

1997

IV.

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: 05/41 559 323 fax: 05/41 21 06 04
05/41 559 322

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

Nabídka publikací z edičního plánu PrF MU Brno na rok 1997

Tituly již vydané

- Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: **Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu**, první vydání, 262 str., 274,00 Kč
- uspořadatel Lamparter, M., **Církev a stát (Sborník příspěvků z 2. ročníku konference)**, první vydání, 73 str., 77,00 Kč
- Kratochvíl, V. a kol. **Criminal law Reform. Strafrechtsreform in der Tschechischen Republik**, první vydání, 267 str., 145,00 Kč
- Rázková, R.: **Dějiny právní filozofie** přepracované vydání, 256 str., 212,00 Kč
- uspořadatel Hrušáková, M.: **FREEDOM OF CONTRACT CONFERENCE**, první vydání, 192 str., 153,00 Kč
- Sudre, Fr.: (překlad J. Malenovský): **Mezinárodní a evropské právo lidských práv**, druhé upravené vydání, 365 str., 98,70 Kč
- Rozehnalová, N.: **Mezinárodní právo obchodní. Obchodní transakce, I. část**, druhé přepracované vydání, 230 str., 184,80 Kč
- Malenovský, J.: **Mezinárodní právo veřejné** druhé upravené vydání, 216 str., 147,00 Kč
- Štávinohová, J.: **Občanské právo procesní (Řízení o výkon rozhodnutí. Řízení konkursní a vyrovnací. Řízení rozhodčí)** první vydání, 165 str., 138,00 Kč
- uspořadatel Židlická, M.: **ORBIS IURIS ROMANI (evropský časopis)** první vydání, 120 str., 574,00 Kč
- Nett, A.: **Plody z otráveného stromu**, první vydání, 113 str., 145,00 Kč
- Galvas, M., Gregorová, Z., Hrabcová, D., Píchová, I., Zachariáš, J.: **Pracovní právo České republiky**, první vydání, 419 str., 326,00 Kč
- **sborník příspěvků: Právní a politologické problémy voleb** první vydání, 118 str., 92,10 Kč
- redakce: Rozehnalová, N.: **Právnická fakulta MU v Brně 1997/1998 (Seznam přednášek)**, první vydání, 177 str., 54,00 Kč
- Nedorost, L.: **Přezkum správních rozhodnutí** první vydání, 149 str., 173,00 Kč
- uspořadatel Rozehnalová, N.: **Příručka k přijímacímu řízení na Právnickou fakultu MU 1998/99**, první vydání, 45,00 Kč
- Kuchta, J.: **Riziko v pojetí kriminologickém a juristickém** první vydání, 170 str., 215,00 Kč
- uspořadatel Týč, V.: **Ročenka evropského práva** první vydání, 234 str., 207,00 Kč

Časopis

pro právní vědu a praxi

Ročník V

číslo 4

1997

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. 41 210 604

Tisk: DIOXER Brno, Příkop 25/a
Toto číslo bylo dáno do tisku v prosinci 1997

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

- Boštjan M. Zupančič:** Státní moc a pachatel: právo nevypovídat proti sobě – k obecným principům trestního řízení 490
- Petr Průcha:** Procesy a postupy při pořizování územně plánovací dokumentace 515
- Soňa Skulová:** Doporučení (zásady) pro rozhodování veřejné správy v pohledu správní vědy 538
- Josef Kuchta, Jana Zezulová:** K vybraným problémům alternativních způsobů řízení v českém trestním právu 553
- Ivana Průchová:** Vznik vlastnického práva k nemovitostem vydaným na základě dohody o vydání nemovitostí schválené pozemkovým úřadem podle § 9 odst. 2 zákona o půdě nebo soudem podle § 9 odst. 3 zákona o půdě 568
- Jan Filip:** Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR 576

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

- Zdeněk Koudelka:** Samosprávná působnost zastupitelstva obce 588
- Petr Mrkvka:** Ústavní základy polského finančního práva 597
- Dalibor Jílek:** Je předloha mezinárodního zločinu v bezvýhodné soutěsce ? .. 603
- Vladimír Mikule:** K výkladu čl. 50 odst. 1 Ústavy (prezidentovo veto) 617
- Pavel Blažek:** K povinnosti podnikatelů zajišťovat plnění běžných úkolů svými zaměstnanci 624
- Ju. A. Tichomirov:** O rozvoji zákonodárství v Rusku 629
- Alexandr Cach:** Příprava na zavedení instituce ombudsmana 634

OHLASY, POLEMIKA

- Eliška Wagnerová:** K otázce procedury rozhodování pléna Ústavního soudu .. 648

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

- Miroslav Čaňo:** Ještě jednou k uplatňování zásady „ne bis in idem“ v trestně-právní praxi tentokrát srovnáním argumentace nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 81/95 a rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. TzN 12/95..... 654

HISTORIE A SOUČASNOST

- František Vašek:** Německý zvláštní soud (Sondergericht) v Brně – součást nacistického teroru na Moravě 672
- Eduard Kačík:** Německá policie v Čechách 1939–1945..... 688
- Antonín Brzobohatý:** „Šachetní dříví“ v dějinách práva 707

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

- Monika Horáková, Stanislav Sedláček:** Zpráva o konání mezinárodní odborné konference na Právnické fakultě MU v Brně na téma „Normotvorná pravomoc obcí“..... 711
- Vojtěch Šimíček:** Mezinárodní konference „Polská ústava“..... 714
- Jindřich Skácel, Renata Vičková:** Mezinárodní konference „Komparativní právo“..... 716
- Renata Vičková:** Udělení Velké zlaté medaile Masarykovy univerzity profesorce Juttě Limbachové..... 719
- Tatiana Machalová:** Zahraniční hosté katedry právní teorie..... 722
- Ladislav Vojáček:** Za profesorem Floriánem Sivákem..... 724
- Renata Vičková:** Kulatý stůl na téma „Jak optimalizovat vztahy mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem v zájmu občana“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity..... 727

RECENZE

- Jan Filip:** John S. Gibson: Dictionary of International Human Rights Law 729

AKTUÁLNĚ O LITERATUŘE

- Informace o titulech z edičního plánu PrF MU Brno 733

STÁTNÍ MOC A PACHATEL: PRÁVO NEVYPOVÍDAT PROTI SOBĚ K OBECNÝM PRINCIPŮM TRESTNÍHO ŘÍZENÍ

BOŠTJAN M. ZUPANČIČ*

ÚVOD

OBVYKLÁ paralela INKVIZITORNÍHO A KONTRADIKTORNÍHO MODELU trestního řízení odvozuje svou trvalou existenci od konstantní neslučitelnosti dvou konfliktních základních filosofí týkajících se vlastní prapodstaty zákona. Tyto dvě odlišné politické, ideologické a sociálně psychologické filozofie pramení v historii a tradici konkrétní společnosti, ať již demokratické nebo nedemokratické. Jsou dány historicky a velmi těžko se mění. Představují dvě základní mentality, dvě fundamentálně odlišné politické a ústavní tradice. Jejich současná zamýšlená konvergence je zarámována určujícími základními postoji.

Na jedné straně existuje *autoritativní* legální filozofie.¹ Dívá se na právo dogmaticky a deduktivně, tj. jako na soustavu imperativně uložených zásadních před-

* Dipl. jur. (Lab.), LL.M., S.I.D. (Harv.), profesor teorie práva a trestního práva, Univerzita v Lublani, soudce ústavního soudu Slovinské republiky.

¹ Mluvíme zde o dvou „ideálních“ weberovských typech, o tj. poněkud hypotetických a přehnaných „modelech“ nebo „postojích“, jež v empirické právní, politické, ideologické a antropologické společenské realitě neexistují ve své čisté podobě. Nicméně se znovu a znovu projevují jako doložitelné tendence v rozhodnutích soudů, v zákonodárství, v tom, jak si vede (dobře nebo špatně) policie, atd.

pisů, které musí být nuceny všem právním subjektům. Tato tradice vnímá právní řízení jako něco zcela vedlejšího z hlediska realizace materiálních předpisů, neboť tyto předpisy fungují jako nesporné imperativy autoritativních mocenských struktur. Tak například kompletní důraz kontinentální právní tradice je položen na materiální aspekt zákona.² Počátkem všeho je Kelsenova nevysvětlená premisa,³ že funkcí zákona je vnést pořádek do nepravidelných, nelogických, neracionálních a neuspořádaných postupů, jež jsou výsledkem antagonistických lidských vztahů v přirozeném životě společnosti.

Na druhé straně máme *liberální*⁴ právní filozofii. Vidí právo induktivně a pragmaticky – v tradici „mísící díže“ – jako instrumentální proces pro řešení konfliktů všeho druhu. V této liberální interpretaci funkce zákona ve společnosti je společenská funkce právního procesu poněkud méně ctižádostivá, poněkud organičtější. Považuje smírné řešení konfliktů za primární účel zákona, přičemž věcná kritéria pořádku, spravedlnosti apod. tvoří druhotný důsledek tohoto procesu. Pouze tato tradice dovolila, aby soudce Oliver Wendell Holmes zvolal: „Život zákona není logika, je to a vždy byla zkušenost!“

Je zde psychologická analogie s rozlišením mezi liberální a autoritativní filozofií. Toto rozlišení je reflektováno v rozdílu mezi typickým kontinentálním deduktivním zdůvodňováním („positivistickým“, „dogmatickým“, „pandektistickým“) a širším angloamerickým způsobem právní argumentace, jež je naopak založena na analogii *stare decisis*. Tento druhý přístup bychom například očekávali od ústavních soudů v rámci kontinentálních jurisdikcí, avšak nejčastěji bývá zablokován prvním z obou postupů.

Empirické psychologické studie potvrzují podstatný rozdíl mezi těmito dvěma základními postoji. Rozdíl však nespočívá v kognitivním způsobu vnímání „pozitivistů“ na jedné straně a širším právním poznáním „analogistů“ na straně druhé. Rozlišení je hlubší, než pouze intelektuální; je to rozdíl mezi dvěma komplexními hladinami rozvoje osobnosti.

Hlavním rozlišením je zde rozdíl na úrovni autonomie (legálního) zdůvodňová-

² Podle mého názoru má obecné porovnání procesního a materiálního aspektu práva výraznou vysvětlující hodnotu. *Především* bychom neměli samotné rozlišení mezi procesními a věcnými aspekty zákona považovat za něco přirozeného a zřejmého; za *druhé* bychom měli položit otázku, proč funguje zákon prostřednictvím těchto dvou oddělených funkčních aspektů, nikoli pouze jednoho z nich; což potom za *třetí* soustřeďuje pozornost na hlubší pochopení pravdivé – a spíše skromnější a přirozené funkce zákona ve společenských vztazích, než jakou mu zpravidla připisujeme.

³ Kelsen, *Pure Theory of Law* (University of California Press, Berkeley, 1967).

⁴ Hobbes, *Leviathan* (The Bobbs-Merrill Company Inc., Indianapolis, N.Y., 1958). Širší definici „liberální tradice“ viz Unger, *Knowledge and Politics* (The Free Press, N.Y., 1974) na s. 63–144.

ní.⁵ „Pozitivistické“ zdůvodňování a jeho základní právní formalismus jsou výrazem rozvinutého způsobu usuzování, který nazývají psychologové „institucionální fáze morálního vývoje“. Je „pokročilým“ v porovnání s lidovým způsobem posuzování toho, co je správné, neboť právě lidový přístup je velmi výrazně ovlivněn společenským prostředím, kterému říkávají psychologové „interpersonální matice“, v níž se daná osoba sama vyskytuje v okamžiku, kdy pronáší svůj soud. Právě z tohoto důvodu podléhají prostí lidé tak snadno indoktrinaci: věnují pozornost převážně tomu, „co tomu řeknou ostatní“.

Tak například trestní soud, který řeší případ notorického pachatele, musí vzdorovat tlakům veřejnosti, mediálním tlakům apod. Musí obhájit svou institucionální autonomii zdůvodňováním a souzením nezávisle na „lynčujícím davu“, tj. nezávisle na hněvivé rozvášněnosti davů. Většina právníků dobře chápe rozlišení mezi těmito dvěma způsoby morálního vnímání. Avšak takové rozlišení se opakuje na vyšší úrovni jako paralela „institucionálního“ a „interindividuálního“ způsobu usuzování. Druhý z obou není zcela vázán formální logikou vycházející z principu legality, není však libovolný. Psychologové uvádějí zesnulého soudce Douglase z amerického Nejvyššího soudu jako typický příklad vysoce rozvinutého způsobu interindividuálního (autonomně legálního) zdůvodňování. Ti, kteří četli jeho názory, mi patrně dají za pravdu, že mezi způsobem zdůvodňování rozhodnutí tohoto soudce a jeho kolegu je zřetelný rozdíl.

Zde lze jednoduchou otázku redukovat na to, která z obou filozofií⁶ je z funkčního hlediska správná, věrná právní tradici; jinými slovy která z obou adekvátně popisuje to, co fakticky činí zákon? Soudím, že trestní řízení, jako odvětví veřejného práva, je věcí atypickou, neboť původně se veškeré právo odvozuje od soukromých rozporů.⁷ Soukromý spor je vzorový právní vztah. Původně bylo veškeré materiální právo funkcionálně orientováno na zábranu (smlouva) a nápravu (delikt) soukromých sporů, přičemž veřejná funkce práva byla v podstatě vedlejším produktem této původní funkce.⁸ Punitivní represivní funkce státu, jakkoli je

⁵ Viz Zupančič et al. *Freedom of Association* (Svoboda Sdružování, Ljubljana, 1989), na s. 23–38.

⁶ ... nebo psychologů

⁷ Gumplovitz, citované dílo, s. 11.

⁸ Viz například von Bar, *The History of Roman Criminal Law* (Boston, 1916). Přestože to von Bar neříká takto specificky, zdá se, že římscí císaři, zejména Augustus, využívali již existující pojmovou a institucionální strukturu práva soukromého a vnutili jí punitivní funkci, počínající u *crimen laesae majestatis*. (Tak císař Augustus – Divus Augustus – ustanovil, že takovýmto zločinem bude plivnutí na jednu z jeho soch, případně odplivnutí před sochou.) Dokonce i mnohem později bylo například osobní ublížení soukromým deliktem, jak ukazuje institut odplaty *vergelde* ve středověkém zákoně, viz H. Berman, *The Formation of Western Legal Tradition* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1983).

podstatným prvkem státu a jeho potřeby udržovat klid ve společnosti, není ani historicky ani funkčně funkcí legální. Stává se to právě tou měrou, jakou je stát ochoten stát se soukromou stranou, z hlediska procesního práva rovnou procesní straně, a to v procesu kontradiktorního řízení před nezávislým soudem. Historicky vzato se jeví jako milníky tohoto vývoje v Anglii *Magna Carta* (1215) a na kontinentě Beccariova kniha *Dei delicti et delle pene*⁹ (1764). Je zjevné, že trestní právo a trestní řízení ve státě založeném na takovém ústavním kompromisu, jakým byla *Magna Carta*, se bude velmi lišit od trestního práva a trestního řízení v nedemokratickém státě, a to navzdory povrchním podobnostem. V prvním případě bude stát principiálně soukromým žalobcem v procesu protistran trestního řízení před nezávislým soudcem a soudcovským sborem, kdežto v nedemokratické situaci má celý trestní soudní proces tendenci stát se pouhým nástrojem represe v rukou státu: tedy pouhým mutantem a klamnou imitací ryziho soukromně právního soudního řešení sporu.

Konkrétní model trestního řízení v dané společnosti tvoří zpravidla vysoce symptomatický a symbolický vedlejší produkt jeho odpovědi na ideologickou otázku postulovanou na počátku předchozího odstavce. Rovněž odpověď na tuto otázku je v konečném přístupu zcela prostá. Pokusme se ilustrovat toto dilema hypotetickou paralelou. Pokud by bylo právo božským nástrojem spravedlnosti v rukou všemocného a vševědoucího Boha – a nikoli pouhým nedokonalým lidským nástrojem pro řešení konfliktů – pak by materiální zásady spravedlnosti vyjadřovaly „absolutní morálku“ a řízení by pouze sloužila pro realizaci této „morálky“. Vševědoucí božská autorita by neměla žádné problémy s nalezením Pravdy ani s následným posouzením její zpravidla matoucí složitosti, ani s aplikací svých zásad založených na „absolutní morálce“. A více než to, vlastně by byl jakýkoli typ řízení v tomto okamžitém rozeznání podstaty naprosto přebytečný. Bůh je nadán okamžitým poznáním a pochopením všech aspektů lidské pravdy.¹⁰

V opačném případě si můžeme představit situaci lidštější. Dejme tomu, že na souostroví Samoa nebo Fidži nebo v pralesích papuánské Nové Guineje žije prvotní lidské společenství, v němž čas od času vznikají spory. Společenství může nechat tyto konflikty, aby se vyřešily samy fyzickým bojem, a v takovém případě se spravedlnost rovná fyzické síle. Protože by však „válka každého proti každému“ redukovala pletivo vazeb ve společnosti na „prach jedinců“, musel být nastolen „pořádek“.

Že se jedinci ve sporu nesmí utíkat při řešení svých neshod k užití fyzické síly,

⁹ Beccaria, Cesare, *On Crimes and Punishments* (Bobbs-Merrill Company Inc., N. Y., 1963).

¹⁰ Ve slovinštině je říkadlo z mateřské školky, jež zní: „Bog vse vidi, Bog vse ve, greh se delati ne sme!“ – v překladu zhruba: „Bůh vše vidí, Bůh vše ví, hřích se udělat nesmí!“

to je první princip každého lidského společenství.¹¹ Tento pojem je zdůvodněn společenskou a právní skutečností. Jako základní předpis je prvotní jak historicky, tak i funkcionálně. Funkční prvotnost zásady zakazující použití násilí je čímsi intuitivně zřejmým. Kromě toho lze snadno uvést důvody tohoto intuitivně zjevného předpokladu. *Především* je jasné, že zrušení jakéhokoli státu by okamžitě vyústilo ve všeobecné využití síly ve společnosti (anarchie); *zadruhé* by tato regrese k válce všech proti všem, *bellum omnium contra omnes*, učinila veškeré postupy právního řešení konfliktů *eo instante* nadbytečným. *Zatřetí* – použijeme-li obrácené logiky – je tudíž jasné, že vlastním účelem státu je monopolizace využívání moci ve společnosti, a konečně *začtvrté* musí stát vytvořit zákonnou proceduru k tomu, aby nabídl alternativu fyzické síly jako nástroje řešení konfliktů.

Tyto postupy legálního rozhodování konfliktů, nahrazující využívání tělesné síly, jsou tudíž věcí sekundární. Materiální pravidla (a v souvislosti s tím iluze věcné „spravedlnosti“) jsou od těchto postupů odvozeny, a proto tvoří terciární vrstvu. Normy hmotného práva, jež nám poskytují „představu spravedlnosti“, tj. to, co zpravidla nazýváme „zákonem“, jsou jakousi vysráženou usazeninou předlouhé a neustávající (soudní) akumulace procedurální zkušenosti s řešením konfliktů prostřednictvím síly logiky – spíše než prostřednictvím logiky síly.

Zde se nám ovšem okamžitě vnutí otázka týkající se těch situací, kdy stát – který je současně ručitelem za nevyužívání síly a monopolistou veškeré fyzické síly – se stane sám stranou právního řízení. Jakkoli je zjevné, že *de facto* může stát využívat síly kdykoli se mu zlíbí, *de iure* této síly nesmí použít, má-li být zachována podstatná legitimita procesu.

Logicky z toho plyne, že inkvizitorní model trestního řízení (a dále i filozofie zákona, na níž je založen) je domyšlivý, arogantní a autoritářský. Je domyšlivý proto, že jeho východiskem je explicitní premisa, vzorově realizovaná v pronásledováních „svaté inkvizice“ za tím účelem, aby byly lidské předpisy projevem Boží vůle, a dále s předpokladem, že lidská spravedlnost je s to poznat úplnou pravdu.

¹¹ První zásadou římského práva dvanácti desek (*Leges Duodecim Tabularum*) bylo: „*Si in ius vocat, ito!*“, což lze přeložit takto: „*Jsi-li vyzván před soud, musíš jít!*“ Nejzákladnější právní implikací v tomto případě je (1) že je třeba všechny konflikty řešit právním postupem a (2) že se zakazuje utíkat se k svépomoci. To, že se musí obžalovaný dostavit před soud, to je i v moderním trestním řízení jedna z procedurálních zásad, z níž nemůže být výjimky. Pashukanis má ve své slavné práci *Law and Marxism* (Ink Links London, 1978) některé zajímavé interpretace této věty římského práva: „*Si in ius vocat, ni it, antestamino igitur in capitol!*“ (na s. 166).

Nicméně je Gumplowitz ve své práci *Rechtsstaat und Sozialismus* (Innsbruck, 1881) – citovaný Pashukanisem na stránce 145 – autorem slavné věty: „*Veškeré právo se odvozuje od soukromého sporu*“, což je zde jedna z počátečních premis: „*Veškeré právo se odvíjí od soukromé kontroverze*“, což je jedna z našich počátečních premis. Občanský proces, jako kontradiktorní řízení dvou sobě rovných (stejně bezmocných) stran je základní, a trestní řízení je od něj odvozeno.

Je arogantní proto, že si představuje, že mu uvedená domyšlivá premisa rovněž poskytuje – kromě faktického zmocnění – také morální licenci prosadit vše to, co *on sám* považuje za „pravdivé“ a „spravedlivé“. A nad to vše je autoritářský, neboť domyšlivost a arogance zde slouží jako druhotná zdůvodnění pro usurpování moci, kterou si jeden člověk osobuje nad druhým člověkem. Ta skutečnost, že je tato moc ztělesněna ve státě, jak uvidíme, na tom málo mění.

Takto tedy lze nahlížet na trestní řízení buď *dogmaticky*, jako na potvrzení morálních hodnot (v podstatě osobních názorů těch, kteří mají moc sepsat materiální předpisy trestního práva),¹² anebo je lze vnímat *pragmaticky*, jen jako další řešení konfliktu mezi státem a obžalovaným jako mezi dvěma rovnoprávními legálními subjekty, jako v každém běžném občanskoprávním procesu.¹³ Obecně, a zejména pak ve vztahu k pravdě, kterou by měl trestní proces domněle odhalit, je první zmíněná filozofie absolutistická (dogmatická) a druhá je relativistická (pragmatická). Není zapotřebí velké dávky právní představivosti, abychom viděli, že specifický rozdíl mezi občanským a trestním řízením by vymizel, pokud by trestný čin byl pouhý nedovolený čin. Ale protože se pachatel a jeho čin vyznačují „morální odpudivostí“, stává se hledání pravdy, které je v občanském řízení relevantní pouze tou měrou, jakou přispívá k vyřešení konfliktu, v trestním řízení cílem samo o sobě.

Je-li nalezení pravdy nedotknutelným cílem trestního řízení, dostaneme čistě *inkvizitorní* model. Je-li hledání pravdy pouhým nástrojem řešení konfliktu, dostaneme čistý *kontradiktorní* model trestního řízení. A tak tedy v závěrečné analýze vše závisí na vnímání oné slavné „pravdy“, kterou by mělo trestní řízení nalézt.

Avšak i skromně filozofický pohled na to, co tvoří „pravdu“ ve (formálním) trestním právu, nám odhalí, že toto „nalézání pravdy“ je čímsi velmi málo ob-

¹² Viz brilantní analýzu S. Ranulfa v jeho *Middle Class Psychology and Demand for Punishment* (Schochen Books, N.Y., 1970) a předmluvu k ní od H. Lasswella. Ranulf přesvědčivě demonstruje, že „pravda“, jak je definována inkriminací materiálního trestního práva, je do značné míry jakýmsi plodem středostavovského *resentimentu* – velice podobného typu, jako s ním přichází Nietzsche ve své *Genealogy of Morals, Second Essay*, a také Freud ve své *Totem and Taboo* (Vintage Books, N.Y.). S tímto zřetelem je běžné zdůrazňování faktu „hledání pravdy“ v americkém trestním řízení, tj. v případech Nejvyššího soudu, pouze knozologickou kuriozitou. Snad pouze demonstruje, že je právnická profese až příliš hermeticky oddělena od zbytku společenských věd.

¹³ Je možná s podivem, že mnohé ústavy nových států ve střední a východní Evropě, stejně jako mezinárodní akty, které tyto ústavy musely vzít na zřetel, hovoří o „*naprosté rovnosti mezi státem a obžalovaným*“ v trestním řízení. Jelikož stát (jeho výkonná moc) a obžalovaný jsou *nerovní*, pokud se týče faktické fyzické moci, jasně by rovnost musela znamenat, že by státu mělo být zakázáno použití fyzické moci nad obžalovaným. Ale to je prostě nemyslitelné, neboť zatčení, vazební vyšetřování, vazba apod. jsou všechno projevy fyzické nadřazenosti státu. Kdyby však byla v procedurální legislativě důsledně respektována rovnost, muselo by se trestní řízení nutně podobat normálnímu občanskému kontradiktornímu řízení.

je objektivním a vědeckým. Při vnímání historické události je spáchání trestného činu (vedlejší premisa), které je předmětem zjišťování pravdy v trestním řízení, určováno předpisy (hlavní premisa) materiálního trestního práva obsahujícími kritéria (prvky trestného činu) selektivního (právního) vnímání.¹⁴ Tady ovšem neexistuje nějaká nestranná, empirická otevřenost. „Pravda“ spočívá v thomistickém souladu mezi normou a faktem; je to pouhé *adequatio intellectus et rei* – a tudíž, jak to formuluje Hobbes „civil laws ceasing, crimes also cease“ (kde ustávají občanské zákony, tam ustává i trestní právo).¹⁵ Hobbesův výrok, pokud chápeme jeho hlubší smysl, staví celý trestní zákon do správné perspektivy. Zločiny nejsou objektivní fenomény a objektivně neexistuje věc, jako je „vražda“ – pokud neexistuje zákon, který ji nazve tímto jménem.

Benevolentní pohled na inkvizitorní trestní proces by mohl být takový, že je dán potřebou posílení morálky, která si vynutila tuto proměnu normálního občanského

¹⁴ Používáme termínů „percepce“ a „apercepce“ (vnímání) v jejich tradičním kantovském významu. Ovšemže neexistuje čistá percepce, tj. pouhé senzorké registrování nějakého předmětu nebo události. Proto může být rozdíl mezi percepčí a apercpsí pouze otázkou stupně. Nicméně kritizují laičtí spisovatelé trestní řízení právě pro jeho tendenčnost, jeho zabudovanou nerovnováhu, širší význam presumpce viny – neboť každá situace nazíraná brýlemi trestního zákona v sobě bude mít nějaké prvky viny, a to byl přesně jeden z argumentů vypracovaných Camusem v jeho románě *The Outsider*, kde byl nakonec obžalovaný usvědčen proto, že neplakal na pohřbu své matky. Stejného hlediska podle mne použil Dostojevský ve svém románu *Zločin a trest*, Kavka ve svém *Procesu* ba i Arthur Koestler ve své knize *Darkness at Noon*. Je s podivem, že my právníci si nikdy nebereme takové kritické připomínky k trestnímu řízení k srdci a případně nad nimi mávneme rukou jako nad „zbytkem, který je pouhou literaturou“.

¹⁵ Ve filozofické tradici demonstruje rozlišení mezi pravdou jakožto *adequatio intellectus et rei* na jedné straně a *alletheia* na druhé straně dva radikálně odlišné přístupy k realitě. Kdyby byl Dostojevský napsal svůj román s využitím termínů trestního práva, bylo by mu stačilo napsat jedinou větu „Raskolnikov je vinen vraždou prvního stupně“. Toto je typ pravdy *adequatio*. *Alletheia* je patrně to, co odhalil ve svém *Zločinu a trestu*.

Pravdou oné „adekvátnosti“ je prostě soulad mezi hlavní premisou (*intellectus*) a vedlejší premisou (*res*). Že může být hlavní premisa jakési „bla-bla“, nebo tu-tu, tj. jako něco naprosto libovolného, je jasné. V důsledku toho je soulad samotný bezvýznamný, je-li bezvýznamná hlavní premisa. Například v kriminalistice se ochotně akceptuje, že jediným typem chování inkriminovaného ve většině společností býval incest; ale například ve Slovinsku není v současné době krvesmilstvo zločinem, a tedy věčná „pravda“ týkající se této „reality“ již prostě neexistuje. Hobbes měl plnou pravdu. Ale přirozeně to platí i naopak. Četné trestné činy *mala prohibita* nemají nic společného s nějakou společenskou potřebou nebo realitou, nicméně představují hlavní premisy toho typu hledání pravdy, kterým se (při vedlejších trestním řízení) ochotně obětují skutečná lidská práva. Absurdní příklad máme ze Sečuanu, z Čínské lidové republiky. Před několika lety zabili dva rolníci pandu, čínský národní symbol, stáhli ho a prodali kůži cizinci. Byli obžalováni z vraždy, odsouzeni a veřejně popraveni. Tolik pokud se týče pravdy, hledání pravdy a snad také posílení morálky. Neoficiální zprávy uvádějí počet dvacetitřítisíc (*vsukatku!*) každoročních poprav v Číně! To vše jménem (trestního) práva a té pravdy, kterou definuje!

kontradiktorního postupu. To, co bylo původně – ba i v římském právu zhruba do doby Augustovy – morálně neangažovaným právním procesem, to se stalo (zejména po druhém lateránském koncilu jeden rok před Magnou Chartou) věcí podřízenou morálnímu rozhořčení, požadujícímu potrestání. Tento morální imperativ žádá, aby byla odhalena pravda o minulé, údajně trestné události (trestném činu), a tudíž normální právní postup, v němž je hledání pravdy pouze nástrojem pro vyřešení konfliktu, musí být upraven tak, aby posloužil tomuto účelu.

Normální kontradiktorní právní postupy jsou však postupy řešení konfliktu, nikoli nalezení pravdy. V historicky prvotních občanských řízeních, jako je nacházíme v římském právu, je pravda relevantní jen potud, pokud strany – každá se svou vlastní verzí pravdy – trvají na tom, aby byl konflikt vyřešen s uvážením toho a ve světle toho, co „se vskutku stalo“. Pokud by strany učinily dohodu, *compromissum*, okamžitě se pravda od dané záležitosti přesune do pozadí a stává se irelevantní.

Zejména v inkvizitorním modelu trestního řízení se však již nic nevztahuje ke konfliktu, neboť zde již není konflikt: jak by mohl být konflikt mezi odpadlíkem, kacířem, čarodějnicí ... a Bohem samotným? Postup se zúžil na to, co fakticky označuje latinské sloveso *inquirare*: dotazování až k této „pravdě“.

Realita konfliktu, *nota bene*, implikuje (1) neslučitelnost těchto dvou účelů a (2) relativní a přibližnou rovnost obou stran. Taková rovnost je přirozeným vedlejším produktem základního zákazu využívání síly v kontextu právního řešení konfliktů a příslušných postupů. Moment svépomoci ve společnosti je zakázán, soukromé strany jsou si rovny ve své bezmocnosti, zatímco jsou institucionalizovány právní postupy k řešení konfliktů, jež byly dříve řešeny silou. Zatímco stát vytváří tuto bezmocnost tím, že monopolizuje fyzickou sílu ve společnosti, přejímá zákon řešení konfliktů. Vzhledem k tomu, že řešení konfliktů silou je přirozené, spontánní a instinktivní, musí náhražka, legální postup, který je náhradou síly, nutně být umělým, a v důsledku toho důmyslným systémem logiky práva – vpravdě imunitním systémem kultury i civilizace.¹⁶

¹⁶ Útok zločince na společenskou hodnotu je ovšem také útokem na kulturu a civilizaci, avšak návrat k násilnému řešení konfliktů ve společnosti (anarchie, občanská válka) je pouze nakažlivou kriminalizací celé společnosti. Zákon tedy takto zabráňuje statisticky tomu, co chrání individuálně. Jinými slovy, pokud by nějaká společnost vyhlásila válku zločinu a rozhodla se, že zločinci vůbec nepřísluší právní ochrana, zrušila by v tomto ohledu zákon i civilizaci. To je vlastně to, co udělal Stalin, a to je rovněž to, čemu se říkalo „administrativní trestní řízení“, v němž úředník KGB v Ljubljance rozhodoval o osudu vězně. Diktatura a anarchie mají zjevně mnoho společného. V anarchii je použití násilí všeobecné, v diktatuře není stát nikterak omežován zákonem. Co to udělá s morálkou (normativní integrací) ve společnosti, to lze dnes pozorovat na fenomenálním nárůstu kriminality v bývalém Sovětském svazu.

Zákon ovšem vytváří požadovanou rovnost tím, že zakazuje fyzickou nadřazenost jedné strany nad druhou. Rovnost před zákonem, v širším slova smyslu, takto dovoluje, aby se dostaly na povrch některé neslučitelnosti zájmu, jež by jinak zůstaly potlačeny vzhledem k příliš velikému rozdílu fyzické síly.¹⁷

Každý nesouhlas rovněž předpokládá nějakou hlubší úroveň shody, a každý argument se přirozeně uplatňuje v kontextu nějakého obecnějšího konsensu o určitých věcech. Důkaz něčeho, formulováno gnozeologicky, je logickým nátlakem. Logický nátlak se vyskytuje v kontextu nezpochybnitelných axiomů, přijímaných pravd, morálních hodnot apod.

Normální trestní řízení, ba i řízení inkvizitorního typu, usiluje o to, aby se udrželo alespoň zdání kontextu. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by řízení naprosto jednostranné a nic by nepodléhalo protidůkazu a argumentu – což by se výrazně přiblížilo ke Stalinovu „administrativnímu trestnímu řízení“, jak je popsáno v knize Arthura Koestlera *Darkness at Noon*.¹⁸

Když například hovoří americké soudy o „hledání pravdy“ a o důvodech své neochoty zatěžovat je zásadou výlučnosti, pak de facto hlásají, že se určité morální hodnoty nemají vyměňovat (při důsledné aplikaci) za právní principy („právní technické aspekty“), jako je výsada neobvinít sám sebe. Pokud ovšem právo nevypovídat proti sobě samému není nějaká libůstka americké ústavy, ale podstatný prvek legality a legitimity každého právního procesu, pak je spíše otázkou, zda je právní proces vůbec správným nástrojem k tomu, abychom se vypořádali s rostoucím společenským problémem kriminality.¹⁹

¹⁷ V současném rozvoji ústavního soudnictví je zajímavé pozorovat, jak institucionalizace ústavních soudů ve střední a východní Evropě otevřela nové fórum právní rovnosti; v jejímž rámci je zákonodárství poprvé postaveno na jednu úroveň s individuálním občanem. Občan může žalovat legislativu (vzhledem k údajné neústavnosti nějakého konkrétního zákona), a tak se mohou dostat na povrch případy bezpráví (konflikty), jež byly dříve potlačeny, neboť neexistovalo takové fórum procedurální rovnosti. Podle mého odhadu představují předpisy trestního řízení asi jednu čtvrtinu celého nápadu ústavních soudů, resp v unifikovaných jurisdikcích (ve Spojených státech) snad až jednu třetinu.

¹⁸ Dílo citováno, pozn. 14.

¹⁹ Měli bychom mít na paměti, že právní postih pachatelů je vynucen jedinou skutečností a jedinou ideologickou premisou. Fakt je, že potrestání je nepřijemné. Hrozba jeho uvalení vytváří neslučitelnost zájmů mezi státem a jedincem, a tudíž potřebu vypořádat se s konfliktem, který plyne z této neslučitelnosti. Ideologická premisa spočívá v tom, že by se s jedincem mělo zacházet jako se subjektem, nikoli jako s objektem takového zacházení, a tudíž by měl těžit z právní rovnosti.

Učíte trest čímsi příjemným, a podařilo se vám odstranit potřebu právního postihu; jednejte s jedincem jako s objektem a potřeba právní rovnosti zmizí.

Požadavek právního postihu lze opustit buď s přihlédnutím k jedinci, anebo s přihlédnutím ke společnosti. Úplně opustit právní řešení se zdůvodněním naléhavých potřeb společnosti (uvádění

Pozitivní ideologické a politické konotace poněkud nesoudržného, protimluvného a neefektivního právního řešení antisociálního chování ve společnosti je zde implicitním připuštěním (protispolečenské) rovnosti jedince, a tudíž jde o vznešenost, v jejímž právním kontextu se s osobou zachází spíše jako s rovným subjektem, nežli jako s objektem nuceného zacházení.

Je tudíž velmi důležité, abychom pochopili, že jsou-li zde společenské hodnoty vyváženy, není to v zájmu účinné represe zločinnosti („hledání pravdy“) proti ústavním právům jednotlivého občana. Ústavní práva obžalovaného delikventa jsou pouze vysoce prestižním symbolem společenské hodnoty demokracie a svobody. Právní přístup k represí zločinnosti je ve své podstatě ambivalentní, a tudíž je hlavně neefektivní. Logicky z toho plyne, že podstatná hodnotová volba již byla učiněna v okamžiku, kdy státní praxe trestů byla podrobena právnímu soudnímu řízení: efektivita potlačování zločinnosti byla obětována společenské hodnotě svobody jedince.

*Takto tedy již byl učiněn inherentní ideologický ústupek ve prospěch svobody ve společnosti již tím faktem, že byla státní trestní moc začleněna – a v důsledku toho omezena – do legálního kontradiktorního procesu.*²⁰

Pokud se týče moci, jak to bohatě demonstruje většina diktátorských režimů, neexistuje přirozeně nic, co by fakticky přinutilo stát, aby se vzdal své trestající moci ve prospěch vlády zákona.²¹ Tento ústupek – v úplnosti nebo částečně – může být ovšem kdykoli opuštěn. Věc, o kterou zde jde, není jen legální důslednost.

rostoucí kriminality) zůstává aktuální. Avšak opuštění ad hoc (nebo alespoň pozastavení – viz holandský příklad podle poznámky 21) základních principů právního řízení, to není řešení. Pokud se má opustit právní proces, musí za něj nastoupit nějaká konzistentní a spravedlivá náhrada, což má nevyhnutelně vpravdě revoluční charakter.

²⁰ ...jelikož stát, jako nejmocnější strana ve společnosti, se zajisté nemusí postavit na jednu úroveň s jednotlivým pachatelem trestného činu.

²¹ I v kontextu moderního právního státu, tj. státu, který o sobě prohlašuje, že se řídí zákonem, není nemyslitelné, aby stát vyhlásil třeba „válku drogám“ a vyňal ji z právních omezení – zejména pokud se týče pravomocí policie. Něco podobného se de facto děje právě nyní v Holandsku, kde „válka drogám“ se vede zcela mimo trestní řízení, a kde policie získala jakousi nezávislou pozici nejen vůči soudům, ale také vůči státnímu zástupci. Něco takového lze čekat stále více, neboť v oblasti drog máme co činit s mezinárodními konspiracemi. Ty jsou de facto nejen „státy ve státech“, jsou to mezinárodní „státy nad státy“. Tradiční právní slušnost zde, jak se zdá, není vůbec na místě.

Avšak to, co se zde vskutku děje, je něco mnohem horšího. Anomální procesy ve společnosti, jež je neochotna měnit své institucionalizované hodnoty, dosáhly takového bodu intenzity, kde tyto vlastní hodnoty – mezi nimi vláda zákona – je třeba opustit ve prospěch toho, že se stát uchýlí k prelegálnímu režimu řešení problému drog, který je sám o sobě důsledkem shora zmíněné neochoty ke změnám.

To pak podrývá politický a ideologický stav svobody ve státě, vládu zákona apod., a postupně to podminuje, právě cestou tohoto obchvatu, nárok státu na historickou legitimitost. Jako by se

V tomto případě jde o společenskou strategii podporující institucionální *status quo ante*. Zjistí-li se, že ve jménu vlády zákona je taková podpora nemožná a kriminalitě je vyhlášena válka (válka vyňatá z legálních bariér, zábran a „technických detailů“), bude to znamenat závažnou ideologickou kapitulaci buržoazního právního státu, *Rechtstaat*.²² V dlouhodobé perspektivě to pouze podmiňuje podporu společensko psychologického intervenování prostřednictvím všeobecné víry v legitimitu státu a zákona, v procesy normativní integrace. Urychlí to pouze uznávání přijatých společenských hodnot, *anomie*, přičemž rostoucí kriminalita je pouze jedním z jejích vedlejších produktů.

Jde o typickou zpětnovazební smyčku, o subsystém širšího společenského systému, který hrozí destrukcí základních principů státu a jeho nároků na důvěryhodnost. Pokud se stát definitivně projeví jako neschopný udržet válku se zločinem v kontextu důsledné aplikace vlády zákona, může to předurčit konečnou destrukci státu.²³

Mohli bychom tedy očekávat – ze strany státních institucí – krajní úsilí podpořit legitimitu vlády zákona v trestním řízení, a to nikoli v konkrétní rovině, a nikoli v zájmu individuálních obžalovaných, avšak z hlediska univerzální roviny společnosti a státu jako celku. A protože je v zájmu státu, aby podpořil svou vlastní důvěryhodnost, musí být v zájmu státu také to, aby podporoval vládu zákona a udržel jeho válku se zločinem v rámci legitimního právního řízení. Je-li stát nucen rostoucí kriminalitou, aby porušoval tento rámec a utíkal se od vlády zákona k vládě ryzí moci, bude to podle mého názoru znamenat výrazný krok k destrukci samotné podstaty základů státu.

takto připravovala cesta pro jiný typ společenské změny, jelikož se situace musí zhoršit, než se může opět zlepšovat.

²² Tato kapitulace bude víc než pouze ideologická. Omezení svobody pro zastavení kriminality postaví buržoazní stát do stop někdejších komunistických států. Komunismus, jako všechny totalitní režimy, obětoval svobodu (své vizi) pořádku, a v důsledku toho i snížené kriminalitě. V závěrečné analýze se ovšem komunismus zhroutil, neboť udušil iniciativu a tvořivost.

²³ Fakticky zde tedy nejde o právní legitimitu trestního řízení, avšak o daleko širší a daleko fatálnější věc, kterou je přežití státu tak, jak jej známe. Vyvažování ústavních hodnot ze strany soudů takového státu by tak, jak bychom očekávali, vzalo na zřetel fundamentální morální důležitost ideologického nároku státu, že se on sám řídí zákonem. V tomto kontextu je „válka zločinu“ rovnocenná občanské válce uvnitř takového státu. Tuto válku vede konzervativní ideologické křídlo společnosti na jedné straně a křídlo zasažené anomii, nepřijímáním tradičních společenských hodnot, tj. těmi, kteří vnitřně nepřijali institucionizované hodnoty dané společnosti. Zdá se, že rostoucí statistické ukazatele zločinnosti naznačují, že to druhé křídlo již není pouhou normální statistickou odchylkou. Je to čím dál tím víc pravda, neboť kriminalisté poukazují na to, že korupce odvozená od obchodu s drogami hrozí, že ovlivní nejen politickou scénu – pomysleme na to, co se děje v Itálii – ale také státní byrokracii, soudní systém – stručně vzato celou společenskou strukturu.

PROCESNÍ PRINCIP LEGALITY

V materiálním trestním právu je princip legality již od doby, kdy Beccaria uveřejnil v roce 1764 svůj traktát *Dei delitti e delle pene*, kardinálním kritériem soudnictví. V devatenáctém století definoval Němec Franz von Liszt tuto zásadu latinským výrokiem „*Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia!*“

V procesním trestním právu však dosud takovýto princip legality chybí*. Většina norem typického kontinentálního trestního řádu není doplněna sankcemi a lze je porušovat ze strany policie, státních zástupců i soudů, aniž to ovlivní (materiální) platnost konečného výsledku (rozsudek, usvědčení, odsouzení). Typické opatření, jaké můžeme najít v německém, v ruském a v čínském trestním řádu, rozděluje porušení procesního řádu na (1) absolutní a (2) relativní porušení, kde pouze porušení *absolutního typu* mají za následek automatické zahájení odvolacího řízení. Veškeré ostatní případy porušení předpisů trestního práva procesního jsou *relativní* v tom smyslu, že vyvolají zvrát pouze tehdy, pokud by mohly ovlivnit materiální správnost nebo *faktickou* věrohodnost konečného výsledku trestního případu. Obecná procesní klauzule, kterou považuji za nejtypičtější opatření kontinentálního trestního řádu, zní přibližně takto: „*Veškerá ostatní porušení budou důvodem změny rozhodnutí pouze tehdy, pokud způsobila porušení materiálního trestního práva, nebo pokud ovlivnila věrohodnost konečného rozsudku.*“

Americká debata, jež vedla k zavedení zásady výlučnosti, kterou zhustil ve svém aforismu soudce Cardozo: „*Konstabl udělá přehmat a pachatel jde na svobodu!*“²⁴ V kauze *Mapp versus Ohio*²⁵ například tvrdil soudce Frankfurter, že taková procesní porušení ze strany policie, která bychom dnes nazvali „porušení ústavních práv obžalovaného“ je možno sankcionovat podle materiálního trestního práva, jako trestné činy, podle materiálního občanského práva jako přestupky a podle interních policejních předpisů jako disciplinární přestupky. V šedesátých a sedmdesátých letech vytvořila liberální většina v americkém Nejvyšším soudu, zejména soudci Douglas, Warren, Goldberg (v kauze *Escobeco*) a Brennan – tento poslední se svým slavným nesouhlasem v kauze *Leon versus U.S.*²⁶

– ideu, že materiálně správné odsouzení nemůže obstát, pokud se k němu dospělo za přispění procesního porušování materiálních ústavních práv obžalovaného, tj. že materiální cíl neospravedlňuje procesní prostředky. Takto tedy učinil

* Princip legality, jak jej chápe autor tohoto příspěvku, nelze zaměňovat s procesním principem legality, známým kontinentálním trestním řádům (např. § 2 odst. 3 tr. ř. ČR) [pozn. překl.]

²⁴ *People v. Defore* 242 N.Y. 13, 21, 150 N.E. 585, 587 (1926). Soudce Cardozo nepodporoval pravidlo výlučnosti.

²⁵ 357 U.S. 643 (1961).

²⁶ 468 U.S. 897, 104 S.Ct. 3405, 82 L.Ed. 2d 877 (1984).

americký trestní řád rozhodující krok od toho, čemu já říkám „pomocné trestní řízení“ k systému, který lze nazvat „autonomní trestní řízení“.

K tomuto kroku se v podstatě dospělo liberální interpretací práva nevypovídat proti sobě samému v nejšířším smyslu tohoto slova. Kdykoli se stal obžalovaný nedobrovolným zdrojem důkazů proti sobě samotnému, pokud nebyly dodrženy určité přísné ústavní předpoklady dobrovolnosti, byla aplikována zásada výlučnosti a rozsudek byl transformován na odvolání. Tato logika se uplatnila na požadavky pravděpodobné kauzy (artikulovatelnost, specifická, konkrétnost, antecedence), na šetření a vzetí do vazby (vyjma sedm dobře definovaných oblastí), na „plody zakázaného stromu“, a rovněž na výsadu v užším smyslu slova (svědecký důkaz). Přesto tato výsada neobviňovat sebe sama nedosáhla nikdy stadia konečné krystalizace. Soudce Douglas zodpovídal za uplatnění *penumbra doctrine* (doktriny polostínu) z hlediska různých aspektů čtvrtého, pátého, šestého a čtrnáctého Dodatku k Ústavě USA. „Polostín“ těchto pouze povrchně se lišících opatření se vskutku překrývá ve společné koncepci soukromí. Douglasova myšlenka soukromí ovšem nikdy nedozrála tak, aby z ní vznikla koherentní doktrina přísného předělu mezi státem a obžalovaným. Bylo to jasně důsledkem dodatečných jmenování do Nejvyššího soudu.

