zcela pokryje Vídeňská konvence, a to včetně škod na výrobku samém.

Jiná situace nastává, jsou-li tyto typy nároků konstruovány jako mimosmluvní.

Vztah z kupní smlouvy mezi výrobcem a poškozeným (přímý vztah bez zásahu distribučního řetězce) podléhá zcela Vídeňské konvenci. V tomto případě je zcela vyloučena možnost uplatnění deliktního nároku z odpovědnosti za výrobek v oblasti

věcných škod, který by bylo nutné posoudit podle určitého vnitrostátního právního řádu.

Deliktní nárok poškozené osoby (tedy nejen přímého účastníka smlouvy), který směřuje proti výrobcí daného „zboží“ (výrobku), kdy mezi těmito subjekty není žádný smluvní vztah, zůstává zcela vedle Vídeňské konvence. Právní úprava tohoto vztahu bude tedy vycházet z obecné úpravy mezinárodního práva soukromého jednotlivých právních řádů. A to současně u škod na zdraví či životě osoby i u škod věcných.

Jestliže tedy bude existovat smluvní vztah přímo mezi výrobcem a poškozeným v rámci uplatnění škod prostřednictvím institutu odpovědnosti za výrobek, uplatní se současně dvojí právní režim. Úprava škod na zdraví či životě osoby bude podléhat jednotlivému právnímu řádu, který bude určen na základě kolizních norem mezinárodního práva soukromého (na světě dosud neexistuje hmotné právní unifikace v oblasti odpovědnosti za výrobek). Škody věcné zůstanou zcela v režimu Vídeňské konvence, která obsahuje rozsáhlou úpravu odpovědnosti za škody. K naplnění obsahu předchozí věty je však nutné, aby byly nároky na náhradu škody u věcných škod, které vznikly v důsledku vady výrobku, včas uplatněny. V tomto případě budou hrazeny všechny věcné škody, a to jak na výrobku samém, tak i všechny ostatní.

Vznikne-li škoda (zde není rozhodující, zda se jedná o škodu na zdraví nebo životě osoby nebo o škodu věcnou), která splňuje předpoklady nutné pro uplatnění institutu odpovědnosti za výrobek, osobě, která není smluvně vázána s výrobcem, uplatní se pouze jediný právní režim. Rozhodné právo bude opět určeno na základě kolizních norem mezinárodního práva soukromého (z důvodu uvedeného výše). V tomto případě však budou předmětem náhrady v rámci odpovědnosti za výrobek pouze škody způsobené výrobkem na zdraví či životě osoby a škody způsobené této osobě na majetku. Náhrada (podle většiny právních úprav) nebude zahrnovat škody na výrobku samém.

Problematickým se v této souvislosti jeví vymezení mezi škodami na věci samé a škodami na jiném majetku poškozeného. Problém ani tak nevzniká, jde-li o samostatnou nebo relativně samostatnou věc (zboží, výrobek), která je navíc zcela vyrobena jedním výrobcem. Komplikace se objevují zejména tehdy, když je výrobek jednoho výrobce určitým polotovarem nebo částí výrobku, který je uveden na trh a distribuován jiným výrobcem. Pak může docházet ke konkurenci mezi odpovědností za vady (je-li daný výrobek předmětem přímé kupní smlouvy, která byla uzavřena mezi výrobcem a poškozeným) a odpovědností za výrobek. V tomto případě je bezpodmínečně nutné, aby ručení za výrobek bylo tak úzce spojeno s obchodněprávním ručením za vady, že se prakticky nedá oddělit od mi-

mosmluvního ručení, aby tedy mezi ručením za výrobek a ručením za vady byla úzká věcná souvislost.¹⁰

Obdobná situace nastane, je-li věc (zboží, výrobek) částí věci nemovité (nemovitosti jako takové jsou zpravidla vyloučeny z dosahu odpovědnosti za výrobek, nikoliv však jejich částí). Dojde-li tedy ke zničení nemovitosti (nebo její částí) částí této nemovitosti, také může dojít ke konkurenci smluvních a mimosmluvních nároků na náhradu škody. Zde však zpravidla nepůjde o uplatnění smluvních nároků z odpovědnosti za vady v rámci Vídeňské konvence. Ona sama se v rámci svých vnějších mezí nedistancuje od nemovitostí, nicméně z článku 1 nepřímo vyplývá, že nemovitosti nebudou pravidelným „zbožím“ v rámci Vídeňské konvence. Koupě a prodej nemovitostí je také pravidelně omezena tzv. imperativními normami (v České republice zejména devizovým zákonem), které aktivně chrání veřejný pořádek a v tomto případě dokonce teritorium daného státu.

Na základě výše uvedených argumentů jsme došli k závěru, že Vídeňská konvence má přednost před konkurující právní úpravou odpovědnosti za výrobek v otázce věcných škod, které zároveň nejsou škodami na zboží (věci či výrobku) samém. Tato přednost má určité hranice, které jsou definovány čl. 90 Vídeňské konvence.¹¹

1.3. VZTAH VÍDEŇSKÉ KONVENCE K OSTATNÍM MEZINÁRODNÍM SMLOUVÁM

Vídeňská konvence ustupuje při aplikaci všem uzavřeným mezinárodním dohodám v oblasti předmětu své úpravy, ať již byly uzavřeny dříve či budou uzavřeny nebo vstoupí v platnost později. Jediným předpokladem je zde požadavek, aby oba smluvní partneři (obě smluvní strany) měli místo podnikání ve státech, které přistoupily k takovéto mezinárodní dohodě.

Otázku aplikace samotné Vídeňské konvence řeší čl. 1. 1 odst. a a 1. 1 odst. b.¹² Je nutné zdůraznit, že ČSFR učinila výhradu vůči čl. 1. 1 odst. b. V případě

¹⁰ Schlechtriem P., op. cit. sub. 4), str. 76–77.

¹¹ Článek 90 Vídeňské konvence:

Tato Úmluva se nedotýká jakékoliv mezinárodní dohody, která již byla nebo bude uzavřena a již obsahuje ustanovení, týkající se věci upravených touto Úmluvou, jestliže strany mají místo podnikání na území států, jež jsou smluvními stranami takovéto dohody.

¹² Tato Úmluva upravuje smlouvy o koupi zboží mezi stranami, které mají místa podnikání v různých státech,

a) jestliže tyto státy jsou smluvními státy; nebo

aplikace Vídeňské konvence dle čl. 1. 1 odst. a při současné existenci mezinárodní dohody dle čl. 90 Vídeňské konvence by tedy měla mít přednost tato mezinárodní dohoda. Bude však vždy záležet také na tom, jak tato dohoda bude řešit svůj vztah k ostatním mezinárodním smlouvám.¹³

V případě aplikace Vídeňské konvence dle čl. 1. 1 odst. b by pak byla kolize s jinou mezinárodní dohodou dle čl. 90 vyloučena.

Mezinárodní dohoda předpokládaná čl. 90 Vídeňské konvence bude materiální právní unifikací a nikoliv kolizně právní. Její přednost před Vídeňskou konvencí pak bude vycházet z jejího čl. 90 a nebude již závislá na případném stanovisku zúčastněných států.

Kromě toho se bude jednat o mnohostrannou dohodu a ne dvoustrannou. V případě dvoustranných ujednání by se uplatnil pravděpodobně nikoliv čl. 90, ale čl. 94 Vídeňské konvence.¹⁴ Při neexistenci prohlášení dle čl. 94 Vídeňské konvence se pak čl. 90 uplatní.

Otázkou je, zda mohou mít dle čl. 90 Vídeňské konvence přednost i právní akty Evropských společenství, a to (ať už nařízení či směrnice) akty sekundárního práva Evropských společenství. Je samozřejmě nutné k nim přihlídnout v souvislosti s článkem 90 Vídeňské konvence.

Praktický význam v této souvislosti bude mít zejména směrnice Rady Evropských společenství č. 85/374/EEC o sjednocení zákonů, nařízení a administrativních opatření členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky. Aplikace výše uvedené směrnice bude pravděpodobně probíhat v určitém smyslu zprostředkovaně. Státy Evropských společenství samy zvolí určitý způsob harmonizace vnitrostátního práva s touto směrnicí a aplikovatelný pak bude např. speciální zákon, který bude obsahovat úpravu odpovídající směrnici. Vždy je však třeba mít na paměti, že sekundární právo Evropských společenství není právem národním, ale speciálním právním řádem.

V úvahu zde přichází aplikace čl. 94 Vídeňské konvence. Státy Evropských společenství by mohly učinit prohlášení předpokládané tímto článkem Vídeňské konvence v tom smyslu, která ustanovení národního práva vychází ze sekundárního práva Evropských společenství a která tedy z tohoto důvodu budou mít přednost při aplikaci před Vídeňskou konvencí. Není však zcela zřejmé, zda prohlášení dle článku 94 Vídeňské konvence mají být učiněna v souvislosti s jednotlivými

b) jestliže podle ustanovení mezinárodního práva soukromého se má použít právního řádu některého smluvního státu.

¹³ Blíže viz obě díla Týč V., op. cit. sub. 2).

¹⁴ Kanda A., op. cit. sub. 5), 1988, str. 76.

ustanoveními Vídeňské konvence nebo v souvislosti s určitou oblastí nebo částí Vídeňské konvence.

V zájmu vnitrostátní konformní aplikace obou v určitém smyslu mezinárodních komplexů norem (Vídeňské konvence a směrnice 85/374/EEC) je nutné použít článek 90 Vídeňské konvence i v souvislosti se sekundárním právem Evropských společenství – se směrnicí 85/374/EEC, která je však realizována např. prostřednictvím speciálního zákona. Tento národní předpis je v určitém smyslu prováděcím předpisem věcné části mezinárodně právní regulace, a to na základě zmocnění Smlouvy o založení Evropského společenství.¹⁵

Směrnice Rady Evropských společenství 85/374/EEC platná pro členské státy Evropských společenství v rámci své působnosti ve formě konkrétních legislativních opatření jakožto národních verzí (v SRN se jedná o zákon: ProdHaftG – Produkthaftungsgesetz, zákon o „ručení za výrobek“) má tedy aplikační přednost před Vídeňskou konvencí, a to dle jejího čl. 90. Pro kupní smlouvy uzavírané mezi smluvními partnery z jednotlivých členských států Evropských společenství, které mají směrnici odpovídající vnitrostátní úpravu odpovědnosti za výrobek, má tato přednost.

Podstatná odchylka mezi úpravami obsaženými ve Vídeňské konvenci a výše uvedené směrnici spočívá v otázce věcných škod v tom, že podle Vídeňské konvence mohou být efektivně uplatněny nároky na náhradu škody v souvislosti s věcnými škodami, které vznikly v důsledku vady výrobku, pouze po včasném oznámení.

Nároky podle vnitrostátního zákona odpovídajícího této směrnici Evropských společenství pak nemohou být zmeškáním výše uvedené oznamovací povinnosti prekludovány a dokonce ani dohodou vyloučeny.

2. ÚMLUVA O PROMLČENÍ PŘI MEZINÁRODNÍ KOUPI ZBOŽÍ

Na úpravu obsaženou ve Vídeňské konvenci velice úzce navazuje Úmluva o promlčení při mezinárodní koupi zboží. (dále jen Úmluva o promlčení), která byla přijata 14. června 1974 v New Yorku. ČSSR ratifikovala Úmluvu o promlčení 26. května 1977. V platnost vstoupila 1. srpna 1988. V roce 1980 byl přijat dodatkový protokol k Úmluvě o promlčení při mezinárodní koupi zboží. Ve Sbírce

¹⁵ Schlechtriem P., op. cit. sub. 4), str. 740–742.

zákonů má Úmluva o promlčení č. 123/1988 Sb., ve znění Dodatkového protokolu č. 123/1991 Sb.¹⁶

I v tomto případě se jedná o hmotně právní unifikaci a o mezinárodní smlouvu „self-executing“.

Obdobně jako Vídeňská konvence v čl. 2 písm. a) a f) a v čl. 5 distancuje se i Úmluva o promlčení v čl. 4 písm. a) (ve znění Dodatkového protokolu) od koupě zboží kupovaného pro osobní potřebu, potřebu rodiny nebo domácnosti, ledaže prodávající před uzavřením smlouvy nebo při jejím uzavření nevěděl a ani neměl vědět, že zboží je kupováno k takovému účelu, v čl. 4 písm. f) pak od elektrické energie. Podle úpravy obsažené v článku 5 se dále Úmluva o promlčení nevztahuje dle písm. a) ani na práva vyplývající ze smrti nebo ublížení na zdraví osoby. Z článku 4 písm. a) a f) i z článku 5 písm. a) je patrná úzká souvislost při vymezení vnějších a vnitřních mezí Úmluvy o promlčení s Vídeňskou konvencí, která je úpravou mladší. Ani Úmluva o promlčení však nevylučuje ze své působnosti škody na majetku. V praxi, jak již bylo uvedeno výše, však velmi často dochází současně ke škodám na životě nebo na zdraví a ke škodám věcným. V této souvislosti odkazují na rozbor této problematiky uvedený výše v souvislosti s Vídeňskou konvencí.

Úmluva o promlčení zavádí subjektivní promlčecí lhůtu 4 roky od okamžiku, kdy lze právo poprvé uplatnit v právním řízení (čl. 9, odst. 1). V článku 10 pak Úmluva o promlčení vymezuje tento okamžik v odst. 1–3, dále pak v článcích 11 a 12. V souvislosti s odpovědností za výrobek je zajímavé zejména ustanovení v odst. 2, kdy rozhodujícím je okamžik skutečného předání zboží kupujícímu nebo okamžik odmítnutí tohoto předání kupujícími, a to pro právo z vad zboží.

Dá se říci, že Úmluva o promlčení byla určitou inspirací při tvorbě Obchodního zákoníku České republiky (zákon č. 513/1991 Sb. v aktuálním znění, dále jen obch. z.), i zde se totiž uplatňuje obecná subjektivní čtyřletá promlčecí lhůta (§ 397 obch. z.). § 398 obch. z. pak řeší otázku promlčení u práva na náhradu škody. Okamžik počátku běhu promlčecí lhůty je zde však vázán na den, kdy se poškozený dozvěděl nebo mohl dozvědět o škodě a o tom, kdo je povinen k její náhradě.

Občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb. v aktuálním znění, dále jen obč. z.) naproti tomu v § 101 ustanovuje obecnou promlčecí lhůtu jako tříletou, a to ode dne, kdy mohlo být právo vykonáno poprvé. Speciální úpravu pro právo na náhradu škody pak obč. z. obsahuje v § 106, kde je ustanovena dvouletá promlčecí lhůta, a to ode dne, kdy se poškozený dozví o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá.

V rámci úpravy odpovědnosti za výrobek bývá otázka promlčení řešena speci-

¹⁶ Rozehnalová Naděžda, Mezinárodní právo obchodní, III. část, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1995, str. 82–83.

álně a má přednost před obecnými úpravami promlčení v občanských a obchodních (nebo obdobných) zákonících jednotlivých států. Ve směrnici Rady Evropských společenství č. 85/374/EEC je tato otázka řešena v článku 10, kde je stanovena tříletá promlčecí doba, a to ode dne, kdy se strana žalující dozvěděla nebo mohla dozvědět o škodě, závadě a totožnosti výrobce.¹⁷

Shodnou úpravu obsahuje i ProdHaftG SRN, a to v § 12, odst. 1. Odpovídající úprava je v České republice obsažená v § 9 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku č. 59/1998 Sb. Jelikož je přijet zákon č. 59/1998 Sb. plněním závazků plynoucích z Evropské dohody, není tato skutečnost nijak překvapující.

Zvolení tříleté subjektivní promlčecí lhůty pro odpovědnost za výrobek je logické zejména z toho důvodu, že tato úprava bývá ve většině případů považována za lex specialis vůči obecné úpravě obsažené v občanských zákonících jednotlivých států (např. SRN, Rakousko, ČR). Zde je nutné poznamenat, že na zařazení odpovědnosti za výrobek do občanského práva v SRN a Rakousku neměla vliv skutečnost, jestli je daný stát členským státem Evropských společenství, protože tato úprava zde existovala v rámci občanského práva ještě před získáním statusu člena Evropských společenství.

Střety Úmluvy o promlčení s právní úpravou promlčení v rámci odpovědnosti za výrobek jsou však možné při deliktním pojetí odpovědnosti za výrobek v oblasti škod věcných, jak již bylo uvedeno výše u rozboru úpravy Vídeňské konvence. V této souvislosti je dále nutné podotknout, že Úmluva o promlčení obsahuje i úpravu odpovídající čl. 90 a 94 Vídeňské konvence, a to v článkách 37 a 34, se stejnými důsledky ve vztahu k mezinárodním smlouvám i k sekundárnímu právu Evropských společenství.

Objektivní promlčecí lhůta je v Úmluvě o promlčení upravena v čl. 23. Promlčecí lhůta podle této úmluvy končí nejpozději uplynutím deseti let od okamžiku, kdy začala běžet podle čl. 9, 10, 11 a 12 této Úmluvy.

Stejná objektivní promlčecí lhůta je zakotvena i v § 398 obch. z. u práva na náhradu škody, a to od doby, kdy došlo k porušení povinnosti. I zde je tedy patrná inspirace obch. z. Úmluvou o promlčení. V § 408 odst. 1 obch. z., který je kogentní, je stanoven absolutní, všeobecný a nepřekročitelný limit, v němž promlčecí doba skončí.¹⁸

Obč. z. v § 106 odst. 2 rozlišuje délku promlčecí doby podle toho, zda se jedná o škodu způsobenou úmyslně. Pokud ne, je obecná objektivní promlčecí lhůta

¹⁷ Mrázek Josef, *Odpovědnost za škodu způsobenou závadným výrobkem podle direktivy Rady Evropských společenství č. 85/374/EHS*, Právník, 1998, č. 3, str. 188.

¹⁸ Bejček Josef, *Obchodní závazky*, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1994, str. 253.

tříletá, pokud ano, dojde k promlčení za deset let ode dne, kdy došlo k události, z níž škoda vznikla, což však neplatí v případě škody na zdraví.

V rámci úpravy odpovědnosti za výrobek bývá zpravidla zákonodárci volena desetiletá objektivní promlčecí lhůta. Ve směrnici Rady Evropských společenství č. 85/374/EEC je objektivní promlčecí lhůta upravena v čl. 11. Je desetiletá, a to od okamžiku, kdy výrobce uvedl do oběhu výrobek, který způsobil škodu, a ne zahájila-li současně poškozená osoba v této době řízení proti výrobci. Stejná úprava je obsažena v úpravě odpovědnosti za výrobek v SRN i v Rakousku.

V ČR v zákoně č. 59/1998 Sb. v § 9 odst. 2 je tato otázka řešena poněkud odlišně. Shodně je stanovena desetiletá objektivní promlčecí lhůta ode dne, kdy výrobce uvedl na trh výrobek, který způsobil škodu, avšak případné prodloužení této lhůty v situaci, kdy poškozená osoba před jejím vypršením zahájí v dané věci řízení (dle směrnice) je nahrazeno přísnějším přístupem. Stanovil-li výrobce nebo doporučil-li závazně záruční dobu delší než deset let, uplatní se odpovědnost za výrobek po celou tuto delší dobu. Případy, na které je pamatováno v poslední větě čl. 11 směrnice, jsou pak v České republice upraveny obč. z. v § 112, a to institutem stavení běhu promlčecí doby.

Zde je již jasněji vidět specialita zákonných úprav odpovědnosti za výrobek vůči občanským zákoníkům, v ČR tedy zákona č. 59/1998 Sb. vůči obč. z. Tento vztah je v uvedeném zákoně řešen výslovně v § 10, a to obecně.

Úmluva o promlčení řeší výslovně pro mezinárodní koupi zboží otázky stavení a prodloužení promlčecí lhůty, změny promlčecí lhůty stranami, účinky uplynutí promlčecí lhůty a počítání promlčecí doby. Právní úpravou jednotlivých států odpovědnosti za výrobek zpravidla tyto otázky řešeny nejsou a jsou ponechány zcela v mezích občanskoprávní úpravy. V ČR je tomu tak na základě již zmíněného § 10 zákona č. 59/1998 Sb., který řeší obecně vztah tohoto zákona a obč. z. V SRN je tomu tak na základě speciálního odkazu § 12 ProdHaftG, odst. 3, který odkazuje na aplikaci obecné úpravy BGB (Bürgerliches Gesetzbuch, občanský zákoník) o promlčení v otázkách tímto zákonem přímo neřešených. ProdHaftG tedy volí ve vztahu k BGB formu speciálních více či méně konkrétních odkazů, a to buď přímo na jednotlivé paragrafy BGB nebo na určité části BGB.

3. ÚMLUVA O PRÁVU POUŽITELNÉM NA DOPRAVNÍ NEHODY (DÁLE JEN HAAGSKÁ ÚMLUVA)

Haagská úmluva reprezentuje kolizně právní unifikaci. Obsahuje kolizní normy, které určují rozhodný právní řád v případech občanskoprávní mimosmluvní odpovědnosti z dopravních nehod. I v tomto případě se jedná o mezinárodní smlouvu „self-executing“.

Haagská úmluva byla sjednána 4. května 1971, ČSSR ji ratifikovala 12. května 1976. V platnost pro ČSSR Haagská úmluva vstoupila 11. července 1976 (č. 130/1976 Sb.). Česká republika se stala smluvní stranou sukcesí.¹⁹

Také Haagská úmluva, jako obě výše uvedené úmluvy, obsahuje v oblasti odpovědnosti za výrobek negativní vymezení a na tuto problematiku se nevztahuje. V článku 2 bod 1 přímo stanoví, že se nevztahuje na odpovědnost výrobců, prodejců nebo opravců vozidel.

Její koncepce je jednoznačná. Vylučuje odpovědnost za výrobek jako celek a případné úvahy o kolizi mezi vnitrostátní úpravou (zde vzhledem ke kolizně právnímu charakteru unifikace pravděpodobně se zákonem o mezinárodním právu soukromém a procesním, v ČR z. č. 97/1963 Sb.) a touto Haagskou úmluvou jsou předem vyloučeny. Odpadá zde také potřeba členění škod na škody na zdraví a na životě osob a na škody věcné.

4. ÚMLUVA O PRÁVU ROZHODNÉM PRO ODPOVĚDNOST ZA VADY VÝROBKŮ (DÁLE JEN ÚMLUVA O ODPOVĚDNOSTI ZA VÝROBEK)

Úmluva o odpovědnosti za výrobek z 2. 10. 1973 byla vypracována v rámci činnosti Haagské konference mezinárodního práva soukromého, a to jako XXII. v pořadí. Reprezentuje kolizně právní unifikaci v oblasti odpovědnosti za výrobek. Opět se jedná o mezinárodní smlouvu „self-executing“. V současné době má 8 smluvních států. Minimální počet států nutný pro vstup v platnost získala Úmluva o odpovědnosti za výrobek v roce 1977 a od 1. 10. 1977 vstoupila v platnost pro Francii,

¹⁹ Týž Vladimír, Výběr z textů ke studiu mezinárodního práva soukromého, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1995, str. 56.

Jugoslávii a Norsko. Dnes platí i pro tyto další státy: od 1. 9. 1979 pro Holandsko, od 1. 8. 1985 pro Lucembursko, od 1. 2. 1989 pro Španělsko, od 1. 11. 1992 pro Finsko a od 25. 6. 1991 pro Slovinsko.²⁰

Tato úmluva obsahuje kolizní normy, které určují rozhodné právo pro odpovědnost za výrobek, a to v celém řetězu od výrobce surovin až po skladovatele a prodejce (distributory) hotových výrobků. Jejím užití nebrání ani skutečnost, že odkaz její kolizní normy nevede k použití práva smluvního státu.²¹

Úmluva o odpovědnosti za výrobek obsahuje celkem 22 článků, které jsou uvozeny krátkou „preambulí“ vyjadřující stručně účel této mezinárodní právní úpravy: „založit obecné opatření pro výběr rozhodného práva v rámci případů odpovědnosti za výrobek s mezinárodním prvkem.“

Sousloví „obecné opatření“ má v této souvislosti poněkud jiný význam, než by se mohlo na první pohled zdát. Úmluva o odpovědnosti za výrobek není konstruována tak, že by obsahovala pouze „obecné“ pravidlo pro určení rozhodného práva v rámci odpovědnosti za výrobek a právní řády jednotlivých států pak pravidla „zvláštní“. Cílem úmluvy je vytvoření jednotného kolizního práva členských států v oblasti odpovědnosti za výrobek, které bude aplikováno bez ohledu na to, zda rozhodným právem bude právo členských států této Úmluvy či nikoliv, zda účastníky právních vztahů v rámci odpovědnosti za výrobek budou pouze subjekty z členských států této Úmluvy nebo i států jiných. Sousloví „obecné pravidlo“ tak v této souvislosti označuje kolizní právo v rámci odpovědnosti za výrobek aplikované na všechny případy s mezinárodním prvkem, tedy obecně aplikované vůči všem. Tento typ mezinárodních smluv pak bývá literaturou označován jako „lois uniformes“.²²

Úmluva o odpovědnosti za výrobek navíc obsahuje ještě čl. 11, který potvrzuje výše uvedené úvahy. V tomto článku je stanoveno, že aplikace úpravy obsažené v úmluvě není podmíněna požadavkem vzájemnosti. Dále pak úmluva ve větě druhé čl. 11 stanoví výslovně svoji aplikaci také na ty případy, kdy rozhodným právem je právo státu, který není jejím signatářem.

Meritorní úprava je pak obsažena v čl. 1–15, čl. 16–22 řeší možnosti výhrad k Úmluvě o odpovědnosti za výrobek, otázky její ratifikace a vstupu v platnost.

První tři články této úmluvy v podstatě vymezují její „vnější meze.“ Úmluva

²⁰ Jayme Erik, Hausmann Rainer, Internationales Privat und Verfahrensrecht, 7. neubearbeitete und erweiterte Ausgabe, München, C.H.Becksche Verlagsbuchhandlung, 1994, str. 157.

²¹ Vogl Jiří, Haagská konference mezinárodního práva soukromého, Právní praxe, 1993, č. 10, str. 623.

²² Kučera Zdeněk, Kolizní normy vnitrostátní a mezinárodně sjednané, Právník, 1981, č. 1, str. 65–66.

se vztahuje pouze na situace, které jsou těmito články předpokládány, přičemž vylučuje ze své aplikace dva případy.

1. Úmluva se nepoužije na vzájemné vztahy mezi poškozeným a odpovědnou osobou, existuje-li mezi nimi přímý závazkový vztah, prostřednictvím kterého bylo převedeno vlastnické nebo užívací právo k výrobku (čl. 1, věta druhá).

2. Pojem škoda v rámci této úmluvy nezahrnuje škodu způsobenou na výrobku samém ani hospodářskou ztrátu, která z této škody vyplývá. Výjimkou z tohoto negativního vymezení Úmluvy jsou pouze případy, kdy by výše uvedená škoda na výrobku samém i z této škody vyplývající ztráta vycházely z dalších škod. (Např. automatická pračka má vadu spočívající v porušené izolaci vnitřní elektroinstalace. Při běžném provozu vznikne zkrat a dojde k požáru, který zničí celé zařízení bytu i automatickou pračku samotnou. Navíc tento požár zraní uživatele sousedního bytu. Předmětem náhrady škody bude jednak škoda na zdraví osoby (uživatele sousedního bytu), škoda na bytě samém a jeho zařízení, a to včetně škody na vadném výrobku (automatické pračce) včetně hospodářských ztrát z těchto škod vyplývajících.)

Pojem „vnější meze úpravy“ je obvykle užíván pouze v souvislostech s přímou metodou úpravy a kromě otázek, na které se daná úprava nevztahuje, obsahuje i vymezení mezinárodní povahy (mezinárodního prvku) daného právního vztahu.

I kolizně právní unifikaci lze omezit co do jejího předmětu, „mezinárodnost“ právního vztahu je však samozřejmostí. Na jiné než „mezinárodní (výjimečně ještě na mezioblastní) právní vztahy“ (lépe řečeno – na „vztahy s mezinárodním prvkem“) se kolizní metoda úpravy jako taková, a tedy ani kolizní normy (přičemž nezáleží na tom, jsou-li tyto vnitrostátního původu nebo mezinárodně sjednané) nevztahují.

Obdobná situace nastává u kolizně právní unifikace v případě jejich tzv. vnitřních mezí, tzn. v případě otázek které nejsou danou úmluvou řešeny.

Zde jsou myslitelné dva případy. Jednak by mohla teoreticky nastat situace, kdy k určení rozhodného práva v rámci předmětu úpravy dané úmluvy nestačí žádná z kolizních norem v této úmluvě obsažených. Dále by pak byl možný případ, kdy by Úmluva obsahovala taxativní výčet otázek, které řeší rozhodné právo. V konkrétním případě by se mohlo jednat o otázku v tomto výčtu neuvedenou a záleželo by na tom, jaké by bylo v tomto případě stanovisko *lex fori* (zastáváme-li tradiční přístup, který byl zmíněn výše). V případě Úmluvy o odpovědnosti za výrobek však tento druhý případ nepřípadá v úvahu, protože výčet otázek, které řeší rozhodné právo, je v jejím čl. 8 demonstrativní.

4.1. ROZSAH KOLIZNÍCH NOREM ÚMLUVY O ODPOVĚDNOSTI ZA VÝROBEK

Vrátíme-li se k terminologii užívané v „kolizním“ právu, upravují první tři články Úmluvy o odpovědnosti za výrobek okruh právních otázek, na které se daná úmluva vztahuje. Můžeme také říci, že výše uvedené články úmluvy upravují rozsah kolizních norem v úmluvě dále uvedených. Tento způsob vymezení rozsahu kolizní normy je typický pro úmluvy sjednané v rámci Haagské konference mezinárodního práva soukromého. Rozsahy v rámci haagských úmluv bývají navíc stanoveny poměrně komplikovaně a nejinak je tomu i u Úmluvy o odpovědnosti za výrobek.

Úmluva obsahuje oba způsoby vymezení rozsahu kolizních norem. Jednak přímo stanoví případy, na které se vztahuje (čl. 1 odst. 1 a 3, čl. 2 písm. a), písm. b) věta první a třetí, písm. c), čl. 3). Na rozdíl od tohoto pozitivního vymezení však obsahuje i vymezení negativní, tedy vymezení případů, na které se nevztahuje (čl. 1 odst. 2, čl. 2 písm. b) věta druhá).

Kromě výše uvedeného mají rozsahy v haagských úmluvách ještě tu zvláštnost, že, na rozdíl od kolizních norem vnitrostátního původu, neužívají abstraktní právní pojmy, ale pojmy zcela konkrétní, dokonce uvádějí podstatné znaky právních vztahů, na které se vztahují, v případě Úmluvy o odpovědnosti za výrobek podstatné znaky odpovědnosti za výrobek.

Čl. 1 této úmluvy tak vymezuje zásadním způsobem její rozsah, čl. 2 a 3 je pak určitým doplněním tohoto vymezení. Čl. 2 a 3 můžeme označit jako interpretační či výkladová ustanovení, protože vymezují obsahy nejdůležitějších pojmů užívaných v rámci odpovědnosti za výrobek.

Rozsahem kolizních norem v Úmluvě o odpovědnosti za výrobek je „odpovědnost výrobců a dalších osob za škody způsobené výrobkem včetně škod vyplývajících z nesprávného návodu k použití výrobku nebo z chybějícího vhodného označení o kvalitě výrobku, zvláštních vlastnostech nebo způsobu použití.“ (čl. 1 odst. 1).

V rámci úpravy jednotlivých právních řádů bývá vymezení předmětu úpravy odpovědnosti za výrobek poněkud odlišné. Zpravidla se v tomto vymezení nehovoří blíže o příčině škod, jak je tomu v závěru čl. 1 odst. 1 Úmluvy, ale o charakteru poškozených věcí. Náhrada škody tak v rámci úprav jednotlivých právních řádů nezahrnuje škody na věcech sloužících převážně k podnikatelským účelům. Hrazeny jsou pouze škody na věcech, které jsou určeny a užívány převážně k jiným než podnikatelským účelům (§ 1 z. č. 59/1998 Sb.), které jsou obvykle určeny

pro soukromou potřebu nebo spotřebu (§ 1 odst. 1 ProdHaftG). Stejně omezující kritérium obsahuje i směrnice Rady Evropských společenství č. 85/374/EEC, která je základem úpravy odpovědnosti za výrobek v rámci Evropských společenství, ve svém čl. 9 písm. b), i).

Jednotlivé právní řády obsahují ještě další omezení, kterým je výše škody. Zejména státy Evropských společenství, ale i Austrálie a Česká republika, spojují uplatnění odpovědnosti za výrobek pouze s takovou věcnou škodou, která přesáhne určitou hranici. Podle směrnice Rady č. 85/374/EEC je touto hranicí 500 ECU, čl. 9 písm. b) ProdHaftG pak v § 11 určuje částku 1125 DM. V České republice je zákonem č. 59/1998 Sb. v § 6 stanovena částka 5000 Kč. Předmětem náhrady je pak ve všech těchto případech věcná škoda přesahující jednotlivé výše uvedené částky.

Pozitivní vymezení je doplněno vymezením negativním. Úmluva se nepoužije na vzájemné vztahy mezi poškozeným a odpovědnou osobou, došlo-li mezi nimi k přechodu vlastnického nebo užívacího práva ke zboží, tzn. existuje-li mezi nimi přímý závazkový vztah (čl. 1 odst. 2).

Tuto část čl. 1 Úmluvy o odpovědnosti za výrobek nepovažují za příliš zdařilou. Úmluva zde vylučuje ze své aplikace celou skupinu případů, které bude nutné řešit prostřednictvím jiných kolizních norem. Existují-li v daném právním řádu (bude se jednat v případě tradičního přístupu o *lex fori*) vnitrostátní kolizní normy pro odpovědnost za výrobek, dojdou na tomto místě svého uplatnění. Myslitelná je však i situace, kdy kolizní právo daného státu tyto otázky samostatně řešit vůbec nebude. Úmluva navíc v tomto svém negativním vymezení nerozlišuje mezi škodami na zdraví a životě osob a škodami na majetku, nevytváří tedy úpravu korespondující negativnímu vymezení dopadu Vídeňské konvence, které bylo uvedeno výše.

Čl. 1 odst. 3 stanoví aplikaci kolizní úpravy odpovědnosti za výrobek obsažené v Úmluvě bez ohledu na povahu procesu, v němž bude rozhodováno o daných nárocích. Obvykle bývá o těchto nárocích rozhodováno v rámci občanského procesu, nicméně není vyloučena ani možnost, kdy by o těchto nárocích bylo rozhodováno ve správním procesu. Lze si představit i situaci, že stát zažádá úpravu odpovědnosti za výrobek mezi tzv. imperativní normy, které „aktivně chrání veřejný pořádek daného státu“. V důsledku čl. 1 odst. 3 by pak ani v tomto případě nic nebránilo aplikaci ustanovení Úmluvy o odpovědnosti za výrobek. Jak již ale bylo uvedeno výše, úprava odpovědnosti za výrobek bývá řazena do občanského práva. V České republice je to z. č. 59/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, který je *lex specialis* k občanskému zákoníku (§ 10 z. č. 59/1998 Sb.). V SRN je to ProdHaftG z 15.12.1989, který je taktéž *lex specialis* k BGB,

i když neobsahuje jedno ustanovení vymezující jejich vzájemný vztah, ale konkrétní odkazy na BGB, ze kterých však tento vztah vyplývá.

4.2. POJMY POUŽÍVANÉ ÚMLUVOU O ODPOVĚDNOSTI ZA VÝROBEK

Čl. 2 písm. a) vymezuje význam pojmu „výrobek“ pro účely Úmluvy. Výrobkem se zde rozumí jak přírodní produkty tak i průmyslové výrobky v surovém či zpracovaném stavu, věci movité i nemovité. Také v tomto bodě Úmluvy je patrný nesoulad s koncepcí odpovědnosti za výrobek jednotlivých právních řádů. Směrnice Rady 85/374/EEC rozumí pod pojmem „výrobek“ věci movité s výjimkou prvotních zemědělských výrobků a zvěřiny (nicméně v tomto smyslu je připuštěno v rámci směrnice výše uvedené věci pod pojem výrobek zahrnout dle jejího čl. 15 odst. 1 písm. a)), a to i takové, které jsou včleněny do jiné movité věci nebo nemovitosti. Výrobkem se v rámci směrnice rozumí i elektrina (čl. 2). Úpravu odpovídající čl. 2 směrnice Rady 85/374/EEC obsahuje jak ProdHaftG, a to v § 2, tak i § 3 zákona č. 59/1998 Sb. v České republice.

Úmluva o odpovědnosti za výrobek tedy zahrnuje do své působnosti jak přírodní produkty (v terminologii směrnice Rady 85/374/EEC, ProdHaftG i z. č. 59/1998 Sb. v podstatě prvotní zemědělské výrobky a zvěřinu), tak i nemovitosti, zatímco národní právní úpravy se od zahrnutí nemovitostí pod pojem výrobek distancují téměř vždy a od zahrnutí zemědělských výrobků a zvěřiny pod pojem výrobek se distancují ve většině případů. I v tomto případě tedy bude zařazen prostřednictvím kvalifikace daný případ pod rozsah kolizních norem v rámci Úmluvy o odpovědnosti za výrobek, úprava odpovědnosti za výrobek v rámci rozhodného práva však na daný právní vztah dopadat nebude a uplatní se jiné právní normy v rámci jiných právních institutů pro úpravu těchto vztahů (bude-li rozhodným právem, např. právní řád SRN nebo ČR).

Čl. 2 písm. b) obsahuje pozitivní i negativní vymezení pojmu „škoda“ pro účely Úmluvy. Škodou se zde rozumí škoda na zdraví či životě osob nebo škoda na majetku, a to včetně hospodářské ztráty. Pojem škoda však v tomto případě nezahrnuje škodu na výrobku samotném (tzn. výrobku, jehož vada způsobila škodu, která je předmětem náhrady v rámci odpovědnosti za výrobek), jakož i hospodářskou ztrátu, která by z takovéto škody vyplývala. Tyto škody jsou hrazeny pouze v tom případě, kdy vyplývají z dalších škod. Vymezení pojmu škoda v rámci směrnice Rady 85/374/EEC koresponduje s vymezením pojmu škoda v rámci této

úmluvy pouze u škod na zdraví či životě osob. Škody na majetku jsou směrnicí omezeny pro účely úpravy odpovědnosti za výrobek určitou minimální částkou (jak již bylo uvedeno), dále pak určením zboží k osobní potřebě či spotřebě a navíc skutečností, že zboží bylo skutečně poškozenou osobou převážně pro vlastní potřebu a spotřebu užíváno (čl. 9 písm. b) ii)). Na tomto místě pak směrnice Rady 85/374/EEC obsahuje negativní vymezení směrem k náhradě nehmotných škod, které zcela ponechává v režimu úpravy právních řádů jednotlivých členských států Evropských společenství. Obdobné vymezení obsahuje i ProdHaft G ve svém § 1 a z. č. 59/1998 Sb. v § 1. O případných nehmotných škodách však ani jedna z těchto národních právních úprav nehovoří.

Čl. 2 písm. c) pak pro účely Úmluvy vymezuje obsah pojmu „osoba“. Osobami Úmluva rozumí osoby fyzické i právnické. Národní právní úpravy odpovídající vymezení pro účely odpovědnosti za výrobek neobsahují, protože vyplývá z konstrukce pojmu osoby v soukromém právu jako takovém.

Čl. 3 ve svých bodech 1–4 stanoví, které „osoby“ (v rámci vymezení čl. 2 písm. c) fyzické i právnické) budou odpovídat v rámci Úmluvy o odpovědnosti za výrobek. Odpovědnost v rámci této úpravy nesou výrobci finálních výrobků nebo jejich podstatných částí (čl. 3, bod 1), výrobci přírodních produktů (čl. 3, bod 2), dodavatelé výrobků (čl. 3, bod 3) a další osoby včetně opravářů a distributorů, kteří tvoří řetěz od přípravy až po obchodní prodej výrobků (čl. 3, bod 4). Úmluva se dále použije na odpovědnost obchodních zástupců a subjektů jinak pověřených osobami uvedenými v čl. 3 bod 1–4.

Ani v těchto otázkách však úprava pojmu „výrobce“ v rámci Úmluvy o odpovědnosti za výrobek zcela nekoresponduje s vymezením tohoto pojmu pro účely směrnice Rady 85/374/EEC a ani v rámci jednotlivých národních právních úprav. Všechny výše uvedené úpravy se shodují pouze v tom, že výrobcem rozumí výrobce finálních výrobků, jejich součástí (částí), výrobce přírodních produktů (surovin). Směrnice Rady 85/374/EEC (čl. 3, bod 1), stejně jako i ProdHaft G (§ 4, odst. 1) a z. č. 59/1998 Sb. (§ 2, odst. 1) pod pojmem výrobce navíc rozumí i jakoukoliv osobu, která se uvedením svého jména, ochranné známky nebo jiného rozlišovacího znaku na výrobku označuje jako jeho výrobce. Na tuto situaci Úmluva o odpovědnosti za výrobek nepamatuje a tudíž se na ni její úprava nevztahuje. Směrnice Rady 85/374/EEC se s národními právními úpravami SRN a ČR shoduje také v tom, že výrobcem je v této souvislosti také každý dovozce, který dováží do daného státu výrobek za účelem prodeje, nájmu nebo pronájmu nebo pro jakoukoliv jinou formu distribuce v rámci své obchodní činnosti. Odpovědnost „skutečného“ výrobce tím však není dotčena (čl. 3, bod 2 směrnice Rady 85/374/EEC, § 4 odst. 2 ProdHaftG, § 2 odst. 2 z. č. 59/1998 Sb.). Distributor

(přímý dodavatel) výrobku, který podle Úmluvy odpovídá bez dalšího dle čl. 3 bodu 3, odpovídá v rámci čl. 3 odst. 3 směrnice Rady 85/374/EEC, § 4 odst. 3 ProdHaftG, § 2 odst. 3 z. č. 59/1998 Sb. teprve tehdy, nelze-li výrobce určit a nebo neurčí-li distributor totožnost výrobce či dovozce ve lhůtě jednoho měsíce (ProdHaftG a z. č. 59/1998 Sb.) či v době přiměřené (směrnice Rady 85/374/EEC) od uplatnění nároku na náhradu škody (§ 2 odst. 3 z. č. 59/1998 Sb.) či od doručení příslušné výzvy (§ 4 odst. 3 ProdHaftG). V tomto případě není rozhodující, je-li jméno výrobce známo (např. z označení výrobku).

Úmluva o odpovědnosti za výrobek obsahuje širší vymezení oproti národním právním řádům a směrnici Rady 85/374/EEC pouze v tom smyslu, že zahrnuje do svého rozsahu i odpovědnost obchodních zástupců a jiných pověřených subjektů.

4.3. NAVÁZÁNÍ KOLIZNÍCH NOREM ÚMLUVY O ODPOVĚDNOSTI ZA VÝROBEK

Po takto komplikovaném vymezení rozsahu kolizních norem obsažených v Úmluvě o odpovědnosti za výrobek následuje navázání, které je obsaženo v jejích člancích 4–7. Tyto články obsahují čtyři hraniční určovatele: místo vzniku škody, obvyklé bydliště poškozeného, (hlavní) sídlo osoby, jejíž odpovědnost je založena, a místo nabytí výrobku osobou, která utrpěla přímou škodu.

Rozhodné právo je ve většině případů stanoveno užitím kombinace více hraničních určovatelů, což není v dnešní době nijak neobvyklé. Užití jednoduchého navázání a jediného hraničního určovatele by neodpovídalo složitosti těchto vztahů.

Mezi výše uvedenými hraničními určovateli je patrná jejich určitá hierarchie. Dominantními hraničními určovateli jsou místo vzniku škody a obvyklé bydliště poškozeného. V kombinaci s dalšími dvěma navazujícími faktory, které jsou v tomto systému v určitém smyslu podřízené a samy o sobě k určení rozhodného práva nestačí, je pak určeno rozhodné právo.

Většina případů bude patrně spadat pod čl. 4 a 5 Úmluvy v rámci jejich kombinace. Myslitelná je i situace, kdy budou splněna kritéria jak čl. 4, tak i čl. 5. Je pak otázkou, které z těchto dvou ustanovení bude mít přednost a kým a na základě jakých kritérií bude provedena volba mezi nimi. Mám za to, že logicky by měl mít v tomto případě aplikační přednost čl. 5 z důvodu vazby základního hraničního určovatele na bydliště osoby, která utrpěla přímou škodu. Odpovědnost za výrobek je určitým druhem ochrany spotřebitele, a proto se domnívám, že výše

vedený přístup by lépe odpovídal povaze daného vztahu. Zejména pak proto, že jednotlivé právní řády poskytují spotřebitelům různý standard této ochrany.

Čl. 4 i 5 obsahují více hraničních určovatelů, z nichž jeden je vždy základní a druhý podpůrný a jejich použití je přitom kumulativní. Podpůrný hraniční určovatel je navíc v čl. 4 reprezentován alternativně jako jedna ze tří možností, v čl. 5 pak jako jedna ze dvou možností.

Základním hraničním určovatelem čl. 4 je místo vzniku škody. Kumulativně je nutné naplnění jedné z následujících alternativ: místo vzniku škody musí být současně obvyklým bydlištěm poškozené osoby nebo hlavním sídlem osoby, jejíž odpovědnost je založena, nebo místem nabytí výrobku osobou, která utrpěla přímou škodu.

V čl. 5 je základním hraničním určovatelem místo bydliště osoby, která utrpěla přímou škodu, jde-li současně o sídlo osoby, jejíž odpovědnost je založena, nebo o místo nabytí výrobku osobou, která utrpěla přímou škodu.

Nejsou-li splněna kumulativní kritéria čl. 4 a 5, dochází k určení rozhodného práva dle jediného hraničního určovatele, kterým je sídlo osoby, jejíž odpovědnost je založena. Poškozený má ale v tomto případě možnost dovolat se právního řádu určeného dle hraničního určovatele místa vzniku škody. Jedná se o dispozitivní ustanovení Úmluvy o odpovědnosti za výrobek, a to v tom smyslu, že poškozený má právo zvolit si hraniční určovatel pro určení rozhodného práva.

Zcela zvláštní a poněkud neobvyklé je postavení a samotná konstrukce čl. 7 Úmluvy. Tento článek zavádí „princip předvídatelnosti“ jako důvod, který vede k popření aplikace jinak rozhodného práva. Prokáže-li osoba, jejíž odpovědnost je založena, že daný výrobek neuvedla na trh v dotčeném státě a ani nemohla rozumně předpokládat, že by mohl daný výrobek nebo jiný její výrobek stejného typu být uveden na trh daného státu distribuční (obchodní) cestou. Na základě konstrukce tohoto článku je založena nevyvratitelná domněnka, že uvede-li výrobce (a to v celé škále rozsahu tohoto pojmu, jak je uvedeno výše) výrobek na trh v cizím státě, je srozuměn s tím, že se podřizuje odpovědnosti podle právního řádu daného státu.

Rozhodné právo stanovené na základě hraničních určovatelů obsažených v čl. 4, 5 a 6, neuplatní-li se liberační ustanovení čl. 7, bude upravovat zejména následující otázky obsažené v demonstračním výčtu čl. 8 Úmluvy:

1. Základ (dle francouzské verze podmínky) a rozsah odpovědnosti.
2. Důvody zproštění odpovědnosti, omezení a dělení odpovědnosti.
3. Druhy škod, které mohou být kompenzovány.
4. Formu a rozsah náhrady škody.

5. Přechod práv na náhradu škody.
6. Osoby, které mají právo na náhradu škody, kterou osobně utrpěly.
7. Odpovědnost zaměstnavatele za jednání jeho zaměstnanců nebo agentů.
8. Důkazní břemeno v rozsahu stanoveném pravidly rozhodného práva pro daný subjekt v rámci odpovědnosti za výrobek.
9. Promlčení a prekluze včetně počátku běhu lhůt, přerušení a stavení těchto lhůt.

Ve svých člancích 9 a 10 Úmluva respektuje aktivní (čl. 9) i pasivní (čl. 10) ochranu jednotlivých právních řádů, kterou jim poskytuje veřejný pořádek.

Dle čl. 9 je při aplikaci rozhodného práva určeného na základě čl. 4–6 možno přihlídnout k imperativním předpisům právního řádu místa uvedení výrobku na trh. Tento právní řád však nemusí nutně být totožný s rozhodným právem a v tom případě by mohlo dojít k zohlednění imperativních norem dopadajících na úpravu odpovědnosti za výrobek více než jednoho právního řádu. Vzhledem k formulaci „nebrání přihlídnout“ použití v čl. 9 Úmluvy je možné konstatovat, že čl. 9 je jejím dalším dispozitivním ustanovením.

V pořadí třetím dispozitivním ustanovením Úmluvy je pak čl. 10, který upravuje možnost výhrady veřejného pořádku. Aplikace rozhodného práva dle Úmluvy je vyloučena v případě, že jeho použití je ve zjevném rozporu s veřejným pořádkem.

Srovnáme-li znění čl. 10 Úmluvy s § 36 zákona č. 97/1963 Sb. o mezinárodním právu soukromém a procesním (dále jen ZMPS) zjistíme, že zatímco v ZMPS se uplatní výhrada veřejného pořádku při rozporu účinků aplikace právního předpisu cizího státu s veřejným pořádkem ČR, pak dle čl. 10 Úmluvy se výhrada veřejného pořádku uplatní, je-li aplikace rozhodného práva jako takového v rozporu s veřejným pořádkem. Domnívám se, že Úmluva stanoví širší možnost použití výhrady veřejného pořádku než ZMPS, což odpovídá koncepci odpovědnosti za výrobek.

4.4. VZTAH ÚMLUVY O ODPOVĚDNOSTI ZA VÝROBEK K OSTATNÍM MEZINÁRODNÍM SMLOUVÁM

Také Úmluva o odpovědnosti za výrobek patří mezi ty mezinárodní smlouvy, které v jednom ze svých ustanovení (čl. 15) vymezují vztah k ostatním mezinárodním smlouvám. Podle tohoto ustanovení výše uvedená úmluva nemá přednost před jinými úmluvami, jichž jsou nebo budou její smluvní strany účastny a které se týkají odpovědnosti za výrobek. Vzhledem k tomu, že se jedná o kolizně právní

unifikaci, budou mít aplikační přednost všechny hmotně právní unifikační úmluvy, a to bez ohledu na čl. 15 Úmluvy. Uplatnění by čl. 15 Úmluvy našel pouze v případě existence jiné kolizně právní unifikace. Za takovou bychom mohli považovat Úmluvu o právu rozhodném pro smluvní vztahy (Římskou úmluvu z roku 1980), která je součástí práva Evropských společenství. Její rozbor bude předmětem samostatného článku.

Státy přistupující k Úmluvě o odpovědnosti za výrobek mají možnost učinit výhradu pouze proti dvěma jejím ustanovením.

Výhrada učiněná podle čl. 16 odst. 2 reaguje na výše zmíněnou situaci, kdy jednotlivé národní právní řády nezahrnují pod pojem výrobek zemědělské výrobky a zvěřinu. V Úmluvě samotné se však objevuje určitá pojmová nejednotnost. V čl. 2 písm. b) jsou výslovně pod pojem „výrobek“ zahrnuty přírodní produkty, zatímco ustanovení čl. 16 odst. 2 připouští výhradu ve smyslu neaplikace Úmluvy na „zemědělské suroviny“. Bude záležet na stanovisku jednotlivých právních řádů k obsahu těchto dvou pojmů. Dle mého názoru pojem zemědělské suroviny je pojmem užším než pojem přírodní produkty. Zatímco „zvěřina“ by pod pojem přírodní produkty mohla být zařazena, domnívám se, že pod pojem zemědělské suroviny nikoliv.

Možnost učinění druhé výhrady, a to dle čl. 16 odst. 1, reaguje, dle mého názoru, na skutečnost, že zde uvedené pojmy bývají určitými právními řády řazeny do práva procesního a tudíž rozhodují-li soudy takového státu o těchto otázkách, aplikují zpravidla vždy pouze své vlastní procesní právo dle zásady *lex fori*. Toto tvrzení však není bezvýhradné a je nutné zohlednit i teorie, které připouštějí aplikaci jiného procesního práva než práva *fora*, a to zejména v rámci řešení sporů prostřednictvím rozhodčího řízení.

ZÁVĚR

Unifikace právní úpravy odpovědnosti za výrobek je reprezentována pro účely tohoto článku čtyřmi mezinárodními úmluvami, a to dvěma hmotně právními a dvěma kolizně právními unifikačními úmluvami, z nichž obě hmotně právní a jedna kolizně právní jsou platné a účinné pro Českou republiku, zatímco posledně zmíněná nikoliv.

Všechny tři unifikační úmluvy platné a účinné pro ČR obsahují v oblasti odpovědnosti za výrobek negativní vymezení, pouze jedna z nich je však důsledná a vylučuje ze své úpravy odpovědnost za výrobek jako celek.

Obě výše uvedené hmotně právní unifikační úmluvy obsahují negativní vymezení směrem k odpovědnosti za výrobek. Tento dojem, který zpravidla vznikne při prvním čtení jejich ustanovení, které se vztahují k odpovědnosti za výrobek, je však vyvrácen podrobným rozбором těchto ustanovení. Aplikace těchto úmluv je však vyvrácena do odpovědnosti za výrobek není tedy vyloučena zcela a je nutné počítat s tím, že úpravu odpovědnosti za výrobek mohou v konkrétním případě do určité míry ovlivnit.

Poslední uvedená úmluva reprezentuje kolizně právní unifikaci odpovědnosti za výrobek, ale Česká republika k ní nepřistoupila. Úmluva obsahuje kolizní normy pro určení rozhodného práva v právních vztazích v rámci odpovědnosti za výrobek, které obsahují mezinárodní prvek. Česká republika by mohla tuto mezinárodní úpravu považovat za určitou inspiraci při tvorbě kolizního ustanovení pro odpovědnost za výrobek, které v současném ZMPS chybí, ale jehož přijetí se v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku č. 59/1998 Sb. a jeho účinností od 1.6.1998 stane nezbytností.

SUMMARY

Unification of law in the branch of product liability

The aim of the unification is to provide uniform rules for different states. Unification is the obligation of the state not to do any one-sided changes in the legislation arrangement or to quash it. In the future there is not out of question a change of the approach to unification (giving up unification engagement).

At present there is no international unification of substantive law in the field of product liability. There exist international conventions (binding the Czech Republic), which contain only negative circumscriptions of product liability, namely the UN Convention on the contracts on international sale of goods, the Convention on the prescription concerning international sale of goods and the Convention on the applicable law to the traffic accidents. The first two conventions provide unification of substantive law, the third one provides unification of conflict rules.

Unified conflict rules on product liability are also contained in the Convention on the law applicable to products liability (not binding the Czech Republic).

The aim of this article is to show the arrangement of product liability with an international factor in the framework of existing unification conventions as compared to some EC directives.

PRÁVNÍ REŽIM POROSTŮ

MILAN PEKÁREK

S otázkou v jakém právním režimu jsou porosty na určitém pozemku, případně kdo je oprávněn si je присvojovat nebo si присvojovat jejich užitky a plody, se lze setkat často. Dalo by se proto očekávat, že na tak frekventovanou otázku najdeme v právní úpravě dostatečně jasnou a jednoznačnou odpověď. Bohužel tomu tak není. Je to důsledek nejen stavu právní úpravy z doby „budování socialistické společnosti“, ale i změn, které v právním řešení této otázky přinesl vývoj v letech po listopadu 1989.

I. STAV PŘED ROKEM 1991

Než se pokusíme objasnit současný právní stav, podívejme se, alespoň v krátkosti, na vývoj právní úpravy, který mu předcházel. Náš přehled začneme stavem, jaký zde byl v době účinnosti Obecného zákoníku občanského, tj. do roku 1950. Uvedený zákoník neznal pojem „součást věci“, přesněji řečeno, nerozlišoval mezi součástí a příslušenstvím věci. Bezpochyby to souviselo s dobou vzniku tohoto zákoníku a vlastnickými poměry v té době panujícími.¹ Zato o příslušenství věci měl ustanovení obecná i zvláštní. Ve svém § 294 upravoval o příslušenství obecně: „Příslušenstvím jest to, co s věcí nějakou jest trvale spojeno. Tím jest tedy nejen přírůstek věci, pokud není od ní oddělen, nýbrž i vedlejší věci, bez nichž věci hlavní nelze užívat, nebo i ty věci, které zákon nebo vlastník určil k stálému prospěchu věci hlavní“ Tentýž zákoník pak upravoval příslušenství některých věcí. Tak v § 295 upravoval příslušenství pozemků a rybníků: „Tráva, stromy, plody a všechny užitelné věci, které ze země na jejím povrchu vzejdou, jsou potud nemovitým jměním, pokud od půdy a země nejsou odděleny.“. Je zřejmé, že tento zákoník za příslušenství považoval nejen fyzicky samostatné věci určené

¹ Takto to ostatně vysvětluje i Sedláček, J.: Občanské právo československé, Brno 1931, s. 218.

k užívání věci hlavní, ale i ty součásti pozemků, které s nimi byly spojeny přirozeně (porosty) nebo uměle (stavby).

Z textu citovaných ustanovení vyplývá nejen to, že tento zákoník považoval porosty na pozemku za nemovitost, ale především to, že je považoval za příslušenství (přirozenou součást) pozemku a tedy věc sdílející vlastnický režim pozemku. Potvrzují to i další ustanovení tohoto zákoníku. Tak v § 420 o.z.o. se říká: „Co dosud nařízeno o stavení vystavěném z cizího staviva, platí také o tom, bylo-li pole oseto cizím semenem, nebo osázeno cizími rostlinami. Co takto přibude, náleží vlastníkovu pozemku, jestliže rostliny již zapustily kořeny.“ S účinností občanského zákoníku č. 141/1950 Sb. platná právní úprava výslovně rozlišovala mezi součásti věcí, již je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc anebo její oddělená část poškodila nebo podstatně znehodnotila (§ 24) a příslušenstvím, jímž jsou vedlejší věci, které náležejí vlastníku věci hlavní a jsou jím určeny k tomu, aby se jich s touto věcí trvale užívalo (§ 27). Ust. § 27 pak dodávalo, že součástí pozemku je všechno, co na něm vzejde. Naproti tomu stavby přestaly být součástí pozemku. V ustanoveních o vlastnictví cit. občanský zákoník v § 127 stanovil, že „Co se na pozemku urodí, přibude tomu, čím je pozemek;“. Současně je třeba konstatovat, že již od první poloviny padesátých let se v našem právním řádu (v právních předpisech k občanskému zákoníku zvláštních) začínají formovat právní instituty, které oddělují porosty od pozemku a činí je samostatným od pozemku odděleným objektem vlastnického vztahu, jehož subjektem je zpravidla² socialistická organizace.