Soukromí je prostě právo občana, aby ho stát nechal na pokoji. V trestním právu to znamená dvě různé věci. Na jedné straně se to týká počátečního působení ze strany policie (prohlídky, zabavení, napojování na telefon, odposlechu – i dalších forem elektronického dohledu, zatčení, vazebního vyšetřování, záruk v případě shora uvedených opatření apod.), což vše se šíří v soustředných kruzích soukromí, které obklopují podezřelého (rozhovory, tělo, oděv, automobily, domácnost). Ústavní předpoklady pro taková narušování soukromí musí být (1) nařízena soudním příkazem, (2) musí existovat před takovým zásahem do soukromí a (3) musí být ospravedlněna pravděpodobným důvodem, a ten opět musí být (4) artikulovatelný, (5) konkrétní a (6) specifický.

Na druhé straně používá precedenční právo přímých tlaků na podezřelého nebo obžalovaného s cílem (1), aby souhlasil s prohlídkami apod. a (2), aby reagoval na otázky v kontextu vazebního vyšetřování. Dále připouští precedenční právo, aby měl obžalovaný (3) pomoc obhájce, když se vyšetřování soustředí na něj, a konečně (4), aby těžil ze zásady „ovoce ze zakázaného stromu“.

Společným jmenovatelem všech těchto záležitostí je *předěl* mezi bezmocným obžalovaným a mocným státem. A tomu se může říkat soukromí. Ovšem daleko specifičtější otázkou ve všech těchto případech je to, jak zabránit státu v přinucení obžalovaného, aby se stal nedobrovolným zdrojem důkazů proti sobě samému.

A proto právo nevypovídat proti sobě v pátém Dodatku, : že totiž obžalovaný *nesmí být nucen, aby svědčil proti sobě*, je souhrnem všech těchto problémů.

To, že tato myšlenka nikdy plně nevykristalizovala, lze vysvětlit nedostatkem základního pochopení, proč je vynucené sebeobvinění nepřijatelné podle principu vlády zákona. Protože použití síly je tak významné pro zatýkání a mnoho jiných věcí, které dělá policie, zřejmě to nikdy nenapadlo soudce nebo autory právních spisů, přestože precedenční právo vede empiricky právě tímto směrem, že totiž použití síly k ovlivnění právního výsledku procesu porušuje podstatu legality procesu i materiální legitimaci konečného usvědčení. Vysvětlení bylo až příliš jednoduché a příliš zřejmé na to, aby je bylo možno vidět.

Ve Spojených státech byly pokusy nejvyššího soudce Burgera k potlačení této logiky neplodné, dokud Reagan nejmenoval do Nejvyššího soudu dostatek konzervativních soudců. Teprve tehdy začalo v běžném trestním řízení podle precedenčního práva ve Spojených státech převládat omezování uvedeného práva podle soudce Rehnquista,²⁷ a v důsledku toho výlučný předpis povahy preskriptivní²⁸ se proměnil v předpis instrumentálního, „preventivního“ charakteru. Kyvadlo se nyní vychýlilo dramaticky doprava a je důležité pochopit, že je to politický ořes způsobený novým Reaganovým konzervativismem. Zdůrazňuji politický aspekt, neboť, jak jsme si již povšimli, jde v této otázce v podstatě o politickou volbu. Nic z toho by se však nebylo mohlo stát, pokud by doktrina načrtnutá shora byla již vykristalizovaná do jasné podoby platného procesního principu. Pokud by byla tato doktrina jasně ustálena jako nejzákladnější, předepisující princip v rámci náležitého procesního ustanovení ve čtrnáctém Dodatku, nebyl by ji mohl nejvyšší soudce Rehnquist redukovat na instrumentální předpis. Aby mohl omezit dopad výlučného předpisu, musel jej nejprve oddělit od práva nevypovídat proti sobě, a pak zajistit, aby vypadal jako prostý preventivní výchovný prostředek, který odradí policii od nevhodného chování. To by byl nemohl udělat, kdyby již bylo bývalo ustanoveno, *za prvé*, že výlučný předpis je určitým *alter ego* daného práva a – což je ještě základnější – že toto právo není pouhým ústavním právem obžalovaného, ale fundamentálním předpokladem legitimního právního procesu, prapodstatou náležitého řízení a spravedlivého, fair procesu. Soudím, že autonomní legální ar-

²⁷ Rehnquist je nyní nejvyšším soudcem.

²⁸ Viz *People v. Briggs* 709 P.2d 911 (Colo 1985), II. B, poslední odstavce, kde byly přijaty moje názory. Jiný pisatel konstatuje, že „výsada proti sebeobviňování je tak prostým vyloučením podobného důkazu: bez takového vyloučení zde výsada neexistuje.“ Viz rovněž B.M. Zupančič, *The Privilege against Self-Incrimination* (1981) *Arizona State Law Journal* I u bodu 19: Tento bod ani nelze příliš zdůraznit. Materiální sankce proti policii, která privilegium porušuje, prostě nejsou adekvátní. To není otázkou zastrašení policie od budoucího nevhodného chování. Id. u bodu 19 n. 5.

gumentace musí dospět k závěru, že i při trestním řízení by porušování určitých základních zásad mělo ovlivňovat to, jak případ materiálně dopadne. Říkám tomu „procesní princip legality“*. Abychom to řekli „po lopatě“, pokud policista učiní nepřístojnost, měl by jít pachatel na svobodu. Jelikož se to jeví jako návrh radikální, zopakují několik logických kroků načrtnutých v úvodu.

FUNDAMENTÁLNÍ POSTULÁT ZÁKONA

Vycházíme z premisy, že nejzákladnějším předpokladem a podstatou společenské funkce zákona je zábrana Hobbesovy války všech proti všem. Jinými slovy – není přípustné řešit konflikty fyzickým bojem mezi spornými stranami. Za tímto účelem je vytvořen stát, aby monopolizoval fyzickou sílu, a pokud se tento monopol zhroutí, vyústí to v občanskou válku a v následnou anarchii. Podstatou občanské války a anarchie je návrat k užití fyzické síly pro řešení konfliktů mezi lidmi.

Na druhé straně je podstatou vytvoření státu a jeho „zákona a pořádku“ nastolení míru, tj. náhrada užití prosté brutální tělesné síly jako metody řešení konfliktů mezi jedinci, skupinami apod. Soudnictví v tomto smyslu slova je alternativou fyzické síly, jež – pokud by se vymkla kontrole – by přerušila vývoj a fungování kultury a civilizace. Logika zákona jako náhrady za užití síly mezi protivníky zase implikuje, že řízení společnosti se ujímají jiné hodnoty. Namísto fyzické síly nabývají na významu inteligence, tvořivost, rozvoj morálky apod.²⁹ Tyto vlastnosti by se eliminovaly za podmínek anarchie a občanské války. Nejvlastnější podstatou (společenskou funkcí) zákona tedy jinými slovy není to, čím pozitivně je, tj., že to není soustava sankcionovaných předpisů nebo cokoli, co se pokoušejí vyprodukovat ve svých definicích filozofové práva. Vlastní podstata zákona je negativní. Zákon je prostě zábranou využívání fyzické moci. Vskutku je zákon náhradou logiky síly silou toho typu logiky, jež je zakotvena ve slově „spravedlnost“. Avšak nejde zde o tuto alternativu logiky (alternativu spravedlnosti), neboť zákon vyhoví své společenské funkci i tehdy, nebude-li v žádném slova smyslu logický, spravedlivý apod.³⁰

* Tomuto chápání odpovídá obsah zásady zákonnost trestního řízení, jak je vyjadřuje § 2 odst. 1 tr.ř. ČR [pozn. překl.]

²⁹ Jedním ze základních sociologických zákonů je patrně požadavek minimální kladné korelace mezi silou a vlivem ve společnosti na jedné straně, a naopak mezi schopností a vlivem ve společnosti na straně druhé. Pokud je „přirozená selekce“ ve společnosti založena na fyzické brutalitě, obdržíme velmi odlišný obrázek ve srovnání se situací, v níž je brutalita postavena mimo zákon. Naopak se dostanou na povrch četné jiné lidské kvality, je-li tělesná brutalita zakázána. Konec konců právě toto nazýváme „civilizací“.

³⁰ Kelsen, *op. cit.* v pozn 3.

Foucault jednou řekl, že mír (vzato národně i mezinárodně) je prostě produktem trvale vyhlášené války. V určitém slova smyslu je zákon, když to domyslíme do konce, diferencovaným vyjádřením tohoto vyhlášení války každému, kdo by se utíkal k moci pro řešení svých problémů ve společnosti. Všechna právní pravidla jsou v poslední instanci sankcionována hrozbou fyzického násilí ze strany státu prostřednictvím trestního zákona. Toto vyhlášení války visí jako Damoklův meč nad každým antagonistickým vztahem ve společnosti. V mezinárodních vztazích, protože jde o vztahy mezi suverénními státy, a protože nad těmi státy již není žádný další stát, se ovšem konflikty pravidelně řeší užitím fyzické síly. Mohli bychom říci, že svépomoc je zakázána ve státě, avšak nikoli mezi státy.

Inkriminace svépomoci (tj. případy, kdy obžalovaný „bere spravedlnost do svých vlastních rukou“) je ve všech trestních zákonících přehlíženým přestupkem, a přitom je to nejzákladnější zákaz celého právního systému. Ale co mají všechny tyto věci společné s trestním právem procesním?

Profesor Ellis z univerzity Iowa argumentuje,³¹ že nerozumíme původu prastaré ideje práva nevypovídat proti sobě tak, jak se například objevuje v pátém Dodatku americké ústavy. Řekl, že její logiku vidíme intuitivně, avšak nechápe me a neumíme vysvětlit, odkud pochází. Americký Nejvyšší soud, ba i za časů soudce Douglase, nebyl s to pochopit kardinální důležitost a základní zdůvodnění tohoto práva, a redukoval jeho použitelnost například na „svědecký důkaz“. Když soudci hovoří o soukromí v případech týkajících se trestního řízení, odvolávají se na právo obžalovaného, aby se do jeho věcí nemíchal stát, tj. policie. Když hovoří o právu na obhájce, tvořícího jakýsi typ nárazníku mezi policií a obžalovaným, jako v *Escobedo*,³² *Miranda*³³ a zvláště v *Brewer v. Williams*,³⁴ pak je doopravdy řeč o vynucení práva nevypovídat proti sobě. Ale protože přitom není pochopena kardinální ústřednost tohoto práva v širším kontextu jurisprudence, mají soudy tendenci zacházet s ní jako s drobným procesním pravidlem, jež snad může mít jen náhodně nějakou ústavní relevantnost.

Trvalo mi mnoho let, než jsem dešifroval elegantní prostotu odpovědi na otázku profesora Ellise. Právo nevypovídat proti sobě není idiosynkratický bod americké ústavy. Římské právo ji znalo podle hesla „*Nemo contra se prodere tenetur*“, a to nebylo omezeno, jak také nemá být, na trestní řízení. Podstata věty „nikdo nesmí být nucen svědčit proti sobě“ jasně nespočívá v generálním zákazu sebeobviňu-

³¹ Viz Ellis „*Vox Populi v. Suprema Lex: A Comment on the Testimonial Privilege of the Fifth Amendment* (Připomínka k právu svědka v souvislosti s pátou revizí) 55 *Iowa Law Review* (1970) 829.

³² *Escobedo v. Illinois* 378 U.S. 478 (1964).

³³ *Miranda v. Arizona* 384 U.S. 436 (1966).

³⁴ 430 U.S. 378 (1977).

jících důkazů. Obžalovaný může kdykoli dobrovolně činit sebeobviňující výroky a předkládat jiné důkazy a policie nebo státní zástupce mu smí klást při křížovém výslechu lstivé otázky vedoucí k jeho usvědčení. Podstata tedy nespočívá v sebeobvinění jako takovém. Věc se má tak, že nikdo nesmí být fyzicky přinucen udat sebe sám.³⁵ Při každém právním procesu znamená únik k fyzické svépomoci (v rámci vlastního řízení) zhroucení celého smyslu zákona. Je jasné, že je-li účelem zákona zábrana svépomoci, tj. využití fyzické nadřazenosti jako prostředku pro výhru ve sporu, pak svépomoc v rámci řízení efektivně podřívá celou tuto myšlenku.

Takové rozvrácení právního procesu na logické a teleologické úrovni by bylo zřejmé, pokud by v občanskoprávním soudním sporu jedna strana fyzicky „donutila“ druhou stranu, „aby svědčila proti sobě“, bez ohledu na pravdivost svědectví. Takto tedy je heslo římského práva, podle něž nelze stranu nutit „*contra se prodere*“, odvozeno od intuitivního chápání povahy právního sporu.

Přirozenou cestou řešení konfliktů je agrese. Vytvoření státu a zákona představuje umělou náhražku za tuto přirozenou regresi k fyzickému boji. Takový umělý stav se musí neustále udržovat z hlediska faktického i morálního. Jak velmi přirozené to je, vidíme běžně na Balkáně: Okamžitý ústup k *bellum omnium contra omnes* nastal v tom okamžiku, kdy stát (jugoslávský) „zvadl a odumřel“. Lidé zřejmě nemají inhibice svých agresí, které například zabraňují lvům v tom, aby vyhubili sami sebe. Takové okamžité uchýlení se k agresi demonstruje, jak tenoučká je civilizační vrstva a jak velice umělý je proces zákona jako surogát využívání síly v mezilidských konfliktech.

Na druhé straně musíme pochopit pravlastní povahu každého konfliktu. Konflikt předpokládá dva prvky. Zaprvé je tu neslučitelnost zájmů. Tato neslučitelnost je příčinou konfliktu. Avšak – zadruhé – konflikt nenastane, pokud jsou strany příliš různé co do moci. Uskutečnění konfliktu formou války nebo tělesného boje má experimentální povahu v tom smyslu, že strany lpí na svých neslučitelných hypotézách, že mohou druhé straně něco poručit, pokud v případě faktického utkání vyhrají. Zde je boj experimentem změření sil. Je-li však rozdíl moci příliš veliký, pochopí strany předem, kdo z obou vyhraje v případě, že nastane skutečný souboj. Za takových podmínek postačí pouhá hrozba a hovoříme o prosté převaze

³⁵ Přirozeně smí být morálně donucen, ale nikoli fyzicky donucen, viz řešení „vazebního vyšetřování“, na které je odkaz v případě *Miranda* a v případech následujících. Rovněž *Brewer v. Williams* vyzvedává tuto záležitost.

jedné strany nad druhou.³⁶ Takto tedy tvoří přibližná rovnost moci druhý prvek konfliktu.

To je ovšem tou ideou, z níž pramení postulát rovnosti před zákonem. Zákonný zákaz využití svépomoci vytváří potřebu nadřazených legálních kritérií v tom smyslu, aby všechna ostatní kritéria – jako tělesná síla, společenský původ, bohatství apod. – se stala nepodstatnými, mají-li být rozhodující právní kritéria řešení konfliktu. Jinými slovy: rovnost před zákonem je nedílnou součástí umělého charakteru vztahu, nutného pro udržení nezbytné náhradní funkce práva pro řešení konfliktů.

Je rovněž zajímavé povšimnout si, že v přirozeném boji (v občanské nebo mezinárodní válce, ve sportovním utkání, jako je box nebo tenis) neexistuje nepřirozené oddělení mezi procesními a materiálními pravidly. Boj jako experiment je organickou směsicí postupu a materiální podstaty. Zde je procesem boj nebo hra a materiální kritéria výhry (nebo prohry) v konfliktu jsou zabudována do hry samotné.

Nicméně v tom okamžiku, kdy je zakázán přirozený boj nebo hra – jak tomu je při založení státu a při zavedení právního procesu jako náhražky boje – rozpadne se řešení konfliktu na dva oddělené aspekty: procesní a materiální. Pochopíme to, když si představíme, že otázka, kdo je lepší hráč tenisu, by měla být rozhodnuta nikoli tím, že se fakticky sehraje zápas (neboť „svépomoc“ je zakázána), ale nějakou umělou arbitráží. Taková arbitráž by musela vytýčit speciální rozhodovací postupy a musela by formulovat materiální kritéria (rychlost, reflexy, vytrvalost apod.) pro aplikaci v rámci takových postupů. Zde by ovšem rozhodnutí bylo simulací faktického utkání, kdežto podle zákona je rozhodnutí faktickou negací zápasu.³⁷

Výtka standardního klišé, že „právo není sportovní akce“, nebere na zřetel, že zde vůbec nejde o to, zda jde o událost sportovní nebo jinou. V gnozeologické perspektivě je i válka, ať již občanská nebo mezinárodní, v podstatě rovněž jakousi „sportovní akcí“ v tom smyslu, že to je faktický pokus, v němž se empiricky

³⁶ Právě tento hojný přebytek moci je ovšem to, co dovoluje státu, aby udržoval věrohodnost „vyhlášení války“ podle Foucaulta. Podstatou státní monopolizace moci je vytvoření takového přesvědčivého rozdílu moci mezi organizací (policí, armádou apod.) a izolovaným jednotlivým občanem, že se pomyslení na vzpouru potlačí v zárodku. Freudovo dílo *Civilisation and its Discontents* je příběhem psychologické internalizace tohoto diferencíálu.

Není také bez zajímavosti povšimnout si, že všechny typy mafií (organizovaného zločinu) a konspirací, *komplotů* apod. jsou pro stát tak nebezpečné právě proto, že představují alternativní organizaci vůči státu. Spiknutí, jako „nejzárodečnější“ trestný čin v anglickém a americkém materiálním trestním právu, demonstruje, kde se stát cítí nejohroženějším.

³⁷ Je ovšem docela zajímavé, že americké „plea bargaining“, mimosoudní vyjednávání, je de facto simulací skutečného procesu.

konfrontují dvě konfliktní hypotézy, a takto si změří síly (pokud se týče moci jednotlivých stran).

Metaforická analogie „sportovní události“ je tedy v právním kontextu platná právě tou měrou, jakou akceptujeme základní liberální (hobbesovskou) hypotézu, že prvotní funkcí zákona je nahradit používání takové experimentální metody (moci a síly) v antagonistických vztazích mezi soukromými stranami (občanské právo), mezi soukromou stranou a státem (veřejné právo), mezi různými sekcemi moci a různými politickými frakcemi uvnitř státu (ústavní právo) a mezi jednotlivými suverénními státy (veřejné mezinárodní právo).

Tou měrou, jakou nahrazuje moc a síla v obou posledně jmenovaných případech, je zajímavé pozorovat převažující procesní aspekt (vyjednávání, zprostředkování, arbitráž, diplomatická aktivita) a absenci materiálně právního aspektu (spravedlnost, morálka apod.). Častá absence materiálně právních (umělých) kritérií při řešení mezinárodního konfliktu je důsledkem prostého faktu, že neexistuje moc třetí nadřazené strany (suverénní stát v občanské válce, nebo například mírové síly Spojených národů v mezinárodní válce), aby *vnutily* mír (a náhradní materiálně právní kritéria) těm stranám, které jsou zataženy do válečné hry.

Zde se nám *zprv* ukazuje primérnost procesních právních kritérií a funkční druhotnost právních kritérií materiálních, *za druhé* se projevuje závislost kritérií na jasné převaze sil, *za třetí* ten fakt, že primární funkcí zákona je procesní pacifikace, kde jsou logické a soudní komponenty pouze odvozené a druhotné, a konečně *začtvrté*, že právní proces vskutku není „sportovní akcí“ – je procesní *náhradou* experimentální logiky síly sportovní události materiální logikou (spravedlností) autonomního právního zdůvodnění. Nicméně tato náhrada logiky síly logikou spravedlnosti – a toto je zcela vše, co patří k podstatnému charakteru zákona a práva! – zůstává přesto více či méně pouhou *náhradou*. Materiální účinnost, tj. udržování míru, je věcí velmi křehkou a neustále závisící na vyloučení kritéria moci jako rozhodujícího aspektu v právním procesu. Jinými slovy: Proces je právní pouze do té míry, do jaké je z něj vyloučena síla. Z toho plyne rozhodující význam práva nevypovídat proti sobě, jakož i vyloučení „kontaminovaných“ důkazů pro legálnost trestního řízení.

Legálnost každého právního procesu je velmi zranitelnou civilizovanou alternativou k anarchii. Pro účely občanskoprávního řízení, v němž jsou dvě (rovnou měrou bezmocné) soukromé strany zapojeny do právního sporu, je snadné zabránit tomu, aby se strany utekly ke svépomoci, a uchovat rak legálnost procesu. Je tomu tak patrně ve většině oblastí soukromého práva. Avšak v trestním řízení je žalobcem sám stát. Pojednou právě tato entita, stát, personifikace veškeré fyzické moci ve společnosti, se redukuje na postavení stejně bezmocné, jaké má kriminálně

stigmatizovaný poddaný tohoto státu; ten nejsilnější musí být najednou jakýmsi způsobem roven (před zákonem) tomu nejslabšímu: pachateli trestného činu.

Taková věc je krajně nepřírozená³⁸ – a proto se také nejobtížněji zachovává. Za přirozených podmínek jasně nemůže být konflikt mezi jedincem a státem. Na to je stát až příliš mocný. Ale je v povaze zákona, aby rovnost nastolil. Nicméně vytvořením rovnosti zde zákon vytváří „přibližné vztahy rovnosti“, jaké by v přirozeném státě *neexistovaly*. Tvořením takovýchto vztahů rovnosti zákon doslovně *vytváří* konflikty. Nabízí fórum rovnosti, v němž se mohou projevovat takové neslučitelnosti zájmů, jež by jinak zůstaly potlačeny příliš velikým rozdílem moci. Zákon je velký ekvalizér. Avšak opět si musíme povšimnout, jak velice křehká je tato umělá rovnost a jak snadno podlehne obrovské silové diferencii.

Když policie přinutí obžalovaného (sílu), aby se stal nechtěným zdrojem důkazů proti sobě samému, zůstane na povrchu všechno stejné a legální *decorum* není porušeno ani v nejmenším. Tato fasáda však kryje původní křivkovskou absurditu, v níž stát využívá klamného zdání právního procesu, aby skryl přesný opak zákona – okamžitou regresi k anti-právu.

Ti, kteří nesouhlasí, na tomto místě prohlásí: „Dobrá, tak může docela dobře vypadat vaše definice práva a protipráva; my definujeme právo jako moc trestat protispolečenské chování a trestní řízení jako aplikaci této moci. V takovémto kontextu „nekontaminují“ drobná porušení práva obžalovaného nevypovídat proti sobě konečné usvědčení a odsouzení antisociálního jedince. Mimochodem, jak to vypadá s ubohou obětí a jejich právy?“

Všechno to a ještě daleko více může být docela dobře pravda, zejména v zemích s vysokou *anomií*, a v důsledku toho i s vysokou kriminalitou. Vnucuje se otázka, zda jsou *právní* postupy vhodným nástrojem pro nutné represivní funkce státu. Konec konců je pachatelovo hrubé napadení jeho spoluobčana primárním výpadem proti zákazu svépomoci a tedy, jak by to nazval Hegel,³⁹ trestný čin představuje absolutní negaci právní normy.⁴⁰ Tato negace sama o sobě musí být negována – jinak by přestalo platit právo.

³⁸ Slovem „nepřírozená“ míním ovšem civilizovaná, kulturní, demokratická.

³⁹ Hegel, *Philosophy of Right* (Oxford, 1971) s. 67, § 95, viz rovněž ss. 90–102.

⁴⁰ Trestní sankce této negace přestavuje podle Hegela „*negaci negace*“, a tudíž znovunastolení normy. A dále – pokud rozšíříme tento typ zdůvodňování – právní norma může být *redundantní*, pokud je čistě *deskriptivní* („*musíš dýchat!*“) a *nesmyslná*, pokud je čistě *preskriptivní* („*nesmíš dýchat!*“). V důsledku toho má každá norma nějaký *deskriptivní koeficient*, a to v závislosti na počtu porušování této normy ve společnosti. Vzhledem k tomu, že pouze porušitelná norma má smysl, lze v každém případě rozšířit Hegelovo stanovisko: pouze norma, která je *zprv* vyhlášena, *za druhé* porušována (negována) a *za třetí* sankcionována (negace negace) je normou vskutku živou. A proto mají Francouzi pravdu, když říkají: „Předpisy se tvoří proto, aby byly porušovány...“

O PRAVDĚ V TRESTNÍM PRÁVU

Než zareagueme na tyto závažné protiargumenty, zopakujme své argumenty orientované na zjišťování pravdy. Pokud se „policista dopustí přehmatu“, pokud poruší ústavní právo nevypovídat proti sobě, jež má obžalovaný, a pokud se v důsledku toho vyloučí důkaz, nedospěje takto získaná pravda k soudu a obžalovaný může být vskutku osvobozen. V tomto střetu procesních (ústavních) práv a materiálního trestního práva vzniká vnitřní rozpor právního systému.

Pokud budeme stranit ústavním právům obžalovaného, nebude materiální trestní právo obhájeno. Postavíme-li se na stranu materiálního trestního práva, budou porušena ústavní práva obžalovaného. Tak například americký Nejvyšší soud se snaží proplouvat těmito úžinami – mezi procesní *Skyllou* a materiální *Charybdou* – s využitím Benthamovy utilitární logiky aplikované na Samuelsonovu ekonomickou rovinu. Křivky procesního a materiálního práva se domněle protínají v jakémisi „optimálním“ bodě. V tomto bodě údajně získáváme maximální pravdu při minimálním porušení ústavních práv obžalovaného. Právě z tohoto důvodu nejvyšší soudce Rehnquist používá soustavně ekonomického žargonu a odvolává se na marginální užitnou hodnotu nebo její opak v případě dodatečného preventivního vyloučení důkazu – proto, aby odradil „konstábla od přehmatů“. Nejvyšší soudce Rehnquist ovšem ve svých ranných rozsudcích – než se tento postup mohl prosadit – musel potlačovat zásadu exkluzivity, což je vpravdě právě zmíněná realizace *preskriptivního* (ústavního) privilegia nevypovídat proti sobě, až jí nakonec zůstal pouhý *instrumentální* (preventivní) charakter.⁴¹ To vše se provádělo ve jménu „hledání pravdy“: „Jak mnoho nalezené pravdy jsme ochotni obětovat za okrajový nárůst preventivního efektu výlučnosti předpisu?“ – to byl a zůstává *leitmotiv* neokonzervativců. Jako politická orientace to snad i vypadá dobře, avšak

⁴¹ Než byl jmenován nejvyšší soudce Burger, bylo jasné, že liberální většina soudu docela dobře chápe *preskriptivní* povahu čtvrtého, pátého a šestého Dodatku ústavy. Sama formulace rozsudků, kterým se začalo v šedesátých letech a na počátku sedmdesátých let říkat „revoluce trestního řízení“ odhalovala tento předpisující, kategorický postoj. Viz *Spano v. New York* 360 U.S. 315 (1959), *Escobedo v. Illinois* 378 U.S. 478 (1964), *Miranda v. Arizona* 384 U.S. 436 (1966), *Brewer v. Williams* 430 U.S. 387 (1977) a také u rozhodnutí týkajících se prohlídek a zabavení (čtvrtý Dodatek) apod. K tomu, aby bylo možno otřást tímto „preskriptivním postojem“ týkajícím se autonomní pozice obžalovaného jako subjektu v trestním řízení, bylo nejdříve nutno redukovat exkluzivní zásadu na pouhou důkazní úroveň, jako v době předtím, než byla tato procesní sankce chápána (tj. začleněna do trestního řízení „soudní implikací“, jak říkával soudce Frankfurter) jako právo nevypovídat proti sobě. Pochopil to takto rovněž soudce Brennan, bohužel příliš pozdě, v kauze *Leon v. U.S.* (1984). Ještě předtím jsem navázal korespondenci s panem Brennanem a pak mi moji tehdejší studenti řekli, že jeho nesouhlas v kauze *Leon* reflektuje některé z názorů, nyní probraných v tomto článku. Viz shora, pozn. 26.

především to není zákon, *zadruhé* ústavní práva obžalovaných zůstávají z procesního hlediska bez sankcí a – *zatřetí* – jako kriminologická strategie by to mohlo být dokonce kontraproduktivní s přihlédnutím k symbolickému významu trestního procesu a jeho dopadu na normativní integraci. Jelikož tato strategie existuje jménem „hledání pravdy“, nabízí se otázka, jaký typ pravdy zde obhajujeme. Jak uvidíme, ono již zmíněné *kafkovské* absurdno se zde stává klasickým začarovaným kruhem, který potvrzuje sám sebe. Argumentace pokračuje takto. Tou měrou, jakou je pravda v trestních případech souladem hlavní premisy definované materiálním trestním zákonem a skutečnostmi případu jako vedlejší premisou, je tato pravda výsledkem souladu jich obou. Jelikož hlavní premisa, jak se definuje zákonodárně, je ve svém účinku reflexí své faktické moci – „*Ex factis ius oritur!*“⁴² může legislativa definovat vpravdě cokoli jako zločin.⁴² V některých kulturách je bigamie trestný čin, v jiných nikoli. Za určitých podmínek je zabití člověka vražda, za trochu jiných podmínek za ně můžete dostat medaili. Radovan Karadžić může být v Haagu válečným zločincem, avšak doma je válečným hrdinou. Pokud Milošević vyhraje šestou balkánskou válku, bude rovněž hrdinou, pokud nikoli, bude vrahem. Zda se z člověka stane vrah nebo hrdina, to záleží v konečné analýze na *moci* – nikoli na zákonu, a nikoli na morálce! Je to právě *moc*, co rozhoduje zda Hobbesovy občanské zákony odumřou nebo se zachovají!

Nehodlám popírat kriminologické reality rostoucí zločinnosti, a také bych nechtěl tvrdit, že je všechno materiální trestní právo poněkud libovolné – ale mít moc něco vyhlásit a prosadit, to je definitivní a nezvratnou podmínkou „pravdy“; je to podmínka *sine qua non*. To vše je v podmínkách zákona legitimní a logické, a abychom to řekli stručně: je to mandatorní náhražka za svépomoc ve společnosti.

Problém začíná v okamžiku, kdy přestane proklamovaný zákaz svépomoci v pseudolegitimním právním procesu pro jednu ze stran být závazný. Stát samotný, jehož právo zakazuje svépomoc, najednou používá svépomoci k prosazení těch (trestních) zákonů, které ji zatracují. Když se toto stane, a to je v tom případě, když výkonná větev státní moci učiní obžalovaného nedobrovolným zdrojem důkazů proti němu samotnému, je výsledek absurdní. Je absurdní proto, že v konečné analýze máme jediný druh síly a moci, té moci, jež dává mandát hlavním premisám materiálního trestního práva, a ty jsou prostě posíleny, potvrzeny apod. jiným typem síly a moci, té moci, jež v trestním řízení nutí obžalovaného, aby říkal: „pravdu“.

Jelikož jsou *materiální* definice trestů – v konečné analýze – vyzářováním státní

⁴² Viz například brilantní článek, který napsal Quinney pod názvem „The Problem of Crime“ (Mead Co., N.Y., 1979).

moci, je použití téže moci pro opětovné potvrzení platnosti jejich „pravdy“ v trestním řízení – snad i prostřednictvím mučení – bludným kruhem znovupotvrzování něčeho, co by vlastně vůbec nemuselo existovat. Je-li čarodějnictví zločinem, pak „pravda“ čarodějnictví, a na to se můžeme spolehnout, bude odhalena v inkvizitorním procesu. *Mutatis mutandis* celý Hvězdný kabinet, inkvizitorní a jiné procesy produkují přesně tu pravdu, jakou je schopno produkovat šilenství legislativy. Příklad čarodějnictví se může dnes jevit jako exotický a přehnaný. Na druhé straně vykazují komparativní materiální trestní právo tak jasnou disparitu obvinění v různých jurisdikcích, že si pachatelé doslova mohou vyhledávat nejhodnější jurisdikci jako při nákupu v obchodě, což je závažný problém z hlediska potlačení organizovaného zločinu (typickým příkladem je „praní špinavých peněz“). Takové kruhové sebezpotvrzování je věcí typickou pro mýty. Nejen věda, ale i prostá racionálnost však žádá, aby bylo v pravdě možno odhalit falzum, tj. aby bylo možno doložit, že je něco falešné, mylné. Moderní trestní řízení již neprodukuje čarodějnice, a většina společenské patologie, kterou se zabývá, je přirozeně velmi reálná, ačkoli její relevantní pravda nemusí být legální, ale spíše sociologická, ba i politická. Takže hlavní problém, který máme s těmito typy procesů, je pouze morálka dvojích norem, která falzifikuje celou společenskou úlohu práva, kdykoli stát – jako v trestním řízení – smí používat síly a moci se záměrem, aby učinil druhou stranu nechtěným zdrojem důkazů proti ní samotné. Relevantní pravda tudíž nespočívá v jejím kruhovém znovupotvrzování v trestním řízení. Opírá se o obtížněji uchopitelnou sociologickou otázku, tj. jaké individuální chování je společensky nebezpečné a podvrtné tou měrou, že si zasluhuje potrestání? Kromě toho je ta poslední otázka závislá na stanovení pravých příčin společensky rozvrtného chování. Tato otázka je ovšem ve své podstatě otázkou politickou, neboť víme, že *anomie*, neuznávání přijatých společenských hodnot, vyplývá z toho, že institucionalizovaný společenský řád obhájí nepřiměřené hodnoty. Právě kolem toho by se měla točit skutečná debata.

Absurdní aspekt právě popsaného začarovaného kruhu je z hlediska individuálního obžalovaného přesně stejný, jako je všudypřítomný předpoklad viny, který je podstatou Kafkova *Procesu*. U Kafky jste vinen – protože jste vinen. Je-li porušeno právo nevypovídat proti sobě, jste vinen proto, že jste porušil zákon, a stát smí porušit nejzákladnější právní princip, aby dokázal, že jste zákon porušil. Jakmile jednou zapadnete do právní mašinerie, začnou být vaše činy nazírány prostřednictvím této sebezpotvrzující kruhové logiky a systém je vždy schopen najít punitivní aspekt všeho, cokoli učiníte. A tak tedy – i když zákon neinkriminuje čarodějnictví, nýbrž je kriminologicky vzato perfektně rozumný, může být racio-

nálnost zákona – ve weberovských termínech – redukována na iracionální moc, jež posiluje moc.⁴³

ZÁVĚR

Konec konců vzniká politická a ideologická otázka, kdo je zainteresován na tom, aby se platila tak vysoká cena za udržení sociálního míru. Cynikové řeknou, že trestní právo bylo vždy nástrojem represe. Ale věci nejsou tak jednoduché. Trest a hrozba trestem ze strany státu je touto represí. Avšak minimálně od dob Beccariových je trestní zákon naopak omezením, které je uloženo trestající moci státu.⁴⁴ Tou měrou, jakou moderní trestní řízení (připomeňme si proces O.J. Simpsona) klame lidi a svádí je k tomu, aby důvěřovali ve „fundamentální náležitý proces“,⁴⁵ „fér proces“, procesní „rovnost před zákonem“ apod., je její faktická úloha ve společnosti daleko rafinovanější, než aby to byla pouhá represe. Má vliv na psychologickou identifikaci se zavedeným systémem hodnot. A protože jsou tyto hodnoty historicky překonané, podporuje jejich přijímání rovněž přijímání, resp. internalizaci *anomie* a tudíž takové jevy, jako je masová schizoidizace, existence na kraji, patologický narcisismus,⁴⁶ psychopatie,⁴⁷ zneužívání dětí⁴⁸ apod. – samé formy

⁴³ Je docela dobře možné, že si taková země, jako jsou Spojené státy, nemůže dovolit trestní řízení, jež by bylo tak fair a tak racionální, a to s ohledem na svou neustále rostoucí zločinnost. Avšak *zaprvé* je taková zločinnost problémem kapitalismu a jeho neochoty připustit, aby se rozvíjely adekvátnější společenské hodnoty, včetně *anomie*, která z toho plyne. *Zadruhé* je efektivita policie *ceteris paribus* klíčovou odpovědí na tento problém, a nikoli – a to *zatřetí* – kontaminace normálního právního procesu klamným zdáním legálnosti a morální legitimace.

⁴⁴ Klasické dílo o tomto omezení materiálním trestním právem napsal Jerome Hall: *The General Principles of Criminal Law* (Bobbs Merrill, Indianapolis, 1962), zejména v kapitole nazvané „The Principle of Legality“. Toto dílo je patrně jedinou konzistentní *teoretickou* prací o materiálním trestním právu ve Spojených státech. Viz rovněž George Fletcher *Rethinking Criminal Law* (Little, Brown and Co., Boston, Toronto 1978).

⁴⁵ Zmiňuji se o „fundamentálním náležitém procesu“, neboť toto syntagma použil americký Nejvyšší soud formou testu pro federální ústavní zasahování do trestního řízení v jednotlivých státech.

⁴⁶ Viz hlavní dílo Otto Kernberga, *Borderline Conditions and Pathological Narcissism* (1987).

⁴⁷ Cleckleyova kniha *The Mask of Sanity* je dodnes nepřekonaným dílem o psychopatii. V sedmdesátých letech jsem se zabýval výzkumem psychopatie na ústavu *Philippe Pinel Institute* v Montrealu, což byla v té době kombinace vězení a nemocnice pro „viníky leč duševně nemocné“, tj. většinou psychopaty. V té době byla psychopatie ještě relativně málo častá psychiatrická diagnóza a psychiatři daného ústavu ještě věřili, že by na ni mohl být nějaký „lék“. V dnešní době se stala psychopatie masovým jevem a populárním tématem ve filmovém průmyslu.

⁴⁸ Durkheimova *Anomie* je definována jako dezintegrace hodnot. A protože hodnoty jsou právě tou látkou, která z lidských vztahů činí cosi soudržného – hodnoty *existují* pouze ve vztazích –

extrémního odcizení. Kontaminace trestního řízení sebeobviněním a rozvrácením jeho legálnosti je vskutku jenom drobná újma na ceně ve srovnání se všemi ostatními destruktivními morálními vlivy, které popsali Deleuse a Guattari – abychom se zmínili alespoň o jednom takovém příkladu – ve slavné knize *Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia*.⁴⁹ V mnoha ohledech jsou soudci, jako je nejvyšší soudce Rehnquist *et consortes*, údržbáři a údržbářky společenského systému na samém pokraji kolapsu. Dešifrovat jejich „logiku“ není obtížné, avšak je to pouze drobný příspěvek k řešení daleko širšího společenského, politického, ideologického problému. Zúžení autonomního právního zdůvodňování na pouhou strategii a politiku dláždí cestu – kromě dalších věcí – k cynismu, a to i v kruzích elitních mladých právníků; vyjádřeno mírně, působí na ně dezinspiračním vlivem. Nedávno jsem přednesl přednášku na Harvard Law School, na instituci, kterou by byl Marx považoval za baštu strůjců kapitalismu. Ve starodávném výtahu vedoucím do sklepa Langdellovy knihovny jsem se potkal se studentem, který držel vysoký stoh knih. Žertem jsem se ho zeptal, zda bude moudřejší, až si je přečte. Pohlédl na mne zrakem raněného zvířete a řekl: „Už jsem tady tři roky a stálo mne to skoro sto tisíc dolarů, ale ani dost málo jsem nezmoudřel.“

Přeložila Mgr. Pavla Váňová (Merhautova 117, 613 00 Brno)

Odborně revidoval: Doc. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc

Durkheim správně předvídal, že extrémní *anomie* by atomizovala společnosti na prach jedinců. Rád bych věděl, zda si kdy představil, že by tato nemoc mohla postihnout organickou vazbu mezi rodičem a dítětem.

⁴⁹ Bude možná zajímavé poznamenat, že Deleuse a Guattari patřili mezi oblíbené autory členů nedávno zaniklého hnutí „Critical Legal Studies“ (CLS), které založil Duncan Kennedy a jež vycházelo převážně z kryptomarxistických idejí, jež formuloval Roberto Mangabeira Unger. (V jeho první knize *Knowledge and Politics* je pouze jedna věta, v níž se projevuje zpětný spodní proud revolučnosti, avšak je tam). Buď jak buď, podobně jako „hnutí hippies“ ještě před ním, se zhroutilo CLS vzhledem k hegemonistické – jak tomu říká Unger eufemisticky – povaze americké společnosti.

PROCESY A POSTUPY PŘI POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

(REKAPITULACE STÁVAJÍCÍHO STAVU
A MOŽNOSTI NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY)

PETR PRŮCHA

VSTUPNÍ POZNÁMKY

Záměr nové právní úpravy územního plánování, jež je předmětem vážně míněných úvah již od samého počátku 90. let, je přirozenou reakcí na společenskou potřebu disponovat takovou právní úpravou na předmětném úseku, která by zohledňovala nejen adekvátní právně filosofické přístupy k reflektování společenských potřeb, nýbrž i tyto společenské potřeby samy o sobě jako takové.

Právní úprava územního plánování i v minulosti přirozeně reflektovala společenské klima, což se zákonitě projevovalo v příslušných přístupech k praktické realizaci této úpravy. Při zpětném pohledu lze vysledovat i určité vývojové etapy v naší právní úpravě na předmětném úseku, jakož i její realizaci.

Výslovně o územním plánování na našem území poprvé hovoří až právní předpisy z r. 1949 (zák. č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí). Předchozí právní úprava tzv. veřejného stavebního práva, jehož je právní úprava územního plánování (alespoň v dnes celkem jednotně a také jednoznačně uznávaném pohledu) logickou a přirozenou součástí, „územní plánování“ jako výslovnou resp. samostatnou kategorii nevymezovala, a obsahovala (počínaje rokem 1883) „pouze“ tzv. stavební řády. Vývojovou etapu nazírání na územní plánování, započatou úpravou z r. 1949 lze označit za etapu, která položila základ „komplexnějšímu“ nazírání na řešení území.

Druhou vývojovou etapu v tomto směru bylo potom období od r. 1958 do r. 1976. To souviselo se zákonem č. 84/1958 Sb., o územním plánování, na

nejž potom obsahově navazoval zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Toto období bylo charakteristické významným preferováním společenských zájmů, na úkor zájmů soukromých.

Navazující etapě potom položila základ právní úprava provedená zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, která integrovala úpravu územního plánování s úpravou věcně navazujících režimů, a která mj. stanovila na svoji dobu poměrně kvalitní režim (sledovaného) územního plánování. Tato právní úprava je základem právního režimu územního plánování dosud (doplněná vyhl. č. 84/1976 Sb., v platném znění), přičemž přirozeně doznala (po přelomu r. 1989/90) určitých změn. Zákon sám byl dosud novelizován celkem čtyřikrát (zák. č. 103/1990 Sb., zák. č. 262/1992, zák. č. 43/1994 Sb. a zák. č. 19/1997 Sb.), přičemž nejvýznamnější dopad na právní režim územního plánování měla novela č. 262/1992 Sb., která mj. vypustila vazby na okolním právním vývojem překonaný systém národohospodářského plánování.¹

Při nejobecnějším pohledu na funkce územního plánování ve stávajících společenských podmínkách se ukazuje, že by mělo být pojato tak, aby jednak sloužilo k zabezpečení nesporných veřejných zájmů, ale současně aby v potřebném rozsahu „šetřilo“ zájmů soukromých, resp. individuálních, přičemž by nemělo působit jen ve smyslu „negativní regulace“, nýbrž naopak by mělo výrazněji přispívat k pozitivní orientaci subjektů, při žádoucím využívání území. Tak bychom mohli, s přihlédnutím k žádoucí hierarchizaci v úvahu přicházejících funkcí územního plánování jako institutu nesporně spadajícího do „správy věcí veřejných“ výslovně položit důraz na *regulačně stimulační funkci územního plánování*, a návazně na *ochrannou garanční funkci územního plánování*.² Z těchto nejobecnějších pohledů by zřejmě také měla příslušná právní úprava vycházet.

Nutno uvést, že výše avizovaná pozornost věnovaná potřebě nové právní úpravy územního plánování od „samého počátku 90. let“ (v souvislostech uceleně pojatého „veřejného stavebního práva“) přinesla přirozeně již své výsledky, jež našly svůj výraz ve zpracovaném aktuálním návrhu novely stavebního zákona,³ jež by měl být v nejbližším období (z informací mediálních prostředků lze dovodit, že by

¹ srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha, 1994, str. 7 a násl., dále obdobně Menci, V.: Vláda předkládá parlamentu novelu stavebního zákona, časopis S 96, č. 13, str. 28

² k tomu srov. obecné pojednání autora o funkcích veřejné správy a o požadavcích na ní kladených, in Průcha, P.: Správní právo obecná část, MU Brno 1996, str. 170 a násl.

³ k urychlení prací na novele došlo v důsledku usnesení vlády ČR č. 150 ze dne 23.3.1994, kterým bylo tehdejšímu ministerstvu hospodářství uloženo zpracovat a vládě předložit, podle vládního zadání, novelu zákona č. 50/1976 Sb., v platném znění, viz blíže in Ondřejchová, V.: Novela stavebního zákona, Infobulletin MH ČR, č. 1/1996, str. 28 a násl.

mělo jít o jarní měsíce r. 1998), a to po určitých časových posunech, projednáván ve výborech Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Cílem této novely na předmětném úseku⁴ by, zjednodušeně vyjádřeno, mělo být zpružnění, resp. zrychlení procesu územního plánování při současném posílení právní jistoty všech zainteresovaných subjektů. To v sobě samozřejmě obsahuje řadu, byť svou povahou dílčích, nicméně neobyčejně významných aspektů, jež musí právní úprava zohlednit. A to zdaleka nepůjde v celém rozsahu vyjádřit jen v samotném „stavebním zákoně“, nýbrž zřejmě to bude muset mít zákonitý dopad i na řadu souvisejících právních předpisů.

Hledání odpovědí na otázky pojetí nové právní úpravy vždy přirozeně odvisí od vždy v dané době stávajícího právního stavu a vyhodnocení zkušeností s ním.

CHARAKTERISTIKA STÁVAJÍCÍ PŘÁVNÍ ÚPRAVY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Zákonnému režimu územního plánování je věnována „Část první“ zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zák. č. 103/1990 Sb., zák. č. 262/1992 Sb., zák. č. 43/1994 Sb. a zák. č. 19/1997 Sb. nazvaná „Územní plánování“. Z obsahu předmětné části zákona je přitom zřejmé, že zákonodárce pro tyto účely pojal „územní plánování“ v tzv. širším slova smyslu, a do „jeho“ úpravy zahrnul i „územní řízení“, které lze, a to jak ve věcném, tak potom zejména v procedurálním slova smyslu, považovat za relativně samostatnou složku jinak však souvisejících, provázaných a navazujících veřejnoprávních režimů. Vlastnímu územnímu plánování, resp. územnímu plánování ve vlastním či tzv. užším slova smyslu takto stavební zákon „věnuje“ celkem 31 paragrafů. Režimu územního plánování se potom v předmětném zákoně dotýkají v příslušných souvislostech i některá další ustanovení, zařazená do ostatních částí „stavebního zákona“. Bez významu pro právní režim územního plánování přirozeně nejsou ani ustanovení souvisejících zákonů, a to zejména v souvislosti s úpravou postavení a pravomocí tzv. dotčených orgánů státní správy na předmětném úseku.