Občanský zákoník č. 40/1994 Sb. podržel rozlišení na součást věci a příslušenství věci. „Součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila“ – § 120 OZ. I když oproti předchozí úpravě jde o určité zúžení obsahu tohoto pojmu (dosud součástí bylo i to, co oddělením od věci sice věc samu nepoškodilo nebo znehodnotilo, stačilo však, že se poškodilo nebo podstatně znehodnotilo oddělené), základ tohoto pojmu zůstal nezměněn. I nadále nejsou za součást pozemku považovány stavby na něm postavené. Příslušenstvím pak tento zákoník rozumí věci (v právním slova smyslu objekty způsobilé být samostatnými objekty právních vztahů), které náleží vlastníku věci hlavní a jím jsou určeny k trvalému užívání spolu s věcí hlavní (§ 121 OZ). Na rozdíl od předchozího občanského zákoníku tento občanský zákoník v souvislosti s vymezením shora uvedených pojmů ani nenaznačuje, do kterého z nich zařazuje porosty na pozemcích. Přesto právní teorie i praxe nadále považovaly

² Podle nař. vl. č. 50/1955 Sb. to však mohla být i fyzická osoba. Z počátku se také této možnosti v praxi využívalo.

porosty na pozemcích nikoli za samostatnou věc, ale za součást pozemku, pokud ze zvláštních právních předpisů nevyplývalo něco jiného.

Z uvedeného stručného přehledu vyplývá, že porosty na pozemcích po dobu platnosti shora uvedených občanských zákoníků, z nichž posledně uvedený je, byť značně pozměněn novelami z let devadesátých, dosud v účinnosti, vždy byly součástí pozemků v tom smyslu, že sdílely jejich vlastnický režim, pokud právní předpis nestanovil jinak. Jinými slovy řečeno, pokud předpis zvláštní ve vztahu k občanskému zákoníku nestanovil něco jiného, náležely do vlastnictví vlastníka pozemku. Shora uvedené konstatování platilo i pro situace, kdy vlastník pozemku zřídil jinému subjektu k pozemku odvozený užívací vztah. V době působnosti obecného občanského zákoníku z r. 1811 to byl především vztah nájemní, resp. pachtovní.³

V době platnosti občanského zákoníku 141/1950 Sb. ten, kdo měl právo požívání pozemku, měl právo i na výnos z pozemku (§ 172), a protože trvalé porosty byly součástí pozemku, pak i na výnos z těchto trvalých porostů. Ty byly také ve vlastnictví vlastníka pozemku jako jeho součást. Jiné než trvalé porosty, které samy o sobě představovaly užitek z pozemku, se po jejich oddělení od pozemku staly movitou věcí a vlastnictvím poživatele.

Jak již shora bylo uvedeno, za platnosti a působnosti tohoto občanského zákoníku začínají pronikat do našeho právního řádu užívací instituty, které vytvořily právní režim, v němž se porosty na pozemcích staly samostatnou věcí v právním slova smyslu, a to (především) věci ve vlastnictví nikoli již vlastníka pozemku, ale ve vlastnictví uživatele pozemku. Máme na mysli institut družstevního užívání půdy, vztahující se na pozemky sdružené občany vstupujícími do jednotných zemědělských družstev ke společnému hospodaření, institut užívání zemědělského majetku k zajištění zemědělské výroby a obdobný v sedmdesátých letech vzniklý institut užívání k zajištění lesní výroby a funkcí lesa. Jejich smyslem bylo překlenutí rozporu mezi soukromým vlastnictvím pozemků, které dosud zůstalo zachováno dosavadním vlastníkům (občanům) a přisvojováním si užitek z těchto pozemků, resp. porostů na nich pěstovaných uživateli těchto pozemků – socialistickými organizacemi. Jestliže tedy např. občan při svém vstupu do zemědělského družstva sdružil ke společnému hospodaření pozemky, na nichž do té doby sám hospodařil, vzniklo jejich převzetím družstvu právo družstevního užívání těchto pozemků a současně i vlastnictví k porostům, které se v tomto okamžiku na převzatých pozemcích nacházely. Stejně tak byly ve vlastnictví družstva všechny porosty, které

³ Zatímco nájemní vztah umožňoval užívání věci tak jak byla, vztah pachtovní umožňoval uživateli přisvojovat si i užitek věci. Protože s užíváním pozemků, zejména zemědělských a lesních, bylo většinou vždy spojeno i přisvojování si jejich užitek, šlo v jejich případě o pacht.

později za trvání práva družstevního užívání na pozemku takto užívaném vzešly nebo na něm byly vysazeny.

Podobně tomu bylo i v případech, kdy socialistické organizace měly k pozemkům právo užívání k zajištění zemědělské výroby nebo lesní výroby, ať již toto právo vzniklo dohodou vlastníka pozemku s touto organizací, anebo rozhodnutím okresního národního výboru, anebo ze zákona č. 123/1975 Sb. Ve všech těchto případech vždy spolu se vznikem tohoto užívacího práva došlo i k oddělení trvalých porostů nacházejících se na pozemku a k jejich přechodu do vlastnictví socialistické organizace. Také všechny následně vysazené a vypěstované porosty na takto užívaných pozemcích byly ve vlastnictví uživatele.

Obdobný režim platil podle zákona č. 61/1977 Sb. o lesích i pro lesní porosty užívané na základě práva užívání lesa k zajištění lesní výroby.

Režim družstevního užívání pozemků nedovoľoval družstvu převádět toto užívací právo na jiné subjekty, a to ani na jiná jednotná zemědělská družstva. Subjektem práva družstevního užívání ke konkrétnímu pozemku mohlo být jenom to jednotné zemědělské družstvo, do kterého byl konkrétní pozemek sdružen. To však, zejména od r. 1976, vůbec neznamenalo, že družstvo nemohlo sdružené pozemky přenechat do užívání jiným subjektům. Naopak, v tomto směru mělo značné možnosti. Mohlo, při splnění předpokladů a postupu stanovených v tehdejších zákonech č. 122/1975 Sb. o zemědělském družstevnictví, přenechat tyto pozemky do trvalého užívání zemědělským i nezemědělským organizacím a do dočasného užívání stejným subjektům a navíc i občanům, a to dokonce i nečlenům družstva. Takto vzniklé odvozené užívací vztahy neměly za následek zánik práva družstevního užívání, které i vedle nich nadále existovalo jako primární užívací vztah. Trvalé porosty na pozemcích takto přenechaných do odvozených užívacích vztahů (odvozených od práva družstevního užívání) byly nadále ve vlastnictví družstva (jako primárního uživatele z titulu trvajících existence práva družstevního užívání pozemku). Jiné než trvalé porosty si mohli, v souladu s účelem odvozeného užívacího vztahu k pozemku, přisvojovat (brát do vlastnictví) trvalí nebo dočasní uživatelé sdružených pozemků. Toto jejich oprávnění bylo považováno za součást jejich oprávnění užívat pozemky přenechané jim k užívání primárním uživatelem včetně užitek těchto pozemků – *ius fruendi*. V podstatě stejný režim porostů existoval i u tzv. záhumného užívání půdy, což byl odvozený užívací vztah k půdě sdružené do jednotného zemědělského družstva a následně přenechané družstvem do odvozeného užívacího vztahu členovi družstva jako základ jeho tzv. pomocného hospodářství, které pomáhalo uspokojovat potřeby člena a potřeby jeho rodiny v dobách ekonomicky slabých jednotných zemědělských družstev, kdy tuto funkci nebyla schopna zajistit odměna členů za práci v družstvu.

Z části odlišný režim platil v případech, kdy zemědělská organizace měla k pozemkům právo užívání k zajištění výroby (zemědělské nebo lesního hospodářství). I ona měla obdobná oprávnění k přenechání takto jí užívaných pozemků do trvalého nebo dočasného užívání (odvozeného) jiným subjektům. O porostech v těchto případech platilo totéž co o porostech na pozemcích v družstevním užívání – viz výše. Vedle toho však v těchto případech byla možná (se souhlasem orgánu státní správy zemědělství) dispozice i se samotným právem užívání k zajištění zemědělské výroby. V takovém případě pochopitelně přešlo na nového uživatele nejen právo užívání k zajištění výroby, ale i vlastnictví k porostům na pozemku. Obdobné důsledky měl i přechod práva užívání k zajištění zemědělské výroby nebo lesního hospodářství rozhodnutím okresního národního výboru. I tento užívací institut a na jeho základě založený užívací vztah k pozemku umožňoval uživateli (primárnímu) přenechat k dočasnému nebo i trvalému užívání (sekundárnímu) jiným subjektům – socialistickým organizacím, případně i občanům. Na vlastnictví primárního uživatele k trvalým porostům na těchto pozemcích se zřízením odvozeného užívacího vztahu nic nezměnilo. Vlastníkem jiných než trvalých porostů byl ve shodě s účelem odvozeného užívacího vztahu sekundární uživatel podobně jako v případech užívání na základě vztahů odvozených od práva družstevního užívání půdy – viz výše.⁴

Trvalé porosty na pozemcích v osobním užívání občanů (v naprosté většině pozemky ve státním vlastnictví) byly považovány za vlastnictví vlastníka pozemku. Občanský zákoník v ustanoveních týkajících se osobního užívání pozemku sice výslovně ustanovení v tomto smyslu neměl, avšak tento závěr byl přijímán jak právní teorií, tak praxí⁵ jako důsledek toho, že v situaci, kdy zákon výslovně jinak neupravoval, platila obecná zásada, že porost je součástí pozemku a tedy sdílí i jeho vlastnický režim. Tento závěr podporovalo i ust. § 209 OZ, podle něhož se při vypořádávání prováděném v souvislosti se zánikem práva osobního užívání pozemku mělo přihlídnout kromě jiného i k nákladům, které původní

⁴ Srov. Bičovský J.: Vlastnická problematika při právu užívání k zajištění výroby, Správní právo 5/1982, s. 259

⁵ Srov. např. Mikeš, J.: Povahy vlastnictví tzv. drobných staveb a porostů, Socialistická zákonnost 4/1977 str. s. 202, Horák, M.: K některým otázkám vypořádání při zániku (přechodu) práva osobního užívání pozemku, Socialistická zákonnost 1/1985, s. 41-46, rozsudek NS ČSR sp. zn. 3 Cz 55/74, rozsudek NS ČSR 4 Cz 68/75, stanovisko NS ČSSR k zajištění jednotného výkladu zákona, Sc. 1/83 z 11.10.1983 uveřejněné pod č. 30 v roč. 1983 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek; je však třeba přiznat i existenci opačného názoru, t.j. že tyto porosty byly ve vlastnictví uživatele – viz např. Pěcha Fr.: K právní problematice stromů jako součástí pozemku, Právník č. 12/1975, stanovisko Nejvyššího soudu SSR z 9.12.1980, Cj. 52/80 publikované pod č. 2/1981 Sbírkou soudních rozhodnutí.

uživatel účelně vynaložil na trvalé zlepšení pozemku, jakož i k nákladům na osázení pozemku.

V případech, kdy uživateli státních pozemků byly státní subjekty na základě právního vztahu správy národního majetku (od r. 1988 nazývaného „hospodaření s národním majetkem“), případně nestátní právnické osoby na základě právního vztahu trvalého užívání nemovitého národního majetku, je třeba rozlišit. V případě správy národního majetku má otázka, kdo byl vlastníkem porostů na těchto pozemcích jednoznačnou odpověď. Byl to vždy stát. Jednoznačnost této odpovědi byla dána skutečností, že subjekty tohoto uživatelského vztahu byly vždy státní organizace, které samy nemohly být vlastníkem majetku. Veškerý majetek, s kterým hospodařily, byl státní. I tito uživatelé mohli přenechat takto užívané pozemky dalším subjektům (organizacím nebo i občanům) do odvozeného uživatelského vztahu – dočasného užívání. Na vlastnictví porostů na pozemcích, které byly dávány do dočasného užívání, se zřízením dočasného užívání nic neměnilo – trvalé porosty zůstaly ve vlastnictví vlastníka pozemku, jejich plody a jiné než trvalé porosty si jako užítky z trvalých porostů a z pozemků přisvojovali v rámci předmětu svého hospodaření uživatelé.

Státní vlastnictví k trvalým porostům existovalo i na státních pozemcích v trvalém užívání nestátních socialistických organizací. Určité pochybnosti mohly vyplývat z předpisů o financování reprodukce základních prostředků.⁶ V těch totiž byly trvalé porosty považovány za základní prostředek, tedy za samostatnou věc, která byla předmětem evidence a účetnictví (včetně odpisování). Takto evidovaná a účetně vedená hodnota uživatelem vysazených trvalých porostů představovala nejprve investiční náklady na pořízení základního prostředku a po převedení do základních prostředků majetek nestátní organizace (trvalého uživatele). Proti tomu však svědčí to, že tyto předpisy neřešily otázku vlastnictví trvalých porostů a tuto problematiku upravovaly jen pro účely evidence a účetnictví a především to, že v případě zániku vztahu trvalého užívání, tzn. v situaci, kdy uživatel vracel pozemek státu (okresnímu národnímu výboru), měl nárok pouze na náhradu těch investičních nákladů, které na zhodnocení pozemku vynaložil, a to ještě jen tehdy, když tak učinil s výslovným souhlasem vlastníka (státu). Tak by tomu jistě nebylo, kdyby právní úprava trvalého užívání předpokládala oddělené vlastnictví pozemku a trvalých porostů. Pokud jde o porosty jiné než trvalé na pozemcích v trvalém užívání, lze konstatovat, stejně jako v ostatních shora uvedených případech, že byly považovány za užítky plynoucí z užívání pozemku a bylo uznáváno právo uživatele pozemku si je přisvojovat.

Posledním ze zvláštních právních režimů užívání pozemků byl režim náhrad-

⁶ Srov. např. vyhl. č. 152/1975 Sb. o financování reprodukce základních prostředků.

ního užívání, zakotvený v nařízení vlády č. 47/1955 Sb. Představoval uživatelský právní institut k pozemkům, který do uživatelských vztahů k půdě vnesl snad nejvíce komplikací. Není účelem této studie se těmito problémy zabývat, a proto se omezím jen na souvislosti s právním režimem porostů na takto užívaných pozemcích. Přesto je třeba připomenout alespoň základní charakteristiku a účel tohoto uživatelského institutu. Šlo o právní institut umožňující provádění pozemkových úprav, jejichž účelem po celou dobu budování socialistického zemědělství u nás bylo především vytváření ucelené pozemkové držby pro velkovýrobní způsoby hospodaření na půdě.⁷ Zejména v době, kdy zdaleka ještě ne všechna půda byla v užívání zemědělských organizací (státních nebo družstevních), bylo zcelování pozemků možné jen při současné výměně pozemků. Protože šlo o rozsáhlé změny v půdní držbě, které nebylo možno v krátké době zvládnout mechanismem do té doby prováděných pozemkových úprav založených na výměně vlastnických práv k pozemkům, a také proto, že soukromé vlastnictví nebylo rovnocenným vztahem s nově vytvářenými vztahy uživatelskými, byly pozemkové úpravy od padesátých let prováděny na základě výměny pouze práv uživatelských. Tento způsob pozemkových úprav byl nakonec právně zakotven v nař. vlády č. 47/1955 Sb. o hospodářskotechnických úpravách pozemků. Podstatou řešení pozemkových úprav podle této úpravy byla výměna uživatelských vztahů k dotčeným pozemkům při zachování soukromého vlastnictví dosavadním vlastníkům. Pozemky, které v rámci pozemkových úprav dostali do užívání občan na straně jedné a zemědělská organizace na straně druhé, byly pozemky náhradní. Obě strany prováděné výměny je dostaly výměnou za jejich pozemky vlastní nebo jimi původně užívané (v případě socialistických organizací). Odtud označení náhradní užívání. Uživatel těchto náhradních pozemků měl k uvedeným pozemkům stejná oprávnění, jako by měl jejich vlastníka. Platná právní úprava náhradního užívání se režimem porostů na těchto pozemcích výslovně rovněž nezabývala. I když měl uživatel k pozemku oprávnění vlastníka (s výjimkou dispozice s vlastnictvím k pozemku) sám vlastníkem pozemku nebyl. Vlastnictví k náhradnímu pozemku zůstalo zachováno původnímu vlastníkovi. Z obecně platné zásady, že trvalé porosty jsou součástí pozemku, by pak vyplývalo, že alespoň trvalé porosty jsou součástí náhradního pozemku a ve vlastnictví jeho vlastníka. Výjimku by byl musel stanovit zvláštní předpis, a tím samotné nař. vlády č. 47/1955 Sb. nebylo. Nic takového výslovně nestanovil ani jiný právní předpis. Tento závěr o sounáležitosti porostu s pozemkem v náhradním užívání však zpochybňuje skutečnost, že při výměně pozemků mělo být přihlíženo mj. i k tomu, aby vyměňované pozemky byly i přibližně stejné kvality a hospodářského stavu. Pokud

⁷ A v neposlední řadě šlo i o zastření a tak nepřímou i potlačení přetrvávajících soukromovlastnických vztahů k dotčeným pozemkům.

by byl do náhradního užívání dáván pozemek s porosty za pozemek bez porostů, musel by uživatel náhradního pozemku poskytnout vyrovnání.⁸ Právě toto povinné vyrovnání by mohlo sloužit jako argument, že by uložení povinnosti uživateli vyrovnat se za získaný trvalý porost nebylo možné, kdyby se nevycházelo z předpokladu, že trvalý porost, který získal spolu s náhradním pozemkem, získal do svého vlastnictví. Tento argument však není příliš přesvědčivý. Jednak by vedl ke vzniku odděleného vlastnictví pozemku a porostu na něm, ačkoli to platná právní úprava nestanovila, jednak proto, že stejné vyrovnání by muselo být poskytnuto například i jen z důvodu rozdílné kvality vyměňovaných pozemků, t.j. v případě, kdy zcela evidentně ke změně vlastnictví jejich výměnou nedocházelo. Jedině v případě, kdy se náhradními uživateli stala jednotná zemědělská družstva, byly uvedené pochybnosti o vlastnictví trvalých porostů na tzv. náhradních pozemcích odstraněny v okamžiku, kdy byly jimi užívané náhradní pozemky podřízeny stejnému právnímu režimu, v jakém byly pozemky jejich členů, t.j. režimu práva družstevního užívání.⁹ Tím se i porostům na nich dostalo stejného režimu, jaký platil pro porosty na pozemcích v těchto užívacích vztazích – viz výše. Pokud jde o jiné než trvalé porosty na náhradních pozemcích, vyplývalo právo uživatele si je přisvojovat z jeho oprávnění přisvojovat si užitky těchto pozemků vyplývající z obsahu institutu náhradního užívání, kdy náhradní uživatel byl oprávněn užívat náhradní pozemek ve stejném rozsahu, jako jeho vlastník.

II. STAV PO ROCE 1991

Shora popsany právní stav trval až do účinnosti restitučního zákona č. 229/1991 Sb. V roce 1990 sice došlo k vydání nového zákona o zemědělském družstevnictví č. 162/1990 Sb. a k novelizaci zákona č. 123/1975 Sb. (který v té době upravoval užívání zemědělského majetku včetně pozemků k zajištění zemědělské výroby) zákonem č. 114/1990 Sb., avšak právního režimu porostů na pozemcích v družstevním užívání nebo v užívání k zajištění výroby se tyto změny výrazněji nedotkly. Naopak. Jestliže nejvýznamnější změnou, kterou uvedené zákony přinesly, bylo obnovení možnosti vrácení takto užívaných pozemků jejich vlastníkům, pak právě trvalé porosty, které byly za trvání uvedených užívacích práv zemědělskými

⁸ Srov. ust. § 10 písm. b) cit. nař. vlády a § 17 odst. 6 prováděcí vyhlášky k němu č. 27/1958 Sb. Na tom nic nemění to, že v praxi nebyla tato zásada často respektována a vyměňované pozemky nebyly ani zdaleka rovnocenné.

⁹ Srov. ust. § 37 odst. 1 a § 38 odst. 3 zákona č. 122/1975 Sb. s účinností od 1.1.1976

organizacemi na těchto pozemcích vysázeny, představovaly zákonem uznanou překážku tomuto vrácení.¹⁰ Tato překážka by bývala odpadla, jestliže by bývalo došlo mezi zemědělskou organizací a vlastníkem pozemku k vyrovnání ohledně těchto trvalých porostů. Jinak zákon počítal s tím, že buď dojde k výměně vlastnictví pozemků, anebo, není-li taková výměna možná, protože družstvo nebo státní organizace nemá vhodný pozemek pro výměnu, že družstvo přenechá vlastníkovu pozemku k dočasnému užívání jiný pozemek. Posléze uvedené řešení bylo možné jen na žádost vlastníka pozemku. Pokud ten o jiný pozemek neměl zájem, musela s vlastníkem pozemku zemědělská organizace uzavřít dohodu o dočasném užívání jeho pozemku za úplatu.

Z citovaných právních předpisů dále vyplývalo, že v případě vrácení pozemku užívaného družstvem do té doby právem družstevního užívání právo družstevního užívání zaniklo. V případech, kdy to byly právě trvalé porosty, které bránily vrácení pozemku, a tedy na první pohled i zániku práva družstevního užívání pozemku, zanikl tento užívací vztah až případnou smlouvou o převodu (o výměně pozemků, resp. jejich vlastnictví), anebo uzavřením smlouvy o dočasném úplatném užívání pozemku družstvem. V podstatě totéž vyplývalo i z novelizovaného zákona č. 123/1975 Sb. pro pozemky v užívání k zajištění zemědělské výroby.

Novela občanského zákoníku (zákon č. 509/1991 Sb.) s účinností od 1. ledna 1992 změnila existující vztahy osobního užívání pozemků na vztahy vlastnické (srov. § 872 o.z.). Novela se sice v této souvislosti o porostech na těchto pozemcích nezmiňuje, avšak vzhledem k povaze uvedené změny je jasné, že došlo i ke změně právního režimu porostů, zejména trvalých, na těchto pozemcích. Protože i předtím byly součástí těchto pozemků, jako jejich součást přešly spolu s nimi ze státního vlastnictví do vlastnictví občanů – dosavadních uživatelů.

Změny zcela zásadního charakteru vnesl do režimu porostů až zák. č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a k jinému zemědělskému majetku – dále jenom „zákon o půdě“. Především ve svém § 2 odst. 2 vyslovil tento zákon to, co do té doby právní teorie i praxe pouze dovozovaly z ust. § 120 občanského zákoníku na základě věcné podstaty vztahu pozemku a porostu jako vztahu věci a její části. Citované ustanovení zákona o půdě uvádí, že vlastníkem porostu na pozemku vzešlého je vlastník pozemku. Ustanovení se týká jak trvalých porostů, tak i porostů jiných než trvalých. Současně však stejné ustanovení tuto obecnou zásadu prolomilo hned dvěma výjimkami. První se týká porostů na pozemcích

¹⁰ Pro přesnost je třeba doplnit, že touto překážkou byly pouze trvalé porosty vzešlé na pozemku v době trvání některého z uvedených užívacích vztahů. V případě práva družstevního užívání navíc jen v případě, že vlastník nebyl členem družstva. V případě členů družstva tuto problematiku měly upravovat stanovy – § 50 odst. 3 cit. zákona).

členů zemědělských družstev užívaných jejich družstvy. Tato výjimka navíc souvisí se skutečností, že stejný zákon zachoval ve svém § 22 odst. 1 v platnosti vztahy družstevního užívání k pozemkům členů zemědělských družstev a spolu s nimi tak i právní režim oddělující porosty od pozemků včetně vlastnického práva k nim. Uvedená výjimka se rovněž týká jak trvalých, tak i jiných než trvalých porostů. Druhá z obou uvedených výjimek se jednak týká jen jiných než trvalých porostů, navíc pak jen porostů na pozemcích daných do užívání smlouvou uzavřenou mezi vlastníkem pozemku a jeho uživatelem. Argumentem a contrario lze z ust. § 2 odst. 2 dovodit, že vlastníkem jiných než trvalých porostů na pozemcích užívaných na základě jiné právní skutečnosti než smlouvy anebo užívaných bez právního důvodu je vlastník pozemku.¹¹ Tato druhá výjimka se uplatní jen tehdy, jestliže se vlastník pozemku a uživatel nedohodnou jinak. Poslední věta druhého odstavce cit. paragrafu je totiž normou dispozitivní povahy.

V souvislosti s ustanovením § 2 odst. 2 zákona o půdě je třeba zdůraznit, že jde o obecný právní režim porostů na pozemcích v působnosti tohoto zákona a platí vždy tam, kde neplatí režim zvláštní, který by stanovil něco jiného. Takovým režimem, který stanoví něco od zákona odlišného, může být dohoda (smlouva)¹², anebo právní předpis. Především se však režim tohoto ustanovení vztahuje na případy nastalé po účinnosti tohoto zákona. A právě také¹³ z tohoto důvodu obsahuje zákon o půdě i další dvě ustanovení vztahující se k porostům, tentokrát však již jen k porostům trvalým.

Prvním z nich je ustanovení § 15 zákona o půdě. Avšak až teprve od jeho novely z roku 1993 (zák. č. 183/1993 Sb.) odstavec 1 tohoto paragrafu stanovil

¹¹ Existuje i opačný názor, vyslovený např. ve stanovisku Nejvyššího soudu ČR, Cpjn 36/95 Sb. rozh. č. 16/1996 s. 56. Podle názoru Nejvyššího soudu vyjádřeném v tomto stanovisku je nutné i na nájemce, jehož nájemní vztah vznikl a existuje jen ze zákona, tzn. nebyl založen smlouvou, vztáhnout obdobně to, co je uvedeno v ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., že totiž vlastníkem jiných než trvalých porostů na pozemcích daných do užívání smlouvou je uživatel, pak nic v tomto ustanovení neopravňuje k závěru, že stejný režim platí i pro uživateli vztahy, které smlouvou nevznikly. Pokud by tento závěr měl platit, pak by platný text zákona, který výslovně odlišil mezi případy užívání založenými smlouvou a mezi případy ostatními, neměl žádný smysl.

¹² Opět vzhledem k ustanovení § 2 odst. 2 je zřejmé, že taková dohoda, kterou si vlastník pozemku a uživatel pozemku, jde-li o dvě různé osoby, mohou dohodnout vlastnický režim porostů na pozemku, je možná jen pokud jde o jiné než trvalé porosty.

¹³ Dalším, neméně významným, důvodem je poskytnutí náhrad za porosty.

výslovně, že „Při vydání pozemku podle tohoto zákona (rozuměj v okamžiku právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitosti nebo právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu ve věci samé, jímž je pozemek vydáván do vlastnictví oprávněné osoby – poznámka M.P.) přechází do vlastnictví oprávněné osoby trvalé porosty a vše co tvoří jejich součástí ...“¹⁴

Druhým z těchto ustanovení obsahujících zvláštní režim trvalých porostů je ustanovení § 24. Zvláštní ve vztahu k obecnému ustanovení § 2 odst. 2 zákona o půdě je toto ustanovení proto, že se rovněž, podobně jako ust. § 15, vztahuje na zvláštní skupinu případů. Jde vlastně o skupinu analogickou se skupinou uvedenou v § 15. I zde jde o případy, kdy porosty vypěstoval uživatel (právní osoba) v době, kdy měl k pozemkům užívací právo podle zvláštních předpisů, jejichž režim odděloval porost od pozemku a zakládal mu vlastnictví k nim. Liší se však od případů upravených v § 15 tím že pozemky, na nichž se tyto porosty nacházejí (nebo mají nacházet), nikdy nepřešly do vlastnictví státu nebo jiné právní osoby, a proto ani vlastnické právo k nim nebylo předmětem restituice.

Právní režim této skupiny případů lze pochopit jen při současném sledování vývoje tohoto režimu.

Ve své původní podobě § 24 zákona o půdě ve svém prvním odstavci stanovil, že „V případě, že trvalé porosty vzešly na pozemcích v době jejich užívání zemědělskými nebo lesními organizacemi podle zvláštních předpisů, stávají se vlastnictvím vlastníka pozemku dnem skončení práva užívání; uživateli pozemku však náleží užítky z nich po dobu užívání.“ Zvláštními předpisy, o nichž toto ustanovení hovoří, se tu rozumějí právě ty zákony, které obsahovaly právní režim oddělující porosty od pozemku a zakládající vlastnické právo k nim uživateli pozemku. Ostatně některé z nich, jmenovitě zák. č. 123/1975 Sb. a zákon č. 61/1977 Sb., uvádí i poznámka pod čarou k cit. § 24. Právem, o jehož skončení se zde mluví, a s jehož skončením je zde spojen přechod vlastnictví k porostu na vlastníka pozemku, se zde rozumí právě některé z oněch zmíněných pozemkověprávních užívacích práv opírajících se o uvedené zvláštní předpisy. A okamžikem skončení těchto práv se

¹⁴ Do té doby bylo možno na stejný důsledek restitučního rozhodnutí pozemkového úřadu usuzovat jen nepřímou ze skutečnosti, že tento paragraf upravoval k okamžiku vydání pozemku vznik právního nároku na náhradu za porosty. Založení takového nároku pro povinnou osobu bylo možné nejen za předpokladu, že oprávněná osoba původně na svém pozemku trvalý porost neměla nebo alespoň ne srovnatelné hodnoty, a že šlo o porost, který na pozemku vysadila povinná osoba, ale i za předpokladu, že takový porost přešel s vydáním pozemku do vlastnictví oprávněné osoby. Pokud by ke změně vlastnictví trvalého porostu nedošlo, nebyl by důvod k založení takového nároku. A naopak, jestliže na vydávaném pozemku původně trvalý porost byl, ale při vydávání pozemku chyběl zcela nebo nebyl s původním hodnotově srovnatelný, nárok na náhradu oprávněné osobě vznikl. A to nárok na náhradu za to, že jí do vlastnictví nemohl přejít trvalý porost vůbec anebo ne srovnatelné hodnoty.

rozumí okamžik účinnosti zákona o půdě, tj. 24. červen 1991. K tomuto dni totiž § 22 zákona o půdě zrušil všechna užívací práva (užívací vztahy) k pozemkům opírající se o zmíněné zvláštní předpisy, s výjimkou práva družstevního užívání půdy zemědělskými družstvy k pozemkům svých členů¹⁵. Všechny tyto zrušené užívací vztahy současně nahradil vztahem nájemním. Se stejnými skutečnostmi i se stejným okamžikem spojil zákon v dalších odstavcích tohoto ustanovení i nároky na náhradu za porosty. Protože ty však nejsou předmětem naší pozornosti, ponecháváme je stranou těchto úvah.

Právní situace se změnila s novelou zákona č. 183/1993 Sb. Ta nahradila dosavadní text § 24 zcela novým textem. V něm byla otázka vlastnictví řešena v odst. 1 zcela jinak. Text tohoto odstavce zněl: „Při skončení nájmu pozemku dle § 22 přechází do vlastnictví vlastníka pozemku trvalé porosty, nezbytné stavby bezprostředně související s trvalými porosty a meliorační zařízení umístěné pod povrchem země, které se na tomto pozemku nacházejí v okamžiku ukončení nájmu.“

Z takto formulovaného ustanovení vyplynulo, že vlastníci pozemků od účinnosti této novely, tj. od 1. července 1993, opět přestali být vlastníky trvalých porostů nacházejících se na jejich pozemcích užívaných dosavadními uživateli. A to přesto, že se těmito vlastníky, podle původního textu téhož ustanovení, stali již dnem účinnosti zákona, tj. 24. června 1991. Znovunabytí vlastnického práva k porostům na těchto pozemcích vlastníky pozemků bylo nově formulovaným odst. 1 paragrafu 24 odloženo až do ukončení nájemního vztahu, toho, který dosavadním uživateli vznikl 24.6.1991. Až k zániku nájemního vztahu posunul novelizovaný zákon v následujících odstavcích § 24 také vznik nároků na náhrady za trvalé porosty.

Tento právní stav trval jen do okamžiku, kdy nabytí účinnosti nález Ústavního soudu České republiky č. 131/1994 Sb. z 24. května 1994. V něm Ústavní soud mj. zrušil i odst. 1 paragrafu 24 zákona. Z odůvodnění uvedeného nálezu vyplývá, že Ústavní soud, ve shodě i s naším názorem vyjádřeným v komentáři uvedeném v poznámce pod čarou č. 14, vycházel ze skutečnosti, že vlastnické právo k porostům na pozemcích užívaných ke dni účinnosti zákona zemědělskými organizacemi a organizacemi lesního hospodářství podle zvláštních předpisů, přešlo na vlastníky pozemků již s účinností zákona, tj. 24.6.1991. A protože ke změně v roce 1993, která ve svých důsledcích neznamenal nic menšího, než odnětí vlastnického práva k trvalým porostům, sice došlo na základě zákona (183/1983 Sb.), ale bez jakékoli

¹⁵ Stejný názor jsme vyslovili již ve svém prvním komentáři k zákonu o půdě – Pekárek, M. – Průchová, I.: Komentář k zákonu o vlastnických vztazích k půdě a jinému zemědělskému majetku, JURING spol. s r.o., Brno 1991.

náhrady, nemohl Ústavní soud dojít k jinému závěru, než že toto ustanovení je v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud sice zrušil odst. 1 paragrafu 24 zákona, protože však není oprávněn k vydávání zákonů, nemohl ani odstranit mezeru, která v zákoně vznikla zrušením odst. 1 paragrafu 24 a doplnit chybějící text zákona. Protože to nečinil následně ani zákonodárce, chybí dodnes v § 24 zákona jeho první odstavce a spolu s ním i výslovná úprava režimu vlastnictví k trvalým porostům na pozemcích užívaných ke dni účinnosti zákona o půdě zemědělskými organizacemi podle zvláštních předpisů. To však neznamená, že v platné právní úpravě nenajdeme odpověď na otázku, kdo tedy je vlastníkem těchto porostů. Protože ustanovení zákona, které v roce 1993 znovu zbavilo vlastníky pozemků jejich vlastnictví k porostům na těchto pozemcích, bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu, byl zrušen i účinek tohoto ustanovení. To znamená, že nález Ústavního soudu vrátil právní stav do situace před 1. červencem 1993, kdy vlastníky těchto porostů již byli vlastníci pozemků. Za stávajícího právního stavu lze tento závěr dovodit z obecného ustanovení § 2 odst. 2 zákona. Ostatně ke stejnému závěru dospěl v odůvodnění shora citovaného svého nálezu i Ústavní soud, přičemž tak učinil s odkazem právě na cit. obecné ustanovení zákona o půdě.¹⁶

Nelze přehlédnout, že v důsledku skutečnosti, že účinek nálezu Ústavního soudu nastal ex nunc, t.j. od okamžiku nabytí právní moci, máme co do činnosti s určitým obdobím, kdy odst. 1 paragrafu 24 v podobě, v jaké ho přinesl zákon č. 183/1993 Sb., působil, a ve kterém proto trvalé porosty na těchto pozemcích byly znovu ve vlastnictví uživatelů pozemků. S praktickými právními důsledky tohoto přechodného stavu trvajícího od 1. července 1993 do účinnosti nálezu Ústavního soudu bychom se mohli setkat tam, kde uživatel pozemku v tomto období s porosty, jejichž vlastníkem se znovu stal, jako vlastník naložil – zlikvidoval tyto porosty nebo jinak disponoval s vlastnictvím k nim.

V našich úvahách nelze přehlédnout ještě jednu skupinu případů pozemků a porostů, zejména trvalých, na nich. Jde o případ pozemků členů zemědělských

¹⁶ Protože však ostatní odstavce novelou z roku 1993 nově formulovaného paragrafu 24 zákona o půdě zůstaly cit. nálezem Ústavního soudu nedotčeny, je dalším důsledkem těchto změn oddělení okamžiku změny vlastnictví k trvalým porostům od okamžiku vzniku nároku na náhradu za ně. Původně byl okamžik změny subjektu vlastnictví i vzniku nároku na náhradu za trvalé porosty shodný – den účinnosti zákona o půdě, resp. znovu ke dni právní moci nálezu Ústavního soudu ČR, ale vznik nároku na náhradu je nadále (od účinnosti zák. č. 183/1993 Sb.) spojen se zánikem nájemního vztahu, který nahradil v den účinnosti zákona o půdě do té doby existující a zvláštním zákonem se řídící užívací vztah k pozemku. Problémy spojené s náhradami za trvalé porosty však nejsou předmětem této studie.

družstev (v době nabytí účinnosti zákona 229/1991 Sb. ještě jednotných zemědělských družstev) užívaných těmito družstvy. Zvláštním případem se tyto pozemky staly v důsledku ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona o půdě, který zatímco právo družstevního užívání pozemků nečlenů zemědělských družstev zrušil, k pozemkům členů zemědělských družstev je zachoval i pro dobu po účinnosti tohoto zákona. Tuto skutečnost potvrzoval i § 2 odst. 2 věta za středníkem, který pro porosty na takto užívaných pozemcích učinil výjimku z jinak obecné a v první větě tohoto ustanovení vyslovené zásady, že porosty jsou ve vlastnictví vlastníka pozemku. I po účinnosti zákona o půdě (v období od 24. června 1991) tedy zůstalo zachováno oddělení vlastnictví porostů od takto užívaných pozemků.

V současné době působí právní praxi problém skutečnost, že se na tuto výjimku v procesu dalšího vývoje právní úpravy reagující na dynamicky se měnící společenské vztahy v první polovině devadesátých let zřejmě zapomnělo. Od okamžiku, kdy zákon o půdě tuto výjimku zakotvil, prošla zemědělská družstva a jejich právní režim dramatickým vývojem, který nezůstal bez vlivu i na užívací a vlastnické vztahy zemědělských družstev, včetně užívacích vztahů k pozemkům. Na tyto změny však již žádná z následujících novel zákona o půdě nereagovala. Šlo o následující změny.

Zákon o zemědělském družstevnictví, který jako jediný do té doby obsahoval právní režim družstevního užívání půdy, byl zrušen obchodním zákoníkem k 1.1.1993. Ten na rozdíl od předchozího zákoníku hospodářského již neobsahuje úpravu žádných užívacích vztahů a tím méně práva družstevního užívání půdy.

Všechna jednotná zemědělská družstva existující v době účinnosti zákona o půdě již v první čtvrtině roku 1992 povinně vstoupila do procesu své transformace podle zákona č. 42/1992 Sb. Vstup družstev do transformace mj. znamenal i jejich přechod do režimu obchodního zákoníku, který, jak již výše uvedeno, režim družstevního užívání nepřevzal. Proto družstva musela přijmout nové či upravit své dosavadní stanovy. Je pravda, že obchodní zákoník ani nevyloučil, aby si družstva ve svých stanovách i napříště neupravila režim obdobný právu družstevního užívání k pozemkům, které členové svému družstvu poskytnou k užívání. Neznám však případ, kdy by tak transformované družstvo učinilo. Byla si totiž dobře vědoma toho, že by tak diskriminovala své členy oproti jiným subjektům, jejichž půdu by měla ve svém užívání, neboť by jim poskytla mnohem nevýhodnější režim užívání jejich pozemků než těmto jiným subjektům. Většinou proto transformovaná družstva uzavřela (dříve nebo později) i se svými členy nájemní smlouvy na jejich pozemky užívané družstvy. O tom, že v případě uzavření nájemní smlouvy dosavadní užívací vztah, který mělo družstvo k pozemku svého člena, zanikl a byl nahrazen vztahem nájemním, není pochyb. Pochybnosti však vznikají, zeptáme-li se, jakým právním

režimem se užívání pozemků členů družstev užívaných těmito družstvy řídilo od okamžiku, kdy režim práva družstevního užívání přestal existovat, t.j. nejpozději v okamžiku ukončení procesu transformace družstva a jeho vstupu do režimu obchodního zákoníku¹⁷, do okamžiku, než byla uzavřena zmíněná nájemní smlouva. Dřív, než odpovíme na uvedenou otázku, připomeňme si, že vztahy užívání pozemků členů zemědělských družstev jejich družstvy v průběhu transformace těchto družstev nezanikly. To co zaniklo byl právní režim těchto užívacích vztahů a nikoli tyto vztahy samé. Proto je tak důležité nalézt odpověď na otázku, jakým právním režimem se tyto vztahy řídily od zrušení režimu družstevního užívání půdy do uzavření nájemní smlouvy, která těmto vztahům nepochybně vtiskla režim vztahů nájemních. Protože žádný právní předpis – ani zákon o půdě, ani transformační zákon, ani jiný právní předpis – režim těchto vztahů od okamžiku, kdy institut práva družstevního užívání v našem systému práva již neobsahuje, bylo nutné pro tyto užívací vztahy hledat právní režim upravující vztahy svou povahou těmto užívacím vztahům nejbližší. Tímto režimem byl režim nájemního vztahu, resp., vzhledem k tomu, že užívací vztah, na nějž měl být tento režim aplikován, byl od počátku vztahem bezúplatným, režim výpůjčky. Avšak bez ohledu na to, zda by se užívací vztah družstva k pozemku jeho člena řídil po zrušení režimu práva družstevního užívání režimem nájmu nebo výpůjčky je nepochybné, že vlastnické právo k porostům na těchto pozemcích přešlo na vlastníka porostu. A to nejen proto, že to vyplývá z režimu nájemního vztahu, příp. ze vztahu výpůjčky (právní vztah výpůjčky se od vztahu nájemního liší vlastně jen úplatností), ale především ze zániku práva (vztahu) družstevního užívání, které zaniklo v okamžiku ukončení transformace družstva. Od okamžiku, kdy na tento užívací vztah aplikujeme na základě analogie iuris právní režim nájmu, příp. výpůjčky, již nelze o vztahu družstevního užívání hovořit. A protože výjimka uvedená v § 22 odst. 1 písm. a) zákona o půdě a v § 2 odst. 2 ve větě za středníkem je závislá právě na existenci vztahu družstevního užívání, spolu s jeho zánikem končí i platnost této výjimky. V tomto okamžiku pak také dochází k přechodu porostů na takovém pozemku do vlastnictví vlastníka pozemku, protože právní režim, který je odděloval, přestal v tom okamžiku existovat.

Skutečnost, že legislativa na uvedené změny dosud nijak nezareagovala, má velmi vážné důsledky pro praxi. V průběhu transformace družstev byly porosty na pozemcích, k nimž shora uvedená výjimka zachovala pro družstvo právo družstevního užívání, ve vlastnictví družstva. Družstvo muselo podle transformačního zákona (zák. č. 42/1992 Sb.) hodnotu těchto porostů zahrnout do čistého jmění

¹⁷ Družstvo ukončilo svůj vstup do režimu obchodního zákoníku nejpozději v okamžiku schválení stanov zpracovaných v souladu s ním.

ní, které beze zbytku podléhalo rozdělení do transformačních majetkových podílů osob oprávněných z tohoto zákona. Jakmile však s ukončením transformace družstev zaniklo právo družstevního užívání pozemků a s ním i výjimka uchovávacího vlastnictví těchto porostů pro družstvo, staly se porosty vlastnictvím vlastníka pozemku. Jejich hodnota dál zůstala ve majetkových podílech oprávněných osob. Skutečnost, že problém nebyl řešen v žádném dalším právním předpise, a všeobecná neznalost shora popsaných změn, jejich souvislostí a právních důsledků, pak v praxi vedou ke vzniku značně kuriózních situací. Např. družstvo, v domnění, že je stále ještě vlastníkem trvalých porostů na pozemcích svých členů, tyto porosty nabízí do vlastnictví subjektům odlišným od vlastníků pozemků, na nichž se tyto porosty nacházejí. Nejčastěji se tak děje v souvislosti s vypořádáním nároků oprávněných osob, kdy jim družstva nabízí na vypořádání jejich transformačních majetkových podílů převod porostů na cizích pozemcích do jejich vlastnictví. Nabízí jim tedy něco, co není v jejich vlastnictví a co se také jejich vlastnictvím nemůže stát. Dokonce byl zaznamenán případ, kdy v konkursním řízení vedeném na majetek družstva, dal krajský obchodní soud souhlas správcí konkursního majetku k tomu, aby trvalé porosty na pozemcích členů družstva prodával, a to i jiným osobám než vlastníků pozemků. To vše svědčí o naléhavosti výslovného a jednoznačného řešení problematiky porostů, zejména trvalých, na pozemcích, jichž se týkala shora uvedená výjimka.

III. PŘEHLED PRÁVNÍHO REŽIMU POROSTŮ V SOUČASNÉ DOBĚ

Shrneme-li naše předchozí úvahy, vypadal by přehled současných režimů porostů na pozemcích následovně.

1. Porosty na pozemcích užívaných jejich vlastníkem jsou součástí těchto pozemků a nepochybně i ve vlastnictví vlastníka těchto pozemků.
2. Porosty nacházející se na pozemcích užívaných subjektem odlišným od vlastníka pozemků.
 - a) Porosty na pozemcích užívaných na základě práva hospodaření s národním majetkem nebo trvalého užívání (jde o pozemky, které jsou mimo režim zákona o půdě)
 - trvalé porosty jsou ve vlastnictví vlastníka pozemku
 - jiné než trvalé pak jsou přisvojovány uživateli pozemků jako užítky

z těchto pozemků, pokud smlouva s uživatelem neříká něco jiného, (obojí lze dovodit z obecných ustanovení obč. zákoníku o vztahu věci a její součásti).

- b) Porosty na pozemcích užívaných na základě nájemního vztahu (na pozemcích mimo režim zákona o půdě) – platí uvedené pod písm. a).
- c) Porosty na pozemcích užívaných na základě nájemního vztahu (na pozemcích v režimu zákona o půdě, t.j. náležející do zemědělského půdního fondu nebo sloužící k plnění funkcí lesa)
 - trvalé porosty jsou ve vlastnictví vlastníka pozemku (§ 2 odst. 2 zák. o půdě)
 - jiné než trvalé porosty jsou ve vlastnictví uživatele, pokud smlouva mezi vlastníkem a uživatelem (nájemcem).
- d) Porosty na pozemcích, na něž se vztahovala výjimka podle § 22 odst. 1 písm. a) a § 2 odst. 2 věta za středníkem zákona o půdě
 - platí stejně jako v pod písm. c). A to nejen v případech, kdy družstvo i se svými členy uzavřelo nájemní smlouvy, ale i v případě, kdy tak dosud z nějakých důvodů neučinilo. V obou případech již neexistuje právo družstevního užívání těchto pozemků, a proto se na ně již nevztahuje výjimka uvedená v citovaných ustanoveních zákona o půdě.

RESUMÉ

Otázka vlastnictví porostů na pozemcích patří v současné době k těm, které nejsou v platné právní úpravě dostatečně jasně a jednoznačně zodpovězeny. Příčiny tohoto stavu jsou z části v minulosti, kdy v našem právním systému byly hojně rozšířeny případy odděleného vlastnictví porostů od vlastnictví pozemků, z části však byly způsobeny i tím, že jí legislativa v posledních letech nevěnovala dostatečnou a především soustavnou pozornost. Hlavním nedostatkem bylo, že ne při všech změnách právní úpravy bylo přihlíženo i k důsledkům, které tyto změny mohou mít právě na právní režim vlastnictví k porostům. Tato malá studie uvedené problematiky pak ukazuje, že dosavadní vývoj sice vedl k výraznému zjednodušení těchto vztahů, avšak dopátrat se skutečně správného stavu lze jen pro zevrubné analýze všech těchto změn. Právní praxi by pak velmi pomohlo, kdyby výsledky těchto změn vyjádřila odpovídajícím způsobem a především jednoznačně i legislativa.

JAK ZDŮVODNIT LIDSKÁ PRÁVA? (JE POTŘEBA JE ZDŮVODŇOVAT?)

PAVEL ČERNÝ

1. ÚVOD

Autor tohoto článku vychází z přesvědčení, že idea lidských práv je jednou z nejvýznamnějších a nejhodnotnějších myšlenek, která kdy byla lidmi formulována, a že snaha o její praktické naplnění má mimořádně velký význam. Toto přesvědčení se opírá o určité hodnotové principy, jež budou dále blíže naznačeny, a které lze obecně vyjádřit takto: Zajištění základních lidských práv je podmínkou stability společnosti, udržení určitého společného morálního minima a „obecného míru“ a zároveň důležitým předpokladem možnosti mravního sebeurčení jednotlivce.¹

Druhým obecným východiskem tohoto textu je, že, slovy B. Sutora, „zdůvodnění, výklad a uplatnění myšlenky lidských práv spolu vzájemně souvisí“.¹ Jinak řečeno, autor se domnívá, že pro dobrou praxi lidských práv je nezbytná dobrá teorie. Proto se bude snažit na příkladech z dějin právního myšlení, a zejména na vývoji přirozenoprávních teorií, ukázat, z jakých širších myšlenkových souvislostí idea lidských práv vznikla a kde je, podle jeho názoru, možné hledat jejich relativně „bezpečné“ teoretické zakotvení.

Jako „přirozenoprávní“ budou v tomto textu obecně chápány koncepce, které považují za možné hodnotit pozitivní právo jiným typem normativního řádu, přičemž toto hodnocení může v některých případech vést ke zpochybnění nároku hodnoceného souboru reálně platných norem na to, aby byly považovány za „skutečné“ právo.²

¹ B. Sutor: *Politická etika*, Praha, 1996, str. 175

² Snahou o obecné vymezení pojmu „přirozené právo“ (nebo naopak o jeho popření jako pojmu nadbytečného a bezobsažného) se věnuje obrovská literatura. Viz např. A. Arzenbacher, *Úvod do filozofie*, Praha, 1991, str. 262–3, R. Boháčková, *Dějiny právního myšlení*, str. 6–7, V. Knapp,

2. „OTEVŘENÉ“ A „UZAVŘENÉ“ PŘIROZENOPRÁVNÍ TEORIE

Všeobecně se uznává, že k formulaci a zdůvodnění lidských práv jako subjektivních práv jednotlivce, zabezpečujících jeho autonomní postavení vůči moci státu, došlo na půdě racionalistických (osvícenských) přirozenoprávních teorií. Rovněž tak je těžko zpochybnitelné, že pod přímým vlivem těchto teorií byla lidská práva poprvé pozitivně zakotvena v ucelených katalogích. Konečně je nepochybné, že pod vlivem přirozenoprávních východisek i terminologie jsou formulovány mnohé současné vnitrostátní ústavní normy i mezinárodní úmluvy o lidských právech.

Tato fakta i dobře míněné snahy učinit lidská práva „co nejsamozřejmějšími“ by však na úrovni teoretické argumentace neměla vést k přílišnému zjednodušování. Samotný pojem přirozeného práva je značnou částí právní teorie považován za sporný a nejasný, mnohými byl a je odmítán. Spor o existenci přirozeného práva, jehož variantou je i otázka, zda lidská práva jsou právy přirozenými, má několik rovin. Je možné vést diskusi o samotné existenci absolutně platných hodnot a norem, dále, pokud je uznána, o jejich obsahu, povaze, zdroji, vztahu k pozitivnímu právu a vhodnosti užívat pro ně pojmu „přirozené právo“, a konečně, pokud se i toto jeví jako vyhovující, o tom nakolik je možné podat jejich konkrétní výčet. Nedostatečné rozlišování těchto rovin, i když spolu samozřejmě vzájemně souvisejí, vede podle mého názoru k mnoha zbytečným zmatkům a nepochopením.

Jedním z příkladů toho, co označuji jako „přílišné zjednodušování“, je takové pojetí myšlenkových zdrojů lidských práv, které chápe časovou posloupnost jednotlivých přirozenoprávních koncepcí jako takřka bezkonfliktní vývoj neustále se „zdokonalující“ ideje lidských práv, plynule přecházející v jejich pozitivní zakotvení. Někdy jsou takto chápány pouze teorie osvícenské, jindy je „harmonický vývoj“ rozšířen i na antické a středověké právní teorie.³ Domnívám se, že je nutné nejméně dvojí rozlišení. Jednak je třeba odlišovat bezprostřední zdroje dnešního pojetí lidských práv, které se skutečně objevují až s počátkem novověku, a obecná východiska, sahající až k antické filozofii. Tato obecná východiska není správné pomíjet, ale na druhé straně ani v konkrétní rovině příliš aktualizovat, vnášet dnešní pojetí státu, práva a postavení jednotlivce do starověké reality.⁴ Druhé,

Teorie práva, Praha 1995, str., práce P. Hölandera, O. Weinbergera, a L.L. Fullera citované v tomto článku a mnohé další

³ Příkladem takového přístupu je úvodní kapitola učebnice *Občanská a lidská práva*, kol. autorů PF UK, Praha 1992 (str. 1–27). Naopak srov. B. Komárková: *Lidská práva*, Heršpice 1997, str. 49:

⁴ např. Popperova kritika Platóna jako „duchovního otce totalitarismu“ v knize *Otevřená spo-*

podstatnější rozlišení se týká samotného vývoje racionalistických přirozenoprávních koncepcí. Proti pojetím, která jména Grotius, někdy i Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Paine a další uvádějí jako „rovnocenné“ příspěvky ke konečné formulaci lidských práv, je podle mého názoru nutné ukázat, že ze společných východisek došli někteří z těchto autorů ke koncepcím, jimiž lze lidská práva obhájit, jiní naopak k závěrům, které uplatnění lidských práv v praxi vylučují.

Pro vymezení rozdílností těchto koncepcí je možné užít pojmů „otevřené“ a „uzavřené“ přirozenoprávní teorie. Pod prvním z nich rozumím takový typ teorií, které neztotožňují pojem přirozeného práva s žádným definitivním výčtem norem a pravidel, ať platných nebo pouze tvrzených. Je pro ně typické přesvědčení, že absolutně platné normy existují a že mají co do činění jak s morálkou, tak s ostatními typy sociálních norem, tedy i s právem. Dále se jejich představitelé domnívají, že na základě sociální zkušenosti, rozumu a snad i jiných pramenů poznání můžeme poměrně bezpečně určit obsah některých z nich. Avšak nikdy je nemůžeme formulovat natolik vyčerpávajícím způsobem, aby pro konkrétní situace nezůstával prostor pro individuální rozhodování, založené na odpovědnosti. Právě tento prostor je místem skutečné a základní svobody jednotlivce. „Otevřené“ přirozenoprávní teorie to uznávají, a tento prostor chrání. Proto představují skutečný zdroj myšlenky lidských práv.

Představitelé „uzavřených“ teorií přirozeného práva se naopak domnívají, že vyčerpávající formulace přirozenoprávních norem je možná jak teoreticky, tak z hlediska jejich pozitivního zakotvení. V tom případě však jednatel nakonec musí být zcela podřízen té sociální skutečnosti, která takovéto normy zakotvuje nebo z ní vyplývají. Může mít jen tolik práv, kolik ona mu určí, avšak žádná, která by přesahovala její hranice.

„Uzavřené“ teorie postupně odmítly představu zakotvení jak institucí, tak jednotlivcovy odpovědnosti v nadsociální realitě a zabsolutnily společnost samotnou, respektive zákony, jež se domnívaly z jejího fungování rozumově odvodit. Když se ukázalo, že tímto postupem nedošlo k obecné shodě o výčtu těchto zákonů, nastoupila absolutizace samotného dění, dějinného vývoje, tedy změny. Zároveň se zde otevřela přímá cesta od „uzavřených“ koncepcí přirozeného práva k právnímu pozitivismu. Neboť tam, kde je absolutizována sociální nebo dějinná realita, se stává jediným důvodem platnosti normy fakt, že norma existuje. Přirozené právo je v tom případě chápáno jako program určitého politického subjektu, který se po uchopení moci tímto subjektem stane právem pozitivním.

Lidská práva se tak prakticky od okamžiku svého zákonného zakotvení stala

lečnost a její nepřítelé I., Praha 1994. Proti tomu srov. rozhovor s V. Čermákem v *Proglasu* č. 3/1997, str. 26

předmětem různých útoků, vedených v některých případech pod jejich vlastním jménem. Tyto útoky pak od zmíněných koncepcí, totálně podřizujících jednotlivce státu či společnosti, a za pomoci rigidních směrů právního pozitivismu, vyúsťují v totalitních ideologiích 20. století. Důsledná teoretická obrana myšlenky lidských práv je podle mého názoru možná jen na rovině, na níž byla formulována. Tedy při vědomí přesahu lidského života nad všechny sociální instituce a povolání jednotlivce k odpovědné svobodě za vlastní život.

Toto výchozí tvrzení se pokusím stručně aplikovat na vývoj hlavních myšlenkových proudů právní filozofie.

3. NÁSTIN VÝVOJE PŘIROZENOPRÁVNÍHO MYŠLENÍ

V antice se objevuje samotný pojem přirozeného práva a postupně se vyvíjí jeho význam. Toto právo je chápáno jako objektivně platný řád vesmíru, v němž má vše své místo v rámci hierarchického uspořádání. Člověk se k němu vztahuje skrze obec, která jej v oné vesmírné hierarchii vždy převyšuje a vůči níž tudíž nemůže mít žádná nepodmíněná subjektivní práva. Pro myšlenku lidských práv má však nepochybný význam samotné položení otázky po objektivně platném, „nadpozitivním“ zdůvodnění zákona obce, a pozdější stoická myšlenka o rovnosti všech lidí před tímto právem.

Středověké, křesťanské přirozenoprávní teorie, přináší oproti antice obrat v pohledu na člověka a jeho vztah ke státu a světu vůbec. V souladu s podstatou křesťanského učení je člověk chápán jako bytost, nadaná svobodnou vůlí a na jejím základě schopná vztahu k Bohu a rozhodnutí o základních otázkách svého života. Na místo neosobního vesmírného řádu se dostává Boží vůle. Člověk se nevztahuje k přirozenému řádu na základě rozumového rozhodnutí a skrze obec, ale osobním volným rozhodnutím. Ze vztahu lidí k Bohu vyplývá také jejich absolutní rovnost. Praxe středověkých států i církve je často v rozporu s těmito zásadami, když se snaží získat, (s poukazem na to, že je to nutné k obecnému dobru i spáse jednotlivce), více či méně silnou kontrolu nad světským i duchovním životem člověka.

Odpor proti poslední zmíněné skutečnosti je jádrem reformace a renesance. Přináší praktický, nejen teoretický důraz na význam lidské osobnosti. Reformace zdůrazňuje osobní vztah k Bohu, renesance možnost uplatnění jednotlivce ve světě. Postupně se objevuje požadavek náboženské a později i osobní svobody, které se postupně mění ze středověkého privilegia na právní nárok, daný přirozenou

povahou člověka. Z tohoto základu se pak může vyvinout jak odpovědná svoboda, tak dvě s ní neslučitelné krajnosti— snaha o bezohledné sebeprosazení nebo naopak o konformitu s určitou uzavřenou doktrínou, nahrazující ztrátu dřívějších jistot.

V období osvícenství vzniká na půdě racionalistických přirozenoprávních teorií myšlenka přirozených lidských práv. Jejich zdroj je hledán v lidském rozumu a přirozenosti. Tam, kde přitom přetrvává přesvědčení o jejich ještě hlubším zakotvení, o tom, že jsou nezbytnou výbavou člověka k odpovědnému životu a k tomu, aby stát nezasahoval do základních lidských svobod, které jej přesahují, dochází k jejich „bezpečnému“ zakotvení. Jinde se vytvářejí předpoklady pro absolutizaci jejich „uzavřenosti“ či státu. V tomto smyslu je také možné charakterizovat některé z těchto koncepcí jako „uzavřené“ a jiné jako „otevřené“, jak bylo zmíněno výše.

První systematickou koncepcí racionalistického přirozeného práva vytvořil **Hugo Grotius**. Ve své snaze zdůvodnit všeobecnou závaznost a poznatelnost přirozenoprávních pravidel dochází k výroku „přirozené právo musí platit, i kdyby Boha nebylo“. Tím otevřel cestu k sekularizaci pojmu přirozeného práva a k různým koncepcím jeho obsahu.

Klasickým příkladem „uzavřené“ přirozenoprávní koncepce, zdůvodňující totální podřízenost jednotlivce absolutistické státní moci, je teorie **Thomase Hobbesa**. Hobbesův občan se přechodem z přirozeného stavu do státu zavazuje podrobit se v zájmu zachování obecného míru jakémukoliv příkazu vladaře. Stát (vladař) nemá vůči občanům žádné závazky, které by mohli vymáhat. Sám je sice podřízen přirozenému řádu, ale nikým z občanů není kontrolovatelný. Pro nepodmíněná a lidská práva není v tomto systému místo.

Ke zcela jiným závěrům docházejí na základě přirozenoprávní argumentace **John Milton** a **John Locke**. Miltonovi byla lidská svoboda ještě výlučným důsledkem víry, která člověka osvobozuje z poddanství světské moci. Z toho odvozoval požadavek, aby v křesťanských státech vládla rovnost a svoboda a aby králové byli služebníky svého lidu.

Locke Miltonovu argumentaci rozšířil a zracionalizoval. Podle něj postačuje k poznání přirozeného zákona svobody (jímž je však i pro něj mravní řád obsažený v evangeliu) samotný rozum. Svoboda svědomí stojí mimo dosah státní moci. Stát má u Locka zásadně laický charakter. Slouží k ochraně pozemských hodnot a k tomuto účelu užívá donucovací moci, která v oblasti duchovní působit nemůže a nesmí. Člověk je z titulu své přirozenosti subjektem základních práv na život, svobodu a majetek, jejichž ochraně má stát sloužit. Tak jsou u Locka lidská svoboda a přirozený řád nutně spojeny a postaveny před státem a nad státem. Řád je podmínkou svobody, stát nástrojem, sloužícím k jeho lepšímu prosazení. Veškerá moc státu má svůj zdroj v lidu a jejím účelem je ochrana přirozeného řádu

a svobody jednotlivce. K podobným závěrům, i když ne tak systematicky vyjadřujícím myšlenku subjektivních práv jednotlivce vůči státu, docházejí i Charles Montesquieu a Immanuel Kant.

Od tohoto pojetí postavení jednotlivce vůči společnosti se velmi liší teorie J. J. Rousseaua. Rousseau koncipuje stát založený na společenské smlouvě, kterou se všichni občané bezvýhradně a ve vzájemné rovnosti podřizují „obecné vůli“, která je zdrojem veškeré moci ve společnosti. Zároveň se na utváření této vůle všichni aktivně podílejí. Obecná vůle vždy vyjadřuje zájem celku a tím i každého občana. Jestliže se jednatel řídí obecnou vůlí, je svobodný. Pokud ne, může být ke své svobodě donucen. Obecná vůle se nápadně podobá Hobbesovu vladaři. Také zde se občan v její prospěch vzdává všech svých přirozených práv a nemůže vyžadovat nic, co mu není výslovně přísnáno. „Hobbesův občan se podrobuje státní moci pasivně, Rousseauův aktivně, ale oba se podrobují totálně.“⁵ Rousseauova koncepce se do značné míry podobá antickým přirozenoprávními teoriím. I zde je stát, reprezentovaný obecnou vůlí, něčím, co jednatelce převyšuje a zapojuje do přirozeného řádu. Proto nemůže existovat sféra apriorních lidských práv, vymezujících člověka vůči státu a zakládajících oblast jeho autonomie. Je to koncepce přirozenoprávní, avšak „uzavřená“. Přejít k monistickým koncepcím, které ztotožňují smysl života jednotlivce se státem, dějinami, hmotným blahobytem či jinou sociální skutečností, je zde již připraven.

4. DALŠÍ VÝVOJ „OTEVŘENÉ“ A „UZAVŘENÉ“ LINIE PŘIROZENOPRÁVNÍHO MYŠLENÍ

Je tedy možné konstatovat, že v rámci racionalistických přirozenoprávních teorií vznikly dvě linie myšlení s odlišným pohledem na vztah jednotlivce a společnosti. Na jedné straně se objevuje myšlenka člověka nadaného nezadatelnými právy, autonomní sférou, do níž státní moc nemůže zasahovat a jejímž centrem je duchovní svoboda. Na druhé straně vzniká myšlenka jedince zcela podřízeného společnosti, plně zapojeného do státního mechanismu a jen skrze něj dosahujícího svého právého určení. Na jedné straně je zárukou svobody právo na odlišnost a samostatné rozhodování o nejdůležitějších otázkách vlastního života, na druhé může pravá svoboda vzniknout až tehdy, pokud se jednatelce dobrovolně podrobí společenským závazkům a obecné vůli.

Kontinentální filozofie 19. století formuluje pojem pokroku jako automatické

⁵ B. Komárková: *Původ a význam lidských práv*, Praha, 1990, str. 107

ho a racionálního směřování dějin k určitému cíli nebo určitým směrem. Zdrojem této racionality postupně přestává být člověk a stává se jím vývoj samotný. Na svobodu tak mnoho významných myslitelů začíná pohlížet jako na konformitu člověka s touto mimo- lidskou racionalitou, v praxi se projevující podřízením jednotlivce státu či společnosti. Různými variantami tohoto přístupu jsou Hegelova, Comtova i Marxova teorie státu a společnosti.

Naopak liberální filozofie vychází z primátu jednotlivce nad společností. Někdy dochází až k absolutizaci jeho zájmů, především hmotných. I tato linie však v sobě obsahuje nebezpečí pro odpovědnou svobodu. Je jím možnost její redukce na extrémní individualismus, představa jednotlivce zbaveného všech závazků, tedy i závazků vůči společnosti. Prvky tohoto přístupu lze nalézt například v teoriích J. Benthama nebo H. Spencera.

V oblasti právního myšlení se objevuje představa, že se celý obsah přirozeného práva „vtělil“ do práva pozitivního a tím sám pojem přirozeného práva ztratil význam. Právní pozitivismus vidí ve státní moci jediný a neomezený zdroj práva. Ve své „čisté“ (či „ryzí“) podobě je příkladem uzavřené teorie, naprosto oddělující oblast práva od ostatní sociální reality a naopak ztotožňující to, co je (pozitivně stanoveno), s tím, co má být. Činí tak z něj nástroj, který může být státní mocí použit k realizaci jakýchkoliv záměrů.⁶ Je tedy snad možné tvrdit, že individuální lidská práva, ve smyslu subjektivních nároků jednotlivce vůči státu, mají svůj bezprostřední teoretický základ v té z naznačených linií racionalistických přirozenoprávních teorií, která byla označena jako „otevřená“ a jejímiž pokračovateli v 19. století byl např. J.S. Mill. Vycházely z ní i první pozitivní katalogy lidských práv, jež vznikly v prostředí amerických samosprávných obcí. A. de Tocqueville viděl duchovní základy tohoto prostředí ve spojení náboženské a mravní horlivosti s politickou svobodou a tolerancí, které způsobuje „že se až dosud nenašel v Americe nikdo, kdo by se odvážil vyslovit zásadu: v zájmu společnosti je vše dovoleno“.⁷

⁶ Zdánilivě protikladné východisko H. Kelsena, úplné oddělení oblastí „sein“ a „sollen“, vede v praxi k totožným důsledkům. Bezobsažná „Grundnorma“, která „neexistuje fakticky, ale logicky“, se „předpokládá jen u takového systému, který je fakticky účinný a vynutitelný“. Faktickým zdrojem práva je tak opět čistá moc.

⁷ A. de Tocqueville: *Demokracie v Americe*, Praha 1992, str. 222

5. POVÁLEČNÁ PRÁVNÍ TEORIE A MYŠLENKA LIDSKÝCH PRÁV

Právní myšlení po 2. světové válce bylo ovlivněno především snahou vyrovnat se s důsledky, ke kterým vedlo praktické zneužití pozitivního práva v totalitních státech. S tím souvisela jak obnova zájmu o přirozené právo, tak podstatná proměna většiny pozitivistických teorií.

Pro představitele poválečného pozitivismu zůstává základním východiskem oddělení práva a mimoprávní sféry, především morálních hodnot, jako dvou odlišných oblastí. Pro zvláštní kvalitu práva je určující především jeho autoritativní povaha a sociální účinnost.⁸ Avšak tyto oblasti vycházejí ze společného základu, kterým je předpokládaná, byť ne zcela poznatelná lidská přirozenost (odvíjející se od „minimálních potřeb člověka“) a směřují ke společnému cíli, kterým je přežití individua i společnosti.

H.L.A. Hart na jedné straně konstatuje, že právo a morálka jsou odlišné normativní systémy, na druhé straně formuluje teorii „minimálního přirozenoprávního obsahu práva“, který je dán zmíněným společným cílem práva a morálky. Hart odmítá tvrzení, že morální pravidlo může derogovat právní normu, ale připouští, že morální důvody mohou a v některých případech dokonce mají vést jak jednotlivce k odmítnutí uposlechnout „nemorální“ právní normu, tak aplikující orgány k prolomení některých právních principů, jako např. zákazu retroaktivity.⁹ Rovněž **O. Weinberger** odmítá vyvozovat obsah práva z absolutně platných (morálních) norem. Čistě kognitivní nalezení „správného obsahu“ právních norem je podle něj nemožné a prosté tvrzení o existenci absolutních hodnot bezvýznamné. Každé hodnotové přesvědčení je vždy spojeno s konkrétním subjektem. Právo, morálka a všechny sociální instituce vyrůstají ze střetu jednotlivých hodnotových koncepcí v procesu jejich racionálního zdůvodňování. To však neznamená, že je jejich obsah libovolný. Není vyloučeno, že existují antropologicky dané meze možných obsahů práva. Je především nezbytné zachovat možnost svobodného hodnocení obsahu práva.¹⁰ Podobnost obsahu a cíle práva a morálky při zachování odlišné formy zdůrazňují i francouzští pozitivisté **Ripert** a **Roubier** a italský právní teoretik **N. Bobbio**.

⁸ P. Holländer: *Pozitivismus versus iusnaturalismus*: nekonečný příběh, Právník 3/1997, str. 205

⁹ H.L.A. Hart: *Separation of Law and Morals*, Harvard Law Review 71, str. 615 an.

¹⁰ O. Weinberger: *Přirozené právo a právní argumentace*, Právník 3/1993, str. 197an. nebo též, *Filozofie, právo, morálka*, str. 69 an.

Lze tedy konstatovat, že mnohé pozitivistické koncepce ve 2. polovině 20. století překonávají „uzavřenost klasického pozitivismu a otevírají právo hodnocení a ovlivňování z mimoprávní oblasti. Vesměs také obhajují lidská práva a konstatují jejich sociální potřebnost a morální hodnotu. Jejich přístup se v mnohem podobá liberálnímu stanovisku **K. Poppera**, jenž ve svém díle „Otevřená společnost a její nepřítelé“ konstatuje nemožnost „vyvozovat rozhodnutí s faktů“ a dodává: „Teprve s námi vstupuje do světa přírody odpovědnost a rozhodování. Každý odpovídá za normy, jež je ochoten tolerovat“.¹¹ Moderní pozitivismus i liberalismus vidí základ obecných hodnot včetně lidských práv, solidarity a odpovědnosti v autonomní lidské bytosti a její svobodné vůli. Otázku hlubšího než tohoto jejich zakotvení odmítají jako nezodpověditelnou. Jejich problematičnost spočívá v tom, že se jednotlivci v moderní společnosti často nerozhoduje pro odpovědnou svobodu, ale volí mnohdy nejruznější formy úniku před ní. V případě že se většina společnosti rozhodne rezignovat na hodnoty demokracie či lidských práv, stojí oba tyto myšlenkové směry před těžko řešitelnou otázkou, jak je přesto obhájit.

Základním východiskem poválečných přirozenoprávních koncepcí je teze, že pokud se autoritativně stanovený a sociálně účinný soubor norem dostane do zjevného rozporu s určitými hodnotovými principy (lze říci s pravidly morálky), je nutné ho nepovažovat za právo. Podle tzv. **Radbruchovy formule** je podmínkou derogace pozitivního normativního systému na základě „fundamentálních principů spravedlnosti skutečnost, že rozpor mezi nimi dosáhne“ neudržitelnou míru.¹² S přijetím tohoto stanoviska vyvstává samozřejmě otázka, jak vymezit obsah oněch „nadpozitivních“ hodnotových kritérií platného práva. Na základě předchozího vývoje právního myšlení i historických zkušeností 20. století bylo samozřejmě neudržitelné prosazovat jakýkoliv definitivní a „uzavřené“ soubor hodnot a norem. Vždyť právě to v jistém smyslu činily totalitní ideologie. Objevuje se tedy myšlenka „**přirozeného práva s proměnlivým obsahem**“. Její podstatu lze zjednodušeně vyjádřit takto:

Máme důvody předpokládat, že existují určité obecné a absolutně platné normy lidského chování. Pro společenskou praxi je navíc velice užitečné, abychom to předpokládali. Obsah některých z nich můžeme s vysokou pravděpodobností určit. U jiných je to obtížnější; praxe je natolik rozmanitá, že jednotlivé principy těžko pojmenováváme. Ačkoli tedy obsah těchto pravidel není absolutně poznatelný, přece je poznatelný, a to za pomoci zkušenosti, rozumu, svědomí a možná i něčeho dalšího, co přesahuje naši empirickou zkušenost. Tato pravidla mají ze

¹¹ K. R. Popper, c.d. sub 10), str. 64

¹² podle P. Holländer, c.d. sub 14), str. 202

všech normativních systémů nejbliže k mravnímu řádu. Avšak protože se dotýkají i mnoha otázek, které ve společnosti řeší právo, a protože mezi právem a mravním řádem existuje (nebo by alespoň měl existovat) vzájemný vztah, je vhodné mluvit o nich jako o přirozeném právu. Umožňuje to, při vědomí nedokonalosti všech lidských soudů, hodnotit pozitivní právo jako autonomní a z lidských rozhodnutí vzešlý systém, jehož obsah nemůže a nesmí být libovolný, i když je místně a časově proměnlivý.

Tato obecná myšlenka je pak rozmanitým způsobem vyjadřována jednotlivými právními teoretiky. Např. H. Coing charakterizuje přirozené právo jako „*abstraktní vzorce chování, vyvozené z obsahu etických hodnot a vztahené na typické situace*“, přičemž ústřední postavení v této ideji má hodnota lidské osobnosti.¹³ V částečně podobné, avšak existenciální filozofií ovlivněné koncepci C. Fechnera nemá ideál spravedlnosti základ v ideálním jsovcnu, ale pouze v lidském jednání a jeho svobodné otevřenosti vůči „oslovení něčím objektivním“. Přirozené právo je „*holé vědomí této objektivity*“, vznikající „*každým tvořivým lidským rozhodnutím*“.¹⁴ Novotomistické přirozenoprávní koncepce vycházejí z moderního rozpracování teorie Tomáše Akvinského o primárním a sekundárním přirozeném právu. Každý pozitivní (a relativní) právní řád má být pokusem o aktualizaci absolutní, nikdy zcela nepoznatelné a nevyjadřitelné normy. A. Verdross tuto aktualizaci spojuje s historickým nárůstem svobodné sebe-transcendence člověka.¹⁵ R. Marcic mluví o „*asymptotickém přibližování*“ pozitivního právního řádu ideji práva, přičemž zůstává vždy „*směsí práva a nepráva*“.¹⁶

Zvláštním řešením otázky nadpozitivních základů platného práva je teorie L. Fullera, vycházející z požadavku tzv. vnitřní morality práva. Minimálním požadavkem toho, aby systém norem mohl být uznán jako právo, je dodržení jistých formálních požadavků (např. obecnost právní regulace, zveřejňování právních norem, možnost jejich veřejné kritiky, bezrozpornost práva atd.).¹⁷

Základní spornou otázkou mezi moderními pozitivistickými a přirozenoprávními koncepcemi tedy zůstává, zda je možné ze sociálních skutečností (faktů) kognitivně vyvodit závěr o obsahu absolutně platných norem, resp. o samotné jejich existenci. Pozitivistické teorie to odmítají, zastávají tzv. „*dělicí stanovisko*“ o nevyvoditelnosti etických pravidel z tvrzení o faktech. Přirozenoprávní koncepce z výše uvedených důvodů předpokládají, že takové vyvození možné je, byť nikdy nebude

¹³ podle J. Klabouch, *Západoevropská právní filozofie 2. poloviny 20. století*, Praha 1989, str. 69–79

¹⁴ tamtéž, str. 79–87

¹⁵ tamtéž, str. 103

¹⁶ tamtéž, str. 123 an.

¹⁷ L. L. Fuller: *Fidelity to Law*, Harvard Law Review 71, str. 657 an.

mít podobu dokonalého normativního systému. Zastávají tzv. „*spojovací tezi*“, vycházející z obsahového prolínání a institucionálního sepětí práva a morálky.¹⁸

6. HODNOTOVÉ A PRAKTICKÉ (NEKOGNITIVNÍ) ŘEŠENÍ SPORU

Domnívám se, že tento spor nemůže být vpsledku rozhodnut na teoreticko-právní rovině, ale pouze prakticky a na základě hodnotových předpokladů. Je nezbytné poukazovat na důsledky, k nimž přijetí jednotlivých východisek v praxi může vést. Zejména na to, k čemu mohou směřovat všechny teorie, jež ve svých důsledcích připouštějí libovolnost obsahu právních norem, právě tak jako ideologie, považující se za dokonalé vyjádření pravdy či spravedlnosti.

Z těchto důvodů je nutné trvat na „*otevřenosti*“ právního řádu obecně i jeho základních východisek, včetně výčtu základních lidských práv, a zároveň odmítnout názor o absolutní libovolnosti obsahu právních norem. S tímto přístupem je v souladu jak koncepce tzv. „*otevřených katalogů lidských práv*“ a možnosti jejich rozšiřujícího výkladu soudními orgány,¹⁹ tak teorie tzv. „*tvrdého jádra lidských práv*“, vyvozená ze znění mezinárodních úmluv o lidských právech.²⁰

Výše naznačená východiska by bylo možné použít jako příspěvek k neustále probíhající diskusi o pojetí hodnotových základů našeho ústavního práva, resp. Listiny základních práv a svobod. Podrobnější rozvedení této otázky přesahuje možnosti tohoto článku i současné dispozice jeho autora. Lze pouze vyjádřit základní názor, že hodnoty přirozené důstojnosti lidské osobnosti a svobody, přesahující všechny sociální instituce, by měly zůstat konečnou mezí jakékoliv pozitivně právní úpravy. V tomto smyslu je podle mínění autora nutno souhlasit s tvrzením F. Šamalíka, že „*omezení (moci) patří neoddělitelně k pojmu suverenity*“²¹. Naopak pojetí suverenity lidu, zastávané V. Klokočkou, tedy jakožto „*konstitutivní moci, jež má přirozené právo libovolně disponovat se státem*“ (a právním řádem?)²², je při zastávání těchto východisek nutno odmítnout. Podstatu nadpozitivního práva nevyjadřuje absolutní volnost lidu (státního lidu? národa?) nakládat bez omezení

¹⁸ P. Holländer, c.d. sub 14), str. 209 an.

¹⁹ tamtéž, str. 217. Jako příklady „*otevřených katalogů lidských práv*“ jsou autorem uváděny Ústava Estonské republiky a praxe švýcarského Spolkového nejvyššího soudu

²⁰ F. Sudre: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno 1997, str. 131 an.

²¹ F. Šamalík: *Suverenita lidu v ideji a každodennosti ústavního režimu*, Právník 6/1997, str. 507–528

²² V. Klokočka: *Ke sporu o pojem suverenity lidu*, Politologický časopis 2/1995, str. 117–125

se státem a jeho obyvateli. Stejně tak není naplnění (libo)vůle lidu měřítkem legitimacy právního státu. Suverén musí být vždy omezen respektem k přesahu lidské osobnosti přes instituce, jež vytváří a ovládá.

Neexistuje závazný a všem vnitřitelný výklad smyslu ustanovení Listiny a lidských práv vůbec. Neexistuje ani žádný definitivní a dokonalý katalog lidských práv. Je možné na ně pohlížet jako na výbavu člověka pro cestu nedokonalým světem, aby v něm mohl žít odpovědně a vstupovat do vztahů, které přesahují meze legitimních zásahů státní a jakékoliv světské moci. V tomto pojetí je právo na duchovní svobodu (a svobodu svědomí) základem všech ostatních práv.²³ Domnívám se, že je vhodné chápat lidská práva právě takto.

SUMMARY

In this article, the author is trying to look for the theoretical sources of the idea of human rights in the history of legal philosophy. He starts from the conviction about the importance of the human rights theory for their practice. He is then arguing with the conception of the „conflict-free“ development of the idea of human rights in the history of the legal philosophy. He tries to describe the difference between the „open“ and „closed“ natural law theories. He comes to the conclusion that the human rights are asserted in the best way, when they are based (even if tacitly) on the „open“ natural law theory. Guaranteeing the freedom of conscience and thought as the primary rights and excluding the basic rights from the disposition of the state and the „sovereign“ are another necessary conditions for maintaining their sense.

²³ B. Komárková, c.d. sub 5), str. 219

POVINNOSTI ŠTÁTNYCH ORGÁNOV PRI TVORBE PRÁVA V PRÁVNOM ŠTÁTE

JÁN DRGONEC

Podstata právneho štátu tkvie v tom, že subjekty všetkých právnych vzťahov, súkromnoprávných aj verejnoprávných, sa správajú v súlade s platným právnym poriadkom. Prvoradým predpokladom takého stavu je existencia právnej úpravy ustanovujúcej práva a povinnosti subjektov dotknutých ústavou. Ak zlyhá zákonodarca alebo ak orgán výkonnej moci nevydá vykonávací predpis, ktorý ho zákonodarný orgán splnomocnil vydať, mechanizmus správania subjektov práva sa narúša, či dokonca vôbec nedá uviesť do chodu. V právnom štáte vznikne trhlina skôr ako právo začalo pôsobiť. V záujme odvrátenia, alebo aspoň oslabenia tejto hrozby sa vytvárajú medzinárodnoprávne aj vnútroštátne prostriedky určené na prekonávanie nečinnosti štátnych orgánov pri tvorbe práva.

PRÍKAZ PRIJAŤ ZÁKON NA SPLNENIE MEDZINÁRODNÉHO DOHOVORU

Podľa článku 2 odsek 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: „Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje, pokiaľ tak už neustanovujú existujúce zákonodarné alebo iné opatrenia, že podnikne nevyhnutné kroky v súlade so svojimi ústavnými postupmi a ustanoveniami tohto paktu, aby schválil také zákonodarné alebo iné opatrenia potrebné nato, aby sa uplatnili práva uznané v pakte.“

Podľa čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach: „Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov samostatne aj prostredníctvom medzinárodnej súčinnosti a spolupráce hospodárske a technické kroky na postup-

né dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte, a to všetkými vhodnými prostriedkami, včítane prijatia zákonodarných opatrení.“

Bezprostrednosť uplatnenia tohto ustanovenia sa v prípade Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach stala predmetom diskusií. V nich sa poukázalo na početné prekážky plného uplatnenia práv zaručených paktom. Diskutovalo sa o ekonomických podmienkach, nezamestnanosti, suchu, negramotnosti. V dôsledku toho sa zaužíval postoj, ktorý možno zhrnúť tak, že členské štáty uznávajú ustanovenie čl. 2 ods. 1 ako prameň bezprostredne uplatniteľného pozitívneho záväzku, ale majú porozumenie pre krajiny, ktoré majú špecifické príčiny a ťažkosti, ktoré im znemožnia alebo zapríčinia omeškanie v úplnom a okamžitom implementovaní práv zaručených paktom. Dôkazné bremeno v takom prípade zatažuje štát v omeškaní, aby predložil dôkazy o opodstatnenosti nesplnenia pozitívneho záväzku.¹

Podľa čl. 3 bod 2 Dohovoru o právach dieťaťa: „Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, sa zaväzujú zabezpečiť dieťaťu takú ochranu a starostlivosť, aká je nevyhnutná pre jeho blaho, pričom berú ohľad na práva a povinnosti jeho rodičov, zákonných zástupcov alebo iných jednotlivcov právne za neho zodpovedných, a robia pre to všetky potrebné zákonodarné a správne opatrenia.“

Podľa čl. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Vysoké zmluvné strany priznávajú každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody uvedené v Hlave I tohto Dohovoru.“ V nadväznosti na ďalšie ustanovenia upravujúce jednotlivé práva sa toto znenie článku 1 interpretovalo tak, že štátom ukladá negatívny aj pozitívny záväzok. Negatívny záväzok je ten, podľa ktorého sa od štátu vyžaduje, aby sa zdržal zásahov do ľudských práv. Napr. sa musí zdržať mučenia (čl. 3) a nedovolených obmedzení slobody prejavu (čl. 10). Pozitívny záväzok je ten, podľa ktorého štát musí konať, aby zabezpečil ľudské práva.² Pozitívne záväzky sa vo všeobecnosti spájajú s hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi právami a spravídla majú finančnú implikáciu, ako napríklad záväzok poskytnúť nemocnice na realizáciu práva na zdravie. Ale pozitívne záväzky možno uložiť aj na občianske a politické práva.³

Pokiaľ ide o Dohovor, množstvo pozitívnych záväzkov je v ňom výslovne indikovaných, alebo nevyhnutne vyplýva zo samého znenia. V Dohovore je ustanovený napr. záväzok chrániť zákonom právo na život (čl. 2 ods. 1); poskytnúť väzenské podmienky, ktoré nie sú „neľudské“ (čl. 3); poskytnúť súdy, právnu pomoc a pre-

¹ Podrobnejšie McGOLDRICK, D.: *The Human Rights Committee*. Oxford, Clarendon Press 1994, s. 274–279.

² HARRIS, D. J. – O'BOYLE, M. – WARBRICK, C.: *Law of the European Convention on Human Rights*. London–Dublin–Edinburgh, Butterworths 1995.

³ Tamže.

kladateľov v spojení s právom na spravodlivý proces (čl. 6); a uskutočniť slobodné voľby (čl. 3 Prvého protokolu). Ďalšie také záväzky sa vniesli do Dohovoru pri jeho aplikácii.⁴

Európsky súd pre ľudské práva vo veci Marckx vyslovil, že „rešpektovanie súkromného a rodinného života“ podľa čl. 8 „nenúti štát len k tomu, aby sa zdržal zásahov; na dôvažok k tejto primárne negatívnej povinnosti môže existovať aj pozitívny záväzok obsiahnutý v účinnom rešpekte k rodinnému životu“. V danom prípade pozitívny záväzok bol porušený aj preto, lebo belgické rodinné právo neuznávalo dieťa narodené mimo manželstva za člena matkinej rodiny, a tak neumožnilo matke a dieťaťu viesť normálny rodinný život.⁵ Vo veci Airey proti Írsku⁶ sa pomocou rovnakého postupu určil pozitívny záväzok štátu zabezpečiť prístup k súdu manželke, ktorej manžel ublížil na zdraví, aby dosiahla vydanie príkazu na odľuku manželov.

Vo veci Marckx a Airey pozitívny záväzok štátu spočíval v tom, že vo vzťahu medzi štátom a jednotlivcom mal štát jednotlivcovi priznať právne postavenie, práva a privilégia na zabezpečenie uplatniteľnosti tých práv, ktoré sa im zaručujú podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Túto koncepciu Európsky súd pre ľudské práva rozšíril do ďalšej dimenzie v neskoršej rozhodovacej činnosti keď vyslovil, že štát môže mať aj povinnosť chrániť práva jednotlivca voči ich porušovaniu inou súkromnou osobou. Vo veci Young, James and Webster⁷ Európsky súd rozhodol o porušení práva nevstúpiť do odborov zaručeného čl. 11 v dôsledku toho, že zákon dovolil zamestnávateľovi prepustiť sťažovateľov za to, že odmietli vstúpiť do odborov hoci to vyžadovala kolektívna zmluva. Zodpovednosť štátu Súd v tomto prípade uznal z dôvodu, že „vnútroštátne právo platné v relevantnom čase...uzákonilo správanie, na ktoré sa sťažovatelia sťažovali. Súd nepokladal za nevyhnutné preskúmať, či Britské železnice – zamestnávateľ sťažovateľov, sú štátnym alebo súkromným subjektom, nakoľko štát by bol zodpovedný v oboch prípadoch.“

Ešte jednoznačnejšie sa k otázke pozitívneho záväzku štátu za uplatnenie práv zaručených Dohovorom vo vzťahu medzi súkromnými osobami Súd pre ľudské prá-

⁴ Tamže.

⁵ Marckx case. *Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions*. Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag KG, 1979, č. 31, § 31.

⁶ Airey case. *Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions*. Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag KG, 1979, č. 32, s. 17, § 32.

⁷ Case of Young, James and Webster. *Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions*. Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag KG, 1981, č. 44, s. 20, § 49.

va vyjadril vo veci X a Y proti Holandsku.⁸ V tomto prípade Európsky súd vyslovil porušenie pozitívneho záväzku z dôvodu, že štát nevytvoril možnosť uplatnenia trestnej zodpovednosti za sexuálny útok na mentálne zaostalú ženu.

V Európskej únii sa pozitívny záväzok členských štátov upravuje čl. 189 ods. 3 Zmluvy. Podľa tohto ustanovenia členské štáty prijímajú všetky opatrenia nevyhnutné na dosiahnutie účelu sledovaného smernicou. Základom nadväzujúcej judikatúry je rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci Francovich.

Podľa smernice 80/987/EEC z 20. októbra 1980 a aproximácii zákonov členských krajín o ochrane zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľov sa v štátoch Európskej únie mali vydať právne úpravy spresňujúce niektoré ustanovenia tejto smernice podľa podmienok v danej krajine. V predpisanej lehote sa to nestalo v Taliansku. Následne Súdny dvor Európskej únie dostal dve sťažnosti od talianskych občanov, v ktorých namietli porušenie povinnosti prijať právnu úpravu. Predmetom konania pred Súdnym dvorom Európskej únie sa stalo hľadanie odpovede na otázku, či nedbanlivosť štátu pri zosúladovaní svojho právneho poriadku s ustanoveniami smernice a vznik škody utrpennej zamestnancami v dôsledku nečinnosti štátu predstavuje dostatočný základ, na ktorom možno uznať zodpovednosť štátu voči osobám, ktoré mali mať prospech z úpravy prijatej podľa smernice.⁹

Podľa právneho názoru Súdneho dvora Európskej únie o Zmluve o EHS sa vytvoril vlastný právny poriadok, ktorý sa integroval do právneho poriadku členských krajín, a ktorý súdy týchto krajín musia uplatňovať. Subjektami tohto právneho poriadku nie sú iba členské štáty, ale aj ich občania. Tak, ako sa jednotlivcom ukladajú obmedzenia podľa tohto právneho poriadku, komunitárne právo im priznáva aj oprávnenia. Tieto práva nevznikajú iba vtedy, keď sa výslovne priznávajú zmluvou, ale aj silou záväzkov, ktoré Zmluva ukladá jednoznačne definovateľným spôsobom tak jednotlivcom, ako aj členským štátom a orgánom Spoločenstva.¹⁰ Súdny dvor Európskej únie v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že plná efektívnosť komunitárnych noriem by sa zoslabila a ochrana práv, ktoré sa týmto právom zaručujú, by sa znížila, ak by jednotlivci nemali možnosť získať odškodné vtedy, keď sa ich práva porušia v rozpore s komunitárnym právom takým spôsobom, za ktorý členský štát môže znášať zodpovednosť.¹¹ Hoci sa podľa komu-

⁸ Case of X and Y v. The Netherlands. Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions. Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns Verlag KG, 1985, č. 91.

⁹ Andrea Frankovich and others v. Italian Republic. Joined Cases C-6/90 and C-9/90. Judgment of 19 November 1991. ECR. 1991, s. I-5364.

¹⁰ Tamže, s. I-5413.

¹¹ Tamže, s. I-5414.

nitárneho práva vyžaduje zodpovednosť štátu, podmienky za ktorých sa priznáva právo na odškodné závisia od podstaty porušenia komunitárneho práva, ktoré viedlo k vzniku škody. Súdny dvor Európskej únie ďalej vymedzil podmienky, ktoré sa musia splniť pre vznik povinnosti štátu nahradiť škodu, ktorú zapríčinil svojou legislatívnou nečinnosťou.¹² Z hľadiska nastolenej témy je na tomto rozhodnutí najpodstatnejšie, že porušenie pozitívneho záväzku sa iba neproklamuje, ale že sa s ním môže spojiť aj povinnosť štátu zaplatiť škodu tým osobám, ktoré poškodil svojou legislatívnou nečinnosťou.

Právny názor vyslovený vo veci Francovich opätovne potvrdil v neskorších rozhodnutiach. Napríklad Smernicou č. 158/59 z 13. 6. 1990 sa členským štátom Európskej únie uložil záväzok implementovať jej ustanovenia do vnútroštátnych právnych poriadkov do 31. decembra 1992. Nemecko túto povinnosť nespĺnilo. Súdny dvor Európskej únie v októbri 1996 v konaní proti Nemecku vyslovil, že zanedbanie povinnosti implementovať smernicu v ustanovenej lehote má povahu závažného porušenia Zmluvy o EHS. Súdny dvor ďalej rozhodol, že ak existuje priama príčinná súvislosť medzi zanedbaním implementačnej povinnosti a vznikom škody, sťažovateľ má právo na odškodné za škodu, ktoré sa má poskytnúť podľa smernice bez ohľadu na to, že smernica nebola implementovaná.¹³

VNÚTROŠTÁTNE PROSTRIEDKY PROTI NEČINNOSTI ZÁKONODARCU

V NSR sa vytvorila koncepcia Drittwirkung. Podľa nej sa ústavou zaručuje jednotlivcovi ochrana nielen pred štátom, ale aj pred inými jednotlivcami. Jednotlivec má ústavou zaručenú možnosť uchádzať sa pomocou žaloby o ochranu svojich ústavou zaručených práv aj proti súkromným osobám porušujúcim tieto práva a úlohou štátu je zabezpečiť mu práva aj v takom prípade. Táto úloha platí pre všetky štátne orgány vrátane parlamentu. Parlament má povinnosť prijímať zákony neodporujúce ústave, ale to nie je jeho jediná povinnosť v zákonodarnej činnosti. Zákonodarca je povinný formulovať zákony tak, aby sa zabezpečilo uplatnenie

¹² Tamže, s. I-5415.

¹³ TONNER, K.: Regulation of Package Travel. In: Summer Programme in European Community Consumer Law. Contributions by lectures. Louvaine-la-Neuve, Centre de droit de la consommation, Faculté de droit 1997, s. 8.

základných práv.¹⁴ Teória Drittwirkung sa zrodila na začiatku 50. rokov.¹⁵ Roku 1958 ústavný súd NSR po prvý raz túto teóriu uplatnil vo svojej rozhodovacej činnosti.¹⁶ Odvtedy ju viac ráz potvrdil vo svojich rozhodnutiach. Roku 1977 rozhodol, že štát má povinnosť chrániť svojimi zákonmi občanov pred terorizmom.¹⁷ Roku 1978 vyslovil, že štátu z ústavy vyplýva povinnosť vydať zákon o nukleárných emisiách.¹⁸ Roku 1979 ústavný súd potvrdil povinnosť parlamentu upraviť jadrovú energetiku.¹⁹ Roku 1981 rozhodol, že parlament má prijať zákon upravujúci hlučnosť pri prevádzke letísk.²⁰ Ako čas plynul, rodili sa v NSR ďalšie rozhodnutia ústavného súdu o povinnosti parlamentu prijať zákon umožňujúci občanovi uplatnenie jeho ústavného práva.²¹

V porovnaní s pozitívnym záväzkom je koncepcia drittwirkung užšia. Pozitívny záväzok možno interpretovať ako záväzok, ktorý štát prevzal voči medzinárodnému spoločenstvu, že v rámci svojej jurisdikcie všetky jeho orgány sa budú aktívne správať, dbať o uplatniteľnosť práv a slobôd zaručených medzinárodným dohovorom o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto účelu vyplýva viazanosť

¹⁴ OETER, S.: „Drittwirkung“ der Grundrechte und die Autonomie des Privatrechts. In: Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1994 (band 119), s. 529–563; BLECKMANN, A.: Staatsrecht (II. vydanie). Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag 1985, s. 152–170; MIENER, G.: Drittschützende Wirkung von Grundrechten. (Inaugural-Dissertation der Juristischen Fakultät der Friedrich – Alexander – Universität Erlangen – Nürnberg 1994, s. 99–149; BRACZYK, B. A.: Rechtsgrund und Grundrecht. Berlin, Duncker & Humblot 1996, s. 93–133; SUELMANN, H. G.: Die Horizontalwirkung des Art. 3 II GG. Baden – Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1994, s. 36–61; WESPI, K.: Die Drittwirkung der Freiheitsrechte. Zürich, Verlag Schulthess & Co. AG 1968; RAMM, T.: Drittwirkung und Übermassverbot. Juristen Zeitung vol. 43, 1988, č. 10, s. 489–493; AUSSEM, U.: Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte auf das Arbeitsrecht (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln) 1994; DIEDERICHSEN, U.: Die Rangverhältnisse zwischen der Grundrechten und dem Privatrecht. Im: Rangordnung der Gesetze. 7 Symposium der Kommission „Die Funktion des Gesetzes in Geschichte und Gegenwart“ am 22. und 23. April 1994. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht 1995, s. 39–97.

¹⁵ OETER, S.: c. d. v pozn. 14, s. 352–354.

¹⁶ Podrobnejšie pozri 1 BvR 400/51. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 7. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1958, s. 198–230.

¹⁷ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 46, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1978, s. 160–165.

¹⁸ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 49, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1978, s. 142.

¹⁹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 53, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1979, s. 30–31; 48–69.

²⁰ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 56, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1981, s. 54; 63.

²¹ Napr. 1BvR 1542/84. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 72, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1987, s. 156–175.

všetkých štátnych orgánov, zákonodarného, orgánov výkonnej aj súdnej moci, konať, keď to vyžaduje medzinárodný záväzok. Povinnosť v zmysle drittwirkung je užšia, je povinnosťou, ktorou ústavodarca zaťažil zákonodarcu. Takú povinnosť uznávajú aj v iných krajinách, nielen v NSR.

V Slovinsku 25. januára 1996 tamojší ústavný súd konal vo veci súladu čl. 93 ods. 2 zákona č. 44/1992 o voľbách do Národného zhromaždenia s tými ustanoveniami ústavy, ktoré Slovinci zaručujú volebné právo. Súčasťou zákona boli aj ustanovenia o povinnom uverejňovaní zoznamu registrovaných kandidátov na poslancov v jednotlivých volebných obvodoch. Tento zákon tiež ustanovil, že sa má zostaviť aj celoštátny zoznam kandidátov, ale neuložil povinnosť zverejniť aj tento zoznam. Ústavný súd Slovinska rozhodol, že neexistencia právnej úpravy o povinnom uverejnení celoštátneho zoznamu kandidátov má povahu legislatívneho vakuu, ktorým sa porušuje ústava, pretože zákonodarca tým, že neprijal právnu úpravu, porušil princíp priamych volieb.

Ústavným základom tohto rozhodnutia je čl. 160 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o otázkach súladu zákonov s ústavou. Toto ustanovenie ústavy sa konkretizuje § 48 ods. 1 zákona o ústavnom súde č. 15/1994 v tom zmysle, že priznáva ústavnému súdu právomoc rozhodovať, či zákony a ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy nie sú neústavné alebo nezákonné z dôvodu, že neupravujú alebo nedostatočne upravujú otázku, ktorá by mala byť upravená. Právomoc ústavného súdu je orientovaná inak ako v koncepcii drittwirkung. Slovenský ústavný súd môže nariadiť parlamentu, aby vydal zákon upravujúci uplatnenie verejnej moci. Nemá výslovnú právomoc vydať príkaz na prijatie právnej úpravy zaručujúcej dostupnosť základného práva alebo slobody vo vzťahoch medzi súkromnoprávnymi osobami.

Maďarský ústavný súd 4. septembra 1996 vyslovil porušenie ústavy parlamentom z dôvodu, že zákonodarný orgán nespĺnil svoju legislatívnu povinnosť odškodniť tých občanov, ktorým počas II. svetovej vojny nezákonne odňali majetok a neskôr im ho nevrátili, hoci podľa čl. 29 ods. 3 Parížskej mierovej zmluvy vyhlásenej v Maďarsku zákonom č. 18/1947 sa parlament zaviazal odškodniť tieto osoby.²²

Aj v tomto prípade došlo k uplatneniu právomoci priznanej ústavnému súdu na ochranu občanov pred legislatívnou nečinnosťou parlamentu. Podľa čl. 1 písm. e) zákona č. XXXII/1989 o Ústavnom súde má tento orgán právomoc konať o odstránení neústavnosti prejavujúcej sa opomenutím. V nadväznosti na to podľa čl. 47 ods. 1 zákona č. XXXII/1989, ak ústavný súd zistí, že zákonodarca nespĺnil svoju zákonodarnú povinnosť odvodenú z medzinárodnej zmluvy, ústavný súd ho

²² Bulletin on Constitutional Case – Law, 1996, č. 3, s. 360.

POZITÍVNY ZÁVÄZOK V SLOVENSKEJ PRÁVNEJ TEÓRII A JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU

Podľa čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd: „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 ods. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 ods. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“ Ustanovenia čl. 26 až čl. 35 sa v Listine zahŕňajú do štvrtej hlavy, v ktorej sa upravujú hospodárske, sociálne a kultúrne práva, medzi ktoré sa zaraďuje aj právo na priaznivé životné prostredie a právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov.

Po zániku Českej a Slovenskej federatívnej republiky Ústavný súd Českej republiky o čl. 41 ods. 1 Listiny ľudských práv a základných slobôd vyslovil:

„Listina zahŕňa ustanovenia o ľudských právach, ktoré sú, pokiaľ ide o normatívny obsah, rozdielne.

V prvom rade sú to ľudské práva, ktoré pramenia priamo z ľudského bytia, a iba táto skutočnosť je základom vymedzenia ich ústavného obsahu a rozsahu. Ide o hodnoty, ktoré obsahujú základné práva pre zachovanie integrity človeka a zabezpečenie jeho dôstojnosti, aké sú napr. právo na život, nedotknuteľnosť osoby a osobná sloboda. Takéto práva sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremičateľné a nezrušiteľné (čl. 1 Listiny). Ich medze môžu byť upravené za podmienok ustanovených Listinou a iba zákonom (čl. 4 ods. 2 Listiny). Sú to práva základné. Naproti tomu ľudské práva a slobody obsiahnuté v hlave štvrtej ako „Hospodárske, sociálne a kultúrne práva“ (sémanticky už bez prívlastku „základné“) si na svoju realizáciu vyžadujú súčinnosť ďalších faktorov; nepôsobia bezprostredne ako práva vyššie zmienené... Celá hlava štvrtá vo svojom súhrne závisí od dosiahnutej hospodárskej a sociálnej úrovne štátu a s tým spätou výškou životnej úrovne... (Jej) Normatívny obsah je ďalej obmedzený čl. 41 ods. 1 Listiny, pretože sa ho ako práva možno domôcť len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú.“³¹

Zhodné ustanovenie s čl. 41 Listiny má Ústava SR v čl. 51: „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“

Na Slovensku sa zrodili protikladné doktrínálne výklady účelu úpravy ustanovenej čl. 51 ústavy.

E. Bárány k tomuto ustanoveniu uviedol: „Formulácia, že týchto práv sa možno domáhať len v medziach vykonávacích zákonov, robí ich ústavné zakotvenie pre občana bezprostredne nepoužiteľným. Mení ich na sankciou straty účinnosti

³¹ Nález Ústavného soudu České republiky č. 206/1996 Sbírkou zákonů České republiky, s. 2565.

a platnosti zákona podporenú smernicu pre zákonodarcu: Ak budeš tieto otázky upravovať, pridržuj sa ich ústavnej úpravy. Pre občana však platí: Kým nie je prijatý vykonávací zákon, hospodárske, sociálne alebo kultúrne právo pre občana nemá charakter subjektívneho práva, ale nesplneného politického sľubu. Navyše zákonodarca nemá a v systéme, kde je zároveň aj ústavodarcom, aj ťažko môže mať povinnosť vôbec nejaký vykonávací zákon vydať.“³²

Ako alternatíva k citovanej možnosti vysvetlenia a uplatnenia čl. 51 ústavy sa objavil názor, podľa ktorého: „Nedostupnosť ústavných práv a slobôd v prípade absencie zákona a pri následnej nečinnosti parlamentu pre občana sa v modernej spoločnosti relativizuje. Štát dáva občanovi v ústave prísľub práv a slobôd. Ak tento prísľub nespĺní, občanovi sa priznáva možnosť požiadať štát, aby vydal zákon, ktorým ustanoví podmienky reálnej dostupnosti práva alebo slobody priznanej v ústave. Súd pre ľudské práva dokonca v tejto súvislosti vypracoval doktrínu o pozitívnom záväzku štátu, z ktorého odvodzuje povinnosť štátu prijať niektoré zákony. O tom, či pozitívny záväzok štátu v určitej situácii existuje, sa na Súde rozhoduje podľa okolností prípadu.“

Hoci pozitívny záväzok dosiaľ nenašiel uplatnenie v praxi našej legislatívy, perspektívne ho nemožno vylúčiť ani ako dôvod zdokonalenia nášho právneho poriadku. Prinajmenšom v prípadoch tých práv a slobôd podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, o ktorých už Súd pre ľudské práva vyslovil, že ak štát neprijal zákon zabezpečujúci uplatnenie daného práva v určitej situácii, porušil tým svoju povinnosť založenú pozitívnym záväzkom. V kontexte vnútroštátneho právneho poriadku vzniká otázka, či pozitívny záväzok Slovenskej republiky nie je širší, či nevzniká aj z Ústavy Slovenskej republiky.

V prospech kladnej odpovede možno uviesť, že ten istý štátny orgán – parlament – vystupuje v dvoch úlohách v tvorbe práva: najskôr ako ústavodarca a subsidiárne k tejto úlohe ako zákonodarca. Ústavodarca ústavou vymedzuje rámec pôsobenia zákonodarcu. Obvykle ústavodarca ponecháva na úvahu zákonodarcovi, ktoré zákony prijme pomocou pravidiel ustanovených v ústave. Popritom v právnom štáte ústavodarca môže zákonodarcu zaviazovať, aby prijal niektoré zákony. Takú povahu možno priznať článku 51, ak ho budeme interpretovať nie ako poistku štátu, aby nemusel občanovi poskytnúť, čo mu v ústave príľúbil, ale ak ho uplatníme ako ústavný záväzok štátu prijať tie zákony, bez ktorých sú práva uvedené v čl. 51 nedostupné.³³

³² BĀRÁNY, E.: Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky. Právny obzor, 1995, č. 1, s. 14.

³³ DRGONEC, J.: Pozitívny záväzok štátu a možnosti jeho uplatnenia pri zabezpečení práv priznaných Ústavou Slovenskej republiky. Bulletin slovenskej advokácie, 1996, č. 5, s. 9–10.

V tomto názore sa ďalej uvádza: „Práva, ktoré sa priznávajú podľa čl. 51 nie sú len nové ústavné práva na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (čl. 44 a 45). Ústava medzi nimi uvádza aj práva, ktoré sú súčasťou dlhodobej ústavnej tradície. Právo na preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy nepriznáva iba čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ale priznal ho už § 105 ods. 1 zák. č. 121/1920 Zb. z. a n., ktorým sa uvádza ústavná listina Československej republiky, aj § 66 ods. 4 ústavného zákona č. 185/1939 Sl. o z. Ústave Slovenskej republiky. Manželstvo, rodičovstvo a rodina sa chránia nielen podľa čl. 41 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Príbuzná ochrana sa manželstvu, rodine a materstvu priznáva aj podľa § 126 zák. č. 121/1920 Zb. z. a n., ďalej podľa § 86 ústavného zákona č. 185/1939 Sl. z., podľa § 10 ods. 1 ústavného zákona č. 150/1948 Zb. Ústava Československej republiky, ako aj podľa čl. 26 ods. 1 ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej Socialistickej republiky. Právo na vzdelanie sa nepriznáva len podľa čl. 42 ods. 1 platnej ústavy. Ako ústavné právo sa priznalo podľa § 12 ods. 1 ústavného zákona č. 150/1948 Zb. ako aj podľa čl. 24 ods. 1 ústavného zákona č. 100/1960 Zb.

S prihliadnutím na ústavné tradície nemožno čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky interpretovať tak, aby platná ústava priznávala občanom menej práv a slobôd, než predchádzajúce ústavy, ktoré platili na území Slovenska.³⁴

Zásadne protikladné alternatívy výkladu čl. 51 ústavy sa spájajú so zásadne protikladnými právnymi účinkami. Pre prvú alternatívu platí, že čl. 51 „predstavuje nástroj premeny v Ústave zakotvených subjektívnych hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, práva na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva i práva na súdnu ochranu na kombináciu smernice pre zákonodarcu s propagačnou deklaráciou. Pre občana to znamená, že časti ústavných práv sa môže domáhať, iba ak sú zakotvené aj v bežnom zákonodarstve a v rozsahu, ako sú tam zakotvené.“³⁵ V druhej alternatíve základné práva priznané podľa čl. 51 majú povahu ústavných práv, ktoré sa môžu porušiť tým, že zákonodarca nesplní príkaz, ktorý mu adresuje ústavodarca.

Ústavný súd Slovenskej republiky k relevancii a rozsahu viazanosti Slovenskej republiky pozitívnym záväzkom vyslovil: „Česká a Slovenská Federatívna Republika, ani Slovenská republika neuplatnila výhradu voči Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Preto v rozsahu, v ktorom z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd platí pozitívny záväzok štátu urobiť opatrenia na zabezpečenie ľudských práv a základných slobôd, vyplýva pozitívny záväzok aj pre Slovenskú republiku. Pozitívny záväzok vyplývajúci aj z ďalších medzinárodných

³⁴ Tamže, s. 10

³⁵ BĀRĀNY, E.: C. d. v pozn. 30, s. 15.

zmlúv, ktoré ratifikovala a vyhlásila alebo ktoré ratifikuje a vyhlási v svojej Zbierke zákonov Slovenská republika musí plniť, pokiaľ voči nemu neuplatní výhradu.

Pozitívnym záväzkom sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu.

Pozitívny záväzok štátu urobiť opatrenia potrebné na zabezpečenie ochrany ľudských práv a základných slobôd priznaných Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnými zmluvami nemožno interpretovať ako povinnosť orgánov štátu urobiť opatrenia na ochranu týchto práv a slobôd aj v prípade, ak sa o ich ochranu poškodená osoba neuchádza. Osoba, ktorej právo sa fakticky alebo domnelo porušuje, má možnosť úvahy, či o ochranu svojho práva požiada. Ale ak už bola ochrana požadovaná a príslušný orgán štátu je nečinný, štát sa nemôže zbaviť zodpovednosti odvolávajúcej sa na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.³⁶

V nadväznosti na toto rozhodnutie ústavného súdu sa E. Bárány vrátil k úvahe o pozitívnom záväzku ako spôsobe zabezpečenia základných práv a slobôd. Uviedol: Treba rozlišovať právny stav pred a po Náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky č. II. ÚS 8/96 – zavlčenie občana do cudziny, lebo tento nález spravil doktrínu pozitívneho záväzku štátu súčasťou autoritatívneho výkladu Ústavy Slovenskej republiky. Až do Nálezu Ústavného súdu č. II. ÚS/96 nebola doktrína pozitívneho záväzku štátu súčasťou ani právneho poriadku Slovenskej republiky, ani obvyklého alebo autoritatívneho výkladu.³⁷ Článok 51 je výhradou zákona vzťahujúcou sa na viacero článkov Ústavy. Výhrada zákona sa doposiaľ nechápala ako „príkaz“ ústavodarcu zákonodarcovi prijať zákon, ale ako zákaz upraviť danú otázku podzákonými normatívnymi právnymi aktmi.³⁸

„Nálezom Ústavného súdu č. II. ÚS 8/96 však doktrína pozitívneho záväzku štátu „vstúpila“ do autoritatívneho výkladu Ústavy. Azda prospeje pripomenúť, že nejde o záväzný výklad Ústavy podľa čl. 128, ods.1, ale o výklad Ústavy v rámci ostatnej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, ktorý je záväzný len inter partes, ale pôsobí jeho autoritou erga omnes.“³⁹

„Ústavný súd postavil pod ochranu pozitívneho záväzku štátu všetky práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky, teda oveľa väčší rozsah práv

³⁶ II. ÚS 8/96. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. 1996. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1997, s. 111.

³⁷ BĀRĀNY, E.: O dôsledkoch uplatnenia doktríny pozitívneho záväzku štátu pri výklade Ústavy Slovenskej republiky. Bulletin Slovenskej advokácie, 1997, č. 2, s. 41.

³⁸ Tamže.

³⁹ Tamže, s. 42.

a slobôd než akého sa mohol týkať pozitívny záväzok štátu v rámci case law Európskeho súdu pre ľudské práva. Európsky dohovor o ľudských právach a na neho nadväzujúce protokoly zakotvujú ľudské práva prvej a druhej generácie. Preto sa doktrína pozitívneho záväzku štátu založená case law Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahovala len na tieto práva...⁴⁰ „Ústavný súd vzťahol pozitívny záväzok štátu aj na hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktorých reálne uplatnenie si zvlášť často vyžaduje aktívnu súčinnosť štátu, ba neraz spočíva v poskytnutí plnenia občanovi štátom, alebo v tom, že štát zabezpečí občanovi, aby mu niekto poskytol určité plnenie. Pozitívny záväzok štátu je zvlášť významný práve pre realnosť tretej generácie ľudských práv.“⁴¹

„Formulácia Ústavného súdu rozšírila ochranu pozitívneho záväzku štátu aj na tretiu generáciu ľudských práv. Zároveň však výrazne obmedzila jeho obsah...“⁴² Medzinárodnoprávne chápanie pozitívneho záväzku štátu sa neobmedzuje iba na povinnosť ochrany práv a slobôd. Ak má byť súčasťou pozitívneho záväzku štátu aj „...povinnosť prijať opatrenia, najmä v podobe zákona...“, tak prijatie zákona nie je vždy iba prostriedkom, ale neraz predstavuje i cieľ. **Stačil by aj „neúspešný pokus“ o prijatie zákona v podobe neschváleného návrhu? Podľa medzinárodného práva asi nie, ale podľa formulácie Ústavného súdu asi áno.**⁴³

„V podaní Ústavného súdu ide o pozitívny záväzok štátu, čiže všetkých jeho orgánov včítane Národnej rady Slovenskej republiky vyvinúť všetko úsilie, ktoré od nich možno rozumne požadovať, včítane vydania potrebných zákonov, iných normatívnych právnych aktov, aby boli všetky v Ústave SR zakotvené práva a slobody chránené (alebo snáď, aby boli realizované?) ak o to požiada občan o právo ktorého ide. Priekopnícky krok Ústavného súdu spočíva v tom, že tento záväzok vzťahol na práva zakotvené v Ústave a nie iba v medzinárodných zmluvách o ľudských právach.“⁴⁴

„Pozitívnemu záväzku štátu, ktorý je záväzkom štátu voči občanovi však lepšie zodpovedá prístup: Štát je voči občanovi povinný splniť čo mu v Ústave sľúbil aj pomocou vydania zákonov. Alebo: Čo ústavodarca sľúbil občanovi musí splniť aj zákonodarca. **Príkaz ústavodarcu zákonodarcovi možno vyvodiť aj takto: Ak ústavodarca sľúbil občanovi, že zákonodarca vydá zákon, tak tým zároveň prikázal zákonodarcovi, aby ho vydal.**“⁴⁵

„Formulácia čl. 51 nepripúšťa výklad, ktorý by z nej spravil príkaz zákonodarcovi

⁴⁰ Tamže.

⁴¹ Tamže.

⁴² Tamže.

⁴³ Tamže, s. 43.

⁴⁴ Tamže, s. 44.