V rovinně prováděcí právní úpravy je potom režimu územního plánování věnována především vyhl. č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění vyhl. č. 377/1992 Sb., přičemž se tohoto režimu v příslušných souvislostech dotýkají i některá ustanovení obsažená ve vyhl. č. 83/1976 Sb., v platném znění, jakož i ve vyhl. č. 85/1976 Sb., v platném znění.

⁴ vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (nepublikovaný materiál)

ni. Vyhláška o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci je vedle normativního textu, obsaženého ve 38 paragrafech ještě vybavena dvěma přílohami.

Takto uceleně pojatá stávající úprava územního plánování zahrnuje vymezení cílů a úkolů územního plánování, úpravu tzv. územně plánovacích podkladů, úpravu kategorií a stupňů územně plánovací dokumentace, režim pořizování územně plánovací dokumentace, režim schvalování územně plánovací dokumentace a návazně se zabývá závazností územně plánovací dokumentace.

Bližší pohled na předmětnou právní úpravu ukazuje, že tato úprava při vymezování cílů a úkolů územního plánování vychází z poslání územního plánování soustavně a komplexně řešit funkční využití území, stanovovat zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování má současně vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.

Platná právní úprava pro účel dosažení sebou vytýčených cílů územního plánování stanoví i jmenovitý (taxativní) rejstřík úkolů a činností územního plánování, k nimž patří zejména⁵

- stanovení limitů využití území,
- regulace funkčního a prostorového uspořádání území,
- určování nutných asanačních, rekonstrukčních nebo rekultivačních zásahů do území a stanovení způsobu jeho dalšího využití,
- vymezení chráněných území, chráněných objektů, oblastí klidu a ochranných pásem, pokud nevznikají podle zvláštních předpisů jinak, a zabezpečení ochrany všech chráněných území, chráněných objektů, oblastí klidu a ochranných pásem,
- určování zásad a podmínek pro věcnou a časovou koordinaci místně soustředěné výstavby jednoho nebo více stavebníků,
- řešení umístění staveb, stanovení územně technických, urbanistických a architektonických zásad pro jejich projektové řešení a realizaci.

Jako základní nástroje územního plánování potom právní úprava vymezuje

⁵ srov. zejm. ust. § 1 zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, v odborné literatuře k tomu viz např. Zunt, V.: Otázky územního plánování. Právo a podnikání, č. 1/1995, str. 5 a násl.

územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentaci, a dále ještě územní rozhodnutí.⁶

Územně plánovacími podklady jsou ve smyslu platné úpravy zejména:

- a) urbanistická studie,
- b) územní generel,
- c) územně technické podklady.

Územně plánovací dokumentaci potom platná právní úprava dělí jednak na tzv. kategorie, jimž jsou:

- a) územní prognóza,
- b) územní plán,
- c) územní projekt,

a dále na tzv. stupně, jimiž jsou:

- a) velký územní celek,
- b) sídelní útvar,
- c) zóna.

Opatřování územně plánovacích podkladů, jmenovitě urbanistických studií a územních generelů přísluší podle potřeby především stavebním úřadům nebo orgánům územního plánování, v případě územně technických podkladů potom jejich pořizování přísluší Ministerstvu pro místní rozvoj ČR.⁷

Pořizování územně plánovací dokumentace je svěřeno tzv. orgánům územního plánování. Těmito orgány jsou ve smyslu právní úpravy, upravující stávající organizaci veřejné správy především obecní úřady (zpravidla v postavení tzv. pověřených obecních úřadů), dále Ministerstvo pro místní rozvoj ČR a pro území vojenských újezdů Ministerstvo obrany ČR. V odůvodněných případech si může pořízení územně plánovací dokumentace vyhradit příslušný nadřízený orgán územního plánování.

Orgány územního plánování přitom pořizují územně plánovací dokumentaci

⁶ srov. zejm. ust. § 3 a násl. zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, v odborné literatuře k tomu viz např. Šteflová, H.: Stavební zákon (Zákon o územním plánování a stavebním řádu), Právní poradce podnikatele, č. 5/1993, str. 16 a násl.

⁷ toto ministerstvo vykonává působnost úředního orgánu státní správy na úseku územního plánování od 1. listopadu 1996, k tomu viz zákon č. 272/1996., kterým se mění a doplňuje zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- a) z vlastního podnětu,
- b) na příkaz nadřízeného orgánu územního plánování,
- c) z podnětu jiných orgánů státní správy, resp. i jiných subjektů.

V procesu pořizování územně plánovací dokumentace lze odlišit postavení pořizovatele–zadavatele a pořizovatele–zpracovatele. Jako „zpracovatelé“ přitom zpravidla vystupují příslušné, od orgánu územního plánování odlišné, odborně disponované právnické či fyzické osoby (na základě oprávnění).

Náklady spojené s pořízením územně plánovací dokumentace hradí orgán územního plánování, který ji pořizuje. Orgán územního plánování může však požadovat částečnou nebo úplnou úhradu nákladů za pořízení územně plánovací dokumentace od organizací, jejichž výhradní potřebou bylo pořízení územně plánovací dokumentace vyvoláno.

V procesu pořizování územně plánovací dokumentace nejprve orgán územního plánování, který pořizuje územně plánovací dokumentaci, stanoví hlavní cíle a požadavky pro vypracování:

- a) územní prognózy v prognózním úkolu,
- b) územních plánů v územních a hospodářských zásadách,
- c) územních projektů v programech výstavby, a předepsaným způsobem je projedná s příslušnými orgány, případně je nechá schválit.

Projednání vlastního návrhu územně plánovací dokumentace je mimo projednání s „příslušnými orgány“ spojeno také s „veřejným projednáním“, jež počítá se zapojením veřejnosti (občanů, organizací) do projednávání předmětných návrhů (jmenovitě návrhů územních plánů sídelních útvarů nebo zón). Za tímto účelem musí být také občanům a organizacím projednávání těchto návrhů oznamováno, zákon v této souvislosti hovoří o oznamování způsobem v místě obvyklým (orgány jsou vyzovány tzv. jednotlivě).

Vlastnímu projednání musí předcházet možnost občanů a organizací seznámit se s návrhem. U návrhu územního plánu sídelního útvaru zákon požaduje „účinnou formu“ seznámení, u návrhu územního plánu zóny se pak již výslovně hovoří o povinnosti vystavit takový návrh na dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí.

V návaznosti na seznámení se s návrhem přichází v úvahu jednak zaujímání stanovisek, podávání připomínek nebo námitek. Tzv. stanoviska přísluší sdělovat dotčeným správním orgánům a dále subjektům, které se budou podílet na výstavbě v předmětném území. Připomínky jsou potom oprávněni podávat všichni (občané a organizace), jichž se návrhy nějakým způsobem týkají. Námitky jsou potom vyhrazeny těm subjektům, jejichž vlastnická práva k pozemkům či stavbám budou

navrhovaným řešením přímo dotčena. V případě námitek podávaných proti návrhu územního plánu zóny platná právní úprava počítá s povinností orgánů územního plánování sdělit písemně těm, kteří námitky podali, nejpozději ve lhůtě do 60 dnů od schválení územního plánu, že bylo námítkám vyhověno, nebo důvody, pro které námítkám vyhověno nebylo.

Návrh územního plánu musí být vždy posuzován i nadřízeným orgánem územního plánování. Bez jeho stanoviska nelze návrh územního plánu předložit ke schválení.⁸

Pokud jde o schvalování územně plánovací dokumentace, platná právní úprava počítá s tím, že se schvalují pouze územní plány a územní projekty. Územní prognóza se neschvaluje (vyjimečně se schvalují části řešení územní prognózy).

Územní plány a územní projekty velkých územních celků přísluší ve stávající organizaci veřejné správy schvalovat Ministerstvu pro místní rozvoj ČR. Územní plány a územní projekty sídelních útvarů a zón potom přísluší schvalovat obecním zastupitelstvům.

Platná právní úprava výslovně počítá s tím, že v odůvodněných případech si schválení územně plánovací dokumentace může vyhradit „národní výbor vyššího stupně“ nebo vláda republiky. K tomu je však třeba v případě „národního výboru vyššího stupně“ uvést, že s ohledem na stávající stav v organizaci územní veřejné správy nebude zřejmě možné tímto vyšším stupněm ve vztahu k obcím (při svěření rozhodování obecním zastupitelstvům) rozumět dnešní okresní úřady, ale zřejmě by přicházely v úvahu až příslušné orgány tzv. vyšších územních samosprávných celků.

Stran procedurálního režimu je potom nutno podtrhnout, že platná právní úprava výslovně stanoví, že na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Územně plánovací dokumentace není po svém schválení závazná jako celek. Platná právní úprava stojí na konstrukci, podle níž schválená územně plánovací dokumentace obsahuje vedle závazných také tzv. směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, které jsou stanoveny v regulačních funkčních a prostorových uspořádání území. Ostatní části řešení jsou směrné. Závazné a směrné části územně plánovací dokumentace vymezí schvalující orgán. V závazné části územně plánovací dokumentace schvalující orgán vždy vymezí veřejně prospěšné stavby, pro které lze pozemky, stavby a práva k nim

⁸ srov. zejm. ust. § 21 a násl. zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a komentář k nim in Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha, 1994, str. 7 a násl.

vyvlastnit. O tom, které části jsou závazné a které směrné přísluší rozhodovat schvalujícímu orgánu.

Závaznou část územního plánu schvalovaného obcí vyhlásí vždy takto příslušná obec svým obecně závazným právním předpisem (obecně závaznou vyhláškou).⁹

V případech, kdy si schválení územního plánu velkého územního celku vyhradí vláda republiky, vyhlásí závaznou část schváleného plánu svým nařízením.

Význam schválené územně plánovací dokumentace ve vztahu k výše zmiňovanému územnímu řízení, zahrnovanému do územního plánování v širším slova smyslu, potom spočívá v tom, že tato dokumentace je ve stanoveném rozsahu závazným nebo směrným podkladem pro územní rozhodování, a stejně tak i pro vypracování dokumentace staveb.

Platná právní úprava počítá i s možností změn schválené územně plánovací dokumentace. Změny nebo doplňky závazné části územně plánovací dokumentace schvaluje orgán, který schválil původní územně plánovací dokumentaci. Na projednání návrhu změny nebo doplňku závazné části územně plánovací dokumentace se vztahují přiměřeně ustanovení, platná pro projednání vlastního návrhu územně plánovací dokumentace. O úpravě směrné části územně plánovací dokumentace potom rozhoduje orgán, který územně plánovací dokumentaci pořídil.

CHARAKTERISTIKA STÁVAJÍCÍHO PŘÍSTUPU K NOVELIZACI ÚPRAVY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Již výše bylo zmíněno, že je zpracován, a v nejbližší době má být projednáván v orgánech Parlamentu ČR, návrh novelizace stavebního zákona, který se zákonitě dotýká mj. také příslušného zákonného rozměru úpravy územního plánování.

V porovnání se stávající právní úpravou se navrhuje zejména následující změny, či doplnění.¹⁰

1. Slovně se charakterizuje poslání územně plánovacích podkladů a jejich výčet se rozšiřuje o územní prognózu. Ustanovení, vztahující se k druhům

⁹ srov. zejm. ust. § 29 a násl. zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ust. § 36 odst. 1 písm. n) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ viz vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (nepublikovaný materiál), v odborné literatuře k tomu viz Ondřejchová, V.: Novela stavebního zákona, Informbulletin MH ČR, č. 1/1996, str. 28 a násl.

územně plánovacích podkladů, se rozšiřuje o výslovné zmocnění k podrobnější úpravě prováděcím předpisem.

Stávající zákonná charakteristika jednotlivých územně plánovacích podkladů se ze stavebního zákona vypouští.

2. Nově se vymezuje územně plánovací dokumentace (namísto dnešních kategorií i stupňů), a to následovně:

- územní plán velkého územního celku,
- územní plán obce,
- regulační plán, a návazně se tyto „druhy“ blíže slovně charakterizují.

3. Nově se vymezují orgány územního plánování, a to následovně:

- obce
- okresní úřady,
- ministerstvo pro místní rozvoj,
- ministerstvo obrany,

a návazně se také nově vymezuje jejich působnost (tak zejména pořizování územních plánů obcí, regulačních plánů a územně plánovacích podkladů pro území obcí přísluší přímo jednotlivým obcím, okresní úřady pak územní plány obcí a regulační plány pořizují jen na základě žádosti konkrétní obce).

4. Zjednodušuje se vymezení vázanosti pořizování územně plánovací dokumentace na společenské potřeby, jakož i vymezení skutečností, na něž je vázáno rozhodování o přistoupení k pořizování územně plánovací dokumentace.
5. Nově se koncipuje režim hlavních cílů a požadavků pro vypracování územně plánovací dokumentace a stanoví se bližší procedurální pravidla „zadání“ zpracování.
6. Blíže se vymezuje věcná stránka postupu při pořizování územně plánovací dokumentace, v návaznosti na schválené zadání. Jako relativně samostatné stadium projednání návrhu se přímo v zákoně upravuje projednání „předstadií“ vlastního územního plánování jako tzv. „konceptu řešení územně plánovací dokumentace“.
7. Projednání návrhu územně plánovací dokumentace je upraveno jako návazné na projednání konceptu. Výslovně se zavádí ustanovení, podle něhož – nesdělí-li dotčené orgány státní správy ve stanovené lhůtě ani na výzvu své stanovisko, platí, že jeho zájmy nejsou dotčeny.

8. Posuzování územních plánů obcí a regulačních plánů nadřízeným orgánem územního plánování je vázáno na soulad s obecně právními předpisy, a současně ještě na soulad s „vyššími“ úrovněmi územně plánovací dokumentace.
9. Výslovně se zakotvuje příslušnost schvalovacích orgánů. Územní plány a regulační plány má schvalovat obecní zastupitelstvo, územní plány velkých územních celků má schvalovat Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
10. Nově se specifikuje obsah závazné části, a současně se zpřesňuje i forma jejího vyhlášení. Výslovně se tak stanoví, že na všech úrovních (vláda, Ministerstvo pro místní rozvoj, obec) se závazná část územně plánovací dokumentace vyhláší obecně závazným předpisem. V případě obcí se pak jmenovitě hovoří o obecně závazné vyhlášce obecního zastupitelstva.
11. Blíže se specifikuje postup při pořizování a schvalování změn nebo doplňků územně plánovací dokumentace, přičemž se výslovně zakotvuje povinnost orgánu územního plánování ex offio přistoupit k pořizení doplňku či změny územně plánovací dokumentace, změní-li se věcné a právní předpoklady, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace schválena.
12. Uvažované změny v úpravě územního plánování se přirozeně promítají do dalších souvisejících ustanovení stavebního zákona, jakož i do jejich navrhovaných změn. Jmenovitě je třeba zejména uvést, že navrhovaná úprava stanoví možnost sloučení územního řízení o umístění stavby a stavební řízení mj. tam, kde je pro dané území schválen regulační plán.

Důvodová zpráva k předmětnému návrhu charakterizuje navrhované změny v režimu územního plánování jako zjednodušení, které spatřuje zejména v následujícím:

- ve zpřesnění a jasném definování vztahů všech účastníků projednávání územně plánovací dokumentace,
- ve stanovení lhůt (doposud neexistujících) a postupu jejich účasti,
- v uplatnění právní domněnky, že dotčené orgány státní správy vyjadřují svůj souhlas s projednávanou ÚPD tím, že ve stanovené lhůtě neodpoví na výzvu k podání stanoviska,
- obcím je umožněno pořizovat ÚPD oproti dosavadní situaci, kdy tuto dokumentaci pořizují okresní úřady nebo pověřené obecní úřady.

V důvodové zprávě se dále konstatuje, že tyto úpravy umožní zrychlit a racionalizovat dosavadní komplikovaný proces pořizování územně plánovací dokumentace. Oproti současné praxi tak může novela údajně přinést významné cca 9

měsíční zkrácení procesu pořizování územních plánů obcí (tj. zhruba čtvrtinu až třetinu dnešního času). Současně se uvádí, že nutné postupy, dosud upravované pouze prováděcí vyhláškou (např. projednávání konceptu ÚPD), byly přeneseny do textu stavebního zákona.

Rovněž při vlastním pohledu na navrhovaná řešení je nesporně třeba konstatovat, že připravené řešení přispěje ke zjednodušení, a tím současně i ke zpružnění a předpokladatelnému zrychlení „rozměru“ územního plánování. To je dovoditelné zejména z nahrazení „maticové“ soustavy devíti dokumentů územního plánování „lineární“ trojstupňovou soustavou.

Projev racionality navrhované právní úpravy je přirozeně možno spatřovat i v několika dalších směrech. Tím je nutno rozumět zejména jednak jasné vymezení působnosti a přesnější vymezení pravomoci schvalujících orgánů, ošetření případů nečinnosti dotčených orgánů státní správy, výslovná závaznost plánovacích aktů „vyšších“ pro „nižší“, zpřesnění pravidel pro změny a doplňky územně plánovací dokumentace, a nakonec i pružnější propojení využitelnosti územně plánovací dokumentace a návazného rozhodování podle správního řádu.

Při posuzování vlastní procedurální formy pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je nutno připomenout, že procedurální režim stanovený § 28 stavebního zákona v platném znění zůstává zachován, a navrhovaná úprava nepředpokládá, že by měl být měněn. Jediný posun ve sledovaném směru, a nutno říci, že podstatou svého řešení pozitivní, spočívá v tom, že se navrhuje (a tím i sjednocuje) vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obecně závazným právním předpisem, a to předpisem, vydávaným schvalujícím orgánem, a to v právní formě předpisu, k níž je ten který orgán příslušný.

Navrhovaná úprava je přitom pojata způsobem, který důsledně respektuje ústavní právní požadavky vztahu mezi úpravou na úrovni zákona a úpravou či úpravami prováděcími (secundum et intra legem). Předmětný návrh novelizace zákona tak také předpokládá doplnění příslušnou prováděcí úpravou (její návrh však zpracovatel tohoto stanoviska neměl v době jeho zpracování k dispozici a proto se k ní nemohl vyjádřit).

CHARAKTERISTIKA DALŠÍCH PERSPEKTIV ÚPRAVY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Výše charakterizovaný návrh novelizace stávající úpravy je svou povahou významným, nicméně přece jen dočasným, resp. přechodným řešením. Cílovým řešením by nesporně měl být zcela nový „stavební zákon“, který by ještě výrazněji a uce-

leněji reflektoval současné, a zejména pak perspektivní potřeby na předemném úseku.

Není sporu o tom, že, na což již v určitém rozsahu reaguje stávající návrh, nový zákon by měl důsledně, souběžně s „vlastními“ zřejmými a objektivizovanými potřebami, zohledňovat i potřeby harmonizace našeho veřejného stavebního práva s řešeními v „evropském“ rozměru. To nutně vyžaduje využití jak dosavadních dostupných informací a analýz, tak i návazné pečlivé studium a vyhodnocení stavu a trendů právní úpravy v zemích ES.

Výrazem uvědomění si této skutečnosti na nevládní úrovni bylo, mj. jiných aktivit, i konání mezinárodního semináře ke stavebnímu právu, pořádaného Českou společností pro stavební právo, jako člena Evropské společnosti pro stavební právo, v září 1997, s reprezentativní zahraniční účastí.¹¹

Z námi sledovaného pohledu je významnou zejména skutečnost, že organizačním výborem tohoto mezinárodního semináře byly jako podklad pro jeho jednání zpracovány odborné teze, s názvem „Principy právní úpravy českého veřejného a soukromého stavebního práva a jeho sblížení s právem ES.“¹² A nutno říci, že odborná vystoupení na předemném semináři na uvedené odborné teze také podstatným způsobem navazovaly či jinak reagovaly, čímž byl položen nepřehlédnutelný odborný základ pro další úvahy v předemném směru.

Vzhledem k významu předemného materiálu připomeňme v následujícím textu podstatné pasáže z té části dokumentu, která se vztahuje k námi sledovanému územnímu plánování:

„Právní úprava územního plánování bude provedena samostatným zákonem nebo alternativně ve spojení s úpravou stavebního řádu.

1. Cílem nově vytvářené právní úpravy bude zejména komplexnost, tzn. propojení plánovacích systémů a nástrojů, zabývajících se územím. Principem, který zásadně ovlivní právní úpravu územního plánování, je koordinace rozličných aspektů území a zájmů jejich využití. Z hlediska věcného jde o respektování či ochranu stavu území, jeho přírodních a civilizačních hodnot, s cílem zabezpečit trvale udržitelný rozvoj společnosti a podmínky pro život lidí, a to z hledisek ekologických, kulturních, sociálních, ekonomických i technických.

Základními úkoly územního plánování budou:

- regulace funkčního a prostorového uspořádání území,*
- stanovení limitů využití území,*

¹¹ k tomu viz Stavební právo č. 3/96, Bulletin, zahrnující příspěvky přednesené na této konferenci

¹² viz Stavební právo č. 3/96, Bulletin, str. 5–17

- umístění staveb a realizace jiných opatření v území, včetně posuzování jejich územně technických důsledků,*
- opatření k optimálnímu uspořádání a využití území, asanační zásahy do území,*
- ochrana zvláštních zájmů v území.*

V právní úpravě budou upraveny zejména:

- požadavky na vytváření informačních systémů o území,*
- podmínky využívání nástrojů modelování vývoje území,*
- programové dokumenty (programy doporučující povahy na úrovni státu, regionu), okresu, obce,*
- územní plány,*
- individuální správní rozhodnutí o změně využití území (pozemků) včetně umístování nové výstavby a v ochraně území,*
- individuální správní urbanistická rozhodnutí, související s asanací území, nebo se zabezpečením úprav k dosažení harmonické podoby,*
- rozhodnutí o odškodnění za omezování nebo zásahy do vlastnických práv z důvodů veřejného zájmu,*
- účely možného vyvlastnění z důvodů veřejného zájmu a podmínky pro stanovení hodnot nemovitostí pro tyto účely, možnosti jejich směny, předkupní práva apod.*

2. Základním předpokladem pro uplatňování státní, regionální a komunální politiky v územním plánování je vytvoření funkční soustavy orgánů územního plánování a vymezení jejich kompetence na úrovni:

- obcí (orgánů samosprávy),*
- orgánů vyšších územních samosprávných celků,*
- vlády, popř. ministerstva.*

K této soustavě bude náležet i kontrolní funkce Parlamentu, který bude periodicky vládou zpravován o stavu vývoje území státu a potřebách územního plánování.

Rozdělení kompetencí v soustavě orgánů územního plánování bude vycházet z povahy a obsahu jednotlivých nástrojů územního plánování. Předpokládají se tyto kompetence:

- vláda (a ústřední orgán územního plánování)*
- program rozvoje státu,*

- zpráva o stavu vývoje území státu a potřebách územního plánování,
- orgány vyšších územních samosprávných celků,
- program rozvoje regionu,
- regionální územní plán,
- zajišťování souladu územně plánovacích dokumentů na nižší úrovni,
- obce (orgány samosprávy),
- program rozvoje obce,
- plány využití ploch a zastavovací (regulační) plány,
- územní rozhodování v individuálních případech.

Bude vytvořen institut městských autorizovaných architektů, kteří budou zajišťovat úkoly na úseku územního plánování, urbanismu a architektury.

3. Územní plány budou představovat diferencovaně závazné dokumenty pro konkrétní rozhodování, zejména o využití území, o změnách v jeho využití a o stanovení rozsahu podmínek výstavby.

Pro území regionu nebo jeho část budou pořizovány regionální územní plány. Jejich cílem bude vymezit nadřazené systémy technické infrastruktury a území ve kterých budou chráněny speciální zájmy, zejména ochrana životního prostředí, ochranná pásma, chráněná území apod.

Pro území měst a obcí se budou zpracovávat plány využití ploch. Tyto plány musí být v souladu s regionálními územními plány. Plány využití ploch budou závazné pro zpracování zastavovacích (regulačních) plánů, jednoduchých územních schémat a pro vydávání územních rozhodnutí. Budou se projednávat s obcemi, orgány státní správy, s veřejností a s vlastníky nemovitostí jen v případech, kdy budou dotčeni návrhem umístění veřejně prospěšných staveb.

Plán využití ploch bude vždy zahrnovat celé správní území obce (popř. seskupení obcí) a bude konkretizovat funkční využití jednotlivých ploch. Plán založí podmínky a postupy pro realizaci infrastruktury, podmiňující další rozvoj území, zejména další výstavbu.

Zastavovací (regulační) plán stanoví podmínky pro zastavění jednotlivých pozemků (urbanistický řád), a to z hlediska stanovení druhu a rozsahu výstavby, způsobu a technických podmínek zastavění (tj. půdorysná, výšková, funkční aj. technická a užitelská omezení). Bude vždy projednáván se všemi vlastníky dotčených nemovitostí.

Podle povahy sídel bude možné zpracovat (sloučený) územní plán využití ploch a zastavovací plán tak, aby mohl plnit obě funkce současně. Bude zpracován jednoetapově, tj. bez konceptu řešení.

Proces pro pořizování plánů bude upraven jednak podle požadavků metod jejich technického zpracování a ovlivněn principy všeobecného demokratického projednávání, (účasti veřejnosti) a uplatnění ochrany vlastnických práv pozemkových vlastníků. Projednávání s veřejností, zejména plánů využití ploch, bude široké, s vysvětlením záměrů a jejich důsledků, včetně jednotlivých alternativ. Režim projednávání s dotčenými orgány státní správy musí vycházet z principu dosažení dohody.

Rozhodování o námitkách vlastníků jednotlivých nemovitostí bude mít u zastavovacích (regulačních) plánů povahu speciálního řízení s přísnými pravidly i možnostmi opravných (resp. kontrolních) prostředků, včetně soudního přezkumu.

Právní úprava stanoví požadavky na obsahovost jednotlivých územních plánů, tzv. minimální standard, včetně jednotné legendy a zásad a měřítek pro grafické zpracování.

Prvotním dokumentem bude srozumitelná textová část a grafické vyjádření, které na ni bude navazovat, bude její přílohou. V případech pochybností bude rozhodující vyjádření v textové části.

Územní plány využití ploch budou v linii státní správy závazné pro zpracování zastavovacích plánů a vydávání územních rozhodnutí. Zastavovací plány budou právně závazné a budou vyhlášovány v obecně závazných vyhláškách, vydávaných obcemi.

Zásahy do vlastnických práv k pozemkům vyvolané změnou jejich využití v územním plánu budou předmětem odškodnění, poskytovaného obcemi vlastníky dotčených nemovitostí, vyjadřujících rozdíl v cenách pozemků.

4. Budou stanoveny zásady pro sestavování územních plánů a pro jejich realizaci, jakož i pro vydávání individuálních územních rozhodnutí, tzv. územně technické požadavky. Půjde zejména o stanovení zásad k zabezpečení ochrany všech složek a aspektů ochrany životního prostředí, zabezpečení zdravých životních podmínek, vymezení jednotlivých funkčních ploch a území (obvodů) a stanovení zejména neslučitelnosti jednotlivých funkcí, podmínek ochrany předpokladů pro optimální využití ploch a území, stanovení požadavků na dopravní sítě a další infrastrukturu a požadavků urbanistických, architektonických a estetických.

5. Vydávání individuálních územních rozhodnutí bude výrazně omezeno. Druhy územních rozhodnutí budou zaměřeny na změny ve využití území, umístování staveb a stanovení územní ochrany.

Územní rozhodnutí se nebude vydávat tam, kde bude schválen zastavovací (regulační) plán. Pravomoc k vydání územního rozhodnutí, jeho obsah a postup v územním řízení bude odlišný tam, kde nebude plán využití ploch, kde se bude rozhodovat o funkčním využití území a tam, kde bude schválený plán využití

plach, se bude rozhodovat jen o podmínkách jeho realizace. Nositelem rozhodovací pravomoci budou v prvním případě orgány obcí, příslušné ke schvalování územních plánů. Proces předcházející vydání územního rozhodnutí bude veřejný, se zvláštním režimem pro vlastníky dotčených nemovitostí a s rozlišným přístupem při realizaci veřejně prospěšných zájmů.

Budou upraveny nástroje k realizaci územních plánů z hlediska veřejných zájmů s rozdílným dopadem:

- v obvodech, kde změna staveb vyžaduje územní rozhodnutí,
- v obvodech, kde bude nutno přizpůsobit stavby schváleným územním plánům,
- v obvodech, kde bude nutno odstraňovat stavby, které neodpovídají schváleným územním plánům a nelze je modernizovat ani opravit.

Uplatnění uvedených nástrojů předpokládá poskytnutí náhrady vlastníkům dotčených nemovitostí.

Pozemky mimo území, řešené územními plány nesmí být zásadně zastavovány s tím, že bude zákonem stanoveno, které stavby budou přípustné v souladu s dosavadním funkčním využitím území. Budou to stavby technické infrastruktury, zemědělské stavby, stavby pro lesní výrobu a záměry, které jsou svou povahou vázány na určité místo."

Osobně jsem toho názoru, že právě tento dokument s názvem „Principy právní úpravy českého veřejného a soukromého stavebního práva a jeho sblížení s právem ES“ by mohl a současně měl být považován za současný základ a východisko k dalším odborným úvahám, diskusím a pracím a to jak stran novelizace stávající právní úpravy, tak i ve směru k avizované přípravě zcela nového „stavebního zákona“. Podle mne tento materiál nejen kvalifikovaně shrnuje poznání potřeb ale současně koncentrovaným způsobem formuluje a vyjadřuje nejdůležitější právní požadavky, jež by měly být do budoucna kladeny na obsah „českého stavebního práva“ (a to přirozeně zdaleka nejen v oblasti územního plánování).

To přitom nevylučuje při dalších úvahách, diskusích a pracích zohlednit i další náměty a přístupy, reprezentující případně i některé odlišné či, ve smyslu spektra, širěji pojímané pohledy na předmětnou problematiku.

VLASTNÍ REKAPITULACE A NÁMĚTY

Při nejobecnějším pohledu na problematiku procesů a postupů při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je třeba konstatovat, že by měly být koncipovány především tak, aby byly způsobilé adekvátně zabezpečit naplnění cílů územního plánování.

S tím souvisí skutečnost, že předmětné postupy mají svou podstatou povahu výkonu veřejné správy, která jako cílená činnost zákonitě vyžaduje, aby prostředky její realizace byly voleny právě pod zorným úhlem parametrů sledovaných cílů a úkolů, a současně v souladu s žádoucími funkcemi veřejné správy.

Tomu koresponduje i problém či potřeba vymezení funkcí územního plánování. Funkce územního plánování by bylo možné obecně charakterizovat jako nejobecnější směry či zaměření územního plánování, v nichž se realizují základní úkoly směřující k dosažení cílů územního plánování.

Při pohledu na funkce územního plánování ve stávajících společenských podmínkách se ukazuje, že by územní plánování mělo zřejmě být pojato tak, aby jednak sloužilo k zabezpečení nesporných veřejných zájmů, ale současně aby v potřebném rozsahu „šetřilo“ zájmů soukromých, resp. individuálních, přičemž by nemělo působit jen ve smyslu „negativní regulace“, nýbrž naopak by mělo výrazněji přispívat k pozitivní orientaci subjektů, při žádoucím využívání území. Tak bychom mohli, s přihlédnutím k žádoucí hierarchizaci v úvahu přicházejících funkcí územního plánování, jako institutu nesporně spadajícího do „správy věcí veřejných“ výslovně položit důraz na:

- regulačně stimulační funkci územního plánování, a návazně na
- ochranně garanční funkci územního plánování.

V procesech a postupech pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace by potom tyto funkce územního plánování byly determinacími určujícími pro metody či způsoby postupů, a stejně tak i pro formy příslušných výstupů, resp. aktů.

Pro právní povahu a determinaci předmětných procesů a postupů je přitom určující, že jsou ovládány veřejnoprávním režimem. To je důležité zdůraznit pro podtržení potřeby žádoucího vnímání ústavně právně předurčené vázanosti příslušných subjektů zákony, což současně determinuje i nezákladnější principy právní úpravy na sledovaném úseku (přirozeně i obecně). V tomto směru jsou potom nejdůležitější násl. ustanovení Ústavy České republiky:

Čl. 2

(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Čl. 3

Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.

Čl. 78

K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.

Čl. 79

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Čl. 104

(3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

a násl. ustanovení Listiny

Čl. 2

(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

(3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Čl. 3

(1) Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy

pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

(3) Nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.

Čl. 4

(1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

(2) Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem.

Čl. 11

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Z ústavně právní úpravy tak je nutno pro potřeby právní úpravy územního plánování dovodit v prvé řadě to, co je důležité s ohledem na potřebu uplatňování, resp. zprůchodnění uplatňování, veřejných zájmů při územním plánování, a to zejména:

- zákon obecně nesmí být v rozporu s ústavou a Listinou,
- v prováděcím předpisu nemůže být upraveno nic, co by nemělo oporu ve zmocňovacích ustanoveních zákona,

- právní úprava (zákon a v příslušných návaznostech prováděcí úprava, vydaná na základě zákonného zmocnění) musí náležitě ošetřit všechny žádoucí situace, kde by bylo předpokládáno ukládání povinností (*lze ukládat jen zákonem nebo na základě zákona*),
- zákon musí náležitě ošetřit všechny situace, kde by bylo předpokládáno stanovení mezí základních práv a svobod (v daných souvislostech zejména „práva vlastnit“),
- zákon musí náležitě ošetřit všechny situace, kde by bylo předpokládáno „uplatňování státní moci“, a to nejen co do „případů“, ale i co do „mezí“ a „způsobů“ uplatňování státní moci,
- zákon musí náležitě ošetřit všechny situace, kde by bylo předpokládáno vyloučení možnosti něco činit za strany občanů (stejně tak právnických osob) při uplatňování jejich práv (s ohledem na princip – mají dovoleno vše, co není zákonem zakázáno),
- vymezení formy obecně závazného právního předpisu, jímž má být schvalována závazná část územně plánovací dokumentace, musí být provedeno způsobem, který odpovídá ústavním požadavkům, resp. předpokladům pro vydávání příslušných obecně závazných právních předpisů.

Mimo to je z ústavně právní úpravy dále dovoditelné, že právní úprava územního plánování by měla náležitým způsobem odrážet zájem na ochraně zájmů vlastníků aj. uživatelů,¹³ jakož i obecně veřejnosti, a to zejména:

- v právní úpravě zvýraznit a upřednostňovat takové způsoby jednání, které by vedly ke konsensu se subjekty dotčenými na soukromých právech, nebo alespoň zprůchodnění akceptace (buť co do formy výstupu v jeho veřejnoprávním projevu),
- autoritativní způsoby postupů volit potom jen jako subsidiární,
- formy účasti veřejnosti upravit diferencovaně pro rozdílné úrovně situací, v rámci jednotlivých úrovní situací pak však již jednotně (viz dnešní určité rozdíly v souvisejících předpisech zejm. zák. o posuz. vlivů, a zákona o ochraně přírody), a také transparentně, tj. jednoznačně a „na první pohled srozumitelně“,
- výslovně v právní úpravě ošetřit jednotlivé situace režimem soudní, příp. jiné ochrany soukromých práv dotčených subjektů,

¹³ k tomu blíže viz např. kol.: Dotčený občan a územní plánování, časopis Stavitel, č. 11/1996, str. 10 a násl., dále Pekárek, M.: Poznámky k ochraně majetkových práv vlastníků a uživatelů nemovitostí v územním plánování, Stavební právo č. 3/96, Bulletin, str. 25 a násl.

- výslovně v právní úpravě ošetřit postavení dotčených subjektů a ochrany jejich práv nejen pro vlastní procesy a postupy při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, ale také při případných změnách již schválené územně plánovací dokumentace,
- změny již schválené územně plánovací dokumentace by měly být koncipovány jako výjimečné, právem předpokládané situace ve veřejném zájmu, včetně příslušného prostoru pro opodstatněné změny v zájmu dotčených vlastníků aj. uživatelů (tzn. nepočítat se změnami ex offio, ale i se změnami na návrh).

Pod jiným zorným úhlem dále ještě považuji za důležité, aby budoucí právní úprava odpovídajícím způsobem reflektovala rozdělení působnosti ve veřejné správě mezi „státní správu“ a „územní samosprávu“.¹⁴ Tady přichází v úvahu zejména:

- rozlišení úkolů v návaznosti na ústavně právní a zákonný rozměr působnosti organizačních systémů veřejné správy,
- uvažovat s perspektivou vyšších územních samosprávních celků,
- na úrovni obcí respektovat potřebu propojení režimu územního plánování s „odpovědností obcí za rozvoj územního obvodu obce“, a zvážit vymezení vazeb mezi problematikou procesů a postupů při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a problematikou schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění (ust. § 13 odst. písm. a/ zák. o obcích, v platném znění).

Pokud jde o nastoupení právních účinků schválené územně plánovací dokumentace, to je objektivně spjato se způsobilostí aktu, jímž je územně plánovací dokumentace schvalována a jehož formou je současně vyhlášována, obecně právní účinky založit.

V tomto směru je myslím zřejmé, že i nadále se jeví, pro potřeby závazné části územně plánovací dokumentace (při zachování principu rozdělení obsahu územně plánovací dokumentace na část závaznou a část směrnou), jako vhodná a účelná forma schvalovacího aktu – obecně závazný právní předpis, a to v podobě, ve které jsou příslušné schvalovací orgány oprávněny právní předpisy obecně přijímat. Tomu pak odpovídá nastoupení právních účinků jako projev „účinnosti“ vždy příslušného obecně závazného právního předpisu, determinovaný obecnými právními pravidly.

Stran procedurálního režimu je potom nutno podtrhnout, že takto by součas-

¹⁴ k tomu srov. obecné pojednání autora o podstatě státní správy a podstatě samosprávy, jakož i o požadavcích na ně kladených, in Průcha, P.: Správní právo obecná část, MU Brno 1996, str. 16 a násl.

ně byl zachován dnešní režim, kdy projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nemá povahu správního řízení (to přirozeně nic nemění na výše avizovaném požadavku ošetřit jednotlivé situace režimem soudní, příp. jiné ochrany soukromých práv dotčených subjektů).

Co do příslušnosti schvalujících orgánů považuji za nutné výslovně zmínit úroveň obcí. Jednoznačně se v tomto případě kloním k řešení, s ním počítá dnes navrhovaná novelizace (viz výše), podle níž se má závazná část územně plánovací dokumentace na úrovni obcí schvalovat obecně závaznou vyhláškou, přijímanou zastupitelstvem. Stejný model bych potom považoval za logický i pro případ existence zřízení vyšších územních samosprávních celků, kde by pro případ „regionální“ územně plánovací dokumentace jako schvalovací orgán vystupovalo zastupitelstvo takového územního celku a územně plánovací dokumentaci (závaznou část) by schvalovalo a vyhlášovalo svojí obecně závaznou vyhláškou.

Za nezbytný, z pohledu právních účinků schválené územně plánovací dokumentace, považuji princip závaznosti „vyšší úrovně“ územně plánovací dokumentace pro „úroveň nižší“. To by přirozeně bylo rozhodující především v etapě pořizování nové územně plánovací dokumentace, ale zřejmě by bylo třeba ošetřit i režimy, kdy by následně došlo ke změně územně plánovací dokumentace „vyšší úrovně“ a bylo by v tomto důsledku třeba změny zohlednit i v územně plánovací dokumentace „úroveň nižší“.

S tím přirozeně souvisí potřeba samotných pravidel pro změny schválené územně plánovací dokumentace. Již výše v jiné souvislosti jsem vyjádřil názor, že změny již schválené územně plánovací dokumentace by měly být koncipovány jako výjimečné, vázané na právem předpokládané situace ve veřejném zájmu, včetně příslušného prostoru pro opodstatněné změny v zájmu dotčených vlastníků aj. uživatelů (tzn. nepočítat se změnami ex offio, ale i se změnami na návrh).

Mimo právních účinků schválené územně plánovací dokumentace pro případnou její „nižší úroveň“ budou nadále její účinky nepochybně rozhodující pro individuální rozhodovací činnost příslušných správních orgánů v územním a stavebním řízení (resp. jen stavebním řízení tam, kde by požadavky jinak kladené na územní řízení byly konzumovány regulačním plánem – což považuji za racionální).

S tím potom souvisí i případný režim změn rozhodnutí v návaznosti na změny územně plánovací dokumentace. V tomto případě bych se klonil k řešení, které by v zájmu právní jistoty účastníků správního řízení přicházelo v úvahu skutečně jen zcela výjimečně, a pro tyto případy bych doporučoval bezprostřední přezkoumatelnost soudem.

ZOBECŇUJÍCÍ ZÁVĚR

Cílové řešení musí nutně zohledňovat v první řadě platnou ústavně právní úpravu, respektovat ústavně právně a následně i zákonně provedenou dělbu působnosti mezi jednotlivými formami a úrovněmi veřejné správy a sledovat systémové vazby právního prostředí.

Přes mocensky podmíněnou veřejnoprávní orientaci předmětné právní úpravy bude třeba v úpravě výrazněji vyjádřit nejenom význam podílu veřejnosti na řešení předmětných otázek, ale zejména transparentnější režim záruk zákonnosti, stran ústavně právně upravených a garantovaných soukromých práv dotčených subjektů.

Úprava příslušného procedurálního režimu by měla jít na možnou hranici „jednoduchosti“ a úprava právních účinků schválené územně plánovací dokumentace, resp. úprava jejich projevu pak na možnou míru „srozumitelnosti na první pohled“ a současně možnou míru respektování subjektivních práv dotčených subjektů.

DOPORUČENÍ (ZÁSADY) PRO ROZHODOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V POHLEDU SPRÁVNÍ VĚDY

SOŇA SKULOVÁ

Ve třetím z krátké série článků věnovaných problematice rozhodování ve veřejné správě poté, co jsem se zaměřila na obecnou charakteristiku a specifické rysy tohoto jevu¹ a dále na podrobnější pojednání o omezeních rozhodovací činnosti veřejné správy², naskytá se nyní vcelku logicky otázka, jakými zásadami nebo doporučeními by rozhodování v moderní a demokratické veřejné správě mělo být ovlivňováno, resp. podle jakých kritérií by veřejná správa ve své rozhodovací činnosti měla být poměřována.

Již v předchozím článku byla zdůrazněna vzájemná provázanost a podmíněnost existujících omezení pro rozhodovací činnost veřejné správy a určitých doporučení či zásad, kterými by se ve své rozhodovací činnosti subjekty vykonávající veřejnou správu měly řídit. Ve skutečnosti totiž při každé rozhodovací činnosti se do jisté míry uplatňují a jsou respektovány nebo naopak porušovány nebo překračovány na jedné straně některé existující limity a na straně druhé některá pravidla, resp. poznatky vztahující se k danému typu nebo druhu rozhodování.

Jinými slovy omezení (limity) a doporučení (zásady) pro rozhodování jsou spolu vzájemně propojeny a společně, ve svém souhrnu umožňují vymezení rozsahu, obsahu a hranic rozhodovací činnosti v jejich podstatných rysech, přičemž omezení znamenají tedy hranice, limity, za které není možné nebo vhodné jít a naopak zásady představují hlavní pozitivní charakteristiky realizace rozhodovací činnosti ve sféře veřejné správy.

¹ Rozhodování ve veřejné správě v pohledu správní vědy, Časopis pro právní vědu a praxi č. II/1997, str. 225 a n.

² Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy, Časopis pro právní vědu a praxi č. III/1997, str. 391 a n.

Jakým způsobem a z jakého základu byla a jsou ona doporučení pro rozhodovací činnost veřejné správy formulována? V největší obecnosti lze nejspíše odpovědět, že každá, zejména opakovaně realizovaná záměrná lidská aktivita, pokud má být úspěšná a účelná, nebo o to alespoň usilovat, využívá zkušeností a poznatků získaných v předchozích obdobích, které postupně, jak se časem osvědčují, nabývají povahy různých doporučení, pravidel, norem nebo zásad, a využívá také poznatků získaných jinými subjekty při obdobných činnostech. Odehrává-li se pak určitý druh aktivit v oblasti organizování, usměrňování činnosti a vytváření podmínek pro aktivity jiných osob, a to v rámci společenského řízení a regulace, jak je tomu u rozhodování ve veřejné správě, je v moderní demokratické společnosti podmínkou, zejména vzhledem k mocenskému, vrchnostenskému charakteru části předmětné rozhodovací činnosti, aby jistá část těchto zásad a pravidel našla svůj výraz v ustanoveních právních předpisů a ty nejdůležitější z nich přímo ústavní zakotvení.

Právní závaznost pravidel a zásad rozhodovací činnosti ve veřejné správě se týká především těch, kterými jsou řešeny vztahy mezi subjekty spravujícími a subjekty spravovanými, a to v rámci výkonu veřejné správy a naplňování cílů a úkolů veřejné správy. Některá doporučení pro rozhodování veřejné správy jsou tedy přímo zásadami, jejichž respektování je závazné v právní rovině.

Jiná doporučení vycházejí z poznatků věd politických. V doporučeních pro rozhodování veřejné správy se nezbytně promítají také požadavky na racionalitu a efektivnost veřejnosprávních rozhodovacích činností, které mají svůj původ a jsou v různé podobě formulovány poznatky teorie řízení a tradiční správní vědy.

Pro úplnost považuji za nutné poznamenat, že pokud jde o čistě ekonomický aspekt rozhodovacích činností ve veřejné správě, není cílem tohoto článku pojednávat zásady úspěšné hospodářské činnosti, které jsou bohatě a podrobně rozpracovány ve velkém množství vědeckých prací, učebnic a populárně naučných publikací z příslušných ekonomických disciplín.

Doporučení pro rozhodování ve veřejné správě, tak jak bude dále představen jejich určitý přehled, nevztahují se pochopitelně v celém rozsahu a v celé šíři ke všem rozhodováním, která jsou v rámci výkonu veřejné správy realizována. Zásady, právě tím, že jde o zásady, jsou do jisté míry generalizací, a proto rozsah a intenzita jejich aplikace se v konkrétních případech může lišit. Nese s sebou tedy vždy konkrétní typ, resp. druh rozhodování svou vlastní konkrétní strukturu zásad, jež pro něj budou použitelné, resp. závazné. Nalezení či identifikování správného a úplného souboru zásad pro daný druh rozhodovací činnosti patří k podstatným úkolům příslušného subjektu veřejné správy, který danou rozhodovací činnost uskutečňuje. A že dosažení takového stavu se zdaleka ne vždy stává skutečností, nasvědčuje

řada případů nezákonného, nesprávného, nevhodného, neefektivního, opožděného, neobjektivního rozhodování veřejné správy, a v tomto neradostném výčtu bychom mohli ještě dále pokračovat. Lze z něj však jednoznačně dovodit závažnost problematiky zásad – doporučení pro rozhodovací činnost subjektů vykonávajících veřejnou správu.

Jednotlivá doporučení pro rozhodování veřejné správy nejsou zpravidla izolovaně použitelná. Mají určité systémové rysy a použití mnoha z nich má jistý vztah k uplatnění, event. nepoužití zásad jiných. Nelze konstatovat, že by zásady tvořily ve svém souhrnu a vzájemných vztazích souladný komplex, naopak mezi některými z nich existují vztahy konkurence nebo rozpornosti, což vyplývá m.j. z velké různorodosti možných druhů rozhodování ve veřejné správě. Vzhledem k povaze jednotlivých zásad znamená jejich naplňování někdy aktivní činnost rozhodovacího subjektu, jindy zase nečinnost, vzdání se určitých aktivit, nezasahování do určitých (zejména soukromoprávních) záležitostí a vztahů.