⁴⁵ Tamže.

vi, alebo príslub občanovi, že štát či zákonodarca niečo spraví, lebo sa na rozdiel od bežných výhrad zákona netýka činnosti zákonodarcu, čiže prijímania zákonov, ale uplatňovania – domáhania sa niektorých ústavných práv ich subjektmi.“⁴⁶

„Použitie doktríny pozitívneho záväzku štátu Ústavným súdom však podstatne zlepšilo postavenie občana pokiaľ ide o možnosť uplatnenia práv, na ktoré sa vzťahuje čl. 51, lebo získal možnosť domáhať sa pred Ústavným súdom podľa čl. 130 ods. 3: a) prijatia „vykonávacích“ zákonov, na ktoré odkazujú jednotlivé články Ústavy formuláciami známymi pod názvom výhrada zákona, b) aby tieto „vykonávacie“ zákony k základným právam a slobodám rešpektovali limity stanovené čl. 13.“⁴⁷

„Pokiaľ sa doktrína pozitívneho záväzku štátu uplatňovala v rámci medzinárodného práva, konkrétne v case law Európskeho súdu pre ľudské práva, tak za obdobnými rozhodnutiami tohoto súdu stál zdanlivo nedokonálny, ale ako ukázala prax dostatočný sankčný mechanizmus, aby štáty jeho rozhodnutia rešpektovali a v prípade potreby aj prijatím zákona.“⁴⁸

„Doktrína pozitívneho záväzku štátu sa nesporne vzťahuje na ústavnú a zákonodarnú úpravu tých ľudských práv, ktoré zakotvuje Európsky dohovor o ľudských právach a na neho nadväzujúce protokoly. Ide predovšetkým o ľudské práva prvej a druhej generácie. Článok 51 Ústavy SR sa vzťahuje hlavne na práva tretej generácie.“⁴⁹

E. Bárány v citovanej úvahe akceptoval možnosť, že Ústava Slovenskej republiky zaručuje niektoré práva a slobody prostredníctvom pozitívneho záväzku, ale odmietol možnosť, že ústavným základom pozitívneho záväzku je čl. 51. Takýto výklad je azda najmenej akceptovateľný zo všetkých predstaviteľných výkladov ústavy ako základu pozitívneho záväzku. Ak prijmeme názor, že pozitívnym záväzkom sa nezaručujú iba niektoré základné práva a slobody, ktoré sa takto chránia prostredníctvom medzinárodného štandardu, ale že pozitívnym záväzkom sa zaručujú aj práva a slobody ustanovené Ústavou Slovenskej republiky, potom nevyhnutne treba nastoliť otázku, ktoré ustanovenie ústavy obsahuje pozitívny záväzok. Ako jediný základ možno identifikovať čl. 51. Odmietnutie tejto možnosti znamená aj odmietnutie pozitívneho záväzku ako prostriedku ochrany občana pred normotvornou nečinnosťou orgánov štátu pri vytváraní zákonných podmienok pre uplatnenie ústavných práv a slobôd.⁵⁰

⁴⁶ Tamže, s. 44–45.

⁴⁷ Tamže, s. 45.

⁴⁸ Tamže, s. 46–47.

⁴⁹ Tamže, s. 47.

⁵⁰ DRGONEC, J.: Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky. 1. diel. Bratislava, MANZ 1997, s. 69.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

POZNÁMKA K NÁVRHU ZÁKONA O JEDNACÍM ŘÁDU SENÁTU

(SENÁTNÍ TISK Č. 1998/6)

JAN FILIP

Patří již k tradičním připomínkám k naší Ústavě, že v ní nejsou realizována ustanovení o přímé demokracii (čl. 2 odst. 2), o Nejvyšším správním soudu (čl. 91) a o státní službě (čl. 79 odst. 2). Pravidelně se však kupodivu přehlíží, že dosud stále nebylo naplněno jedno z klíčových ustanovení týkající se našeho Parlamentu, totiž čl. 40 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení je nutno rovněž přijmout zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (dále jen „*stykový zákon*“), a dále zákon o jednacím řádu Senátu.

Jednací řád Senátu musí upravit všechny možné situace uskutečňování pravomocí Senátu (pokud je z přímo podle Ústavy neupravuje jednací řád Poslanecké sněmovny, tj. volba prezidenta a skládání slibu prezidenta), tzn.:

- a) přijímání právních předpisů, tj. ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10, volebních zákonů, jednacích řádů Senátu a stykového zákona, kde je vždy třeba souhlasného usnesení,
- b) totéž v případě jiných kompetencí, ke je třeba souhlasného usnesení, tj. vyhlášení válečného stavu, souhlas s pobytem cizích vojsk, souhlas s vysláním vojsk, rozhodnutí, že prezident nemůže vykonávat ze závažných důvodů svůj úřad,

- c) přijímání zákonných opatření, včetně jejich pozměňování, podpisu, publikace,
- d) postup při ústavní obžalobě prezidenta před Ústavním soudem,
- e) vyslovování souhlasu s kandidáty na soudce Ústavního soudu,
- f) vyslovování souhlasu s trestním stíháním soudců Ústavního soudu,
- g) jednání o návrzích zákonů a mezinárodních smluv, které Sněmovna postoupila Senátu, kde však není třeba jeho souhlasu,
- h) vztahy k prezidentovi, vládě a jiným státním orgánům (např. k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu), kdy se počítá s jejich účastí na jednání Senátu a jeho orgánů,
- i) rozhodování o vnitřních záležitostech a organizaci Senátu,
- j) rozhodování v otázkách mimořádných stavů podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR.

Tyto požadavky návrh jednacích řádů Senátu v podstatě splňuje mimo úpravy procedur podle čl. 66 Ústavy ČR a čl. 7, 8, 10 a 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. To poslední však lze těžko Komisi pro přípravu jednacích řádů Senátu vytýkat, neboť v době podání návrh nebylo stále jisté zda a v jaké podobě bude tento ústavní zákon přijat.

Rozbor jednotlivých ustanovení a řešení obsažených v návrhu jednacích řádů Senátu přesahuje omezený rozsah tohoto příspěvku.¹ Chtěl bych pouze poukázat na jeden, dlouhou dobu přežívající problém našeho reglementového práva. Tímto problémem je nerespektování „*ducha*“ ústavního základu reglementového práva od roku 1920. Základním požadavkem v této oblasti je zajistit jednak autonomii a pružnost parlamentu při úpravě svých pravidel jednání,² jednak respektovat právněstátní princip spočívající ve vázannosti orgánů států zákonem při státoprávním jednání navenek vůči jedincům a ve svých vzájemných vztazích.³

Naše ústavněprávní situace byla v tomto směru od roku 1993 značně problematická. Kromě Ústavy ČR byl základním pramenem reglementového práva až do roku 1995 jednací řád ČNR z roku 1989, byť s řadou novelizací. Rok 1995 přinesl

¹ Chtěl bych v této souvislosti pouze poznamenat, že jako klíčový problém z hlediska obsahu jednacích řádů Senátu se v návrhu jeví otázka postavení tzv. nezávislých senátorů a dále senátorů, které sice kandidovala politická strana, avšak v Senátu jich nemá tolik, aby mohli vytvořit senátorský klub, dále to bude otázka funkcionářské diskontinuity (materiální a personální diskontinuita u permanentně fungujícího Senátu nepřichází do úvahy), vztahu k exekutivě.

² Pokud by tento požadavek byl respektován, neměla by Poslanecká sněmovna problém se změnou desetidenní lhůty pro projednání návrhů zákonů, které jí vrátil v červnu 1998 Senát.

³ Ani prezident republiky, ani vláda či Ústavní soud nemohou činit něčí, co jim Ústava nezakazuje. Tento princip platí pro subjekty soukromého, nikoli však veřejného práva.

změnu, když Poslanecká sněmovna přijala zákon o svém jednacím řádu (zákon č. 90/1995 Sb.), kde v § 126 stanovila, že se jeho ustanovení použije přiměřeně i pro jednání Senátu.⁴ Senát však byl ustaven až v roce 1996 a do té doby svůj vlastní jednací řád nemá.

V tomto směru učinil Senát první krok, když speciálně zřízená komise⁵ předložila návrh senátního návrhu zákona o jednacím řádu Senátu. Tento návrh však po schválení Senátem musí být předložen Poslanecké sněmovně, která v něm může provádět změny a může též zamítnout změny, které by v jí schváleném znění hodlala provést Senát. Z toho plyne, alespoň na první pohled, výrazně nerovnoprávné postavení Senátu. Ten totiž nemá obdobné postavení ve vztahu k jednacímu řádu Poslanecké sněmovny, ačkoli se jím musí na společných schůzích obou komor řídit (čl. 37 odst. 2 Ústavy ČR). Chtěl bych však upozornit na to, že tento rozpor není tak příkrý, jak se na první pohled zdá a při respektování již zmíněného „ducha“ Ústavy v oblasti reglementového práva by mohl být ještě menší.

Základní problém reglementového práva v ČR je totiž nerespektování čl. 40 Ústavy ČR. Pokud si jej přečteme pozorněji, zjistíme, že východiskem pro jednací řád PS (jinak pouze čl. 37 odst. 2 Ústavy) i pro jednací řád Senátu má být zvláštní stykový zákon přijatý souhlasným usnesením komor, který upraví:

- zásady jednání obou komor,
- zásady styku obou komor,
- zásady styku obou komor navenek, tj. především s orgány výkonné moci, ale i Ústavním soudem.

Jinak řečeno, ve stanovení těchto zásadních otázek jsou si obě sněmovny rovnoprávné. Bohužel, ani duch, ani litera Ústavy v tomto směru nejsou dodrženy. Návrh jednacího řádu Senátu vychází téměř zrcadlově z ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny a výrazněji se odlišuje jen tam, kde je to nutné.⁶ Roli takové vzorové a současně východiské normy však měl plnit stykový zákon. Jde

⁴ Na tomto místě není možno shrnout diskusi o ústavnosti tohoto postupu vzhledem k ustanovení čl. 106 odst. 4 Ústavy ČR, které předvíдалo formou statického (ovšem problematcky formulovaného) odkazu, že se má používat jednacího řádu ČNR.

⁵ Komise Senátu pro přípravu návrhu zákona o jednacím řádu Senátu. Na rozdíl od jednacího řádu Poslanecké sněmovny čl. 15 odst. 1 Prozatímních pravidel jednání Senátu o návrzích zákonů (usnesení Senátu č. 3/1997 ve znění usnesení č. 26/1997, č. 37/1997, č. 67/1997 a č. 132/1997) výslovně počítá s tím, že návrh zákona, který podá Senát Poslanecké sněmovně, může předložit i senátní komise.

⁶ Senát nemá řadu kompetencí Poslanecké sněmovny, na druhé straně zase odlišnosti plynou ze zvláštních kompetencí Senátu (např. podávání obžaloby prezidenta pro velezradu k Ústavnímu soudu). Je však třeba ocenit, že návrh nepřebírá všechny nepřesnosti jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Např. v § 14 odst. 2 již nehovoří o „ústavním soudu“ (§ 13 odst. 2 JŘPS), nýbrž „o

o letitou tradici, neboť takovýto stykový zákon mělo již Rakousko-Uhersko, odkud jsme tento institut převzali. Jednalo se tehdy o praxi, kdy základní pravidla stanovil zákon a podrobnější pravidla si stanovily autonomně obě sněmovny svým usnesením.⁷ Tím byla chráněna jejich reglementová autonomie⁸ a současně byly zákonem upraveny vztahy sněmoven navenek.

Na tuto praxi hodlala v ustanovení § 37 odst. 1 navázat Ústavní listina z roku 1920, když stanovila, že základní zásady jednání a styky obou sněmoven mezi sebou, jakož i s vládou navenek vůbec, se upravují v rámci ústavních předpisů zvláštním zákonem. Svoje vnitřní poměry měly sněmovny upravit každá svým jednacím řádem vydaným ve vlastní působnosti. Takový zákon však přijat nebyl. Jednací řády sněmoven tak byly nakonec vydány ve formě zákona, který ovšem mohl být v určitých částech měněn autonomním usnesením sněmovny.⁹ Ústavní listina tak zcela naplněna nebyla.

Na tato ustanovení z let 1867, 1873 a 1920 zřetelně navázali tvůrci Ústavy ČR v jejím čl. 40.¹⁰ Stejně jako v roce 1920 však ústavní záměr dosud realizován není. Pokud by tomu tak bylo, musel by zde být především přijat stykový zákon, k jehož přijetí je třeba souhlasu obou sněmoven. Protože má stanovit zásady jejich jednání a vzájemných styků, nepřicházela by do úvahy převaha Poslanecké sněmovny v oblasti reglementového práva. Tento raciólní záměr však nevyšel, neboť se nepodařilo zřídit Prozatímní Senát, jak to předpokládal čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR, a Poslanecká sněmovna zatím přijala svůj jednací řád samostatně v plném rozsahu.

Tuto situaci se už jen stěží podaří vrátit zpět. Znamenalo by to přijmout

soudci Ústavního soudu“. Na druhé straně např. přebírá problematckou formulaci § 5 odst. 2 JŘPS o tom, že průkaz „ověřuje“ členství v Senátu, ač by mělo správně být, že je „osvědčuje“.

⁷ Konkrétně šlo o zákon č. 94/1873 ř.z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské. Na něj navázala usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 2. března 1875 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a obdobné usnesení Panské sněmovny z 25. ledna 1875. Text prvních dvou řádů je otištěn in: Bernatzik, E.: Die sterreichischen Verfassungsgesetze. 2. vyd., Wien 1911, s. 809–839.

⁸ Ještě v roce 1861 byl jednací řád oktrojován vládou, sněmovny Říšské rady jej však nepřijaly, v praxi se jím ale fakticky řídily.

⁹ Jednalo se o zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny a zákon č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu Senátu. Oba tyto zákony byly následně několikrát změněny jak zákonem, tak autonomními usneseními sněmoven.

¹⁰ Jednací řády z roku 1947, 1949, 1954, 1960 a 1964 byly určeny pro jednokomorový parlament. Jednací řád Federálního shromáždění z roku 1969 vycházel z toho, že zde bude pouze jeden zákon upravující vzájemné styky obou sněmoven a styky s vládou ČSSR a navenek, kdežto své vnitřní poměry a podrobnější pravidla svého jednání si upraví sněmovny autonomně. Fakticky však tato možnost využita nebyla, neboť Federální shromáždění pravidelně jednalo pouze cestou společných schůzí sněmoven lidu a Sněmovny národů. Obdobně Federální shromáždění podle jednacího řádu č. 56/1991 Sb.

novou kompietní úpravu reglementového práva, což je za současného stavu těžko proveditelné. Znamenalo by to zřejmě přijmout nejdříve stykový zákon, jehož obsah by plně odpovídal tomu, co žádá čl. 40 Ústavy ČR. V takovém případě by jim musela být zrušena některá ustanovení nyní platného jednacího řádu Poslanecké sněmovny, což by si zároveň vyžádalo odklad účinnosti stykového zákona do doby, než bude přijat nový jednací řád Poslanecké sněmovny.

Dalším nedostatkem stávajícího stavu je to, že zákonodárná iniciativa v oblasti reglementového práva nerespektuje autonomii sněmoven. Jednací řád Senátu může navrhnout kdokoli, stejně jako jednací řád Poslanecké sněmovny.¹¹ Z toho též plyne, že vláda se vyjadřuje k celé reglementové materii, nejen k věcem, které by podle minulé úpravy z let 1867, 1873 a 1920 upravoval zákon. Stejně tak může být takový jednací řád vetován prezidentem a podroben kontrole Ústavního soudu.¹² Komory však mají ve věci rozhodující slovo potud, že jsou rozhodujícími činiteli schválení reglementového práva. Nemůže jim být oktrojováno.

Na druhé straně je výhodou zákonné formy, že nevzniká problém s přebíráním autonomního jednacího řádu následující sněmovnou. To byl jeden z důvodů, proč v předmnichovské republice od rakouské praxe ustoupili.¹³ Nic by ovšem nebránilo tomu, aby si nově zvolená Poslanecká sněmovna na své ustavující schůzi osvojila jednací řád sněmovny předcházející. U Senátu by se pak nejednalo o žádný problém, neboť tam k takové diskontinuitě vůbec nedochází.

Senát tak pro návrh svého jednacího řádu považuje za východiskový zákon jednací řád Poslanecké sněmovny, ačkoli to výslovně z Ústavy neplyne (vztah čl. 37 odst. 2 a čl. 40 není tak určitý). Stykový zákon ve smyslu čl. 40 by měl ve skutečnosti obsahovat i obecná pravidla, která se uplatní při jednání obou komor. Ve skutečnosti je to ale tak, že návrh jednacího řádu Senátu opisuje to, co stanoví jednací řád Poslanecké sněmovny, ačkoli ten měl vycházet (být konkretizován) ze zákona o zásadách jednání obou komor, který se navíc schvaluje souhlasným usnesením obou komor.¹⁴ Jak bude nakonec tento problém vyřešen, není ještě

¹¹ Pochopitelně to platí jen právně, prakticky stěží, neboť o obsahu svých jednacích řádů s konečnou platností rozhodují pouze obě sněmovny (mimo veto prezidenta a přezkum ústavnosti Ústavním soudem).

¹² Ve státech, kde je jednací řád pouhým usnesením sněmovny nebo parlamentu, musí být orgán ústavní kontroly k přezkoumání autonomního jednacího řádu výslovně ústavou zmocněn (viz např. čl. 61 odst. 1 Ústavy Francie).

¹³ Srov. zprávu výboru pro jednací řád Národního shromáždění z roku 1920, tisk č. 2750, s. 2-3. V letech 1946 až 1969 byl však takový zákon o jednacím řádu přijat zvláště pro každé volební období.

¹⁴ Upozornění na tento problém v učebnicové literatuře (Filip, J.: Ústavní právo. II. díl, Brno 1994 a dále Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno 1997, s. 185-186) zůstalo bez odezvy. O úrovni přípravy v této části Ústavy svědčí důvodová zpráva k těmto ustanovením.

jisté. Většina výborů Senátu totiž jednání tisku č. 1998/6 přerušila s tím, že v něm bude pokračovat až se vyřeší otázka postavení nezávislých senátorů a senátorských klubů. Možná by to byla příležitost dohnat to, co se v letech 1993 až 1996 zameškalo a připravit návrh a přijmout stykový zákon.¹⁵

¹⁵ Na jeho návrhu pracuje speciální komise Poslanecké sněmovny.

NAD PROBLEMATIKOU SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V OBLASTI STAVEBNICTVÍ

PAVEL BLAŽEK

Není tomu tak dávno, co byla laická i odborná veřejnost seznámena s některými připomínkami orgánů Evropské unie ke „stavu“ našeho státu. Pro ty, kteří se z titulu profese často setkávají s orgány veřejné moci České republiky, bylo ztěžně překvapením, že hlavní výtky směřovaly do oblasti výkonu soudnictví a veřejné správy, zejména s ohledem na základní práva fyzických a právnických osob garantovaná jak právními dokumenty EU, tak českým právním řádem. Cílem tohoto článku je nalezení některých problémů v současné právní úpravě a reálné činnosti úřadů a prostřednictvím tzv. správního a ústavního soudnictví i soudů.

Základním předpisem upravujícím „styk“ občanů a právnických osob s úřady je tzv. správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.). Již datum schválení tohoto zákona odhaluje jeho první úskalí – zákon byl šit na míru politickému systému tzv. reálného socialismu, jenž vycházel ze zcela jiných hodnot než doba dnešní (zajímavé je, že na rozdíl od procesních předpisů soudních, jež byly nejen od roku 1989 nescetněkrát novelizovány, nedoznal správní řád jediné novelizace). Důsledky jsou různé – od zanedbatelných formálních (používání zastaralých termínů – národní výbory, Slovenská národní rada, prokurátor, socialistická organizace) až po potíže velmi významné. Zákon totiž např. obsahuje mnohá mrtvá ustanovení, které již nelze ryze z právních důvodů aplikovat (protest prokurátora), či instituty, které pro nepraktičnost nebývají využívány (vymáhání peněžitých pohledávek tzv. správní exekucí).

Největší komplikací však je skutečnost, že ve správním řízení existuje příliš velká možnost úředníků „legálně“ postupovat v rozporu nejen se smyslem existence veřejné správy a úřadů, nýbrž i se zdravým rozumem a morálkou. Správní řád v návaznosti na některé předpisy upravující tzv. zvláštní správní řízení (stavební zákon atd.) totiž „myslí“ často více na zájem tzv. veřejný než tzv. soukromý, když netřeba dodávat, že cílem dnes již není držet soukromé zájmy „na uzdě“, nýbrž

naopak hledat a nacházet řešení, jak soukromé zájmy v minimální možné míře podřízovat prospěchu většiny (státu). Státní úředník dnes již nevykonává svoji funkci proto, aby soukromé aktivity v první řadě kontroloval, omezoval či dovoľoval, nýbrž proto, aby pomáhal soukromým osobám najít při prosazování jejich zájmů shodu s vybranými a konkretizovanými zájmy společnosti, celku. Fakt, že výkon úřednické funkce je veřejnou službou, není jen frází. Chápu, že i úředníci jsou lidé a že mají (ne všichni samozřejmě) přirozenou snahu svou práci zjednodušovat, „vyřizovat“. O to, aby se to nemohlo dít na úkor fyzických a právnických osob se musí postarat zákonodárce, a to přesným vymezením práv a povinností úřadů a úředníků a práv a povinností tzv. účastníků řízení. Netvrdím, že všichni úředníci beze zbytku využívají tohoto prostoru pro libovůli, avšak zákony musejí být tvořeny tak, aby se takovýto prostor vůbec „nevyskytoval“ nebo alespoň minimalizoval. Že tomu tak dnes není, dosvědčuje platnost některých ustanovení, když jako příklad za všechny jmenujme institut přerušení či zastavení správního řízení a „možnosti“ jejich kontroly.

Rozhodnutí správního orgánu o zastavení (či přerušení) řízení dle § 29 zákona č. 71/67 Sb. (správní řád) je nepochybně rozhodnutím procesní povahy a jako takové je tudíž dle písm. e) odst. 2 § 248 o.s.ř. soudně nepřezkoumatelné. Přestože ze striktně právního hlediska nejde o rozhodnutí ve věci, může při stanovení nesplnitelných a přímo nezákonných požadavků na doplnění podání („odstranění nedostatků“), mít prakticky tentýž dopad, jako rozhodnutí „konečné“, což posiluje i jeho nepřezkoumatelnost nadřízeným správním orgánem v rámci odvolacího řízení (odst. 3 § 29 správního řádu). Lze tedy říci, že výjma nenárokového a zejména stran procesních lhůt nijak neupraveného podnětu k tzv. přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení, nemá účastník řízení žádnou právní možnost, jak se proti rozhodnutí o přerušení řízení bránit (pomineme-li možnost podání stížnosti dle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. L., jejíž postavení v dnešním právním řádu je sporné a i tak nedává stěžovatelé příliš mnoho „nadějí“). Chybí-li orgánu veřejné správy vůle rozhodnout věc meritorně, přeruší řízení (byť nezákonně) a tím celý proces fakticky umrtví, neboť účastník správního řízení je pak, aniž se dočkal rozhodnutí tzv. ve věci, zcela bez právních prostředků k prosazení svých práv a nároků, výjma formy zcela mimořádné, jakou je např. ústavní stížnost.

Totéž lze říci o rozhodnutí o zastavení řízení, byť je toto rozhodnutí přezkoumatelné alespoň nadřízeným správním orgánem, jenž však k řešení sporných otázek velmi často přistupuje se stejnou „logikou“ jako orgán rozhodující v I. stupni a účastník řízení nemá žádnou možnost, jak svá práva a chráněné zájmy dále prosazovat, zvláště tehdy, dozví-li se důvody „obstrukční“ až v konečném, řádným opravným prostředkem nezměnitelném, rozhodnutí.

Z hlediska sociálně ekonomického upozorňuji, že právě neexistence buďto jakékoli či systém pouze instanční kontroly procesních rozhodnutí ve správním řízení otevírá široké a téměř nenarušitelné pole pro úřednickou libovůli, jejímž důsledkem může být i omezení např. hospodářské soutěže – živnostenský úřad vydá jednomu podnikateli koncesní listinu pro provozování určité činnosti a všem ostatním v okrese přeruší či opakovaně zastaví licenční řízení, čímž „zlikviduje konkurenci“, stavební úřad povolí stavbu obchodního domu v oblasti své územní působnosti jediné osobě, ve všech ostatních návrzích přeruší či opakovaně zastaví řízení atd.

Vyloučení přezkumu procesních rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem je navíc podle mne porušením ustanovení věty druhé odst. 2 čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť takováto rozhodnutí správních orgánů se mohou týkat základních práv a svobod podle Listiny. Mám proto za to, že pravomoc soudu zde musí být dána a je v rozporu s výše citovaným ustanovením Listiny, jestliže tomu tak není.

Z praxe znám případy, kdy se nejmenovaný účastník správního řízení obrátil se žádostí o přezkum rozhodnutí správního orgánu o přerušení a poté i o zastavení správního řízení formou ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu ČR, avšak výsledek nebyl nijak povzbudivý (argumentace stěžovatele odpovídala smyslu předchozích odstavců). Ústavní soud ČR totiž ústavní stížnost odmítl, aniž věc meritorně posuzoval, neboť dle jeho názoru k zásahu do práv chráněných Ústavou může dojít až rozhodnutím ve věci samé. Rozhodnutí Ústavního soudu považuji za závažné, a proto připojuji část jeho odůvodnění, které obsahuje i popis podstaty konkrétního řízení, jež v dané věci proběhlo. Předpokládám, že byrokratismus stavebních úřadů mnoho čtenářů tohoto článku zná a že tak tím spíše pochopí, jaký pocit marnosti a bezmoci měl tento nejprve účastník správního řízení a poté „ústavní“ stěžovatel z celého případu.

„... rozhodnutím přerušil Městský úřad ve Z. – odbor výstavby, vodního hospodářství a energetiky (dále jen stavební úřad) územní řízení ve věci návrhu stěžovatele na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby – prodejního centra s prodejem pohonných hmot, a to na pozemcích, které stěžovatel dle svého tvrzení vlastní. Současně stavební úřad stěžovatele vyzval, aby svůj návrh doplnil a určil též rozsah tohoto doplnění.

Stěžovatel je toho názoru, že vydané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, neboť požadavky stavebního úřadu jsou mlhavé a stavební úřad jimi překračuje pravomoci dané mu příslušnými zákony. V postupu stavebního úřadu spatřuje stěžovatel porušení vlastnického práva a práva podnikat a provozovat tzv. jinou hospodářskou činnost, tedy práv zaručených každému Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Stěžovatel dále uvádí, že napadené rozhodnutí, které je nepochybně rozhodnutím procesní povahy, je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, a to podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. Přitom však je zřejmé, že vyžadování nesplnitelných a někdy i nezákonných požadavků na doplnění podání („odstranění nedostatků“) může mít prakticky stejný dopad, jako rozhodnutí konečné, neboť účastník řízení nemá žádnou právní možnost, jak se proti rozhodnutí o přerušení řízení bránit. Z tohoto důvodu je podle názoru stěžovatele vyloučení přezkumu procesních rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem v rozporu s ustanovením věty druhé odst. 2 čl. 36 Listiny.

Podle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může právnická osoba podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo nebo svoboda. Po posouzení výše uvedených skutečností dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným rozhodnutím k takovému zásahu nedošlo. Realizace práva vlastnického podléhá pochopitelně veřejnoprávním omezením, která jsou ostatně předpokládána i čl. 11 odst. 3 Listiny. Stejně tak Listina v čl. 26 odst. 2 předpokládá, že právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, může zákon omezit tím, že stanoví podmínky pro výkon určitých činností. Lze připustit, že postup stavebního úřadu se může jevit jako rozporný s principem účelnosti a hospodárnosti správního řízení, nelze však souhlasit s tím, že napadené rozhodnutí ve svých důsledcích porušuje namítaná ústavně zaručená základní práva či svobody. Tímto rozhodnutím se sice do jisté míry mění stěžovatelova procesní pozice, nejsou však ještě dotčena jeho hmotněprávní oprávnění či povinnosti, natož pak práva Ústavou zaručená. K takovému zásahu může dojít až rozhodnutím ve věci samé, proti kterému je právo na soudní ochranu zaručeno. Za daného stavu věcí nelze proto považovat ústavní stížnost za opodstatněnou a adekvátní prostředek ochrany stěžovatelových práv.¹

Co ovšem považuje Ústavní soud za takovýto adekvátní prostředek ochrany stěžovatelových práv, když proti rozhodnutí o přerušení řízení prakticky žádný neexistuje (viz výše), již však rozhodnutí Ústavního soudu neříká.

Praxe různých návrhových řízení v režimu stavebního zákona jsou vůbec nejvhodnějším příkladem pro dokumentaci střetu „byrokratismu“ se smyslem existence veřejné správy a veřejnoprávních zásahů do života soukromých osob a jejich práv.

Je logické a neoddiskutovatelné, že je veřejným zájmem, aby veškeré stavební činnosti prováděné různými subjekty na území České republiky splňovaly estetická a „bezpečnostní“ kritéria. Dohled nad těmito aspekty a případnými dalšími ja-

¹ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 27.8. 1996, sp.zn. IVUS 203/96

kékoliv výstavby vykonává stát prostřednictvím stavebních úřadů. Cílem činnosti stavebních úřadů však nemůže být vyvolání stavu, kdy vlastník určitých pozemků na nich nemůže legálně nic postavit. Chtělo by se možná říci, že i navrhovatel jakýchkoliv řízení dle stavebního zákona musí vyvinout úsilí k tomu, aby jeho návrhy byly úplné, kvalitní atd. Jenže až příliš časté jsou případy, kdy navrhovatelé např. územního řízení předloží desítky listin, vyjádření dotčených orgánů státní správy (jež často sídlí na území celé republiky, takže pořizování těchto stanovisek není ani snadné ani levné), avšak stavební úřad reaguje asi tímto volně tlumočeným způsobem – „dokladů je tzv. málo, nemůžeme nic posoudit, shánějte dále (a co máte shánět, máte vědět sami)“ apod. To vše se děje při platnosti zásady součinnosti (§ 3 odst. 2 správního řádu), z jejíž dikce plyne jasně, že „správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí a uplatnit své návrhy. ... Účastníkům řízení musejí správní orgány poskytovat pomoc a poučení ... “. Dovoluji si konstatovat, že tímto poučením se nemá na mysli pouze ta skutečnost, že správní orgán poučí účastníky o odvolání, což je součástí každého správního rozhodnutí, nýbrž jde o poskytnutí pomoci a poučení v tom smyslu, aby řízení mohlo skončit meritorním rozhodnutím, nikoliv rozhodnutími procesními.

Kromě zmíněné zásady součinnosti je třeba zmínit i zásadu objektivní pravdy, když správní orgán, aby vyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, musí si samostatně o různých skutečnostech opatřit vlastní doklady, musí použít nejhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci, je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné doklady pro rozhodnutí, přičemž provádění důkazů přísluší správnímu orgánu – to vše v obecné úpravě správního řádu. Povinnosti stavebního úřadu, tedy nikoliv povinnosti navrhovatele, k opatření si různých dokladů obsahuje však i stavební zákon, např. v § 37 a následujících, z nichž vyplývá i to, že je to právě stavební úřad, který má zajistit stanoviska dotčených orgánů státní správy atd.

Uvedené zásady správního řízení jsou však mnohdy úředníky opomíjeny, neboť jsou považovány za cosi obecného, nepraktického, nepovinného, nevyhnutelného. Navrhovatel (účastník řízení) se tak stává předmětem něčeho, co se nebojím nazvat šikanou. A přitom chce často „tak málo“ – využít svého vlastního pozemku k výstavbě.

Stranou nesmí zůstat ani fakt obrovské nákladnosti, kterou zvláště podnikatelé pociťují v mnoha, tedy nejen „stavebních“ řízeních, když nemám samozřejmě na mysli hrazení správních poplatků, jež nelze považovat za vysoké, nýbrž náklady cestovní, za zpracování mnoha odborných dokumentací, ale i za právní zastoupení.

Kdyby se mnohá řízení zjednodušila a úředníci by všude chápali smysl své činnosti, mohly by se takové náklady minimalizovat. Nutno zdůraznit, že z takto vynakládaných peněžních prostředků „nemá nic“ ani navrhovatel řízení, ani stát, neboť podnikatelé tyto náklady uplatní v účetnictví a zaplatí tak méně na daních, jelikož se jim snižuje daňový základ. Tragédií zůstává, že přes výše konstatované stojí „proti“ bezmocným navrhovatelům správních řízení úředníci placení z veřejných prostředků (a tedy i z daňových odvodů účastníků řízení, o nichž rozhodují), kteří však pro argumentaci zbytečné nákladovosti řízení nemají špetku pochopení a mnohdy to i s dávkou „sociální závisti“ („však má dost peněz“) účastníkům řízení (zvláště podnikatelům) „přejí“.

K nákladům spojeným se správním řízením v užším slova smyslu je dále nutno uvést náklady spojené se zajištěním všech plánovaných akcí. Mám tím na mysli např. velmi nesnadné a hlavně nákladné kroky směřující k vyřízení úvěrů finančně zajišťujících každou takovou akci. Bohužel nikdo z úředníků si není ochoten uvědomit, že úvěr je nutno sjednávat dopředu a když se již v dnešní nelehké době najde peněžní ústav, který by aktivitu „zafinancoval“, čeká se následně třebaš i několik roků na veřejnoprávní souhlas, což má negativní vliv nejen na „nervovou soustavu“ účastníků řízení a peněžních ústavů, nýbrž i na jejich „kapsy“. (Nemohu si v této souvislosti odpustit poznámku, že všem pracovníkům orgánů veřejné moci, tedy i soudcům, by neškodilo strávit nějaký čas v pozici těch, o nichž jsou zvyklí rozhodovat. Nepochybně by se to na kvalitě jejich rozhodování a vůbec stylu práce projevilo).

Závěrem musím konstatovat, že kritika příslušných orgánů Evropské unie vůči České republice co se veřejné správy a její kontroly týče, je více než na místě. Když nic jiného, tak právě tlak zvenčí by nás měl vést k tomu, aby existovala politická vůle s nedostatky v oblasti veřejné správy cosi pozitivního učinit. Ale nejde jen o jakousi legálnost. Jde i o to, že veřejná správa nemůže (a to samozřejmě uznávám, že nad mnoha aspekty v činnostech jednotlivců se vznáší i veřejný zájem) dusit podnikavé úsilí těch fyzických a právnických osob, které chtějí cosi nebo sami sebe tvůrčím a podnikavým způsobem rozvíjet. Nechci končit frázi z období národního či tzv. reálného socialismu, ale je nabiledni, že takovéto osoby přinášejí prospěch nejen sobě, nýbrž i státu, společnosti, obci, v níž podnikají, i mnoha dalším jednotlivcům, s nimiž spolupracují, vykonávají pro ně služby a zaměstnávají je. Považoval bych za velmi nešťastné, kdyby v tomto článku uvedené, ale i jiné a dle mého názoru ne tak složité, problémy za nás musely řešit soudy případně jiné orgány Evropské unie.

DVA POHLEDY NA ČESKÉ VĚZEŇSTVÍ

VĚRA KALVODOVÁ, PAVEL HUNGR

TEZE:

Hovoříme-li o reformě českého trestního práva, nemůžeme pominout oblast vězeňství. Každý vězeňský systém, jeho utváření, styl a kvalita vychází z určitých domácích pravidel, podmínek a zkušeností jednotlivých států a je odrazem vývoje, kulturní a ekonomické úrovně celé společnosti. Způsob zacházení s pachateli trestných činů vyjadřuje mj. vztah státu k jedinci a postoj k lidským právům a svobodám. Potřeba poskytnout široké veřejnosti pravdivé informace o současném stavu i perspektivách vězeňství, idea vězeňství otevřeného a humánního, vězeňství jako kvalifikované sociální služby poskytované jedincům, kteří se svým chováním dostali do rozporu se zákonem – takto lze shrnout východiska reformy českého vězeňství na počátku 90. let.¹

ANTITEZE:

Uvedená východiska byla bezprostřední reakcí na ekonomické a politické sociální změny. Její charakter byl blíže ideologii, než teoretické koncepci. Nové ideje navazovaly na starou skutečnost, tj. strukturu kriminality do r.1989. Z tohoto hlediska se reformní snahy jeví spíše jako spontánní, populistické, než promyšlené. Kriminální statistiky dosvědčují, že by bylo racionálnější vyčkat, až se projeví výsledky vývoje v nových sociálních poměrech. Základní faktory kriminality totiž v průběhu devadesátých let vykazují značnou variabilitu. Pro ilustraci lze např. uvést zásadní pokles podílu recidivistů na trestné činnosti (v roce 1989 – 40%, v r. 1996 – 28%).² Skupina delikventů „oceňovaná“ trestem odnětí svobody nej-

¹ Blíže k tomu Bulletin studijní a výzkumné skupiny ředitelství SNV ČR, 1991, č. 2

² Statistické údaje v této stati čerpány ze Statistiky Policie České republiky, Praha, 1997

častěji, již zdaleka není tak výrazná jako do r. 1990. Jeden z tradičních elementů úvah o způsobu výkonu trestu ve vězení je tak jednoznačně oslaben.

TEZE:

Koncepce rozvoje českého vězeňství převzala filosofii nejvýznamnějšího dokumentu mezinárodní penologie, tj. Evropských vězeňských pravidel. Ta vychází z evropské trestní filosofie a politiky poválečných let a zdůrazňuje tři základní témata:

1. Uvěznění, které je zbavením osobní svobody, je trestem samo o sobě, podmínky výkonu trestu by tedy neměly zhoršovat tento stav, s výjimkou případů, kdy je to nezbytné pro zachování disciplíny.
2. Režim ve věznicích má být zaměřen na reedukaci a resocializaci delikventa.
3. Správa věznic musí respektovat základní práva individua a po celou dobu výkonu trestu ctít lidskou důstojnost.³

ANTITEZE:

Evropská vězeňská pravidla vycházejí z ustálených sociálně stratifikačních podmínek, respektive sociálně patologických projevů v západoevropských státech. To znamená mj.:

1. Převládajícím průvodním znakem delikventů (zvláště u majetkových činů) je příslušnost k určitým, méně majetným vrstvám společnosti, s nízkou úrovní vzdělanosti.
2. Kriminálnost není posuzována jako individuální problém, tj. problém subjektů, které se dobrovolně rozhodly pro porušení zákona, nýbrž jako problém marginálních respektive asociálních skupin.

Naopak česká společnost je charakteristická nestandardním sociálním rozvrstvením v důsledku přežívajících reziduí rovnostářství minulého politického režimu. Tato skutečnost je příčinou zcela specifické skladby a počtu stíhaných pro kriminální delikty:

³ Neale, K.: The European Prison Rules: context, philosophy and issues, Prison Information Bulletin, 1992, č. 1, s. 4

1. Oproti r. 1989 bylo v roce 1996 spácháno třikrát více trestných činů, počet stíhaných vzrostl ze 71 tisíc na 118 500.
2. Podíl prvopachatelů vzrostl na 72%, z toho děti a mladiství 13%, dospělí mezi 30–40 lety 19,5% a cizinci – včetně Slováků – pouhých 6% (v západní Evropě cca 20%).

Z uvedeného vyplývá, že západoevropská pravidla nelze mechanicky vztahovat na realitu České republiky. Převážná většina nepáchá delikty z nedostatku, ale z lákavé vidiny na rychlé zbohatnutí, na výrazné nadlepšení průměrných majetkových poměrů. Nejde o pachatele z nuzných vrstev ani asociály, naopak. Jde o pachatele sociálně adaptované, často vzdělané a s nadprůměrným intelektem, což platí zejména pro věkovou skupinu 24–34 let. Důraz kladený na reedukaci a resocializaci jako účelu trestu odnětí svobody se z tohoto pohledu jeví jako velmi problematický.

Kromě toho problémy s uváděným oficiálním „evropským“ pojetím vězeňství existují, byť z jiných příčin, i ve státech Evropské unie. Dosvědčují to nejen teoretické diskuse kritických kriminologů, ale v praxi i zaměření reforem výkonu trestu např. v Itálii nebo ve Spolkové republice Německo.

TEZE:

Koncepce vězeňské reformy v České republice stanovila dva základní směry reformy, a to jednak změny strukturální (v oblasti personální a materiální), jednak změny funkční, jejichž výsledným efektem by mělo být humanizované vězeňství. Základní předpoklad realizace uvedených změn byl spatřován v upevnění řádu ve věznicích a vytvoření zákonného rámce pro realizaci koncepce. Změny funkční směřují k nastolení účinného systému zacházení s vězni s převažující regulativní funkcí, předpokládají vytvoření klasifikace odsouzených a zejména také navrzení systému programů zacházení s odsouzenými, jejich experimentální ověření a zavedení a vyžadují materiální zajištění a personální zázemí. Jak bylo konstatováno, „reforma musí skončit neúspěchem, nebude-li vězeňství disponovat motivovaným, schopným a profesionálně připraveným personálem, ochotným naplňovat humanizační cíle.“⁴

⁴ C.d. v pozn. 1, s. 46

ANTITEZE:

Pro srovnání citace hodnocení z dvacetileté (1970–1990) reformy v Kostarice: „Resocializace nemůže být dosaženo vyčleněním a rehabilitace uvězněním lidí, lhostejno jak humánně se s nimi zachází.“⁵

Obdobně i v Evropě je sporný efekt prizonizace odvozován ze dvou vzájemně působících aspektů:

1. Výchova kriminálního subjektu je podporována tím, že hierarchie a neformální organizace vězeňské komunity je ovládána úzkým okruhem kriminálů s výraznou antisociální orientací, kteří se stávají vzorem a autoritou (uznávanou i vězeňským personálem) pro ostatní.
2. Výchova „řádného“ vězně k vnitřní vězeňské disciplíně a pořádku, která je hlavním cílem činnosti vězeňského personálu, zatímco obecné výchovné působení je do značné míry formalizované. Z tohoto hlediska lze jen přivítat uplatnění významného principu individualizace v rámci příprav nového zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Teprve jeho vydání bude zásadním materializovaným výsledkem snahy o reformu vězeňství, adekvátní novým sociálně politickým a ekonomickým poměrům v České republice.⁶

TEZE:

Od počátku realizace nové koncepce uplynulo zhruba 6 let. Zkostnatělý vězeňský systém, který tady byl na počátku devadesátých let, se bezesporu a v mnoha směrech pohnul. Vězení se „otevřela“ veřejnosti ve smyslu poskytování informací a byl vytvořen prostor pro spolupráci s různými subjekty, byť je nutno konstatovat, že ze strany těchto subjektů, s výjimkou církví a náboženských společností, není příliš využíván. Přijetí některých zákonů resp. novelizace stávajícího zákona o výkonu trestu odnětí svobody⁷ v mnohém vytvořilo rámec pro realizaci reformních snah, nicméně nový zákon o výkonu trestu odnětí svobody existuje bohužel již několik let pouze v podobě návrhů. Jasné vymezení rozsahu práv a povinností od-

⁵ Arroyo, J.M.: Systém výkonu trestu v Kostarice, zkušenosti a perspektivy, in Kratochvíl, V.: Trestněprávní reforma v České republice, Brno, 1994, s. 51–52

⁶ Blíže viz Baratta, A.: Sociologie trestního práva, Brno, 1995, s. 141 an.

⁷ Zákon č. 56/1965 Sb. ve znění pozdějších předpisů, za stěžejní lze označit novelu č. 294/93 Sb.

souzených a dostatečný prostor pro jejich cílené ovlivňování zaměřené na návrat do svobodného života, stejně jako vytvoření programu výchovy a výcviku vězeňského personálu, který je postupně realizován a přijetí profilace věznic, lze považovat za pozitivum. Na druhé straně je ovšem tato orientace ztěžována nedostatečným materiálním zabezpečením realizace zamýšlených přeměn, včetně důsledků jako je např. přeplněnost věznic, která znemožňuje vnitřní diferenciaci a dalších problémů. Odmítavý postoj veřejnosti, zejména její laické části, k reformě vězeňství, založené na myšlence humanizace a resocializace (hovoří se o rozmazlování vězňů a ulehčování jejich pobytu ve vězení, což vede ke snížení faktoru represe, vyžaduje značné finanční prostředky daňových poplatníků a nemá žádný praktický efekt⁸) je dáno zřejmě tím, že požadavkem většiny laické veřejnosti na účinnost resocializačních programů je úplná převýchova pachatele, a tedy i úplná eliminace recidivy. Takový požadavek je ovšem nereálný. Je proto třeba opustit tuto ideu a akceptovat nový obsah pojmů náprava, převýchova, resocializace. Zacházení s odsouzenými by mělo být zaměřeno trojím směrem:

- na minimalizaci negativních účinků vězení
- na podporu a posílení vazeb s rodinou a širším sociálním společenstvím
- na poskytnutí příležitosti získat či zdokonalit dovednosti, které by zvyšovaly možnosti reintegrace po propuštění, či, jak je uvedeno v Evropských vězeňských pravidlech, „které odsouzeným pomohou k návratu do společnosti s co největší nadějí vést soběstačný život poslušný zákonům.“⁹

ANTITEZE:

Postoje veřejnosti jsou dány osobními zkušenostmi či představami získanými v rámci kontaktu s mediálními prostředky. Základním argumentem státu by měl být nejen fungující systém vězeňský, ale i postpenitenciární. Zdá se však, že na obojí nemá stát ani finanční prostředky, ani schopnosti. Pomocným prostředkem jsou v západoevropských státech (ale i např. v USA) občanské instituce (nadace, sdružení, církevní řády aj.), které vyplňují mezery, s nimiž si stát neumí poradit. Tento subsystém (mnohdy ovšem daleko efektivnější při zařazování vězňů do každodenního života než systém sociálních pracovníků státu) soukromých rehabili-

⁸ Mezník, J. a kol.: Základy penologie, Brno, 1995, s. 45

⁹ Evropská vězeňská pravidla, in Chutná, M., Jílek, D.: Lidská práva v mezinárodních dokumentech, Brno, 1994, s. 319

tačních center, ekonomicky zcela soběstačných a na státních dotacích nezávislých, v České republice zcela chybí.

TEZE ZÁVĚREČNÁ:

Trest odnětí svobody je nezbytnou součástí systému trestně právních sankcí. Pro určité kategorie pachatelů nebude přicházet v úvahu jiná sankce, než jejich izolace formou odnětí svobody. Tato izolace však rozhodně nesmí znamenat pouhé uzavření odsouzených bez jakékoli snahy o jejich pozitivní ovlivňování. Přes skeptické závěry o účinnosti resocializačních a reedukačních programů ve věznicích, podložené i řadou vědeckých výzkumů, jsme přesvědčeni, že realizace myšlenky humanního vězeňství založeného na resocializaci má – v daných sociálních poměrech – svůj smysl.

SUMMARY

Two Views of the Czech Prison System

This presentation deals with some problems of the Czech prison system during last six years. It brings two different views of this area.

First view, it means a criminal law and penology view, deals with the new conception of the Czech prison system's reform. This conception is based upon the philosophy of the European Prison Rules, which is concerned with the reeducation and resocialisation of the delinquent and with the respect for fundamental rights of individuals and emphasizes two basic lines of the reform – the changes of the structure and the functional changes.

Second view can be seen as a critical view of the sociology.

NÁVRHY KDU-ČSL A US NA ZMĚNU FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN ANEB JAK LÉČIT ZÁPÁL SLEPÉHO STŘEVA ACYLPYRINEM

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

V návaznosti na řadu finančních skandálů, které v nedávné době postihly ve větší či menší míře prakticky všechny významné politické strany v České republice, se dospělo k všeobecnému přesvědčení, že dalším skandálům v budoucnu je možno zamezit – mimo jiné – také zásadní změnou stávající právní úpravy financování politických stran. Je proto možno konstatovat, že po předcházejícím období, které lze příznačně charakterizovat jako období téměř úplného nezájmu o tuto problematiku, jsme se dostali do období druhého extrému, tj. do období maximálního zájmu o právní úpravu financování politických stran. Jestliže však první období není optimální tím, že chyběla jakákoliv politická vůle k řešení potencionálních i reálně existujících problémů, hrozí druhé období tím, že je možné s vaničkou vylít i dítě, tj. že navržená řešení, která budou mít dostatečnou politickou podporu, existující problémy zcela nebo alespoň převážně nevyřeší a naopak zapříčiní vznik problémů nových, neméně závažných.

Právě plodem naznačeného „druhého období“ jsou dva návrhy na novelizaci zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (v platném znění, dále jen zákon o politických stranách), které se pokusíme blíže analyzovat v tomto příspěvku. Jedná se o návrh poslanců J. Janečka a dalších¹ (KDU-ČSL) a o návrh poslanců V. Krásy a J. Třebického² (US). Protože

¹ Dále budeme tento návrh, vedený jako sněmovní tisk č. 406/1998, II. volební období, pro zjednodušení označovat jako návrh KDU-ČSL.

² Dále budeme tento návrh, vedený jako sněmovní tisk č. 403/1998, II. volební období, pro zjednodušení označovat jako návrh US, přestože si jsme vědomi nepřesnosti tohoto označení,

ne všichni čtenáři měli možnost podrobně se s těmito návrhy seznámit, pokusíme se v první části tohoto příspěvku vždy stručně vystihnout podstatu obou návrhů a poté k nim zaujmeme vlastní stanovisko. Skutečnost, že v době přípravy tohoto článku (duben 1998) už bylo zřejmé, že ani jeden z těchto návrhů nebude do termínu předčasných voleb do Poslanecké sněmovny schválen, nic nemění na tom, že podstata těchto návrhů může být znovu předložena stejnými nebo i jinými subjekty v budoucnu a že je proto zcela na místě se jimi velmi seriózně zabývat.³ Navíc je nutno přihlídnout k tomu, že pouze tyto dvě zmíněné politické strany předložily ucelenější návrh řešení stávající situace a že tedy přinejmenším přispěly k diskusi v tomto směru. Ostatní politické strany s podobnými návrhy nepřišly a omezily se pouze na proklamaci nepřiliš promyšlených hesel.

Za pouze proklamativní heslo tak např. považujeme zveřejněnou myšlenku ČSSD (resp. některých jejích představitelů) o úplném zákazu sponzorování politických stran ze soukromých zdrojů, neboť tento návrh lze s klidnou myslí předem označit za protiústavní. Už Ústavní soud totiž konstatoval, že na jedné straně sice je plně legitimní, když jsou politické strany částečně financovány státem, na straně druhé však tato „finanční podpora nesmí překročit míru respektující generelní hranici čl. 20 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou politické strany a politická hnutí odděleny od státu.“ „Částečná podpora politických stran (rozuměj státem) je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnání jejich šancí. Obecně vzato je však třeba vycházet z toho, že čím více jsou politické strany dotovány státem, tím méně cítí potřebu hledat zdroje a podporu své činnosti v občanské struktuře společnosti. Příspěvek na činnost politických stran by neměl proto oslabovat úsilí politických stran o politickou i materiální podporu ze strany svých voličů a stoupenců. Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více než na podporu občanů.“⁴ Z uvedeného lze přesvědčivě dovodit, že myšlenka úplného zákazu sponzorování politických stran a tím nutně i zvýšený vliv přímého státního financování je ústavně nepřijatelná.

neboť se *de iure* nejedná o návrh politické strany, nýbrž o návrh poslanců, kteří navíc na kandidátce Unie svobody nebyli zvoleni.

³ Tím samozřejmě nepopíráme, že po předčasných volbách a po utišení finančních skandálů s velkou pravděpodobností nedojde k „třetí vlně (období)“, tj. k opětovnému nezájmu politických sil o téma právní úpravy financování politických stran.

⁴ Srov. nálezn Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., str. 4021.

1. PODSTATA NÁVRHU KDU-ČSL

Podstatné rysy tohoto návrhu lze vyjádřit v následujících bodech:

- A) Členský příspěvek jednoho člena nesmí za kalendářní rok přesáhnout 25.000 Kč. Přesahující částku by (zřejmě) bylo nutno považovat již za dar.
- B) Dary, přesahující ročně 10.000 Kč a poskytované stranám ve formě peněžitého plnění, lze poskytnout pouze ve formě *darovací poukázky*, a to na peněžitý účet u banky (zřejmě by se muselo jednat o ČNB, přestože to ze samotného textu návrhu výslovně nevyplývá). Tyto darovací poukázky by vydávala Česká národní banka, přičemž politická strana by si tyto poukázky od ČNB musela odkoupit za cenu, která by činila 1% jejich jmenovité hodnoty. Celková výše darovacích poukázek pro jednu politickou stranu na jeden rok by nesměla přesáhnout 40 mil. Kč.
- C) Podpisy dárce a obdarovaného na darovací poukázce musí být úředně ověřeny, nejsou-li učiněny před bankou.
- D) Dary fyzických i právnických osob politickým stranám jsou daňově zvýhodněny, a to do výše 100.000 Kč v „běžném“ kalendářním roce a do 300.000 Kč „v případě voleb“.
- E) Návrh předpokládá zákaz přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od státu, právnické osoby s majetkovou účastí státu přes 30%, státního podniku, nadace, občanského sdružení, veřejně prospěšné společnosti, devizového cizozemce nebo odborové organizace.
- F) Pokud by politická strana získala „peněžitý dar v rozporu s tímto zákonem, je povinna odvést desetinásobek přijatého plnění“ do státního rozpočtu. Pokud by to nečinila, „odepíše banka částku ve výši přijatého plnění z účtu politické strany“.

2. ANALÝZA NÁVRHU KDU-ČSL

Na předloženém návrhu nacházíme některé pozitivní myšlenky, které by v budoucnu – po jejich dopracování – mohly vést ke zkvalitnění stávající právní úpravy.

Za pozitivní krok vpřed lze v první řadě označit *rozlišení členských příspěvků a darů*. Stávající právní úprava totiž členské příspěvky a dary nerozlišuje, což

představuje hned několik nevýhod. V praxi dochází k zaměňování příspěvků a darů, protože stanovy jednotlivých politických stran zpravidla neuvádějí *maximální, ale pouze minimální výši členských příspěvků*. Proto tedy pokud by člen své politické straně věnoval ročně např. 200.000 Kč, strana by tuto položku mohla vykazovat jako členský příspěvek, i když ve skutečnosti by se – vzhledem k výši ostatních příspěvků – nepochybně jednalo o dar. Zároveň by ve výroční finanční zprávě, která je (do určité míry) obligatorně veřejná, jméno takto „skrytého“ dárce nemuselo být nikde figurovat a veřejnosti by zůstalo utajeno. Významná je rovněž skutečnost, že i takovýto „členský příspěvek“ by – na rozdíl od daleko menších darů – nemusel být ze zákona zdaněn.

Navrhované úpravy však lze vytknout, že není ani v tomto směru zcela důsledná. Proč např. není sjednocena hranice peněžitých darů, které mohou být na stranu převáděny výhradně formou darovací poukázky, a členských příspěvků? Podle návrhu by totiž členský příspěvek do výše 24.999 Kč nemusel být straně převáděn darovací poukázku; naopak dar ve výši pouhých 10.000 Kč už ano. Rovněž za nedotaženost tohoto návrhu pokládáme *daňové zvýhodnění pouze darů a nikoliv členských příspěvků*. Pro uvedenou diferenci neexistuje racionální zdůvodnění. Pokud bude nalezena politická vůle pro daňové zvýhodnění soukromých zdrojů politických stran, mělo by se toto daňové zvýhodnění nepochybně vztahovat i na členské příspěvky.

Za druhý pozitivní krok předloženého návrhu považujeme bližší specifikaci zákazu přijímání darů politickými stranami od taxativně uvedených subjektů. Citovaný návrh však nelze ani v tomto směru přijímat nekriticky, nýbrž chápeme jej spíše pouze jako první ucelenější příspěvek do diskuse. Zákaz přijímání darů od nadace nebo nadačního fondu totiž je do značné míry nadbytečný, neboť stávající zákon o nadacích⁵ výslovně uvádí, že „nadace nebo nadační fond se nesmí podílet na financování politických stran nebo politických hnutí“ (§ 21 odst. 6). V případě zákazu přijímání darů od devizového cizozemce lze polemizovat, zda úplný zákaz je na místě a zda by nebylo vhodnější tento zákaz blíže specifikovat. Proč by např. strana nesměla přijímat dary od významné zahraniční politické strany, s níž spolupracuje a obě strany vycházejí z podobných programových a ideových základů (jak je tomu možné ve SRN)? Je proto důležité, aby se nad úplným zákazem přijímání darů od některých subjektů – kdy v obecné rovině tuto myšlenku hodnotíme pozitivně – otevřela diskuse, která by vedla k obecně přijatelným závěrům.

Základním negativem návrhu KDU-ČSL je samotný mechanismus sponzorování politických stran prostřednictvím darovacích poukázek ČNB. Hlavní slabinou této myšlenky je úloha ČNB v tomto procesu. ČNB by musela vydávat a prodávat

⁵ Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

darovací pokázky, umožnit stranám zřízení bankovních účtů a konečně fakticky sponzorování stran kontrolovat. Pokud by totiž měla mít oprávnění odepisat straně z účtu částku ve výši přijatého plnění „nesplní-li politická strana stanovenou povinnost“, logicky to znamená, že ČNB by musela zjišťovat, zda příslušná strana své povinnosti splnila či nikoliv, tj. musela by provádět kontrolu sponzorování stran. Tím by byl pro ČNB otevřen poměrně široký prostor pro její zásahy do autonomní oblasti politických stran, které však jsou zásadně korporacemi soukromého práva. Pokud vycházíme z ústavního vymezení postavení ČNB, podle něhož je „hlavním cílem její činnosti péče o stabilitu měny“⁶, lze se domnívat, že zákonné rozšíření pravomocí ČNB v uvedeném smyslu by znamenalo rozpor s jejím ústavním vymezením. V tomto směru lze ostatně do značné míry odkázat na náleží Ústavního soudu, kterým Ústavní soud zrušil zákonné oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu provádět kontrolu hospodaření politických stran, neboť ústavní vymezení NKÚ nelze změnit jinak než ústavním zákonem a nikoli zákonem běžným, přičemž však „z materiálně ústavního hlediska tato změna také není přijatelná, protože „postátnění“ kontroly hospodaření politických stran a politických hnutí by bylo zásahem, který ohrožuje princip oddělení politických stran a politických hnutí od státu.“⁷ Můžeme proto uzavřít, že navrhované pravomoci ČNB by s velkou pravděpodobností mohly být – v případě prosazení návrhu KDU-ČSL ve stávající podobě – shledány protiústavními.

Další výhrady už nejsou tak zásadního rázu jako výhrada úvodní a v některých případech pramení i z určité legislativní nepřesnosti či nedotaženosti.

Skutečnost, že princip darovacích poukázek se vztahuje toliko na peněžitá plnění a že návrh KDU-ČSL vůbec neřeší dary formou převodu movitých nebo nemovitých věcí, ve svém důsledku zpochybňuje samotný smysl přísné kontroly pouze jedné z forem darů. Pokud by totiž dárcé, který by chtěl svou totožnost utajit, chtěl sponzorovat některou politickou stranu, nebylo by nic jednoduššího než jí darovat (ať už reálně nebo fiktivně) určitou movitost nebo nemovitost a tato strana by tuto věc následně (opět reálně nebo pouze fiktivně – účetně) prodala, čímž by jméno dárcé zůstalo utajeno (za předpokladu, že by hodnota daru nepřesáhla 100.000 Kč, což však obsahuje už stávající znění zákona o politických stranách).

Neopodstatněnou je rovněž podmínka, že jedna politická strana nesmí od ČNB odkoupit více darovacích poukázek, než kolik jich ve svém souhrnu bude tvořit 40 mil. Kč. Cílem změny právní úpravy by totiž nemělo být omezování, nýbrž zprůhlednění sponzorování politických stran. Stanovení (jakkoliv vysokého)

⁶ Čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR.

⁷ Nález Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., str. 4022.

maximálního limitu pro sponzorování stran proto shledáváme principiálně chybné a v evropském měřítku ojedinělé. Lze si totiž představit maximální limity přímého státního financování politických stran (jako tomu je ve SRN); stanovení limitů financování soukromého – za předpokladu, že se jedná o legální příspěvky – však odporuje soukromoprávnímu charakteru politických stran, jejich autonomii a principu jejich svobodné soutěže.

Rovněž výhrady lze mít ke skutečnosti, že navrhovaný model značně technicky komplikuje sponzorování politických stran. Zákonodárce by totiž měl mít neustále na zřeteli, že soukromé financování politických stran formou sponzorských darů není ničím a priori negativním a nežádoucím, nýbrž právě naopak ty strany, které jsou pro dárcé (v rámci jasně stanovených „pravidel hry“) zajímavé do té míry, že jsou ochotni je sponzorovat, plní své prapůvodní poslání a smysl: reprezentují, prosazují a realizují konkrétní společenské zájmy a vtaňují občany do veřejného života. Stát by proto neměl případným sponzorům komplikovat způsob, jak mohou podporovat konkrétní politickou stranu, ale pouze by se měl omezit na vymezení základních zákonných rámců, při jejichž překročení by následovaly jasné a předvídatelné sankce. Návrh KDU-ČSL však hovoří o tom, že podpisy na darovacích poukázkách musí být úředně ověřeny nebo že finanční dary lze na politické strany převést výlučně formou těchto poukázek. Je velmi pravděpodobné, že mnoho potenciálních dárců může odradit samotná skutečnost, že budou muset absolvovat návštěvu u notáře (na obecním úřadu) za účelem ověření jejich podpisu nebo že nebudou moci – v některých případech – darovat politické straně přesně tolik peněz, kolik sami chtějí, neboť budou moci straně věnovat pouze přesně tolik, na kolik bude vystavena darovací poukazka ...

Velmi sporným bodem citovaného návrhu je i prodej darovacích poukázek Českou národní bankou politickým stranám za 1% jejich nominální hodnoty. To ve svém důsledku znamená, že každý sponzor, který bude chtít podpořit určitou politickou stranu, zároveň (jedním procentem svého daru) je fakticky nucen sponzorovat stát. Navíc může dojít i k situacím kdy politická strana špatně odhadne množství svých sponzorů a výši jejich darů a od ČNB nakoupí více darovacích poukázek, než posléze dokáže „udat“.⁸ To znamená, že v tomto případě bude politická strana – zcela nedůvodně – sponzorovat stát.

Návrh KDU-ČSL do našeho právního řádu dále hodlá zavést daňové zvýhod-

⁸ Politická strana by např. zakoupila darovací poukázky na celkovou sumu darů 10 mil. Kč (tj. zaplatila by za ně ČNB 100.000 Kč), našla by ale sponzory v celkové výši pouze 5 mil. Kč. To znamená, že až 50.000 Kč by zůstalo státu. Jistě by bylo možno návrh zákona upravit v tom smyslu, že ČNB by byla povinna zbylé poukázky odkoupit zpět. Je však pravděpodobné, že určitou část těchto poukázek by strany rozdaly potenciálním sponzorům a prostředky, vynaložené na tyto poukázky, by skončily v nenávratnu.

nění darů fyzických nebo právnických osob, a to do výše 100.000 Kč a „v případě voleb do výše 300.000 Kč za kalendářní rok“. Tato myšlenka má několik zásadních slabín. V první řadě lze obecně namítnout, že vychází z teorie redukce funkcí politických stran zejména na funkci volební, a proto – pro účely daňového zvýhodnění – rozlišuje tzv. volební a nevolební roky. Politické strany však neexistují pouze proto, aby se účastnily voleb, ale jejich poslání je daleko širší. Ačkoliv tedy lze akceptovat názor, že v tzv. volebních letech mají politické strany větší výdaje než v letech ostatních, vyplývá z toho jako logický důsledek, že právě ve volebních letech by měli být sponzoři více motivováni k podpoře politických stran? Podle našeho názoru nikoliv. Navrhovaná právní úprava by totiž ve svých důsledcích znamenala, že pokud by se např. v červnu roku X konaly volby do Poslanecké sněmovny (a jednalo by se proto nepochybně o „volební rok“), mohl by případný sponzor ještě v prosinci téhož roku darovat politické straně 300.000 Kč za podmínku daňového zvýhodnění, tj. v době, kdy strana už má největší finanční potřeby už dávno za sebou. Pokud by však stejný podnikatel chtěl stejnou stranu sponzorovat např. už v prosinci předchozího roku, tj. v době, kdy strana postupně připravuje svoji volební kampaň a začíná platit první účty za ni (tj. začíná mít zvýšené výdaje), mohl by počítat s daňovým zvýhodněním pouze do výše 100.000 Kč. V této úpravě proto nenacházíme logiku, a to ani tehdy, máme-li na zřeteli zmíněnou snahu zvýhodnit politické strany před volbami.

Navíc lze namítnout, že zákon blíže nevymezuje pojem „v případě voleb“. Je tím myšlen pouze rok, kdy se konají (řádné či mimořádné) volby do Poslanecké sněmovny nebo i volby do Senátu nebo dokonce volby komunální (popř. budoucí volby do vyšších územně samosprávných celků nebo dokonce do Evropského parlamentu)? Pokud bychom totiž pod volbami chápali jakékoliv volby, konané v České republice, nemá smysl oddělovat „volební“ a „nevolební“ roky, neboť volební rok by byl prakticky každý rok.⁹ Pokud bychom volbami rozuměli pouze volby parlamentní, nespátřujeme v tom také žádný účel, protože v tomto případě by každý lichý rok byl nevolební a každý sudý volební (pokud by se v některém z těchto let nekonaly předčasné volby do Poslanecké sněmovny a naznačený cyklus by se tím zcela narušil), neboť každý sudý rok je volena třetina senátorů.

Konečně poslední výhradou k navrhovanému daňovému zvýhodnění je to, že navrhovatel nerozlišuje mezi daňovým zvýhodněním darů fyzických a právnických osob. K tomu dodáváme, že současný evropský trend tenduje k diferenciaci mezi sponzory z řad fyzických a právnických osob, neboť sponzorování fyzickými osobami je všeobecně vnímáno jako vysoce pozitivní jev a jako důkaz funkčnosti

⁹ Každým rokem se konají alespoň v některých obcích dodatečné nebo nové volby do obecního zastupitelstva.

a zakotvení stran ve veřejnosti; naopak dary právnických osob většinou vyvolávají značné podezření z postranních úmyslů. Politické strany jsou totiž *sdrženými občanů* (ve smyslu fyzických osob, nikoliv ve smyslu státoobčanském), reprezentují jejich zájmy a mají občany mobilizovat a vtahovat do veřejného dění. Naopak politické strany nejsou zprostředkovateli zájmů osob právnických (firem, lobistických sdružení atd.) a měly by se od nich do určité míry distancovat. Právní úprava, připouštějící daňové zvýhodnění darů i právnických osob, je proto nevhodná a – s přihlédnutím k účelu politických stran – protismyslná.

Dalším námětem k diskusi je princip, podle něhož pokud politická strana získá „peněžitý dar v rozporu s tímto zákonem, je povinna odvést desetinásobek přijatého plnění“ do státního rozpočtu. Pokud by to neučinila, „odepíše banka částku ve výši přijatého plnění z účtu politické strany“. Smysl tohoto ustanovení je zřejmý a má představovat sankci za porušení zákona. Velmi sporným je však princip, podle něhož politická strana má do státního rozpočtu odvést desetinásobek neoprávněně „získaného“ daru. Neoprávněně získaným darem by byla např. taková finanční částka, která by se objevila na účtu příslušné politické strany a strana by k ní nedokázala doložit příslušnou darovací poukázku nebo by skutečného dárce nedokázala vůbec identifikovat. V takovém případě by strana byla sankcionována desetinásobkem této částky. Návrh novely zákona však nepočítá se situacemi, kdy někdo úmyslně stranu poškodí právě za tím účelem, aby musela odvést sankci. Představme si např. situaci, kdy některá konkurující strana jiné politické straně anonymně zašle na její oficiální účet částku 1 mil. Kč. Obdarovaná strana by poté musela bez dalšího do státního rozpočtu jako sankci odvést 10 mil. Kč. Podle ustanovení § 628 a násl. občanského zákoníku sice darovací smlouva předpokládá akceptaci daru obdarovaným a v takovém případě by obdarovaná strana nepochybně namítala, že je sankcionována za prohřešek, který svým chováním nemohla ovlivnit; faktem však je, že navrhovaná právní úprava by naznačené důsledky zřejmě přinesla. Zabránit by tomu mohla velmi jednoduchá změna: jako jedinou sankci v těchto případech předvídat odvod neoprávněně přijaté částky *ve výši přijatého plnění* tak, aby z takovéto částky obdarovaná strana sice nemohla profitovat, zároveň však aby nebyla vystavena možným – byť pouze potencionálním – provokacím a úmyslnému poškozování.

Zřejmě pouze legislativní chybou se do návrhu KDU-ČSL dostal nelogický postup, kdy pokud by strana neoprávněně získaný dar odvedla do státního rozpočtu dobrovolně, musela by odvést desetinásobek přijatého plnění; pokud by to však neučinila dobrovolně, odepsala by jí z daného účtu banka „částku ve výši přijatého plnění“. Jinými slovy, poctivé politické strany by byly za svou „poctivost“ sankcionovány desetinásobkem, méně poctivé strany by musely odvést toliko částku ve

výši přijatého plnění, tzn. pouze jednonásobek. Tento postup je absurdní a dostal se do návrhu zákona s největší pravděpodobností pouze omylem.

Z hlediska účelnosti a smysluplnosti návrhu KDU-ČSL lze konečně vytknout, že se vztahuje pouze na tu část finančních darů stranám, které jsou převáděny na jediný účet, vedený ČNB. Pouze z tohoto účtu také je možno provádět příslušné finanční sankce. Pokud však politické strany budou mít více finančních účtů u více peněžních ústavů, jakékoliv kontrole a sankcím poměrně velmi těžkopádným způsobem prostřednictvím ČNB se vymknou. Nastoluje se pak základní otázka, jakou má za těchto okolností navrhovaný mechanismus vlastně smysl.

3. PODSTATA NÁVRHU UNIE SVOBODY

Nejvýznamnější znaky tohoto návrhu představují následující body:

- A) Oddělení členských příspěvků a darů, kdy částka přesahující 12.000 Kč ročně se považuje za dar.
- B) Povinné zveřejňování „výkazů o příjmech a výdajích“, a to každý měsíc vždy do uplynutí 30 dnů od uplynutí kalendářního měsíce, za který je výkaz zveřejňován.
- C) Povinnost zveřejňování dárců by se měla týkat všech darů nad 10.000 Kč ročně (stávající právní úprava uvádí hranici 100.000 Kč).
- D) Strany musí zveřejnit své výdaje na volební kampaň, a to nejpozději do dvou měsíců od posledního dne příslušných voleb.
- E) Strany nesmějí přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od státu, správních úřadů a státních fondů, od rozpočtových a příspěvkových organizací, od obcí a krajů, od státních podniků a právnických osob založených za účelem podnikání, v nichž má majetkovou účast stát a od právnických osob, v nichž majetková účast Fondu národního majetku a Pozemkového fondu přesahuje jednu třetinu.
- F) Pokud strana není schopna zveřejnit označení sponzora, je povinna převést na zvláštní účet Ministerstva financí „do 10 dnů od nabytí částku, která se rovná majetkovému prospěchu“. Zároveň strana uvede, na jaký veřejně prospěšný účel má být tato částka poukázána.

4. ANALÝZA NÁVRHU UNIE SVOBODY

Analýza tohoto návrhu bude poněkud stručnější než analýza předchozí, a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem je, že v některých směrech se oba návrhy překrývají a bylo by proto nadbytečné opakovat argumenty, s nimiž se čtenář už mohl seznámit. Za druhé návrh US je podstatně stručnější než návrh KDU-ČSL a upravuje menší okruh problémů.

Z pozitiv návrhu US stojí za zaznamenání především rozlišování mezi členskými příspěvky a dary (viz výše), byť opět ne zcela důsledné. Členský příspěvek ve výši 11.999 Kč by se totiž v příslušných výkazech neobjevil, dar ve výši 10.000 Kč už však ano.

Rovněž snaha o přesnější vymezení možných sponzorů politických stran (resp. taxativní výčet nepřipustných dárců) je nesporně sympatická, návrh KDU-ČSL je však v tomto směru propracovanější a představuje tedy i fundovanější příspěvek do diskuse, která by o tomto problému měla nastat.

Z negativ návrhu US uvádíme na prvním místě jeho zamýšlený hlavní „trumf“: každoměsíční povinné zveřejňování výkazů o příjmech a výdajích politických stran. Jedná se totiž o požadavek, který je na samotné hranici únosnosti a značně by v praxi zatěžoval aparát stran. Navíc tyto výkazy podle citovaného návrhu by musely být pouze zveřejňovány a nikoliv povinně předkládány Poslanecké sněmovně (popř. jiným institucím). Nicméně navrhovatelé počítali s tím, že pokud by politické strany tuto zákonnou povinnost nesplnily, Ministerstvo financí by jim pozastavilo výplatu příspěvku na činnost. Z toho však nepřímě vyplývá, že určitou kontrolu financování stran by muselo Ministerstvo financí provádět, neboť v opačném případě by nemělo důvod výplatu příspěvku pozastavit. Návrh přitom pravomoc Ministerstva financí formuluje velice vágně když uvádí, že k zastavení výplaty postačí, pokud strany „nesplnily povinnosti uložené jim podle § 17a a § 18 odst. 2“. Tím ovšem vzniká zásadní problém, zda Ministerstvo financí by mohlo tyto kontroly provádět buď čistě formálně a pouze konstatovat, že konkrétní strany svoji povinnost (tj. předložení měsíčního výkazu) splnily či nesplnily anebo naopak by mohlo výkazy kontrolovat i z hlediska jejich obsahu, tzn. ověřovalo by i pravdivost uvedených údajů. Teprve na základě provedených zjištění by ministerstvo mohlo výplatu příspěvku zastavit. Obáváme se však, že i za situace, kdy by příslušné oprávnění kontroly prostřednictvím Ministerstva financí bylo interpretováno pouze ryze formálně, by jím mohlo dojít k zásadnímu a protiústavnímu narušení au-

tonomie politických stran a že takováto kontrola ministerstvu nepřísluší.¹⁰ Kromě této nejzásadnější výhrady lze dále namítnout, že by ministerstvo bylo navrženou novelou zákona neúměrně zatíženo (každý měsíc by posuzovalo cca 70 výkazů a na jejich základě by rozhodovalo o pozastavení výplaty příspěvku); případná sankce (pozastavení výplaty příspěvku na činnost) se může týkat pouze těch stran, které státní příspěvek dostávají a kterých je naprostá menšina, na ostatní strany se tato sankce vůbec nevztahuje; není jasná povaha rozhodnutí, kterým by byla výplata příspěvku na činnost pozastavena – jednalo by se o správní rozhodnutí, podléhající přezkumu v rámci správního soudnictví? A tak by bylo možno pokračovat.

Za rovněž nepřilíš reálný požadavek pokládám návrh, aby strana nejpozději do 10 dnů ode dne obdržení daru jej převedla na stát, pokud se jedná o neoprávněně přijatý dar, resp. pokud dárcce není jednoznačně určitelný. Stanovenou lhůtu považujeme za neodpovídající zejména s přihlédnutím k praxi peněžních ústavů, navíc každá strana by měla mít v prvé řadě možnost sama se pokusit nalézt skutečného sponzora popř. odstranit vzniklé nedostatky. Za pozitivní naopak pokládáme povinnost odvést *pouze částku ve výši přijatého plnění* (viz výhrady k desetinásobnému odvodu u návrhu KDU-ČSL).

Nepřilíš uspokojivým se jeví návrh, aby neoprávněně přijaté dary byly v *konečném důsledku* převedeny na veřejně prospěšný účel, přičemž o tom, o jaký účel se bude jednat, by měla právo rozhodnout sama postižená strana. Tato jistě dobře zamýšlená myšlenka by mohla být zneužita tím, že by politické strany jako „veřejně prospěšný účel“ označily předem připravenou instituci nebo program, prostřednictvím něhož by se jim takto odevzdané peníze zcela nebo alespoň v určité výši vrátily (např. ve formě financování školení, reklamních akcí apod.). Návrh KDU-ČSL, aby v takovýchto případech neoprávněně získané prostředky „propadly“ ve prospěch státu, se proto jeví jako čistší a systémovější.

Konečně nepřilíš účelné je *zveřejňování výdajů volební kampaně* nejpozději do dvou měsíců ode dne voleb. Údaje o nákladech volební kampaně by totiž měly být obsaženy ve výročních finančních zprávách, podávaných vždy k 1. dubnu následujícího roku, a samostatné zveřejňování výdajů volební kampaně příliš velký efekt nepřináší. K tomuto zveřejnění by stejně došlo až po volbách a nemohlo by tedy nijak ovlivnit volební výsledky,¹¹ takže jeho jediným skutečným efektem by bylo opětovné zatěžování stranického aparátu.

¹⁰ Podle stávající právní úpravy Ministerstvo financí v oblasti financování politických stran působí toliko jako ryze prováděcí orgán, kterému nepřísluší vlastní rozhodování a posuzování okolností jednotlivých případů.

¹¹ Dá se předpokládat, že jeho povinné zveřejnění před volbami by mělo jediný výsledný efekt: zkreslování a manipulaci s účetními doklady např. tou formou, že by celá řada služeb nebyla zahrnuta v rámci volebních výdajů, nýbrž např. v rámci provozních výdajů atd..

5. ZÁVĚREM

V předchozím textu jsme provedli poměrně velmi podrobnou analýzu obou návrhů novel zákona o politických stranách. Oba uvedené návrhy si jako hlavní cíl kladly vyřešení otázky financování politických stran tak, aby se už nikdy nemohlo opakovat to, co nakonec skončilo politickým otřesem na přelomu roku 1997 a 1998. Hlavní pozornost proto navrhovatelé zaměřili především na transparentnost a zpřesnění pravidel financování.

V provedené analýze jsme se pokusili prokázat, že oba návrhy jsou značně nedotažené, nedomyšlené a obsahují celou řadu logických nedostatků i prostých chyb a omylů. Jejich základním problémem je však to, že existující způsoby zásadním způsobem vůbec neřeší a proto jsme si dovolili do názvu článku dát – jistě poněkud zlehčující, ale podle našeho názoru přiléhavý – podtitul „jak léčit zápal slepého střeva acylpyrinem“. Nechceme tím říci nic jiného než to, že stejně jako každá nemoc vyžaduje odpovídající léčbu, tak také každý legislativní nedostatek vyžaduje seriózní a adekvátní legislativní řešení. Je pochopitelné, že oba zmíněné návrhy vznikaly ve velmi neklidném a hektickém období a že jsou značně „uspěchané“. Bylo by však velmi dobře, aby byly chápány jako základní příspěvek k diskusi o celkové koncepci financování politických stran v České republice. V rámci této diskuse, která by se však měla odehrávat v pokud možno klidném a ne-emotivním ovzduší, by se měly zvažovat odpovědi zejména na následující otázky: Jaký by měl být poměr mezi státním a soukromým financováním politických stran? Je na místě daňové zvýhodnění darů a členských příspěvků – a pokud ano, tak od jakých subjektů a v jaké výši? Které subjekty by nesměly vůbec politické strany sponzorovat? Jaké sankce by byly nejvhodnější za porušení „pravidel hry“ v oblasti financování politických stran? Nemělo by být v rámci politické plurality zajištěno určité spolufinancování subjektů, kteří se účastní na volbách, avšak nejedná se o politické strany (nezávislí kandidáti, jejich sdružení)? Je stávající kontrola financování politických stran dostačující? Pokud nikoliv, je řešením posílení kompetencí Poslanecké sněmovny nebo kontrola prostřednictvím zcela jiného orgánu (Nejvyšší kontrolní úřad po změně Ústavy, Nejvyšší správní soud)?

Alespoň rámcové odpovědi na některé z uvedených otázek jsme už naznačili v předchozím textu. Věřme, že případná odborná diskuse může na tyto otázky uspokojivě odpovědět a že tyto odpovědi poté budou transformovány do nové, všeobecně přijatelné a zase o kousek lepší právní úpravy.

MALÁ ÚVAHA NAD ÚČELEM ZÁKONA O CIVILNÍ SLUŽBĚ A JEHO NAPLŇOVÁNÍM

SOŇA SKULOVÁ

Když byl na jaře roku 1990 přijat tzv. „první“ zákon o civilní službě¹, byl obecně chápán jako jeden z podstatných příspěvků k celkovému procesu posílení ochrany lidských práv a svobod, jakož i humanizace, zde v oblasti výkonu branné povinnosti, resp. oblasti s ní související. Zákon byl vskutku koncipován, nebo spíše po přijetí pozměňovacích návrhů schválen, jako značně liberální, a to zejména v tom směru, že umožňoval podat písemné prohlášení o odmítnutí výkonu vojenské povinnosti v podstatě v kterémkoliv stádiu po odvodu, a to i v průběhu již vykonávané vojenské činné služby². Zkušenost s jeho aplikací vedla po určité době k závěru, že v řadě případů takto učiněných prohlášení skutečná motivace neodpovídala taxativně stanoveným zákonným důvodům, a docházelo ke zneužívání zákona³.

V uvedených skutečnostech lze pak spatřovat důvod, proč byl přijat „druhý“ zákon o civilní službě, č. 18 z roku 1992, který byl ještě dílčím způsobem pozměněn zákonem č. 135/1993 Sb. Není v této souvislosti nevýznamné, že s přijetím „prvního“ zákona byla začleněna do našeho právního řádu také nová trestněprávní ustanovení, a to v §§ 12–15 zákona o civilní službě, která upravovala trestné činy osob vykonávajících civilní službu (nenastoupení civilní služby, vyhýbání se výkonu civilní služby). Tato ustanovení byla zrušena až novelou trestního zákona, který zařazuje trestné činy proti civilní službě jako oddíl druhý hlavy jedenácté trestního zákona⁴.

Není cílem této úvahy podávat podrobný výklad zákona o civilní službě, roze-

¹ Zákon č. 73/1990 Sb.

² Srov. § 2 cit. zákona.

³ Blíže viz v tématické příloze týdeníku Státní správa a samospráva, č. 43/1997, str. I–III.

⁴ §§ 272a–272d z.č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších změn a doplnění.

bírat značně specifický režim odepření výkonu vojenské základní (náhradní) služby nebo vojenských cvičení a vzniku povinnosti vykonat službu civilní⁵. Záměrem je připomenout důvody a okolnosti zařazení úpravy civilní služby do našeho právního řádu, a vlastní smysl a účel tohoto pro nás poměrně nového právního institutu, a zároveň významného společenského jevu, a to v souvislosti s určitou praxí, která se v poslední době v souvislosti s výkonem civilní služby vyskytuje, a některými reakcemi na tuto praxi.

Současná právní úprava umožňuje občanům, podléhajícím služební povinnosti podle branného zákona, odmítnout z důvodů svědomí nebo náboženského vyznání vykonávat základní vojenskou základní nebo náhradní službu nebo vojenská cvičení. Tato úprava reflektuje pro danou oblast základní právo svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, a k němu přímo ve svém § 1 odkazuje, když výslovně a taxativně zmíněné důvody uvádí. Vychází z čl. 15 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „Nikdo nemůže být nucen vykonávat vojenskou službu, pokud je to v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním“, přičemž v podrobnostech odkazuje na zákon, jímž je zákon o civilní službě.

Na druhé straně je však nutno zajistit naplnění ústavní zásady rovnosti ve vztahu k těm jednotlivcům, u nichž nejsou naplněny důvody pro odmítnutí a nevykonání vojenské služby, nebo tuto službu neodmítají vykonat, a neměli by být „znevýhodněni“ tím, že vojenskou službu vykonají. Odpovídajícím řešením je pak institut civilní služby a stanovení jeho právního režimu.

Civilní službu řadíme do kategorie tzv. nucených prací a služeb, pro kterou se však neuplatní jejich obecný zákaz, neboť Listina z něj vyjímá m.j. službu stanovenou zákonem namísto povinné vojenské služby⁶, a to zároveň se službou vojenskou.

Zákon o civilní službě v tomto směru obecně stanoví, že civilní služba je o polovinu delší než služba vojenská, místo níž je civilní služba vykonávána⁷. Pokud jde o režim civilní služby, zákon výslovně uvádí⁸, že výkonem civilní služby nesmějí občan, který ji vykonává, vzniknout neodůvodněné výhody proti těm občanům, kteří vykonávají vojenskou službu.

Zákonodárce také stanovil obsah a zaměření výkonu civilní služby, a to tak, že se vykonává „formou pomocných činností v organizacích státu, obcí a u nevýdě-

⁵ K tomu blíže S. Skulová in Správní právo (zvláštní část), Masarykova univerzita, Brno 1996, str. 83 a n., a příslušná ust. z.č. 18/1992 Sb., o civilní službě, ve znění z.č. 135/1993 Sb., a nař.vl. č. 372/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnosti výkonu civilní služby.

⁶ Čl. 9 odst. 2 písm. b) Listiny.

⁷ Srov. § 1 odst. 3 z.č. 18/1992 Sb., v platném znění.

⁸ Srov. § 1 odst. 5 cit. zák.

lečných nestátních právnických osob (dále jen „organizací“), zejména ve zdravotnictví, v sociálních službách, při ochraně životního prostředí, při likvidaci následků živelních pohrom a v jiných obecně prospěšných činnostech (zdůraz. – aut.)⁹. Jde zde o kombinaci generálního rámcového vymezení zaměření, resp. povahy těchto činností – „obecně prospěšných“, s příkladným výčtem oblastí, ve kterých tyto činnosti lze vykonávat – „zdravotnictví, sociální služby, ochrana životního prostředí...“, přičemž onen generálně stanovený rámec „obecně prospěšnosti“ nelze překročit.

Pro stanovení obsahu výkonu civilní služby je významným také ust. § 5, který poměrně podrobně upravuje práva a povinnosti občana při výkonu civilní služby, a to konkrétně odstavce čtvrtého, který říká, že občan vykonávající civilní službu nesmí být výdělečně činný, ani být členem orgánů společností vykonávajících podnikatelskou činnost.

Z dosud uvedeného je tedy zřetelně patrný účel zákona o civilní službě¹⁰, a to chránit jednotlivce, jejichž svědomí nebo náboženské vyznání je v rozporu s výkonem vojenské služby, před tím, aby byli k takové službě nuceni, avšak zároveň jim uložit z toho důvodu, aby nebyli neodůvodněně zvýhodněni, určitou jinou „povinnost služby“ (civilní služby), a to služby povahy obecně prospěšné, nepřinášející výdělek.

Pro pochopení povahy civilní služby a pro srovnání se službou vojenskou stojí za připomínku také skutečnost, že odlišnosti od úpravy vojenské služby nacházíme logicky i ve stránce kompetenční a organizační, kdy působnost ve věcech civilní služby je svěřena okresním úřadům, jako správním orgánům s tzv. všeobecnou působností¹¹. Vyšším správním orgánem, a zároveň ústředním orgánem pro civilní službu, je pak ministerstvo práce a sociálních věcí¹². Přicházejí tedy osoby povinné civilní službu do kontaktu s „civilními“ úřady a s jejich pracovníky, nikoliv s úřady vojenské správy, resp. vojskem a vojáky, nacházejícími se ve služebním poměru, do služebního poměru nevstupují a nejsou podrobováni systému jednotného vojenského velení a vojenské disciplině.

Z jakého důvodu tyto skutečnosti připomínám? Souvisí to s již výše zmíněnou buď relativní novostí institutu civilní služby a jeho nezažitého místa v životě právním a společenském, anebo naopak pověstnou hbitostí určitých osob ve vy-

⁹ § 1 odst. 2 z.č. 18/1992 Sb., v platném znění.

¹⁰ „Právní norma je vždy vydávána k dosažení nějakého účelu a v určitém společenském (obecném) zájmu, jenž konečkonců determinuje jeho účel.“ V. Knapp, Teorie práva, C.H.Beck, Praha 1995, str. 46

¹¹ Zákon ČNR č. 425/1990 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹² Srov. § 9 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., v platném znění.

užívání až zneužívání všech možností, mezírek a nedůsledností zejména novějších právních úprav? Ať už je tomu tak, či onak, konkrétním impulsem byl článek v denním tisku¹³ nazvaný na první pohled slibně „Zákon o civilní službě lze bez větších problémů obejít“. Jsou v něm zmíněny existující případy osob určených sice okresním úřadem k výkonu civilní služby u určité nadace, avšak „vyslaných“ touto nadací ke „spřátelené“ soukromé firmě, kde už se věnují činností samotné redaktoři a pomocných techniků, přičemž však je těmto osobám poskytováno hmotné zabezpečení od nadace, a to ve výši stanovené zákonem a prováděcí vyhláškou, tedy m.j. příjem ve výši služného. Zajímavá byla také reakce, zřejmě bezprostřední, některých oslovených odborníků, kdy zazněl také názor, označující takovouto situaci za „zdařilý způsob, jak obejít zákon“.

Zákon o civilní službě tuto problematiku upravuje v již citovaném § 1 odst. 2, kde bych znovu zdůraznila formulaci „pomocných činností“, „v organizacích státu, obcí a u nevýdělečných nestátních právnických osob“ a „v jiných obecně prospěšných činnostech“, dále pak zejména ust. § 3 odst. 4, který stanoví, že: „Povinnost občana nastoupit a vykonávat civilní službu v příslušné organizaci vzniká dnem, kterým příslušný (okresní – pozn.aut.) úřad přidělil povolávacím příkazem občana k výkonu služby v této organizaci, a končí dnem uvedeným v rozhodnutí příslušného úřadu o ukončení tohoto přidělení.“ Povinností občana je pak „dostavit se v určeném termínu na stanovené místo v určené organizaci a plnit řádně úkoly s výkonem služby spojené.“ – § 3 odst. 2 in fine. Dle ust. § 5 odst. 2 zákona je občan „povinen podle pokynů organizace osobně vykonávat v organizaci všechny činnosti v souladu s tímto zákonem, ...“. Setkáváme se tedy v zákoně o civilní službě s formulacemi zcela jednoznačnými, které nezakládají možnosti, resp. důvody pro jiný než přesný a doslovný výklad.

Domnívám se proto, že s názorem prezentovaným ve zmíněném článku souhlasit nelze, neboť nepostihuje správně hranici mezi obcházením zákona a porušením zákona. Uvedený názor by mohl nezalým zainteresovaným osobám přinést značné problémy, pokud by se jím řídily, a našly, event.okresní úřad by pro ně určil, nějakou „nadaci“, která by uvedeným způsobem postupovala, a příslušný okresní úřad by v dané době proti takovému postupu nezasáhl. Nejde totiž pouze o to, že by ministerstvo nebo okresní úřady měly či neměly možnost dosáhnout nápravy nebo uložit sankce, resp. je nedokázaly uplatnit¹⁴, jak někteří jejich zástupci v uvedeném článku naznačují.

¹³ Mladá fronta Dnes dne 23.4. 1998.

¹⁴ Tato otázka je mnohem strukturovanější a její podrobný rozbor by značně překročil rámec této úvahy.

Jde o povahu samotného výkonu civilní služby, tedy *co ještě je možno považovat za výkon civilní služby*, a co už tuto povahu ztrácí, a to se všemi možnými negativními důsledky pro osobu, která by takovou *domnělou civilní službu* vykonávala, či spíše přesněji civilní službu *nevykonávala*.

Tolik tedy v rovině ryze pozitivněprávní. Je tu však ještě další rovina, a to právě naplňování účelu zákona o civilní službě ve společnosti. V té se výše uvedené postupy při aplikaci zákona o civilní službě a názory na ně jeví ve velmi negativním světle, neboť tento účel porušují a v očích společnosti degradují. Důsledkem pak může, a možná již v současné době je, vytváření a formulování účelu dalšího, a to zpřísnit, resp. redukovat možnosti přístupu k výkonu civilní služby, případně odejmout civilní službě povahu činností obecně prospěšných, a učinit z nich, zřejmě lépe kontrolovatelné, „pomocné, obslužné činnosti“ v rámci *Armády České republiky*. S takovými názory se lze setkat¹⁵. Z těchto důvodů není pak podle mého mínění na místě různé nepodložené informace a články ponechávat bez povšimnutí.

¹⁵ Srov. např. článek „Armáda chce vojáky zbavit škrabání brambor“, zn. *kes*, Lidové noviny, 23.4.1998.

OHLASY, POLEMIKA

KRÁTKÉ ZAMÝŠLENÍ NAD HLASY PO ZÁSADÁCH STÁTU DO BANKOVNICTVÍ

ALENA BLAŽKOVÁ

Bankovnictví, resp. lidé, pro něž se půjčování peněz (zjednodušeně řečeno) stalo hlavní obživou, bylo vždy středem zvláštního zájmu ostatního obyvatelstva. Příčinou byla zejména skutečnost, že v této sféře ekonomiky se zisky dosahované bankéři zdají být „bezpracné“ a tudíž „nespravedlivé“. Faktem je i velký vliv největších bankéřů na společenský a politický systém, a to počínaje minimálně od nástupu Rotschildů a jejich ovládnutí pěti finančních center novověké Evropy – Frankfurtu, Neapole, Vídně, Londýna a Paříže, čímž jejich vliv na politická rozhodování přesáhl hranice tehdejších států a stal se fenoménem minimálně evropského rozměru. Tato úspěšná rodina byla díky svému úspěšnému podnikání tak nenáviděna, že se nepochybně stala jedním z kořenů moderního antisemitismu¹ a byla i velkou inspirací pro Karla Marxe a jeho rozbor tzv. kapitalismu minulého století². Ať se však zastánci snah o státní (právní) zásahy do bankovnictví za-

¹ viz. Arendtová, H.: Původ totalitarismu, Praha 1996, např. str. 61–83

² např. známý Marxův esej citovaný např. Johnsonem : Intelktuálové, Praha 1995, str. 68: „Žid podplatil křesťana a přesvědčil ho, že 'zde dole na něj čeká jiný osud – stát se bohatším než jeho sousedé' a 'svět je směnárnou'. Že politická moc se stala 'otrokem' moci peněz. Proto řešení bylo ekonomické. 'Žid –finančník' se stal 'univerzálním protispoločenským prvkem současnosti' a k tomu, aby se 'Žid stal nepřijatelným', bylo třeba zrušit 'předběžné podmínky', 'základní předpoklad' onoho druhu peněžních aktivit, které ho stvořily. Skončujte s židovským poměrem k penězům a Žid a jeho náboženství i zkažená verze křesťanství, kterou vnutil světu, zmizí: 'Pokud se náš věk vymaní ze smlouvání a peněz, tedy ze skutečného a praktického židovství, osvobodí sám sebe.'“

klínali do jakýchkoliv formulek, prvotním podnětem pro jejich závěry byl jistý typ závislosti a pocit nespravedlnosti bankéřských výdělků.

Dalším podnětem a argumentem zastánců regulačních opatření v bankovní sféře se staly někdy více, někdy méně časté bankovní skandály, které plynou z toho, že jako v jiných odvětvích ekonomiky pracují i v bankovním sektoru lidé s podvodnými, defraudačními a podobnými nekalými úmysly. V našich dnešních podmínkách je asi tato stránka věci hlavním rezonátorem hlasů po větším dohledu státu nad bankovníctvím.

Z výše uvedeného stručného výčtu, jenž si v žádném případě nečiní nárok na úplnost, vyplývá, že jsou to především soukromé (soukromo-právní) aspekty bankovního podnikání, jež přitahují zraky veřejnosti. A vzhledem k tomu, že politikové jsou na voličských hlasech „veřejnosti“ závislí, o těchto názorech hovoří a pokoušejí se je realizovat vznášením různých legislativních návrhů v parlamentu či jinde³.

Zásahy veřejné moci do bankovníctví (ve smyslu systému peněžních ústavů, jejichž hlavním smyslem bylo a bude půjčování či směna peněz) se zde stávají politicko-právní otázkou regulace jinak nepochybně soukromo-právních vztahů, vznikajících smluvní cestou na základě soukromo-právně již upravených pravidel hry⁴. Zde může jít opravdu o debatu až ideologickou; stručně řečeno proti sobě stojí liberální názor, že je na každém z nás, kam složí své úspory, zda je schopen si sehnat úvěr atd. a není možné, abych se poté, co „naletím“ či „moje“ banka zkrachovala, dovolával ingerence státu (vyjma otázky trestně-právní, kde o státním vlivu nelze pochybovat; avšak z hlediska trestního práva jde o složitý problém, neboť „chytrá“ jednání bankovních podvodníků většinou není jednoduché subsu-movat pod skutkovou podstatu toho kterého zákonem definovaném trestného činu a hlavně jeho spáchání dokázat) proti stanovisku, že řádný chod bankovních služeb je kromě „nás“ i věcí státu (práva).

Zvláštní kapitolou v bankovníctví jsou speciální, státem zřizované instituce, jež se nejčastěji nazývají „Národní banky“ (např. Bank of England). Zrod těchto bank byl a je předmětem mnohých diskusí, neboť za jejich zřízením nestojí nic menšího než monopol státu na vydávání peněz. Tedy fenomén, na nějž jsme si již bezpochyby zvykli a o němž snad ani nejsme ochotni být jen uvažovat, natož diskutovat. Výlučné právo státu vydávat peníze však tak samozřejmě při hlubším rozmyslu nemusí být. „Neexistuje žádné odůvodnění pro vytrvale pěstovaný

³ „Otázka bankovníctví“ je jistě vhodným „lakmusovým papírkem“ pro rozlišování praktických politiků a jejich stran na levicové a pravicové; možná bude v této souvislosti vhodnější rozlišovat politiky na liberální a „ty ostatní“.

⁴ hlavně obchodní zákoník, zák. č. 513/1991Sb. v platném znění

mýtus, že na daném území musí existovat jednotný druh peněz nebo zákonného platidla.“⁵ „Britská vláda udělila Bank of England v roce 1694 (mírně omezený) monopol na emisi bankovek proto, že se za to platilo, a ne proto, že to bylo k obecnému prospěchu.“⁶ Ať již zaujmeme k existenci monopolu státu v této oblasti a v návaznosti na něj ke konstituování „státních bank“ jakékoliv stanovisko, jisté je, že k těmto bankám, hlavní cílem jejichž činnosti je „péče o stabilitu měny“⁷, nemůže právo zůstat chladným, zvláště pak právo veřejné. To je bez diskuse i proto, že tyto banky hospodaří s veřejnými prostředky a jejich reálná činnost již není jen věcí výhodnosti či nevýhodnosti uzavíraných kontraktů tak, jako tomu bylo při výše zmíněných záležitostech bank soukromých.

Vývoj bankovní sféry po roce 1989 vyvolal v České republice řadu otazníků a byl doprovázen mnoha událostmi, skandály, široce rozebíranými v hromadných sdělovacích prostředcích. Po „kraších“ mnoha bank bylo ze všech stran slyšet známé volání po regulaci, opatřeních atd. Nemyslím si, že chybu je na místě hledat jen v praktické činnosti bank a lidí v nich zaměstnaných a je představujících. Chybou bylo, a zde právě nebyl vykonáván dostatečně silný tlak ani na „veřejnou“ Českou národní banku, ale ani na Ministerstvo financí, že udělování licencí v bankovním sektoru dostalo příliš hromadný charakter. Ať je potřeba ekonomiky státu jakákoliv, bankéřem se každý stát nemůže; zvláště v situaci, kdy management bank, ale často i akcionáři, nebyli na prosperitě peněžních ústavů příjmově závislí, neboť k nim neměli přímé právní vztahy.

Závěrem konstatuji, že cílem tohoto příspěvku bylo více vyvolat zamyšlení, než hledání konkrétního řešení. V případě tzv. státních bank je regulace jejich činnosti plně odůvodněná; v případě bankovníctví jakožto předmětu podnikání lze odůvodnit bez pochybností jen povinnost státní licence k tomuto typu hospodářské činnosti. Neúspěšnost nucených správ ve zkrachovalých bankách však ukazuje, že při volbě míry a intenzity státních zásahů do bankovníctví musíme být, ostatně jako v jiných částech hospodářského života, velmi opatrní.

Výňatek z připravované publikace Veřejná správa a bankovníctví. Vybrané otázky

⁵ Hayek, F. A.: Právo, zákonodárství a svoboda, Praha 1994, str. 317 a dále uvádí: „Vláda mohla svého času vykonávat užitečnou funkci, když potvrzovala váhu a ryze mince, i když i to dělali přinejmenším stejně spolehlivě a poctivě někteří vážení obchodníci. Když však panovníci požadovali výsadní právo ražby, bylo to kvůli zisku z rozdílu mezi skutečnou a nominální hodnotou mince a proto, aby se podobizna panovníku dostala i do nejzapadlejších koutů jejich území a aby se tak obyvatelům ukázalo, komu jsou podrobeni. Panovníci a jejich následníci toto výsadní právo bezostyšně zneužívali jako nástroj moci a okrádání.“

⁶ tamtéž, str. 317

⁷ např. článek 98 Ústavy ČR

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

UVEŘEJŇOVÁNÍ NENORMATIVNÍCH AKTŮ VE SBÍRCE ZÁKONŮ

(ZAMYŠLENÍ NEJEN NAD § 4 ZÁKONA O SBÍRCE ZÁKONŮ)

Výňatek z diplomové práce obhájené
na katedře ústavního práva a politologie PrF MU v květnu 1998

STANISLAV PAZDERKA

Sbírka zákonů není výlučně vyhrazena pro vyhlásování právních předpisů. Úvodní ustanovení zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů ČR, totiž počítá s tím, že obsahem Sbírky zákonů¹ jsou:

- a) obecně závazné právní předpisy (jejich taxativní výčet uvádí § 2)
- b) mezinárodní smlouvy (§ 3)
- c) opatření ústředních orgánů státní správy (§ 4).

Každý prvek této triády vykazuje zcela odlišnou charakteristiku. Odhlédneme-li od mezinárodních smluv, jakožto mezinárodního pramene práva, mohou být výsledkem činnosti vnitrostátních orgánů veřejné moci buď právní předpisy, nebo opatření. Ta tedy budou postrádat vlastnosti a charakteristiku právních předpisů. Nebudou proto ani obsahovat obecně závazná pravidla chování, nebudou vynuti-

¹ Dříve bylo uveřejňování nenormativních aktů vyhrazeno jinému publikačnímu médiu – úřednímu listu, ve Sbírce se nejdůležitější z nich pouze registrovaly.

teľná, od jejich porušení se nebude odvíjet právní odpovědnost. Pro zdůraznění této vlastnosti zákon v § 4 odst. 2 zakazuje, aby opatření byla označována jako „vyhláška“. V ustanovení § 2 odst. d) je tento pojem vyhrazen pouze pro sekundární právní předpisy ústředních orgánů státní správy, které jsou vydávány na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy.

Ohledně opatření nelze ani uplatňovat fikci notority a neplatí jako u právních předpisů, že vše co bylo uveřejněné ve Sbírce zákonů, je známé každému, komu se týká. Přípustné může být, aby se opatření stalo předmětem dokazování. Ustanovení § 121 OSŘ totiž výslovně dopadá jen na právní předpisy.²

Tomu odpovídá i dělení Sbírky zákonů. Jednotlivé částky se zpravidla dělí na normativní a nenormativní část (§ 7 odst. 2 zákona o Sbírce zákonů). V první části se vyhláší právní předpisy a sdělení o sjednání mezinárodní smlouvy, druhá je vyhrazena pro uveřejňování opatření. Výraz zpravidla zároveň redakci Sbírky umožňuje, aby mohla být vydána částka obsahující např. jen opatření. Redakce nemusí čekat, aby v každé částce povinně zaplnila obě části, ale může Sbírku vydávat podle aktuálních požadavků.

Důležitým rozlišovacím znakem mezi právním předpisem a opatřením je to, jak jsou identifikovány. V první části se jednotlivé položky (tj. každý právní předpis a sdělení o sjednání mezinárodní smlouvy) označují pořadovými čísly (§ 7 odst. 3). Tato lineární číselná řada se stejně jako ročník začíná počítat 1. ledna každého roku a uzavírá se k 31. 12.

Naproti tomu opatření tuto identifikaci postrádají. K jejich totožnosti se proto obvykle používá číslo částky, ve které jsou vydána a někdy i pořadí (např. č. 109/1997/5 Sb.) Ačkoliv tento formální znak je nejvýraznějším rozlišovacím prvkem, vede ve svém důsledku k tomu, že opatření nejsou citována s jednoznačnou identifikací. Obvyklé totiž bývá, že některé částky obsahují i několik nenormativních aktů a všechny pak budou citovány stejně³ (např. v zmiňované částce 109/1997 bylo uveřejněno osm opatření).

Zákon striktně nerozlišuje mezi důsledky, které jsou s publikací ve Sbírce spo-

² Ačkoliv autoři nejnovějšího komentáře k OSŘ vykládají § 121 OSŘ extenzivně, když konstatují, že „uvedená zásada platí obecně potud, že právo nemůže být předmětem dokazování v pravém slova smyslu.“ Nelze však zapomenat, že zákon o Sbírce zákonů opatření za právní předpis nepovažuje. in Bureš, J. – Drápal, L. – Mazanec, M.: Občanský soudní řád, Komentář, 3. vyd., Praha, C.H. Beck 1997, str. 296

³ Jinak je tomu v současném slovenském publikačním zákoně. Ustanovení § 7 odst. 2 zák. č. 1/1993 Z.z., o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, stanoví zásadu jednoznačné identifikace. Každá položka ze Sbírky zákonů (tedy i nenormativní akty) musí nést vlastní pořadové číslo. Jakýkoliv právní předpis a organizační akt, jak jsou označena opatření, tak lze naprosto přesně citovat. Mimo tuto číselnou řadu žádný text ve Sbírce existovat nemůže.

jeny, a pro obě situace používá pouze termín vyhlášení. Tento výraz je však příhodný pouze pro publikaci právních předpisů, neboť pouze tehdy se od něj odvíjí platnost a účinnost a Sběrka jen v tomto případě plní svoji normotvornou funkci.

V případě opatření tomu ale tak není. Ačkoliv je v nadpisu § 4 zvolen termín vyhlášení, nedopadá na ně ustanovení § 5 odst. 1 o platnosti a účinnosti. Jejich zveřejnění nemá právní účinky publikace ve Sbírce a plní pouze informační a evidenční funkci. Primárně bývají tyto akty otištěny v nejrůznějších rezortních publikačních sbírkách, které vydávají příslušné ústřední orgány státní správy (věstníky, zpravodaje).⁴

Platnost těchto aktů je odvislá od jiných skutečností, než je jejich publikace ve Sbírce (např. rozhodnutím vydávajícího orgánu, publikací v rezortním věstníku etc.). Otištění ve Sbírce umožňuje (vzhledem ke značnému počtu předplatitelů), aby se s opatřením mohli seznámit širší okruh osob.

Proto by termín vyhlášení měl být vyhrazen jen pro takovou publikaci, která je podmínkou platnosti předpisu. Jakákoliv jiná činnost, která k takovým následkům nevede a nesměňuje, by měla být nazývána uveřejnění.⁵ To by bylo výlučně spjato „se sděleními právně irelevantními“.⁶

Nenormativní akty se mohou objevovat ve Sbírce ve dvou formách, buď jako opatření nebo jako oznámení o vydání opatření. V prvním případě je otištěn celý text tak, jak byl vydávajícím orgánem přijat nebo schválen (podobně jako u právních předpisů). V případě, že je vydáváno jen oznámení o vydání opatření, Sběrka text neobsahuje a nelze v ní tedy ani plně znění najít. Předmětem oznámení je jen sdělení o tom, že akt byl vydán a kdo jej vydal. Stručně (většinou jednou větou) je naznačen jeho obsah, a uvedena informace, kde se úplný text opatření nachází. Na této adrese (jedná se většinou o sídlo ústředního orgánu) ho lze také

⁴ Studium rezortních publikačních sbírek se zabývala řada autorů v osmdesátých letech. Z významnějších prací se jedná např. o:

- Sládeček, V.: Analýza Ústředního věstníku ČSR, Státní správa, 1988, č. 2,
- Sluková, H.: Resortní publikační sbírky v ČSR, Státní správa 1988, č. 2,
- Sluková, H. – Šrámek, A.: Resortní právní předpisy, Státní správa, 1990
- Šrámek, A. a kol.: K problematice publikování tzv. resortních předpisů federálních ministerstev, Státní správa, 1984, č. 2

⁵ Srov. současnou slovenskou úpravu. Právní předpisy uvedené v § 1 odst. 1 se vyhláší, zatímco akty dle § 1 odst. 2 se uveřejňují.

⁶ Kalousek, V.: Sběrka zákonů a nařízení, in Slovník veřejného práva československého, Svazek IV. (S až T), Brno 1938, str. 174

získat. Pokud zvláštní zákon formu neurčuje, je na vydávajícím orgánu, aby sám rozhodl, zda se opatření vydá v plném znění nebo jen ve formě oznámení.

Základní rozlišení představuje skutečnost, zda je ústřední orgán oprávněn vlastní vůlí rozhodnout, jestli se takový nenormativní akt ve Sbírce zákonů uveřejní či nikoliv [§ 4 odst. 1 písm. a)]. Takové opatření tedy nepodléhá publikační povinnosti a vydávající orgán nemusí s aktem seznamovat veřejnost. Jindy vydání opatření ve Sbírce přikazuje zákon. Proto lze proto rozlišovat publikaci dobrovolnou (A) a publikaci povinnou (B).

A. OPATŘENÍ, JEJICHŽ UVEŘEJNĚNÍ JE ZÁVISLÉ JEN NA VŮLI VYDÁVAJÍCÍHO ORGÁNU

Dobrovolně budou publikovány takové akty, o kterých rozhodne v zákoně vyjmenovaný orgán o tom, že se mají uveřejnit ve Sbírce, aniž by mu tuto povinnost výslovně ukládal zvláštní zákon. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zák. č. 545/1992 Sb. tak vystupuje jako generální publikační zmocnění.

Oprávněnými subjekty jsou podle § 4 odst. 1 písm. a) jen vláda a Parlament.⁷ Vzhledem ke struktuře zákonodárneho sboru lze pod tím rozumět jako Poslaneckou sněmovnu tak Senát, popř. společné usnesení obou komor.

Tento způsob však nepatří k často užívaným instrumentům. Vláda ho zatím využila pouze jedinkrát. V částce 9 ročníku 1995 Sb. bylo takto otištěno opatření vlády o vyobrazení průkazu a odznaku příslušníka Bezpečnostní informační služby, aniž by tuto povinnost výslovně ukládal zákon.

Ohledně nenormativních aktů Parlamentu ČR je situace poněkud pestřejší. Jejich početní rozložení uvádí tabulka č. 1. Doposud takto vycházela pouze usnesení Poslanecké sněmovny. Ačkoliv je sice uveřejnění na vůli samotné Sněmovny, nelze toto právo vykládat i směrem k pravidlům, kterými se řídí vydávání Sbírek. Nepřípustnou se proto jeví současná praxe, kdy usnesení PS PČR jsou uveřejňována v normativní části a označována pořadovým číslem, jako by se jednalo o právní předpisy. Ustanovení § 7 odst. 3 takový postup jasně zakazují. V normativní části (vyjma ročníku 1993)⁸ dnes uveřejňuje Poslanecká sněmovna taková usnesení,

⁷ Zákon – vzhledem k době nabytí účinnosti – používá termín Česká národní rada.

⁸ Jednalo se o usnesení předsednictva ČNR č. 2 (vyhlášení Listiny základních práv a svobod) a usnesení ČNR č. 5, týkající se přijetí ústavního zák. č. 4/1993 Sb.

kterými rozhoduje ve smyslu čl. 50 odst. 2 Ústavy, pokud sněmovna setrvá na zákonu, který jí prezident vrátil, uplatniv přitom suspenzivní právo veta.⁹

Naproti tomu v nenormativní části byla vesměs¹⁰ uveřejněna rozhodnutí, kterými se vyhlášovaly volby do zastupitelstev některých obcí. Ty vyhlášovala Poslanecká sněmovna na základě zák. č. 298/1992 Sb. a jednalo se o publikaci fakultativní, protože zákon uveřejnění usnesení ve Sbírce výslovně nepředpokládal. Část, týkající se voleb, byla zrušena a nahrazena zákonem č. 152/1994 Sb. Ten vyhlásování voleb a publikaci ve Sbírce upravil jinak (viz dále). Proto se od ročníku 1995 usnesení PS v nenormativní části Sbírky dále neobjevují.

B. OBLIGATORNĚ UVEŘEJŇOVANÁ OPATŘENÍ

Ve Sbírce musejí být uveřejněna opatření ústřední orgánů,¹¹ stanoví-li tak zákon. Publikaci opatření ve Sbírce tak musí předcházet výslovné zákonné zmocnění.

Do této kategorie spadají i takové nenormativní akty vlády a Parlamentu, pro které je publikace ve Sbírce nařízena. V případě vlády se de lege lata jedná pouze o jediný případ. Ustanovení § 90 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jí ukládá, aby ve formě usnesení uveřejněném ve Sbírce zákonů vyhlásila amnestii přestupků.

Dříve takto byla uveřejněna tři vládní opatření (v č. 12/94 Sb., č. 64/94 Sb., č. 5/95 Sb.), která byla obligatorně uveřejněna na základě nařízení vlády č. 186/1993 Sb., 244/1993 Sb. a 334/1993 Sb. Všechna se týkala regulačních a sankčních opatření ve mzdové oblasti. Vláda byla povinna stanovit přírůstek spotřebitelských cen, pokud se zvýšily o 5%. K 31. červenci 1995 byla tato opatření bez náhrady zrušena nařízením vlády č. 145/1995 Sb.

Vzhledem k tomu, že Ústava stanoví jako výlučnou formu rozhodování vlády jen usnesení, nabízí se úvaha, zda je ust. § 4 odst. 1 písm. a) publikačního zákona v souladu s čl. 76 odst. 1 Ústavy. Přesnější by rozhodně bylo, aby i tyto akty byly pro futuro ve Sbírce otiskovány s výslovným označením „usnesení vlády“.

Pro rozhodnutí Poslanecké sněmovny neexistuje jediný případ obligatorního uveřejnění. De lege ferenda by tato povinnost měla být minimálně stanovena pro usnesení PS, kterými se na její první schůzi schvalují zákonná opatření Senátu

⁹ V roce 1994 to byla usnesení č. 274 a č. 276, v roce 1995 usnesení Poslanecké sněmovny č. 255 a č. 257 a v roce 1997 usnesení č. 244 (viz tabulka č. 1).

¹⁰ Jedinou výjimkou je usnesení v č. 42/1994 Sb., které se týkalo zpřístupnění kopií písemných příznáží o příjmech a darech poslanců a členů vlády občanům

¹¹ Taxativní výčet ústředních orgánů viz zák. č. 2/1969 Sb.

(čl. 33 odst. 5 Ústavy). Pokud k ratifikaci nedojde, zákonné opatření „pozbývá platnosti i účinnosti ex nunc“.¹² Na taková usnesení Poslanecké sněmovny by se tedy měl vztahovat § 5 odst. 1 a usnesení by nabylo platnosti teprve dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů (tj. dnem rozeslání částky, ve které by bylo vyhlášeno).

Ohledně opatření ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy se nejedná o více než tři desítky případů zmocnění.¹³

Praxe tento stav příliš nerespektuje. Za prvních pět ročníků Sbírky bylo uveřejněno celkem 311 opatření nebo oznámení, což je desetkrát víc, než předpokládají zákony. O nepřilíživě svědomité legislativní práci svědčí i to, že tyto nenormativní akty bývají označovány nejrůznějšími názvy.

Zcela mimo jakoukoliv souvislost bylo uveřejněno oznámení Ministerstva financí (č. 34/1993 Sb.) a oznámení ministerstva zemědělství (č. 153/1993 Sb.), která byla opatřena identifikačním číslem a zařazena do normativní části Sbírky. Ze strany vydávajících orgánů se jednoznačně jedná o zmatečnou interpretaci § 4 a od té doby se další podobné excesy ve Sbírce neobjevily.

Jak ukazuje následující tabulka, konstantně se každoročně vydává přibližně šest desítek těchto aktů. Usnesení Poslanecké sněmovny PČR vytištěná kurzívou představují ta, která byla publikována v normativní části Sbírky a označena identifikačním číslem (čísla udávají, o která z nich se jedná).

Z posledního sloupce vyplývá, že opatření zabírají dvacet procent všech publikovaných aktů. Údaj zároveň představuje poměr mezi normativní a nenormativní částí Sbírky zákonů.

¹² Hendrych, D. – Svoboda, C.: Ústava České republiky. Komentář, Praha, C.H. Beck 1997, str. 51

¹³ Vedle případů uváděných jinde v tomto textu se jde o následující zmocnění: zák. č. 530/1990 Sb. (§ 19 odst. 1), zák. č. 576/1990 Sb. (§ 10 odst. 4), zák. č. 2/1991 Sb. (§ 9 odst. 3), zák. č. 551/1991 (§ 8 odst. 1), zák. č. 563/1991 (§ 4 odst. 2), zák. č. 119/1992 Sb. (§ 8 odst. 2, § 12 odst. 1), zák. č. 143/1992 Sb. (§ 21 odst. 2), zák. č. 280/1992 Sb. (§ 7 odst. 1), zák. č. 13/1993 Sb. (§ 10 odst. 2), zák. č. 71/1994 Sb. (§ 2 odst. 2), zák. č. 89/1995 Sb. (§ 10 odst. 1, § 19 odst. 2), zák. č. 117/1995 Sb. (§ 29), zák. č. 16/1997 Sb. (§ 31), zák. č. 79/1997 Sb. (§ 7 písm. g). Ačkoliv publikační zákon připouští jedinou formu, jak tyto akty označovat (tj. jen jako opatření), ne vždy je tato norma dodržována.