Ještě předtím, než přistoupím k předestření vlastního nástinu doporučení zásad pro rozhodování veřejné správy, musím přičinit poznámku v tom směru, že předkládaný nástin není zcela jistě jediným možným. Přístupy a pojetí této problematiky mohou být, a u různých autorů jsou, velmi různé, i když zřejmě v některých podstatných rysech veřejnosprávního rozhodování se povětšinou nevyskytují zásadní obsahové odlišnosti. Rozdíly se projevují spíše v rovině názvoslovné, resp. v systematice zpracování problematiky, která většinou nebývá takto samostatně a uceleně pojednávána.

Jednou z významných zásad pro rozhodování veřejné správy je **nutnost naplňovat cíle a úkoly veřejné správy, resp. státní správy nebo samosprávy**. Uvedená zásada musí být uplatňována alespoň v základních charakteristikách a základním poslání veřejné správy a jejích subsystémů. Rozhodování ve veřejné správě je rozhodováním s výraznými dopady a důsledky v sociálním systému. Mělo by sloužit za všech okolností veřejnému zájmu, resp. zájmu veřejnoprávní korporace a plnění veřejných, resp. obecních či jiných samosprávných cílů a úkolů. Netřeba zvláště poukazovat na důležitost úrovně a kvality pracovníků a členů orgánů veřejné správy, kteří se na rozhodování podílejí, ve vztahu k uplatňování uvedených veřejných zájmů. Nemělo by zásadně docházet k tomu, aby orgány veřejné správy veřejné zájmy nerespektovaly nebo vystupovaly byrokraticky vůči těm, jejichž veřejné (korporativní) zájmy formulované v nejobecnější podobě ve státě, resp. územní nebo jiné samosprávné korporaci demokraticky zvolenými zástupci mají uplatňovat.

Požadavek **zákonnosti (legality)** je stanoven jak pro obsahovou, tak i formální stránku rozhodování a rozhodnutí. Významnou součástí této zásady je nezbytnost

vždy respektovat také zákonem stanovenou pravomoc a působnost subjektu rozhodování k realizaci každého konkrétního rozhodovacího procesu, včetně přijetí rozhodnutí.

Vidíme zde rozdíl při uplatňování této zásady při výkonu státní správy a výkonu samosprávy, tak jak odráží rozdílné ústavní a právní postavení orgánů správy státní a subjektů samosprávných. Důležitost této zásady vystupuje do popředí v souvislosti s ochranou veřejných subjektivních práv. Zárukami zákonnosti se aktuálně a podrobně zabývá věda správního práva jako jednou ze svých stěžejních problematik.

Zásada **respektu k základním lidským a občanským právům a svobodám** navazuje bezprostředně na zásadu legality. Jde při tom o respektování těch základních práv a svobod, které jsou výslovně obsaženy v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, dále v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy (bezprostředně aplikovatelných, nevyžadujících proces transformace), ale také o jejich širší, obecněji (rozuměj také v evropském a mezinárodním měřítku) tradovaný a v současné době chápaný rozsah.³

Jak už bylo naznačeno, uvedená zásada významně ovlivňuje a předurčuje obsah zásady předchozí, neboť v právním a demokratickém státě by zásada zákonnosti měla přispívat, event. minimálně nenarušovat princip respektu k základním právům a svobodám⁴. Jak však zdůrazňuje F. Šamalík, bez soudní a právní ochrany by byla lidská práva vydána na pospas libovůli. Předpokladem právního státu nejsou ovšem jakékoliv soudy, ale soudy nestranné a nezávislé, v jejichž kompetenci je i přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí jakéhokoliv orgánu veřejné správy, pokud se dotýká základních práv a svobod.⁵

V posledních letech, a stále konkrétněji, je diskutována možnost a vhodnost (v našich podmínkách, kdy je někdy snad až nemístně vyzdvižována specifická

³ Na něj se odvolává již čl. 1 Ústavy, který vymezuje Českou republiku mj. jako stát demokratický, právní, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, tedy nikoliv pouze těm, které by byla jako taková výslovně formulována v předpisech ústavních nebo nižší právní síly. Princip úcty k lidským a občanským právům a svobodám považuje J. Filip (Ústavní právo, I. díl, MU Brno, 1994, str. 52 a n.) za jeden z principů české ústavnosti, jehož význam, stejně jako dalších principů českého konstitucionalismu, shledává nejen v rovině ideové, ale také právní.

⁴ O složitosti dosahování konvence obou zásad svědčí uplatňování pravomoci Ústavního soudu rozhodovat o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, jakož i jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 (čl. 87 odst. 1) písm. a) a b) Ústavy ČR), což se týká mj. také rozporu s ústavně, resp. zákonem zakotvenými základními právy a svobodami, projevem v obsahu některých nálezů Ústavního soudu.

⁵ Šamalík, F.: Lidská práva – základ demokratické legitimacy, Právník č. 1/1994, str. 18.

aktuálního stadia rozvoje společnosti, mající odůvodit negativní postoj) zakotvení do našeho ústavního, resp. právního systému institutu ombudsmana, tedy nezávislého ochránce lidských práv, resp. veřejného ochránce práv, event. v jaké podobě. Doposud nebyla závazným způsobem přijata konkrétní rozhodnutí neb doporučení.⁶

Zásada demokratičnosti znamená nezbytné využívání prvků *demokracie přímé a nepřímé*, tedy a takovým způsobem, jak jsou příslušnými právními úpravami stanoveny, a v rámci toho nepochybně uplatňování kolektivního rozhodování a *participace* (účasti) *občanů* všude tam, kde je to právem stanoveno. Demokratičnost je nutno uplatňovat se všemi náležitostmi a návaznostmi, m.j. také s přesně stanovenou odpovědností volených zástupců a funkcionářů.

Zásada demokratičnosti je závazná, neboť vychází zejména z ústavního vymezení lidu jako zdroje veškeré státní moci a dalších souvztažných ústavních ustanovení⁷. Pro právní rozhodování veřejné správy je v této souvislosti významné ustanovení čl. 9 odst. 3 Ústavy, vztahující se k interpretační a následně aplikační činnosti, které říká, že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.

Pro rozvoj demokracie a rozšiřování participace je vhodné využívat uvedených postupů nejenom v případech předepsaných, ale také v těch rozhodovacích situacích a pro řešení těch záležitostí, kde je to možné a vhodné, třeba jen ve formě předběžného nebo doplňujícího zjišťování mínění (zajímavé) části veřejnosti k otázkám, o kterých má být rozhodováno, tedy využívat forem *konzultativních*.

Rovnost adresátů rozhodnutí před rozhodovacím subjektem vychází ze zásady rovnosti ústavně proklamované⁸ a stanovené⁹.

⁶ Blíže k problematice ombudsmana např. V. Sládeček: Ombudsman v Československu a v České republice, *Správní právo* č. 2/1993, str. 65 a n., Ombudsman ve Velké Británii, totéž periodikum č. 3/1993, str. 152 a n., *Nové ombudsmanské instituce „v postkomunistických státech“*, *Správní právo* č. 4/1995, Ombudsman ve Spojených státech, *Právník* č. 12/1995, J. Skála: Funkce úřadu ombudsmana v právním státě, *Právní obzor* č. 3/1994, str. 283 a n., tentýž autor: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium, *Právník* 2/1994, Skulová S.: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii, *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/1996, str. 248 a n., Veselý J.: Ombudsman v našem právním řádu?, *Právní rozhledy* č. 1/1997, str. 18 a n.

⁷ Srov. zejm. čl. 2 odst. 1, 2, čl. 5, čl. 6, čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

⁸ Preambule Ústavy hovoří v této souvislosti o rovnoprávných občanech.

⁹ V Listině zejména v článku 1: „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech.“ čl. 3 odst. 1: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národného nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“, čl. 4 odst. 3: „Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“

Rovněž v dalších právních předpisech nacházíme ustanovení konkretizující uvedenou ústavní zásadu, typicky v předpisech práva procesního, upravujícího rovná práva, jakož i povinnosti všech účastníků řízení¹⁰.

Výše uvedená zásada rovnosti je základním předpokladem pro uplatnění **zásady objektivnosti** rozhodování. Objektivnost jak v rozhodování, tak i v rozhodnutí předkládá schopnost subjektu rozhodování posuzovat projednávanou záležitost nezaujatě, nestranně, dávat přednost zájmům veřejným, resp. obecným před zájmy osobními (nemusí to být vždy jen zájmy vlastní) nebo partikulárními, schopnost chovat se racionálně a věcně, nepodléhat emocím. V této souvislosti se naskýtá jako významné, i když v souvislostech s rozhodováním veřejné správy dosud nepříliš propracované téma **spravedlnosti při rozhodování** (fairness), resp. spravedlivého rozhodování.

Zcela mimo diskusi stojí nutnost dostatečné **informovanosti** subjektu rozhodování o rozhodované záležitosti, a to ve všech potřebných a podstatných souvislostech, a dále schopnost a možnost informace adekvátním způsobem zhodnotit a zpracovat v rozhodovacím procesu, tedy nutnost **potřebné úrovně zpracování informací**.

Do této problematiky se do značné míry promítá úroveň kvalifikovanosti pracovníků veřejné správy a také úroveň materiálního a technického vybavení a schopnost jeho odpovídajícího využití.

Zásada poskytování dostatečných informací o vlastní rozhodovací činnosti by se měla v adekvátní míře projevovat v celém průběhu rozhodvacích procesů a zejména pak je třeba ji uplatňovat ve vztahu k přijatým rozhodnutím. A pokud jde o formální stránku, je jejím podstatným znakem také **sdělitelnost** vydaných **rozhodnutí**.

Zásada vychází z ústavně stanoveného práva na informace, které ze strany státních orgánů a orgánů územní samosprávy představuje povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti s tím, že podmínky a provedení stanoví zákon¹¹, jak se také pro mnohé oblasti veřejné správy a některé druhy rozhodování stalo¹². Obecná zákonná úprava, jak ji předznamenává Ústava, dosud pro tuto oblast přijata nebyla. V souvislosti s nedostatečností a zastaralostí úpravy ochrany státního tajemství přináší naplňování (či mnohdy spíše nenaplňování) této zásady v praxi mnohé problémy, ať už orgánům veřejné správy, nebo veřejnosti, často reprezentované sdělovacími prostředky.

¹⁰ Srov. § 4 odst. 2 správního řádu.

¹¹ Čl. 17 odst. 5 Listiny.

¹² Srov. např. v zákoně o obcích s ust. § 7 odst. 2, § 16 odst. 3, § 24 odst. 2, § 20 odst. 2, § 40, § 36a odst. 4.

Specificky a zcela konkrétně je stanovena informační povinnost správních orgánů provádějících správní řízení podle správního řádu, resp. zvláštních předpisů o správním řízení, poskytovat stanovené druhy informací adresátům – účastníkům řízení, příp. jiným dotčeným orgánům nebo osobám.

Významnou vlastností každého rozhodnutí je sdělitelnost, tj. jednoznačná vyjádřitelnost přesného obsahu rozhodnutí. Někdy (a pro formální rozhodnutí orgánů veřejné správy je to příznačné) je předepsána forma, ve které se obsah rozhodnutí sděluje a také často postup jeho sdělení (oznámení), bez jejichž naplnění rozhodnutí není schopno nabyt právní závaznosti, resp. vynutitelnosti pro příslušné subjekty. Obecně si bez naplnění požadavku sdělitelnosti rozhodnutí lze jen obtížně představit jeho realizovatelnost.

Přezkoumatelnost rozhodnutí veřejné správy a odpovědnost za vydaná rozhodnutí je další podstatným kritériem, či spíše zárukou kvality rozhodování. Naplno by se měla uplatňovat u formalizovaných rozhodovacích procesů, u kterých lze přezkoumat nejen výsledek – rozhodnutí, ale i postup vedoucí k jeho dosažení. Přezkumná pravomoc by měla být svěřena alespoň jedné další (vyšší) správní instanci nebo organizační složce, event. soudu, nebo jinému nezávislému orgánu. Jde o nezbytný požadavek kladený na rozhodovací činnost veřejné správy v právním státě.

S danou zásadou úzce souvisí, resp. na její uplatnění navazuje, zásada odpovědnosti za vydané rozhodnutí. Vzhledem k rozsahu této stati uvedenou zásadu zmíním pouze v té souvislosti, že odpovědnost může být chápána z více pohledů, a to jako odpovědnost právní, politická, morální-etická, odborná, úřední, služební, atd. Nejzávažnější z nich, a většinou také z vnějšího pohledu nejsilněji zavazující, je odpovědnost právní, která však ne pro všechny právně formalizované rozhodovací procesy je dosud dostatečně v právních předpisech stanovena a strukturována. V této souvislosti je vhodné upozornit na zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.¹³

Význam a dosah zásady přezkoumatelnosti je založen permanentně přítomnou možností vzniku nezákonnosti nebo nesprávnosti rozhodnutí veřejné správy. Po stránce právní je přezkoumatelnost garantována ústavním zakotvením práva na soudní a jinou právní ochranu¹⁴, která zaručuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, přičemž ve vztahu k rozhodnutím orgánů

¹³ Zákon č. 58/1969 Sb.

¹⁴ Srov. zejm. čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

veřejné správy jsou soudy v rámci správního soudnictví povolány přezkoumávat pouze zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak¹⁵.

Možnost obrátit se na Ústavní soud s podnětem k přezkoumání některých druhů rozhodnutí veřejné správy byla již učiněna zmínka v předchozím článku v souvislosti s limitem založeným judikaturou uvedeného soudního orgánu.

Ve vztahu k velkému množství rozhodnutí vydaných v tzv. správním řízení je obecně přípustná možnost podat odvolání, resp. rozklad, pokud není výslovně vyloučena zákonem. K přezkoumání věci, a to v celém rozsahu, nejen z hlediska jeho zákonnosti, je pak obecně příslušný instancně nejbližší vyšší orgán veřejné (dosud pouze státní) správy¹⁶. Ve správním řízení lze za stanovených podmínek uplatnit dále mimořádné opravné prostředky směřující k nápravě rozhodnutí, která jsou již ve formální právní moci¹⁷.

Vedle úpravy správního řízení existuje ve vztahu k některým druhům rozhodnutí správních orgánů samostatná úprava jejich přezkoumávání¹⁸, jež se mnohdy uplatňuje v návaznosti na výsledky kontrolní činnosti.

Rozhodnutí veřejné správy mohou být podrobena přezkoumání orgány zřízenými na základě mezinárodních smluv, které jsou dle čl. 10 Ústavy bezprostředně závazné, pokud byly ČR ratifikovány a vyhlášeny a Česká republika je jimi vázána, a to přezkoumání z hlediska dodržování lidských práv a základních svobod.¹⁹

Specificky, vždy zvláštní právní úpravou, jsou upraveny možnosti přezkoumání rozhodnutí vydaných v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti ve vztahu k osobám, které jsou v tzv. služebním poměru k příslušnému subjektu veřejné správy, kterým je zpravidla bezpečnostní sbor (v širším pojetí termínu bezpečnost) nebo jiný ozbrojený sbor. Event. přezkumné procesy realizují zpravidla vyšší složky

¹⁵ OSŘ stanoví, jako výjimku z obecné přípustnosti soudního přezkoumání pravomocných rozhodnutí po vyčerpání řádných opravných prostředků formou rozhodování o žalobách, která rozhodnutí z uvedené skupiny soudy takto nepřezkoumávají (§ 248). OSŘ dále upravuje (§ 250 i a n.) postup soudů při rozhodování o tzv. opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, která dosud nenabyla právní moci. Tohoto opravného prostředku lze ovšem využít pouze v případech, ve kterých (zvláštní) zákony svěřují soudům pravomoc o nich rozhodovat.

¹⁶ Srov. § 53 a n. správního řádu.

¹⁷ Srov. § 62 až 68 správního řádu.

¹⁸ Viz např. Hlava čtvrtá zákona o obcích – Náprava nesprávných opatření – § § 62 a 63, nebo § § 12 a 13 zákona o okresních úřadech.

¹⁹ Jde zejména o Evropskou komisi pro lidská práva a Evropský soud pro lidská práva. Blíže k pravomoci Evropské komise a Evropského soudu viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb., dále např. kolektiv autorů PF UK: Občanská a lidská práva, Aleko, Praha, 1992, str. 104 a n., Sudre F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, MU Brno a Evropské informační středisko UK, 1997, str. 247 a n.

v dané služební hierarchii²⁰. Významným mezníkem v této oblasti by se ve vztahu k zaměstnancům orgánů státní správy (tzv. „civilním“) měl stát připravovaný zákon o státní službě, který se však zřejmě nebude vztahovat na všechny kategorie těchto zaměstnanců a nepočítá se s tím, že by se jeho působnost vztahovala na zaměstnance obcí.

U velké řady rozhodnutí, zejména u rozhodnutí neformálních, která nemají povahu rozhodnutí právních, není zpravidla právně upravena možnost a režim jejich příp. přezkoumávání. Záleží na přístupu a posouzení orgánu veřejné správy, který rozhodnutí vydává, nebo jeho nadřízeného orgánu (v systému státní správy), zda k tomu stanoví určité možnosti a postupy, např. vnitřními pravidly nebo doporučeními, event. také ve vztahu k podřízeným strukturálním složkám veřejné správy, a to v zájmu posílení objektivitu rozhodovací činnosti, důvěryhodnosti a také racionality, která umožní v opakovaných situacích využít modelových, resp. typových postupů.

Dalším požadavkem kladeným na rozhodování veřejné správy je jeho **systémovost**. Rozhodovací činnost veřejné správy a vydaná rozhodnutí měly by být systémové, a to ve vztahu k celkovému systému veřejné správy z hlediska jeho organizační struktury, jeho cílů a úkolů a jeho činností. Rozhodování by mělo vycházet z pravomoci a působnosti dané organizační složky veřejné správy a jejího místa v systému veřejné správy, z předchozí činnosti a vydaných rozhodnutí, směřovat k naplňování cílů a úkolů veřejné správy jako celku, resp. cílů a úkolů v konkrétním odvětví nebo úseku činnosti veřejné správy, tedy být organickou a produktivní složkou veřejné správy jako systému.

Zásada efektivity je cílovou zásadou a také významným kritériem hodnocení veřejné správy. Efektivnost veřejné správy, a tedy i jejich rozhodovacích procesů, je hlavním kritériem, které správní věda tradičně sleduje a podrobně rozpracovává. Z těchto důvodů se míním „klasickou“ otázkou efektivity zabývat v poněkud větším rozsahu.

Souvztažnými s pojmem efektivity jsou požadavky účelnosti, hospodárnosti, úspornosti a adekvátnosti (přiměřenosti). Ve vztahu k systému veřejné správy rozlišujeme *efektivnost vnitřní*, související s ustrojením a akceschopností tohoto systému, a *efektivnost vnější*, vypovídající o míře a způsobu naplňování úkolů a cílů, k jejichž naplňování je veřejná správa předurčena. Hlediska efektivity vnitřní a vnější nejsou samozřejmě izolovaná a na sobě nezávislá. Právě naopak – na první pohled je zřejmá zejména vysoká míra závislosti efektivity vnější na vnitřní efektivity systému veřejné správy. Ale projevuje se i opačný směr

²⁰ Srov. např. § 20 a n. z.č.76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, v platném znění, § 132–135 z. ČNR č. 186/1992 Sb.

ovlivňování vnitřní efektivity efektivitou vnější, která v případě, že je sledována nedostačující, vede ke snaze po změnách a reformách organizace, struktury, metod a forem činnosti veřejné správy, jakožto stránek efektivity vnitřní.

Efektivnost je pojmem vzešlým z oblasti ekonomiky a techniky, který zde vyjadřuje kvantitativní poměr mezi zdroji nebo prostředky vloženými do systému a tím, co ze systému vyšlo jako výsledek. V souvislosti se systémovým přístupem se však využívání pojmu efektivity stalo širším a toto kritérium je uplatňováno i pro společenské systémy; setkáváme se s pojmem *společenská efektivnost*.

Na vymezení pojmu efektivnost nejsou jednotné názory. Praxe však vyžaduje definování pojmu a nalezení způsobů měření efektivity. Dosavadní výzkumy byly nejúspěšnější v těch oblastech správní činnosti, kde je možné kvantifikovat parametry a kde je možné srovnávat obdobné činnosti různých organizací či orgánů se stejným charakterem činnosti. Zvláště vhodný je tento přístup v oblasti hospodářských aktivit. V oblasti společenského řízení je však kvantifikace procesů a jejich jednotlivých stránek mnohdy velmi obtížná, ne-li přímo nereálná. Rozšíření možnosti evaluace takto složitých procesů, jevů a variant různých řešení zdá se naznačovat aplikace v minulém článku zmíněné Fuzzy Set Theory, pochopitelně s využitím počítačové techniky, které umožňuje zpracovat velké množství informací a v multikriteriálním pohledu poskytnout potřebné variantní podklady pro rozhodování.

V souvislosti s hodnocením efektivity systému a jeho činnosti se zpravidla přidružujeme tři základních bodů a jejich vzájemných vztahů. Těmito body jsou cíle nebo úkoly, dále výsledky dosažené při jejich realizaci a na třetím, i když ne nejvýznamnějším místě jsou to metody a prostředky použité k dosažení zmíněných výsledků. Stežejními jsou potom dvě skupiny vztahů mezi výše zmíněnými body nebo hodnotami, vypovídající určitým způsobem o efektivity systému, ale i o dalších kritériích, o nichž se následně zmíním. Je to vztah mezi vloženými prostředky či použitými metodami na jedné straně a dosaženými výsledky na straně druhé, a dále vztah mezi cíli či úkoly (tedy výsledky zamýšlenými, chtěnými) a výsledky skutečně dosaženými. Tyto otázky souvisejí s problematikou rozhodovací činnosti velmi úzce.

O *hospodárnosti*, jako jednom ze souvztažných (nebo podřazených) pojmů k efektivity, můžeme hovořit tehdy, pokud zvolená varianta dosahuje maximálních možných výsledků za dané úrovně nákladů, nebo pokud dosahuje žádané úrovně výsledků s vynaložením nejmenších možných nákladů. Jde tedy buď o maximalizaci výsledků, nebo o minimalizaci nákladů, přičemž vždy jedna z obou uvedených hodnot je pevně stanovena.

Při rozhodování ve společenských systémech je však tato otázka relativní, ne-

boť každý jednotlivec nebo skupina participující na rozhodování nebo jím dotčená disponuje rozdílným systémem hodnot a tudíž má jiný náhled na to, co je nutným nákladem, který je nutno vynaložit a tedy ztratit možnost s ním dále disponovat, a naopak co je ve vztahu k dosažení cíle irelevantní, neutrální (tj. další vyloučení této věci ze své dispozice nebude považovat za ztrátu). Jako příklad můžeme uvést vztah hodnot čistě ekonomických a hodnot ekologických, vztah kvality rozhodování a rychlosti rozhodování, atd. V tomto pojetí pak tedy každý subjekt zúčastněný na rozhodování by v konkrétním případě mohl vymezit hospodárnost rozdílně. Aby organizace (systém, resp. systém veřejné správy) mohla plnit své úkoly a poslání ve společnosti, musí respektovat jistou uspokojující úroveň většiny těchto rozdílných „dílků hospodárnosti“.²¹

Dalším souvisejícím pojmem je *úspornost*, která v podstatě vyjadřuje jednu z alternativ hospodárnosti, tj. zásadu minimalizace nákladů. Vztahuje se převážně k otázkám finančního hospodaření, i když otázka úspornosti může být pojímána rovněž z výše naznačených širších hledisek.

V souvislosti s naplňováním a realizací cílů a úkolů veřejné správy je velmi významným kritériem *účelnosti*. Činnost je účelná, vede-li k výsledku, který je zamýšlen jako cíl, přičemž mírou účelnosti je stupeň přibližování se k dosažení cíle.²² Z podaného vymezení pojmu účelnosti je zřejmé, že míra účelnosti jednání, resp. zvolené varianty k dosažení cíle, není nutně provázána s jeho hospodárností. Kvantitativní vyjádření vynaložených nákladů a použitých zdrojů nevypovídá samo o sobě o míře účelnosti jednání.

V souvislosti s výkonem veřejné správy se často setkáváme s otázkou *přiměřenosti* použitých forem, prostředků, event. zvolených variant. Správní chování je tehdy přiměřené, když s použitím určité nutné míry nákladů (vynaloženého úsilí) vzhledem k výchozí situaci je dosahováno potřebné úrovně a kvantity výsledků, aniž by zároveň vznikaly (významnější) následky, které by bylo možno považovat za nežádoucí.

Spojovat efektivnost veřejné správy pouze s problematikou hospodárnosti a dalšími souvztažnými kritérii, jak již byla ve stručnosti vymezena, se ukázalo jako nevýstižné a nepostačující. Efektivnost v oblasti veřejné správy je možno charakterizovat jako vyjádření určité míry kvality činností, které vykonal systém veřejné

²¹ Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A.: *Public Administration*, New York, 1970, str. 493 a n. Pojem hospodárnost je zde pojímán jako vyjádření úzkého pojetí pojmu efektivnost (efficiency).

²² Máša M.: *Teorie řízení*, Brno, 1986, str. 135.

správy nebo jeho organizační jednotka za účelem realizace stanoveného cíle nebo úkolu.²³

Efektivnost veřejné správy je podstatným způsobem determinována uplatněním zásady *racionality*. Dosažený stupeň racionality je určován rozsahem a hloubkou uplatňování („zdravého“) rozumu a vědeckých poznatků v činnosti veřejné správy s cílem, aby tato činnost byla co nejúčelnější, aby se zvyšovala hospodárnost činnosti a byly vytvářeny a zdokonalovány příslušné organizační struktury.

Relativně samostatnou problematikou, která ovšem výrazně ovlivňuje efektivnost veřejné správy jako celku i jejích součástí, organizační i funkční stránku veřejné správy, je efektivnost právních norem, upravujících společenské vztahy v oblasti veřejné správy, a to norem organizačních, norem vymezujících pravomoci a působnosti organizačních složek veřejné správy, norem hmotněprávních i procesněprávních. Tato, pro kvalitu rozhodovacích procesů ve veřejné správě přímo „osudová“, souvislost byla zdůrazněna v úvodní metodologické a systémové poznámce k prvnímu ze série článků.

Dostupnost rozhodování a rozhodnutí je další z požadovaných zásad. Míním dostupnost z hlediska nákladů adresátů rozhodování, které musí vynaložit na to, aby dosáhli vydání rozhodnutí orgánem veřejné správy²⁴, dále z hlediska vzdálenosti rozhodovacího subjektu od adresátů rozhodování (zejména u tzv. správního řízení, týkajícího se individualizovaných adresátů – účastníků řízení) a také z hlediska časového, k čemuž slouží stanovení závazných lhůt pro vydávání některých druhů rozhodnutí.

Nepřetržitost je vztahována k rozhodovacím činnostem veřejné správy jako celku a k určité jejich návaznosti, příp. posloupnosti. Souvisí s vlastnostmi a strukturovaností veřejné správy jako systému a s nutností zabezpečovat a realizovat stanovené cíle a úkoly v rámci procesu společenského řízení.

Uvedené dvě zásady – dostupnost a nepřetržitost – jsou zceia podstatné z hlediska vnějšího hodnocení veřejné správy jejími adresáty a spotřebiteli, a do značné míry přispívají k naplňení již výše uvedených zásad demokratičnosti, rovnosti, objektivity a efektivnosti.

Pružnost rozhodování znamená schopnost přizpůsobovat rozhodování dané rozhodovací situaci a požadovaným, event. potřebným cílům a úkolům, ovšem tam, kde to nenarušuje nutnou míru stability a jistoty, zejména právní jistoty

²³ Hendrych D.: *Základy správní vědy*, ALEKO Praha, str. 118.

²⁴ Důležitá je např. otázka stanovení adekvátní výše správních poplatků – viz z. ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích vybraných správními orgány ČR, v platném znění. Ani stínem myšlenky zde nemíním naznačovat jakoukoliv souvislost s jistými jinými náklady, které by snad bylo nutno vynaložit pro dosažení určitého pro účastníka žádoucího rozhodnutí.

adresátů rozhodování, ale také jiných orgánů veřejné správy, resp. obecněji veřejné moci.

Pokud jde o pružnost, je třeba ve srovnání se zákonodárstvím více zdůrazňovat pružné reagování na potřeby a méně reagování na požadavky. Rozhodování, které je ponecháno správě, má být prováděno na základě jejích zkušeností. A na rozdíl od zákonodárné moci se u správy nepředpokládá, že zná ze zkušenosti přání lidu, nýbrž že spíše ví, čeho je potřeba, co nejlépe vede ke splnění cílů, o něž zákonodárná moc usiluje.²⁵ Pružnost souvisí velmi úzce se zásadami efektivnosti, systémovosti, informovanosti. Pružnost nelze zaměňovat s chaotičností nebo obcházením právních předpisů.

V zájmu efektivního rozhodování měla by být možnost naplňování zásady pružnosti rozhodování inkorporována do příslušných právních úprav (zejména, ale nejen ve formě správního uvážení a neurčitých pojmů), samozřejmě vedle povinnosti respektovat nutné jednotné zásady pro rozhodování.

Podle názoru autorky širší diskuse hodnou variantou naplnění zásady pružnosti by mohla být obecně snížená intenzita a rozsah právní regulace mnohých detailních otázek, pro jejichž důslednou kontrolu a přezkoumávání nejsou a nikdy nebudou dostatečné kapacity personální ani časové, a ponechání více prostoru pružnému a danému případu adekvátnímu řešení takové konkrétní otázky, při stanovení pouze obecných, ale o to zásadnějších pravidel racionality, přiměřenosti, efektivnosti a nezbytně také respektu k základním právům a svobodám, ochraně osobnosti a sledování veřejného zájmu.

Vzhledem k velké podobnosti některých skupin rozhodování a rozhodnutí veřejné správy zůstane pro ni asi vždy do jisté míry charakteristická možnost využívat určitých algoritmů v postupech rozhodování a *typově shodných* rozhodnutí, která mohou znamenat racionalizaci a úspornost. V zájmu zabránění byrokratickým přístupům měli by si zaměstnanci a členové veřejné správy být zejména u takovýchto opakujících se rozhodovacích činností vědomi, že i když z jejich hlediska jde o záležitost běžnou, rutinní, adresát vnímá jejich rozhodnutí ve vztahu k sobě jako věc zcela individuální a zpravidla jedinečnou a podrobuje je zcela nerutinnímu hodnocení. Je však u každého rozhodování nutno správně posoudit, zda jde skutečně o záležitost typickou, nebo naopak zda je nutno postupovat odlišně, podle druhu a okolností dané záležitosti nebo adresáta rozhodnutí.²⁶

²⁵ Pennock J.R., Smith D.G., Úvod do politické vědy, UK Praha 1967, str. 6.

²⁶ Blíže se těmito otázkami, shrnutými pod označením „schematismus ve správě“, zabývá např. J.Starosciak, nebo jako problémem „odlidštění správy“ J.Keller ve studii Nedomyšlená společnost, Doplněk, Brno, 1992, str. 34 a n.. Uvádí např. v této souvislosti, že v ruku byrokratů se i ten nejlépe míněný předpis či neobyčejně osvědčené nařízení mění v něco vrcholně samostatného, co má být rigidně dodržováno bez ohledu na měnící se okolnosti.

K předestřeným zásadám a doporučením pro rozhodování veřejné správy dovoluji si přiřadit a patřičně zdůraznit zásadu **poučenosti z předchozí rozhodovací činnosti**. Jde o poučenost nejen přímo z předchozí činnosti konkrétního orgánu, který rozhoduje, ale z širšího rámce rozhodovacích činností veřejné správy. Jde o druh určité vnitřní inteligence systému veřejné správy, vycházející ze zkušenosti, která by se měla v dlouhodobém pohledu na rozhodování veřejné správy plynule přenášet mezi jednotlivými nositeli rozhodovacích pravomocí. V tom spočívá mj. smysl již uvedené zásady nepřetržitosti rozhodovací činnosti.

Tato požadovaná vlastnost veřejné správy se může účinně projevit zejména ve vztahu k realizaci cílů formulovaných politickými místy, jak již bylo uvedeno v předchozí zásadě. Zkušenost (a také znalosti a dovednosti) veřejné správy by měly být respektovány a využívány. V tomto ohledu by veřejná správa měla a mohla být nositelem již zmíněné stability, resp. předvídaní a vyvažování dopadů politických rozhodnutí.

* * *

Závěrem pojednání o zásadách rozhodování ve veřejné správě, které považuji do budoucna za otevřené a hodné dalšího rozpracování, je vhodné přičinit ještě jednu poznámku, a to ve vztahu k naplňování uvedených zásad zcela zásadní. Není totiž pouze na vůli a schopnostech subjektů z oblasti veřejné správy, které zásady, za jakých podmínek a jakým způsobem se budou v jejich rozhodovacích činnostech realizovat. Je to dáno už samotnou povahou veřejné správy a jejím místem v systému společenského řízení.

Zásady pro rozhodování, podmínky a okolnosti jejich naplňování jsou do značné míry, a mnohdy zcela, predestinovány akty orgánů zákonodárných a u některých rozhodování také soudů. K těmto skutečnostem je vždy nutno přihlížet při hodnocení rozhodovací činnosti veřejné správy a tato zjištění také mohou přispívat k rozpracování možných námětů de lege ferenda, pokud jde o právní úpravu rozhodování ve veřejné správě.

SUMMARY

The article represents a certain attempt at treatment of the system of the principles, which are necessary to or should be applied in decision making activities of public administration, if it aspires to achieving the criteria or standards of the Rule of Law, and of the rationality and effectiveness, and the fulfilment of the needs of the citizens.

The text elucidates contents and meaning of such principles as imperative fulfilment of objectives and tasks of public administration in the society, systematism, lawfulness, respect to the fundamental rights and liberties, democratism (including participation of the citizens), equality of the addressees of public administration, objectivity and fairness, informedness, providing information about public administration and protection of a delimited (in public or private interest) complex of information, judicial and/or administrative review of the decisions, effectiveness (incorporating efficacy, purposefulness, economy), availability, continuity and steadiness.

K VYBRANÝM PROBLÉMŮM ALTERNATIVNÍCH ZPŮSOBŮ ŘÍZENÍ V ČESKÉM TRESTNÍM PRÁVU

JOSEF KUČHTA, JANA ZEZULOVÁ

I. GENEZE POJMU ODKLON

Za základní a nejširší vymezení odklonu (angloamerický koncept *diverze*) je považováno pojetí, podle něhož *diverze* převážně směřuje k odklonu od dalšího trestního stíhání poté, co bylo úředně stanoveno porušení trestní normy. Chce, vycházejíc z přístupů *Labeling Approach* a teorie obětího beránka překonat kriminalitu hlavně vně justice a jejích instancí, aby pokud možno co nejvíce pachatelů uchránila před konsekvencemi kriminální justice a „převedla“ k jiné péči¹.

Česká trestněprocesní nauka považuje odklon za alternativu trestního řízení před soudem, kdy je upřednostněno neformální vyřízení věci mimosoudními prostředky před klasickým trestním procesem, zakončeným výrokem o vině a uložením trestu². Odklon je tak chápán jako mimosoudní alternativa trestního procesu, resp. upuštění od trestního stíhání, přičemž je možné na trestní věc reagovat jak prostředky trestněprávními, tak i prostředky mimotrestními.

Postupem času dochází k zúžení pojmového vymezení odklonu v tom smyslu, že nejde o „odklonění“ mimo trestní řízení např. k vyřízení věci ve správním řízení, k projednání věci mimosoudním orgánem, komisí, léčením apod. Nedochozí tedy k přetransformování trestní odpovědnosti v jiný typ odpovědnosti (např. společensko-morální). Odklon je spíše chápán ve smyslu zjednodušeného řízení, které probíhá v rámci standardního trestního řízení. Formou takového vyřízení věci je právě institut podmíněného zastavení trestního stíhání, narovnání a trestní příkaz.

¹ Kaiser, G.: *Kriminologie, úvod do základů*, 1993, s. 84 a násl.

² Suchý, O.: *Odklon v trestním řízení*, *Právník*, č. 3/1991, s. 248–255.

II. K PODMÍNKÁM APLIKACE USTANOVENÍ § 307 AN. TRESTNÍHO ŘÁDU – PODMÍNĚNÉ ZASTAVENÍ TRESTNÍHO STÍHÁNÍ

Podle platné právní úpravy podmíněné zastavení trestního stíhání (dále jen PZTS) přichází v úvahu v řízení o trestném činu, za který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje 5 let. Pro posouzení toho, zda jde o takový trestný čin jsou rozhodující trestné sazby odnětí svobody uvedené ve zvláštní části trestního zákona. Nepřihlíží se k případným modifikacím podle ustanovení obecné části trestního zákona, tedy např. ke snížení trestní sazby odnětí svobody u mladistvého (§ 79 odst. 1 tr. zák.), ke zvýšení trestní sazby u zvlášť nebezpečného recidivisty (§ 42 odst. 1 tr. zák.) nebo u pachatele trestného činu spáchaného ve prospěch zločinného spolčení (§ 44 odst. 1 tr. zák.).

Určení, zda jde o trestný čin ohrožený trestem odnětí svobody nepřesahující 5 let, klade značné nároky na přípravné řízení, zejména v případě, že o PZTS rozhodne v tomto procesním stadiu státní zástupce. Z důkazů zde opatřených a provedených musí vyplývat takové skutkové závěry, na základě kterých lze jednoznačně skutek kvalifikovat jako trestný čin s horní hranicí odnětí svobody nepřevyšující 5 let.

Další zákonnou podmínkou PZTS je souhlas obviněného. Souhlas obviněného s PZTS si před vlastním rozhodnutím opatřuje v přípravném řízení státní zástupce (souhlas obviněného může být zaznamenán vyšetřovatelem, pokud byl dán v průběhu vyšetřování) a v řízení před soudem soudce. Vyjádření obviněného je nutné uvést do protokolu tak, aby bylo možné ze spisu splnění této podmínky zjistit. Zákon totiž stanoví, že souhlas obviněného musí být učiněn způsobem, který nevzbuzuje pochybnosti. V případě, že obhájce obviněného navrhne, aby soud postupoval podle § 307 tr. ř., je nezbytné, aby soud dotazem na obviněného zjistil, zda s navrhovaným postupem souhlasí, a jeho vyjádření uvedl do protokolu (R 31/94). V praxi se vyskytly případy, kdy soud podmíněně zastavil trestní stíhání³, aniž by dal obviněný souhlas s takovým postupem, resp. ze spisu nebylo možné splnění této podmínky zjistit. Například soud prvního stupně rozhodl o PZTS, aniž z obsahu spisu byl patrný souhlas obviněného s PZTS. V průběhu přípravného řízení souhlas dán nebyl a soud rozhodl o PZTS bez konání hlavního líčení, a tedy i bez toho, že by obviněného vyslechl.

Doznání obviněného k trestnému činu je další podmínkou pro vydání rozhodnutí o PZTS. Doznání musí být obsaženo v jeho výpovědi učiněné podle § 90

³ Zpráva o tématické prověrce aplikace nově zavedených institutů trestního práva (podmíněné zastavení trestního stíhání, narovnání, trest obecně prospěšných prací). MS ČR, 1996.

a násl. tr. ř. a zachyceno v takové podobě, aby bylo v řízení před soudem použitelné jako důkaz. Pro toto rozhodnutí zásadně nestačí osobní prohlášení obviněného nebo prohlášení obviněného, že spáchal trestný čin, zaznamenané v úředním zápisu o jeho vysvětlení učiněné před zahájením trestního stíhání (§ 158 odst. 4 tr. ř.). Obviněný se musí doznat ke všem zákonným znakům stíhaného trestného činu, tedy i k zavinění ve formě úmyslu nebo nedbalosti. Nedostatek doznání nemůže zhojit souhlas obviněného s PZTS, neboť souhlas je další podmínkou PZTS stanovenou vedle doznání (R 45/95).

Z výsledků soudní praxe⁴ vyplývá, že v některých případech obsah výpovědi obviněného nebylo možné jednoznačně považovat za doznání, resp. nebylo možné učinit závěr o tom, že se obviněný trestného činu dopustil. Například ve věci trestného činu výtržnictví obviněný při své první výpovědi před vyšetřovatelem uvedl, že věc, která je mu kladena za vinu, se za 3/4 nezakládá na pravdě. Teprve při výpovědi za přítomnosti obhájce připustil, že poškozenému dal facku. Souhlas s PZTS dal obviněný při seznámení s výsledky vyšetřování. Je však diskutabilní, zda obsah výpovědi obviněného v podobě jaké byla učiněna, lze považovat za doznání. K odstranění rozporů by bylo namísto nařídít hlavní líčení, což se však v daném případě neučinilo.

Nahrazení škody obviněným, pokud byla škoda způsobena činem, nebo uzavření dohody o náhradě škody s poškozeným anebo učinění jiných potřebných opatření k její náhradě je další nezbytnou součástí podmíněného zastavení trestního stíhání.

Obviněný může, a v praxi se tomu tak děje, bezprostředně po spáchání trestného činu nahradit poškozenému škodu, způsobenou trestným činem. V takovém případě obviněný s poškozeným zpravidla mezi sebou uzavřou písemnou smlouvu o náhradě škody a finanční částka odpovídající výši způsobené škody je předána poškozenému při podpisu smlouvy. Dohoda o náhradě škody je posléze postoupena státnímu zástupci či soudu spolu s návrhem na PZTS.

Pokud obviněný škodu do doby rozhodování o PZTS státním zástupcem či soudem neuhradil, může v konkrétním případě postačit uzavření dohody o její náhradě s poškozeným. Jelikož v praxi nelze vyloučit, že dohoda o náhradě škody bude uzavřena ústně, soudní judikatura stanoví požadavek, spočívající v ověření tvrzení obviněného, že s poškozeným skutečně dohodu o náhradě škody uzavřel, což musí být ověřeno dalšími důkazy (R 31/94). Obligatorní podmínkou je pak uložení povinnosti nahradit škodu v průběhu zkušební doby.

Další možnost vypořádání spočívá ve skutečnosti, že obviněný učiní jiná potřebná opatření k náhradě škody. Obviněný může např. složit finanční částku,

⁴ Viz práce cit. v pozn. č. 3).

kteřá odpovídá zjištěné výši škody, do soudní úschovy (R 20/95). Toto může obviněný učinit za situace, kdy by poškozený náhradu škody nepřijal nebo uzavřel dohodu o její náhradě nebo v případě, že by se poškozený zdržoval na neznámém místě. V případě trestného činu spáchaného zaviněným způsobem dopravní nehody v silničním provozu lze za jiné potřebné opatření k náhradě škody považovat také oznámení dopravní nehody jako pojistné události příslušné pojišťovně a poskytnutí další potřebné součinnosti (R 19/95). Soud se však nemůže spokojit s prohlášením obviněného, že pojistnou událost uplatnil, ale je nezbytné toto prohlášení ověřit.

Konečně pak při posouzení otázky, zda opatření učiněné obviněným k náhradě škody splňuje podmínky § 307 odst. 1 písm. b) tr. ř., je nutno vycházet z výše škody způsobené poškozenému trestným činem zjištěné orgánem, který rozhoduje o podmíněném zastavení, a nikoli jen z požadavků poškozeného.

Určité komplikace se mohou vyskytnout v důsledku toho, že ustanovení § 307 tr. ř. výslovně nevyžaduje souhlas poškozeného s PZTS, přiznává mu však možnost podat si proti takovému rozhodnutí opravný prostředek. Jenom ze samotného faktu, že poškozený uzavřel s obviněným dohodu o náhradě způsobené škody, nelze ještě s jistotou usuzovat na to, že také dal souhlas s PZTS, pokud to není v dohodě výslovně uvedeno. Naproti tomu by nebylo účinné prohlášení poškozeného obsažené v dohodě o náhradě škody, kterým by se dopředu vzdal svého práva podat proti usnesení o podmíněném zastavení stížnost⁵. V případech, kdy obviněný učinil jiná potřebná opatření k náhradě škody, zákon souhlas poškozeného výslovně nepředpokládá. Ze zcela praktického hlediska lze doporučit, aby státní zástupce, případně soud zjistili stanovisko poškozeného, tj. zda souhlasí s PZTS, ještě předtím, než toto stíhání podmíněně zastaví. Tímto způsobem lze předejít dalšímu rozhodování o případném opravném prostředku poškozeného. Ideální by bylo, kdyby prohlášení, resp. souhlas poškozeného byly uvedeny již v písemné dohodě o náhradě škody. Pokud obviněný učiní jiná potřebná opatření k náhradě škody, lze doporučit, aby poškozený byl s charakterem těchto opatření a s výší škody, která mu takto má být uhrazena, seznámen a vyjádřil k nim své stanovisko. Lze předpokládat, že v praxi zejména u státních zástupců bude takový postup obvyklý, a v případě, kdy bude stanovisko poškozeného záporné nebo nebude je možné opatřit, často se od podmíněného zastavení upustí.

V této souvislosti je třeba ještě poznamenat, že podle ust. § 307 odst. 5 tr. ř. může poškozený proti rozhodnutí o PZTS podat stížnost, která nemá odkladný účinek. Poškozený může podat stížnost i v případě, že mu škoda byla

⁵ Komentář k trestnímu řádu, C. H. Beck/SEVT, Praha 1995, s. 573.

nahrazena nebo že uzavřel dohodu s obviněným o její náhradě⁶. Tento fakt i poměrně obecná formulace ust. § 145 tr. ř. sice námi doporučený postup poněkud relativizuje, samotný fakt předchozího výslovného souhlasu poškozeného s výší a podmínkami náhrady škody však dává vhodné podklady pro rozhodování o této stížnosti.

Praxe připouští PZTS i v případě, že trestným činem nebyla způsobena majetková škoda. V takovém případě však soud (státní zástupce v přípravném řízení) musí důsledně zvážit, zda vzhledem k osobě pachatele a okolnostem případu lze PZTS považovat za dostačující způsob vyřízení věci.

Zákon dovoluje v průběhu zkušební doby uložit obviněnému přiměřená omezení směřující k tomu, aby vedl řádný život. Přiměřená omezení zákon dále nerozvádí obdobně jako u podmíněného odsouzení. Ze soudní judikatury vyplývá, že jde např. o zákaz nadměrného požívání alkoholu, řádné plnění vyživovací povinnosti, zákaz návštěv nočních podniků, heren apod. Obecně však platí, že omezení nelze nahrazovat uložením některého druhu trestu podle trestního zákona (R 32/64, R IV/68, týkající se přiměřených omezení v rámci podmíněného trestu odnětí svobody). Konkrétně tedy nelze v souvislosti s trestným činem v dopravě uložit v rámci PZTS trest zákazu činnosti spočívající v řízení motorových vozidel všeho druhu na určitou dobu.

Další naše poznámka se týká osvědčení se ve zkušební době PZTS, pokud obviněný spáchá další trestný čin. V takovém případě by mohl vzniknout problém, kdy konkrétně má být rozhodováno o pokračování v trestním stíhání. V těchto případech soudní praxe (jako v obdobných případech rozhodování o osvědčení ve zkušební době podmíněného odsouzení) nepovažuje za rozhodující, že je obviněný stíhán pro další trestný čin, ale až skutečnost, že byl pro tento trestný čin odsouzen. Soud tedy vyčká pravomocného rozhodnutí ohledně trestného činu spáchaného ve zkušební době PZTS, avšak jen za podmínky, že tu nejsou ještě jiné důvody vyžadující pokračovat v trestním řízení. Fikce osvědčení nemůže v takovém případě nastat, protože pachatel tím, že spáchal ve zkušební době další trestný čin, zavinil, že soud či státní zástupce do 1 roku od uplynutí zkušební doby nemohl rozhodnout o jeho osvědčení (R 7/87 k ust. § 60 odst. 3 tr. zák.).