Tabulka č. 1

Ročník	Opatření	Oznámení	Usnesení PS PČR	Celkem ¹⁴	Poměr (v %)	
1993	23	38	1	2	62	18,4
1994	22	40	5	2	67	24,3
1995	24	39	0	2	63	19,8
1996	19	40	0	0	59	18,0
1997	24	36	0	1	60	16,8

Dosavadní praxe naznačuje, že tyto akty jsou adresovány přímo fyzickým a právnickým osobám. Jejich autoři (ústřední orgány) je velice často vydávají, aniž by k tomu byli výslovně zmocněni a suplují roli sekundárních právních předpisů. Tento negativní jev má odstraňovat připravovaný zákon o Sbírce. Ten počítá s tím, že veškeré akty, které nejsou právním předpisem, by se neměly ve Sbírce objevovat. Napříště by měly být publikovány jen rezortní vyhlášky (při respektování mezí dle čl. 79 odst. 3 Ústavy). Zákon neobsahuje zásadu, že v případě pochybností, zda se skutečně jedná o právní předpis nebo nikoliv, musí platit zásada, aby se akt vyhlášoval se všemi důsledky jako právní předpis.¹⁵ Na Ústavním soudu by pak bylo, aby o charakteru opatření rozhodl.

ROZHODNUTÍ PREZIDENTA REPUBLIKY

Ačkoliv není hlava státu oprávněna přijímat právní předpisy, vydává na základě pravomocí, daných Ústavou (zejména čl. 62 a 63) nebo zákony, řadu aktů, které mají dílem charakter individuálního rozhodnutí, dílem povahu organizační. Jejich platnost nebo účinnost (resp. právní moc nebo vykonatelnost) nejsou spojeny s vyhlášením ve Sbírce (až na výjimkou uvedenou dále) a perfektnost takového aktu se odvíjí od splnění jiných náležitostí než je jejich publikace.

Současné publikační právo zveřejňování aktů prezidenta vůbec neupravuje.¹⁶

¹⁴ Usnesení z normativní části Sbírky nejsou započítána do celkové počtu v šestém sloupci.

¹⁵ viz Cvrček, F.: Vyhlásování právních předpisů, Právník č. 7/1990, str. 611, bod 6

¹⁶ Podle zák. č. 131/1989 Sb. i předcházejících norem byla hlava státu oprávněna k vydání aktů na základě vlastního rozhodnutí.

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona je do výčtu opatření vůbec nezahrnují. Neznamená to však, že by se taková rozhodnutí ve Sbírce neuveřejňovala. Důvody proto mohou být dvojí. Prezident buď jedná na základě zákonné příkazu, nebo tak rozhodně volně podle své úvahy.

Obligaturní uveřejnění rozhodnutí prezidenta stanoví výslovně zvláštní zákon. Dnes se jedná pouze o dva případy. Podle § 14 odst. 1 zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, musí být ve Sbírce uveřejněno rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb do Parlamentu ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy. Podle § 3 odst. 1 zák. č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, je prezident dále povinen ve Sbírce uveřejnit rozhodnutí o vyhlášení voleb do obecních zastupitelstev.

V těchto případech jsou s publikací spojeny právní účinky. Oba zákony shodně stanoví, že za den vyhlášení voleb se považuje den, kdy bylo rozhodnutí o vyhlášení voleb uveřejněno ve Sbírce zákonů.

V případě fakultativního uveřejnění prezident otiskuje taková rozhodnutí, která podle svého uvážení považuje za zásadní nebo mající obecnou povahu. Jejich okruh není vymezen. Jednoznačně chybí taková publikační norma, která by prezidentovi dávala právo, aby v těchto případech sám rozhodl o publikaci ve Sbírce. "V praxi docházelo k tomu, že akty byly rovněž současně vyhlášovány v jiných publikačních prostředcích, v tisku, v rozhlasu nebo v televizi s přihlédnutím k jejich aktuálnosti a významu pro veřejnost."¹⁷

Doposud publikované akty byly vždy označeny jako „Rozhodnutí prezidenta republiky“ a všechny otištěny v normativní části Sbírky.¹⁸

Za existence samostatné ČR bylo doposud uveřejněno následujících deset případů:

1. přenesení pravomoci ve věci sjednávání mezinárodních smluv na vládu a s jejím souhlasem na jednotlivé ministry (č. 144/1993 Sb.)
2. přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti (č. 33/1993 Sb.)
3. vyhlášení voleb do PS PČR (č. 11/1996 Sb., č. 73/1998 Sb.)
4. vyhlášení voleb do Senátu PČR (č. 12/1996 Sb.)
5. vyhlášení voleb do zastupitelstev obcí (č. 166/1994 Sb.)
6. svolání zasedání Poslanecké sněmovny (č. 169/1996 Sb.)
7. svolání zasedání Senátu (č. 292/1996 Sb.)

¹⁷ Štín, Z.: Právní regulace vyhlásování zákonů, Právní rádce č. 5/1996, str. 6

¹⁸ Jinak tomu bylo v dosavadní publikační praxi. Akty prezidenta byly podle zák. č. 131/1989 Sb. označovány jako opatření (popř. jako rozkazy) a postrádaly svou přesnou identifikaci.

8. rozhodnutí o amnestii (č. 56/1993 Sb., 20/1998 Sb.)

Rozhodnutí prezidenta jsou identifikována, čímž dochází opět k rozporu s § 7 odst. 2 publikačního zákona.

De lege ferenda se jeví účelné, aby povinnost publikace byla výslovně stanovena ohledně následujících ústavních aktů (výčet se shoduje s dosavadní publikační praxí prezidenta a praxe do jisté míry suplují chybějící zákonnou úpravu):

- přenesení pravomoci ohledně sjednávání mezinárodních smluv na vládu a s jejím souhlasem na jednotlivé její členy [čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy]
- přenesení pravomoci provádět řízení o milosti a bezdůvodné žádosti zamítnat [čl. 63 odst. 1 písm. j); resp. § 366 odst. 2 trestního řádu]
- rozhodnutí o svolání Poslanecké sněmovny a jejím rozpouštění [čl. 62 písm. b) a c) Ústavy]
- rozhodnutí o amnestii [čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy]

PRÁVNÍ PŘEDPISY A OPATŘENÍ ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY

Česká národní banka není řazena do struktury moci výkonné, Ústava jí v hlavě šesté přiznává jako ústřední bance nezávislé postavení. Přestože nemá charakter ústředního orgánu státní správy, působí podle zákona o ČNB (č. 6/1993 Sb.) a dalších zákonů jako správní úřad. ČNB je zároveň zmocněna k tomu, aby v některých případech vydávala **právní předpisy**¹⁹ a **opatření**. Jejich publikace je svěřena publikačnímu zákonu.

Předcházející zákon (č. 131/1989 Sb.) striktně rozlišoval mezi vyhláškami ústředních orgánů státní správy, včetně vyhlášek Státní banky československé, jakožto právními předpisy, a opatřeními. Termín opatření byl bezvýjimečně vyhrazen pro nenormativní akty ústředních orgánů státní správy. Opatření z toho titulu neměla charakter sekundárního pramene práva a nemohla být proto ani označována výrazem „vyhláška“ nebo „výnos“.

Jinak je tomu de lege lata. Platná publikační úprava zavádí do této syste-

¹⁹ To zpochybňuje P. Zářecký: „Jak vyplývá z čl. 79 odst. 3 Ústavy, ČNB není řazena mezi úřady oprávněné vydávat prováděcí právní předpisy. Správním úřadem v plném smyslu není, neboť podle § 1 odst. 3 zák. č. 6/1993 Sb. pouze působí jako správní úřad.“ Z toho pak dovozuje, že ust. § 2 písm. f) zák. č. 545/1992 Sb. nemusí být ústavně konformní. in Zářecký, P.: k normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů, Správní právo č. 3/1996, str. 142

matiky jen těžko pochopitelné a nesourodé členění, které vede ke zbytečnému zmatení. Vedle vyhlášek ústředních orgánů státní správy (§ 2 písm. d) zařazuje do systematiky právních předpisů i opatření státní banky (§ 2 písm. f). O tom, že opatření státní banky jsou považována za právní předpis, svědčí jednoznačně nadpis ustanovení § 2. Vedle toho zná zákon opatření nenormativní povahy, která právními předpisy nejsou.

Opatření se tedy podle publikačního zákona vyskytují ve dvou formách,²⁰ která mají zcela odlišný charakter a vlastnosti. Některá opatření centrální banky budou proto považována za právní předpis (§ 2 písm. f), jindy mohou být ale akty se stejným názvem vydávány dle § 4 publikačního zákona a pak budou tuto charakteristiku zcela postrádat.

Stav, který zavádí do právního řádu zák. č. 545/1992 Sb., zákony, které upravují postavení banky, nerespektují a rozpor v jistém směru dále prohlubují. Zákon č. 6/1993 Sb. a další zákony upravující pravomoc a působnost ČNB, dělení naznačené publikačním zákonem odmítají. Centrální banka je v první řadě oprávněna vydávat právní předpisy s označením „vyhláška“ v případě, kdy tak výslovně stanoví zákon.

Okruh těchto sekundárních právních předpisů je poměrně úzký. V současné době se jedná jen o vyhlášky, které provádějí § 22 (emisní), § 38 a § 41 odst. 1 zákona o ČNB, dále § 13 odst. 2 zák. č. 60/1993 Sb. (zákon o oddělení měny, dnes obsolentní) a § 5 odst. 3 a § 18 odst. 1 devizového zákona (obě vyhlášky jsou vydávány spolu s Ministerstvem financí).

V ostatních případech smí ČNB pro své akty používat pouze výraz **opatření**. Tady je situace poněkud složitější. Povinnost vydat opatření je ČNB uložena jen následujícími třemi zákony:

- a) podle zák. č. 21/1992 Sb., o bankách. Zmocnění je obsaženo v § 4 odst. 1 a § 5 odst. 4. Zákon byl vydán ještě za účinnosti publikační normy č. 131/1989 Sb., který znal opatření vydávaná jen podle § 8 odst. 1 písm. b), tj. jako nenormativní akty.²¹ Od 10. prosince 1992, kdy nabyl pro ČR účinnosti zákon o Sbírce zákonů č. 545/1992 Sb. se situace radikálně

²⁰ Podle Knappa je požívání víceznačných výrazů (polysémů) v právním jazyce vzhledem k požadavku jednoznačnosti nepřipustné. Výraz „opatření“ měl být alespoň v rámci jednoho zákona vyhrazen jen pro jeden význam. in Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C.H. Beck 1995, str. 125

²¹ Jako marginální vodítko mohou sloužit odkazy pod čarou (i přestože nejsou podle nálezů Ústavního soudu č. 131/1994 Sb., 29/1996 Sb. součástí právního předpisu), které výslovně odkazují na § 8 zák. č. 131/1989 Sb. V případě zákona o ČNB zákonodárce v poznámce pod čarou učinil – poněkud šalomounsky – odkaz pouze na publikační zákon bez přesného určení, o jaké opatření a podle kterého ustanovení, se vlastně jedná.

proměňuje a není zřejmé, zda si tato opatření ponechávají charakter opatření [nyní podle § 4 odst. 1 písm. b)], nebo se podsunula pod režim § 2 písm. f). Unikátní tak může být fakt, že ex lege je do právního řádu vtažen akt, který doposud charakter právního předpisu postrádal.

b) podle zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance, kde se opatření provádí ustanovení § 23 odst. 2, § 24, § 36 písm. b), c), § 41 odst. 2. Tato opatření se výrazně blíží sekundárním právním předpisům. Jsou vydávána na základě výslovného zákonného zmocnění, které obsahuje:

- označení vydávajícího orgánu (tj. ČNB).
- jsou určeny meze, ve kterých se obsah opatření smí pohybovat (např. stanovit maximální a minimální úrokové sazby; metodika poskytování informací a podkladů ze strany bank).

c) podle zák. č. 219/1995 Sb., devizový zákon (§ 8 odst. 6, § 9 odst. 4, § 12 odst. 2, § 13, § 29 odst. 3). Ta mají být ve Sbírce zákonů vyhlášena v úplném znění. Jedná se o stejný případ jako shora, jen zákon výslovně (a zcela nadbytečně) uvádí, že tato opatření se mají ve Sbírce zákonů vyhlásit v úplném znění. Devizový zákon vytváří představu, jako kdyby existovala opatření, která lze platně vyhlásit i bez úplného znění. Nereflektuje vůbec dělení, které bylo zavedeno § 4 odst. 1 publikačního zákona. Podle něj lze totiž opatření publikovat jen uveřejněním úplného znění nebo oznámením o jeho vydání. Jedná se jednoznačně o formulační nešikovnost zákonodárce.

Vedle toho vydává centrální banka opatření, úřední sdělení, oznámení a pokyny, jejichž existence není zákonem výslovně předepsána. Jen tato skupina přitom výslovně vyhovuje § 4 publikačního zákona.

Charakter opatření, uvedených sub a) až c), a jejich postavení v právním řádu, je sporný. Pochybnosti vládnu v tom směru, zda se jedná jen o správní akty (vnitřní instrukce), které nemohou obstát vedle právních předpisů, nebo představují právní předpis, který se ale zákonodárce, resp. ČNB „bojí“ za právní předpis prohlásit a takto je také označit. Tomu nasvědčuje za prvé to, že jsou vydávány vždy na základě výslovného zákonného zmocnění a provádějí či zpřesňují práva a povinnosti, za druhé způsob jejich vyhlášení. Publikovány jsou vždy v normativní části (jako vyhlášky), včetně účinků které se od publikace ve Sbírce odvíjejí, včetně zásady, že vyhlášení je podmínkou platnosti.

Ani tento postup ale není dodržován beze zbytku a vykazuje značnou roztržitost. Výjimečně totiž dochází k registrování opatření v nenormativní části Sbírky a hojně se vydání nejrůznějších opatření ve Sbírce jen oznamuje.

Shrnutí: ve Sbírce je možné najít opatření označená pořadovými čísly v nor-

mativní části, opatření neočíslovaná v nenormativní části a oznámení o vydání opatření, mající stejnou charakteristiku. Rozložení jednotlivých forem přibližuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2

Ročník	Vyhlášené s pořadovým číslem		Registrované bez pořadového čísla	
	Vyhlášky	Opatření	Opatření	Oznámení
1993	16	6	0	6
1994	8	5	1	3
1995	12	6	0	5
1996	6	3	1	7
1997	7	3	0	9

Jak vyplývá z třetího sloupce, volí ČNB nejčastěji formu identifikovaných opatření v normativní části. Toto členění by mohlo sloužit jako technická a marginální metoda pro rozlišení, zda centrální banka přisuzuje konkrétnímu opatření normativní nebo nenormativní povahu. ČNB je v tomto případě pravděpodobně považuje dle § 2 odst. f) publikačního zákona za právní předpis. Zcela proti tomu pak postupovala ČNB ve dvou případech (po jednom opatření v roce 1994 a v roce 1996). Ta byla totiž publikována podle § 4 odst. 1 a začleněna do nenormativní části.

Tam, kde zákon výslovně nepředpokládá vydání opatření, jsou tyto akty v některých případech ve Sbírce pouze oznamovány. Vedle otištění ve Sbírce zákonů uveřejňuje centrální banka všechna opatření ve Věstníku ČNB. Ten má charakter rezortní publikační sbírky.

V připravovaném novém zákoně o Sbírce zákonů má dojít k podstatným změnám. Ve Sbírce by nadále měly být vyhlášovány pouze vyhlášky ČNB. Jakékoliv jiné akty centrální banky nebudou mít charakter sekundárního právního předpisu. Opatření [ať už podle § 2 odst. f) nebo podle § 4] by se napříště neměla ve Sbírce nacházet. Sbírka zákonů by byla exkluzivním místem pro vyhlásování právních předpisů. Měla by se stát *Sbírkou právních předpisů*.

ZÁHADA USTANOVENÍ § 2 PÍSM. E) ZÁK. Č. 545/1992 SB.

Okrajově je nutné se ještě zmínit o ustanovení § 2 písm. e). Podle něj mají být ve Sbírce zákonů vyhlášena i sdělení a oznámení, jestliže tak stanoví zákon. Ačkoliv je ustanovení zařazeno do systematiky vyhlášených právních předpisů, svým obsahem se blíží více uveřejňování nenormativních aktů.

Nejzávažnější pochybnosti vznikají právě z jeho zařazení. Použitím argumentu a rubrica, lze zjistit, že zákonodárce považuje oznámení a sdělení za právní předpis (viz § 2, který je nadepsán jako „Vyhlášení právních předpisů“). Pokud je tedy ustanovení o vyhlášení oznámení a sdělení zařazeno hned za ustanovení týkající se vyhlášení zákonů a sekundárních právních předpisů, lze předpokládat, že i tyto akty budou vykazovat stejnou charakteristiku. Zákon dokonce nikde neříká, že tomu tak není, nebo že by tomu tak být nemělo.

Sdělení ani oznámení nemohou na žádný pád konkurovat právním předpisům uvedených v § 2 publikačního zákona. Nejde přitom pouze o to, že by toto ustanovení bylo nepřesně zařazeno. Chyba je především v tom, že zákon o Sbírce zákonů takovou formu vůbec uvádí a k tomu ještě v souvislostech s vyhlášením právních předpisů. Ustanovení § 2 písm. e) představuje právní nonsens, nemající v historii publikačního práva obdoby.

Na okraj je potřeba zdůraznit, že sdělení podle § 2 písm. e) nejsou totožná se sdělením ministerstva zahraničních věcí o sjednání mezinárodní smlouvy (§ 3). Totéž platí o oznámeních, se kterými počítá publikační zákon v § 4 odst. 1. Tato oznámení vystupují pouze jako substituenty za opatření, které publikační zákon mezi právní předpisy neřadí a vyhrazuje jim místo v nenormativní části Sbírky.

De lege lata existuje v českém právní řádu jen jediný případ, který by čistě po formální (a nikoliv po obsahové) stránce mohl ustanovení § 2 písm. e) vyhovovat. Jedná se o dvě sdělení Ministerstva obchodu a průmyslu č. 237/1997 Sb. a 238/1997 Sb. Ta byla vydána na základě zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.²² Ukazuje se však, že tyto akty odpovídají více § 4 odst. 1 písm. b) zákona o Sbírce zákonů.

Jiné akty, které by odpovídaly dikci § 2 písm. e) publikačního zákona, vydány nebyly. Jednoznačně to svědčí pro to, že právotvorné subjekty na aplikaci ustanovení § 2 písm. e) rezignovaly.

²² Jednalo se o rozhodnutí o pověření Českého normalizačního institutu zabezpečováním tvorby a vydáváním českých technických norem a o pověření Českého institutu pro akreditaci prováděním akreditací.

**VĚCI URČENÉ K PROVEDENÍ DÍLA,
VLASTNICKÉ PRÁVO K DÍLU DLE OBZ**

Výňatek z diplomové práce obhájené
na katedře obchodního práva PrF MU v květnu 1998

JINDŘICH SKÁCEL

1. DŘÍVĚJŠÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA SMLOUVY O DÍLO**1.1. K ÚPRAVĚ SMLOUVY O DÍLO VE STAROVĚKU**

S historicky snad nejstarší úpravou smlouvy o dílo se setkáváme v zákoníku Cham-murapiho. Právním vztahům, které lze s jistotou licencí označit za vztahy vzniklé ze smlouvy o dílo, bylo věnováno několik ustanovení. Nebylo rozlišováno mezi vztahy obdobnými těm, jež bychom dnes označili za vztahy mezi podnikateli, které se týkají jejich podnikatelské činnosti a jež jsou upraveny nyní obchodním zákoníkem (OBZ), na straně jedné a závazkovými vztahy mezi subjekty, které jsou dnes v ČR regulovány občanským zákoníkem (OZ), na straně druhé.

V § 228 Chamurapiho zákoníku, pojednávajícím o ceně díla, bylo uvedeno: „Jestliže stavitel postavil někomu dům a dohotovil jej, dá mu tento jako odměnu dva šekely stříbra za jeden sar plochy domu“¹. Lze říci, že šlo, dnešní terminologií řečeno, o úpravu kogentní. Podle ust. § 229: „Jestliže stavitel postavil někomu dům a své dílo neudělal pevně a dům, který postavil, spadne a usmrtí majitele domu, bude tento stavitel usmrčen“². Podle ust. § 233 byl-li následkem nepevné stavby jen pád zdi, aniž tím utrpěla fyzická integrita objednatele, respektive aniž tato událost (právní skutečnost) měla letální následek, spočívala odpovědnost za vady v bezplatném odstranění vady („...stavitel pevně vystaví tuto zeď ze

¹ Klíma, J.: *Zákony Chamurapiho*, Praha, Orbis, 1954, str. 45, 46

² Klíma, J.: *c.d.*, str. 47

svých prostředků"). Úprava této odpovědnosti v Chammurapiho zákoníku nebyla nepodobná té, kterou zná ust. § 564 OBZ v podstatě totožná s úpravou podle ust. § 648/1 OZ, věta první.

Též římské právo si zaslouhuje zmínky. Ostatně, spolu s řeckou filozofií, vědou a uměním, jakož i křesťanstvím, představuje římské právo pilíř evropské kultury³. V pojetí římského práva (2. století n.l. – Gaius) byla smlouva o dílo (*locatio – conductio operis*) upravena, soudě dle Kincila⁴, opět „jednotně“ jak pro vztahy ryze civilní tak i pro typ vztahů, které bychom mohli označit za vztahy mezi podnikateli, týkající se jejich podnikatelské činnosti.

V Gaiově pojetí, stejně jako dnes podle úpravy obsažené v ustanovení § 538 OBZ, zhotovitel, *conductor*, nemusel pracovat sám, provedené práce mohl přenechat jiným. Za výsledek však odpovídal zhotovitel (srov §§ 560 OBZ a násl.). O smlouvu o dílo nešlo, jestliže *conductor* pracoval s materiálem vlastním. Tento kontrakt byl pak označován jako *trhový*.

Podle Cvetlera⁵, nahodilá zkáza díla postihuje podnikatele. Podnikatel nemá nárok na plat za práci, na té objednateli nezáleží, má pouze nárok na úplatu za výsledek práce – *opus*, dílo. Nedostaví-li se výsledek, byť i jen náhodou, není ani nároku.

Určitou odlišnost mezi úpravou dle římského práva a mezi současnou úpravou dle OBZ shledáváme v tom, že zatímco dnes je i zhotovení díla z materiálu vlastnický náležejícího zhotoviteli, posuzováno jako smlouva o dílo, římské právo posuzovalo tento případ jako smlouvu *trhovou*, dnešní terminologií řečeno *kupní*. Římské právo již znalo rozlišování mezi smlouvou *pracovní* (*locatio conductio operarum*), podle níž šlo o *pracovní činnost*, tj. užívání cizí *pracovní síly*, respektive o práci samu a smlouvou o dílo (*locatio conductio operis*), kde nešlo o *pracovní činnost*, ale jen o její výsledek.

1.2. PŘEDCHOZÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA NA ÚZEMÍ DNEŠNÍ ČR

K historii právní úpravy ve státních útvarech existujících na dnešním území České republiky, pokud jejím předmětem byla smlouva o dílo, uvádíme: V době feudalismu docházelo zprvu k nevelké recepci římského *obligačního práva*. Smlouva o dílo

³ Masarykův slovník naučný, díl IV. (Československý kompas), Praha, 1929, str. 210

⁴ Kincil, J. – Urfus, V.: Římské právo, Praha, Panorama, 1990, str. 317

⁵ Cvetler, J.: Právo římské, Brno, UJEP, 1970, str. 104

byla téměř neznámá. Časem se uplatnila ve městech⁶. Postupně vznikla potřeba změny právní úpravy.

K nové právní regulaci došlo dne 1. června 1811, kdy byl vyhlášen císařským patentem číslo 946 ABGB, Všeobecný zákoník občanský, známý pod zkratkou OZO, který nabyl účinnosti dnem 1.1.1812. Zákon byl ve své podstatě účinný – ve znění dílčích novel – do 31.12.1950. Smlouva o dílo byla upravena v ust. §§ 1151 až 1152, dále pak v ustanovení paragrafů 1165–1171⁷.

Úprava, kterou zavedl OZO, nerozlišovala mezi vztahy občanskoprávními, na straně jedné a vztahy, jež bychom dnes označili za *obchodněprávní*, na straně druhé. Také v této kodifikaci byla smlouva o dílo úzce spojována s *pracovní (služební) smlouvou*, jak se podává z ustanovení §§ 1151–1152. Na druhé straně i zde bylo vědomí nejistoty *subsumpce* určitých „*skutkových podstat*“. Uznávalo se, že v některých případech může být *pochybným*, zda konkrétní smluvní vztah je smlouvou o dílo nebo smlouvou *kupní*, tehdy zvanou *trhovou*, historicky *starší*⁸. Krčmář⁹ považoval za významné hledisko pro určení charakteru smlouvy to, zda smlouvou bylo *iniciováno* zhotovení díla či zda věci byly vyrobeny na sklad. V prvním případě se jednalo o smlouvu o dílo. Osobní provedení díla nebylo, dle OZO, *nezbytným*. Zhotovitel mohl dát dílo provést také osobou třetí, avšak na svou odpovědnost (§ 1165). Výjimky existovaly v případech, kdy záleželo na osobních vlastnostech podnikatele (namalování obrazu apod.), jak lze usuzovat z ust. § 1171 (srov. dnes § 643/1 OZ). Nahodilá zkáza díla, k níž došlo dříve než bylo dílo převzato *objednatelem*, postihovala, stejně jako v římském právu, podnikatele. Režimem OZO byly tedy regulovány i vztahy *obchodní* a to až do roku 1863. Pod číslem 1/1863 ř.z. byl tehdy publikován zákoník *obchodní*. Říšský z. 1/1863 se v článku 1. dovolával *všeobecného práva občanského*, práva, jehož páteří byl OZO, jako *pramene subsidiárního*. Podle Malého¹⁰ upravoval právní poměry vznikající při *obchodování* a definoval pojem *kupce*, jako osoby, která *provozuje obchody po živnostensku*. Dále ř.z. 1/1863 upravoval, mimo jiné, v knize 4. o *obchodech*, oddíl 1., „*obchody vůbec*“. V části první bylo uvedeno: *Obchody jsou: „...zjednávaní zboží neb jiných věcí movitých... s tím úmyslem tyto dále zciziti, nezáleží na tom, zda zboží neb jiné věci movité, v původní své podobě neb byvše upraveny aneb zpracovány, dále zcizeny býti mají... Obchody*

⁶ Malý, K. – Sivák, F.: Dějiny státu a práva v Československu do roku 1918, Praha, Panorama, 1988, str. 185

⁷ Veselý, V. a kolektiv: Obecný zákoník občanský, Praha, Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1947, str. 372–375

⁸ Mayr, R.: Soustava občanského práva, Brno, 1928, str. 286

⁹ Krčmář, J.: Právo občanské, III. díl – právo *obligační*, Praha, 1947

¹⁰ Malý, K. – Sivák, F.: c.d., str. 487

jsou dále následující jednání, provozují-li se po živnostensku: když na sebe kdo bere upravení nebo zpracování movitých věcí pro jiné..."¹¹

Recepčním zákonem 11/1918 Sbírkou zákonů a nařízení se stal OZO, stejně jako obecný zákoník obchodní, součástí právního řádu ČSR.

Oba pak zůstaly v účinnosti až do 31.12.1950, kdy byly zrušeny zákonem č. 141/50 Sb., účinným od 1.1.51. V něm byla smlouva o dílo upravena v ust. §§ 448–449 OZ. Závazkové vztahy týkající se podnikatelské činnosti (řečeno s jistou licencí, ovšem) byly upraveny zákonem 99/50 Sb. o hospodářských smlouvách a státní arbitráži. Tyto právní vztahy vznikaly z hospodářských smluv zvláště přispůsobených potřebám hospodářského plánování, jimiž se zabezpečovalo provádění státního plánu rozvoje národního hospodářství. Podle některých autorů šlo o občanskoprávní smlouvy svého druhu (*sui generis*), podle jiných představovaly údajně pouze species smlouvy kupní a smlouvy o dílo.

Závazky z provádění jednotného hospodářského plánu se řídily OZ, tj. zák. č. 141/50 Sb. jako *lex generalis*, pokud nebylo ustanoveno jinak (subsidiárně). *Lex specialis* byl představován od 1.1.1951 zákonem 99/50 Sb., posléze vl. nař. 33/55 Sb. a pak zákonem 69/58 Sb. o hospodářských vztazích mezi socialistickými organizacemi. Šlo tu i za účinnosti tohoto OZ (tzv. středního OZ) o období relace mezi OZO a ř.z. 1/1863.

Tento právní stav, dle něhož OZ byl zákonem obecným, tedy podpůrným, k právnímu předpisu zvláštnímu, regulujícímu právní vztahy při podnikání (či quasi podnikání), trval přibližně 100 let. Týkal se rovněž smlouvy o dílo (dle OZ), respektive institutů, které plnily její roli v zák. č. 69/1958 Sb.

Tedy až v roce 1964 OZ, jímž se stal zák. č. 40/64 Sb., pozbyl postavení obecného předpisu. Od 1.7.1964 došlo totiž ke změně, když nabytí účinnosti zákon 109/64 Sbírkou – hospodářský zákoník (HZ), normativní právní akt naprosto svébytný, jehož existence vedla ke vzniku právního odvětví hospodářského práva.

Hospodářské právo bylo jedním z právních odvětví právního řádu ČSR (ČS-SR, ČSFR). Představovalo souhrn právních norem, které upravovaly vztahy vznikající při řízení a hospodářské činnosti socialistických organizací. Na právní vztahy nyní upravované ustanoveními OBZ o smlouvě o dílo dopadala zejména ustanovení §§ 23–26 HZ, §§ 113–161 a ust. §§ 269–320a HZ.

Pro úplnost dodáváme, že partikularizace zákonné regulace smlouvy o dílo byla ještě zvyšována skutečností existence okruhu vztahů upravovaných právně dalším normativním právním aktem (vedle HZ a OZ). Šlo o majetkové vztahy v mezinárodním obchodním styku. Tyto vztahy byly upraveny zákonem 101/1963 Sb. (ZMO). V něm byla smlouva o dílo upravena ustanoveními §§ 475–490. K té

¹¹ Bělský, P.: Všeobecný zákoník obchodní, Písek, 1924

matu naší práce *stricto sensu* tu uvádíme, že podle ustanovení §§ 477 a 478 za věci převzaté od objednatele ke zpracování odpovídal zhotovitel díla jako skladovatel. V ustanoveních §§ 479–483 byla řešena problematika nabytí vlastnictví k dílu. (Z dikce ustanovení § 479 "...zhotovitel díla stává se jeho vlastníkem..." lze usoudit, že za dílo byla pokládána věc, nikoliv snad činnost.) V roce 1990 došlo zákonem 103/90 Sb. k patrně nejvýznamnější novelizaci HZ. Zásady hospodářsko-právních vztahů (články I–X) byly z HZ vypuštěny. Změnila se podstatnou měrou i část první HZ včetně vymezení předmětu úpravy HZ v § 1. V souvislosti s tím došlo i k přijetí několika dalších zákonů, zejména zákona o soukromém podnikání občanů č. 105/90 Sb. a zákona o státním podniku č. 111/90 Sb. Tento právní stav trval do 31.12.1991.

2. ZMĚNY, K NIMŽ DOŠLO S ÚČINNOSTÍ KE DNI 1.1.1992

Jak jsme již naznačili, došlo v roce 1964 k rozdělení právní regulace majetkových vztahů do tří „základních a přitom v zásadě na sobě nezávislých kodexů: Občanského zákoníku, Hospodářského zákoníku a Zákoníku mezinárodního obchodu“¹². O všech jsme se již zmínili. Od roku 1964 nebyl ani v mezinárodním obchodu použitelný OZ ani subsidiárně. Zaměříme se primárně na obchodním styku použitelný OZ ani subsidiárně. Zaměříme se primárně na oblast v podstatě dříve upravenou HZ. Zejména v relaci k němu pojednáme krátce o změnách nastalých před 6 roky. HZ byl zákoníkem, který reguloval vnitrostátní vztahy nejbližší těm, které byly před rokem 1951 předmětem úpravy obchodního zákoníku č. 1/863 ř.z. HZ upravoval, s jistou licencí řečeno, vztahy při řízení a uskutečňování hospodářské činnosti socialistických organizací. Tento zákoník preferoval metodu regulace typickou pro právo veřejné. Jednalo se o vztahy nadřízenosti a podřízenosti, jinak řečeno o vertikální metodu regulace. Přímou v zákoně byly do roku 1990 zakotveny zásady hospodářskoprávních vztahů, vedoucí úloha KSČ, úloha státního plánu při řízení. Mezi právní skutečnosti zakládající právní vztahy patřily i akty hospodářského řízení. Soukromé podnikání HZ nepřipouštěl. Zákoník tak petrifikoval rozdíly mezi druhy vlastnictví a vlastnickými subjekty. Smluvní volnost byla omezena ustanovením o poměru plánu a závazku. Hospodářské závazky musely být v souladu s potřebami plánovitého rozvoje národního hospodářství. Byla tu kontraktační povinnost, existovaly tzv. dodávkové příkazy. Hospodářská smlouva nebyla tedy smlouvou v běžném, tradičním soukromopráv-

¹² Bejček, J.: Obchodní závazky, Obecné otázky, Brno, MU, 1993, str. 15

ním smyslu. Nejednou to vedlo k výrobě tzv. pro sklad. Šlo o omezení smluvní volnosti.

Charakteristické pro HZ bylo rovněž to, že právní normy v něm obsažené byly zásadně kogentní. Za této situace bylo de facto sporné, zda hospodářské právo je odvětvím práva veřejného či soukromého. Do roku 1990 neexistovaly obchodní společnosti v klasickém smyslu, a to ani akciové společnosti (a.s.) v běžném slova smyslu (i když zákon 243/49 Sb. o a.s. existoval až do účinnosti zákona 104/90 Sb.). Nebylo právní úpravy proti nekalé soutěži (v předmnichovské republice takový zákon byl – č. 111/1927 Sb.). Také zmíněný ZMO, týkající se právních vztahů s tzv. mezinárodním (cizím) prvkem představoval anomálii, když četné jím upravené instituty se lišily od OZ, od vnitrostátní právní úpravy v podstatě těchto majetkových vztahů. S účinností ke dni 1. ledna 1992 došlo k výrazné změně v tomto takřka 18 let přezívajícím systému, představujícím tripartici.

Různá „pravidla hry“¹³, byla objektivně překážkou transformace ekonomiky. Trh, pro jehož vznik je třeba toho, aby si na něm byli všichni jeho účastníci rovni, nemohl vzniknout za nestejných (nerovných) podmínek, tedy za situace, kdy ani vlastníci si rovni nebyli, kdy jeden druh vlastnictví byl preferován, kdy vedle něj existovalo i vlastnictví osobní a vlastnictví soukromé. Tripartice (OZ, HZ, ZMO) byla odstraněna především zákonem Obchodním zákoníkem (OBZ) č. 513/91 Sb. Byl jím zrušen HZ, ZMO a další normativní právní akty. Do 1.1.1992 OZ, HZ a ZMO stály „vedle sebe“. Od tohoto dne poslední dva zanikly, ZMO „bez náhrady“. OZ se stal opět předpisem generelním (a subsidiárním), OBZ nabyl opět charakter normativního právního aktu speciálního. Mezi těmito dvěma právními předpisy je úzká souvztažnost. OBZ zná opět institut smlouvy o dílo, k níž se váže naše práce. Změna nastala od 1.1.92 však nespočívala v pouhé redukci počtu právních předpisů. Ani OZ nezůstal bez kvalitativních mutací. Změna spočívala rovněž v jeho dosud nejrozsáhlejší a nejvýznamnější novele zákonem 509/91 Sb. V souladu s Ústavou a zejména ústavním zákonem uvozujícím Listinu základních práva svobod č. 23/91 Sb. vychází se v novele OZ z toho, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (čl. 11 Listiny). OZ tuto ústavní zásadu v podstatě převzal do ustanovení § 124. Tato úprava vlastnických vztahů má, stejně jako v každé společnosti, zásadní význam. Novelou OZ byl také opětovně upraven, mezi jiným, institut smlouvy o dílo.

Právní předpisy, které od 1.1.92 upravují podstatné majetkové vztahy, lze označit za klasické. (Nejen OZ, ale i OBZ. OZ byl znám, jak jsme se výše zmínili, již římskému právu. Obchodní zákoníky v pravém slova smyslu začaly vznikat

¹³ Bejček, J., c.d., str. 17

v Evropě v 19. století.). Patrně největších změn doznala úprava právních vztahů vznikajících při podnikání (dříve bychom nejspíše řekli „při hospodářské činnosti“). Ze změn zakotvených v OBZ se zmiňujeme pro nezbytnou stručnost alespoň o následujících: Úvodní ustanovení OBZ byla „odideologizována“ (proti stavu do roku 1990). To je zřejmé zejména ze srovnání někdejších zásad hospodářskoprávních vztahů s úvodními ustanoveními OBZ.

Novost (staronovost) představuje zmíněné zakotvení vzájemného poměru mezi OZ a OBZ a sice vztahu generality a speciality. OZ se opět stal právním předpisem generálním, základním normativním právním aktem (krátce a nepřesně právní normou) soukromoprávním, použitelným subsidiárně. Rovnost vlastníků, zakotvená v Listině, charakteristická pro sféru soukromého práva, se promítá do právních vztahů, regulovaných OBZ, zejm. též cestou řešení některých otázek podle předpisů práva občanského dle § 1/2 OBZ. Promítá se i do obchodních závazkových vztahů. Spočívá zejm. v tom, že žádná „strana“ nemůže jiné straně uložit povinnost. Dále pak v tom, že vznikne-li mezi stranami právního vztahu (jinak též účastníky takového vztahu) neshoda o povinnostech příp. právech, nemůže ji rozhodnout jedna ze stran.

Platí zásada *nemo iudex in causa sua*. To na rozdíl od veřejnoprávních vztahů. S touto novou zásadou souvisí i opětné zavedení smluvní volnosti, smluvní svobody (hovoří se též o autonomii vůle). Ta je jakýmsi protipólem kontraktační povinnosti podle HZ.

Zásada smluvní svobody se projevuje zejm. drtivou převahou dispozitivních norem nad normami kogentními v nejrozsáhlejší třetí části OBZ (srov. § 263 OBZ).

OBZ upravuje také podnikání zahraničních osob (§ 21 a násl.). Významný je také, řečeno J. Bejčkem¹⁴, depurační efekt změn. Bylo zrušeno (derogováno) 83 právních předpisů¹⁵, včetně tzv. základních podmínek dodávek (ZPD). Toto „očistění“ právního řádu je však, jak se již v praxi ukázalo, do jisté míry dvousečné. Síť direktivních předpisů sice zanikla, máme v OBZ v podstatě předpis jediný, ale snad až příliš obecný. Je tomu tak i pro případ, že by strany neprojevíly vůli vyloučit dosah dispozitivních ustanovení OBZ na jejich smluvní vztah. Konkrétní úprava řady otázek významných pro právní vztah je ponechána na účastnících smlouvy. V praxi jsou často postrádány informace, jež dříve obsahovaly ZPD. Obchodní podmínky (§ 273) nejsou dost rozšířené, používání doložek z vykládacích pravidel (§ 274) je dosud spíše výjimkou.

(pokračování v příštím čísle)

¹⁴ Bejček, J., c.d., str. 20

¹⁵ Marek, K.: K obchodním závazkovým vztahům, Brno, MU, 1993, str.9

VOLBY V BOSNĚ A HERCEGOVINĚ

INGRID ZWETTLEROVÁ

Rok 1998 je rokem voleb nejen pro Českou republiku, ale také pro celou řadu dalších států, v některých z nich jsou jejich výsledky očekávány s podobným napětím jako v naší zemi. Jedním z takovýchto států je i Bosna a Hercegovina (dále jen BaH), jejíž parlament bude na počátku letošního podzimu volit novou hlavu státu a občané rozhodnou o složení obecních shromáždění. Pro další mírový vývoj tohoto státu se bude jednat o stejně významné volby jako v případě voleb v roce 1996 a 1997, jež mnohé naznačily a zároveň vytvořily nové otazníky. Připomeňme si tedy, v jisté zkratce, jaké byly.

DAYTONSKÉ MÍROVÉ DOHODY A VOLBY

Na současném stupni civilizačního vývoje mezinárodního společenství jsou volby¹ považovány za nejhodnější techniku ustavení zástupců občanů a za nejpřijatelnější formu jejich účasti na správě věcí veřejných. Z pohledu mezinárodního práva jsou institutem, jehož samotný průběh je výlučně upraven vnitrostátním právem (právními předpisy ústavního práva). Jeho zásady je však možné najít v mezinárodních smlouvách o lidských právech, neboť volební právo v subjektivním smyslu² je jedním ze základních lidských práv politického charakteru³. Z pohledu definič-

¹ Časově a místně sladěný a právně upravený proces ustavování reprezentantů suverenity nebo samosprávy ustavujících jako výběr z několika pozitivních možností na základě rovnosti šancí a po splnění nediskriminujících požadavků na straně uchazečů (Filip, J.: Ústavní právo České republiky, I. díl, MU Brno, 1997, str. 297–308).

² V objektivním slova smyslu představuje soubor právních norem, které upravují vztahy vznikající při přípravě a konání voleb a zjišťování jejich výsledků. V užším pojetí totožné s volebním systémem – zejména vymezení volební formule, počtu volených osob celkem a v jednotlivých volebních oblastech, charakter kandidátních listin, uzavírací klauzule, počet skrutinií, pravidla volební kampaně, způsob financování (srov. Filip, J.: c.d., I. díl, MU Brno, 1997, str. 297–308).

³ Jeho obsahem je právo volit a volitelnost, zpravidla má státoobčanský charakter. Je mj. za-

ních znaků státu jsou volby jedním z prostředků vytvoření orgánů státní moci, jejichž efektivitu by (při svém řádném průběhu) měly zaručit.

Daytonské mírové dohody (dále také jen Dohody) v příloze č. 3 nazvané *Dohoda o volbách* (P3)⁴ vymezují tuto problematiku pouze rámcově⁵. Jádrem P3 tvoří přesné uvedení volebních zásad⁶ a úprava činnosti OBSE při prvních volbách. OBSE je svěřeno vypracování volebního systému, dohled nad průběhem voleb, ustavení Dočasné volební komise a Stálé volební komise (pro monitorování dalších voleb).

Pravomoci Dočasné volební komise (DVK)⁷ spočívaly:

- v přípravě voleb, včetně přijetí „Pravidel a regulace voleb“⁸ (de facto volební zákon, dále jen PRV),
- dohledu nad konáním voleb (soulad s Dohodami a PRV), popř. ve spolu-

kotveno v čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 3 Dodatkového protokolu Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod, čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv, Závěrečném aktu Helsinské konference, čl. 1–3 Úmluvy o politických právech žen, čl. 7 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace žen.

⁴ Text of Dayton Peace Agreement Documents Initialed in Dayton, Ohio on November 21, 1995, www.usis.usemb.se/bosnia/daytontc.htm.

⁵ V porovnání s volebními zákony demokratických zemí je P3 dokumentem velmi stručným a mezerovitým, což plně odpovídá jeho účelu: být pouze vodítkem. Předpokládá se totiž, že orgány vzešlé z voleb provedou jejich doplnění a přizpůsobení aktuální situaci přijetím vlastního volebního zákona (viz Masopust, Z.: Právní rámec bosenských voleb, Mezinárodní politika, 1996, číslo 11, str. 11 a 12).

⁶ Specifikovány v čl. I a v dodatku k P3 (výňatek z Dokumentu druhé schůze Konference o lidské dimenzi na úrovni KBSE, Kodaň 1990, čl. 7 a 8).

⁷ Byla složena ze sedmi osob – po jednom z RS, F BaH, BaH, tří zahraničních volebních expertů a šéfa mise OBSE v BaH R.H. Frowicka, který jí předsedal (jmenování 30. ledna 1996). Pro komisi bylo deklarováno právo na zřízení telekomunikačních zařízení a na najímání místních administrativních sil. Její členové požívali diplomatických imunit a výsad jako diplomaté (viz Implementing the Dayton Peace Accords: Elections, www.usis.usemb.se/bosnia/state13.htm).

⁸ „Pravidla i propisi“, vydány jako Služební list Republiky BaH č. 235/1996 a dva dodatky k němu. Termín jejich přijetí (do 31. března 1996) byl dodržen, neboť byly přijaty 23. února 1996. Obsahují úpravu týkající se registrace voličů a kandidátů, pravidel volební kampaně, návrhu volebních lístků, postavení pozorovatelů, způsob stanovení a publikace výsledků voleb, dále Kodex chování politických stran, koalíc, kandidátů a volebních pracovníků a Standard profesního chování politických stran, koalíc, kandidátů a volebních pracovníků a Standard profesního chování novinářů. Zřizují Volební odvolací subkomisi a Komisi mediálních expertů (viz Implementing the Dayton Peace Agreement: Elections, www.usis.usemb.se/bosnia/state8.htm). Součástí PRV je také Manuál pro členy volební komise ve volebních místnostech (podle článku 214 Dodatku č. 1 k PRV). Další manuál, Sčítací místa v Bosně a Hercegovině, jejich součástí není (viz Masopust, Z.: Právní rámec bosenských voleb, Mezinárodní politika, 1996, číslo 11, str. 11 a 12, Rules and regulations of the provisional election commission, www.usis.usemb.se/bosnia/rulestc.htm).

práci s dalšími mezinárodními organizacemi⁹ a orgány vytvořenými v Dohodách (IFOR, IPTF – Mezinárodní policejní síly), eventuální uložení sankcí,

- akreditace pozorovatelů a zajištění jejich svobody pohybu a práva na informace, pravidelné konzultace se zástupci politických stran a tisku v BaH¹⁰.

Daytonské dohody stanovily pro konání veškerých voleb v nově vzniklém státě Bosna a Hercegovina termín 6 až 9 měsíců po svém podpisu¹¹.

Cílem P3 bylo ustavení státních orgánů na lokální i ústřední úrovni, aby došlo jednak ke splnění určité části Dohod, jednak k pokračování v jejich realizaci na základě činnosti nově vytvořených orgánů, které se tím posouvá do druhé fáze (tou první je udržení míru v oblasti). V ní bude nutné eliminovat škody způsobené konfliktem, přijmout a do praxe uvést právní předpisy odpovídající tomuto státnímu uspořádání a zejména úspěšně realizovat myšlenku soužití tří rozdílných etnik. Je pouhou spekulací, jak dlouho bude tato fáze trvat. Dohody uvažují maximálně o šestiletém přechodném období¹².

PARLAMENTNÍ A PREZIDENTSKÉ VOLBY V BaH

Volby poslanců Sněmovny reprezentantů a předsednictva BaH¹³ se konaly 14. září 1996¹⁴ (za 9 měsíců po vstupu Daytonských dohod v platnost). Právně jsou upraveny v Dohodách, PRV a jeho dodatcích.

Volby¹⁵ byly tajné, všeobecné a rovné. Volební systém do kolektivních orgánů je založen na poměrném zastoupení s absencí omezovacích klauzulí, hlasy se rozdělují v prvním skrutiniu na základě Hareovy formule (počet hlasů ku počtu mandátů), eventuálně druhém skrutiniu (metodou největšího zbytku). Monokratické orgány se volí jednokolově na principu prosté většiny.

⁹ Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, Monitorovací komise EU, specializované orgány OBSE (Složka pro lidská práva, Úřad pro regionální stabilizaci a kontrolu zbrojení) (Masopust, Z.: c.d.).

¹⁰ Text of Dayton Peace Agreement Documents Initialed in Dayton, Ohio on November 21, 1995, www.usis.usemb.se/bosnia/daytontc.htm.

¹¹ Preferován byl volební den po šesti měsících po podpisu Dohod, o zpoždění byla oprávněna rozhodnout OBSE.

¹² Viz např. čl. VII Ústavy BaH.

¹³ K respektování volebních výsledků se ve společném prohlášení zavázali A. Izetbegović, S. Milošević a F. Tudjman (polovina srpna 1996) (Ivanovičová, V.: Cesta Bosny k volbám není snadná, Právo, 16. srpna 1996, str. 6).

¹⁴ Úprava prezidentských a parlamentních voleb v rámci BaH i entit je shodná (P3, PRV).

¹⁵ Rules and regulations of the provisional election commission, www.usis.usemb.se/bosnia/rulestc.htm.

Pro volební právo v aktivní i pasivní formě jsou stanoveny podmínky státního občanství a věková hranic 18 let. Voliči mohli být pouze osoby zapsané ve voličském seznamu.¹⁶ Volebními orgány kromě DVK byly územní volební komise (Commissions) a volební komise (Committees), Volební odvolací subkomise a Komise mediálních expertů. Politické strany, koalice a nezávislí kandidáti byli povinni se v určených lhůtách přihlásit k registraci u DVK¹⁷ a předložit kandidátní listiny. Jejich další povinností bylo dodržovat Dohody a PRV, konkrétně *Kodex chování politických stran, koalic, kandidátů a volebních pracovníků*¹⁸. Volební kampaň (začátek 24. května 1996, konec 24 hodin před začátkem voleb) probíhala podle PRV a pokynů DVK, novinářům byla garantována svoboda pohybu a vyvíjení profesionální aktivity, v souladu se *Standardem profesního chování novinářů* byli povinni informovat přesně a nestranně, bez diskriminace a předsudků (skutečně pluralistická média existovala však jen v Sarajevu a několika dalších místech¹⁹). Dohledem nad tímto byla pověřena Komise mediálních expertů.

Volby se konaly ve volebních místnostech vytypovaných volebními komisemi. Občané měli volit v místě svého současného, dřívějšího nebo budoucího²⁰ bydliště

¹⁶ Východiskem bylo sčítání lidu v roce 1991 aktualizované o údaje Státního statistického úřadu a dalších státních orgánů. Osobám zde zapsaným přísluší volební právo na základě P3. Osoby, které ale mezi lety 1991 a 1996 dovršily 18 let či změnily příjmení zákonným způsobem nebo sňatkem, musely o zápis do voličského seznamu (podle ustanovení PRV) požádat Dočasnou volební komisi ve lhůtě šesti týdnů od jeho zveřejnění (Šubrtová, K.: Výběr mezi špatným a ještě horším aneb volby v Bosně Hercegovině, Mezinárodní politika, 1996, číslo 11, str. 10).

¹⁷ Současně předkládali seznam požadovaného počtu svých sympatizantů, rozlišený pro republikovou, kantonální a místní úroveň, u nezávislých kandidátů byl požadován přibližně o polovinu nižší počet (čl. 41 a 54 PRV). Na rozhodnutí o registraci byla stanovena lhůta sedmi dnů, proti zamítnutí bylo možné se do tří dnů odvolat k Volební odvolací subkomisi. Voleb se účastnilo 49 politických stran a 33 nezávislých kandidátů (Implementing the Dayton Peace Agreement: Elections, www.usis.usemb.se/bosnia/state8.htm).

¹⁸ Zakázal použití síly nebo hrozby silou, v den voleb agitaci ve volebních místnostech a na 50 m od nich, zakotvuje svobodu tisku a návrat voličů domů. Je pro politický subjekt závazný okamžikem registrace, jeho porušení znamená nemožnost účasti ve volbách.

¹⁹ Ivanovičová, V.: Cesta Bosny k volbám není snadná, Právo, 16. srpna 1996, str. 6.

²⁰ V místě dřívějšího bydliště bylo přiznáno osobám, které jej byly donuceny změnit v důsledku bosenského konfliktu (tzv. displaced voters) – na základě zvláštní žádosti podléhající schválení DVK, volit mohly osobně či korespondenčně. Uprchlíci a osoby bez domova žijící v zahraničí měli právo volit (opět osobně či korespondenčně) v místě svého budoucího nebo původního bydliště. Tato alternativa je odrazem svobody pohybu a práva na návrat zakotvených v Daytonských dohodách. Fakticky většina z nich volila korespondenčně v zahraničí. Tzv. řídicí skupinou OBSE pro volby uprchlíků bylo padesáti pěti zemích zaregistrováno 478 713 uprchlíků, z nichž 394 068 pro volby uprchlíků bylo padesáti pěti zemích zaregistrováno 478 713 uprchlíků, z nichž 394 068 skutečně odvolilo (viz Matějka, Z.: Úspěšné působení OBSE v Bosně, Mezinárodní politika, 1996, číslo 11, str. 6 až 9). Jiné zdroje uvádí 641 010 zaregistrovaných (viz Final Statistics on BiH Electoral Registration Abroad, www.usis.usemb.se/bosnia/register.htm).

(mj. ustanovení P3, že je možné žádat DVK o vhození volebních lístků kdekoliv). Vojáci a příslušníci policie hlasovali o den dříve v místnostech zvláštních.

Vlastní provádění voleb a sčítání a zveřejňování výsledků příslušelo volebním komisím. Jejich úkolem bylo sledovat volební komisaři OBSE, 25 dlouhodobých pozorovatelů mezinárodních institucí, zahraničních parlamentů a nevládních organizací²¹ a akreditovaní zmocněnci politických stran.

Problémem, který téměř způsobil neplatnost voleb, byla více než stoprocentní účast. Důvody lze spatřovat ve faktu, že uprchlíci mohli volit v cizině i doma, v nadhodnocení lidských ztrát v bosenském konfliktu a v nedostatečném technicko-organizačním zajištění voleb. Dalším problematickým aspektem je zvolení osob, které jsou či mohou být obviněny Mezinárodním tribunálem pro zločiny v bývalé Jugoslávii²². Přesto OBSE na základě více než 4000 hlášení pozorovatelů a volebních komisí platnost voleb potvrdila²³.

Význam voleb je ovšem nesporný, ač se vítězství politiků, kteří válku rozpoutali může jevit jako nežádoucí²⁴. Staly se také východiskem pro odvolání mezinárodních sankcí proti Federativní republice Jugoslávie (FRJ).

Parlamentní a prezidentské volby v entitách se podle Dohod uskutečnily současně s celorepublikovými volbami (14. září 1996). Volené orgány jsou zakotveny v ústavách entit (Ústava Federace BaH – dále jen F BaH – z 31. května 1994²⁵ a Ústava Republiky srbské – dále jen RS – z roku 1992 se změnami v roce 1996²⁶). Právní úprava voleb je totožná s úpravou na úrovni BaH.

Ve F BaH bylo zvoleno 140 poslanců Sněmovny reprezentantů F BaH (SR F BaH) a 74 poslanci Sněmovny národů²⁷ (SN), volební období obou orgá-

²¹ Volební komisaři působili jako poradci volebních komisí, dávali dobrodělné rady o způsobilosti volebních místností, interpretaci PRV a podepisovali protokoly o výsledcích voleb, čímž stvrzovali jejich regulérnost (Matějka, Z.: c.d.; The Election Supervisors, www.oscebih.org/super.html). Mezinárodní pozorovatelé zde působili na základě ustanovení P3 čl. III písm. e a Kodaňského protokolu čl. 8. Byl jim (v PRV) zaručen vstup do volebních místností, přístup k příslušným dokumentům, svoboda setkání s občany, byli povinni zachovávat nestrannost a politickou neutralitu.

²² Šubrtová, K.: c.d.

²³ Matějka, Z.: c.d.

²⁴ Kotyk, V.: Daytonská dohoda a co dál, Mezinárodní politika, 1996, číslo 11, str. 4–5, 29.

²⁵ Bosnia and Herzegovina: Constitution of the Federation, www.vcilt.org/vcilt/bosnia/fed-chunk.htm.

²⁶ Der Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt am Main, 1997, heslo Bosnien–Herzegowina, s. 116–125.

²⁷ Ústava F BaH hovoří o 30 muslimských a 30 chorvatských poslancích, naznačuje ale zároveň rozšíření SN o poslance jiných etnik.

nů je čtyřleté. Ty potom na společné schůzi zvolily prezidenta a viceprezidenta, každého z jiného etnika (obě funkce jsou zástupné na principu roční rotace)²⁸.

V RS bylo zvoleno 83-členné Národní shromáždění (NS), rovněž na volební období čtyř let. Prezidentkou byla zvolena B. Plavšićová²⁹ (59% hlasů). Její postavení bylo do značné míry podepřeno zahraniční podporou včetně SFOR a IPTF (díky nim mj. získala kontrolu nad sdělovacími prostředky a částí místní policie). Jako důsledek rozporu ve vedení vládnoucí SDS se 22. až 23. listopadu 1997 konaly předčasné parlamentní volby³⁰. Zvítězila v nich Srbská demokratická strana (SDS, 31.5%), Srbský národní svaz (SNS) předsedkyně B. Plavšićové získal 21.7%³¹.

KOMUNÁLNÍ VOLBY

Datum komunálních voleb bylo původně totožné s datem voleb všeobecných (14. září 1996), byly však dvakrát odloženy – nejprve na 23.–24. listopad 1996, posléze na 13.–14. září 1997³². Znamenají personální obsazení orgánů na lokální a v případě F BaH také na kantonální úrovni:

- obecních shromáždění v obou entitách (mají samosprávný charakter, do jejich působnosti spadá školství, zdravotnictví a sociální péče³³, postavení každé obce vymezuje statut³⁴)

²⁸ The Government of the Bosnia–Herzegovina, www.vcilt.org/bosnia/federat.htm.

²⁹ Velkou mediální pozornost si v létě 1997 zasloužil politický střet mezi ní a tzv. zastánci tvrdé linie v čele s R. Karadžićem. Jeho důsledkem bylo vyloučení B. Plavšićové z SDS a výzva k demisi. Plavšićová reagovala rozpuštěním parlamentu a vypsáním nových voleb (3. července 1997). Stížnost vlády, týkající se legitimitu tohoto rozhodnutí zamítl Nejvyšší soud RS a Ústavní soud BaH, na rozdíl od Ústavního soudu RS (viz Ivanovičová, V.: Plavšićová si připsala první bod, Právo, 24. července 1997, str. 6; Karadžićovo okolí provokuje konflikt, MF Dnes, 21. července 1997, str. 9). Došlo také k pokusu o rozsáhlou demonstraci zorganizovanou členy vlády, krátce před komunálními volbami (Demonstrace extremistů z Pale v Banja Luce neuspěla, Právo, 10. září 1997, str. 1 a 7).

³⁰ PEC sets date for RS Parliamentary Assembly election, www.digitalms.com/cgi/bih/press.cfm?id=39&typ=

³¹ Další výsledky: Srbská radikální strana 16.6%, Socialistická strana 13%. Uprchlíci, kteří se do RS vrátili po dni své registrace k obecním volbám, se museli pro tyto volby znovu zaregistrovat (viz Ivanovičová, V.: Karadžićova strana zjevně vyhrála, Právo, 26. listopadu 1997, str. 7).

³² Kotyk, V.: c.d.

³³ Government overview of Bosnia and Herzegovina, www.iep.doc.gov/eebic/balkan/ops/pol.htm.

³⁴ Statut obce, který musí být v souladu s Ústavou F BaH, kantonální ústavou a kantonální-

- kantonálních shromáždění³⁵. Volební období je u všech těchto orgánů dvouleté, pouze první volební období místních orgánů je roční.

Podmínky aktivního volebního práva byly stejné jako při volbách na úrovni BaH. Obligatorně byla stanovena povinnost registrace³⁶. Vedle možnosti volit v místě současného bydliště byla dána možnost volit v místě, kde byli zapsáni v roce 1991, nebo v jiném svém místě bydliště v letech 1991–96 (osobně nebo na dálku)³⁷. Voliči vybírali z volebních programů rekordního počtu 87 politických stran³⁸.

Na řádný průběh registrace voličů, volební kampaně a vlastních voleb (kvůli volebnímu oprávnění uprchlíků také v Chorvatsku a FRJ) dohlíželo 250 mezinárodních pozorovatelů³⁹, ve volebních místnostech bylo přítomno 2 300 volebních komisařů OBSE⁴⁰.

Svá specifika např. vykazovaly volby v Mostaru, kde podle Ústavy F BaH a Nařízení o vedení voleb do obecních shromáždění byla zvolena 24 členná městská rada

mi právními předpisy přijímá obecní shromáždění (Municipalities, www.vcilp.org/bosnia/municipi.htm). Měl by zejména vymezit pravomoci obecního shromáždění a obecní rady, neboť jejich úprava v části VI Ústavy F BaH je vágní (Bosnia and Herzegovina: Constitution of the Federation, www.vcilp.org/vcilp/bosnia/fedchunk.htm).

³⁵ Rozdělení F BaH na osm kantonů bylo dohodnuto 11. května 1994 spolu s dočasným rozdělením významnějších funkcí ve státní správě (Hladký, L.: *Bosna a Hercegovina – historie nešťastné země*, první vydání, Brno, Doplněk, 1996, str. 168). Územní vymezení má reflektovat etnické složení F BaH, z pohledu ústavněprávního vykazuje podobnost s 50 státy USA. Každý kanton, byl jeho rozloha je srovnatelná s někdejšími kraji v Československu, má svou ústavu a soustavu orgánů zákonodárných (30–50 členné kantonální shromáždění), výkonných (prezident, volen dvoutřetinovou většinou kantonálního shromáždění), soudních (kantonální soud jako soud odvolací pro obecné soudy a prvoinstanční v případech vymezených zákonem, soudci jsou voleni kantonálním shromážděním na návrh kantonálního prezidenta) (Cantons, www.vcilp.org/bosnia/canton.htm).

³⁶ 5. května až 28. července 1997 (Registered voters of Bosnia and Herzegovina, www.oscebih.org/claim.html). Registrace uprchlíků probíhala v zahraničí u speciálních úřadoven OBSE (v SRN, FRJ, Chorvatsku, pro ostatní ve Vídni) s možností opce místa volby – v místě bydliště dle sčítání v r. 1991 nebo v místě, kde by chtěli v budoucnu žít (Start of voter registration for bosnian municipal election, www.digitalms.com/cgi/bih/865573110.html).

³⁷ The 1997 Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina, www.oscebih.org/oldelen.html.

³⁸ Registraci prováděla Dočasná volební komise (do 25. dubna 1997), z 87 subjektů bylo 46 již etablovaných stran a 36 nově vzniklých. Pět stran bylo zaregistrováno s podmínkou změny názvu (viz Political Parties for 1997 Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina, www.digitalms.com/cgi/bih/865573950.html).

³⁹ OBSE to send 250 electin observers to Bosnia and Herzegovina, www.digitalms.com/cgi/bih/press.cfm?id=12&typ=

⁴⁰ The Election Supervisors, www.oscebih.org/super.html.

tak, aby třetinu tvořili Muslimové, třetinu Chorvaté a třetinu příslušníci ostatních národností⁴¹.

Výsledky voleb přesně odrazily etnické složení v jednotlivých místech. Mezi muslimským etnikem zvítězila Koalice pro jednotnou a demokratickou BaH (v čele s SDA), chorvatské etnikum preferovalo Chorvatské demokratické společenství (HDZ), v RS se o místa podělily Srbská demokratická strana a Socialistická strana (SNS vzniklo až po lhůtě k registraci)⁴². Voleb se zúčastnilo 90% voličů⁴³.

Závěrem pro přiblížení celé problematiky uvádíme tabulku zachycující strukturu ústředních státních orgánů pěti států – stran Daytonských mírových dohod⁴⁴.

⁴¹ Implementation of Annex II – Mostar, www.digitalms.com/cgi/bih/865649749.html.

⁴² Ivanovičová, V.: V Bosně zřejmě zvítězí nacionalisté, *Právo*, 16. září 1997, str. 4.

⁴³ Bosnu po volbách čeká obtížný úkol, *MF Dnes*, str. 1 a 8.

⁴⁴ Tabulka byla sestavena na základě následující literatury:

Der Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt am Main, 1997, heslo Bosnien–Herzegowina, sloupec 116–125.

Lexikon zemí 96, heslo Bosna a Hercegovina, Praha 1995, str. 71–73.

Lexikon zemí 96, heslo Jugoslávie, Praha 1995, str. 208–210.

Der Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt am Main, 1997, heslo Bosnien–Herzegowina, sloupec 116–125.

Harenberg Länderlexikon '93/94, Dortmund, 1993, heslo Bosnien–Herzegowina, str. 58.

Aktuell '98 Lexikon der Gegenwart, Dortmund, 1997, heslo Bosnien–Herzegowina, str. 406.

Lexikon zemí 96, Praha, 1995, heslo Chorvatsko, str. 149–151.

Der Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt am Main, 1997, heslo Kroatien, sloupec 445–449.

Der Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt am Main, 1997, heslo Jugoslawien, sloupec 393–398.

Harenberg Länderlexikon '93/94, Dortmund, 1993, heslo Kroatien, str. 227–229.

Harenberg Länderlexikon '93/94, Dortmund, 1993, heslo Jugoslawien, str. 192–194.

Aktuell '98 Lexikon der Gegenwart, Dortmund, 1997, heslo Jugoslawien, str. 428–429.

Aktuell '98 Lexikon der Gegenwart, Dortmund, 1997, heslo Kroatien, str. 435.

Světovzor, Mezinárodní politika, číslo 1, 3, 5, 6, 8, 9, 1997, číslo 1 a 2, 1998, str. 2.

Tabulka 1 – Ústřední orgány stran Dohod

	BaH	F BaH	RS	FRJ ⁴⁵	Chorvatsko
Hlava státu	tříčlenné předsednictvo	prezident a viceprezident	prezident	prezident	prezident
Personální obsazení	A. Izetbegović, K. Zubak, M. Krajišnik	K. Zubak, E. Ganić	B. Plavšićová	S. Milošević	F. Tuđman
Volební období	čtyřleté ⁴⁶			čtyřleté	pětileté
Předseda vlády	H. Siljadžić, B. Bosić	E. Bicakčić	G. Kliković	R. Komtić	Z. Mateša
Parlament	Parlamentní shromáždění - dvoukomorové	dvoukomorový	jednokomorový	Skupština FRJ - dvoukomorová	Sabor - dvoukomorový
1. komora	Sněmovna reprezentantů	Sněmovna reprezentantů F BaH	Národní shromáždění	Rada občanů	Sněmovna zástupců
Počet členů	42 (28 z F BaH a 14 z RS)	140	83	138 (108 ze Srbska a 30 z Černé hory)	127 (z toho 7 jmenováno menšinami)
Volební období	čtyřleté	čtyřleté	čtyřleté	čtyřleté	čtyřleté
Poslední volby	14. září 1996	14. září 1996	14. září 1996	listopad 1996	říjen 1995
Výsledky posledních voleb	Strana dem. akce (SDA) 19, SDS 9, HDZ 8, koalice levicových stran v čele se Soc. dem. stranou (ZL) 2, Strana pro BaH 2, Liga pro mír a pokrok 2	SDA 78, HDZ 35, ZL 11, Strana pro BaH 11, Dem. lid. strana 3, ostatní 2	SDS 45, SDA 14, Liga pro mír a pokrok 10, ostatní 14	Levý blok 64, Zajedno 22, Soc. str ČH 20, Srb. rad. strana 16, ostatní 16	HDZ 75, Volební svaz 18, Chorv. soc. lib. strana 12, Soc. dem. strana 10, ostatní 5

⁴⁵ Srbsko: prezident M. Milutinović, parlament 250 poslanců. Černá hora: prezident M. Djukanović (od 15. ledna 1998), parlament 85 poslanců.

⁴⁶ Výjimkou je dvouleté první volební období.

	BaH	F BaH	RS	FRJ	Chorvatsko
2. komora	Sněmovna národů	Sněmovna národů F BaH	není	Republiková rada	Komora distriktů
Počet členů	15	74		40	63
Volební období	čtyřleté	čtyřleté		čtyřleté	čtyřleté
Způsob ustavení	10 vybráno ze Sněmovny národů F BaH, 5 Národním shromážděním RS			Polovina jmenována parlamentem Srbska, polovina parlamentem ČH	volbami, poslední volby 13.4.1997: HDZ 41, Volební svaz 9, Chorv. soc. lib. strana 7, Soc. dem. strana 4, ostatní 2

SUMMARY

The article „The election in Bosnia and Hercegovina“ deals with problems of the election system and the process of the election in this state in 1996 and 1997. This election led to the constitution of the state's organs at all levels – national, Entities, Cantons and municipal. The distinctions of this election are given by its rules and regulations embedded in the international agreement – Dayton Peace Agreement. It should be pointed out that these elections formed the first organs of the country after a conflict which took the 44 months.

The article pays attention to the right to vote for refugees as confirmation their right to return to Bosnia and Hercegovina contented in Dayton Peace Agreement.

VYBRANÉ ASPEKTY ÚPRAVY AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI V OBCHODNÍM ZÁKONÍKU Z POHLEDU HARMONIZACE S DRUHOU SMĚRNICÍ ES

Výňatek z diplomové práce obhájené
na katedře obchodního práva PrF MU v květnu 1998

JAN KREJSTA

1. ÚVOD

Česká republika se zavázala v čl. 69 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropským společenstvím (dále jen ES) a jeho členskými státy na druhé straně, že vyvine úsilí k zajištění postupné slučitelnosti jejich právních předpisů a předpisů ES.

Významnou oblastí, ve které je nezbytné harmonizovat českou právní úpravu s úpravou evropskou, představuje oblast práva společností. Společnostmi se dle čl. 58 Smlouvy o založení ES rozumějí společnosti založené podle občanského nebo obchodního práva, včetně družstev, stejně tak jako jiné právnické osoby veřejného nebo soukromého práva, s výjimkou nevýdělečných.

Evropská úprava práva společností je obsažena v nařízeních, ale zejména ve směrnících (direktivách) Rady ES. Směrnice harmonizující právní úpravy v oblasti práva společností jsou vydávány na základě čl. 3 píš. h), resp. čl. 54 odst. 3 píš. g) Smlouvy o založení ES. V této oblasti existuje v současné době devět již schválených směrnic (směrnice č. 1–4, 6–8, 11 a 12).

Druhá směrnice Rady ES 77/91/EHS z 13. prosince 1976 (publikována v Official Journal č. L 026, str. 1, 1977/01/30), která byla novelizována směrnicí 92/101/EHS (Official Journal č. L 347, str. 64, 1992/11/28), je zaměřena na har-

monizaci ustanovení k ochraně společníků a třetích osob vztahujících se k vytváření akciových společností, udržování a změnám jejich kapitálu. Z tohoto důvodu bývá také nazývána „kapitálovou direktivou“.

Z poměrně rozsáhlé úpravy obsažené ve druhé směrnici se následující text zaměřuje pouze na problematiku „základních dokumentů“, která je upravena v čl. 2 a čl. 3 posledně zmiňované směrnice, a která úzce navazuje na úpravu obsaženou v první směrnici (68/151/EHS z 9. března 1968 – Official Journal č. L 065, str. 8, 1968/03/14).

2. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH DOKUMENTŮ

Směrnice pojmově rozlišuje tři druhy dokumentů společnosti, dále souhrnně označovaných jako základní dokumenty. Stanovy (statutes), zakládací dokument (instrument of incorporation) a samostatný dokument (separate document) publikovaný způsobem, který je v souladu s čl. 3 směrnice 68/151/EHS (dále jen tzv. samostatný dokument).

Pojem **stanov** je ve stejném významu používán i obchodním zákoníkem. Jedná se o smlouvu, která upravuje vnitřní strukturu a organizaci společnosti, její fungování, stejně jako práva a povinnosti jejích akcionářů. Stanovy tedy plní spolu se zakladatelskou smlouvou či zakladatelskou listinou funkci, kterou u ostatních forem obchodních společností plní společenská smlouva.

Podstatně větší potíže při interpretaci působí **pojem zakládacího dokumentu** (instrument of incorporation), někdy též překládaný jako zakládací akt¹. Nejvhodnějším překladem (z hlediska jazykového) by pravděpodobně byl termín společenská smlouva (inkorporace totiž není založením, což bude rozebráno níže). Z hlediska terminologie obchodního zákoníku by to však byl překlad zavádějící. Pod tento pojem totiž nelze zahrnout všechny dokumenty, které u akciové společnosti plní funkce, které u jiných forem obchodních společností plní společenská smlouva a naopak lze pod něj zahrnout i dokumenty jiné.

Je možno setkat se s výkladem, který pod tento pojem zahrnuje zakladatelskou smlouvu, upisovací listinu, usnesení ustavující valné hromady i stanovy². S tímto výkladem však není možno bezvýhradně souhlasit.

Pod pojem zakládacího dokumentu není možno podřazovat listinu upisovatelů. Důvodem je nedostatek její publicity. Veškeré dokumenty, které mají být

¹ Pelikánová, I.: Komentář k obchodnímu zákoníku, III. díl, Praha 1996, str. 163

² tamtéž

podřazeny pojmu zakládacího dokumentu, musejí být zveřejněny způsobem, který je v souladu se směrnicí 68/151/EHS (první směrnice). Tento požadavek, přestože není v druhé směrnici výslovně uveden, vyplývá jednak z textu první směrnice, jednak je možno dovodit jej výkladem. První směrnice sice neobsahuje pojem „instrument of incorporation“, je v ní však uváděn pojem „instrument of constitution“, pro který je povinnost publikace stanovena. Ze sémantické příbuznosti obou slov (dala by se do češtiny shodně přeložit jako „vytvoření“) lze dovozovat, že se jedná o pojmy ve své podstatě totožné. Posledně uvedenou domněnku podporuje i účel, pro který mají být vymezené údaje v základních dokumentech uváděny. Tímto účelem, tak, jak vyplývá z preambule druhé směrnice, je ochrana akcionářů a osob stojících vně společnosti. Zajištěna má být transparentnost vnitřních poměrů a principů fungování společnosti, jejímiž společníky tyto osoby jsou, nebo se hodlají stát, popřípadě se kterou hodlají uzavřít závazkový vztah. Transparentnost má být dosaženo publikací údajů o společnosti, obsažených v základních dokumentech. Povinnost publikace stanov je stanovena v čl. 2 první směrnice, povinnost publikace tzv. samostatného dokumentu v čl. 3 druhé směrnice. Pak tedy, aby i zakládací dokument splňoval uvedený účel, musí také být způsobem odpovídajícím požadavkům první směrnice publikován.

V této souvislosti je třeba zabývat se tím, jaké požadavky na *publikování určených údajů a dokumentů* klade první směrnice. Těmito požadavky jsou zejména:

1. *Vytvoření složky* (a file) v rejstříku společností, pro každou v něm zapsanou společnost. Dokumenty a údaje, které musejí být zveřejňovány mají být ukládány ve složce, nebo zapisovány do rejstříku. Předmět zápisu do rejstříku se vždy musí objevit ve složce.

Vyžadovaným rejstříkem společností je v českém právu, dle § 27 obch. zák., obchodní rejstřík.

2. Veřejnost tohoto rejstříku, spočívající v tom, že každý má právo požadovat písemnou kopii byť i části jakéhokoliv údaje či dokumentu obsaženého v rejstříku (*formální publicita*).

Požadavkům kladeným na formální publicitu rejstříku obchodní zákoník vyhovuje. Vyplývá to z ustanovení § 27a odst. 1 obch. zák.

3. *Publikace* údajů a dokumentů vedených ve spisu v *úředním listě* k tomuto účelu určenému, a to v plném či částečném znění, anebo prostřednictvím odkazu na dokumenty uložené ve složce nebo zapsané do rejstříku.

Obchodní zákoník stanoví, že provedení zápisu do obchodního rejstříku rejstříkový soud zveřejní (§ 33 odst. 1 obch. zák.). Dodává, že způsob a podmínky zveřejňování stanoví vláda svým nařízením (§ 770, resp. duplicitně § 34 obch. zák.).

Stalo se tak nařízením vlády č. 63/1992 Sb. Dle tohoto právního předpisu se zveřejňují jen některé údaje zapisované do obchodního rejstříku dle § 28 odst. 1 a 2 obch. zák. Zveřejnění tedy nepodléhá žádné z dokumentů zařazovaných do sbírky listin dle § 27a odst. 2 obch. zák. (a to ani odkazem na složku, ve které jsou uloženy, jak připouští první směrnice).

Z tohoto důvodu obchodní zákoník nespĺňuje požadavky první směrnice kladené na zveřejňování dokumentů ukládaných v rejstříku (tedy ani úprava zakladatelské smlouvy, resp. listiny, ani úprava stanov neodpovídá v tomto směru požadavkům druhé směrnice).

4. Společnost se může údajů a dokumentů, které musejí být zveřejněny, dovolávat vůči osobám stojícím vně společnosti až po jejich řádné publikaci provedené způsobem shora uvedeným sub. 3. (*materiální publicita*). To však neplatí, jestliže společnost prokáže, že je tyto osoby znaly. Stejně tak se uvedené neuplatní ve vztahu k závazkům převzatým do šestnácti dnů od publikace, jestliže osoba stojící vně společnosti prokáže, že publikované údaje či dokumenty nemohla znát.

Požadavkům kladeným na materiální publicitu rejstříku obchodní zákoník nevyhovuje. Váže totiž materiální publicitu ke dni zápisu skutečnosti do rejstříku. Druhá směrnice ji však váže až ke dni jeho zveřejnění v úředním listu (čl. 3 odst. 5 první směrnice). Obchodní zákoník také nepřipouští shora uvedené výjimky z domněnky známosti zveřejňovaných údajů a dokumentů.

Provedení změn v právních předpisech, které upravují zveřejňování dokumentů obsažených ve sbírce listin je vzhledem k výše uvedenému nezbytné.

Přestože tedy v současné době obchodní zákoník nespĺňuje požadavky kladené na publikaci druhou směrnicí určených dokumentů, učinil zakotvením sbírky listin první krok k jejich splnění. Z obsahu této sbírky je možno dovozovat, které dokumenty mají být pro futuro, způsobem, který je v souladu s požadavky směrnice, zveřejňovány.

Vzhledem k tomu, že listina upisovatelů není součástí sbírky listin, není možno ji podřazovat pod pojem zakládacího dokumentu. I kdyby totiž obchodní zákoník splňoval podmínky zveřejnění dokumentů v ní obsažených, nebyla by listina upisovatelů zveřejněna, což je s ohledem na to, co bylo shora uvedeno, pro zakládací dokument nezbytné.

Zakládacím dokumentem by měl být nepochybně dokument, jímž dochází k založení společnosti. U akciové společnosti je však proces zakládání značně komplikovaný. Započat je podepsáním zakladatelské smlouvy posledním ze zakladatelů, resp. podepsáním zakladatelské listiny výlučným zakladatelem. Dovršen je rozdílně, dle toho, jakým způsobem je společnost zakládána. Jestliže je akciová společnost zakládána na základě výzvy k upisování akcií, dochází k jejímu zalo-

žení rozhodnutím ustavující valné hromady (§ 171 odst. 1. obch. zák.). Jestliže je zakládána více zakladateli bez výzvy k upsání akcií, dochází k jejímu založení rozhodnutím zakladatelů o založení společnosti nahrazujícím obdobné rozhodnutí ustavující valné hromady (§ 172 odst. 2. obch. zák.). Stejně tak k založení akciové společnosti zakládáné jedinou osobou bez výzvy k upsání akcií dochází až rozhodnutím zakladatele o založení společnosti, nahrazujícím obdobné rozhodnutí ustavující valné hromady (§ 172 odst. 3. obch. zák.). Z těchto důvodů by za zakládací dokument mělo být považováno rozhodnutí ustavující valné hromady, resp. rozhodnutí zakladatelů, které rozhodnutí ustavující valné hromady v kvalifikovaných případech nahrazuje. Otázkou však zůstává, zda za zakládací dokument považovat i zakladatelskou smlouvu, resp. listinu. Ustavující valná hromada při rozhodování o založení společnosti vychází ze zakladatelské smlouvy, popřípadě listiny, která však již není součástí jejího rozhodnutí. Pokud bychom zakladatelskou listinu nepovažovali za zakládací dokument, pak by s ohledem na první směrnici nemusela být součástí dokumentů obsažených v obchodním rejstříku. Tato skutečnost by značně ztěžovala možnost následné kontroly legálnosti postupu ustavující valné hromady, což je nepřijatelné. S ohledem na uvedené je třeba pod pojem zakládacího dokumentu podřadit i zakladatelskou smlouvu, resp. listinu.

Pojem zakládacího dokumentu by pojmově neměl být ztotožňován se stanovami. Druhá a ostatně i první směrnice (která, jak už bylo uvedeno, zakládací dokument nazývá „instrument of constitution“) důsledně rozlišují oba tyto pojmy, z čehož vyplývá, že nejsou totožné. Nicméně první směrnice v čl. 2 odst. 1. pís. a) připouští, aby stanovy byly součástí zakládacího dokumentu.

Shrneme-li výše uvedené, můžeme konstatovat, že pojmem zakládacího dokumentu je tedy třeba rozumět zakladatelskou smlouvu, resp. listinu, rozhodnutí ustavující valné hromady o založení společnosti dle § 171 odst. 1. obch. zák., resp. rozhodnutí zakladatelů dle § 172 odst. 2. obch. zák., nebo rozhodnutí jediného zakladatele dle § 172 odst. 3. obch. zák., která nahrazují rozhodnutí ustavující valné hromady o založení společnosti.

Tzv. samostatným dokumentem je jakýkoliv dokument, který je publikován v souladu s požadavky čl. 3 směrnice 68/151/EHS (viz. výše). Formální označení tohoto dokumentu je tedy nepodstatné, rozhodující je jeho publicita, zajištěná uvedeným způsobem. Za samostatný dokument je možno považovat i údaje zapsané v obchodním rejstříku, bez toho, aby byly obsaženy např. ve stanovách či zakladatelské smlouvě (příkladem může být rozsah splacení základního jmění). Účelem úpravy obsažené v druhé směrnici je umožnit kterékoliv osobě seznámit se s podstatnými údaji o společnosti (sedmý odstavce preambule druhé směrnice). Vzhledem k tomu, že údaje zapisované do rejstříku, které jsou publikovány

v Obchodním věstníku, v podstatě odpovídají požadavkům na publikaci tzv. samostatného dokumentu (mezery jsou v úpravě materiální publicity, což bylo rozebráno výše), mohou být pod tento pojem podřazeny. Rozhodující totiž není, v čem je informace formálně obsažena, ale zda je odpovídajícím způsobem zveřejněna.

3. OBSAH ZÁKLADNÍCH DOKUMENTŮ

Druhá směrnice rozlišuje jednak údaje, které musejí být uvedeny ve stanovách anebo v zakládacím dokumentu (čl. 2), a jednak údaje, které musejí být obsaženy buďto v některém z posledně uvedených dokumentů nebo v tzv. samostatném dokumentu (čl. 3).

Důvodem je pravděpodobně usnadnění zjišťování nejzákladnějších informací o společnosti, jako je název, forma, předmět činnosti, pravomoci osob jednajících jménem společnosti apod., které vždy musejí být obsaženy v dokumentu formálně označeném jako stanovy či zakládací dokument. Ostatní údaje mohou totiž být uvedeny v celé řadě jiných tzv. ostatních dokumentů, které mohou být jakkoliv označeny a může jich být libovolné množství. Druhým důvodem by mohlo být umožnění aktualizace požadovaných údajů bez toho, aby musely být měněny stě- žejší dokumenty společnosti, jako např. stanovy (příkladem může být čl. 3 pís. b) druhé směrnice, který vyžaduje nejméně jednou ročně uvádět množství akcií společnosti – nebylo by příliš logické, aby kvůli tomuto údaji byly každoročně znovu přijímány stanovy, a to tím spíše, že by se tento údaj nemusel měnit po dobu několika let – v tomto případě by tedy bylo zajisté vhodné zveřejňovat požadovaný údaj ve formě tzv. samostatného dokumentu).

U celého následujícího textu je však třeba mít na zřeteli, že ani stanovy, ani zakladatelská smlouva, resp. listina, nespĺňují požadavky publikace v úředním listu, jak shora uvedeno.

I. Do skupiny údajů, které mohou být uvedeny ve stanovách nebo zakládacím dokumentu, ale zároveň v některém z těchto dokumentů uvedeny být musejí, náleží:

a) **Druh společnosti a její název** (čl. 2 pís. a) druhé směrnice). Druhem společnosti je třeba rozumět právní formu, názvem společnosti obchodní jméno.

Podle obchodního zákoníku je dodatek právní formy právnické osoby součástí jejího obchodního jména (§ 9 odst. 2). Podoba dodatku právní formy akciové společnosti je určena v § 154 odst. 2 obch. zák. Obchodní zákoník vyžaduje uve-

dení směrnic vyžadovaných údajů jak v zakladatelské smlouvě resp. zakladatelské listině (§ 163 odst. 1 pís. a) obch. zák.), tak ve stanovách (§ 173 odst. 1 pís. a) obch. zák.).

b) **Předmět činnosti společnosti** (čl. 2 pís. b) druhé směrnice), tedy předmět podnikání společnosti.

Obchodní zákoník vyžaduje uvedení těchto údajů opět jak v zakladatelské listině (§ 163 odst. 1 pís. a) obch. zák.), tak ve stanovách (§ 173 odst. 1 pís. b) obch. zák.).

c) **Výši základního jmění společnosti** (čl. 2 pís. c) druhé směrnice). Druhá směrnice rozlišuje pojmy „*upsaný kapitál*“ (subscribed capital) a „*schválený kapitál*“ (authorized capital). Obchodní zákoník nezná institut, který by odpovídal institutu schváleného kapitálu tak, jak se vyskytuje např. v německém právu. V něm představuje hodnotu, o kterou může představenstvo na základě zmocnění obsaženém ve stanovách, svým rozhodnutím zvýšit základní jmění, s tím, že toto oprávnění je časově omezeno na pětiletou lhůtu od založení společnosti. Jedná se tedy o procedurální ulehčení opatřování kapitálových zdrojů pro společnost. Tento institut není shodný s tím, co je uvedeno v § 210 obch. zák. Vzhledem k tomu, to ustanovení totiž představenstvo může rozhodnout o zvýšení základního jmění na základě oprávnění uděleného rozhodnutím valné hromady, kdežto v případě „*schváleného kapitálu*“ vyplývá takové oprávnění již ze stanov společnosti. Proto v nich také musí být uvedena hodnota, o kterou může dojít ke zvýšení základního jmění.

Jelikož základní jmění představuje součet jmenovité hodnoty vydaných a upsaných akcií, je možno dovozovat, že pojem upsaného kapitálu odpovídá pojmu základního jmění. Je tedy třeba, aby stanovy či zakládací dokument obsahovaly údaj o výši základního jmění společnosti. Obchodní zákoník vyžaduje uvedení tohoto údaje jak v zakladatelské listině (§ 163 odst. 1 pís. b) obch. zák.), tam samozřejmě jen v navrhované výši, od které se výsledná výše při založení, resp. vzniku společnosti může lišit, tak také ve stanovách (§ 173 odst. 1 pís. c) obch. zák.), tam už ve výši výsledné. Požadavek druhé směrnice tedy splňuje uvedení základního jmění ve stanovách společnosti.

d) **Údaje o orgánech společnosti**, jestliže úprava obsažená v zakládacím dokumentu či stanovách přesahuje rámec národní úpravy, případně je-li odchýlná od dispozitivní úpravy (čl. 2 pís. d) druhé směrnice). V takto vymezeném rámci jsou požadovány údaje o počtu a postupu ustanovování členů orgánů a rozložení pravomocí (obchodní zákoník hovoří o působnosti) mezi tyto orgány. Druhá směrnice obsahuje natolik abstraktní výčet typů orgánů, na které se úprava má vztahovat,

že postihne všechny typy orgánů společnosti, ať už zřizovaných obligatorně nebo fakultativně (dle § 173 odst. 1 pís. g) obch. zák.).

Úprava obsažená v obchodním zákoníku, která je roztroušena na několika místech, vyhovuje požadavkům směrnice. Požadované údaje musejí být obsaženy ve stanovách společnosti. Na základě § 173 odst. 1 pís. g) obch. zák. musejí být obsahem stanov údaje o působnosti orgánů společnosti, údaje o počtu jejich členů a způsobu rozhodování. Postup ustanovování členů orgánů, vyjma úpravy vytváření valné hromady a ustanovování členů fakultativně vytvářených orgánů, je upraven relativně kogentně, což znamená, že obchodní zákoník obsahuje dvě alternativy jejich ustanovování, mezi kterými si oprávněný subjekt může vybrat, ale nemůže již použít jinou variantu (§ 194 odst. 1, § 200 odst. 1 obch. zák.). První z nich je přednostní a nepoužije se pouze tehdy, pokud stanovy určí jinak. Představenstvo společnosti tak je personálně obsazováno valnou hromadou, ale stanovy mohou toto právo vyhradit dozorčí radě (§ 187 pís. d) obch. zák.). Dozorčí rada ve společnosti, která má více než 50 zaměstnanců, je ze dvou třetin volena valnou hromadou, ve zbývajících částech zaměstnanci společnosti. Stanovy však mohou určit, že zaměstnanci budou volit členy dozorčí rady, i když se nejedná o společnost, která má více než 50 zaměstnanců, stejně tak mohou určit, že zaměstnanci budou volit více než třetinu členů dozorčí rady, vždy však méně než jednu polovinu (§ 187 pís. e) obch. zák.). Ve stanovách se tedy mohou, resp. musejí objevit údaje o ustanovování členů orgánů společnosti tehdy, jestliže společnost využila možnosti dle § 187 pís. d) nebo e) obch. zák. Pravidla upravující vytváření valné hromady jsou kogentní, tudíž stanovami neměnná. Pro fakultativně vytvářené orgány je uváděno, že mohou být ustanovovány pouze valnou hromadou³.

e) **Údaj o době na kterou je společnost zakládána**, je-li zakládána na dobu určitou. Jinak se uplatní nevyvratitelná domněnka založení na dobu určitou (čl. 2 pís. e) druhé směrnice).

Úprava obsažená v § 62 odst. 2 obch. zák. tomuto principu plně odpovídá.

II. Druhou skupinou údajů jsou údaje, které musejí být uvedeny buďto ve stanovách nebo zakládacím dokumentu či tzv. samostatném dokumentu. Jsou jimi:

a) **Zapsané sídlo společnosti**. Obchodní zákoník vyžaduje uvedení sídla společnosti jak v zakladatelské smlouvě, resp. listině (§ 163 odst. 1 pís. a) obch. zák.), tak ve stanovách (§ 173 odst. 1 pís. a) obch. zák.).

³ Pelikánová, I.: Komentář k obchodnímu zákoníku, II. díl, Praha 1995, str. 529

b) Údaje vztahující se k akciím společnosti, a to:

1. **Množství a jmenovitou hodnotu upsaných akcií** (čl. 3 pís. b) druhé směrnice). Údaj o množství musí být nejméně jednou ročně aktualizován. Jestliže bylo vydáno více druhů akcií (several classes of shares), musí být uveden tento údaj pro každý druh samostatně (čl. 3 pís. e) druhé směrnice).

Obchodní zákoník vyžaduje, i když je třeba k tomuto závěru v některých případech dojít výkladem, uvedení počtu (množství) a jmenovité hodnoty akcií jak v zakládací smlouvě, resp. listině (§ 163 odst. 1 pís. c) obch. zák.), tak ve stanovách (§ 173 odst. 1 pís. d) obch. zák.). Rozhodující je uvedení těchto údajů ve stanovách, protože v nich jsou uvedené údaje zachyceny vždy ve výsledné podobě, kdežto údaje uvedené v zakladatelské smlouvě, resp. listině nemusejí odpovídat skutečnosti již v době vzniku společnosti, protože se mohou změnit již na ustavující valné hromadě (např. rozhodne-li ustavující valná hromada, že připouští upsání akcií nad navrženou výši základního jmění, v důsledku čehož se zvýší základní jmění a následně se musí změnit počet akcií, nebo jejich jmenovitá hodnota, případně oboje). Obchodní zákoník nestanoví výslovně, že zakladatelská smlouva, resp. listina musí obsahovat údaj o počtu a jmenovité hodnotě akcií jednotlivých druhů, mají-li být v různých druzích vydány. Tuto povinnost však lze výkladem dovodit. Jestliže je stanovena povinnost uvádět počet akcií různé formy, jsou-li vydány akcie v různých formách, pak jestliže jsou vydány akcie různých druhů, je třeba analogicky požadovat i uvedení počtu akcií jednotlivých druhů. Jmenovitá hodnota představuje obecný údaj, který charakterizuje akcii, proto musí být uvedena u všech akcií. Mají-li být emitovány akcie různých druhů, musí být obdobně tento údaj uveden i pro akcie různých druhů. Pro stanovy je povinnost uvádět počet a jmenovitou hodnotu všech druhů akcií stanovena výslovně, a to v § 174 pís. a) a § 157 odst. 1) obch. zák. Stanovy tedy splňují požadavek druhé směrnice vztahující se k jmenovité hodnotě a počtu akcií.

Obchodní zákoník však neodpovídá požadavku pravidelné aktualizace uvedených údajů, která musí být prováděna nejméně jednou ročně. Obchodní zákoník takovou povinnost vůbec nezakotvuje.

2. **Zvláštní podmínky a omezení převodu akcií** (čl. 3 pís. d) druhé směrnice). Jestliže bylo vydáno více druhů akcií, uvedení tohoto údaje pro každý druh samostatně (čl. 3 pís. e) druhé směrnice). Zvláštními podmínkami a omezení převodu (převoditelnosti) akcií jsou ty podmínky a ta omezení, která nejsou běžná, zákonem vždy generálně požadovaná pro určitý druh, formu či podobu akcie. Jinak řečeno podmínky a omezení, která může určit sama společnost, a která budou specifická pro akcie této společnosti.

Obchodní zákoník umožňuje, aby stanovy v některých případech upravily převoditelnost akcií. Stát se tak ale může pouze tehdy, kdy je to výslovně připuštěno. Obchodní zákoník totiž obsahuje taxativní výčet podoby, forem a druhů akcií (zákon č. 210/1993 Sb. později ještě doplnil jeden druh akcií). Každou z podob, forem a druhů akcií charakterizují určitá specifická práva a povinnosti, které upravují mimo jiné i převoditelnost akcií. Není možné modifikovat převoditelnost (tedy práva a povinnosti vztahující se k akciím) jinak a v jiných případech, než umožňuje zákon, protože by tak byly vytvářeny nové podoby či formy či druhy akcií, což je vzhledem k tomu, že se jedná o taxativní výčet nepřipustné. Ve vztahu k druhům akcií je tato zásada vyjádřena výslovně (§ 155 odst. 7 obch. zák.). Převoditelnost akcií může být modifikována pouze u akcií znějících na jméno (§ 156 odst. 4 obch. zák.). Aby převoditelnost byla modifikována, musejí být ustanovení, která tak činí, obsažena ve stanovách. Mimo stanov musejí být taková případná omezení zapsána v obchodním rejstříku (§ 28 odst. 2 pís. d) obch. zák.). Protože však tento údaj není zveřejňován v Obchodním věstníku, nesplňuje zápis požadavky kladené na tzv. samostatný dokument.

3. **Určení formy akcií** (čl. 3 pís. f) druhé směrnice). Tedy určení, zda se jedná o akcie na jméno nebo akcie na doručitele (obchodní zákoník hovoří o akciích na majitele). Druhá směrnice stanoví povinnost uvádět ustanovení vztahující se k vzájemné přeměně těchto forem, pokud tento postup není určen národním právním řádem.

Obchodní zákoník vyžaduje, aby bylo uvedeno, zda mají být nebo jsou vydány akcie na jméno či na majitele, popřípadě kolik na jméno a kolik na majitele, a to jak v zakladatelské smlouvě, resp. listině (§ 163 odst. 1 pís. c) obch. zák.), tak ve stanovách (§ 173 odst. 1 pís. d) obch. zák.). Poté, co novela obchodního zákoníku (zákon č. 142/1997 Sb.) vypustila z § 156 ustanovení o právu akcionářů na výměnu akcií jedné formy za akcie druhé formy, neobsahuje již obchodní zákoník žádnou úpravu vztahující se výslovně k přeměně forem akcií. Přeměnu formy akcií je možno provést pouze změnou stanov. Obchodní zákoník sice takto také splňuje podmínky druhé směrnice, ale je podstatně restriktivnější. Co je důvodem je otázkou, protože ani důvodová zpráva ke zmiňované novele bohužel neuvádí důvod vypuštění shora uvedeného pravidla z § 156 obch. zák.

4. **Údaje vztahující se k akciím upsaným za nepeněžitě vklady**. Je vyžadováno uvedení jmenovité hodnoty akcií vydaných za tyto vklady, předmětu úpisu a jména upisovatele (čl. 3 pís. h) druhé směrnice). Domnívám se, že jmenovitou hodnotou akcií vydaných za nepeněžitě vklady se rozumí součet jmenovitých hodnot všech akcií vydaných za jednotlivý nepeněžitý vklad.

Obchodní zákoník těmto požadavkům v současnosti nevyhovuje a k dosažení souladu s druhou směrnicí je nezbytné provést legislativní změny stávající úpravy.

Akcie jsou upisovány za nepeněžitý vklad jednak před vznikem společnosti, jednak při zvyšování základního jmění, ať už prováděním upsáním nových akcií, anebo při jeho podmíněném zvýšení. Zabývat se problematikou údajů vztahujících se k nepeněžitým vkladům je tedy třeba právě v těchto případech.

Nejvíce se předmětným požadavkům druhé směrnice přibližuje obsah zakladatelské smlouvy, resp. listiny. Obchodní zákoník vyžaduje, aby v tomto dokumentu bylo mimo jiné uvedeno, kolik akcií který zakladatel upisuje a jakým vkladem (§ 163 odst. 1 pís. d) obch. zák.). Upisuje-li zakladatel nepeněžitý vklad, musí být určen předmět nepeněžitého vkladu (§ 163 odst. 1 pís. e) obch. zák.). Obsahem tohoto dokumentu však není údaj o jmenovité hodnotě akcií vydaných za jednotlivý nepeněžitý vklad. Shora uvedené údaje obsažené v zakladatelské smlouvě, resp. listině se ovšem vztahují pouze k akciím upsaným zakladateli. Druhá směrnice ale požaduje uvedení těchto údajů ve vztahu ke všem akciím.

Posouzení toho, do jaké míry obchodní zákoník splňuje požadavky na uvedení údajů vztahujících se k nepeněžitým vkladům, závisí na interpretaci ustanovení § 171 odst. 3 obch. zák. Dle tohoto ustanovení schvaluje na základě posudku znalce ustavující valná hromada hodnotu nepeněžitých vkladů a počet akcií, které mají být za ten který vklad vydány. Jejich usnesení v této věci musí být součástí obsahu notářského zápisu ověřujícího konání valné hromady (§ 171 odst. 5 obch. zák.). Tento notářský zápis by bylo možno považovat za tzv. samostatný dokument, pokud by byly splněny podmínky publikace sbírky listin, ve které je obsažen (§ 27a odst. 2 pís. f) obch. zák.). Díky ne příliš šťastné formulaci ustanovení § 171 odst. 3 obch. zák. však není (mimo jiné) zřejmé, zda ustavující valná hromada schvaluje hodnotu nepeněžitých vkladů a počet akcií za ně vydávaných jakožto celku, tedy všech nepeněžitých vkladů dohromady, nebo zda schvaluje samostatně nepeněžitý vklad vždy jednotlivého vkladatele. Nutnost schvalování hodnoty nepeněžitého vkladu vždy jednotlivého upisovatele lze dovozovat z textu „počet akcií, které mají být... na ten který vklad vydány“. Jestliže obchodní zákoník vyžaduje, aby ustavující valná hromada schvalovala počet akcií za konkrétní vklad, musí být i oceňovaný nepeněžitý vklad konkretizován, aby bylo vůbec možno určit, za který z takových vkladů je stanovený počet akcií vydáván. Je-li tedy počet akcií vázán k nepeněžitému vkladu konkrétního upisovatele, tím spíše by i schvalovaná hodnota nepeněžitých vkladů měla být vázána vždy k nepeněžitému vkladu konkrétního upisovatele.

Důležitou otázkou také je, jakým způsobem by ohodnocovaný nepeněžitý vklad byl konkretizován. Je možno představit si dva způsoby. Mohl by být konkretizo-

ván jménem vkladatele, nebo odkazem na listinu upisovatelů (např. odkazem na pořadové číslo, pod kterým byl upisovatel zapsán). Zodpovězení této otázky je důležité pro posouzení, zda v předmětném notářském zápisu bude uvedeno i jméno upisovatele poskytujícího nepeněžitý vklad.

Shrneme-li shora uvedené, bylo by vzhledem k požadavkům druhé směrnice třeba upřednostnit výklad, podle kterého ustavující valná hromada schvaluje hodnotu nepeněžitých vkladů a počet akcií za ně vydávaných vždy samostatně pro vklad jednoho upisovatele. Takový výklad by ostatně odpovídal i výkladu logickému a jazykovému. Bylo by také třeba požadovat, aby ohodnocovaný vklad byl konkretizován jménem vkladatele. Konkretizaci odkazem na listinu upisovatelů by bylo možno připustit pouze tehdy, pokud by se listina upisovatelů stala pro sukcesivně zakládané akciové společnosti obligatorní součástí sbírky listin v obchodním rejstříku. Jméno upisovatele, který vložil nepeněžitý vklad do společnosti by tak bylo obsaženo v notářském zápisu osvědčujícím konání ustavující valné hromady. Předmět vkladu by byl uveden v posudku znalce na ocenění nepeněžitého vkladu (§ 59 odst. 3 pís. a) obch. zák.), na základě kterého ustavující valná hromada schválila hodnotu tohoto vkladu (§ 171 odst. 3 obch. zák.). Nicméně ani v případě přijetí uvedené interpretace by v žádném z dokumentů nebyla uvedena jmenovitá hodnota akcií vydaných za jednotlivé nepeněžitý vklady. Bylo by ji možno jen vypočítat na základě usnesení ustavující valné hromady, ve které musí být uveden počet akcií vydávaných jako protiplnění za ten který nepeněžitý vklad.

V případě zvyšování základního jmění lze výkladem dojít k obdobnému závěru.

5. Údaj o množství akcií upsaných bez uvedení jejich jmenovité hodnoty, jestliže národní právní řád vydání takových akcií připouští (čl. 3 pís. c) druhé směrnice). Akcie, které neznají na určitou jmenovitou hodnotu, tzv. podílové akcie, jsou připuštěny např. v Itálii či Belgii. Takové akcie znějí na určitý podíl ve společnosti. Množství akcií musí být uváděno proto, aby bylo možno určit velikost podílu, který akcie představují.

Obchodní zákoník neumožňuje vydávání podílových akcií, proto se čl. 3 pís. c) druhé směrnice v českém právním řádu neuplatní.

6. Údaj o právech spojených s různými druhy akcií, jestliže byly vydány akcie různých druhů (čl. 3 pís. e) druhé směrnice).

Obchodní zákoník vyžaduje uvedení práv spojených s akciemi různých druhů jak v zakladatelské smlouvě, resp. listině (§ 163 odst. 1 pís. c) obch. zák.), tak ve stanovách (§ 174 pís. a) obch. zák.).

c) **Výši základního jmění splaceného ke dni vzniku společnosti** (at the ti-

me the company is incorporated), nebo ke dni, ke kterému je společnost oprávněna začít podnikat (authorized to commence business čl. 3 pís. g) druhé směrnice).

V anglickém textu druhé směrnice se objevují tři výrazy, jejichž obsah je nutno vyjasnit. Jedná se o výrazy „incorporation“, „formation“ (popř. „to form“) a „authorization to commence business“. Objevují se mimo čl. 3 i v čl. 5, 6, 9, 10 a 11 druhé směrnice.

První dva výrazy jsou v české odborné literatuře totožně překládány jako „založení“ společnosti⁴. Domnívám se však, že ani pojem „formation“ ani pojem „incorporation“ neodpovídá pojmu „založení“ v tom smyslu, v jakém ho používá obchodní zákoník.

Výraz „formation“ by bylo možno překládat jako „vytváření“. Představuje etapu předcházející vzniku právní subjektivity společnosti (což vyplývá i z čl. 7 první směrnice), tedy etapu předcházející zapsání společnosti do příslušného rejstříku a tímto zápisem končící. Počíná nepochybně založením společnosti, ale mohla by počínat i dříve. Např. ve francouzské právní literatuře je uváděno, že tamní obchodní soudy zahrnují pod pojem tvořící se společnosti (société en formation) období počínající již okamžikem, kdy byl jasně potvrzen úmysl vytvořit společnost – stačí, stane-li se tak zápisem ze schůze budoucích zakladatelů. Od takto určeného okamžiku je možno jednat jménem společnosti⁵. Obdobný výraz obchodní zákoník nepoužívá. Nedá se ztotožnit ani s pojmem zřízení právnické osoby dle § 19 odst. 1 obč. zák., protože ten je ve své podstatě identický s pojmem založení, tak jak jej zná obchodní zákoník.

Výraz „incorporation“ představuje dokončení etapy vytváření společnosti. Okamžik, kdy vzniká subjektivita společnosti. Jinak řečeno okamžik, kdy vzniká právnická osoba. Tomuto výrazu tedy v terminologii obchodního (ostatně i občanského) zákoníku odpovídá pojem „vznik“. Dle § 62 odst. 1 obč. zák., resp. § 19 odst. 2 obč. zák., vzniká společnost ke dni, ke kterému byla zapsána do obchodního rejstříku.

Interpretace výrazu „authorization to commence business“ je poněkud obtížnější. Jeho překlad z anglického jazyka zní „povolení k zahájení podnikání“, bývá však překládán i jako „schválení zahájení činnosti“⁶. Zápis do obchodního rejstříku, kterým vzniká právnická osoba, a který je obsažen v pojmu „incorporation“,

⁴ Kanda, A.: Problematika sblížení národních právních norem členských států ES v oblasti práva obchodních společností, Právník, 5/1992, str. 408; Pelikánová, I.: Komentář k obchodnímu zákoníku, II. díl, Praha 1995, str. 443, 447

⁵ Pelikánová, I.: Obchodní společnost před svým vznikem podle našeho obchodního zákoníku ve světle jiných úprav, Právo a podnikání, 3/1996, str. 3–7

⁶ Pelikánová, I.: Komentář k obchodnímu zákoníku, II. díl, Praha 1995, str. 444

je také chápán jako autorizace společnosti. V případě pojmu „authorization to commence business“ tedy půjde o jinou autorizaci (povolení). Je možné, že předmětný pojem dopadá na případy, kdy nejprve společnost vznikne jakožto právnická osoba, která není oprávněna podnikat, a toto oprávnění jí vznikne až na základě pozdější autorizace. Společnost jakožto podnikatel tedy vznikne až poté, co vznikne jakožto právnická osoba. Taková situace však dle ustanovení obchodního zákoníku nevzniká.

Výkladem § 28 odst. 2 pís. d) obč. zák., lze dojít k závěru, že v obchodním rejstříku musí být uveden vždy aktuální rozsah splacení základního jmění. Přestože je tento požadavek obchodního zákoníku přísnější nežli vyžaduje druhá směrnice, nesplňuje její požadavky, protože rozsah splacení základního jmění není zveřejňován v Obchodním věstníku, není tedy splněn požadavek publikace (tento zápis nesplňuje podmínky tzv. samostatného dokumentu).

d) Totožnost právnických či fyzických osob, které podepsaly, nebo jejichž jménem byly podepsány stanovy nebo zakládací dokument, anebo v případě, že společnost nebyla současně s tím založena, návrh těchto dokumentů (čl. 3 pís. i) druhé směrnice).

V podmínkách obchodního zákoníku se toto ustanovení vztahuje na **uvedení totožnosti zakladatelů**, kteří podepsali zakladatelskou smlouvu, resp. na zakladatele, který podepsal zakladatelskou listinu. Jestliže výlučný zakladatel zůstane i jediným akcionářem, jsou údaje o jeho totožnosti zapisovány do obchodního rejstříku na základě ustanovení § 28 odst. 2 pís. d) obč. zák. (protože tento údaj není zveřejňován v Obchodním věstníku, nejsou splněny požadavky na publikaci). Pro zakladatele, kteří podepsali zakladatelskou smlouvu tato povinnost stanovena není. Nicméně, protože se jedná o smlouvu, musejí v ní být uvedeny údaje dostatečně konkretizující subjekty smlouvy. I v zakladatelské listině musí být konkretizován subjekt, který společnost zakládá.

e) Celkovou či alespoň odhadovanou **výši výdajů**, které bude muset společnost uhradit z důvodu svého vytvoření (by reason of its formation), popřípadě před udělením oprávnění k zahájení obchodní činnosti, pokud je takové povolení vyžadováno (čl. 3 pís. i) druhé směrnice).

Obchodní zákoník stanoví, aby součástí obsahu zakladatelské smlouvy, resp. listiny byl údaj o alespoň přibližné výši nákladů, které společnosti v souvislosti s jejím založením vzniknou (§ 163 odst. 1 pís. f) obč. zák.). Toto ustanovení bylo vloženo novelou 142/1996 Sb. pod vlivem druhé směrnice. Od požadavku směrnice se však liší, protože obsahuje významnou nepřesnost. Obchodní zákoník hovoří o nákladech, které vzniknou v souvislosti se založením, ale druhá směrnice

hovoří o nákladech vytváření společnosti (o obsahu tohoto pojmu bylo pojednáno výše). Tato nepřesnost není bezvýznamná. Po založení společnosti do jejího vzniku je nutné vynakládat další peněžní prostředky a náklady tedy nutně vzrostou. Je sice pravdou, že z formulace „v souvislosti se založením“ by se snad dalo dovozovat, že tyto náklady zahrnou i náklady vynaložené až do vzniku společnosti, ale zajisté by bylo de lege ferenda lepší, aby byla formulace použitá v obchodním zákoníku změněna tak, aby jednoznačněji odpovídala přesnější formulaci druhé směrnice.

f) Případné zvláštní výhody poskytnuté v době vytváření společnosti, či do dne, od kterého je společnost oprávněna zahájit obchodní činnost, komukoliv, kdo se účastnil zakládání společnosti, nebo se podílel na úkonech vedoucích k udělení takového oprávnění (čl. 3 písm. k) druhé směrnice).

Např. německá úprava zakazuje společnosti po jejím vzniku převzít závazky, které se týkají zvláštních výhod, výdajů souvisejících se založením nebo nepeněžitých vkladů, jestliže tyto závazky vyplývají ze smluv, které byly uzavřeny před vznikem společnosti a nejsou uvedeny ve stanovách (§ 41 AktG).

Obchodní zákoník tuto otázku naprosto pomíjí a žádným způsobem ji neupravuje. Je nezbytné, aby byl takto vzniklý nesoulad odstraněn.

4. ZÁVĚR

Novela obchodního zákoníku provedená zákonem č. 142/1996 Sb. s sebou přinesla v oblasti, kterou se zabýval tento článek, znatelný pokrok při harmonizaci úpravy obsažené v obchodním zákoníku s požadavky druhé směrnice. Bohužel však není možno sdílet optimistický názor vyjádřený v důvodové zprávě k uvedené novele, ve které bylo uvedeno, že „přijetím návrhu novely by bylo dosaženo plné harmonizace českého práva obchodních společností s požadavky Druhé směrnice ... ve vztahu k akciovým společnostem“.

Nejvýraznějšími nedostatky trpí úprava obsažená v obchodním zákoníku v oblasti publikace základních dokumentů, tedy zejména nedostatky v publikaci listin zařazovaných do sbírky listin obchodního rejstříku, ale i některých údajů zapisovaných do obchodního rejstříku. Změnu úpravy bude ostatně vyžadovat i samotné pojetí materiální publicity údajů obsažených v obchodním rejstříku. V právní úpravě obchodního rejstříku se citelně projevuje, že úprava doposud výrazněji ne reagovala na požadavky první směrnice.

Pro dosažení harmonizace české právní úpravy s úpravou evropskou bude třeba zakotvit nebo změnit právní regulaci zejména údajů vztahujících se k akciím

úpsaným za nepeněžitě vklady, pravidelné aktualizace množství akcií společnosti, výdajů vznikajících v souvislosti se vznikem společnosti a poskytování výhod osobám, které se účastnily na vytváření společnosti.

SUMMARY

The article deals with the comparison of the Commercial Code (Act No. 513/1991 Coll.) with Article 2 and Article 3 of Directive 77/91/EEC requirements. The above mentioned articles specify necessary particulars of the statutes, the instrument of incorporation and the separate document of public limited liability companies.

The last amendment to the Commercial Code (Act No. 142/1996 Coll.) brought up significant progress in the harmonization process. Its purpose was among others to harmonize the Commercial Code with Directive 77/91/EEC. However the purpose was not completely attained. The Commercial Code failed to comply mainly in the area of the particulars of shares issued for a consideration other than in cash, the annual updating of the number of shares subscribed the amount of all the cost payable by the company or chargeable to it by the reason of its formation and the advantage granted to anyone who has taken part in the formation of the company.

Major failure is in the area of the above mentioned documents publication. Some documents which represent the statutes, the instrument of incorporation and the separate document in the Commercial Code are not published in accordance with Article 3 par. 4 of Directive 68/151/EEC. Nevertheless either documents published in this way do not meet Article 3 par. 5 of Directive 68/151/EEC requirements.

PRINCIP FLEXIBILITY A MODELY EVROPSKÉHO SJEDNOCOVACÍHO PROCESU

Výňatek z diplomové práce obhájené
na katedře mezinárodního a evropského práva PrF MU v květnu 1998

TOMÁŠ DOLEŽIL

Amsterodamská smlouva (AS) přijatá v létě roku 1997 zavádí princip flexibility. Smlouva tak reaguje na potřebu rozdílného vývoje členských států uvnitř samotného integračního seskupení. Protože jsme doposud mohli v rámci procesu evropského sjednocování rozlišovat především mezi kooperací (mezivládní rovina) a integrací (supranacionalita), je samotný princip flexibility průlomem v dosavadním vývoji integrace. Zároveň je však součástí širšího pojetí, kterému říkáme „differentiated integration“.

Diferencovaná integrace je druhem integrace, ve které členské státy postupují kupředu rozdílnou rychlostí a (nebo) k rozdílným cílům. Variant vývoje se potom nabízí celá řada a tyto nejsou omezeny pouze na stávající Evropskou unii (EU), ale týkají se celého evropského kontinentu. Navzájem se rozlišují podle prostoru, ve kterém se daný proces uskutečňuje, podle cílů a časového rozložení jejich realizace.

Jako univerzální můžeme označit model zvaný „concentric circles“ – model soustředných kruhů. Jde o koncept, ve kterém určité skupiny států dosahují různé úrovně integrace. Jedná se o model, ve kterém je EU, resp. její jádro v samotném centru dění, jako nejpokročilejší integrační útvar. Samotné jádro integračního seskupení je spojeno kupříkladu jednotnou měnou, nebo společnou zahraniční či obrannou politikou. Rovněž se může jednat o takovou skupinu států, která cílí k vytvoření společného státu federativního typu. Pokud tento vnitřní kruh neexistuje, je nejvíce soustředným kruhem celá EU, kterou můžeme označit jako oblast

společně sdíleného práva a společných institucí. Třetí kruh tvoří skupina asociovaných států EU, které se snaží stát členy Unie – tzv. přilehlý kruh. Tyto tři právě zmíněné kruhy jsou obklopeny poslední skupinou států, které jsou členy OBSE, resp. Rady Evropy. Jako celek pak vidíme Evropu konvergující k jednotnému cíli, ale nacházející se na rozdílných stupních pokročilosti.

Druhý model bývá označován jako „Variable-geometry Europe“. Tímto pojmem je myšlena taková idea metody diferencované integrace, která respektuje a uznává nepřekonatelné rozdíly uvnitř integrační struktury. Tento model proto kalkuluje se stálou odlukou mezi členskými státy Unie a ostatními méně vyvinutými státy nebo jejich integračními (kooperačními) jednotkami. Na úrovni Unie se předpokládá jednotný institucionální rámec a eventuální rozdíly uvnitř tohoto rámce zde nehrají podstatnou roli. Druhá strana je pak reprezentována státy, které buď individuálně usilují o bližší spolupráci s Unii či o členství v ní, anebo kooperují mimo EU s ostatními státy této skupiny. Tato uskupení mohou opět tendovat k Unii, nebo tvořit její konkurenci, což však lze za současné dominance EU stěží předpokládat. Z toho vyplývá, že v tomto modelu neexistuje jednota cílů jak na úrovni kontinentu, tak na úrovni států stojících mimo Unii. Lze ji předpokládat na straně EU, i když ani tam není vyloučena diferencovaná integrace uvnitř jednotného rámce. Taková Evropa by neskýtala naději nových států na zapojení se do integračních procesů a znamenala by jejich stálou, alespoň formální, separaci od nejnávštějnějších zemí se všemi s tím spojenými riziky.

Dalším příkladem je model „Europa á la carte“. Je spojen s myšlenkou takového způsobu integrace, který umožňuje zúčastněným státům výběr politik (sektorů) ze schváleného „katalogu“ a plně zapojení se do takto vybrané oblasti. Podmínkou realizace je existence jednotného institucionálního rámce, ale již jí není souhlas ostatních členských států. Rovněž ostatní formální podmínky nebrání každému jednotlivému státu ve výběru sektoru. Materiální podmínkou je pak hlavně způsobilost obstát ve vybrané oblasti společně s důslednou aplikací přijatých závazků. Naopak je teoreticky přípustné, aby jednotliví členové vystupovali z takto výtvořené společnosti států. Tento koncept je však zatížen závažným nebezpečím, které spočívá v možném rozmělnění integračního procesu a rozkladu jednotného institucionálního rámce. V důsledku rozdílného tempa integrace a nejednotnosti cílů by začaly dominovat divergenční síly, jako je rozdílná vyspělost v jednotlivých oblastech (zejména ekonomické), národní zájmy a domácí politika (nacionalismus) jednotlivých aktérů. Nadstátní instituce by byly oslabeny a jejich legitimita by tak byla silně narušena. Nelze rovněž předpokládat, že by všechny státy reálně dosáhly stejné integrační úrovně jak z hlediska věcného, tak časového, neboť celková podoba integrujícího se seskupení je do značné míry náhodná, a pružná, i když

jejím základem je pro všechny stejný základní systém. Předpokládá se, že státy stojící mimo tento hlavní systém trvale usilují do něho vstoupit.