Konečně pak pravomocné rozhodnutí soudu nebo státního zástupce o PZTS se vede v evidenci Rejstříku trestů⁷. Soudy a státní zastupitelství jsou povinny zasílat Rejstříku zprávy o PZTS, jakož i dodatečnou zprávu, že se obviněný v průběhu zkušební doby osvědčil nebo že se v trestním stíhání pokračuje, jakmile příslušné rozhodnutí nabude právní moci. Údaje získané tímto postupem se vyřazují z evi-

⁶ Viz práce cit. v pozn. č. 5), s. 1168.

⁷ Zákon č. 269/1994 Sb. o Rejstříku trestů.

dence ihned po doručení dodatečné zprávy. Pokud Rejstřík trestů takovou zprávu neobdrží, vyřadí údaje z evidence po uplynutí jednoho roku od skončení zkušební doby PZTS.

Obecně je možné konstatovat, že se k PZTS tvoří bohatá soudní judikatura, institut je nejčastěji užívaným z nově zavedených institutů trestního práva (vedle narovnání a trestu obecně prospěšných prací). Ve větší míře dochází k PZTS ze strany soudů než ze strany státních zastupitelství. Negativním jevem je však praxe některých státních zastupitelství a soudů, kdy dochází k PZTS až poté, co bylo v přípravném řízení, resp. v hlavním líčení provedeno úplné dokazování potřebné pro stanovení viny a trestu. Tato praxe je patrně dána tím, že v případech, kdy bude třeba pokračovat v řízení (např. v případě, kdy se obviněný ve stanovené zkušební lhůtě neosvědčí, kdy bude rozhodnuto kladně o opravném prostředku obviněného nebo poškozeného, ale i v případech, kdy dodatečně vyjdou najevo skutečnosti, které nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin s vyšší trestní sazbou, než která umožňuje podmíněně zastavit trestní stíhání), by provádění důkazů (zejména výslech svědků), bylo značně problematické, ne-li nemožné zejména z pohledu časového odstupu. Avšak aby nedocházelo k případům, kdy by trestní stíhání muselo skončit zproštěním obžaloby nebo zastavením trestního stíhání např. z důvodů uvedených v ust. § 226 písm. a), b) tr. ř., domníváme se, že nelze ustoupit z požadavku objasnit všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí o vině a trestu již v přípravném řízení. Ani tímto časově náročnějším způsobem by nebyla odstraněna hlavní výhoda této úpravy, kterou je rychlejší vyřizování trestních věcí bez konání náročného a komplikovaného hlavního líčení nebo řízení před soudem.

III. K PODMÍNKÁM APLIKACE USTANOVENÍ § 309 AŽ § 314 TR. Ř. – NAROVNÁNÍ

Institut narovnání se stal součástí trestního řízení novelou trestního řádu číslo 152/1995 Sb. Má určité podobné rysy s podmíněným zastavením trestního stíhání, je však pro pachatele výhodnější v tom směru, že schválí-li soud narovnání, současně zastaví trestní stíhání bez jakýchkoliv podmínek, tedy zejména bez stanovení zkušební doby. Na druhé straně je institut narovnání přísnější v tom, že k jeho realizaci musí být splněno více podmínek než u podmíněného zastavení, navíc pak musí obviněný zaplatit nad rámec náhrady škody další peněžní částku k obecně prospěšným účelům. Narovnání přichází v úvahu zejména u trestných činů majících povahu konfliktu mezi obviněným a poškozeným. Při tomto způso-

bu vyřízení věci je kladen důraz na urovnání sporu mezi těmito stranami a teprve v případě neúspěchu, resp. nedosažení dohody se přistupuje k potrestání pachatele, resp. k působení na pachatele trestného činu. Důsledné odčinění škodlivých následků způsobených poškozenému pachatelem je upřednostněno před zájmem na jeho trestním postihu. Účinky trestní represe jsou nahrazeny povinností pachatele k dalšímu majetkovému plnění, sloužící obecně prospěšným účelům a jdoucí nad rámec způsobené škody.

V této souvislosti vyvstává otázka, zda je možné užít tohoto institutu i v případech, kdy trestným činem není způsobena škoda konkrétnímu poškozenému, resp. poškozeným je stát (půjde zejména o trestné činy podle hlavy III. zvláštní části tr. zákona). Ust. § 309 odst. 1 tr. ř. totiž žádá, aby obviněný uhradil poškozenému škodu způsobenou trestným činem nebo učinil potřebné úkony k její úhradě, případně jinak odčinil újmu vzniklou trestným činem. Jsme toho názoru, že by zřejmě nebylo vyloučeno narovnání provést, a to i v případech, kdy by trestným činem došlo výlučně k dotčení veřejného zájmu, a poškozeným by byl samotný stát či obec. Pokud trestným činem nevznikne škoda poškozenému, půjde v mnoha případech o trestné činy v konkrétních případech méně závažné než ty, u nichž by taková škoda vedle dotčení veřejného zájmu byla způsobena. Bylo by pak možno na tyto případy užít ustanovení o narovnání analogicky, neboť se jedná o analogii ve prospěch osoby, vůči níž se vede trestní řízení. Navíc i u trestných činů podle hlavy III. zvláštní části trestního zákona lze patrně újmu, která vznikla, odčinit jinak než náhradou majetkové škody (§ 309 odst. 1 tr. ř.).

V našem pojetí je narovnání považováno za určitý odklon od normálního průběhu trestního řízení, není však mimosoudním vyřízením případu, neboť soud rozhoduje o narovnání nejen ve stadiu po podání obžaloby, ale i v přípravném řízení (na rozdíl od PZTS v přípravném řízení, kde toto rozhodnutí činí státní zástupce). Ukazuje se, že zkušenosti s uplatněním narovnání jsou v praxi zatím malé. Je nejméně využíván ze tří nově zavedených institutů trestního práva (vedle trestu obecně prospěšných prací a PZTS). Tato skutečnost je do jisté míry dána patrně i tím, že pokud by přicházelo použití tohoto institutu již v přípravném řízení, nemůže o narovnání rozhodnout sám státní zástupce.

Na rozdíl od PZTS je předpokladem narovnání **prohlášení** obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán a jeho **souhlas** je vyžadován výlučně v návaznosti na možnost postupu ve věci tímto alternativním způsobem. Souhlas obviněného spolu s jeho prohlášením o spáchání skutku nelze chápat jako doznání viny a v případě dalšího řízení nelze přihlížet zejména k jeho prohlášení jako k důkazu, který svědčí v neprospěch obviněného (viz dále čl. 6 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

Součástí narovnání mezi obviněným a poškozeným je i dohoda o výši úhrady škody a stanovení částky složené k obecně prospěšným účelům a jejího příjemce. Na rozdíl od PZTS v případě narovnání nestačí pouhé uzavření dohody o náhradě škody. Škoda se hradí především v penězích, nebo se souhlasem poškozeného uvedením věci v předešlý stav. I v případech spáchání trestných činů, jejichž následkem je újma nemajetkové povahy, je narovnání myslitelné. V takových případech může mít její odčinění podobu např. uveřejnění omluvy ve sdělovacích prostředcích, osobní pomoci obviněného poškozenému. Dále pak stejně jako u PZTS náhrada škody mezi obviněným a poškozeným není jedinou možností vypořádání vztahu mezi nimi. Učinění potřebných úkonů k její náhradě může spočívat např. v nahlášení vzniku škody jako pojistné události a poskytnutí potřebné součinnosti pojišťovně či složení finanční částky, která odpovídá zjištěné výši škody, do soudní úschovy. Nestačí však pouhé prohlášení nebo příslib uhrazení škody v budoucnu bez toho, že by bylo spojeno s konkrétními úkony k její náhradě (např. za takovýto úkon je považováno uzavření dohody o srážkách ze mzdy mezi obviněným a jeho zaměstnavatelem ve prospěch poškozeného).

Složení peněžní částky na účet soudu určené konkrétnímu adresátovi k obecně prospěšným účelům není považováno za trest, ale je výrazem reparace dotčeného veřejného zájmu. Ustanovení § 312 tr. ř. přesně stanoví, kdy lze peněžní částku považovat za věnovanou k obecně prospěšným účelům. V některých případech by bylo však vhodné, aby soud blíže zkoumal další okolnosti nad rámec běžného dokazování. Může jít o případy, kdy obviněný poukáže peněžní částku na tělovýchovné účely nebo sportovní akce. Je třeba zvážit účelnost prověřování, zda např. obviněný není sám členem takové organizace či sportovního oddílu, jelikož by takto věnovanou částku mohl následně užít i ke svému prospěchu, či ji de facto poskytnou sám sobě. Pokud má soud pochybnosti ohledně peněžní částky věnované k obecně prospěšným účelům, měl by se pokusit odstranit tuto pochybnost a zabývat se otázkou, v jakém vztahu je obviněný k obdarovávanému subjektu. Podle komentáře k trestnímu zákonu⁸, konkrétní výši částky, kterou je nutné složit, určí soud (jako např. u peněžité záruky). Složením se rozumí předání peněžité částky v hotovosti v pokladně soudu nebo její poukázání na účet soudu. Způsob složení také určuje soud a v přípravném řízení soudce, a to v souvislosti s určením její výše. Objevuje se však názor⁹, že si soud musí zachovat svou nestrannost a nesmí se pouštět do licitací s obviněným a poškozeným, dále návrhem obviněného a poškozeného je vázán, není oprávněn projednávat výši částky a řešit případné spory

⁸ Viz práce cit. v pozn. č. 5), s. 1176.

⁹ Rizman, Sotolář, Válková: K vybraným otázkám novel trestních kodexů. Sborník příspěvků závěrů a doporučení ze semináře s mezinárodní účastí. Srní 1996, s. 32 a násl.

mezi nimi. Negativní stanovisko soud vyjádří v podstatě tím, že narovnání popřípadě neschválí. Podle tohoto názoru jakákoli analogie s postupem podle § 73a tr. ř., který upravuje přijetí peněžité záruky v souvislosti s rozhodováním o vazbě, je vyloučena (ust. § 309 tr. ř. o narovnání předpokládá „schválení“ soudu).

Konečně pak uvádíme několik obecných poznatků z dosavadní aplikace tohoto institutu. V některých případech může být vhodnost užití institutu narovnání a následné vyřízení věci tímto způsobem diskutabilní. Například schválení narovnání ve věci mladistvého, který byl stíhán pro jednání právně kvalifikované jako trestný čin vydírání podle § 235 odst. 1 tr. zák., když pod pohrůzkou zmlácení donutil patnáctiletého poškozeného postupně v několika případech vydat celkovou částku 48. 000,- Kč.

Ukazuje se také, že iniciativa k narovnání vychází ve většině případů od obhájců (a to i v případech, pracuje-li u soudu probační pracovnice).

V praxi státních zástupců a soudů se tento postup, který může podstatně zjednodušit a zkrátit trestní stíhání, ještě dostatečně nevžil. Podle dikce zákona totiž při splnění zákonem požadovaných podmínek soud může, avšak nemusí narovnání schválit, přičemž nejsou dány přesnější podmínky. Užití tohoto institutu tedy do značné míry závisí na dobré vůli státních zástupců a soudu a na jejich subjektivním přesvědčení o účelnosti tohoto institutu v každém jednotlivém případě. Může tedy docházet a v praxi také dochází k nerovnoměrnému užití tohoto institutu, kdy např. v mnoha okresech nebyl tento institut ještě vůbec aplikován, např. v obvodu Okresního soudu v Českých Budějovicích došlo již k realizaci mnoha desítek takových případů. Tento stav, i vzhledem ke značným důsledkům, které užití má pro další občanský život obviněného (pachatele) je nežádoucí. Lze mu patrně čelit určením speciálních mediačních pracovníků pro všechny soudní obvody na území našeho státu. V době budoucí bude užití tohoto institutu patrně také ovlivněno tvořící se judikaturou k těmto problémům.

Zákon nestanoví poučovací povinnost, tzn., že poškození a obvinění nejsou poučováni o možnosti řešení trestní věci narovnáním (obdobný závěr lze učinit i ohledně PZTS). Obviněný nemá nárok na uvedený alternativní způsob vyřízení trestní věci, soud nemá po podání obžaloby povinnost o jeho návrhu nebo návrhu státního zástupce rozhodovat.

Rozhodnutí o schválení narovnání se eviduje jako skutečnost významná pro trestní řízení. To znamená, že Rejstřík trestů vede evidenci osob, u kterých soud schválil narovnání a zastavil trestní stíhání.

Zákonem č. 209/1997 Sb. o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti došlo ke stanovení povinnosti, spočívající v určení obviněného z peněžní

částky k obecně prospěšným účelům nejméně 50peněžitou pomoc obětem trestné činnosti.

IV. PZTS A NAROVNÁNÍ V TRESTNÍCH VĚCECH MLADISTVÝCH OBVINĚNÝCH

V další části učiníme několik poznámek ohledně použití výše uvedených institutů při řešení trestní věci mladistvého.

Obecně i v řízení proti mladistvému lze tyto instituty použít, a to v případě trestného činu, na který trestní zákon ve zvláštní části stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let.

S aplikací těchto institutů u této věkové skupiny (15 – 18 let) se však objevují a diskutují zejména dva okruhy problémů. První okruh se týká zohlednění skutečnosti, že obviněný je mladistvým, druhý se pojí s otázkou, zda může peněžitou částku za mladistvého složit jeho zákonný zástupce.

K prvnímu problému lze uvést, že trestní odpovědnost mladistvého je podmíněna typově i konkrétně trestným činem nebezpečnějším, než je tomu v případě dospělého pachatele. Odlišné pojetí trestní odpovědnosti mladistvého tedy nevyklučuje možnost rozhodnout jeho trestní věc v rámci zvláštního způsobu řízení o PZTS či narovnání. A dále s ohledem na osobu mladistvého bude možné použít těchto institutů i v některých případech, kdy by nebylo možné takto postupovat, jestliže by šlo o osobu dospělou. Znovu je však třeba připomenout, že i u mladistvého je pro případný alternativní postup rozhodující trestní sazba uvedená ve zvláštní části trestního zákon, nikoli tedy snížená podle § 79 odst. 1 tr. zák.

Druhý okruh problému s sebou přináší daleko více otázek. Jde o to, zda částku (u PZTS a narovnání typicky jako náhradu škody, která byla trestným činem způsobena poškozenému) a peněžní částku určenou na obecně prospěšné účely (u narovnání) může za mladistvého složit jeho zákonný zástupce.

Pokud jde o peněžní částku určenou na obecně prospěšné účely, lze konstatovat, že podle znění zákona a soudní praxe nic nebrání, aby tato částka byla složena zákonnými zástupci mladistvého, neboť původ složených prostředků soud nezkontroluje. Ale i složení částky z vlastních prostředků mladistvého je problematické. Jde totiž zpravidla o úkon, který přesahuje rámec způsobilosti k právním úkonům, a proto bude nutné, aby tento úkon schválil opatrovnický soud. Lze ovšem namítnout, že v trestní věci mladistvého bude zpravidla stanovena nižší peněžní částka (oproti dospělým pachatelům), která bude odpovídat jeho majetkovým poměrům a možnostem a schválení opatrovnickým soudem nebude nutné.

Pokud jde o náhradu škody způsobené trestným činem poškozenému, problém je spatřován zejména v tom, že jednání o konkrétní částce by mohlo ztroskotat právě z důvodu neschopnosti mladistvého splatit požadovanou částku ze svých vlastních majetkových poměrů. Ale ani zaplacení této částky jeho zákonnými zástupci nelze považovat za optimální řešení trestní věci mladistvého pachatele.

Na tomto místě bychom chtěli poukázat na právní úpravu obdobných institutů v zákonech o soudech mládeže¹⁰ (JGG) v Rakousku a ve SRN. Při respektování základních odlišností lze naše PZTS srovnat s institutem předběžného zastavení trestního řízení rakouského JGG, zejména pak ve formě předběžného zastavení s podmínkou uložení jednoho nebo více úkolů v podobě zaplacení peněžitého obnosu ve prospěch obecně prospěšných zařízení (typicky u našeho narovnání) a náhrady škody (u našeho PZTS a narovnání). V těchto případech JGG stanoví jistá omezení, která dosud postrádá náš zákon. Placení peněžitého obnosu mladistvým má být nařizováno jen tehdy, když lze usoudit, že tento obnos bude zaplacen z prostředků, kterými je mladistvý oprávněn samostatně disponovat a bez omezení jeho dalšího rozvoje je může použít. U náhrady škody má mladistvý podle svých sil napravit škodu způsobenou trestným činem nebo jinak přispět k vyrovnání následků tohoto činu. Splněním tohoto úkolu je podmíněno zastavení trestního řízení.

Obdobné ustanovení obsahuje i německý JGG, když uvádí, že nařídit zaplacení peněžité částky ve prospěch obecně prospěšného zařízení je možné jen tehdy, jestliže se mladistvý dopustí lehkého provinění a lze předpokládat, že zaplatí částku z prostředků, jimiž smí samostatně disponovat, nebo tímto způsobem má být pachateli odňat zisk z činu nebo to, co za něj nabyl. Náhrada škody ve formě finanční náhrady je zde považována za samostatnou trestněprávní sankci, na základě které by si měl pachatel uvědomit důsledky spáchaného trestného činu.

Mimosoudní narovnání činu je v Rakousku a ve Spolkové republice Německo považováno za zvláštní způsob řešení trestní věci mladistvého. Základem rakouského pojetí mimosoudního narovnání činu (ATA řízení – Aussergerichtlicher Tausgleich) je vyřešení konfliktu mezi podezřelým z trestného činu a poškozeným. Narovnání se pak užívá při řešení trestných činů v kategorii lehké až středně těžké kriminality, vyloučeny jsou případy závažné trestné činnosti a organizovaného zločinu. Specifikum rakouského narovnání je spatřováno v tom, že ATA řízení je širší než model „pachatel–oběť–narovnání“. Tato skutečnost je patrná zejména tehdy, když nevznikla jednáním pachatele žádná materiální škoda. V tomto případě může nastoupit symbolická náprava, omluva či dobrovolná práce v obecně prospěšných zařízeních.

¹⁰ Zákon o soudnictví nad mládeží, 1988, Rakousko. Zákon o soudnictví nad mládeží, 1953, Spolková republika Německo.

Německé mimosoudní narovnání činu je představováno TOA řízením (Täter-Opfer-Ausgleich). TOA řízení je též vymezeno jako materiální a morální satisfakce, tj. ve prospěch oběti pachatelem poskytnuté plnění, ke kterému dojde neformální cestou, zpravidla zprostředkovaně sociálním pracovníkem. Cílem narovnání je obnovení právního smíru a usmíření mezi pachatelem a obětí. Narovnání může být podle znění JGG nařízeno soudcem jako výchovné opatření.

Na základě výše uvedených skutečností vyjadřujeme potřebu instituty podmíněného zastavení trestního stíhání a narovnání mnohem více propracovat a působit specifickým rysům této věkové kategorie.

V. PODMÍNĚNÉ ZASTAVENÍ TRESTNÍHO STÍHÁNÍ A NAROVNÁNÍ Z POHLEDU MOŽNOSTI UPLATNĚNÍ SOCIÁLNÍ PRÁCE

Na závěr tohoto příspěvku se chceme věnovat činnosti probačních pracovníků v rámci tohoto alternativního řešení trestních věcí, neboť se ukazuje, že zprostředkování alternativního řešení sporu je nutné přenechat specializovaným subjektům – mediátorům.

Jelikož již v době přijímání výše uvedených institutů existovaly projekty zaměřené na mediaci a probaci, které vypracovalo Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici¹¹, bylo uloženo ministru spravedlnosti v roce 1994 ověřit možnost zavedení probační služby v ČR. Od 1. 1. 1996 pak dochází k postupnému budování sítě probačních pracovníků na okresních a krajských soudech. Dnes již na většině okresních a některých krajských soudech pracují probační pracovníci. Bez ohledu na tuto skutečnost český právní řád pojem probační pracovník dosud nezná. Jejich postavení také není právní normou upraveno, ale fakticky je možné je do jisté míry odvozovat od postavení soudních pracovníků, jejichž výčet je dán vyhláškou MS ČR č. 37/1992 Sb. o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy. Působnost je také fakticky odvozena od zákonem dané působnosti pracovníků odborného aparátu soudů a samostatné kategorie pracovníků soudů označené jako vyšší soudní úředníci¹².

Činnost probačních pracovníků lze rozdělit do dvou základních oblastí, a to na oblast mediační a na oblast probační. V souvislosti s výše uvedenými instituty

se do popředí našeho zájmu dostává činnost mediační, která spočívá v přípravě podkladů pro aplikaci těchto institutů a ve zprostředkování dohody o náhradě škody mezi obviněným a poškozeným.

V praxi je postup mediátora zpravidla takový, že potom, co si prostuduje spis (soudci postupují spisy s objednávkou na mediaci probačním pracovníkům nebo má probační pracovník přístup k nápadu trestních věcí konkrétního soudce a sám vybírá vhodné případy k alternativnímu vyřízení po akceptaci soudce), pozve si jednotlivě procesní strany (obviněného a poškozeného). V průběhu rozhovoru s obviněným a posléze s poškozeným mediátor zjišťuje, zda jsou strany ochotny věc tímto způsobem vyřešit. Současně dává stranám potřebné informace o dalším postupu ve vyřízení jejich záležitostí. Pokud obě strany vysloví souhlas se společným setkáním, mediátor s nimi dohodne konkrétní termín schůzky. V průběhu této společné schůzky dochází k sepsání dohody o náhradě škody, kromě toho s obviněným dohodne i konkrétního adresáta peněžní částky k obecně prospěšným účelům. Dohoda o náhradě škody musí být konkrétní, s přesně vymezeným rozsahem a lhůtou splnění. Obě strany pak dohodu podepisují. Dohoda je posléze předložena soudci, který probačního pracovníka zprostředkováním pověřil. Soudce poté posoudí, zda takový způsob vyřízení věci bude považovat za dostačující. S jeho souhlasem sdělí mediátor oběma stranám, že dohoda může být naplněna. U narovnání se navíc sdělí obviněnému, že má na účet soudu složit dohodnutou částku k obecně prospěšným účelům.

U PZTS lze realizovat ze strany probačního pracovníka probační dohled, což znamená dohled a vedení obžalovaného během zkušební doby, která je mu uložena soudem jako omezení (omezení, které spočívá v povinnosti obviněného dostavit se v průběhu zkušební doby PZTS k probačnímu pracovníkovi, je však diskutabilní, neboť doposud platný trestní zákon nezná pojem probace – resp. PZTS s dohledem). Obdobný problém vyvolává podobně formulované omezení v rámci zkušební doby podmíněného odsouzení – podmíněné odsouzení s dohledem¹³.

Na závěr našeho článku se pokusíme o vymezení základních problémů realizace sociální práce v této podobě v rámci trestního řízení.

1. Doposud není zákonem ani vnitřním předpisem upraveno postavení a činnost probačních pracovníků. Tento legislativní nedostatek se negativně projevuje právě ve výše uvedených institutech, probačním dohledu a výkonu trestu obecně prospěšných prací.
2. Na některých soudech dochází ke kumulaci funkce probačního pracovníka s jinou funkcí (např. soudní tajemník, zapisovatelka), což má za následek,

¹¹ Projekt mimosoudní vyjednávání–narovnání vznikl v rámci experimentu „Uplatnění sociální práce v trestní justici“, který předložilo Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici v září 1994 Ministerstvu spravedlnosti ČR s návrhem na jeho experimentální ověření.

¹² Zákon č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, ve znění zákona č. 152/1995 Sb.

¹³ Srov. novela trestního zákona provedená z. č. 253/1997 Sb.

že činnost probačního pracovníka je vykonávána ve smyslu administrativního pojetí působení narozdíl od pojetí, které jeho činnost spatřuje ve výkonu sociální práce s pachatelem trestného činu.

3. Mediační činnost je zaměřena pouze na řízení před soudem, neboť podle současného stavu je probační pracovník organizačně začleněn do soustavy trestního soudnictví. Tato skutečnost znemožňuje jejich činnost již v rámci přípravného řízení.
4. Činnost probačních pracovníků není specializovaná do jednotlivých oblastí – probace, mediace, včasná pomoc (§ 73 odst. 1, písm. b) tr. ř.), soudní pomoc a výkon trestu obecně prospěšných prací.
5. Reálná náplň činnosti probačních pracovníků závisí v některých případech na postoji soudců a jejich zájmu o danou problematiku.

RESUME

This presentation deals with some of the most important changes in Czech criminal law.

The first part of the article contains the information concerning amendments of Code of Penal Procedure. The authors discuss the diversification of standard of proceeding which have already started to influence Czech criminal proceeding. This alternative proceeding available whereby their informal execution is more appropriate than the implementation of a classic criminal trial which result is a verdict of guilt and subsequent sentencing.

If we consider as alternative of criminal proceeding before court, in which is given priority to informal execution of criminal case than the implementation of classic criminal trial, which result in a verdict of guilt and subsequent sentencing, we can indicate for certain implication of diversion these following institutes. Based on amendments of the Code of Penal Procedure of 1993 and 1995 there conditioned stoppage of the criminal prosecution and settlement.

The conditioned stoppage of the criminal prosecution is possible with a criminal offence under the sentenced penalty of up to five years. The accused has to confess in his taken down statement committing the criminal offence and he has to recover the damages to the injured party. The injured party has to agree with the prosecution stoppage. The decision upon the conditioned stoppage of the criminal prosecution is made by the state prosecutor or the court, after the indictment has been served.

Legislation provides that the settlement is possible in those cases where the accused is in conflict with the injured party. Settlement comes into consideration only with criminal offences sentenced by maximum five years. The accused has to declare in the court that he had committed the offence and that he will recover the damages and he settles another sum of money as an act of charity.

Last the authors sum up practical experiences from present activity of probation workers at District and Regional Court. The authors describe of the present activity of probation workers during the criminal proceeding namely mediation of agreement between injured party and accused. Finally the authors point out problems caused by the lack of legislation as regards activity of probation workers.

VZNIK VLASTNICKÉHO PRÁVA K NEMOVITOSTEM VYDANÝM NA ZÁKLADĚ DOHODY O VYDÁNÍ NEMOVITOSTÍ SCHVÁLENÉ POZEMKOVÝM ÚŘADEM PODLE § 9 ODS. 2 ZÁKONA O PŮDĚ NEBO SOUDEM PODLE § 9 ODS. 3 ZÁKONA O PŮDĚ

IVANA PRŮCHOVÁ

Při zběžném přečtení názvu příspěvku věnovaného problematice nabývání vlastnického práva k nemovitostem restituovaným podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v platném znění (dále jen „zákon o půdě“) může čtenáře napadnout, proč autorka po více než šesti letech účinnosti zákona o půdě otvírá otázku, jejíž řešení muselo být z logiky věci zřejmé již na samém počátku uplatňování zákona o půdě. Nezbyvá tedy než přiznat, že impulsem k následujícímu příspěvku byl nepublikovaný – avšak nahlas vyslovený názor – podle něhož je otázkou, zda odpovídá platné právní úpravě dosavadní praxe, která považuje za okamžik vzniku vlastnického práva osob oprávněných podle části II. zákona o půdě nabytí právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitosti podle § 9 odst. 2 zákona o půdě, a tudíž do katastru nemovitostí dojde k zápisu vlastnického práva záznamem podle § 7 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisích vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, v platném znění. Pokud by tomu tak nebylo, nabízela by se otázka, zda ke vzniku vlastnického práva na základě dohody o vydání nemovitosti schválené pozemkovým úřadem v režimu zákona o půdě není zapotřebí vkladu do katastru nemovitostí stejně jako v zákoně č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, v platném znění a zákoně č. 403/1990 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd, v platném znění.

Připomeňme, že zákon o půdě – na rozdíl od zákona č. 87/1991 Sb., v platném

znění a zákona č. 403/1990 Sb., v platném znění – obsahuje konstrukci, podle níž musí (musela) oprávněná osoba své restituční nároky uplatnit u pozemkového úřadu ve lhůtách stanovených v § 13 zákona o půdě. Zároveň ji zákon uložil vyzvat povinnou osobou k vydání předmětných nemovitostí. Vzájemný vztah uplatněného nároku u pozemkového úřadu a výzvy k vydání nemovitosti podle zákona o půdě naznal určitých změn i postupnými novelizacemi zákona o půdě, a to zejména z hlediska lhůtového, nicméně po celou dobu účinnosti zákona o půdě se nic nezměnilo na tom, že dohoda o vydání nemovitosti mezi oprávněnou a povinnou osobou podléhá ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o půdě schválení pozemkovým úřadem, a to formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Pro úplnost následujících úvah je třeba uvést, že případné rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody přezkoumá na návrh účastníka soud, který ji buď sám schválí nebo vrátí věc pozemkovému úřadu k rozhodnutí ve věci. Pozemkový úřad tedy ve věci samé – tj. o vlastnictví oprávněné osoby k předmětné nemovitosti – rozhoduje ve dvou situacích – za prvé v případě, kdy vůbec není dohoda o vydání nemovitosti uzavřena a za druhé v případě, že mu soud vrátí věc k rozhodnutí poté, co sám neschválí dohodu, kterou již předtím neschválil pozemkový úřad. V obou těchto situacích není jistě pochyb o tom, že pravomocné rozhodnutí pozemkového úřadu o vlastnictví oprávněné osoby k předmětné nemovitosti podle § 9 odst. 4 zákona o půdě je rozhodnutím, na základě kterého provede katastrální úřad zápis vlastnického práva oprávněné osoby do katastru nemovitostí záznamem podle § 7 zákona č. 265/1992 Sb., v platném znění a že ke vzniku vlastnického práva oprávněné osoby k nemovitosti došlo již nabytím právní moci rozhodnutí ve věci samé.

Předmětem diskuse výše naznačené zůstávají tedy pouze situace, kdy pozemkový úřad ve formě správního rozhodnutí sám dohodu o vydání nemovitostí mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou schválí a toto rozhodnutí nabyde právní moci a dále situace, kdy sice pozemkový úřad dohodu neschválí, nicméně v rámci řízení o přezkoumání tohoto rozhodnutí ji schválí soud ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o půdě. Z obsahu § 9 zákona o půdě ve spoj. s některými jeho dalšími ustanoveními (viz dále) bylo dosud aplikační praxí podle mého soudu jednotně dovozováno, že se jedná o právní režim speciální a že rozhodnutí o schválení dohody o vydání nemovitostí podle zákona o půdě (ať již pozemkovým úřadem podle § 9 odst. 2 či soudem podle § 9 odst. 3 zákona o půdě), vyvolává stejné právní účinky jako rozhodnutí pozemkového úřadu ve věci samé podle § 9 odst. 4 zákona o půdě. Ve vztahu k zápisu vlastnického práva k nemovitostem na základě dohod o vydání nemovitostí schválených takto pozemkovým úřadem do katastru bylo pak počínaje 1.1.1993 podle § 7 zákona č. 265/1992 Sb., v platném znění vlastnické

právo zapisováno formou záznamu, stejně jako v případě rozhodnutí pozemkového úřadu ve věci samé podle § 9 odst. 4 zákona o půdě.

Tuto – možná až přespříliš úzkostlivou rekapitulaci poměrně notoricky známé situace ohledně uplatňování § 9 zákona o půdě – jsem považovala za nutné připomenout právě s ohledem na to, že se objevují hlasy upozorňující na to, že je otázkou, zda tento dosavadní postup odpovídá platné právní úpravě. Základním je přitom výhrada, že ve svých důsledcích je otázkou, zda na rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitosti event. na rozhodnutí soudu o schválení nemovitosti v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody o vydání nemovitosti, nepohlížet ve smyslu § 47 odst. 1 o.z. jako na „rozhodnutí příslušného orgánu, kterého je třeba ke smlouvě“¹. Tato řešení by pak předpokládalo, že rozhodnutí by pouze vyvolalo účinnost smlouvy a ke vzniku vlastnického práva na základě takovéto – pozemkovým úřadem nebo soudem schválené dohody o vydání nemovitosti – by bylo zapotřebí vkladu do katastru nemovitostí. Přiznám se, že tento názor nesdílím, i když připouštím, že na počátku účinnosti zákona o půdě jsem si rovněž otázku vztahu § 9 zákona o půdě jako zákona speciálního ve vztahu k občanskému zákoníku ve vztahu k podmínkám vzniku vlastnického práva kladla. Vzhledem k závažnosti eventuelních závěrů v neprospěch konstrukce vycházející z toho, že oprávněná osoba podle zákona o půdě se stává vlastníkem restituovaných nemovitostí již nabytím právní moci výše uvedených rozhodnutí podle § 9 odst. 2 či 3 zákona o půdě, považuji za vhodné poukázat na skutečnosti, které mne vedou k názoru, že v případě dohod o vydání nemovitostí schválených pozemkovým úřadem nebo soudem vzniká vlastnické právo již právní mocí těchto rozhodnutí a ne až provedením vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí.

Jednak je podle mne pro posouzení věci významné vyjít z porovnání samotného znění zákona o půdě na straně jedné a zákona č. 403/1990 Sb., v platném znění a zákona č. 87/1991 Sb., v platném znění na straně druhé. To proto, že všechny tyto tři předpisy jsou právními předpisy restitučními, všechny se týkají restituční fyzických osob, všechny pracují s institutem dohody o vydání nemovitostí a konečně všechny nabyly účinnosti před 1.1.1993, tedy v době před účinností zákona č. 265/1992 Sb., v platném znění. Pouze zákon o půdě však obsahuje v rámci tzv. procesu uplatňování restitučních nároků konstrukci, podle níž již od samého počátku je do procesu restituční zapojen stát prostřednictvím orgánu veřejné sprá-

¹ V daných souvislostech je třeba poukázat na názor uvedený v komentáři k občanskému zákoníku (Jedlička, O. – Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. 3. vydání, Praha, C.H. Beck 1996, s. 141), podle něhož „... nelze za současného právního stavu najít v občanskoprávní oblasti žádný případ, na který by bylo možno § 47 odst. 1 a 2 vztáhnout...z tohoto důvodu nemá ani valný praktický význam § 47 o.z. blíže komentovat“.

vy v podobě pozemkového úřadu, u něhož jsou (s ohledem na běh prekluzivních lhůt lze spíše uvést byly) oprávněné osoby, které měly zájem na odstranění majetkových křivd, povinny uplatnit své restituční nároky. Již tím se podle mého soudu dostalo pozemkového úřadu speciálního postavení. Mám zato, že zákonodárce tak vybavil pozemkový úřad jinými pravomocemi než jaké má na mysli § 47 odst. 1 o.z. To, že zákonodárce umožnil, že není ve všech případech nezbytně nutné, aby o uplatněném restitučním nároku rozhodoval pozemkový úřad vždy podle § 9 odst. 4 zákona o půdě ve věci samé, ale aby – pokud dojde ke „smírnému“ postupu mezi oprávněnou a povinnou osobou v podobě uzavření dohody o vydání věci – rozhodoval o jejím schválení, podle mne samo o sobě neznamená, že tím nesledoval cíl stejný – tj. o uplatněném nároku rozhodnout pozemkovým úřadem, byť v případě uzavřené dohody o vydání nemovitosti rozhodnutím o jejím schválení. Kloním se k závěru, že toto rozhodnutí svým obsahem i povahou vyvolává stejné právní účinky jako rozhodnutí ve věci samé, tedy účinky vzniku vlastnického práva oprávněné osoby a zániku vlastnického práva státu či jiné právnické osoby. Ze samotného textu zákona o půdě lze na podporu tohoto názoru poukázat i na další ustanovení zákona o půdě, z nichž lze tento závěr podle mne dovodit. Za příklad může v tomto směru sloužit tedy zejména § 22 odst. 3 poslední věta zákona o půdě, z jehož znění „dnem nabytí právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitosti... může vlastník vypovědět nájem....“ lze podle mne dovodit, že zákon váže vznik vlastnického práva do té doby „pouhých“ oprávněných osob za okamžik nabytí právní moci rozhodnutí o schválení dohody o vydání nemovitosti, neboť již k tomuto okamžiku pracuje s pojmem „vlastník“ a vybavuje jej oprávněními vyplývajícími z obsahu vlastnického práva (výpovědí ukončit dosavadní nájemní vztahy).

Současně je podle mne vhodné porovnat institut dohod o vydání nemovitostí schválených pozemkovým úřadem či soudem v režimu § 9 zákona o půdě na straně jedné s dohodami o vydání nemovitostí podle zákona č. 87/1991 Sb., v platném znění a z.č. 403/1990 Sb., v platném znění na straně druhé z hlediska jejich eventuálního výslovného ustanovení týkajícího se vztahu k registraci státním notářstvím, která se ve vztahu ke smlouvám (dohodám) o převodu vlastnického práva k nemovitostem uplatňovala v období do konce roku 1992, neboť všechny tři citované restituční předpisy nabyly účinnosti v tomto období. Konkrétně zákon č. 403/1990 Sb., v platném znění v § 5 odst. 3 stanoví, že dohoda o vydání nemovitostí podléhá registraci státním notářstvím, státní notářství přitom postupuje obdobně jako při registraci smlouvy o převodu nemovitostí. Rovněž zákon č. 87/1991 Sb., v platném znění v § 5 odst. 3 stanoví, že dohoda o vydání nemovitostí podléhá registraci státním notářstvím, které přitom postupuje

obdobně jako při registraci smlouvy o převodu nemovitostí. Podle § 15 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., převzaly katastrální úřady všechny věci státního notářství, ve kterých probíhalo řízení o registraci smluv a do účinnosti zák.č. 265/1992 Sb., v nich nebylo vydáno rozhodnutí nebo rozhodnutí nebylo doručeno. Katastrální úřady tyto věci dokončily již podle zákona č. 265/1992 Sb., tzn. rozhodly buď o povolení či zamítnutí vkladu vlastnického práva k nemovitostem vydaným podle dohod o vydání podle z.č. 87/1991 Sb. a z.č. 403/1990 Sb. Jmenovitě i prováděcí vyhláška (původně vyhláška č. 126/1993 Sb.), v současné době § 33 písm. f) vyhlášky č. 190 /1996 Sb., stanoví, že předmětem vkladu do katastru nemovitostí jsou práva zapisovaná do katastru na základě dohody o vydání věci uzavřené podle zvláštního předpisu. V odkazu č. 4) je pak k tomuto ustanovení příkladmo uveden práve zákon č. 87/1991 Sb. a z.č. 403/1990 Sb. Při vědomí nenormativní povahy odkazu pod čarou a navíc na jeho demonstrativní povahu, považují jejich obsah za určité další vodítko pro závěr, že z hlediska vztahu ke vzniku vlastnického práva a formě zápisu do katastru nemovitostí je nejen jevový, ale i významný obsahový rozdíl mezi dohodami o vydání nemovitostí podle zákona č. 87/1991 Sb. a zák.č. 403/1990 Sb., na straně jedné a dohodami o vydání nemovitostí schválených rozhodnutím pozemkového úřadu či soudu podle zákona o půdě na straně druhé. Rovněž bych ráda upozornila i na odborný názor E. Barešové a P. Baudyš², kteří v komentáři k § 9 zákona o půdě pro účely zápisů vlastnického práva do katastru nemovitostí uvádějí, že „dohoda uzavřená mezi oprávněnou a povinnou osobou podle § 9 odst. 1 zákona o půdě nemá sama o sobě pro zápis do katastru žádný význam. Vlastnictví k nemovitosti se na základě této dohody nenabývá vkladem do katastru, ale pravomocným schválením této dohody pozemkovým úřadem podle § 9 odst. 2 zákona o půdě nebo soudem podle § 9 odst. 3 zákona o půdě“. Tento jejich názor tedy koresponduje mému dosavadnímu vnímání obsahu § 9 zákona o půdě. Nutno však poctivě upozornit na právní větu publikovanou v téže publikaci³, z níž by bylo možno dovodit, že se v praxi mohou katastrální úřady setkat s návrhy na zahájení řízení o povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí na základě dohod o vydání nemovitosti podle § 9 zákona o půdě. Konkrétně se jedná o publikování názoru (právní věty) z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Ostravě k sp.zn. 22 Ca 464/93 z 31.1.1993, podle něhož „v případě, že dohoda o vydání věci podle § 9 odst. 2 zákona o půdě není schválena pozemkovým úřadem, katastrální úřad řízení přerušil a vyzve účastníky k odstranění nedostatků dohody o vydání věci s tím, že pokud vytkané

² Barešová, E., Baudyš, P.: Zákon o zápisích vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Komentář. 1. vydání. Praha, C.H.Beck 1996, s. 253

³ Práce cit. v pozn. 2) s. 254

nedostatky nebudou odstraněny, návrh zamítne“. Z tohoto názoru by tedy bylo podle mne možno dovodit, že krajský soud v rámci řízení o oprávněném prostředku se sice výslovně nezabýval otázkou, zda dohoda schválená rozhodnutím pozemkového úřadu podle § 9 odst. 2 zákona o půdě je podkladem pro řízení o povolení vkladu či zda se jedná o listinu „záznamovou“, nicméně ani výslovně z citované pasáže odůvodnění nelze dovodit, že by a priori krajský soud zápis ve formě vkladu nepřipouštěl.

Na tomto místě se tedy dostáváme do stavu, který není bohužel při aplikaci a interpretaci řady ustanovení restitučních předpisů tvořících součást českého právního řádu ojedinělý. Proti sobě stojí dva názory, oba se opírají o relativně racionální a logické argumenty, nicméně výsledné řešení podle nich vyvolává diametrálně odlišné právní závěry v tak závažné otázce jako je existence či neexistence vlastnického práva resp. okamžik jeho vzniku na straně oprávněné osoby a zániku na straně jejího dosavadního vlastníka (kterým může být stát, obec, nestátní právnická osoba).

Při hledání právní úpravě odpovídajícího řešení je podle mne v daném případě třeba respektovat, že zákon o půdě je nesporně právním předpisem speciálním k občanskému zákoníku a současně vystupuje jako speciální i ve vztahu k jiným restitučním právním předpisům. Pokud tedy obsahuje speciální konstrukci uplatňování a uspokojování restitučních nároků ve srovnání s ostatními restitučními zákony, které pracují s institutem dohody o vydání nemovitosti, je při hledání konečného řešení vyjit právě z této speciality. Za základní argument pro přiklonění se k závěru, že vlastnické právo oprávněné osobě vzniká již na základě dohody o vydání nemovitostí podle zákona o půdě, pokud byla schválena správním rozhodnutím pozemkového úřadu podle § 9 odst. 2 a toto rozhodnutí nabylo právní moci, je právě specifické postavení pozemkového úřadu jako orgánu veřejné moci. Obdobně bych hodnotila postavení krajského soudu v rámci rozhodování o oprávněném prostředku podanému proti rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody o vydání nemovitostí, pokud podle § 9 odst. 3 zákona o půdě v rámci tohoto řízení dohodu o vydání nemovitostí schválil.

I dohodu o vydání nemovitosti podle zákona o půdě je sice podle mne třeba chápat jako listinu o dispozici povinné osoby s nemovitostí, kterou drží, ve směru k oprávněné osobě, nicméně dohoda, která sama o sobě – bez předchozího – včasného a řádného uplatnění restitučního nároku u pozemkového úřadu ze strany oprávněné osoby – by nebyla titulem způsobilým vyvolat ty účinky, které vyvolávají dohody o vydání nemovitostí podle ostatních restitučních předpisů, které ingerenci státu předpokládají až po té, co je dohoda o vydání uzavřena (do konce roku 1992 v podobě registrace dohod státním notářstvím, počínaje 1. 1. 1993 řízením o po-

volení vkladu do katastru nemovitostí a samotné provedení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí). Nejedná se tedy podle mne o případ automaticky podřaditelný pod právní režim § 47 odst. 1 o.z., ale naopak o právní režim zcela specifický, byť – jak jistě vyplynulo z výše uvedených myšlenek – ne zcela jednoznačně v právní úpravě obsažené v zákoně o půdě vyjádřený. Jak idylické by bylo, pokud by zákon o půdě výslovně stanovil, že okamžik vzniku vlastnického práva je vázán na nabytí právní moci rozhodnutí o schválení dohody o vydání nemovitosti pozemkovým úřadem (§ 9 odst. 2 zákona o půdě) nebo soudem (§ 9 odst. 3 zákona o půdě). Není tomu tak, a je proto třeba systematickým, logickým a historickým výkladem nastolený problém vyřešit.

Vodítkem v tomto směru je snad pouze právě již výše citované ustanovení § 22 odst. 3 zákona o půdě, které se výslovně o vlastníkovi k tomuto okamžiku zmiňuje v souvislosti s výpověďmi nájemního vztahu.

Za další – spíše logický a systematický argument – pro podporu výše uvedených závěrů by snad mohl sloužit i poukaz na to, že zákonodárce jistě sledoval koncipovat zákon o půdě jako speciální ve vztahu k ostatním obdobným restitučním předpisům, nicméně již nesledoval, aby dále v rámci samotného zákona o půdě byly obsaženy dvě diametrálně odlišné konstrukce k okamžiku nabývání vlastnického práva k nemovitostem, a to jednu ve vazbě na rozhodnutí ve věci samé podle § 9 odst. 4 zákona o půdě – vznik vlastnického práva nabytím právní moci předmětného rozhodnutí ve věci samé a druhou ve vazbě na rozhodnutí o schválení dohody o vydání věci (pozemkovým úřadem nebo soudem), kdy by ještě v tomto okamžiku vlastnické právo nevzniklo, ale naopak dohoda o vydání nemovitosti by pouze nabyla účinnosti. V tomto směru bych si troufla vyslovit názor, že pokud by toto rozštěpení zákonodárce sledoval a mínil rozhodnutí pozemkového úřadu či soudu o schválení dohody o vydání nemovitosti podle zákona o půdě upřít význam konstitutivní ve směru ke vzniku vlastnického práva, byl by jistě použil stejnou metodu, jako použil v zákoně č. 403/1990 Sb., v platném znění a zák. č. 87/1991 Sb., v platném znění, totiž, že by v nich výslovně vyjádřil, že dohoda o vydání nemovitostí schválená pozemkovým úřadem nebo soudem podléhá – s ohledem na to, že v tu dobu se psal rok 1992 – registraci státním notářstvím.