Posledním modelem, o kterém se zmíníme, je model *vícerychlostní Evropy* – „*Multi-speed Europe*“. Je charakterizován myšlenkou rychlejšího postupu členských států ve vymezené oblasti (sektoru) uvnitř jednotného institucionálního rámce a za spolupůsobení jednotlivých nadstátních (supranacionálních) institucí. Státy mohou pokročit ve společné integraci, pokud splňují daná kritéria a mají-li vůli k této užší spolupráci. Ostatní státy musí být ochotné tolerovat využívání společných institucí ku prospěchu pokročilejších členů. Mají zároveň možnost, splní-li stejné podmínky, zapojit se do této užší spolupráce. Rozdíl oproti modelu „*Europa á la carte*“ spočívá především v tom, že zde neexistuje žádný „katalog“, ze kterého lze libovolně vybírat. Princip tohoto systému je založen na „pouhém“ předstihu vyspělejšího jádra členských států s tím, že ostatní ho budou dříve či později následovat.¹ I zde se předpokládá, že ostatní nečlenské státy usilují o vstup do integračního uskupení, nacházející se však prozatím na nižší „rychlosti“ než členské státy.

Doposud jsme mohli uvnitř Unie pozorovat takovou formu spolupráce, kterou bychom mohli pojmenovat jako *dvourychlostní* systém. Je spojen především se zaváděním jednotné měny, resp. Evropské měnové unie, kdy se jí bude pravděpodobně účastnit pouze jedenáct členských států EU. Obdobně to platí pro Protokol o sociální politice a Dohodu o sociální politice. Oba dokumenty jsou závazné pouze pro čtrnáct členských států Unie, i když Velká Británie se stane jejich součástí, jakmile vstoupí v platnost AS. Podobný vývoj možná čeká i na Schengenské dohody, které se AS stávají součástí práva EU. Prozatím však nejsou závazné pro všechny členy Unie, ale budoucnost si to zřejmě vyžádá (včetně přistoupení Velké Británie).

Princip flexibility se patrně nejvíce blíží *vícerychlostnímu*, resp. *dvourychlostnímu* modelu. Jeho generální klauzule se zakotvuje do článku K15 Smlouvy o založení EU, který hovoří o možnosti užší spolupráce států v určitých oblastech. Tento princip však neznamená svévolný a spontánní vznik takových kooperujících skupin států. Jeho využití je vázáno na řadu podmínek, aby neznamenal nebezpečí pro rozmělnění EU. Mezi základní **materiální** podmínky patří: Soulad s cíli EU, které musí být obecnými cíli celé Unie; nesmí být zasahováno do výlučných kompetencí Společenství; a aplikace principu flexibility jako prostředku *ultima ratio*. Princip se užije rovněž v rámci tzv. třetího pilíře (Spolupráce v oblasti vnitřních věcí a justice), ale nenajde své uplatnění v oblasti Společné zahraniční a bezpečnosti politiky. AS také v tomto směru pozměňuje Smlouvu o zřízení ES a zakotvuje

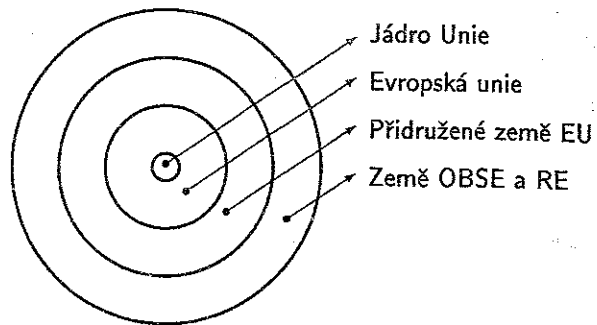
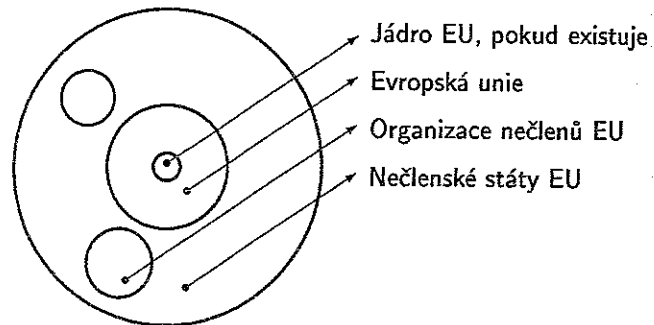
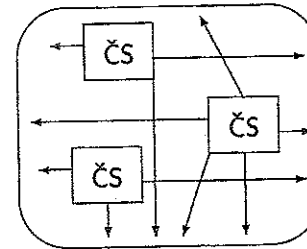
¹ Koresponduje tak s modelem „*Concentric Circles*“, když představuje nejvíce soustředný *kruh*.

princip flexibility do Smlouvy o založení ES. **Formální** podmínky představuje především nutnost dodržení jednotného institucionálního rámce, souhlas kvalifikované většiny členů Unie a většinová účast všech států na užší spolupráci.

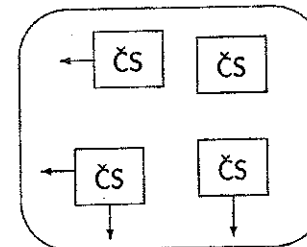
Princip flexibility je slučitelný s teorií *soustředných kruhů*, kdy jeho realizace povede k vytvoření nejmenšího vnitřního *kruhu*, který bude přitahovat další členské i nečlenské země EU. Naopak se zcela vylučuje s modelem „*Europa a lá carte*“, neboť důsledně trvá na jednotném institucionálním rámci, který skýtá jednotu členů a další postup integrace stejným směrem, i když jinou rychlostí. Otevřené zůstává hodnocení, zda-li je princip flexibility slučitelný s přístupem „*Variable-geometry*“, neboť je sporné, nakolik v Evropě existují trvalé a i v dlouhodobém měřítku relativně neměnné kvalitativní rozdíly mezi jednotlivými státy či jejich uskupeními, které znemožňují celkovou jednotu.

Cílem tohoto článku nebylo provedení důkladné analýzy právě načrtnutých modelů, ale upozornění čtenáře na jejich souvislost s principem flexibility, který se stává díky AS součástí práva EU. Jsme přesvědčeni, že jejich bližší poznání může vést k lepšímu pochopení evropských integračních procesů.

PŘÍLOHA:

1. Model *soustředných kruhů*Evropa:2. „*Variable-geometry*“ modelEvropa:3. Model „*Europa á la Carte*“Jednotný institucionální rámec:

ČS - členský stát
 → Jednotlivé sektory; délka určuje míru angažovanosti

4. *Vícerychlostní model*Jednotný institucionální rámec:

ČS - členský stát
 → Jednotlivé sektory

INFORMACE

CURSUS INNOVATI „UPRCHLICKÉ PRÁVO V KOMBINACI S CIZÍM JAZYKEM“

PROJEKT MASARYKOVY UNIVERZITY V PROGRAMU VZDĚLÁVACÍ NADACE JANA HUSA

RADOSLAVA ŠOPOVOVÁ

Tento projekt vznikl na Katedře odborné jazykové přípravy MU ve spolupráci s Katedrou mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty MU za účinné podpory Vzdělávací nadace Jana Husa. Vzdělávací nadace Jana Husa již několik let spolupracuje s katedrami vysokých škol na zkvalitnění výuky humanitních, společenských a právních oborů. Díky Vzdělávací nadaci Jana Husa, která finančně zajišťuje celý projekt a Mgr. Jarmile Zlatuškové, která podpořila vznik a vypracování projektu, jsme se rozhodli inovovat a rozvíjet výuku s využitím dané problematiky v kombinaci s cizím jazykem nejenom pro studenty Právnické fakulty MU, ale i s dopadem na co nejširší okruh studentů Masarykovy univerzity.

Řešitelský tým zahrnuje následující účastníky projektu: za Katedru odborné jazykové přípravy, oddělení na Právnické fakultě se na přípravné i realizační fázi podílejí Mgr. Barbora Budíková, PhDr. Hana Katrňáková a PhDr. Radoslava Šopovová, za Katedru mezinárodního a evropského práva doc. JUDr. Dalibor Jílek, CSc., za Policii České republiky, Službu cizinecké a pohraniční policie ppor. Jiří Tropek a za nevládní organizaci SOZE Mgr. Eva Hradilová.

Hlavním cílem projektu je integrace právní teorie, běžné azylové procedury uplatňované v České republice, právního poradenství v rámci uprchlické problema-

ty a rozvoj jazykových dovedností pro aplikaci odborných znalostí a praktických přístupů k řešení jednotného postupu v zájmu členství v EU, se zřetelem na sladění a standardizaci českého práva uprchlického s azylovou normativitou („Schengen acquis“) a doporučeními EU.

Uprchlické právo se v současné době přednáší na Právnické fakultě MU v českém jazyce pro studenty 9. semestru jako povinně volitelný předmět v rozsahu 6 přednášek a 1 semináře. Předmět je zakončen ústní zkouškou, která je součástí zkoušky z povinného předmětu Mezinárodní právo veřejné.

Povinně volitelný předmět Uprchlické právo v kombinaci s cizím jazykem je zařazen do učebního plánu pro rok 1998–1999 pro studenty 9. semestru a v této první fázi bude zaměřen na jazyk anglický. Výuka bude probíhat po dobu jednoho semestru, bude ukončena zápočtem v anglickém jazyce a postupovou zkouškou v angličtině nebo češtině. Úspěšní kandidáti získají osvědčení o složení zkoušky v anglickém jazyce. Výuka bude v 1.–7. týdnu zimního semestru zaměřena na odbornou jazykovou přípravu v angličtině formou seminářů rozsahem 2 hod. týdně vedenou podle anglické mutace Příručky kritérií a procedur pro přiznání postavení uprchlíka. V 8.–13. týdnu budou přednášky v češtině alternovat s přednáškami hostujících profesorů z Holandska, Belgie, Švýcarska a UNHCR. Současně budou k přednáškám probíhat odborné semináře v angličtině formou týmové výuky a spolupráce mezi jednotlivými zúčastněnými stranami (oddělení Katedry odborné jazykové přípravy na Právnické fakultě MU, Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty MU, Služba cizinecké a pohraniční policie SJmK, nevládní organizace SOZE).

O absolventy Právnické fakulty MU, kteří úspěšně projdou tímto specializačním programem, již projevil zájem Odbor pro uprchlíky a integraci cizinců Ministerstva vnitra a Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia ČR s poskytnutím možnosti vykonání odborné praxe v těchto institucích v závěrečném semestru právnického studia.

Předpokládáme další vývoj řešené problematiky Katedrou odborné jazykové přípravy se zaměřením na specifika jednotlivých fakult a jejich oborů, jako je např. speciální pedagogika, sociologie, geografie, životní prostředí, a obecně na pochopení složitých procesů, jež vedou ke vzniku uprchlictví. V neposlední řadě bychom rovněž chtěli pomoci studentům rozvíjet osobní a sociální dovednosti, které jsou nezbytné pro pozitivní chování s úctou k základním lidským právům.

Inovační trend našeho projektu spatřujeme v propojení teorie, praxe a právního poradenství spolu s rozvojem jazykových dovedností ve velmi specifických oblastech. Stanovené dílčí cíle vyústí v realizační fázi projektu, která bude zahrnovat odbornou jazykovou přípravu na základě anglického materiálu Příručka

kritérií a procedur pro přiznání postavení uprchlíka, sérii přednášek za účasti zahraničních hostujících profesorů a navazujících praktických seminářů, kde bude uplatněna metoda týmového vedení k řešení simulace azylové procedury, aplikace ustanovení domácí legislativy v souladu s mezinárodními instrumenty, poskytování právní ochrany pro uprchlíky a právního poradenství či zastupování v průběhu celého řízení či řešení případových studií.

SUMMARY

Refugee Law Course provides an introduction to refugee issues as one of the options within International Public Law. It 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.

PIEŠŤANY 1998 – HISTORICKY PRVNÍ TRESTNĚPRÁVNÍ KONFERENCE POŘÁDANÁ ÚSTAVEM STÁTU A PRÁVA SLOVENSKE AKADEMIE VĚD

VĚRA KALVODOVÁ

Ve dnech 25.–27. března tohoto roku se v Piešťanech uskutečnila mezinárodní konference s názvem **Hmotněprávné a procesné problémy trestnej zodpovednosti**. Pořadatel, Ústav státu a práva SAV, organizuje již tradičně konference zaměřené k problematice právní teorie, pracovního či obchodního práva. Trestněprávním otázkám byl prostor věnován poprvé. Jak konstatoval ředitel Ústavu JUDr. Eduard Barány, CSc. „...pocítujeme potrebu permanentnej odbornej diskúsie o trestnom práve“. Bezprostředně po zahájení konference se vytvořilo příjemné komorní prostředí, v němž po dobu tří dnů okolo třiceti účastníků – představitelů slovenské a české trestněprávní teorie i praxe – prezentovalo v příspěvcích či diskusních vystoupeních své názory na mnohé aktuální otázky hmotněprávní i procesní. Jednání bylo tím zajímavější, že se konalo právě v době, kdy slovenský zákonodárny sbor projednával v prvním čtení návrh nového trestního kodexu.

V úvodním konferenčním dni zazněla čtyři vystoupení. JUDr. Milan Hanzel, CSc. z Ústavu státu a práva SAV nastínil svým příspěvkem „**Aktuálne problémy trestného práva**“ okruhy otázek, jež budou předmětem dalších jednání. S referátem „**Diferenciácia trestnej zodpovednosti a kategorizovanie deliktov**“ poté vystoupila JUDr. Darina Mašfanyová, CSc. z Akademie Policejního sboru v Bratislavě. Třetím v pořadí byl příspěvek JUDr. Vladimíra Ďurany, CSc. z téže instituce na téma **Formálno – materiálny prístup k chápaniu trestného činu**. Obě vystoupení vyvolala živou, možno říci až bouřlivou diskusi, neboť výše zmíněný návrh trestního kodexu opustil mnohaletou koncepci materiálního resp. formálně – materiálního pojetí trestného činu a definoval trestný čin zcela v duchu ryze formálního pojetí. Většina přítomných se shodla v tom, že primární musí být stránka formální, nicméně je nezbytné zachovat určitý materiální korektiv, tedy

vyslovila se pro zachování formálně – materiálního pojetí. Závěr střeďečního odpoledne patřil příspěvku JUDr. Věry Kalvodové, Dr. z právnické fakulty MU v Brně s názvem **Novely trestního zákona, změny v sankčním systému a princip soudcovské individualizace**, který inicioval diskusi zejména k problematice trestu obecně prospěšných prací. Tuto sankci prozatím současná verze slovenského kodexu neobsahuje, nicméně objevily se i návrhy na rozšíření sankčního systému právě o obecně prospěšné práce. Přítomní se proto zajímali o zkušenosti s jejich ukládáním a výkonem v české soudní praxi.

Rovněž druhý den konference přinesl zajímavý program. Zahájila jej Mgr. Šárka Nováková z právnické fakulty UP v Olomouci referátem na téma **Trestněprávní odpovědnost právnických osob**. Následoval příspěvek **Trestná zodpovědnost z hlediska věku páchatela**, s nímž vystoupil JUDr. Pavol Toman, soudce Nejvyššího soudu SR. Dopolední část uzavřel svým příspěvkem **Je trest důsledkem alebo prostriedkom?** JUDr. Michal Vafo, CSc., generální prokurátor SR. Odpoledne pak zaznělo, na závěr hmotněprávní problematiky, vystoupení JUDr. Josefa Kuchty, CSc. z právnické fakulty MU v Brně s názvem **Aktuální úprava nutné obrany v českém trestním právu**. Další tři příspěvky byly věnovány procesním otázkám. JUDr. Sergej Romža z právnické fakulty UPJŠ v Košicích hovořil na téma **Policajný orgán v trestnom konaní**, JUDr. Peter Polák z Ministerstva vnitra SR přednesl příspěvek **Formy a organizácia prípravného konania a úlohy Policajného zboru v ňom** a doc. JUDr. Jaroslav Ivor, CSc. z Akademie Polícejního sboru v Bratislavě ukončil jednání druhého konferenčního dne referátem **Aktuálne problémy zaistenia osob pre potreby trestného stíhania**. Nutno uvést, že žádný z příspěvků nezůstal bez odezvy. Diskutovalo se o snížení věkové hranice trestní odpovědnosti, o přiměřenosti nutné obrany a problémech spojených s aplikací § 13 tr. zák., o nedostatečné délce lhůt pro zadržení podezřelého či obviněného, o možných i reálných úskalích kriminalizace držení drog pro vlastní potřebu a o celé řadě dalších otázek, vyvolaných jednotlivými příspěvky.

Závěrečný den konference patřil vystoupení JUDr. Milana Hanzela, CSc. na téma **Spravodlivosť súdneho konania** a neformálním rozhovorům. Všichni účastníci projevili spokojenost s průběhem konference, organizačně dobře připravené a obsahově velmi přínosné a vyslovili přání rozvíjet v následujících letech tradici trestněprávních konferencí na půdě Ústavu státu a práva SAV, jejíž základy byly v Piešťanech položeny.

ZAHRANIČNÍ KONTAKTY KATEDRY TRESTNÍHO PRÁVA V ROCE 1997

JANA ZEŽULOVÁ

Katedře trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně se podařilo v průběhu roku 1997 realizovat několik zajímavých akcí v podobě přednáškových pobytů lektorů z prestižních zahraničních univerzit a vědeckých seminářů.

Již v průběhu I. pololetí roku 1997 se uskutečnily přednáškové pobyty dvou významných představitelů rakouské a německé trestněprávní nauky. Hosty katedry byli prof. Dr. Udo Jesionek, prezident Soudního dvora mládeže ve Vídni a prof. Dr. Friedrich-Christian Schroeder z Institutu pro trestní právo země východního bloku Právnické fakulty Univerzity v Regensburgu.

Prof. Jesionek připravil pro své posluchače, studenty IV. ročníku magisterského denního studia, posluchače postgraduálního studia v oboru trestní právo a další příznivce trestního práva, přednášku na téma **Právní následky bezprávi podle rakouského zákona o soudnictví nad mladistvými**. Ve svém vystoupení přednášející poskytl rozbor znění zákona o soudnictví nad mladistvými a podal základní informace o trestní politice vůči mladistvým pachatelům trestných činů. Dále se prof. Jesionek zabýval institutem mimosoudního narovnání činu (tzv. ATA-řízení, Aussergerichtlicher Tatausgleich), představující rakouskou formu odklonu, přičemž svoje vystoupení ukončil problematikou trestního soudnictví nad mládeží, resp. otázkou konstituování specializovaných trestních soudů mládeže.

Prof. Schroeder se ve svém vystoupení zaměřil na problematiku výstavby struktury trestného činu v podání německé trestněprávní nauky a dále se věnoval vybraným základním zásadám německého trestního procesu.

Další přednáškový pobyt se uskutečnil v květnu, kdy na půdě právnické fakulty vystoupil dr. Jiří Ehrlich, tajemník Magistrátního soudu v Bernu. I tato přednáška byla zařazena do cyklu přednášek pro studenty magisterského studia, kterým se tak dostalo možnosti se seznámit s podobou švýcarského trestního práva. Na tuto

přednášku pak navazoval speciální seminář, který přednášející věnoval dotazům z řad studentů.

Jedním z konkrétních projevů dlouholeté spolupráce se sesterským pracovištěm ve Vídni (katedrou trestního práva Právnické fakulty ve Vídni) byl vědecký seminář věnovaný aktuálním otázkám reformy českého a rakouského trestního práva. Záštitu nad tímto česko-rakouským seminářem převzal Rakouský ústav pro východní a jihovýchodní Evropu (odbočka v Brně).

Právnická fakulta vídeňského *Iuridica* byla zastoupena svým vedoucím prof. Dr. W. Platzgummerem, doc. Dr. W. Brandstetterem, Dr. A. Tippoldem a Dr. Ch. Aichingerem. Ze strany rakouských účastníků semináře odezvěly diskusní příspěvky na téma organizovaná kriminalita, účinnost důkazu provedeného výsledkem svědka v judikatuře rakouských soudů, právní úprava odposlechu a tzv. rastrové pátrání. Vystoupení českých účastníků byla zaměřena zejména na problematiku vybraných problémů rekodifikace trestního práva hmotného a trestního práva procesního, koncepcí trestního procesu, zobrazení stavu českého vězeňství a na otázku rasismu v České republice. Lze konstatovat, že seminář poskytl mnoho cenných informací o podobě rakouského trestního práva hmotného i procesního a přispěl značnou měrou k vzájemné výměně poznatků o probíhající reformě trestního práva v obou zemích.

Květnový česko-rakouský seminář se dočkal již v II. polovině roku (říjen 1997) svého pokračování, tentokrát již na půdě vídeňského *Iuridica*. Z brněnské katedry trestního práva vystoupili na tomto semináři doc. Vladimír Kratochvíl (Pojetí trestného činu v česko-rakouském srovnání) a JUDr. Josef Kuchta (Praktické zkušenosti s procesními odklony podle českého trestního řádu).

V neposlední řadě se podařilo sestavit sborník z příspěvků, přednesených na semináři s mezinárodní účastí, který se uskutečnil v březnu roku 1993. Výše uvedený seminář a posléze sestavený sborník jsou jednou z konkrétních podob programu TEMPUS, který probíhal na Katedře trestního práva Právnické fakulty MU ve školním roce 1991/1992 až 1993/1994.

Zahraničními partnery programu byl Institut pro právní a sociální filozofii Univerzity v Saarbrückenu (Německo) a Katedra trestního práva a kriminologie Právnické fakulty Erasmovy univerzity v Rotterdamu (Holandsko).

Sborník – *Criminal Law Reform in the Czech Republic in the interdisciplinary Perspective, Strafrechtsreform in der Tschechischen Republik* – je rozdělen do tří částí. První dvě části jsou sestaveny z příspěvků zahraničních kolegů z výše uvedených partnerských univerzit, třetí část tvoří příspěvky učitelů z Právnické fakulty MU v Brně, Policejní akademie MV ČR v Praze, vědeckých pracovníků

Institutu pro kriminologii a sociální prevenci v Praze, účastníků ze soudů a z Vězeňské služby ČR. U všech autorů jsou uvedeny základní kontaktní údaje.

Závěrem je třeba říct, že i když se seminář uskutečnil již v roce 1993, nelze v žádném případě upřít publikaci její aktuálnost, neboť témata zde uveřejněná jsou vysoce aktuální i v dnešních dnech. Sluší se též připomenout, že veškeré náklady na vydání české mutace sborníku (*Trestněprávní reforma v České republice*. MU Brno, 1994), a částečně této německo-anglické mutace byly hrazeny z prostředků programu ES-TEMPUS.

KONFERENCE „ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY PO PĚTI LETECH“ NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ MASARYKOVY UNIVERZITY

RENATA VLČKOVÁ

Čtvrtek 21. května 1998 se stal dnem konání konference na téma „Ústava České republiky po pěti letech“ v garanci katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU za účasti významných špičkových představitelů českých vysokých škol, zástupců Ústavního soudu ČR, Nejvyššího soudu ČR i Kanceláře prezidenta republiky.

Smyslem konference bylo zejména prakticky poukázat na životaschopnost Ústavy ČR včetně jejich nedostatků i problematických ustanovení.

Samotný program konference byl rozdělen na dopolední a odpolední část, v jejichž rámci zazněla celá řada referátů, informací, návrhů i otázek.

V úvodní části vystoupil doc. JUDr. Jan Filip, CSc. se stěžejním referátem Ústava ČR po pěti letech, kdy nastínil nejen období přípravy základního zákona státu v roce 1992, systematiku a obsah Ústavy, problematické pojetí ústavního zákona a ústavního pořádku, problematičnost bikamerální struktury Parlamentu, nedostatečnost úpravy otázek samosprávy, veřejných financí, ale i to, že Ústava ČR zcela nevyřešila vztahy mezi nejvyššími orgány státu v rovině tradiční parlamentní demokracie, odrhuje stát a společnost, neupravuje vstup do EU a vztahy se zahraničím a dokonce nebyla dosud plně realizována. Poukázal též na jev zvaný v odborné literatuře „proměna“ ústavy, kdy se mění obsah, aniž dochází ke změně jejího textu a pokusil se analyzovat některé konkrétní případy tohoto jevu v podmínkách ČR.

V rámci dopolední části je nutné zmínit i příspěvky JUDr. J. Reschové, CSc. na téma „Zákonodárná moc v Ústavě ČR“, Mgr. V. Šimíčka, Dr. s pokusem o pro-

zatimní bilanci Senátu, doc. JUDr. M. Klímy ohledně možnosti reformy volebního systému a doc. JUDr. V. Mikule, CSc. v rámci koncepce „Výkonné moci v Ústavě ČR“ na kterého volně navázal Mgr. Z. Koudelka, Dr. v oblasti charakteristiky „Postavení prezidenta ČR“.

Odpolední část konference byla vedena v duchu prezentace moci soudní v podání prof. JUDr. P. Holländera, CSc. na téma „Vztah obecných soudů a Ústavního soudu“, doc. JUDr. A. Gerlocha, CSc. v rámci bližšího vymezení „Postavení Ústavního soudu v ústavním systému“, JUDr. P. Varvařovského ohledně perspektivy Nejvyššího správního soudu, to vše za aktivní účasti soudců Ústavního soudu ČR prof. V. Cepla, JUDr. V. Güttlera a vedoucí legislativního odboru Kanceláře prezidenta republiky JUDr. B. Chrastilové.

Velice živá diskuse (zakotvení státních cílů v ústavě, obsah ústavy jako norma, pravidlo, hodnota, maxima či politika, povaha rozhodnutí Ústavního soudu, sporné otázky postavení prezidenta v parlamentní demokracii atd.) podtrhla význam a aktuálnost tohoto tématu a nezbyvá než věřit, že brzy proběhne jedno z dalších podobných setkání předních českých teoretiků i praktiků, které bude věnováno stejným nebo ještě zajímavějším či kontroverznějším otázkám.

IN MEMORIAM

ZEMŘEL JUDR. JAROSLAV BOHANES

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

Dne 13. března 1998 zemřel JUDr. Jaroslav Bohanes: politolog, právník, překladatel, vynikající organizátor a především skvělý člověk. Osobně jsem jej poznal na Mezinárodním politologickém ústavu, který několik let řídil a – bez velkého přehánění – díky němuž tento Ústav vůbec vznikl a fungoval. Měl jsem tu čest, že jsem určitou dobu mohl pracovat jako tajemník Ústavu a mohl jsem tedy JUDr. Bohanese blíže poznat při každodenní práci. Je toho mnoho, čeho jsem si na něm vážil a v čem jsem v něm viděl svůj příklad.

Vždy mne fascinovala zejména neuvěřitelná životní vitalita a energie JUDr. Bohanese. Byl to on, který nám – o dvě generace mladším kolegům – dodával elán a optimismus ve chvílích, kdy se hromadily pracovní i osobní problémy. Vždy byl ochoten každému nezištně pomoci a co jsem na něm obdivoval obzvláště, byl jeho vztah k mladým spolupracovníkům. Vždy se k nim choval jako k sobě rovným a dělal často ty nejméně vděčné práce – překlady, nekonečné jazykové korektury, přepisy atd. Jeho jméno zpravidla nefigurovalo na obálkách publikací, které Ústav vydával. Jeho práce byla povětšinou na první pohled neviditelná, o to ale cennější.

Možná většina kolegů z akademického prostředí, kteří se s JUDr. Bohanesem při nejrůznějších akcích, pořádaných Ústavem, setkávali, ani dnes netuší, že JUDr. Bohanes na Ústavu pracoval (společně s JUDr. Novákem) bez jakékoliv mzdy či jiné materiální odměny, a to každý den nejméně čtyři hodiny po několik dlouhých let. Jeho práci nelze charakterizovat jinak než jako obrovskou oběť, kterou věnoval nejenom Masarykově univerzitě a některým jiným institucím, ale především celé řadě studentů a mladých lidí, kterým pomáhal v počátcích jejich akademické i jiné kariéry. Jsem mu velmi vděčen za to, že jsem do této skupiny lidí patřil a že

mi JUDr. Bohanes věnoval tak velkou přízeň, jaké se mi dostalo. Myslím si, že každý člověk má několik svých největších vzorů a učitelů, kteří mu do života dají nejvíce. Pokud se zamýšlím nad svým životem, nezbyvá než konstatovat, že právě JUDr. Bohanes byl tím člověkem, od něhož jsem se toho mnoho naučil a jemuž to zároveň už nikdy nebudu moci splatit...

Vlastností, kterou JUDr. Bohanes překypoval a která si zaslouží vskutku mimořádný obdiv a úctu je to, že JUDr. Bohanes přes svůj těžký a trpký životní osud nikdy nezatrpkl. Zesnulý byl dlouhá léta politickým vězněm, prodělal velmi těžké komunistické žaláře a pracovní tábory, nemohl být činný ve své původní profesi a plné možnosti svého uplatnění se dočkal až na sklonku svého života v době, kdy již neměl tolik sil jako dříve. Přesto nezahořkl a okamžitě po listopadovém převratu se zapojil do činnosti na Masarykově univerzitě. Dokázal být maximálně tolerantní a nikdy si nestěžoval na to, že lidé s pokřivenými charaktery udělali za minulého režimu kariéru, zatímco skutečné osobnosti byly násilně potlačeny, nýbrž vložil všechny své síly do pozitivního budování nového demokratického systému v tom nejlepší smyslu. Jako by si za své motto vybral rčení „Je lépe zažehnout jedinou svíčku, než proklínat tmu.“

Pane doktore Bohanesi, mockrát Vám děkuji za všechny svíčky, které jste ve svém životě zažehl. Obzvláště Vám děkuji za tu svíčku moji.

RECENZE

MACEK, P., UHLÍŘ, L.: DĚJINY POLICIE A ČETNICTVA.

I. HABSBURSKÁ MONARCHIE (1526–1918)

THEMIS, PRAHA 1997, 107 STRAN TEXTU, MEDAILONY
A PŘÍLOHY, CELKEM 178 S.

LADISLAV VOJÁČEK

Je to na první pohled poněkud zvláštní, ale na našem knižním trhu se teprve teď objevila česky psaná a obecně přístupná práce, komplexněji zachycující vývoj policie, četnictva a dalších bezpečnostních sborů na našem území (předcházely jí jen práce Ivana Bohaty, vydané v sedmdesátých letech pro interní potřeby tehdejších ministerstev vnitra). U novější historie, tedy historie poválečného SNB, byla zdrženlivost svým způsobem pochopitelná. Šlo o jedno z politicky ožehavých témat, jimž se historikové snažili vyhnout, navíc chyběl i přístup k utajeným materiálům. Jistá rezerva však existovala i ve vztahu ke starším dějinám policie a četnictva. Domnívám se, že byla dána apriorně negativním hodnocením „buržoazního bezpečnostního aparátu jako nástroje brutálního potlačování dělnické třídy“, obsaženým v oficiálních politických vystoupeních a přebíraných i do syntetických historických prací, které se této problematice okrajově dotýkaly.

Když se nad zmíněným odsudkem a opatrností historiků více zamyslíme, uvědomíme si, že vlastně nejde o nic neobvyklého. Po zásadních změnách politického režimu vždy velel politický zájem profilovat novou moc v kontrastu s předchozí, tedy bipolárně tak, že to „staré“ je špatné a to „nové“ ideální. Proto se v první

Československé republice vytvořil obraz prohnitého Rakouska-Uherska, který – vydatně živen i v nedávné době – v obecném povědomí přetrvává stále, proto se po Mnichovu z dr. E. Beneše stal největší škůdce národa, proto protektorátní ideologie pohrdala demokratičností první republiky, proto po osvobození mnozí paušálně spojovali veškeré zlo s Němci a Maďary, proto poučovací režim, který se potřeboval profilovat proti vnitřní opozici, zase začal zásadně odsuzovat meziválečnou republiku, proto se normalizační režim zaměřil na reformní komunisty a proto se také po roce 1989 ono pověstné kyvadlo zase prudce vychýlilo a s balastem se odvrhla i řada životaschopných myšlenek a řešení. Pro střízlivé hodnocení prostě není po politickém zemětřesení vhodná chvíle: v lepších dobách jen není dost košer o některých otázkách ve „slušné“ společnosti diskutovat, v horších odlišná hodnocení ohrožují existenci. Když k tomu přidáme obtíže s obstaráváním solidní pramenné základny, nepřekvapí, že historikové jsou opatrní.

Smyslem tohoto příspěvku však není ronit slzy nad neobjektivností politicky motivovaných odsudků, ale přiblížit čtenářům novou, velmi vítanou publikaci. Úvodní poznámka měla jen naznačit, proč se práce tohoto typu objevila až nyní. Snad bychom však měli na tomto místě připomenout, že problematika vývoje policejních sborů nezůstala v nedávných letech tak zcela opomenuta. Už dříve se objevily větší práce i časopisecké články, věnované protektorátním a německým policejním formacím (O. Sládek, C. Moravčík) a v posledních letech publikovaly odborné a popularizující časopisy (Správní právo, Dějiny a současnost, Kriminologický sborník, Historický obzor, Právní obzor) několik drobnějších prací, které informativně přibližovaly organizaci rakouských a prvorepublikových policejních sborů a základní přepisy, upravující jejich činnost.

První díl Dějin policie a četnictva zachycuje období do roku 1918. Jeho úvodní část autoři nazvali Policie v historickém vývoji státu. Všimli si v ní označování policejních sborů (v širším smyslu, tedy všech specializovaných výkonných orgánů, plnicích jako svou hlavní úlohu policejní funkci), velmi stručně jejich vývoje, úkolů a začlenění ve státním aparátu, problému jejich apolitičnosti, vztahu k armádě a k soukromým bezpečnostním agenturám a jejich výzbroje. Zařadili tu tedy vše, co považovali za nutné vysvětlit dříve, než se pustí do výkladu o vnitřním uspořádání habsburské monarchie a o jejich policejních složkách.

K této části bych chtěl učinit několik poznámek.

a) Především bych chtěl zdůraznit, že autoři měli velmi obtížný úkol vybrat z kvanta informací, které se tu nabízely, to nejpodstatnější. Zhostili se jej poměrně dobře, domnívám se však, že neměli opomenout ještě dvě skutečnosti. První, co mi v úvodu chybí, je aspoň stručný výklad o výkonu policie ve středověkém českém státě (a později připomenutí sborů podobných moravským portášům).

Určitě by tam patřil, když autoři vzpomínají obdobné formace z rakouských zemí. Dále postrádám vedle kapitoly Policie a armáda kapitolu zdůrazňující úzký vztah policie a místní správy. Autoři si přímou vazbu místní správy a policejních sborů sice dobře uvědomují a píší o ní, ovšem dost nenápadně, takže mezi dalšími, méně důležitými informacemi poněkud zaniká. Přitom jde o zásadní záležitost – vždyť policejní funkce příslušely především orgánům místní správy a specializované policejní orgány, včetně centralizovaného a z armády vzešlého četnictva, s jimi úzce spolupracovaly a musely plnit jejich pokyny.

I když trochu předběhnu, protože tato má připomínka se vztahuje až k jedné ze stěžejních částí práce (III. Policie), chtěl bych už na tomto místě – neboť je tu přímá souvislost s předchozí poznámkou – korigovat tvrzení, že ve středověku státní správa „svalovala na své poddané řadu záležitostí, zajišťovaných v moderních dobách státem“ (s. 45). Tady rozhodně nešlo o žádné „svalování“. Vyplývá ze samotné povahy středověkého uspořádání, chápání a základních úkolů státu, že policejní funkce příslušely především středověkým samosprávným a vrchnostenským orgánům (mj. proto, že při jejich výkonu je důležitá znalost místních poměrů) a stát do nich zasahoval až tehdy, když problémy přesáhly rámeček určitého regionu nebo když je místní orgány nedokázaly samy zvládnout.

b) Čtenáře možná trochu zmate, že autoři policii v definici R. Maršana (s. 10) nejdříve charakterizovali jako činnost (funkci veřejné moci), zatímco jinak o ní mluví především jako o instituci, tedy jako o orgánu, resp. specializovaných orgánech, které policejní funkci plní. Navíc termíny policie a policejní orgány nepoužívají jednotně. Zpravidla jimi označují státní a nestátní (vrchnostenské, městské, obecní) policie, avšak jindy pouze **výkonné složky** státní policie – policejní stráže (viz například s. 58: „Státní policie byla zpravidla ve větších a významnějších městech, což v podstatě odpovídalo dislokaci policejních ředitelství, komisařství a expozitur.“). Asi by bylo na místě na různé výklady tohoto termínu čtenáře výslovně upozornit.

A ještě jedna drobnost: v definici úkolu policie autoři necitovali prof. J. Hoetzela zcela přesně (s. 10: „represivně“, smysl sdělení se tím však nezměnil).

c) Tvrzení o obnovení Pohraniční stráže na Slovensku (s. 17) není zcela přesné. Nevznikla tam totiž žádná specializovaná, organizačně vyčleněná složka k ochraně hranic tvořená vojáky, pouze hlídky Pohraniční policie posilují vojáci z útvarů dislokovaných v blízkosti státních hranic.

d) Konečně bych chtěl upozornit na nelogické začlenění kapitoly Jízdní policie do oddílu o výzbroji policie.

Stručná druhá část práce opustila sféru policejní organizace a činnosti. Obsahuje náčrt historického vývoje habsburské monarchie a jejího vnitřního uspořádání. Čtenář se v ní bude dobře orientovat, možná však už tu mohli autoři naznačit vazby na policejní organizaci, resp. vazby policejní organizace na státní správu a samosprávu, které – jak jsem už uvedl – podle mého názoru v práci poněkud zanikají. Z drobností bych chtěl upozornit, že

a) česká politika sice označovala rakouskou ústavu z roku 1867 jako oktrojovanou, čímž chtěla vyjádřit, že byla přijata bez účasti českých poslanců (pasivní rezistence) a nerespektovala české požadavky, ale v pravém smyslu toho slova ústava oktrojem, tedy ústavou přijatou bez zákonodárného sboru, nebyla (s. 39), a že

b) podstatné změny v obecní samosprávě zavedené na základě prozatímního obecního zákona z roku 1849 nenastaly až v roce 1862, ale už v době bachovského absolutismu (s. 42).

Ve třetí části autoři sledovali vývoj policie v habsburské monarchii, ve čtvrté vývoj četnictva. Tyto dvě kapitoly tvoří vlastní jádro práce. Následující stručné kapitoly pojednávají o ostraze hranic, o policejní funkci a policejních složkách armády a o ostatních bezpečnostních složkách. Autoři tu zprostředkovali českému čtenáři cenné informace, které pro něj dosud byly – pokud neměl přístup k německy psané literatuře – prakticky nepřístupné. Svou pozornost soustředili na vývoj od počátků absolutistického vládnutí habsburských císařů, tedy od období, v němž se začaly objevovat specializované státní orgány, jejichž rozhodující úlohou je ochrana veřejného pořádku, klidu a bezpečnosti. Podrobně členěné kapitoly jsou přehledné, takže čtenáři se v textu opět budou snadno orientovat. Snad autoři mohli více zdůraznit rozdíl mezi státní a nestátní (vrchnostenskou, městskou, obecní) policií.

Když se zase budeme věnovat jednotlivostem, je třeba upozornit na některá nepřesná nebo zjednodušující konstatování. Autorům se „z dnešního hlediska“ jevila jako nelogičnost skutečnost, že v josefínské době podléhala policejní ředitelství a komisařství zemským místodržitelstvím a zároveň i vrchnímu ředitelství ve Vídni (s. 49). Osobně bych to rozhodně neoznačil za nelogičnost – vždyť dvojitá podřízenost je typickým znakem organizace policejních složek. Vyjadřuje vedle odborné profesní vazby k vyšším policejním orgánům také typické propojení na místní správu, jejíž jednu důležitou úlohu vlastně policejní orgány vykonávají. Dále není pravda, že se trestné činy dělily na zločiny, přečiny a přestupky jen podle závažnosti způsobené škody (s. 73). Sami autoři to vyvracejí, když vypočítávají nejdůležitější zločiny, přečiny a přestupky a uvádějí, že přečinem byl každý čin naplňující znaky zločinu, pokud se ho dopustila osoba mladší čtrnácti let. Nešťastně

formulovaný poslední odstavec (s. 58) zase zamlžuje rozdíl mezi uniformovanou a neuniformovanou policejní stráží (jakoby neuniformovanou policejní stráží byla jen politická policie) a zase vyvolává dojem, jakoby politickou policií tvořili jen příslušníci její výkonné složky, tj. policejní stráže.

Knihu netvoří jen obsah, ale také vnější forma jeho prezentace. Nakladatelství Themis (jak je ostatně u jeho historických titulů zvykem) věnovalo publikaci dnes téměř nebývalou pozornost. Vydalo ji v tvrdých deskách, s vkusným a přitažlivým přebalem a ve spolupráci s autory ji vybavilo řadou černobílých i barevných ilustrací a fotografií. Publikovalo též řadu příloh, jimiž autoři svůj text doplnili.

První díl Dějin policie a četnictva možná zklame ty, kteří čekali čtení plně napínavých kriminálních historek, neboť autoři své téma zpracovali učebnicovou formou, v níž se na tuto stránku policejní historie nedostalo. Přesto je její vznik nesporným přínosem, který je třeba přes všechny dílčí připomínky především ocenit. Úloha pionýrů, a v úsilí komplexně zpracovat policejní historii jimi autoři u nás nesporně jsou, byla a je vždycky obtížná.

Věřme proto, že se v knižkupectvích brzy objeví pokračování. Autoři se v něm zase o krok přiblíží současnosti, takže bude zajímavé sledovat, jak se s nástrahami novější policejní historie vyrovnají.

JIŘÍ KEJŘ: DĚJINY PRAŽSKÉ PRÁVNICKÉ UNIVERZITY.

PRAHA, KAROLINUM 1995, 156 S.

DALIBOR JANIŠ

Ke svému letošnímu jubileu vydala Univerzita Karlova s určitým předstihem několik zajímavých publikací. Kromě postupně vydávaných velkých čtyřsvazkových Dějin Univerzity Karlovy 1348–1990 je to i publikace našeho předního historika doc. Jiřího Kejře, která nás seznamuje s dosud monograficky nezpracovanými dějinami pražské právnické univerzity, která se stala určitým rivalem univerzity, od které se oddělila, a která po půlstoletí svého trvání zanikla.

V úvodní části své práce podává autor přehled pramenů. Za nejvýznamnější považuje matriku, která je důležitá pro poznání personálního obsazení školy a jejíž zápisy o přijatých posluchačích jsou dochovány již od počátků právnické univerzity. Matrika byla úřední knihou a je hodnověrným pramenem. Jednotlivé zápisy obsahují jméno rektora, jména studentů, dále výši zaplaceného zápisného, a případně zda již získali nějaké tituly.

Řadu údajů poskytují i statuta a řády jednotlivých fakult ještě z doby nerozdělené univerzity. Pražský arcibiskup, kterému příslušel úřad univerzitního kancléře, Arnošt z Pardubic vydal v roce 1360 *Ordinationes*, první kodifikovaná statuta vznikla patrně v roce 1368. Oba tyto prameny se týkaly především volby a postavení rektora. Statuta z roku 1368 převzala v hlavních rysech po svém vzniku i právnická univerzita, která si v roce 1373 vytvořila statuta nová, text ale neznáme.

Ostatní prameny jsou chudé – archiv právnické univerzity se nedochoval, stejně jako listiny Karla IV. potvrzující její vznik. Určité údaje o členech univerzity poskytují rotuly předkládané papežskému stolci s prosbami o udělení beneficí. Z narativních pramenů autor okrajově zmiňuje tzv. Kroniku pražské univerzity.

V druhé kapitole se J. Kejř zaměřil na vznik a počátky samostatného práv-

nického učení. Rozpory mezi právníky a ostatními fakultami se projevovaly již od doby založení pražského vysokého učení. Původní univerzita se totiž měla řídit jak vzorem univerzity pařížské – univerzita v rukou mistrů, tak vzorem univerzity boloňské – univerzita v rukou scholárů. Druhý z jmenovaných vzorů správy přejali právníci a univerzita tak byla v podstatě dualisticky uspořádaná a situace napjatá. V roce 1372 vypukl jistý spor, který byl jednou ze záminek k odtržení právnícké fakulty a ke vzniku samostatné právnícké univerzity. Právníci si zvolili svého rektora, založili matriku a následujícího roku získali pro novou instituci i dům. J. Keř zdůrazňuje, že vedle sebe sice existovaly dvě univerzity, trojfakultní (fakulty artistická, teologická, lékařská) a právnícká, ale existovalo jen jedno pražské studium. Obě univerzity žily samostatným životem, ale spojovaly je společná privilegia z dob ještě nerozdělené univerzity i z doby po rozdělení.

V další kapitole rozebírá autor organizaci, správu a soudnictví. Hlavou univerzity byl rektor, jehož úřad splýval s úřadem děkana. Rektor vedl matriky, spravoval univerzitní jmění, za spolupůsobení univerzitních notářů vedl administrativu, vystupoval jménem univerzity a v případě potřeby jmenoval vicerektora. Za dobu existence právnícké univerzity se v rektorském úřadě vystříдалo celkem 38 osob. Rektory se stávali v souladu s boloňským vzorem jen studenti, příp. bakaláři, kteří dále pokračovali ve studiu.

Autonomní jurisdikce rektora vyplývala již z obou zakládacích listin jednotné univerzity, k níž se později připojili i exempce z obecného práva. Právnem univerzity byly chráněny jen osoby, které byly imatrikulovány. Teprve zápis do matriky tak zakládal členství v privilegované univerzitní komunitě – jiné osoby i přes příslušnost k univerzitě tato práva postrádaly a týkaly se jich jen exempce z obecného práva.

Rektorova jurisdikce byla omezená a týkala se jen určitých záležitostí a nebyla tak omezena možnost obracet se i na jiné soudy. Univerzita měla i vlastní vězení. Odvolacím soudem byl soud pražského arcibiskupa z titulu jeho kancléřského úřadu. Dále působil soud tzv. konservátorů, který byl složený z delegovaných papežských soudců, a sloužil k ochraně obou univerzit.

Důležitým aktem byla listina krále Václava IV. z roku 1392. Univerzita byla vyňata z pravomoci jakýchkoli soudů v českém království. Podobně papež Bonifác IX. bulou z roku 1397 vyňal členy univerzity z pravomoci soudů pražské diecéze. Rektor získal nad členy univerzity výlučnou pravomoc ve věcech civilních i trestních a jeho jurisdikce se proměnila v řádnou církevní soudní pravomoc.

Rozsáhlejší kapitolu věnoval J. Keř vědecké a pedagogické činnosti na univerzitě. Konstatuje, že zaměření této činnosti bylo spíše kazuistické, převládala výuka zaměřená na přípravu pro praxi na církevní dráze. Řada vysoce kvalifikova-

ných právníků po opuštění univerzity zanechala vědecké práce a věnovala se svým úředním povinnostem – někteří z nich získali vysoké církevní posty.

S teoretickými pracemi domácího původu se na pražské právnícké univerzitě téměř nesetkáváme, většinou jde o příručky pro právní praxi a duchovní správu. Soupis knihovny se nedochoval, z původních asi čtyř set kodexů je známo 31. Celá řada děl byla jen krátkými pracemi a zabývala se jednotlivými otázkami, některé práce jsou však rozsáhlejšími komentáři – příkladem mohou být lektury Bohuslava z Krnova k Dekretům.

O samotné výuce mnoho zpráv není, studovalo se hlavně kanonické právo. Výklady začínaly pravděpodobně Dekrety, dále byl přednášen Liber Sextus, Clementinae a nakonec Dekret. Nejčastější zprávy jsou o přednáškách Liber Extra.

Z dosažitelných zpráv podává J. Keř přehled učitelů, kteří přednášeli o knihách kanonického práva. Na univerzitě hostovali s přednáškami i zahraniční učenici – příkladem za všechny může být Uberto de Lampugnano. O legistice, studiu římského práva na pražské právnícké univerzitě máme jen málo dokladů, někdy nejistých. Z výkladů římskoprávních zákoníků se nedochovalo nic. Jen několik málo právníků bylo graduováno *in legibus* nebo *in utroque iure*. O formě slavnostních shromáždění a ceremonií (pátá kapitola) se žádné předpisy nedochovaly, pouze o průběhu některých se zmiňují náhodně různé prameny, zejména texty dochovaných slavnostních projevů. Mezi nejdůležitější a pravidelné ceremonie patřila volba a instalace rektora. Samotné promoce pak patřily mezi události méně časté, neboť bakalářského titulu dosáhlo jen 6,5 % studujících a doktorského titulu jen každý sedmdesátý pátý, jednou z hlavních příčin byla obtížnost studia. Pro řadu posluchačů bylo dostačující získat jen určité vědomosti bez zisku titulu. Povýšení do akademických gradů byla přísně formálním a ustáleným ceremoniálem, s udělením titulu doktora vyslovoval souhlas arcibiskup. Součástí univerzitního života byly i bohoslužby s kázáním.

Nemalou pozornost věnoval autor v další kapitole i osobnostem právníků a studentů. Řada údajů o jednotlivých osobách je roztroušena jak v domácích, tak i zahraničních materiálech týkajících se cizích univerzit. Stejně jako trojfakultní i právnícká univerzita byla rozdělena na čtyři národy. Od 90. let se však začal učitelský sbor omezovat na členy českého národa. Důsledkem zakládání nových právníckých fakult v zahraničí poklesl význam pražského právníckého učení spojený se ztrátou pedagogické i vědecké prestiže.

Závěrečnou kapitolu věnoval J. Keř otázce zániku právnícké univerzity. Dekret kutnohorský z roku 1409, který přičkl tři hlasy českému národu, se sice přímo týkal jen trojfakultní univerzity, jeho důsledek se však týkal i právnícké univerzity. Celá řada profesorů i studentů z Prahy odešla a zájem o studium na této univerzitě

poklesl natolik, že po roce 1414 ztratila svůj původně mezinárodní charakter. Po roce 1419 přestala existovat úplně.

V závěru své práce autor připojil dva zajímavé exkursy – první je věnován pražským přednáškám pavijského profesora obojího práva Uberta de Lampugnano z roku 1385 a druhý anonymní procesní příručka *Circa processum iudicarium*, a dále seznam pramenů a literatury a jmenný rejstřík.

Kejřova práce navazuje na jeho dlouholeté výzkumy a prokazuje autorovy znalosti a přehled v pramenech i literatuře. V mnoha případech pak autor upozorňuje a poukazuje na další možné směry bádání. Kniha je bezesporu cenným přínosem pro dějiny práva a právnické vzdělanosti nejen v našich zemích.

AKTUÁLNĚ O LITERATUŘE

JAROMÍR KINCL: DESET SLAVNÝCH PROCESŮ MARKA TULLIA.

PRAHA, C.H.BECK 1997, 267 S.

DALIBOR JANIŠ

Kniha o slavných procesech Marka Tullia Cicerona byla napsána již v první polovině sedmdesátých let. Její autor, přední právní historik a znalec římského práva prof. Jaromír Kincl (1926–1993) však její vydání odložil a tak byla vydána až z jeho pozůstalosti za přispění V. Kindla a M. Skřejpka, kteří, jak sami uvádí, provedli v rukopisu jen drobné úpravy.

Obsáhlá práce čerpá především z dochovaných Ciceronových soudních řečí, z jeho korespondence i filozofických pojednání, a využívá i pramenů dalších (Tacitus, Plútarchos, Appiános aj.). Ciceronových řečí se dochovalo přes šedesát, většina z nich jsou řeči soudní vyslovené na soudních jednáních, které se týkaly převážně případů trestních. Cicero vystupoval zejména jako obhájce, i když například jeho slavné *Orationes Verrinae* – řeči proti sicilskému správci Gaiovi Verrovi – jsou obžalobou. Řada jeho mimosoudních řečí se týkala politiky – známé jsou řeči proti Catilinovi či čtrnáct „filipik“ napadajících ostře Marka Antonia, které svého autora později stály život. Samotné řeči jsou významným právním, politickým i kulturně historickým pramenem.

J. Kincl se pokusil nejzajímavější případy Marka Tullia rekonstruovat a pře-
vypravovat a text tak není jen pouhým přepisem původních řečí, přičemž se ale autor přísně drží pramenů. Ze zpracovaných deseti případů je sedm kriminálních

vycházejících ze soudních řečí, proces s Publiem Clodiem Pulchrem a trestní řízení se samotným Ciceronem jsou rekonstruovány z jiných pramenů. Převyprávění procesu s účastníky Catilinova spiknutí pak vychází z veřejných projevů Marka Tullia. Řada obhajovacích řečí nebyla doposud do češtiny přeložena.

Kniha je napsána velice čtivým a kultivovaným jazykem, děj jednotlivých případů je mnohdy dramatický a strhující. Autor v úvodu objasnil základní principy římského práva a soudnictví a způsob, jakým Cicero při obžalobě či obhajobě postupoval. Text je provázen vysvětlujícími poznámkami. Editoři připojili jmenný rejstřík, slovníček vybraných pojmů, usnadňující laickému čtenáři orientaci, a také obrazovou přílohu.

Knihu lze zařadit mezi populárně naučné práce a nepochybně najde své čtenáře nejen mezi právníky, ale i širší čtenářskou veřejností.

INFORMACE O TITULECH Z EDIČNÍHO PLÁNU PrF MU BRNO

Z edičního plánu Právnické fakulty MU pro rok 1998 byly vydány tituly:

1. Hrušáková, M., Králíčková, Z.: České rodinné právo učebnice (obsahuje již novelizovaný text ze zákona č. 91/1998 Sb., jež bude účinný od 1.8.1998), 313 str., 294,- Kč.
2. uspořádal Průcha, P.: K normotvorné pravomoci obcí sborník příspěvků z konference, 160 str., 125,- Kč
3. Jančářová, I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky.
monografie, 188 str., 245,- Kč
4. Židlická, M.: NEGOTIORUM GESTIO
monografie, 155 str., 182,- Kč
5. Dudová, J.: Některé právní aspekty ochrany zdraví spotřebitele
monografie, 173 str., 225,- Kč
6. Fiala, J. a kol.: Občanské právo hmotné
učebnice, 404 str., 359,- Kč
7. Koudelka, Z.: Obecně závazné vyhlášky
monografie, 130 str., 148,- Kč
8. Kroupa, J. a kol.: Politologie
učebnice, 255 str., 217,- Kč
9. Kratochvíl, V., Kuchta, J. a kol.: Praktikum z trestního práva hmotného I. díl (obecná a zvláštní část)
učebnice, 206 str., 182,- Kč
10. Průcha, P.: Správní právo (obecná část)
učebnice, 310 str., 246,- Kč
11. Harvánek, J. a kol.: Teorie práva
učebnice, 338 str., 305,- Kč

Tituly lze objednat na adrese :

Vzdělávací a ediční středisko
Právnická fakulta MU Brno
Veveří 70
611 80 Brno
☎: 05/41 559 323
05/41 559 322
fax: 05/41 559 322

AUTOŘI

- Mgr. Pavel Blažek, Dr. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Alena Blažková Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Pavel Černý AK Kunčice p. Ondřejníkem
- JUDr. Ján Drgonec, DrSc. Ústavní soud Slovenské republiky, Košice
- Doc. JUDr. Jan Filip, CSc. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty
Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Tomáš Doležil absolvent Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Radka Honcová Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Pavel Hungr, CSc. Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy
univerzity, Brno
- Mgr. Dalibor Janiš Katedra dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy
univerzity, Brno
- JUDr. Věra Kalvodová, Dr. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy
univerzity, Brno
- Mgr. Jan Krejsta absolvent Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Stanislav Pazderka absolvent Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc. Katedra práva životního prostředí Právnické
fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc. Katedra správní vědy, správního práva a finančního
práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Jindřich Skácel absolvent 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 jazyků Právnické fakulty Masarykovy univerzity,
Brno

Mgr. Renata Vlčková, Dr. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

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

Mgr. Jana Zezulová, Dr. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Ingrid Zwettlerová studentka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

- **Kratochvíl, V., Kuchta, J. a kolektiv: Praktikum z trestního práva hmotného I. díl (obecná a zvláštní část), učebnice**, první vydání 1998, 206 str., 182,- Kč
- **Marek, K.: Smluvní typy druhé hlavy třetí části obchodního zákoníku, monografie**, druhé, doplněné vydání 1998, 344 str., 350,- Kč
- **Průcha, P.: Správní právo (obecná část), učebnice**, třetí, přepracované vydání 1998, 310 str., 246,- Kč
- **Pokorná, J.: Subjekty obchodního práva, monografie** dotisk prvního vydání 1998, 380 str., 316,- Kč
- **Harvánek, J. a kolektiv: Teorie práva, učebnice**, první vydání 1998, 338 str., 305,- Kč
- **Hurdík, J.: Úvod do soukromého práva, učebnice**, první vydání 1998, 144 str., 105,- Kč
- **Skulová, S. a kolektiv: Základy správní vědy, učebnice** první vydání 1998, 235 str., 240,- Kč

Připravujeme do tisku

- **Net, A.: Praktikum z trestního řízení učebnice**, první vydání 1998, cca 280 str.
- **Pekárek, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. díl, učebnice** první vydání, cca 350 str.
- **Houbová, D. a kolektiv: Psychologie pro právníky, učebnice**, první, doplněné vydání 1998, cca 200 str.
- **Pekárek, M., Průchová, I.: Praktikum z pozemkového práva, učebnice** první vydání 1998, cca 100 str.
- **Píchová, I.: K některým aktuálním problémům vzniku pracovního poměru v teorii a praxi, monografie**, první vydání 1998, cca 220 str.
- **Večeřa, M., Urbanová, M.: Sociologie práva v textech, učebnice**, první vydání 1998, cca 200 str.
- **Machalová, T.: Úvod do právní filozofie (Základní pojmy) I. díl učebnice** první vydání 1998, cca 180 str.