Závěrem si tedy dovoluji shrnout, že na základě výše naznačených úvah jsem toho názoru, že je možné dospět k závěru, že vznik vlastnického práva oprávněných osob podle zákona o půdě je vázán k právní moci nejen rozhodnutí pozemkového úřadu ve věci samé podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, ale i rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitosti podle § 9 odst. 2 zákona o půdě či rozhodnutí soudu o schválení dohody podle § 9 odst. 3 zákona o půdě. Jedná se tedy o případ, kdy vlastnické právo k vydaným nemovitostem nevzniká

dnem vkladu do katastru, neboť ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb. zákon o půdě jako „jiný zákon“ stanoví jinak. Netrvala bych v tomto směru na nutnosti výslovného ustanovení (byť pak by nebylo o čem diskutovat) o okamžiku nabytí vlastnického práva, ale vycházela bych z obsahu § 9 zákona o půdě mimo jiné v tom směru, že výslovně (na rozdíl od z.č. 87/1991 Sb. a z.č. 403/1990 Sb.) nepředpokládá nutnost registrace takto „rozhodnutími orgánů veřejné moci ošetřených dohod o vydání nemovitostí“ a tím návazně od 1.1.1993 vklad vlastnického práva. Favorizovala bych proto závěr v tom směru, že zápis vlastnického práva bude tak do katastru nemovitostí proveden záznamem. Z toho vyplývá, že rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitostí podle § 9 odst. 2 zákona o půdě ani rozhodnutí soudu podle § 9 odst. 3 zákona o půdě nepovažuji za rozhodnutí ve smyslu § 47 odst. 1 občanského zákoníku. Vzhledem k tomu, že jsem na počátku svých úvah uvedla, že podnětem k tomuto příspěvku je názor, který se prozatím v komplexně zpracované podobě neobjevil na stránkách odborné literatury, ani v mně známé judikatuře, nevylučuji, že stejné argumenty, které mne vedou k výše zaujatému názoru, mohou jiného dovést k závěru opačnému. Rovněž nevylučuji, že – viděno očima jiných právníků – by bylo možno nalézt i další argumenty pro podporu závěru, prezentovaného v tomto příspěvku.

RESUMÉ

Příspěvek je věnován otázce okamžiku vzniku vlastnického práva k nemovitostem vydaným v režimu zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v platném znění (dále jen „zákon o půdě“), a to na základě dohod o vydání nemovitostí schválených pozemkovým úřadem podle § 9 odst. 2 zákona o půdě nebo rozhodnutím soudu podle § 9 odst. 3 zákona o půdě. Autorka přitom dospívá po analýze ne zcela dokonalé právní úpravy k tomu, že obsahu, systematické a logice platné právní úpravy obsažené v zákoně o půdě (při jejím porovnání s právní úpravou v zákoně č. 87/1991 Sb., v platném znění a z.č. 403/1990 Sb., v platném znění) odpovídá podle názoru autorky závěr, že k nabytí vlastnického práva dochází již právní mocí výše uvedených rozhodnutí, a tudíž že zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí se provede záznamem.

NĚKTERÉ OTÁZKY VZTAHU KONKRETIZACE A OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD V ČR

JAN FILIP

Celá problematika konkretizace a zejména zásahů do základních práv a svobod je nesmírně aktuální a navýsost praktická záležitost. Souvisí s hodnocením situace, kdy orgán veřejné moci zasáhl do sféry regulované normou obsahující základní právo. Pokud např. šlo o demonstraci, při které dochází ke rvačkám, nerespektování pokynů pořadatelů, jde sice o zásah do shromažďovací svobody, ale o takový zásah, který není jejím porušením. To má zásadní dopad na možnost dovolat se ochrany před takovým zásahem do základních práv u Ústavního soudu cestou ústavní stížnosti.¹ Zde bych chtěl upozornit i na odpovídající formulace právních předpisů. Tak čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR hovoří o ústavní stížnosti v případě „zásahu do základního práva“. Jestliže však Ústavní soud shledá, že zásah se základního práva netýkal (cizinec si stěžuje, že nemohl založit politickou stranu) nebo že směřoval do oblasti sice regulované (např. svoboda pobytu, vlastnictví), ale nikoli chráněné (stěžovatel nelegálně překročil hranice, jde o majetek potřebný k rozvoji národního hospodářství), bude stížnost zpravidla odmítnuta jako podaná někým zjevně neoprávněným nebo jako zjevně neopodstatněná (§ 43 odst. 1 písm. c/ a d/ ZUS). Pokud však půjde o zásah do sféry regulované a chráněné základním právem, Ústavní soud posoudí, zda zásah výjimečně (v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny) možný je a potom stížnost zamítne (§ 82 odst. 1 ZUS) nebo možný není, potom (to zdůrazňuji) nevysloví, že došlo k „zásahu“, nýbrž že do-

¹ Ať již nositelem základních práv a svobod podle čl. 87 odst. 1 písm. d) nebo územním samosprávným celkem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. K tomu blíže Filip, J.: Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1995, č. 2.

šlo k „porušení“ základního práva.² Zásah může být výjimečně ústavní, kdežto porušení nikdy.

1. K OTÁZCE KONKRETIZACE ZÁKLADNÍCH PRÁV

Konkretizace základních práv patří ke sporným otázkám ústavní teorie a praxe v ČR. Souvisí to se zvláštní konstrukcí některých základních práv a svobod v Listině. Podle čl. 41 Listiny totiž platí, že některých základních práv a svobod uvedených v tomto ustanovení (viz níže) „je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

Proto je v ČR třeba odlišovat situace, kdy dochází k omezování základních práv za pomoci ústavně konformního obyčejného zákona a situace, kdy je třeba k aplikaci základního práva vydání zákona, na jehož základě se možno základního práva dovolat. To je něco jiného než běžná situace, kdy obyčejné zákony provádějí ústavní ustanovení tím, že blíže upřesňují ústavní pojmy a stanoví proceduru uplatnění základních práv.

1.1. KONKRETIZACE V PODOBĚ ÚSTAVNÍHO PŘEDPISU

Listina sama v původní podobě z roku 1991 nepočítala s možností své změny, a to ani ústavním zákonem. Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod v § 1 odst. 1 stanovil, že „ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod.“ Obecně se však uznávalo, že je možné ústavním zákonem obsah Listiny rozšířit a změnit ve prospěch jednotlivce, nikoli v jeho neprospěch.³ Přímou to vyplývalo z čl. 3 odst. 1 tohoto ústavního zákona (č. 23/1991), kde bylo stanoveno, že „V Ústavě České republiky a v Ústavě Slovenské republiky mohou být základní práva a svobody rozšířeny nad míru upravenou Listinou základních práv a svobod.“

Výslovně Listina s konkretizací svého obsahu cestou ústavního zákona nepočítá. Není však vyloučeno, že ústavní zákony, které předpokládá Ústava ČR

² Lépe řečeno by to vyslovit měl, ale zpravidla to nečiní a výrok nálezu zní na pouhé zrušení např. soudního rozhodnutí. Zde je jedna z příčin střetů obecných soudů a Ústavního soudu o povahu vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu z hlediska jejich závaznosti (čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR). Tento problém však překračuje zvolené téma.

³ Toto ustanovení bylo předmětem různých výkladů. Čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR je však dekonstitucionalizoval, čímž ztratilo svůj význam.

(např. čl. 100 odst. 3), by mohly blíže upravit např. základní právo přímé účasti na správě veřejných záležitostí.

1.2. KONKRETIZACE FORMOU ZÁKONŮ

ČR nezná rozdíly v právní síle zákonů. Sice je zde určitá skupina zákonů, která vyžaduje náročnější proceduru přijetí⁴ avšak nemá to vliv na to, že by s nimi musely být ostatní zákony v souladu. Problém, se kterým se budou muset zpracovatelé návrhu zákona o zásadách styku obou komor Parlamentu a o zákon o jednacím řádu Senátu vypořádat, je však otázka, zda pod tuto zvláštní proceduru bude spadat pouze zákon takto nazvaný (např. zákon o volbách do Parlamentu) nebo i každý jiný zákon, který materií (např. voleb do Parlamentu) uvedenou v čl. 40 Ústavy ČR upravuje, ačkoli jí není speciálně věnován.⁵

Jak bylo v úvodu uvedeno, je třeba rozlišit zákony, které provádějí jednotlivá ústavní ustavení o základních právech a svobodách a zákony, které jsou předpokladem, aby mohla být základní práva jedincem uplatněna. O zákonech, jejichž prostřednictvím dochází k omezení základních práv viz sub 2.

První skupina zákonů se ničem neodlišuje od situace v jiných státech. Je možno uvést např.:

- čl. 12 odst. 1 Ústavy ČR („Nabývání a pozbývání státního občanství České republiky stanoví zákon.“),
- čl. 20 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 3 Listiny („Další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon.“),
- čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR („Zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.“),
- čl. 11 odst. 1 Listiny („Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“),
- čl. 15 odst. 3 Listiny („Nikdo nemůže být nucen vykonávat vojenskou službu, pokud je to v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním. Podrobnosti stanoví zákon.“)⁶

⁴ Konkrétně jde podle čl. 40 Ústavy ČR o volební zákon, zákon o zásadách styku obou komor Parlamentu a o zákon o jednacím řádu Senátu.

⁵ Srov. v minulosti problém čl. 42 úst. zákona o čs. federaci (zákaz majorizace) nebo otázku tzv. ústavních ustanovení v obyčejných zákonech v Rakousku. Blíže Filip, J.: Ústavní systém Rakouska. In: Soudobé ústavní systémy. Brno 1996, s. 104 a tam uvedená literatura.

⁶ Ústavní soud ČSFR v nálezu ze dne 10.12.1992 při výkladu tohoto ustanovení stanovil, že

Obdobná ustanovení obsahují č. 16 odst. 3, čl. 17 odst. 5, čl. 25, čl. 27 odst. 4, čl. 28, čl. 29 odst. 3, čl. 30 odst. 3, čl. 31, čl. 32 odst. 6, čl. 33 odst. 4 čl. 34, čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 38 odst. 1 Listiny.

1.3. ZÁKONY STANOVÍCÍ OBSAH ZÁKLADNÍHO PRÁVA

Z těchto výše uvedených ustanovení Ústavy ČR a Listiny plyne, že podrobnosti využívání základních práv může upravit zákonodárce, aniž tím základní právo samotné omezí⁷ **Kromě toho však existuje skupina zákonů, která nejen stanoví podrobnosti, nýbrž také vlastní obsah základního práva.**⁸ To znamená, že tohoto základního práva se lze dovolávat jen v rámci toho, co stanoví tyto zákony. Konkrétně jde o základní práva v hospodářské, sociální a kulturní oblasti uvedená v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny⁹ To znamená, že teprve zákon stanoví konkrétní obsah základního práva¹⁰ Výklad tě-

v čl. 15 odst. 3 Listiny je sice zákonodárce zmocněn stanovit podrobnosti, avšak tyto podrobnosti musí být zřetelné, aby „byla vyloučena odůvodněná pochybnost interpretovat takový zákon jako omezení nebo znemožnění základního ústavního práva“. Viz Ústavní soud ČSFR. Sbíрка usnesení a nálezů. Roč. 1992, č. 15. Tato situace je školním příkladem toho, že konkretizující zákon může být chápán i jako omezení, když srovnáme situaci „odmítačů“ před a po přijetí zákona č. 18/1992 Sb., o civilní službě.

⁷ Viz výklad Ústavního soudu v této věci v nálezech ve Sb.n.u., sv. 5, č. 16 a č. 30, kde byl stanoven požadavek jasnosti a určitosti zákona, aby byla vyloučena odůvodněná pochybnost interpretovat takový zákon jako omezení nebo znemožnění základního ústavního práva. Blíže k tomu zejména Papier, H.-J., Möller, J.: Das Bestimmtheitsgebot und seine Durchsetzung. Archiv des öff. Rechts, roč. 1997, č. 2, s. 182n. Viz ale též pozn. č. 6.

⁸ Upozorňuji v této souvislosti na zajímavou problematiku čl. 41 odst. 1 Listiny v podmínkách Slovenské republiky, kde přešel do čl. 51 Ústavy SR a byl dále rozšířen. K tomu zejména Barány, E.: Uplatnitelnost druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy SR. Právny obzor, roč. 1995, č. 1.

⁹ Ústava SR v čl. 51 tento výčet rozšířila, takže se týká čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 33 a čl. 36 Listiny (pro naše podmínky). Důsledkem je, že ani občan SR, ani jiný oprávněný subjekt (skupina poslanců) nemůže před Ústavním soudem SR bojovat za ústavní hospodářská a jim podobná práva, může se jich domáhat *ex lege*, ne však *ex constitutione*. Blíže Barány, E.: cit. dílo, s. 16. Pozn. red. – Speciální příspěvek k této otázce připravuje redakce pro příští číslo tohoto časopisu z pera soudce Ústavního soudu SR J. Drgonce.)

¹⁰ Např. čl. 26 odst. 3 Listiny stanoví, že „Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.“ Z příslušného zákona o zaměstnanosti ze dne 4.12.1990 (č. 1/1991 Sb.), v platném znění plyne, že jedinec nemá právo na to, aby mu stát zaměstnání opatřil a zajistil. Stát je pouze povinen vytvořit sít úřadů práce a jejich pomocí získání zaměstnání zprostředkovat, popř. umožnit nezaměstnanému rekvalifikaci. K tomu závěru došel i Ústavní soud v nálezu ze dne 17.5.1994 (č. 132/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 24).

chto ustanovení je proto často předmětem řízení před Ústavním soudem. Ústavní soud se hned v prvním nálezu v této věci (nález ze dne 15.2.1994, Sb.n.u., sv. 1, č. 7) postavil na stanovisko, že i v těchto případech je možné se na Ústavní soud obrátit a takové právo vymáhat. Možnosti Ústavního soudu jsou však daleko užší než v případě jiných práv, neboť může přezkoumávat jen to, zda takový prováděcí zákon neporušil obecné meze základních práv, které stanoví zejména čl. 4 odst. 4 Listiny („Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro jaké byla stanovena.“). Kromě toho i v případech těchto ustanovení někdy Listina přímo stanoví jejich obsah, který nemůže takový prováděcí zákon překročit.¹¹

Někdy proto vznikají sporné situace.¹²

1.4. ZÁKONY OBSAHUJÍCÍ ZVÝŠENOU OCHRANU ZÁKLADNÍCH PRÁV

Zvláštní povahu má ustanovení čl. 22 Listiny, které má obecný dopad na konkretizaci politických práv, když stanoví, že „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou souměř politických sil v demokratické společnosti.“ Zde je třeba věnovat pozornost „obrácenému gardu“ čl. 22 Listiny oproti čl. 4 odst. 2 Listiny. Jde o zcela jinou povahu úpravy související s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 23 Listiny. Bohužel Ústavní soud tuto skutečnost v nálezu k volebním kaucím dostatečně nezohlednil na rozdíl od série nálezů, kterými rozhodoval o připuštění řady kandidátů pro volby do Senátu.¹³

¹¹ V daném případě přímo Listina stanoví, že „Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách...“, takže zákon na těchto školách nemůže zavést školné.

¹² Např. čl. 27 odst. 4 Listiny stanoví, že „právo na stávku je zaručeno za podmínek stanovených zákonem“. Jde o ustanovení v rámci dosahu čl. 41 odst. 1 Listiny. Znamená to, že legální jsou jen stávky předvídané zákonem (názor výkonné moci a části teorie) nebo zákon upravuje bližší podmínky jen některých stávek a ostatní lze organizovat přímo na základě čl. 27 odst. 4 Listiny (názor odborů a části teorie)? Tento spor je nyní řešen soudy a pravděpodobně se v budoucnosti dostane před Ústavní soud.

¹³ Srov. nález č. 161/1996 Sb. oproti nálezům otištěným ve Sb.n.u.ÚS, sv. 6, č. 103–111.

2. FORMY A ZPŮSOBY OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD

Sub 1. byl vyložen problém konkretizace obsahu základních práv a svobod. Často se v ČR tato konkretizace stýká s problémem omezení základních práv, neboť k obojímu je třeba zákona. Rozdíl je však v požadavcích na takový zákon. Ty jsou obvykle podstatně složitější, když jde o omezení základního práva, zatímco konkretizace základního práva zákonem (pokud nejde současně o omezení) splnění zvláštních podmínek nevyžaduje.

Obecně pro tuto problematiku platí dvě obecná východiska. Prvním je uznání přirozenoprávního základu práv a svobod zakotvených v Listině. Stát je proto garantuje, nikoli poskytuje.¹⁴ Listina to výslovně vyjadřuje v čl. 1 tím, že stanoví, že „Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné, neproměnitelné a nezrušitelné.“ Čl. 23 Listiny pak umožňuje návrat do přirozeného stavu (*status naturalis*) v případě, že „činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.“

Druhým východiskem jsou mezinárodní závazky ČR. Konkrétně z ustanovení čl. 6, čl. 7, čl. 8 odst. 1 b. 2, čl. 11, čl. 15, čl. 16, čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2, čl. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 7 Evropské úmluvy pro ČR vyplývá, že nelze odstoupit od závazků ČR z těchto ustanovení. To znamená, že nelze ani za mimořádných okolností zrušit platnost následujících ustanovení Listiny:¹⁵

- čl. 5 (způsobilost k právům),
- čl. 6 odst. 1 (právo na život),
- čl. 7 odst. 2 (nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu),
- čl. 8 odst. 2 (nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.),
- čl. 15 odst. 1 (svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání),

¹⁴ Zvláštní povahu má v této souvislosti poskytování azylu v ČR. Ústavní soud dosud řešil pouze jednu ústavní stížnost v této věci. Protože však nebyla dodržena lhůta podle § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nedošlo k posouzení toho, zda čl. 43 Listiny představuje subjektivní právo jedince nebo jen objektivní princip českého práva. V SR je totožné ustanovení čl. 53 Ústavy SR považováno za subjektivní právo. Viz Drgonec, J.: Základní práva a svobody podla Ústavy SR. Sv. 1, Bratislava 1997, s. 39–40.

¹⁵ Dále ČR nemůže umožnit existenci otroctví a nevolnictví, což již Listina ani výslovně v čl. 9 nezmiňuje.

- čl. 40 odst. 5 (zásada *ne bis in idem*)
- a čl. 40 odst. 6 (trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.).

Některá práva nelze omezit přímo proto, že s tím Listina výslovně nepočítá. Možno uvést např. čl. 5 Listiny (způsobilost k právům) nebo čl. 14 odst. 4 Listiny („každý občan má právo na svobodný vstup na území České republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.).

2.1. VÝSLOVNÉ OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV V TEXTU ÚSTAVNÍCH PŘEDPISŮ

2.1.1. Obecná pravidla pro zásah do základních práv

Listina obsahuje řadu ustanovení výslovně umožňujících omezení základních práv a svobod. Tato ustanovení možno rozdělit do dvou skupin. Prvou skupinu tvoří výslovná obecná pravidla pro omezení základních práv. Jde o taková ustanovení, která počítají s možností stanovit povinnosti.¹⁶ Podmínkou však je (čl. 4 odst. 1 Listiny), že se tak stane „*toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ Pokud by tedy měla být stanovena povinnost, která zasáhne do základního práva, nestačí splnění podmínek čl. 4 odst. 1 Listiny, nýbrž musí být splněny přísnější podmínky čl. 4 odst. 2 (viz níže). V této souvislosti třeba zdůraznit, že Ústavní soud ve své judikatuře vyžaduje speciální zmocnění nižšího normotvůrce ke stanovení povinností. Na tomto základě již v desítkách nálezů zrušil obecně závazné vyhlášky obcí, které podmínku čl. 4 odst. 1 Listiny nesplnily.¹⁷

Další pravidlo již nevyžaduje zachování základních práv a umožňuje jejich omezení. To je však možné podle čl. 4 odst. 2 Listiny jen zákonem za podmínek stanovených Listinou. Zde již nestačí pouhé zmocnění v zákoně pro nižšího normotvůrce (vláda, místní samospráva), nýbrž omezení musí být uvedeno přímo v zákoně a ten musí splňovat podmínky stanovené Listinou.

Třetím obecným pravidlem je zákaz diskriminace při omezení základních

¹⁶ Blíže Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno 1997, s. 73–74.

¹⁷ Poprvé v nálezu ze dne 19.1.1994 (č. 35/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 4). Judikatura ani již vcelku obsáhla literatura k problému není zcela jednotná. Nejnovější přehled této problematiky podává monografie Z. Koudelky: Obecně závazné vyhlášky obcí. MU Brno 1998 (v době napsání tohoto příspěvku v tisku).

práv. To znamená, že „*Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.*“¹⁸

Konečně čtvrtým obecným pravidlem pro omezení základních práv a svobod v ČR je pravidlo zachování podstaty základního práva. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“¹⁹

2.1.2. KONKRÉTNÍ PRAVIDLA PRO ÚSTAVNÍ ZÁSAH DO ZÁKLADNÍCH PRÁV

Druhou skupinou jsou konkrétní pravidla pro omezení jednotlivých základních práv.²⁰ Ta jsou umístěna v textu Listiny u jednotlivých základních práv. Např. čl. 6 zaručuje právo na život. Jeho odstavec 4 však stanoví, že „*porušením práv podle tohoto článku není, jestliže byl někdo zbaven života v souvislosti s jednáním, které podle zákona není trestné.*“ Např. nutná obrana a krajní nouze podle § 13 a § 14 trestního zákona, oprávněné použití zbraně např. podle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, v platném znění). Obdobné předpisy platí pro obecní policii, celní službu, vězeňskou a justiční službu apod. Takovou otázku dosud Ústavní soud řešil výjimečně. Omezil se jen na dodržení ústavního rámce spravedlivého procesu před soudem, který danou otázku (meze nutné obrany) rozhodoval.²¹ Možno obecně konstatovat, že základní práva a svobody zakotvené

¹⁸ Poprvé vyloženo v nálezu ze dne 19.1.1994 (č. 34/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 3, dále Sb.n.u., sv. 1, č. 13, č. 24 atd.

¹⁹ Rovněž toto pravidlo Ústavní soud používá od počátku své činnosti. Tak v nálezu z 15. 2. 1994 zrušil ustanovení školského zákona (zákon č. 29/1984 Sb., v platném znění), které umožňovalo placené základní a středoškolské vzdělání. Parlament poukázal na to, že jde o otázku, která je v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny (takových práv je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.). Ústavní soud však došel k závěru, že i když jde o právo podle čl. 41 odst. 1 Listiny, „*sotva lze mít za to, že s šetřením mezi základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybněná nepodmíněnost práva na bezplatné vzdělání.*“ Blíže Sb.n.u., sv. 1, č. 7.

²⁰ Výslovnou možnost omezení základního práva nalzáme již v 5. dodatku k Ústavě USA a v čl. 4 (práva druhých), čl. 5 (ochrana společnosti), čl. 10 (veřejný pořádek), čl. 11 (zákaz zneužití), čl. 17 (veřejný zájem) Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789. S omezením základních práv a svobod výslovně počítají i základní mezinárodněprávní dokumenty jako Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pak o občanských a politických právech a Evropská úmluva. Blíže viz např. Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno 1997, s. 121n. (čes. překlad); Gibson, J.S.: Dictionary of International Human Rights Law. Landham-London 1996, s. 10n.

²¹ Viz usnesení sp. zn. II ÚS 355/97 (nepublikováno), kde se Ústavní soud zabýval spornou otázkou (viz též Frowein, J.A., Peukert, W.: Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-

Listině (s výjimkou práv uvedených v čl. 41 – viz výše sub 1) jsou konstruovány tak, že je nejdříve právo obecně vymezeno a poté jsou stanoveny podmínky jeho omezení zákonem.

Takováto ustanovení nacházíme i na jiných místech Listiny jako např. v čl. 11 odst. 4, kde se výslovně stanoví podmínky pro omezení vlastnického práva nebo pro vyvlastnění.²²

2.1.3. NEPŘÍMÁ MOŽNOST OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV

V jiných ustanoveních jsou možnosti omezení obsaženy nepřímo. Např. čl. 10 odst. 3 Listiny stanoví, že každý má právo na ochranu před „neoprávněným“ shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Čl. 19 odst. 1 chrání právo „pokojně“ se shromažďovat. Zde je v textu předpisu zakodována možnost omezení základního práva, které by bylo vykonáváno ke škodě třetích osob nebo nevhodným způsobem. Obecně je taková možnost zásahů pro ČR předvídána např. v čl. 17 Evropské úmluvy.

3. OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV BEZ VÝSLOVNÉHO ZMOCNĚNÍ

Ne všechna ustanovení Listiny obsahují výslovné zmocnění k omezení konkrétního práva zákonem za určitých podmínek nebo bez podmínek. Přesto nelze považovat omezení v takovém případě za neústavní zásah do základních práv. Jde např. o čl. 5 Listiny, který žádné omezení nepřipouští.²³ Takováto ustanovení nemohou být zrušena, nelze je však vykonávat ke škodě třetích osob a jejich základních

Kommentar. 2. vyd., Kehl-Strassburg-Arlington 1996, s. 29), zda lze čl. 6 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 2 Evropské úmluvy interpretovat jako přímé horizontální působení základního práva (v daném případě vztah mezi útočníkem a obráncem, který nebyl orgánem veřejné moci). Z těchto ustanovení však vyplývají přímé závazky mezi státní mocí a jedincem (např. použití zbraně příslušníkem policie), nikoli přímo mezi jedinci navzájem. Lze z nich pouze dovodit závazek státu zajistit ochranu života jedince. Pouze tam, kde tomuto závazku (tzv. mocenský monopol státu) dostát vzhledem k okolnostem nebude moci, je stát povinen upravit výjimečné podmínky, za nichž nebude trestat jednání, které by jinak bylo trestným činem. K tomu je samozřejmě oprávněn stanovit svými zákony (čl. 6 odst. 4 Listiny) podmínky a určit orgány, v jejichž kompetenci bude posouzení splnění těchto podmínek.

²² K tomu viz zejména nálezy ve Sb.n.u., sv. 1, č. 25, sv. 4, č. 87, sv. 6, č. 118, č. 124, sv. 7, č. 31.

²³ Obdobně ustanovení o nezrušitelných právech jako čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 2, čl. 8 odst. 2, čl. 15 odst. 1 atd.

práv, pokud v jejich případě vůbec taková možnost přichází do úvahy.²⁴ Jako inherentní limitace tak do úvahy přichází v ČR zejména kolidující základní práva třetích osob. Např. čl. 15 odst. 2 Listiny zaručující vědeckého výzkumu nepředvídá výslovně možnost svého omezení. Není však pochyb o tom, že tato svoboda má své meze v právu na život, na lidskou důstojnost, svobodu, zákaz krutého nebo ponižujícího zacházení apod.²⁵

Pravidlem je řešení tzv. nepravého konfliktu, tj. střetu základního práva s veřejným zájmem nebo jinou ústavní hodnotou, někdy však dochází i k pravému konfliktu mezi základními právy jednotlivců.²⁶ Jak složitá je to otázka dokazují i dva nálezy Ústavního soudu z oblasti pracovněprávní, z nichž první stojí na stanovisku plné použitelnosti čl. 2 odst. 3 Listiny (obecná svoboda jednání, pokud není omezena zákonem), druhý však vychází z toho, že pracovněprávní vztahy jsou specifické a blíží se veřejnoprávním. První náleze (Sb.n.u., sv. 4, č. 73) přitom nevěnuje větší pozornost střetu se svobodou podnikání a nechává otevřená dvířka i jinému výkladu. Druhý náleze (Sb.n.u., sv. 5, č. 59) neuznává použití nepojmenovaných smluv v oblasti pracovněprávních vztahů. Zde znovu potvrzuje stanoviska teorie pracovního práva.²⁷

4. ZÁVĚREM

Výše uvedené poznámky zdaleka nevyčerpávají zde sledovanou problematiku. Do konce ani nepokrývají celou oblast omezení základních práv a svobod. Především bych chtěl pro úplnost konstatovat, že mimo tento příspěvek s ohledem na jeho omezený rozsah zůstala klíčová problematika klasifikace podmínek, které Listina stanoví pro zásah do základních práv a svobod.²⁸

²⁴ Podobný problém dosud Ústavní soud ČR neřešil (např. případ výkonu svobody vyznání ve věznici nebo ve škole).

²⁵ Při projednávání Listiny se tato otázka zvažovala, nakonec výslovně upravena nebyla.

²⁶ Srov. náleze ze dne 22.3.1994 k ústavnosti transformace práva osobního užívání bytu na nájem (č. 86/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 9), který však Ústavní soud řešil jako nepravý konflikt zájmů vlastníků bytů s právní jistotou nájemníků a odkazem na sociální funkci vlastnictví. Konstatoval, že znevýhodnění zájmů vlastníků soukromých domů je vyváženo veřejným zájmem na transformaci někdejších uživatelských vztahů k bytům v instituci chráněných zájmů.

²⁷ Viz k tomu např. Kostečka, J.: Pracovní právo a legislativní koncepce v oblasti soukromého práva. Právní praxe, roč. 1995, č. 1, s. 9 n., Beckův komentář k zákoníku práce (Praha 1995, s. 2n.).

²⁸ Konkrétně se jedná o svobody druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví, morálku, veřejný zájem, životní prostředí, potřeby společnosti.

Dále sem patří takové zásadní a často sporné²⁹ otázky jako je použití zásady přiměřenosti (proporcionality), zákazu nadbytečnosti (opak nedostatečnosti) zásahu veřejné moci, zásady zvažování hodnot. I zde alespoň „mapující“ analýza judikatury Ústavního soudu chybí, pokud za ni nepovažujeme různá polemická vystoupení soudců obecných soudů nejen na stránkách odborného tisku (kde jsou na místě), nýbrž i v úřední korespondenci a odůvodnění rozhodnutí.

Konečně nelze opomenout ani speciální problematiku Listiny, která se týká možnosti omezení základních práv a svobod v případě určitých skupin subjektů jako jsou např. vězni, nezletilí, soudci, státní zástupci, příslušníci ozbrojených sil, zaměstnanci zdravotních služeb, státní zaměstnanci atd. nebo otázka omezení základních práv v době mimořádných situací.³⁰

SUMMARY

The concretization of fundamental rights is one of the controversial issues of constitutional theory and practice in the Czech Republic. This controversy is fueled in part by special wording of certain fundamental rights in the Charter of the fundamental rights and freedom (Collection of Laws, Nr. 2/1993). In particular, Art. 41 of the Charter provides that certain of the fundamental rights „*may be claimed only within the confines of the statutes implementing these provisions*“. Therefore, it is necessary to distinguish the situation when fundamental rights are limited by means of a constitutionally conforming ordinary statute and the situation when, in order for a fundamental right to be asserted at all, it is necessary to adopt a statute on the basis of which respect of that fundamental right can be demanded. This is something quite different than the common situation when ordinary laws implement constitutional provisions in that they specify in more

²⁹ Viz Isensee, J.: Spolkový ústavní soude – quo vadis? Právník, roč. 1997, č. 10–11 a doslov k němu z pera soudce Ústavního soudu ČR V. Güttlera.

³⁰ Zde jen poznamenávám, že vládní návrh ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (PS II. vol. období, tisk č. 282) je v tomto ohledu formulován neudržitelným způsobem a lze jen očekávat, že formule čl. 9 odst. 1 návrhu („*Po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu lze základní práva a svobody omezit jen v nezbytně nutné míře*“) bude přepracována a zpřesněna.

detail the constitutional concept and lay down the procedures for the assertion of basic laws.

The author deals with the problems of concretization of fundamental rights in the way of constitutional amendments (in its original form from 1991, the Charter itself did not make provision for that possibility) and legislative enactment (the statutes which implement individual constitutional provisions on fundamental rights must be distinguished from statutes which are the prerequisite for fundamental rights to be asserted by an individual). The special character possesses the Art. 22 of the Charter that is a mean for development, not for limitation of the fundamental rights („*Any statutory regulation of all political rights and freedoms, its interpretation and application shall make possible and shall protect free competition between political forces in a democratic society*“).

What concerns the question of limitation, two general considerations apply to this issue. First, it must be recognized that fundamental rights enshrined in the Charter rest on natural law foundation. Accordingly, the state guarantees them, it does not grant them. Second, in relation to its international commitments, certain articles of the Charter may not be annulled even during extraordinary circumstances. The Charter contains a number of provisions expressly authorizing limitations and further specific rules for the limitation. As special control yardsticks could be mentioned principles like as: essential content, proportionality, balancing test and grounds relating to the fundamental rights of others and to public interest or to the common good. The Charter provides special rules for limitation of the fundamental rights for persons in specific positions (students, officials, judges, attorneys, military personnel).

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

SAMOSPRÁVNÁ PŮSOBNOST ZASTUPITELSTVA OBCE

ZDENĚK KOUDELKA

V právní literatuře se rozvíjí debata¹, kdo má právo jednat za obec, je-li společníkem v obchodní společnosti a zda-li je některý orgán obce v postavení statutárního orgánu právnické osoby podle soukromoprávních předpisů². Uvedený problém je součástí vztahu a postavení zastupitelstva a rady, případně i starosty v rámci rozhodování a jednání obce. Při řešení této otázky je nutno se vyrovnat s teoreticko-právní a ústavní charakteristikou obce. Obec je subjektem veřejnoprávním.³ Tato její veřejnoprávní podstata zůstává zachována, i když jedná v soukromoprávních vztazích. Proto při charakteristice orgánů obce je nutné vyjít především ze základních předpisů upravujících obecní samosprávu jako veřejnoprávní korporaci⁴. Tímto předpisem je na prvním místě Ústava ČR⁵, následně zákon o obcích⁶ a další práv-

¹ Jana Hamplová: Obec jako jediný společník ve společnosti s ručením omezeným, in Právní rádce č. 1/1997, s. 9. Karel Marek, Petr Průcha: Obec a města jako společníci a akcionáři, in Právní rádce č. 7/1997, s. 15.

² § 20 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

³ Blíže viz Dušan Hendrych: Právnické osoby veřejného práva, in Správní právo č. 1/1996 s. 1–15. Autor plně souhlasí s názory D. Hendrycha odmítající civilistický pohled na danou problematiku prezetovaný Viktorom Knappem v článku O právnických osobách, in Právník č. 10–11/1995 odmítající specifickou právní osobu veřejného práva.

⁴ Veřejnoprávní korporace je zde použito jako synonymum pro právnickou osobu veřejného práva, i když lze v některých teoretických právních textech najít odlišnosti.

⁵ Hlava 7, čl. 99–105 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb.

⁶ Zákon o obcích č. 367/1990 Sb., úplné znění 410/1992 Sb.

ní předpisy. Velmi omezeně lze použít na obec jako právnickou osobu předpisy soukromého práva a především občanského zákoníku upravující statutární poměry právnických osob⁷.

ÚSTAVNÍ VÝCHODISKO

Z orgánů obce, které přichází do úvahy při rozhodování kdo je oprávněn jednat za obec – zastupitelstvo, rada, starosta, zná Ústava jen zastupitelstvo. Rozhodovací pravomoc zastupitelstva definuje jako všeobecnou, v obci vrcholnou a prioritní. Podle Ústavy⁸ zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy⁹, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Tedy zastupitelstvo obce je z Ústavy příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy obce, jelikož dosud není zřízena vyšší samospráva. Radu a starostu naše Ústava vůbec nezmiňuje.

ZÁKON O OBCÍCH

Zákon o obcích upravuje všechny tři orgány – zastupitelstvo, radu a starostu. Ve svém textovém znění výjmenovává oblasti ze zákona vyhrazené v samostatné působnosti (samosprávě) zastupitelstvu s tím, že v zastupitelstvu nevyhrazených případech je příslušná rada. Starostu charakterizuje jako osobu zastupující obec navenek, nemá však mimo procedurálních žádné jiné výsostné pravomoci rozhodovat v samostatné působnosti¹⁰. Slabé postavení starosty odpovídá i tomu, že je volen zastupitelstvem a jemu odpovědný, nikoliv přímo voliči. Toto zastupování obce není možné vykládat v duchu soukromoprávních předpisů (občanský zákoník), ale jen s ohledem na ostatní ustanovení zákona o obcích, které přiznávají konkrétní oprávnění starostovi. Jinými slovy je toto zastupování velice blízké veřejnoprávnímu pojmu zastupování státu navenek v případě hlavy státu, jež bez dalších výslovných pravomocí může nakonec znamenat jen „právo na kla-

⁷ Samozřejmě občanský a obchodní zákoník se plně použije pro závazkové vztahy, v nichž je obec účastníkem. Pro statutární vztahy (vnitřní organizační vztahy a postavení obce jako právnické osoby) se však primárně použije Ústava a zákon o obcích.

⁸ Čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR

⁹ Ústavou používaný pojem samosprávy lépe vystihuje podstatu z hlediska horizontální dělby moci ve státě i teorie veřejné správy. V zákoně o obcích pojmu samospráva odpovídá samostatná působnost obce.

¹⁰ S výjimkou v případě mimořádných událostí dle § 47 zákona o obcích.

dení věnců a pronášení novoročních projevů". Toto zastupování je nutné z hlediska veřejnoprávního chápat symbolicky, neže z něj vyvozovat oprávnění rozhodovat o soukromoprávních úkonech obce či státu – korporací veřejného práva.

Výklad zákona o obcích, který omezoval působnost zastupitelstva v samosprávě na některé otázky ve prospěch rady, se mohl aplikovat jen do 31. 12. 1992, jelikož od účinnosti Ústavy 1. 1. 1993 se dostal do rozporu se zněním Ústavy charakterizující zastupitelstvo jako příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy a nejen v těch, které vyhrazuje zákon o obcích. Tento střed lze řešit podle pravidla, že norma vyšší právní síly (ústavní) má přednost před normou nižší právní síly (obsaženou v obyčejném zákoně).¹¹ Proto je dnes nutno vykládat zákon o obcích tak, že zastupitelstvo je příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy přičemž ve věcech stanovených v § 36 a 36a zákona o obcích toto své rozhodování nemůže přenést na jiný orgán. V ostatních věcech samosprávy pak může rozhodovat rada přímo na základě zákonného zmocnění¹², pokud si rozhodnutí nevyhradí zastupitelstvo.

Zastupitelstvo může danou věc rozhodnout i po rozhodnutí rady, jeho rozhodnutí je prioritní. Vůči třetím osobám se dá však uplatnit jen tehdy, pokud na základě předcházejícího rozhodnutí rady již nedošlo k uzavření smluvních vztahů (nájemní smlouva, smlouva o dílo). Samotné odlišné rozhodnutí zastupitelstva totiž neznamená neplatnost již učiněných soukromoprávních úkonů. Jinak je tomu, pokud souhlas zastupitelstva je zákonným předpokladem právního úkonu (převod nemovitosti). Jak již bylo uvedeno, přísluší starostovi v samostatné působnosti

¹¹ Stejně se účinností Ústavy stal nepoužitelný § 62 odst. 1 a 62a odst. 1 zákona o obcích pokud jde o nápravu nesprávných opatření a to obecně závazných vyhlášek. I když tato ustanovení nebyla výslovně zrušena, není možné dnes podle zákona o obcích postupovat. Podle Ústavy totiž může rušit obecně závazné vyhlášky Ústavní soud a při zákonném zmocnění v případě nezákonnosti Nejvyšší správní soud (čl. 87 Ústavy). Bylo by neústavní, aby obecně závazné vyhlášky dnes rušila Poslanecká sněmovna, která se jinak stala nástupcem České národní rady, již to umožňoval zákon o obcích. Rovněž zde přistupuje zcela jiné ústavní postavení zákonodárského orgánu. Podle dřívější úpravy formy vlády shromážděním s jednotnou a nedělenou státní mocí dané čl. 102 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. byla Česká národní rada nejvyšším orgánem státní moci a mohla si tedy obyčejným zákonem přivlastnit pravomoci, pokud to ústava nevytlučovala. Od 1993 je ovšem u nás forma vlády parlamentní republiky s dělbou moci a Parlament je jen nejvyšším orgánem moci zákonodárné, nikoliv veškeré státní moci. Proto může rozhodovat jen v zákonodárství a jiné rozhodnutí si nemůže přivlastnit ani obyčejným zákonem. Výjimky musí stanovit přímo ústavní pořádek (vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny). Těto základní ústavní změny si byl zákonodárský orgán vědom a proto v roce 1993 odmítl projednávat návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek, což není zákonodárná činnost, ještě před faktickým zřízením Ústavního soudu (viz návrh přednosty Okresního úřadu Žďár nad Sázavou proti městu Žďár nad Sázavou – nález č. 4/1993–94 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu).

¹² § 45 pí. p) zákona o obcích.

pouze procedurální rozhodnutí – možnost pozdržovacího veta vůči samosprávným rozhodnutím rady, podepisování usnesení zastupitelstva a rady. Avšak i usnesení zastupitelstva, které odmítá starosta podepsat a jež jinak bylo řádně schváleno je platným usnesením. V opačném případě by totiž bylo de facto přiznáno starostovi právo absolutního veta vůči usnesení obecního zastupitelstva, což jistě nebyl úmysl zákonodárce. I ze státovědeckého pohledu je nesmyslné, aby někdo mohl absolutně vetovat rozhodnutí orgánu, jemuž je politicky odpovědný a v právním důsledku jim odvolatelný, což starosta vůči zastupitelstvu v samosprávných otázkách je. Rovněž je možné připomenout, že i když ve své judikatuře Ústavní soud několikrát poukázal na neúplné podpisy pod obecně závaznými vyhláškami obcí (byl podepsán jen starosta a ne též místostarosta či jiný člen rady, jak požaduje zákon o obcích), žádnou z těchto vyhlášek pro uvedenou skutečnost nezrušil (zrušil je však z jiných důvodů). Názor J. Hamplové, že usnesení zastupitelstva je účinné až řádným vyhotovením a podepsáním zápisu z jednání zastupitelstva nemá oporu v zákoně. Zápis zastupitelstva nemá konstitutivní, ale jen deklaratorní povahu. Nelze účinnost podmiňovat písemnou formou, pokud ji právní řád přímo nevyžaduje. V opačném případě by též došlo k absurdnosti, že zastupitelstvo na začátku svého jednání schvaluje program zasedání, ale účinnost tohoto usnesení by byla dána až vyhotovením zápisu, tedy po skončení zasedání zastupitelstva. Rovněž usnesením zastupitelstvo např. neschvaluje obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti vydanou z důvodu naléhavosti radou, taková obecně závazná vyhláška pozbývá účinnosti již přímo okamžikem neschválení zastupitelstvem, nikoliv až vyhotovením usnesení.¹³

Teprve po rozhodnutí příslušného orgánu (zastupitelstvo, rada), na základě svého oprávnění zastupovat obec navenek může starosta za obec v samosprávných věcech činit konkrétní úkony (účastník valné hromady), je však vázán přijatými rozhodnutími orgánů obce, nemá svobodu rozhodování, pokud mu ji zastupitelstvo svým usnesením nedalo. Zastupitelstvo však může svým usnesením pověřit, že obec bude zastupovat při konkrétních jednáních i zástupce starosty či jiná osoba a to zvláště tehdy nebude-li mít důvěru ve starostu, jelikož v zastupitelstvu obhajoval jiné, než přijaté stanovisko. V takovém případě půjde o jednání za obec na základě usnesení zastupitelstva jako příslušného orgánu a ne o zastupování na plnou moc.

Ovšem i při doslovném výkladu je možné přímo ze zákona o obcích odvodit, že

¹³ § 52–53 zákona o obcích. Nálezy č. 45/1993–94 (přednosta Okresního úřadu Trutnov x obec Jívka) a č. 30/1996 (skupina poslanců x Městská část Brno–střed) Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu. Jana Hamplová: Formální stránka rozhodování obce, in Právní rádce č. 8/1997, s. 45–46.

zastupitelstvo si může vyhradit i jiné samosprávné otázky než jen dle § 36 a 36a zákona o obcích, jelikož podle zákona „rada zabezpečuje řešení ostatních otázek spadajících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu“¹⁴. Toto zákonné znění neříká, že vyhrazenými věcmi jsou jen věci uvedené v § 36 a 36a, zákonem není vyloučeno, že vyhrazení může být provedeno usnesením obecního zastupitelstva. Kdyby totiž zákonodárce chtěl zastupitelstvu zákonem přiknout jen taxativně uvedené působnosti, pak by bylo zbytečné ustanovení zákona, které přímo zakazuje zastupitelstvu rozhodovat v přenesené působnosti s výjimkou územního plánování¹⁵. Protože ani doslovný výklad zákona o obcích nezakazuje zastupitelstvu rozhodovat i mimo otázky vyhrazené v § 36 a 36a,¹⁶ tak muselo být přijato toto zákonné omezení pro přenesenou působnost. Ovšem znovu je nutné zdůraznit, že i kdyby zákon o obcích takovéto výslovné omezení pro samosprávné působnosti zastupitelstva obsahoval, pak by byl od 1. 1. 1993 v rozporu s Ústavou ČR, která má při právní aplikaci s ohledem na právní sílu přednost.

VZAH OBČANSKÉHO ZÁKONÍKA K OBECNÍMU ZŘÍZENÍ

Zastánci stanoviska, že za obec jedná a rozhoduje starosta staví na stanovisku, že dle občanského zákoníku má mít každá právnická osoba statutární orgán, který za ni v právních vztazích jedná, v kombinaci se zněním § 52 zákona o obcích, který říká, že obec zastupuje navenek starosta. Toto stanovisko se vůbec nevypovídá s naší teorií občanského práva, kde občanský zákoník je považován za základní zákonný předpis občanského práva, ale nikoliv práva obecně. Mezi naším současným občanským zákoníkem a mezi obecným občanským zákoníkem z r. 1811 (ABGB) je rozdíl v tom, že ABGB byl považován za základní předpis práva obecně, nejen občanského a nejen soukromoprávního (v ABGB bylo upraveno i rakouské občanství). Dnes po novele z r. 1991 sice důležitost občanského zákoníku vzrostla, je obecným předpisem k speciální úpravě závazkových vztahů v obchodním zákoníku, počítá se, že bude absorbovat i normy rodinného či dokonce pracovního práva, ale zcela jistě není prioritním právním předpisem z pohledu veřejného práva. V našem případě z pohledu ústavně právní a správně právní úpravy obcí. To výslovně potvrzuje i sám občanský zákoník, který připouští v rámci občanskoprávních vztahů

¹⁴ § 36 odst. 3 zákona o obcích.

¹⁵ V tom případě by totiž mělo znít ustanovení § 36 odst. 1 „Obecní zastupitelstvo může rozhodovat jen:…“. Pojem *vyhrazení* zcela jistě značí, že přísluší rozhodovat v určité otázce výlučně určenému subjektu, neznamená to však, že v dalších věcech již rozhodovat nemůže spolu nebo vedle jiných, kterým to zákon umožňuje.

právní analogii¹⁶, tato právní analogie však nejde za hranici občanského práva jakožto právního odvětví a již vůbec ne do práva veřejného.

Obce nejsou zřízeny ani založeny soukromoprávním úkonem ať již podle občanského zákoníku (nadace) či jiného zákona (obchodní společnosti, veřejně prospěšné společnosti), nejsou soukromoprávními korporacemi, ale veřejnoprávními korporacemi vzniklé zákonem. Jejich právní subjektivita má zcela jinou povahu než u soukromoprávních subjektů a nelze na její vnitřní statutární předpisy vztáhnout občanský zákoník, ale vždy příslušný veřejnoprávní předpis (zákon o obcích). Z tohoto pohledu je hledání statutárního orgánu u obcí tak jak je charakterizován v občanském zákoníku či jiných předpisech soukromého práva marné. Obec totiž statutární orgán (orgán jednajících za ni v právních vztazích plně a obecně) nemá. Stejně to bude platit i o budoucí veřejnoprávní korporaci územní samosprávy (vyšší územně samosprávném celku) anebo to již dnes platí o státu. Ani Česká republika, která v soukromoprávních právních vztazích vystupuje jako právnická osoba nemá statutární orgán. Statutárním orgánem není ani vláda, Parlament ani prezident. Každý z těchto i jiných orgánů může jednat jen ve svém podílu z celkové suverénní moci státu na základě dělby moci a ústavních kompetencí. Zcela jistě nelze ústavní oprávnění prezidenta zastupovat stát navenek¹⁷ vykládat jako jeho postavení statutárního orgánu České republiky podle občanského zákoníku, jelikož vztahovat předpis občanského práva na úpravu organických poměrů České republiky jakožto státu je nesmyslné. Stejně je tomu, pokud se týká úpravy obcí, které se prioritně řídí Ústavou a následně zákonem o obcích, tedy veřejnoprávními předpisy.¹⁸ Starosta obce je orgán veřejné moci a tuto svou povahu nestrácí ani při

¹⁶ § 853 občanského zákoníku. Toto ustanovení výslovně stanoví občanský zákoník jako obecný předpis pro občanskoprávní vztahy. Pro obchodní vztahy je občanský zákoník používán na základě § 261 odst. 2 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb., nikoliv podle samotného občanského zákoníku. Stejně tak má zcela autonomní charakter v rámci soukromého práva právo pracovní (základní předpis zákoník práce) a rodinné (zákon o rodině). De lege lata tedy není občanský zákoník ani prioritním zákonem soukromého práva, natož práva obecně, i když se de lege ferenda uvažuje o tomto postavení nového občanského zákoníku v rámci soukromého práva.

¹⁷ Čl. 63 odst. 1 píš. a) Ústavy ČR. Navíc je tato pravomoc v případě rozhodnutí podmíněna kontrasignací premiérem či jím pověřeným členem vlády.

¹⁸ Problematika jednání za stát či obec jako veřejnoprávní korporace v soukromoprávních vztazích je ovšem velmi složitá. Soukromoprávní úkony ve prospěch státu a obce činí jejich orgány a v jejich jméno konkrétní funkcionáři, které lze nejspíše přirovnat k statutárním orgánům soukromoprávních korporací (právnických osob). Nejsou výslovně ale za statutární orgány označovány, pouze plní některé jejich funkce. Např. přednosta okresního úřadu plní funkce vedoucího organizace a tedy jakoby statutárního orgánu zaměstnavatele v pracovních právních vztazích (§ 8 odst. 3 zákona o okresních úřadech č. 425/1990 Sb.), u obcí je to ještě složitější neboť zde vůči zaměstnancům obce – pracovníkům obecního úřadu vystupuje za zaměstnavatele v pracovních právních vztazích tajemník obecního úřadu (§ 59 odst. 3 zákona o obcích) a vůči jiným zaměstnancům

jednání za obec v soukromoprávních vztazích. Může tedy jednat jen při zachování ústavní zásady, že moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹⁹

OBECE ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY

Vzhledem k složitosti a nejasnosti této problematiky by ji obce mohly vyřešit přijetím obecně závazných vyhlášek (např. o pravidlech hospodaření s majetkem obce). Možnost takových obecně závazných vyhlášek, pro něž není potřeba zákonného zmocnění, jelikož jsou prvotními právními normativními akty vydanými přímo na základě Ústavy,²⁰ již Ústavní soud akceptoval²¹, pokud tyto vyhlášky upravují vnitřní pravidla obce a autoritativně nevstupují do smluvních vztahů s třetími osobami (existující nájemní smlouvy)²². Rovněž zákon výslovně připouští přijetí obecně závazné vyhlášky v oblasti obecních bytů při poskytování bytové náhrady.²³ Taková obecně závazná vyhláška má předpoklad správnosti a i při názorech ji zpochybňujících by platila až do rozhodnutí Ústavního soudu. Obecně závaznou vyhláškou si zastupitelstvo obecně vyhradí řešení dalších otázek v samostatné působnosti vedle vyhrazených v zákoně o obcích a odstraní se tak rozhodování o vyhrazení jednotlivými usneseními ad hoc. Zvláště vhodné je v případě statutárních měst dělených na městské části upravit tuto problematiku ve statutu s tím, že rovněž

obce a též tam, kde není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, zde plní funkce zaměstnavatele starosta. Některé státní orgány – subjekty ústavního práva vůbec nemají soukromoprávní subjektivitu a v soukromoprávních úkonech místo nich jedná zákonem zřízené rozpočtové organizace (Kancelář prezidenta republiky, kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu). V praxi si lze představit, že pokud by skutečně starosta jednal jako statutární orgán např. v pronájmu obecních bytů, o jejichž pronájmu není vyhrazeno rozhodovat zastupitelstvu a ani se nemusí nabídka zveřejňovat podle § 36a odst. 4 zákona o obcích, a pronajímal je sám bez vědomí zastupitelstva a rady či dokonce v rozporu s jejich rozhodnutím, jistě by se přinejmenším vystavil nebezpečí podávání trestných oznámení, ne-li přímo trestního stíhání za zneužívání pravomoci veřejného činitele.

¹⁹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. V Ústavě, ale i v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, použitý pojem *státní moc* je nutno vykládat širěji. Uvedené ustanovení se vztahuje obecně na veřejnou moc, tedy nejen moc realizovanou státními orgány, ale i samosprávou.

²⁰ Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

²¹ Nález č. 15/1993–94 (přednosta Okresního úřadu Brno–venkov x město Kuřim) Sbírkou náleží a usnesení Ústavního soudu.

²² Nález č. 13 (přednosta Okresního úřadu Teplice x město Krupky) a č. 20/1993–94 (přednosta Okresního úřadu Teplice x město Duchcov) Sbírkou náleží a usnesení Ústavního soudu.

²³ § 3 odst. 2 zákona č. 102/1992 Sb. provádějící občanský zákoník.

bude určeno, kdy za město rozhoduje zastupitelstvo či rada města a kdy orgány městských částí (svěření majetku města městským částem).

ZÁVĚR

Veřejnoprávní územní celky – stát, vyšší územně samosprávný celek ani obec nemají statutární orgán tak, jak je chápán v soukromoprávních předpisech. Za obec jako právnickou osobu rozhoduje orgán příslušný podle veřejnoprávních předpisů. Podle Ústavy je tímto orgánem zastupitelstvo, na základě zmocnění v zákonu o obcích tak může učinit i rada, pokud věc není zákonem vyhrazena či obecně závaznou vyhláškou nebo usnesením si ji nevyhradilo k rozhodnutí zastupitelstvo. Tyto orgány mohou pověřit zastupováním v určeném soukromoprávním úkonu obce konkrétní fyzickou osobu. Nepověří-li nikoho, pak zastupuje na základě zákona starosta. Taková osoba, včetně starosty je povinna realizovat rozhodnutí příslušného orgánu – zastupitelstva či rady. Nemůže, pokud nemá zmocnění pro volnost v jednání, sama měnit rozhodnutí orgánů obce, protože není ani v případě starosty statutárním orgánem obce.

SUMMARY

SELF-GOVERNING ACTIVITY
OF A PARISH COUNCIL

Zdeněk Koudleka

The text deals with problems of the relation between a parish council (vestry) and municipal council in self-governing matters of municipality. The article is also concerned with a question – if one of those municipal bodies is in similar position as a statutory body of corporation according to civil rules. The text upholds a standpoint, that – according to The Constitution of Czech Republic – a municipal vestry is rightful to rule in all spheres of self-government in case they are not lawfully entrusted to vestry of higher territorial self-governing units. The municipal council can rule as far as statute or decree of the vestry does not reserve the decision to the vestry. As regards the issue of statutory body, the article claims that a municipality is a corporation of public law and that is why it is not possible to a priori apply provisions of civil code. So, the municipality does not have a statutory organ in that sense how it is comprehended in private law for corporations. This statutory body is not even a mayor with the right to represent the municipality, because the representation according to the public law is different from the civil one.

ÚSTAVNÍ ZÁKLADY
POLSKÉHO FINANČNÍHO PRÁVA

PETR MRKÝVKA

Polská republika se dočkala nové demokratické ústavy, jako v podstatě poslední z našich postkomunistických sousedů. Práce na její přípravě probíhaly intenzívně od pro polskou společnost též významného roku 1989 a vyvrcholily v její přijetí celonárodním referendem v roce 1997. Přesto, že referendum se stalo střetem politického boje zejména mezi zastánci nové ústavy v čele s prezidentem Polské republiky Aleksanderem Kwaśniewskim (Svaz demokratické levice, Polská lidová strana, Unie práce a též Unie svobody) na straně jedné a jejími odpůrci z Hnutí obnovy Polska (ROP) a politických stran a hnutí, které vytvořily v letošních parlamentních volbách vítězný blok Volební akce Solidarita (AWS), má Polsko pro svou Třetí Rzeczpospolitou beze sporu nejpropracovanější a nejzdařilejší základní zákon, který vytváří široký prostor pro vývoj demokratické společnosti bez ohledu na to, která demokratická politická síla bude u moci. Nová polská ústava pamatuje i na zakotvení konstitutivních základů veřejných financí, čímž je samozřejmě dán precizní základ pro tvorbu solidního finančního práva.

Veřejné finance jsou upraveny v hlavě desáté „Finanse Publiczne“, která je tvořena ustanoveními čl. 216 až 227. Částečně se veřejných financí týkají též čl. 167, 168 a dále čl. 171 odst. 2 z hlavy sedmé „Samorzząd Terytorialny“, rovněž také z hlavy deváté upravující orgány státní kontroly a ochrany práva čl. 202 až 207 o Nejvyšší kontrolní komoře a další.

Ústava obsah pojmu „veřejné finance“ nevymezuje, ale pod jejich úpravu zahrnuje shromažďování a vydávání finančních prostředků k veřejným účelům, avšak také nakládání s nemovitostmi, podíly a akciemi Státní pokladnou (Skarb Państwa), centrální bankou a jinými státními právníckými osobami, a to včetně jimi prováděné emise cenných papírů.

STÁTNÍ PŮJČKY, ZÁRUKY A RUČENÍ

Čl. 216 odst. 5 striktně stanovil zákaz přijímání půjček, finančních záruk a ručení státem, pokud by tím veřejný dluh státu překročil 3/5 hodnoty ročního hrubého domácího produktu. Podmínky braní půjček, finančních záruk a ručení státem se na přístě řídí zásadami a postupy stanovenými zákonem (čl. 216 odst. 4). Zákonem má být také určen způsob výpočtu hrubého domácího produktu a státního dluhu.

Na úseku veřejného dluhu a státních finančních záruk má z čl. 221 vylučnou zákonodárnou iniciativu vláda.

Finanční zatížení státu je v ústavě zohledněno i pro případ mezinárodních smluv. Smlouvy, které by mimo jiné značně finančně zatížily stát, mohou být ratifikovány jediné tehdy, byl-li s jejím sjednáním vysloven formou zákona předběžný souhlas. Totéž se týká i případného vypovězení smlouvy s následnými tíživými finančními dopady pro stát (čl. 89).

STÁTNÍ ROZPOČET

Přijímání státního rozpočtu patří do kompetence „dolní komory“ parlamentu, tedy Sejmu. Státní rozpočet je schvalován na rozpočtový rok, a to ve formě rozpočtového zákona. Přičemž principy tvorby rozpočtu, rozpočtový proces, náležitosti návrhu státního rozpočtu, jakož i zásady a proces realizace rozpočtového zákona má upravit zákon. Ústava též upravuje základní otázky rozpočtového provizoria, ke kterému má dojít jen v mimořádných případech. Rozpočtové provizorium má z ústavy trvat dobu kratší než jeden rok a státní příjmy a výdaje jsou pak stanoveny zákonem o rozpočtovém provizoriu pro dané období.

Nepodaří-li se k začátku rozpočtové roku přijmout rozpočtový zákon nebo alespoň zákon o rozpočtovém provizoriu tak, aby nabyl účinnosti k začátku rozpočtového roku, pak vláda – Rada ministrů hospodaří podle návrhu zákona.

Rovněž zákonodárná iniciativa ve věcech státního rozpočtu, jeho změn a rozpočtového provizoria náleží pouze vládě.

Rada ministrů je povinna nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku předložit Sejmu návrh rozpočtu na následující rok, pouze ve výjimečných případech může tento návrh předložit později, ovšem ústava tyto případy dále nespécifikuje. Senát je oprávněn vstoupit do rozpočtového procesu schvalováním tzv. oprav, přičemž je vázán lhůtou dvaceti dnů od chvíle, kdy zákon obdržel (čl. 223).

Zákonodárce celkem pragmaticky a nedemagogicky připouští možnost nevy-

rovnaného rozpočtu, avšak určitým způsobem omezuje možnosti Sejmu v případě schvalování deficitního rozpočtu. Při projednávání a schvalování rozpočtového zákona nebo zákona o rozpočtovém provizoriu je totiž nepřípustné, aby zvýšení výdajů nebo omezení příjmů Sejmem zapříčinilo větší rozpočtový deficit, než s jakým počítala vláda ve svém návrhu. Významným protiinflačním principem zakotveným ústavou je, že rozpočtový zákon nesmí k pokrytí rozpočtového deficitu zavazovat ústřední banku (čl. 220).

Rozpočtový zákon nebo zákon o rozpočtovém provizoriu podepisuje Prezident republiky do sedmi dnů od jejich předložení Maršálkem Sejmu. Pokud Prezidentu republiky nebyl rozpočtový zákon nebo zákon o rozpočtovém provizoriu předložen k signaci do čtyř měsíců ode dne, kdy byl předložen jejich návrh Sejmu, může do čtrnácti dnů rozhodnout o zkrácení volebního období Senátu.

Prezident republiky je oprávněn obrátit se na Ústavní tribunál (Trybunał Konstytucyjny; obdoba ústavního soudu) o určení souladu rozpočtového zákona nebo zákona o rozpočtovém provizoriu s ústavou s tím, že ten je povinen z ústavy (čl. 224 odst. 2) do dvou měsíců ve věci rozhodnout. Avšak na tyto zákony se nepoužije běžný proces šetření ústavnosti jako u jiných zákonů (k tomu srovnej zejména čl. 122 ústavy).

Do pěti měsíců od skončení rozpočtového roku předkládá vláda Sejmu závěrečný účet (sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej) společně se zprávou o státním zadlužení. Sejm pak toto projednává společně s posudkem Nejvyšší komory kontroly, přičemž by měl do devadesát dnů od jeho předložení rozhodnout o udělení nebo odmítnutí absolutoria vládě, tedy schválit nebo zamítnout závěrečný účet předkládaný vládou (čl. 226).

VEŘEJNÉ TRIBUTY

Základní finančně právní zásadě z našeho ústavního pořádku o podmínkách ukládání a vybírání daní a poplatků (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) odpovídá v polské ústavě ustanovení čl. 217, kdy ukládání daní, jiných veřejných tax, vymezení subjektů, předmětu zdanění a sazeb, jakož i zásady přiznávání úlev a umorění veřejných pohledávek a vymezení kategorií subjektů osvobozených od daní je možné jen zákonem. Placení těchto tributů je za zákonem stanovených podmínek všeobecnou ústavní povinností vymezenou čl. 84 ústavy.

V případě územních samosprávných jednotek zákon stanoví zdroj jejich příjmů (čl. 167 odst. 3), přičemž v mezích zákona mohou tyto jednotky stanovit výši lokálních daní a poplatků (čl. 168).

STÁTNÍ POKLADNA

Státní pokladna (Skarb Państwa) je zatím poněkud abstraktní institucí mající personifikovat majetková práva státu. Majetek tvořící státní pokladnu představují rozpočtové prostředky státu a jiné prostředky, s kterými ne hospodaří státní právnické osoby. Státní pokladna jako státní právnická osoba má právní subjektivitu. Poněkud problematická je její reprezentace, poněvadž některé kompetence státní pokladny vykonává ministr pro privatizaci (Minister Przekształceń Własnościowych), jiné zas ministr financí, případně další správní úřady. Z ústavy, čl. 146 odst. 4, je Rada ministrů pověřena v souladu s ústavou a zákony chránit zájmy Státní pokladny. Podle čl. 218 organizaci Státní pokladny a způsob správy majetku Státní pokladny určí zákon.

Vztah daní, poplatků a dalších veřejných tributů k státní pokladně mimo jiné vyjadřuje i označení polského ekvivalentu našich územních finančních orgánů pokladniční úřady (urzędy skarbowe), jako orgány prvoinstanční, vedle druhoinstančních pokladničních komor (izby skarbowe), jako odvozeniny od „skarbu“.

CENTRÁLNÍ BANKA

Polská národní banka (Narodowy Bank Polski) je v ústavě upravena jako ústřední banka státu v rámci veřejných financí v čl. 227. Z ústavy jí náleží výlučné právo k emisi platidel a k tvorbě a realizaci peněžní politiky, přičemž je odpovědna za hodnotu polské měny.

Jako orgány národní banky ústava určuje Předsedu Polské národní banky (Prezes Narodowego Banku Polskiego), Radu peněžní politiky (Rada Polityki Pieniężnej) a Správu Polské národní banky (Zarząd Narodowego Banku Polskiego). Předsedu Polské národní banky jmenuje Sejm na návrh Prezidenta republiky, přičemž musí být osobou bezpartijní, nesmí být členem odborů a ani vykonávat veřejnou činnost, která by mohla snižovat úctu jemu svěřeného úřadu. Z čl. 103 nemůže být Předseda Polské národní banky zároveň poslancem Sejmu nebo senátorem, z povahy funkce a úřadu též Prezidentem republiky nebo ministrem apod. Za porušení ústavy nebo zákona v souvislosti s vykonávanou funkcí nese Předseda Polské národní banky podle čl. 198 ústavní odpovědnost před Tribunálem státu (Trybunat Stanu), obdobně jako např. Prezident republiky, Předseda a členové Rady ministrů nebo Předseda Nejvyšší komory kontroly. Z titulu své funkce Předseda Polské národní banky předsedá Radě peněžní politiky. Ta byla zřízena k stanovení každoročních principů a úkolů peněžní politiky (srovnej čl. 227

odst. 5), které dává na vědomí Sejmu ve stejný moment, kdy Rada ministrů předkládá návrh rozpočtového zákona. Po skončení rozpočtového roku je Rada peněžní politiky povinna předložit Sejmu zprávu o naplnění rozpočtové politiky za uplynulý rok. Vedle Předsedy Polské národní banky Radu peněžní politiky tvoří další osoby – finanční experti, jmenované v rovném počtu Prezidentem Republiky, Sejmem a Senátem. Funkční období Předsedy Polské národní banky a Rady peněžní politiky je ústavou stanoveno na šest let. Další úpravu národní banky ústava svěřuje zákonu, který má vymezit organizaci a zásady činnosti banky, jakož i konkretizovat principy obsazování jejích orgánů.

NEJVYŠŠÍ KOMORA KONTROLY

S veřejnými financemi, obdobně jak v České republice, souvisí činnost nezávislé kontrolní instituce, kterou je v případě Polska Nejvyšší komora kontroly (Najwyższa Izba Kontroli). Nejvyšší komora kontroly je věnována celá devátá hlava ústavy, (čl. 202 až 207) přičemž čl. 202 ji vymezuje jako nejvyšší orgán státní kontroly, podléhající Sejmu, nikoliv vládě, jenž se ve své činnosti řídí zásadami kolegiality. Z ústavou vymezené působnosti vyplývá, že její kontrolní záběr je daleko širší než v případě českého Nejvyššího kontrolního úřadu.

Kontrola Nejvyšší komorou kontroly podléhá činnost orgánů tzv. vládní správy (v podstatě částí správy odvozené od vlády), Polské národní banky, státních právnických osob a jiných státních organizačních jednotek, a to s ohledem na otázku legality, hospodárnosti, účelnosti a správnosti (rzetelność). V těchto otázkách, kromě účelnosti, podléhá kontrole též činnost územní samosprávy, komunální právnické osoby a jiné komunální organizační jednotky, přičemž se jedná zejména o subjekty odvozené od územních samosprávných jednotek vytvořené účelově k poskytování veřejných statků v daném místě. Ovšem kontrole Nejvyšší komorou kontroly podléhají rovněž i jiné subjekty v mezích, v jakých využívají státní nebo komunální majetek či peněžní prostředky a nakolik si plní své finanční povinnosti vůči státu.

Vůči Sejmu je Nejvyšší komora kontroly povinna jemu předkládat analýzu plnění státního rozpočtu a naplňování státní peněžní politiky, vlastní názor v případě vyslovování důvěry vládě, informace o výsledcích kontroly, návrhy a podněty stanovené zákonem a dále každoroční zprávu o své činnosti.

V čele Nejvyšší komory kontroly stojí Předseda do své funkce při splnění obdobných podmínek ustanovovaný Sejmem jako v případě Předsedy Polské národní banky. Obdobně též podléhá ústavní odpovědnosti před Tribunálem státu, avšak

na rozdíl od šéfa národní banky nemůže být bez předchozího souhlasu Sejmu trestně stíhán ani zbaven osobní svobody. Nemůže být zadržen nebo na něj uvalena vazba s výjimkou, že byl dopaden při páchání trestného činu a jeho zadržení je nezbytné k zajištění správnosti trestního řízení. O zadržení musí být neprodleně informován Maršálek Sejmu, který může nařídit jeho okamžité propuštění.

V podrobnostech o organizaci a obsahu činnosti Nejvyšší komory kontroly čl. 207 odkazuje na zákon.

ZÁVĚREM

Z malého exkursu do jedné z oblastí nové polské ústavy je patrné, že několikaletá práce nad jejím obsahem přinesla Třetí Polské republice skutečně dobrý právní základ. Ústavní zakotvení veřejných financí vychází z analýzy příčin a následků výkyvů ekonomiky již z období reformování centrálně řízené ekonomiky před rokem 1989, z potřeb společenské a hospodářské reformy a především ze snahy vytvořit účelné nástroje k zajištění pokud možno bezproblémového fungování tržního hospodářství a demokratického právního státu, k čemuž slouží mimo jiné též řada preventivních opatření zvláště v oblasti státního rozpočtu, jejichž účel je zejména eliminace růstu inflace, jako pravděpodobně nejnebezpečnějšího průvodního jevu reformy. Z toho je možno vyvozovat význam veřejných financí, jakému se v polské ústavě těší.

JE PŘEDLOHA MEZINÁRODNÍHO ZLOČINU V BEZVÝCHODNÉ SOUTĚSCE ?

DALIBOR JÍLEK

1. Návrh článků věnovaný opovědnosti států za protiprávní chování stmeluje pravidla chování **komplexního** institutu, jenž prostupuje systémem mezinárodního práva. Význam návrhu zesiluje **obecný stav nerovnováhy** mezi primárními a sekundárními¹ pravidly, když juristické těžiště návrhu leží právě v kodifikaci a pokrokovém rozvoji sekundárních norem.

2. Triangulární systematika návrhu² rozlišuje (1) původ mezinárodní odpovědnosti, (2) obsah, formy a stupně mezinárodní odpovědnosti a (3) urovnávání sporů. K uzlovým sporným otázkám návrhu patří protiopatření zejména jejich právní omezení, řešení sporů a „dvojdomé“ pojetí mezinárodně protiprávního chování. Posledně jmenovaný problém vyniká nad jiné názorovým střetem.

3. Komise OSN pro mezinárodní právo (dále jen Komise) upřednostnila **binární klasifikaci** mezinárodně protiprávního chování tím, že odlišila mezinárodní delikty od zločinů. Takto založila **kvalitativní rozdíl** mezi dvěma kategoriemi aktů a upustila od **kvantitativního** konceptu mezinárodně protiprávního chování

¹ Rozlišení primárních a sekundárních pravidel se objevuje ve stěžejním díle H.L.A. Harta, *The Concept of Law*, Oxford, 1961, str. 92–120. Komise OSN pro mezinárodní právo vysvětluje odlišnost mezi primární a sekundární normativitou následovně: „In its previous drafts, the Commission has generally concentrated on defining the rules of international law which in one sector of inter-State relations or another impose specific obligations on States, and may, in a certain sense, be termed primary. In dealing with the topic of responsibility, on the other hand, the Commission is undertaking to define other which in contradistinction to those mentioned above, may be described as „secondary“ inasmuch as they are concerned with determining the legal consequences of failure to fulfil obligations established by the „primary“ rules“ *Yearbook of the ILC*, 1973, sv. II, str. 169–170.

² *Srov. Report of the ILC on the work of its forty-eighth session*, 1996, str. 125–169.

jako plynulé rozteče mezi triviálními a závažnými akty.³ Komise takto provázala intenzi pojmu mezinárodního zločinu s kogentními pravidly, aniž by došlo k jejich ztotožnění, neboť porušení imperativního závazku vždy nezaloží mezinárodní zločin. Kvalitativní rozlišení protiprávního chování je tím učiněno na pozadí dvou druhů právních norem: kogentních a dispozitivních pravidel obecného mezinárodního práva i s přihlédnutím k partikulárnímu právu. Oba řečené druhy norem obecného mezinárodního práva se pak liší **stupněm závaznosti**. Samotný pojem *ius cogens* vzbuzuje v науce mezinárodního práva velmi **rozrůzněnou** reakci, jež přetrvává do posledních dnů. Slabost intenze konceptu vyvěrá dle některých názorů⁴ již z prapůvodu imperativních norem, originality, jež je nazývána jinak **naturalistickou a neonaturalistickou** školou a jinak **pozitivistickým** učením. Zatímco někteří právníci spatřují v *ius cogens* emanaci morálky mezinárodního společenství⁵ či *ordre international public*⁶, jiní imperativní pravidla spojují s obyčejovou vnější formou⁷ a tím ustálenou uniformní praxí států. Nejsou zcela ojedinělé hlasy zatracení kogentních norem.⁸

4. Konfliktní doktrinární vnímání determinuje omezená praxe států navzdory

³ This division is highly controversial. At the forty-sixth session of the International Law Commission, in 1994, some faint signs began to appear of efforts to narrow some, though not all, of the gaps between those members who favoured retaining the qualitative distinction between „crimes“ and „delicts“ and those who viewed international wrongful acts by States as lying along a quantitative continuum ranging from trivial to extremely serious wrongful acts. R. Rosenstock, An International Criminal Responsibility of States. In: International Law on the Eve of the Twenty – first Century. Views from the ILC, New York, 1997, str. 266.

⁴ Srov. A.M.Weisburd, The Emptiness of *Jus Cogens*, as Illustrated by War in Bosnia-Herzegovina. Michigan Journal of International Law, sv.17, 1995, str. 28.

⁵ Srov. A.Verdross, Forbidden Treaties in International Law. American Journal of International Law, 1937, sv.31, str. 571–572.

⁶ Srov. H.Lauterpacht, Report on the Law of Treaties, U.N.Doc. A/CN.4/63, 1953, str. 155.

⁷ Srov. L.Hannikainen, Peremptory Norms (*Jus Cogens*) in International Law: Historical Development, Criteria, Present Status, 1988, str. 222–247.

⁸ Srov. G.Schwarzenberger, International Law Order, Londýn, 1972, str. 50. A dále v pozdější práci uvádí: „What makes the terminology of *jus cogens* politically attractive are the opportunities it offers for purposes of ideological abuse. Thus, already before 1939, the term was employed with the object of discrediting the Peace Treaties of 1919–1920, and it is again available for similar purposes. *Jus Cogens* also offers a welcome device to escape from burdensome treaty obligations on the assertion of their incompatibility with an alleged rule of peremptory character.“ G. Schwarzenberger, The Dynamic of International Law. Oxon, 1976, str. 124–125. „Mimné obavy vyjadřuje i I.M.Sinclair, když píše: „*Jus Cogens*“ is neither Dr. Jekyll nor Mr. Hyde but it has the potentialities of both. If it is invoked indiscriminately and to serve short-term political purposes, it could rapidly be destructive of confidence in the security of treaties, if it is developed with wisdom and restraint in the over all interest of the international community it could constitute a useful check upon the unbridled will of individual States.“ I.M.Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, Manchester, 1973, str. 131.

relativně četným usnesením orgánů mezinárodních organizací, jež odsuzují akty států či smlouvy odporující *ius cogens*. A praxí států pak podmiňuje pohybem v kruhu teoretická nejasnost konceptu.

5. Praxí států nezpevňuje příliš řídká rozsudková i posudková aktivita mezinárodních judičiálních orgánů. Meziválečnou soudní činnost charakterizuje **ojedinělost názorů**, které se váží k *ius cogens*. Lze vzpomenout odlišné mínění soudce Schückinga v případě „Wimbledon“ (1923)⁹, kdy se zmiňuje o kogentních normách anebo individuální názory soudce Anzilottiho ve věci „Rakousko–německé celní unie“ (1931)¹⁰ a soudce Morena Quintana v případě „Poručnictví dětí“¹¹. Tehdy se ovšem jednalo o výhradně **izolovaná** stanoviska. Ve věci „Barcelonské společnosti pro dopravu, osvětlení a energii“ (1970), jež je příznačná pro soudobý náhled, Mezinárodní soudní dvůr uvádí podstatný rozdíl, který by měl být zohledněn mezi závazky států vůči mezinárodnímu společenství jako celku a těmi, jež vznikají *vis-à-vis* konkrétnímu státu.¹²

Rozsudek Soudu ve věci „Vojenské a polovojskové činnosti v Nikaragui a proti ní“ (1986) připomíná názor žalobce, že zásada zákazu použití síly vtělená do čl. 2, odst. 4 Charty OSN byla uznána za *ius cogens*.¹³ V obou rozsudcích již uvedené kogentní pravidlo nachází pevnější právní oporu i legitimaci.

6. S tím organicky souvisí zakotvení pojmu *ius cogens* ve Vídeňské úmluvě

⁹ P.C.I.J. Reports, series A, No.1, 1923, str. 47.

¹⁰ P.C.I.J. Reports, Series A/B, No.41, 1931, str. 64

¹¹ Citováno dle I.M.Sinclaira, op.cit.pod⁸, str. 120.

¹² „An essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole (podtrženo D.J.), and those arising *vis-à-vis* another State in the field of diplomatic protection. By the very nature the former are concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can held to have a legal interest in their protection, they are obligations *erga omnes*.“ Citováno dle M.Dixon – R.Mc Corquodale, Cases and Materials on International Law, Londýn, 1991, str. 83–84.

¹³ „Nicaragua in its Memorial on the Merits submitted in the present case states that the principle prohibiting the use of force embodied in Article 2, paragraph 4, of the Charter of the United Nations has come to be recognized as *jus cogens*.“ I.C.J.Reports, 1986, str. 90–91.

Soudce J.Sette-Camara ve svém separátním stanovisku uvádí: „But I fully concur with the rest of the Judgment, as I firmly believe that the non-use of force as well as non-intervention – the latter as a corollary of equality of States and self-determination – are not cardinal principles of customary international law but could in addition be recognized as peremptory rules of customary international law which impose obligations on all States.“ I.C.J.Reports, 1986, str. 199. Soudce Nagendra Singh ve svém rozdílném názoru uvádí: „It is felt that this is not only the correct approach in the circumstances of this case for many reasons, but also that it represents the contribution of the Court in emphasizing that the principle of non-use of force belongs to the realm of *jus cogens*, and is the very cornerstone of the human effort to promote peace in a world torn of strife. This aspect does not need to be emphasized.“ I.C.J.Reports, 1986, str. 143.

o smluvním právu z roku 1969¹⁴ a posléze ve Vídeňské úmluvě o právu smluv uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi a mezinárodními organizacemi z roku 1986.

7. Formulace ustanovení o absolutní neplatnosti smluv, jež jsou v rozporu s imperativními normami obecného mezinárodního práva, opouští přirozenoprávní pojetí¹⁵ a upřednostňuje právní pozitivismus, kterýžto se vyznačuje čirým formálně právním přístupem. Jeho ohnisko představuje spíše subjektivní hledisko uvedené do normového požadavku, aby kogentní pravidlo obecného mezinárodního práva bylo přijato a uznáno mezinárodním společenstvím jako celkem. Vyzdvižené kritérium je spíše zaměřeným měřítkem. Z mlhy jen vystupuje nutnost kvalifikovaného přijetí imperativní normy. Ustanovení již neposkytují právní informaci ohledně subjektivního důvodu závaznosti mezinárodního obyčeje: *opinio iuris*¹⁶. Tu se nad jiné projevuje určitá spornost subjektivního prvku, pakli je těsně spjat s konsensualismem¹⁷, jenž může také operovat s vyvratitelnou právní domněnkou, anebo s absolutní většinou, která se neopírá o jakékoli číslo, či s materiální akceptací všech nebo části členů mezinárodní pospolitosti, čili přijetím, jež

¹⁴ Vídeňská úmluva o smluvním právu vstoupila v platnost 27. ledna 1980 po uložení 35 ratifikačních listin podle čl. 84. Čl. 53 úmluvy zní:

Smlouvy, které jsou v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva
(*ius cogens*)

Každá smlouva, která v době svého uzavření je v rozporu s imperativní normou mezinárodního obecného práva, je nulitní. Pro účely této úmluvy je imperativní normou obecného mezinárodního práva norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normou, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy. (vyhl.č.15/1988 Sb.).

¹⁵ Komise ve své zprávě z roku 1966 připomíná: „The formulation of the Article is not free from difficulty, since there is no simple criterion by which to identify a general rule of international law as having the character of *ius cogens*. Moreover, the majority of the general rules of international law do not have that character, and States may contract out of them by treaty.“

Dále Komise uvádí ve své zprávě: „Nor would it be correct to say that a provision in a treaty possesses the character of *ius cogens* merely because the parties have stipulated that no derogation from that provision is to be permitted (podtrženo D.J.), so that another treaty which conflicted with that provision would be void.“ Citováno dle M.Dixon – R.Mc Corquodale, op.cit.pod¹², str. 82.

¹⁶ Srov. M.Koskenniemi, From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument. Helsinky, 1989, str. 362–389.

¹⁷ M.Koskenniemi dále píše: „The ambiguous relationship between the two approaches is manifested in the curiously inconclusive discussion about generality of a practice to have eligibility for custom. The question „how many States are needed“ cannot even be meaningful discussed unless we have first decided to prefer either psychologism or materialism.“ M.Koskenniemi, op.cit.pod¹⁶, str. 392.

artikuluje skutečné chování států. Požadavek se s jistotou nevyrovná ani s doktrínou trvalé námitky (*the persistent objector doctrine*)¹⁸. Slovní spojení „jako celkem“ lze vyložit tak, že žádný jednotlivý stát by neměl požívat právo veta při určování toho, co byly nebo nebyly kogentní normy¹⁹. Ani formulace „za normu, od níž není dovoleno se odchýlit“ neslyne dostatečnou jasností a ostrostí²⁰, neboť nepoukazuje na stupeň závaznosti imperativního pravidla. Kogentní norma – aforisticky řečeno – svého adresáta v určité situaci k něčemu zavazuje, kdežto dispozitivní norma v srovnatelné situaci nezavazuje nikoho k ničemu²¹. Kogentní norma zasahuje suverenitu států kategoricky, zatímco norma dispozitivní hypoteticky, tj. *in eventum*²². Dispozitivní pravidlo je normou *a la carte* čili normou volby, výběru, kdežto kogentní norma takovou volnost nenabízí kvůli stupni své závaznosti. Dispozitivní norma navrhuje, zatímco kogentní norma zpravidla ukládá.

8. Právní důsledky rozporu mezi obsahem konkrétní smlouvy a dotčeného kogentního pravidla spočívají v absolutní neplatnosti instrumentu *ex tunc*. Procedurální a institucionální závazky zpředmětněné v čl. 65 i 66 Vídeňské úmluvy o smluvním právu vycházejí z konceptualizace *inter partes*, čímž se opomíjí právní účinky *erga omnes*²³ imperativního pravidla. Toliko smluvní strany se takto mohou dovolávat absolutní neplatnosti smluvního dokumentu. Závazek uvedený v čl. 53 nebo 64 pak nemůže být charakterizován jako *erga omnes*²⁴. Kromě toho institucionální garance zajištěná čl. 66 Vídeňské úmluvy spočívá na příslušnosti Mezinárodního soudního dvora, kterážto je ryze konsensuální. Soud netvoří me-

¹⁸ Srov.M.E.Villiger, Customary International Law and Treaties. Dordrecht–Boston–Lancaster, 1985, str. 26.

¹⁹ I.M.Sinclair míní: „Ambassador Yasseen further explained that by inserting the words „as a whole“ in Article 53, the Drafting Committee had wished to stress that there was no question of requiring a rule to be accepted and recognised as peremptory by all states, in other words, no individual State should have the „right of veto“ in determining what were and what were not peremptory norms.“ I.M.Sinclair, op.cit.pod⁸, str. 127.

²⁰ „Vyjádření, že se strany mohou od ustavení zákona odchýlit je dost povrchní a jistě by se pro vysvětlení dispozitivnosti práva našlo vysvětlení lepší, i když méně stručné, termín „vyloučit“ je ovšem zcela nevhodný a matoucí... Termín „vyloučit“ je i výrazem nepochopení rozdílu kogentního a dispozitivního práva. Strany přece dispozitivní normu „nevylučují“, nýbrž jí prostě nejsou vázány, což je něco podstatně jiného.“ V. Knapp, O právu kogentním a dispozitivním (a také o právu heteronomním a autonomním). Právník, 1995, č.1, str. 4.

²¹ V.Knapp, op.cit.pod²⁰, str. 5.

²² Srov.V.Knapp, op.cit.pod²⁰, str. 8.

²³ Srov. G.Gaja, *Jus Cogens Beyond the Vienna Convention*. Recueil des Cours. Haag–Boston–Londýn, 1982, sv.172, str. 282–283.

²⁴ „The obligation embodied in Article 53, then cannot be characterized as *erga omnes*.“ A.M.Weisburd, op.cit.pod⁴, str 17.

zinárodní právo skrze *stare decisis*, nýbrž jej vykládá a používá, třebaže praxi států ovlivňuje.

9. Čl. 19, odst. 2 a 3 návrhu článků o odpovědnosti států vymezuje mezinárodní zločin na podkladě **abstraktního i konkrétního** přístupu.²⁵ Druhý odstavec uvedeného ustanovení je částečně logickou abstrakcí vyvozen z legální definice mezinárodně protiprávního chování, když se v něm zdůrazňuje jeho **objektivní** náležitost: porušení mezinárodního závazku. Druhý odstavec požaduje, aby se jednalo o porušení závazku, který **chrání základní zájmy mezinárodního společenství**. Ustanovení čl. 19 zde poukazuje na **podstatné zájmy**, jež mají určitou **intenzitu**. Jejich esence spočívá v **uchování a rozvoji** mezinárodního společenství. Chráněné zájmy, jakož i jejich hloubka se ovšem mění v čase i prostoru v závislosti na materiálních okolnostech.²⁶ Takové fundamentální zájmy vyžadují hodnocení, kteréžto je spíše **mimoprávní, sociologické** povahy.

10. Třetí odstavec už explicitně poukazuje na konkrétní chráněné zájmy a uvádí

²⁵ Čl. 19 návrhu v anglickém znění:

1. An Act of a State which constitutes a breach of an international obligation is an internationally wrongful act, regardless of the subject-matter of the obligation breached.
2. An internationally wrongful act which results from the breach by a State of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by that community as a whole constitutes an international crime.
3. Subject to paragraph 2, and the basis of the rules of international law in force, an international crime may result, *inter alia*, from:
 - (a) a serious breach of an international obligation of essential importance for the maintenance of international peace and security, such as that prohibiting aggression,
 - (b) a serious breach of international obligation of essential importance for safeguarding the right of self-determination of peoples, such as that prohibiting the establishment or maintenance by force of colonial domination,
 - (c) a serious breach on a widespread scale of an international obligation of essential importance for safeguarding the human being, such as those prohibiting slavery, genocide and apartheid,
 - (d) a serious breach of international obligation of essential importance for safeguarding and prevention of human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the sea.
4. Any internationally wrongful act which is not an international crime in accordance with paragraph 2 constitutes an international delict.

Report of the ICL on the work of its forty-eighth session 6 May – 26 July 1996. New York, 1996, str. 131.

²⁶ Srov. V.Knapp, *op.cit.* pod²⁰, str. 9.

mezi nimi udržení mezinárodní míru a bezpečnosti, seburčení národů, lidské bytí (zachování života) a uchování životního prostředí. Výčet je záměrně otevřený. Enumerace ponechává prostor pro další evaluaci. Avšak z povahy věci nevyplývá, že základní zájem bude vždy chráněn imperativním závazkem.²⁷

11. Druhý odstavec čl. 19 návrhu zakládá **korelaci** objektivní (porušení závazků zásadní povahy pro ochranu základních zájmů mezinárodního společenství) a subjektivní náležitosti. **Subjektivní složka** tkví v tom, že toto kvalifikované mezinárodně protiprávní chování **uznává** mezinárodní společenství jako celek za zločin. Takové vymezení se přibližuje nepřipustnému definování kruhem (*circulus in definiendo*)²⁸. Vzdor vyřčené slabíně mezinárodní společenství musí uznat předmětné protiprávní chování za zločin²⁹. K tomu se váže otázka nadřeknutá v souvislosti s psychologizujícím anebo materialistickým³⁰ pojmáním *opinio iuris* jako subjektivního důvodu závaznosti mezinárodního obyčeje. Uznání protiprávního chování za mezinárodní zločin učiněné mezinárodním společenstvím jako celkem by mělo manifestovat všeobecný souhlas, jenž nemusí být jistě absolutně generální ani výslovný. *Vice versa*, podle analogie s čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu lze konstatovat, že žádný stát nemůže zpochybnit mezinárodní komunitou provedené uznání protiprávního chování za zločin.

12. Mikrokomparace čl. 19 a čl. 53 Vídeňské úmluvy ukazuje, že sekundární norma nepožaduje přijetí i uznání a trvá toliko na právním požadavku uznání, což obráží i skutečnost, že zločin nesmí být přece přijat.

13. Analyzovaná subjektivní náležitost se nevztahuje na stát, který se dopustil kvalifikovaného mezinárodně protiprávního chování, protože tato komponenta je vymezena čl.3 návrhu. Řečené ustanovení definuje subjektivní složku binárně strukturovaného protiprávního chování na podkladě **přičitatelnosti**. Přitom přičitatelnost jako konstituující složka³¹ jest **očividně objektivizována**, neboť státu je

²⁷ Stěží bývá za součást mezinárodního práva kogentního uznána v doktríně ochrana životního prostředí. Nelze pochybovat o hloubce společenského významu ochrany životního prostředí, ale obyčejová normativita toho druhu závaznosti se rozhodně neustálila v praxi států.

²⁸ Srov. V.Knapp, Úvod do vědecké práce (vědecká propedeutika). Brno, 1981, str. 106.

²⁹ „The acceptance of the notion *jus cogens* was conditioned on acceptance of the system, i.e., on express acceptance of a role the International Court of Justice. There is no comparable institution for denominating accepting one no basis whatsoever for dealing with the notion of States as criminals.“ R. Rosenstock, *op.cit.* pod³, str. 272.

³⁰ Srov. M.Koskeniemi, *op.cit.* pod¹⁶, str. 363–378.

³¹ „The Court has also, under Article 53 of its Statute, to satisfy itself that the claims of the Applicant are well founded in law. To this end, it considers the acts complained of in order to determine how far, legally, they may be attributed to the Iranian State (as distinct from the occupiers of the Embassy) and whether they are compatible or incompatible with Iran's obligations under treaties in force or other applicable rules of international law.“ Summaries of

přičítáno jednání nebo opomenutí jeho orgánů (*de iure* nebo *de facto*). V konceptualizaci přičitatelnosti se neobjevuje psychologický vztah porušitele ke svému ilegálnímu aktu, poněvadž státy z fenomenologického pohledu takovou vlastnost nemají. Požadavek zlého úmyslu (*mens rea*)³² by subjektivní náležitost subjektivizoval a přivedl by ji do trestně právní říše a odpovědnost států by takto vskutku kriminalizoval.

14. Obsah pojmu mezinárodního zločinu ještě naplňuje závažnost anebo závažně a v širokém měřítku provedené porušení mezinárodního závazku. Požadavek intenzity porušení mezinárodního závazku se v odborné literatuře jeví být problematickým. Nelze prý rozlišovat mezi agresí závažnou a nezávažnou, nýbrž jen mezi agresí a činem, který agresí pojmově nenaplnuje.³³ Daná výtku vychází z odlišného pojmového uchopení mezinárodního zločinu, jenž by měl být výhradně spojen s porušením kogentních pravidel.³⁴

15. Náležitost závažnosti porušení spíše klade zvýšené nároky na výkladovou a aplikační činnost adresátů sekundárních pravidel. I *bona fide* učiněný výklad a aplikace pravidla může vést k rozdílným právní výsledkům. Jako by formulace skrývala zárodky mezinárodních sporů. Tím vystupuje do funkčního popředí procedurální i institucionální zajištění aplikace pravidla.

16. Návrh Komise udržuje konceptuální jedinstvo odpovědnosti států.³⁵ Co

Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice. 1948–1991. New York, 1992, str. 107.

„On another view what is generally relevant is not the psychological attitude of the individuals acting as organ for the state, but the objective conduct of the state *per se*: a state is responsible for the violation of any of its obligations without the need to identify a psychological failure in any of its agents.“ E. Jiménez de Aréchaga, International Responsibility. In: Manual of Public International Law. Londýn – Melbourne – Toronto – New York, 1968, str. 534–535.

³² „It is possible that the Commission had in mind the notion of fault or more precisely the international commission of a wrongful act, but no such statements were made at the time. It is, in any event, not very plausible to attempt to transfer the notion *mens rea* from the realm of criminal law *vis-à-vis* individuals to the law of State responsibility.“ R. Rosenstock, *op.cit.* pod³, str. 277–278.

³³ Srov. Č. Čepelka, Odpovědnost států. Návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy (s komentářem). Praha, 1985, str. 51–60.

³⁴ „Z povahy věci vyplývá, že takovým závazkem může být jen závazek *juris cogentis*...“ Č. Čepelka, *op.cit.* pod 33, str. 54–55.

³⁵ Srov. čl. 1 a 3 návrhu. Čl. 1 návrhu v anglické verzi zní: Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State. Čl. 3 návrhu má následující anglickou mutaci: There is an internationally wrongful act of State when:

- (a) conduct consisting of an action or omission is attributable to the State under international law, and

však kodifikační orgán nemůže uchovat je výlučná singularita právních následků mezinárodních zločinů a deliktů, neboť by poprel nutnost jejich rozlišení. Rozdíly v právních následcích zločinů a deliktů jsou věcné a vztahové. Spáchání zločinu vyvolává právní následky typické pro delikt, avšak *nadto* (přídavně) další následky, jež některé jsou ryze reparační povahy (čl. 52 návrhu) a další překračují tento funkční rozměr (čl. 53 návrhu). V relačním pojetí zakládá mezinárodní zločin vždy odpovědnostní právní rozměr *erga omnes*, kdežto pro delikt je vyhrazen vztah *inter partes*.

17. Zvláštní následky mezinárodního zločinu³⁶ *ex lege* zatěžují porušitele k pl-

(b) that conduct constitutes a breach of an international obligation of the State.

Report of the ILC on the work of its forty – eighth session 6 May – 26 July 1996. New York, 1996, str. 125–126.

³⁶ Kapitola IV. návrhu má následující anglické znění:

International Crimes

Article 51

Consequences of an international crime

An international crime entails all the legal consequences of any other internationally wrongful act and, in addition, such further consequences as are set out in articles 52 and 53.

Article 52

Specific consequences

Where an internationally wrongful act of a State is an international crime:

- (a) an injured State's entitlement to obtain restitution in kind is not subject to the limitation set out in subparagraphs (c) and (d) of article 43,
- (b) an injured State's entitlement to obtain satisfaction is not subject to the restriction in paragraph 3 of article 45.

Article 53

Obligations for all States

An international crime committed by State entails an obligation for every other State:

- (a) not to recognize as lawful the situation created by the crime,
- (b) not to render aid or assistance to the State which has committed the crime in maintaining the situation so created,
- (c) to cooperate with other State in carrying out the obligations subparagraphs (a) and (b), and
- (d) to cooperate with other States in the application of measures designed to eliminate the consequences of the crime.

Report of the ILC on the work of its forty–eighth session 6 May – 26 July 1996. New York 1996, str. 146.

nění vůči všem, protože jsou dle čl. 40, odst. 3 návrhu všechny ostatní státy v právním postavení poškozeného subjektu. Tito členové mezinárodního společenství jsou oprávněni k úplné reparaci. Pravidlo zpředmětněné v čl. 52 návrhu je formulováno dovolujícím způsobem, neboť umožňuje poškozenému nebo poškozeným nepřihlížet k některým omezením restituční a satisfakce jako metod reparace.³⁷

18. Ustanovení čl. 52 návrhu ponechává stranou³⁸ dvě omezení: faktickou

³⁷ Čl. 43 návrhu kodifikuje *restitutio in integrum*. Anglická mutace ustanovení zní:

The injured State is entitled to obtain from the State which has committed an internationally wrongful act restitution in kind, that is, the re-establishment of the situation which existed before the wrongful act was committed, provided and to the extent that restitution in kind:

- (a) is not materially impossible,
- (b) would not involve a breach of an obligation arising from a peremptory norm of general international law,
- (c) would not involve a burden out of all proportion to the benefit which the injured State would gain from obtaining restitution in kind instead compensation, or
- (d) would not seriously jeopardize the political independence or economic stability of the State which has committed the internationally wrongful act, whereas the injured State would not be similarly affected if it did not obtain restitution in kind.

Čl. 45 návrhu stipuluje v anglickém jazyce zadostiučinění:

1. The injured State is entitled to obtain from the State which has committed an internationally wrongful act satisfaction for the damage, in particular moral damage, caused by that act, if and to the extent necessary to provide full reparation.
2. Satisfaction may take the form of one or more of following:
 - (a) an apology,
 - (b) nominal damages,
 - (c) in cases of gross infringement of the rights of the injured State, damages reflecting the gravity of the infringement,
 - (d) in cases where the internationally wrongful act arose from the serious misconduct of officials or from criminal conduct of officials or private parties, disciplinary action against, or punishment of, those responsible.
3. The right of the injured State to obtain satisfaction does not justify demands which impair the dignity of the State which has committed the internationally wrongful act. Report of the ILC on the work of its forty-eighth session 6 May – 26 July 1996. New York, 1996, str. 142–143.

³⁸ „As to restitution in kind, there are two limitations on the entitlement of an injured State to this remedy, contained in subparagraphs (c) and (d) of paragraph 1 of Article 43, which the Commission believes ought not to apply in the case of a crime.“ Report of the ILC on the work of its forty – eighth session 6 May – 26 July 1996, New York, 1996, str. 167–168.

a právní nemožnost plnění. V prvním případě kodifikační orgán respektuje požadavek *ad impossibilia nemo obligatur*. V případě druhém nemůže být derogováno imperativní pravidlo. Komise však odstraňuje oba další právní limity ve prospěch poškozeného státu. Čl. 52, písm. a) dovoluje požadovat takové uvedení do původního stavu, třebaže je na porušitele zvláště zásadního závazku uvaleno břemeno nepřiměřené prospěchu poškozeného státu anebo taková zátěž, která ohrožuje jeho politickou nezávislost či hospodářskou stabilitu. Komise uvádí i motivy uvedené právní úpravy. Porušitel nesmí mít užitek ze svého ilegálního počínání a musí snášet bolestivou a obtížnou restituci.³⁹

19. Ve věci zadostiučinění vylučuje analyzované ustanovení právní požadavek inkorporovaný do čl. 45, odst. 3, kterýžto plně zohledňuje důstojnost porušitele závazku. Lze připomenout, že samotným spácháním mezinárodního zločinu již stát snižuje svůj společenský i etický význam a postavení.⁴⁰

20. Pojetí zvláštních následků zločinu upevňuje **reparační a preventivní** funkci odpovědnosti, protože vylučuje zisk jakékoliv hmotné i nehmotné výhody, jakož i zahrnuje mravní odsudek. Prevence tu však nezávisí jen na konceptualizaci reparace, ale též na efektivitě jejího působení.

21. Jestliže ustanovení čl. 52 návrhu se pohybuje v reparačním rámci odpovědnostních následků, pak další ustanovení tyto meze překračuje. Ustanovení je konstruováno jako zakazující i příkazující a rovněž má povahu *erga omnes*. Zakazuje všem členům mezinárodního společenství uznat situaci založenou zločinem za právní a poskytovat pomoc a podporu státu při udržování takto vytvořené situace. Objektivní modus normativnosti vězící v zákazu oživuje římskoprávní zásadu *ex iniuria ius non oritur*, která si nárokuje být obecnou zásadou právní. I v mezinárodním právu nemůže z bezpráví vznikat nějaké právo.

22. Ustanovení čl. 53 souběžně příkazuje státům spolupracovat při provádění

³⁹ „Restitution is essentially the restoration of the situation as it existed prior to the unlawful act, and the Commission believes a wrongdoing State ought never to be able to retain the fruits of its crime, or benefit from a wrongdoing that is a crime, however painful or burdensome restoration might be.“ Report of the ILC on the work of its forty – eighth session 6 May – 26 July 1996, New York, 1996, str. 168.

„The concept is not uniformly defined. According to one definition, restitution in kind would consist in re-establishing the *status quo ante*, namely the situation that existed prior to the occurrence of the wrongful act, in order to bring the parties relationship back to its original state.“ Report of the ILC on the work of its forty – fifth session 3 May – 23 July 1993, New York, 1993, str. 151–152.

⁴⁰ Slov. Report of the ILC on the work of its forty – eighth session 6 May – 26 July 1996, New York, 1996, str. 168–169.

předchozích závazků, jakož i při aplikaci opatření určených k odstranění následků mezinárodního zločinu. Ustanovení je prodchnuto solidaritou.

23. V souvislosti s ustanovením čl. 53 se objevuje otázka, zdali při **autonomní povaze** mezinárodního práva není nezbytné využití mezinárodních organizací jako institucionálních prostředků spolupráce. Tak v případě uznání zákazu situace, jež byla založena zločinem, lze očekávat sérii jednání *uti singuli* ve formě jednostranných právních aktů (neuznání či protest) anebo akt organizovaného společenství států vyjádřený v závazné rezoluci orgánu mezinárodní organizace (usnesení Rady bezpečnosti OSN), přičemž taková rezoluce bude požadovat neuznání situace. Analogický stav se může zjevit také při uskutečňování zákazu pomoci a podpory (zdržení se jakékoli akce). Ve věci přijetí opatření, jež mají eliminovat následky zločinu, je **absence institucionalizace téměř nepředstavitelná**. Kolektivní reakci na mezinárodní zločin by měl zprostředkovat orgán mezinárodní organizace. Odpověď ve formě uložení sankce však nemusí být přijata. To závisí na vůli (či politické nevoli) příslušného a pravomocného orgánu mezinárodní organizace. Tím je reparační obsah odpovědnostních následků oddělen od latentního punitivního výsledku, kterýžto může nastoupit jen aplikací sankce. Je skutečností, že například paralyzování Rady bezpečnosti OSN je v takových případech čtenější než říší, vždyť daný orgán je výsostně politickým sborem členů. Rada je i vymezeným prostorem pro prosazování individuálních vitálních zájmů, jež se mohou přičít nebo být ve shodě s intenzivním zájmem **obecným**. V uvedeném rámci se staví otázka oslabených účinků odpovědnostních následků, třebaže formy reparační sice nutně provází zákaz uznání a poskytování pomoci i podpory a příkaz spolupráce. Průvodním jevem však nemusí být sankční odpověď. Přímé donucení tak nenastupuje *ex lege*, jeho použití bude záviset na konkrétních okolnostech zločinu i fakticitě zájmů. Odpovědnostní následky zločinu však mohou zůstat jen u úplné reparační.

24. Pojmové uchopení mezinárodního zločinu implikuje některé neurčitosti spojené s mírou závažnosti porušení či se subjektivními náležitostmi zločinu. Proto procesní a institucionální zajištění zkoumaných pravidel požívá implementační význam. Třetí část návrhu článků zahrnuje obvyklé diplomatické i judiciální metody urovnávání sporů⁴¹. Věcnou působnost pravidel chování ústrojně doplňují časové podmínky, aby bylo zabráněno rozvleklosti pokojného řešení sporů⁴².

25. Procedurální mechanismus ustálený v obecném mezinárodním právu cha-

⁴¹ Třetí část návrhu zahrnuje mezi diplomatické prostředky pokojného urovnání mezinárodních sporů vyjednávání, dobré služby a smírčí řízení. U judiciálního řešení sporů návrh upřednostňuje rozhodčí řízení.

⁴² Obecné mezinárodní právo přikazuje řešit mezinárodní spory *mírovými* metodami. Normy obecného mezinárodního práva však neukládají závazek, aby spor byl vyřešen v určité lhůtě.

rakterizuje **exkluzivita a volba prostředků, konsensuální základ řešení sporů**, jenž vychází z koordinované povahy mezinárodního práva a decentralizovaného (tedy bez hierarchie) mezinárodního společenství a **absence časových podmínek**. Návrh článků nastoluje **temporální požadavky**⁴³ a zřetelně vymezuje volbu prostředků, avšak v **zásadě** uchovává konsensuální podstatu. K prolomení souhlasného základu dochází u smírčího řízení, kdy spomá strana může při splnění věcné a časové podmínky **jednostranně** předložit spor smírčí komisi. Smírčí řízení pak představuje první stupeň dvoufázového procesu⁴⁴. Druhý stupeň reprezentuje rozhodčí řízení, kteréžto podmiňuje souhlas sporných stran.⁴⁵ Společenská závažnost mezinárodních zločinů si ovšem vyžaduje **revoluční čin**: založení **obligatorní** příslušnosti rozhodčího tribunálu, jinak spory o mezinárodním zločinu mohou zůstat v **nekonečném prostoru neřešeného**. Ustanovení čl. 58 návrhu vyžaduje dílčí změnu. Jde i o upevnění byt fragmentární institucionalizace mezinárodního práva i zesílení organizované pospolitosti států, třebaže tím dochází i k erozi tradiční povahy mezinárodně právního systému. Nadto musí třetí část návrhu přihlížet k *erga omnes* následkům mezinárodního zločinu a ostře určit, kdo všechno požívá pozici sporné strany, jinak jsou důsledky totožné jako u čl. 53 a 64 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969, ježto daná ustanovení stipulují, že absolutní neplatnosti nějaké mezinárodní smlouvy se mohou dovolat pouze její strany.

⁴³ Čl. 54 návrhu má následující anglickou podobu:

If a dispute regarding the interpretation or application of the present articles arises between two or more States Parties to the present articles, they shall, upon the request of any of them, seek to settle it amicably by negotiation.

Čl. 56. návrhu má toto anglické znění:

If three months after the first request for negotiations, the dispute has not been settled agreement and no mode of binding third party settlement has been instituted, any party to the dispute may submit it to conciliation in conformity with procedure set out in annex I to the present articles.

Čl. 58. odst 1 zní v anglické mutaci takto:

1. Failing a reference of the dispute to the Conciliation Commission provided for in article 56 or failing an agreed settlement within six months following the report of the Commission, the parties to the dispute may, by agreement, submit the dispute to an arbitral tribunal to be constituted in conformity with annex II to the present articles. Report of the ILC on the work of its forty - eighth session 6 May - 26 July 1996, New York, 1996, str. 147-148.

⁴⁴ Gradace metod mírového urovnání sporů v návrhu článků plní dvě funkce. Předně **stupňuje** jednotlivé prostředky, přičemž stanoví věcné a časové podmínky aplikace, a za druhé **zesiluje** právní závaznost výsledků řízení. Smírčí komise přijímá toliko **doporučení**, kdežto arbitrážní orgán rozhoduje se **závazným právním účinkem** o právních nebo faktických otázkách.

⁴⁵ "This could be achieved by amending article 58, in effect making arbitration compulsory for crimes ..." Report of the ILC on the work of its forty - eighth session 6 May - 26 July 1996, New York, 1996, str. 166.

26. Přes učiněné výtky tkvící v širším „subjektivizování“ pojmu mezinárodního zločinu, je párové rozlišení mezinárodně protiprávního chování států výrazem dobové reality. Mezinárodní právo jako uspořádaný systém norem se kontinuálně rozvrstňuje navzdory trvalé a věčné formální rovnosti pramenů. „Vrstvení“ normového souboru odlišuje fundamentální závazky od ostatních. Tu nejde o dogmatický samoučel, nýbrž o uznání obecných i stabilnějších hodnot, jež by měly být pevným jádrem práva organizovaného společenství. Porušení základních závazků se dotýká pospolitosti jako celku, ale i jeho částí. Odpovědnostní následky mezinárodního zločinu by měly mít regenerační a nikoliv degenerativní vliv na mezinárodní společenství. Vyslovenou primární úlohu navrhovaná sekundární pravidla v podstatě naplňují. Musí se však opírat o nedílnou solidaritu všech, což kodifikační smlouva jen těžko naplňuje.

K VÝKLADU ČL. 50 Odst. 1 ÚSTAVY (PREZIDENTOVO VETO)*

VLADIMÍR MIKULE

I.

Považoval bych za správné, kdyby Poslanecká sněmovna přijala (s platností pro danou kauzu a v zájmu právní jistoty i do budoucna) tento výklad:

1. **Dnem postoupení přijatého návrhu zákona** je den, kdy přijatý a předsedou Poslanecké sněmovny podepsaný návrh byl doručen prezidentu republiky nebo Kanceláři prezidenta republiky.
2. **Lhůta k vrácení přijatého návrhu zákona prezidentem republiky počíná dnem následujícím po dni postoupení.**
3. **Vrácením přijatého návrhu zákona prezidentem republiky se rozumí doručení písemnosti, ve které prezident republiky sděluje, že přijatý návrh zákona vrací a uvádí důvody, které ho k tomu vedou, předsedovi Poslanecké sněmovny nebo kanceláři Poslanecké sněmovny.**
4. **Lhůta vrácení přijatého návrhu zákona prezidentem republiky se počítá podle kalendářních dnů a končí uplynutím posledního dne lhůty; případně-li však tento den na**
 - sobotu
 - neděli

* V nedávné době vzrušila naši právnickou veřejnost, a nejen jí, otázka novely zákona na ochranu zvířat. V rámci diskuse o této otázce v Poslanecké sněmovně konstatoval poslanec Z. Jičínský, že změnil své původní negativní stanovisko o zachování lhůty k vrácení zákona na základě expertízy, kterou zpracoval doc. Mikule. Redakční rada využívá laskavého svolení doc. Mikuleho a toto stanovisko k zajímavému problému přetiskuje. V této souvislosti připomínáme, že prezident republiky dne 3. října 1997 podal Ústavnímu soudu návrh k přezkoumání ústavnosti této novely, konkrétně postupu Poslanecké sněmovny v této věci.

- státní svátek (§ 1 zákona č. 93/1951 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákona ČNR č. 204/1990 Sb.) nebo
- 1. leden, pondělí velikonoční, 1. květen anebo na 24., 25. nebo 26. prosinec (§ 2 odst. 2 zákona č. 93/1951 Sb., ve znění pozdějších předpisů, končí lhůta uplynutím nejbližšího pracovního dne.

II.

Vedou mne k tomu tyto důvody:

Podle čl. 50 odst. 1 Ústavy „*prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen*“; z čl. 50 odst. 2 Ústavy lze vyvodit, že zákon se vrací Poslanecké sněmovně. Formulace je nedokonalá a vyvolává výkladové potíže zejména pokud jde o počátek a konec lhůty.

ČR je podle čl. 1 Ústavy demokratickým právním státem. Z principů demokratického právního státu je proto třeba vycházet i při výkladu celého právního řádu včetně samotné Ústavy. „*Součástí principu právní jistoty a tudíž principu právního státu jsou zásady jasnosti a určitosti zákona*“ (nález Ústavního soudu č. 25/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, str. 197). Strohá formulace Ústavy o lhůtě by mohla být vykládána tak, že lhůta skončí uplynutím 15 dnů bez dalšího; už ze samého vyjádření prezidenta republiky je však zřejmé, že vyžaduje výklad s ohledem na principy, které český právní řád pro počítání lhůt obecně uplatňuje, a které lze proto považovat za **principy českého právního řádu v obecném smyslu** (prezident se domnívá, že tyto principy mají být i v tomto případě použity).

Jde v podstatě o to, kterým dnem podle českého právního řádu soukromoprávní nebo veřejnoprávní lhůta počíná, kterým dnem končí a jakým úkolem je zachována. V daném případě jde o lhůtu veřejnoprávní hmotněprávní povahy (není možné navrácení lhůty apod.).

K otázkám souvisejícím s koncem lhůty je třeba obecně poznamenat, že zákon č. 93/1951 Sb., o státních svátcích, o dnech pracovního klidu a o památných a významných dnech, byl v roce 1994 neuváženým způsobem novelizován, takže podle jeho § 2 odst. 2 jsou nyní dny pracovního klidu pouze:

- státní svátky (§ 1 cit. zák., zák. ČNR č. 204/1990 Sb.)
- 1. leden a ostatní „*svátky*“ vypočtené v § 2 odst. 2 cit. zák.
- „*dny nepřetržitého odpočinku zaměstnance v týdnu*“

Uvedenou novelou (č. 74/1994 Sb.) byly z výčtu dnů pracovního klidu vypuštěny neděle (a nebyly doplněny soboty), ačkoliv z **hlediska veřejného práva** obecně dny pracovního klidu mají být. Naproti tomu za veřejnoprávní dny pracovního klidu byly označeny dny, kdy podle předpisů **soukromého práva** (pracovního) mají pracovní volno jednotliví pracovníci podle svých individuálních rozvrhů pracovního týdne. To uvedlo právní řád, pokud upravuje lhůty, ve zmatek, jehož si zákonodárce dosud nepovšiml (s výjimkami, o nichž bude učiněna zmínka). Pojem „*den pracovního klidu*“ je tedy pro obecnou úpravu konce lhůt nepoužitelný (u řady pracovníků připadá na různé dny v týdnu).

1) Počátek lhůty

Lhůta zpravidla počíná **běžet dnem, který následuje** po události, jež je rozhodující pro její počátek (§ 122 odst. 1 obč. zák., § 266 odst. 1 zák. práce, § 89 odst. 18 trest. zák., § 57 odst. 1 o.s.ř., § 60 odst. 1 tr. ř.). Je to princip českého právního řádu, z něhož jsou jen nečetné výjimky.

2) Konec lhůty

Vzhledem ke zmatku vyvolanému zákonem o státních svátcích atd. je i platná úprava poněkud zmatená. Jde o to, aby lhůta nekončila ve dnech, kdy úřady zpravidla nefungují a nelze jim proto osobně doručit příslušné podání (např. návrh, jímž se zabraňuje promlčení nebo prekluze nároku, podání procesní) a kdy vůbec nefungují (popř. jen omezeně fungují jen některé) pošty atd., takže bez zvláštní úpravy by se lhůta fakticky zkracovala, čímž by byl oprávněný poškozován.

Nejlépe se s tímto problémem vypořádává § 122 odst. 3 obč. zák. („*případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den – „svátkem*“ se tu zjevně rozumí jak „*státní svátek*“ tak „*občanský svátek*“ jako Nový rok atd., oba jsou přitom vymezeny zákonem) a § 57 odst. 2 o.s.ř. (stejně znění). V tr. zák. jsem o tom nenašel žádné ustanovení, zákoník práce však obsahuje stejnou úpravu, jako obč. zák. (§ 266 odst. 3). Trestní řád (§ 60 odst. 3) stanoví, že „*případně-li konec lhůty na den pracovního klidu nebo pracovního volna, pokládá se za poslední den lhůty nejbližší příští pracovní den*“; sleduje nepochybně stejný záměr, jako výše uvedené předpisy, že tu jde také o soboty a neděle je však nutno vyvodit jiným výkladem. Totéž platí i pro správní řád, který v § 27 odst. 2 stanoví, že „*případně-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní*

den". Naproti tomu daňový řád (§ 14 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů) stanoví, že „lhůta je zachována, je-li posledního dne lhůty učiněn úkon u správce daně atd.“ s tím, že „případne-li poslední den lhůty pro uplatnění právních úkonů vůči správci daně na sobotu, neděli nebo státem uznaný svátek, je posledním dne lhůty nejbližší následující pracovní den“ („státem uznaným svátkem“ se zjevně rozumí jak „státní svátek“ tak „občanský svátek“).

Je tedy obecným principem českého právního řádu, že případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli, státní svátek nebo občanský svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Tento princip platí pro právo soukromé i veřejné, pro sféru práva hmotného i procesního.

Procesní předpisy navíc stanoví, že lhůta je zachována, bylo-li podání poslední den lhůty odevzdáno k poštovní přepravě, odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit, apod. Tyto úpravy se však vesměs týkají jen lhůt procesních a o takovou lhůtu v čl. 50 Ústavy nejde. Pro lhůty hmotněprávní nelze takový princip z českého právního řádu vyvodit (zákon by jej ovšem teoreticky zavést mohl – srov. plnění peněžitého dluhu prostřednictvím pošty nebo peněžního ústavu podle § 567 odst. 2 obč. zák.).

III.

Lhůta podle čl. 50 odst. 1 Ústavy je nepochybně důležitá, protože po jejím uplynutí prezident republiky již přijatý návrh zákona vetovat nemůže (po vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů může ovšem podat Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení, již však jenom z důvodu jeho rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy), předseda Poslanecké sněmovny jej má zaslat k podpisu předsedovi vlády a ten pak patrně má zajistit jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (podrobnější úprava chybí). Zájem na neprodložování tohoto procesu se však nesní prosazovat na úkor obecných principů českého právního řádu.

Ústava zpravidla není a nemůže být tak podrobná, jako obyčejný zákon. Zejména u četných formulací platné Ústavy ČR se nelze obejít bez – někdy značně obtížného – výkladu. Při výkladu nutno vycházet z obecných principů českého právního řádu, pokud neodporují principům demokratického právního státu (čl. 1 Ústavy).

I pro právní úkon prezidenta republiky podle čl. 50 odst. 1 Ústavy platí důvody, pro které český právní řád skončení lhůty připadající na sobotu, neděli nebo státní či občanský svátek odsouvá na nejbližší následující pracovní den (z technického hlediska je patrně obecně vyloučeno, aby v sobotu, v neděli atd. byla

písemnost doručena osobně předsedovi Poslanecké sněmovny nebo Kanceláři Poslanecké sněmovny – policisté střežící v těchto dnech objekty Poslanecké sněmovny zjevně nejsou oprávněni písemnosti pro Poslaneckou sněmovnu přijímat). Žádná právní nejistota z toho neplyne, protože otázka, zda jde o sobotu, neděli nebo státní či občanský svátek nemůže být sporná.

Tím považuji návrh uvedený sub. I. za odůvodněný.

IV.

Doporučený způsob výkladu je patrně v souladu s názorem prezidenta republiky. Pokud Poslanecká sněmovna zaujme opačné stanovisko, vznikne výkladový konflikt se závažnými ústavními důsledky.

Podle ustanovení § 107 odst. 2 j.ř. Poslanecké sněmovny „podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo Vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném návrhu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády“. S případem, že prezident zákon vrátí, podle názoru Poslanecké sněmovny však k platnému vrácení nedošlo, jednacím řád nepočítá. Je otázka, zda takový faktický spor je také sporem právním v tom smyslu, že je k dispozici právní fórum, které jej autoritativně rozhodne, anebo zda jednostranné autoritativní rozhodnutí je v rukách Poslanecké sněmovny (nebo dokonce jen jejího předsedy), která prostě o vráceném zákonu nebude ve smyslu čl. 50 odst. 2 Ústavy znovu hlasovat a předseda Poslanecké sněmovny zašle zákon k podpisu předsedovi vlády bez podpisu prezidenta. Otevřela by se otázka právního významu prezidentského podpisu (čl. 51), protože jednacím řád Poslanecké sněmovny výslovně počítá s absencí jeho podpisu jen v případě neúspěšného veta (§ 107 odst. 3).

Byl by tu spor mezi jednou z komor Parlamentu a hlavou státu, tedy mezi orgánem moci zákonodárné a orgánem moci výkonné, o výklad Ústavy (a také § 98 odst. 2 j.ř. Poslanecké sněmovny):

- * Ústava nedává pravomoc podávat obecně závazný výklad Ústavy ani Poslanecké sněmovně, ani Ústavnímu soudu (ten nemá pravomoc podávat výklad ústavních zákonů, je-li věc sporná, kterou měl Ústavní soud ČSFR – čl. 5 úst. zák. č. 91/1991 Sb.),
- * prezident může napadnout návrhem na zrušení pouze usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy, nikoliv však jiná usnesení (čl. 87 odst. 1 písm. h/ Ústavy); ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d/ Ústavy v úvahu také nepřichází, protože usnesení, kterým by Poslanecká sněmovna vyložila čl. 50 odst. 1 Ústavy, by nebylo možno považovat za

zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod prezidenta,

- * zbývá tedy teoretická možnost považovat spor za spor o rozsah kompetencí státních orgánů ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. k/ Ústavy. Za takový spor se považuje spor o příslušnost vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy (§ 120 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). V tomto případě by však šlo o to, zda veřejnoprávní úkon prezidenta republiky je či není právně relevantní, pozitivní ani negativní kompetenční spor (konflikt) by tu proto zřejmě nebyl.

Ústava tedy na takovéto případy nepamatuje. Přicházejí proto v úvahu zejména tyto situace:

1. Poslanecká sněmovna neuzná splnění lhůty, postoupí zákon předsedovi vlády, zákon bude vyhlášen (§ 107 odst. 107 odst. 3 j.ř. Poslanecké sněmovny). V takovém případě by prezident patrně mohl podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, nikoliv však vzhledem k jeho obsahu (těžko by hledal důvod jeho protiústavnosti, který při vetu hledat nemusí), nýbrž proto, že nebyl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Podle čl. 87 odst. 1 písm. a/ Ústavy Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákona pro jeho rozpor s ústavním zákonem atd., § 68 odst. 2 zák. o Ústavním soudu však ukládá, aby při rozhodování posuzoval nejen obsah zákona, ale i to zda byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Zatím návrh tohoto druhu – pokud známo – podán nebyl (nevezme-li se v úvahu zamítnutý návrh na zrušení dekretu prezidenta republiky). Návrh by ovšem mohla podat i skupina poslanců nebo senátorů.
2. Poslanecká sněmovna lhůtu za splněnou uzná a vetovaný návrh znovu projedná. Pak by měl být akceptovaný výklad propříště uznáván jako ústavní zvyklost.
3. Poslanecká sněmovna otázky spojené s během lhůty vyřeší zákonnou úpravou (např. doplněním § 98 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Pokud by úprava, odporující názoru prezidenta, prošla úspěšně Senátem a odolala by prezidentovu vetu, mohl by prezident (skupina poslanců nebo senátorů) toto ustanovení zákona napadnout návrhem k Ústavnímu soudu na zrušení pro rozpor s čl. 50 odst. 1 Ústavy.

P.S. Také zákon ČNR č. 298/1992 Sb., ve znění zák. č. 152/1994 Sb. (původně o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, nyní jen zákon o místním referendu) v § 91 o počítání lhůt stanoví, že „případně-li poslední den lhůty

na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den“.

K POVINNOSTI PODNIKATELŮ ZAJIŠŤOVAT PLNĚNÍ BĚŽNÝCH ÚKOLŮ SVÝMI ZAMĚSTNANCI

PAVEL BLAŽEK

V poslední době se v praxi množí případy, kdy finanční úřady při provádění kontrol daňových subjektů, podnikatelů, dojdou zhruba k následujícím tzv. kontrolním zjištěním:

„V roce 1996 plátce uzavřel s členy představenstva mandátní smlouvy k výkonu pravidelného organizačního a ekonomického poradenství, organizačního a obchodního poradenství, poskytování právní pomoci s tím, že za tuto činnost náleží mandatáři úplata. Smlouvy byly uzavřeny dle § 566–§ 576 obchodního zákoníku. Mandatáři za jednotlivé měsíce předkládali společnosti k proplacení faktury za provedenou činnost pro a.s. Kromě plateb na základě faktur pobírali členové představenstva odměny členů statutárních orgánů dle § 6 zákona 586/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Akciová společnost již ve svém názvu uvádí, že se zabývá pojišťovacím a finančním poradenstvím a v předmětu činnosti zapsaném v obchodním rejstříku tuto činnost dále specifikuje.

Na základě zákona 1/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů (zákon o zaměstnanosti) je fyzická nebo právnická osoba plnění běžných úkolů, vyplývajících z předmětu činnosti povinna zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomuto účelu zaměstnává v pracovních vztazích dle zákoníku práce.

Kontrolou bylo zjištěno, že řízení společnosti zajišťují členové představenstva, a to jednak v rozsahu povinností vyplývajících z titulu člena statutárního orgánu, ale i v souvislosti s činností, kterou vykonávají na základě uzavřených mandátních smluv.

Ze skutečností zjištěných při kontrole vyplývá, že uzavřené mandátní smlouvy jsou bezpředmětné a správce daně posoudil uzavřený smluvní vztah dle § 2 odst. 7

zákona č. 337/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů, jako zastřený stav formálně právní.

Příjmy plynoucí členům představenstva se na základě výše uvedených skutečností posuzují jako příjmy ze závislé činnosti dle § 6 zákona 586/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů, a jako takové podléhají zdanění u plátce příjmu dle § 38h odst. 3 zákona 586/1992 Sb. ve znění p. p. tzn. nejméně 20 %, protože poplatníci nepodepsali prohlášení k nezdanitelným částkám.“

Mám za to, že tento vzrůstající se postup finančních úřadů není správný.

Základním úkolem tohoto článku je tak provedení interpretace § 1 zákona č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti v platném znění, a to se zaměřením na odst. 4 tohoto paragrafu, který zní: „Právo občana na zaměstnání se zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňující mu výkon práce v pracovním vztahu. Právnická nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce; to neplatí o plnění běžných úkolů, které fyzická osoba zajišťuje sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí, anebo právnická osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů. Běžnými úkoly vyplývajících z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytování služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.“

Nejprve bude vhodné podívat se na zákon o zaměstnanosti z pohledu účelu jeho existence, tedy zodpovědět otázku, jaké příčiny vedly zákonodárce k tomu, aby právní úpravu tzv. zaměstnanosti učinil formou zákona součástí českého (nejprve federálního) právního řádu.

Článek 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) obsahuje jednak garanci práva každé osoby získávat prostředky pro své životní potřeby prací a jednak závazek státu postarat se o ty občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat. Z odstavce 1 článku 26 Listiny plyne dále právo každého zvolit si, zda práci bude vykonávat samostatně jako tzv. podnikatel (§ 2 obchodního zákoníku) nebo zda se nechá zaměstnat jinou osobou v závislém tzv. pracovněprávním či obdobném poměru (článek 28 Listiny a na něj navazující zákoník práce), případně v poměru služebním. V návaznosti na Listinu pak tento aspekt problematiky řeší mnoho předpisů zákonné právní síly, jako např. uvedený obchodní zákoník, zákoník práce atd.

Zákon č. 1/1991 Sb. naproti tomu konkretizuje, jak má stát plnit svůj závazek postarat se o občany, kteří z různých důvodů nejsou schopni bez své vi-

ny „pracovat“. Oproti svému názvu se tak tento zákon jeví spíše jako zákon o „nezaměstnanosti“ či „nezaměstnaných“. Proto tento zákon konstruuje v § 1 tzv. právo na zaměstnání, jímž se rozumí „právo občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí, na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání, na rekvalifikaci nezbytnou k pracovnímu uplatnění, na hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání“ a dále formuluje v § 3 tzv. státní politiku zaměstnanosti. Za účelem zajištění realizace těchto úkolů a práv občanů zřizuje stát speciální úřady (úřady práce) a pověřuje i jiné orgány k různým aktivitám v této oblasti. „Ambicí“ zákona o zaměstnanosti tak rozhodně není určovat a regulovat právní formy pracovních činností těch fyzických osob, které jsou schopny získávat prostředky pro své životní potřeby prací a také si je takto získávají. Jak vyplývá z dalšího, tuto „ambici“ ostatně ani tento ani žádný jiný zákon mít nemůže, neboť „právo na svobodnou volbu povolání“ (odst. 1 článku 26 Listiny) obsahuje nejen státem garantovanou možnost každého zvolit si k zajištění obživy kterýkoliv dovolený typ povolání (zedník, truhlář, kuchař, obchodník, učitel, voják atd.), nýbrž i právo zvolit si, zda pro jiné subjekty bude svou činnost vykonávat v tzv. závislé činnosti či jako „samostatný“ podnikatel.

I s ohledem na výše uvedené je třeba přistupovat k výkladu „povinnosti“ obsažené v odst. 4 § 1 zákona o zaměstnanosti.

Již představitelé tzv. normativní školy právní (zejména Kelsen) upozorňovali, že kromě jiných možností lze právní normy dělit na „leges perfectae“ a „leges imperfectae“, když první z nich kromě stanovení povinností obsahují i ustanovení sankcí za jejich nesplnění, zatímco druhé jen stanoví povinnost bez určení právních následků jejich porušování. „Leges imperfectae“ tak pouze v jakési morálně politické rovině obsahují různá „přání zákonodárce“, avšak bez nezbytného stanovení následků porušení takto deklarované povinnosti de facto ztrácejí povahu nikoliv normy, nýbrž právní normy. V tomto světle je „povinnost právnické nebo fyzické osoby zajišťovat běžné úkoly vyplývající z její činnosti svými zaměstnanci“ typickým příkladem „nedokonalé normy“ (leges imperfectae), neboť není stanoveno, co nastane v případě, kdy tato právnická či fyzická osoba zajistí plnění svých běžných úkolů jinak. „Nedokonalost“ posuzované normy je dále zdůrazněna zcela nedostatečným vymezením toho, co jsou to ony „běžné úkoly“, ale i tím, že není jasné pro jaké „tyto účely“ zákonodárcova definice platí, když účelem právní existence zákona o zaměstnanosti je, jak výše uvedeno, úplně něco jiného.

Avšak „nejslabší“ místo povinnosti podnikatelů dle odst. 4 § 1 zákona o zaměstnanosti, věta druhá, nalézám v tom, že ji nelze z právního i ekonomicky faktické úhlu pohledu vždy splnit.

Každý podnikatel, lhostejno zda je osobou fyzickou či právnickou, má logický zájem na tom, aby pro něj vykonávali činnost co možná nej kvalitnější lidé. Opravdu kvalitních lidí však bude vždy nedostatek. Co však má za takovéto situace činit firma, která chce získat vynikajícího odborníka na třebas řídicí funkci, avšak tento z jakýchkoliv příčin odmítá s firmou vstoupit do pracovního poměru? Má jej takováto firma jen z tohoto důvodu odmítnout, neboť jí odst. 4 § 1 zákona č. 1/1991 Sb. dovoluje lidi pouze zaměstnávat? Jistěže nikoliv.

Z juristického pohledu výše uvedený případ naráží na již zmíněný článek 26 Listiny, neboť z práva na svobodnou volbu povolání nepochybně plyne i možnost zvolit si jednu z mnoha legálních forem, výkonem nichž lze získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Nucením kohokoliv ke vstupu do pracovního poměru dle příslušných ustanovení zákoníku práce tím, že s ním dle odstavce 4 § 1 zákona č. 1/1991 Sb. nemůže žádný podnikatel spolupracovat jinak než jako se zaměstnancem, by došlo k flagrantnímu zásahu do práv stanovených v článku 26 Listiny. Na rozdíl od tzv. povinnosti dle odst. 4 zákona č. 1/1991 Sb. jde ovšem o práva chráněná a garantovaná předpisem ústavní právní síly. Je tedy nutné nechat pouze na těch, kdo spolu hodlají pracovat, jakou právní formu či právní vztah si pro to zvolí, zda zaměstnaneckou (pracovněprávní) či jakoukoliv jinou (např. mandátní dle obchodního zákoníku atd.). Jakýkoliv zásah veřejné moci do práva této volby by byl dle mého názoru neústavní.

ZÁVĚREČNÉ SHRUTÍ:

1. Účelem zákona o zaměstnanosti je „pouze“ konkretizace závazku státu zajistit občany ČR, pokud bez své viny nemohou vykonávat právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací.
2. Povinnost právnických a fyzických osob zajišťovat plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti svými zaměstnanci dle § 1 zákona č. 1/1991 Sb. ve znění předpisů jí měnících a doplňujících je pouze deklaratorní součástí zákona o zaměstnanosti, neboť nestanoví žádný právní následek jejího nesplnění.
3. Nucení kohokoliv k tomu, aby jeho „pracovní vztah“ k fyzické či právnické osobě byl vždy pracovněprávní (závislou činností) by bylo v rozporu s právem na svobodnou volbu povolání dle článku 26 Listiny základních práv a svobod. Je nepřipustné jakkoliv donucovat kohokoliv, aby s někým spolupracoval na

bázi pracovní smlouvy, mandátní smlouvy atd. Každý má v tomto smyslu právo volby právní formy spolupráce s jinými.

4. Kontrolní zjištění ve smyslu v úvodu tohoto článku uvedeném tak narážejí na Ústavou garantovaná práva a pokusy o výklad např. mandátních smluv ve smyslu § 2 odst. 7 zákona 337/1992 Sb. jako zastřených stavů formálně právních nejsou zákonné.

O ROZVOJI ZÁKONODÁRSTVÍ V RUSKU

JU. A. TICHOMIROV

Rusko prochází největšími změnami ve všech sférách života společnosti. Tyto změny jsou provázeny uznáním a zabezpečením reálné svrchovanosti práva v Ruské federaci. Přijetí nové federální ústavy vytvořilo příznivý základ pro obnovení a rozvoj zákonodárství. Jako složité se přitom ukázalo nalézat míry spojené právní kontinuity a „právní novosti“ neboť každá krajnost snižuje prestiž a efektivnost působení práva v celku. Právní věda pomáhá praxi.¹

Zvláštního významu nabývají proto obecně systémové charakteristiky zákonodárství. Za prvé jde o obecné principy právního systému zákonodárství; za druhé, o ústavní klasifikaci normativních právních aktů, včetně zákonů; za třetí, o kritéria vyčleňování a vzájemných vztahů strukturálních částí zákonodárství; za čtvrté, o vedoucí postavení Ústavy jako základu zákonodárství, kdy kritéria ústavnosti aktů mají být rozhodujícími; za páté, o obecné vědecké pojmy a právní termíny.

Vzhledem k tomu je nutné zabezpečit strukturování zákonodárství, aniž bychom ztotožňovali nebo stavěli proti sob odvětví právní s obory zákonodárství. Nové přístupy k právu odůvodňují vyčlenění tří velkých právních oblastí – veřejného, soukromého a sociálního práva, které se odlišují předmětem a metodami úpravy i instituty. Sílí jejich vzájemné sblížení, „vzájemné pronikání“. V rámci uvedených oblastí se vytvářejí a rozvíjejí odvětví práva jako „právní druhy“. Na tomto základě je možno utvářet odvětví, pododvětví zákonodárství, zákonodárné celky právní instituty (meziodvětvové a odvětvové), zákonodárné akty a jejich normy, nalézat a využívat přísná a přesná kritéria vyčleňování uvedených strukturálních částí.

V posledních letech se v Rusku rozvíjí zákonodárství velmi intenzivně. Realizace ekonomické reformy si vyžádalo nové právní úpravy ve sféře ekonomiky.

¹ Viz např. Rossijskoje zakonodatelstvo: problemy i perspektivy. Moskva, 1995, Izd.–vo BEK; Ju.A.Tichomirov, Publičnoje pravo, Moskva, 1995, Izd.–vo BEK téhož autora: Kurs sravnitel'nogo pravovedenija, Moskva, 1996, Izd.–vo „Norma“; Effektivnosť zakona. Moskva, 1997, Žurnal Rossijskogo prava, 1997, No. 2–7.

Zásadní význam má nový občanský zákoník – část I. a II., připravuje se III. část. Účinnosti nabyly federální zákony „o akciových společnostech“, „o záruce“, „o bankách a bankovní činnosti“, „o neobchodních organizacích“, „o finančně průmyslových skupinách“, „o zemědělském družstevnictví“, „o privatizaci státního majetku a o základech privatizace municipálního majetku“, „o reklamě“ aj. Tyto a jiné zákony zabezpečují samostatnost podnikatelů, všech hospodařících subjektů a rozvoj jejich iniciativy.

Zákonodárným způsobem byly upraveny „federální sféry“ – postavení spojů a poštovních spojů, přirozených monopolů federální železniční dopravy. Byl přijat letecký kodex a zákon o informacích a informatizaci. Zároveň se rozvíjelo zákonodárství o státní regulaci odvětví a oblastí ekonomiky. V souladu s touto orientací legislativy byly přijaty federální zákony o státní registraci práv k nemovitému majetku a příslušných smluv, o státním prognózování a programech sociálně ekonomického rozvoje, o dodávkách produkce pro státní potřeby, o státním regulování zahraničně obchodní činnosti, o státní podpoře drobného podnikání, o státní regulaci zemědělsko průmyslové výroby.

Tyto a další zákony se rozvíjejí v rámci občanského a správního práva. V rámci finančního práva byly přijaty nové zákony o rozpočtovém systému, rozpočtovém procesu a klasifikaci, o daňové soustavě a o jednotlivých druhích daní. Je připraven nový kodex o daních.

Rozvíjí se také zákonodárství v sociální sféře. Byly přijaty nové školské zákony, o postgraduálním vzdělávání, zákony o dobročinnosti, o kultuře, o státní podpoře kinematografie, o ochraně zdraví občanů, o vědě. Jiný blok zákonů je věnován ekologii a zahrnuje zákony o ochraně přírodního prostředí, o fauně, lesní a vodní zákoník, zákon o melioraci půdy, zákon o ekologické expertize.

Velká pozornost je věnována sociální ochraně občanů. Existují federální zákony o důchodech, penzích, o základech sociálních služeb, o veteránech, nový zákoník o rodině. Zdokonaluje se pracovní zákonodárství.

V naší zemi jsou obnovovány instituty státu a společnosti. Provedení soudní reformy si vyžádá přijetí federálních ústavních zákonů „O soudním systému“, „O arbitrážních soudech“, „O Ústavním soudě Ruské federace“, o soudních vykonavatelích a o prokuratuře. Účinnosti nabyly nový trestní kodex, kodex o arbitrážním řízení a zákon o výkonu rozhodnutí.

Dochází k přeměně systému výkonné moci, byl přijat federální zákon „O základech státní služby“. Do sféry vnější činnosti státu patří zákony o obraně, o bezpečnosti, o státní hranici a celá řada zákonů souvisejících s reformou armády. Byl přijat též zákon o mezinárodních smlouvách a nový celní kodex.

Bylo vytvořeno nové zákonodárství o volbách (poslanců Státní dumy), prezidenta aj.) a o referendu.

Velká pozornost se věnuje vytváření zákonodárného základu demokratických institucí. Byly přijaty nové federální zákony „O obecných principech organizace místní samosprávy v Ruské federaci“, „O společenských sdruženích“, „O odborrech“, „O hromadných sdělovacích prostředcích“. Účinnosti nabyly federální ústavní zákon „O zmocnění pro lidská práva“.

POčítá se s rozsáhlými programy zákonodárné činnosti pro několik nejbližších let. K jejich přípravě a realizaci přispívají spojené komise pro koordinaci zákonodárné činnosti a Zplnomocněné zastoupení vlády ve Federálním shromáždění.

Je zřejmé, že se obnovují veškerá odvětví zákonodárství a dochází k velmi rychlému rozvíjení nových právních odvětví, pododvětví a institutů. Současně se v zákonodárné praxi projevují potíže ve volbě předmětů a formy právní regulace. Nejsou vzácné případy, kdy místo výnosu je vydán zákon nebo nařízení a výnos místo zákona. Nedostatečný zřetel k vazbám mezi nimi vyvolává disproporce v rozvoji odvětví a zákonodárných celků. Vzácné nejsou ani rozpory mezi normativními právními akty různých odvětví. Rychlý rozvoj jedné odvětví není provázáno stejně rychlým rozvojem jiných odvětví a pododvětví. To lze pozorovat např. ve sféře správního zákonodárství a jeho zvláštní části.

Ne vždy je zachováván princip „právní priority“, není zabezpečena stanovená prioritita určitého zákonodárství (např. ústavního a občanského), dochází k rozporům v úpravě stejnorodých vztahů (mezi občanským a pozemkovým kodexem) nebo vztahů pomezích, mezi pracovním kodexem a zákonem o základech státní služby).

Ne vždy se zachovává rovnováha mezi základními a odvozenými zákony a jinými právně normativními akty. Kodex a „základy zákonodárství“ nabývají dominantního významu dvojího druhu. Na jedné straně slouží jako základní zákon svého ruhu v příslušném právním odvětví a zakotvují principy právní úpravy, právní instituty, nejdůležitější právní ustanovení – normy, které mají být východiskem a orientací pro zákony a jiné normativní právní akty v daném odvětví. Na straně druhé kodifikované, základní právní akty mají úlohu „normativní vazby“ mezi různými odvětvími zákonodárství, která má pro tato odvětví prioritní význam. Například v čl. 33b 2 první části občanského zákoníka je stanoveno, že normy občanského práva, obsažené v jiných zákonech mají být v souladu s tímto zákoníkem. Hlava 17 občanského zákoníka „Právo vlastnictví a jiné věcná práva k půdě“ nabývá účinnosti dnem, kdy nabude účinnosti pozemkový zákoník.

Uvedené legislativní změny znamenají podstatné obnovení celého systému zákonodárství v Rusku. Objevují se nová právní odvětví, dochází k velmi rychlému

rozvoji pododvětví v rámci velkých odvětví, mění se normativní celek v tradičních právních odvětvích. To otevírá cestu pro vytvoření „Svodu zákonů Ruské federace“ a v tomto směru se rozvíjí legislativní činnost. Periodicky se obnovuje „Všeobecný právní klasifikátor odvětví zákonodárství“.

Je však nutno přihlížet ke zvláštnostem zákonodárství v Ruské federaci, která má dvouúrovňový charakter. Zákony jsou přijímány a působí na federální úrovni a na úrovni subjektů federace. Sféry zákonodárné kompetence jsou vymezeny podle článků 15, 71, 72 a 76 Ústavy Ruské federace. To umožňuje zákonodárným orgánům republik, krajů, oblastí, autonomních útvarů a měst federálního významu uplatnit vlastní tvorbu práva. Jestliže republikám příslušela taková pravomoc dříve, pak ostatní zákonodárné subjekty obdržely tuto pravomoc přijetím nové federální ústavy.

V republikách byly přijaty nové ústavy, v polovině krajů a oblastí byly přijaty jejich statuty. K rozvíjení právní úpravy podmíněně dochází ve třech směrech. První směr zahrnuje volby, statut místní samosprávy, referenda a jiné státní instituty. Druhý směr obsahuje zákony o státním rozpočtu, o regionálních a místních daních, o vymezení státního a municipálního majetku, o pozemkových vztazích, o lesích apod. Třetí směr zahrnuje normativní právní akty o kultuře, školství, silnicích apod.

Pokračuje úsilí o co nejlepší harmonizaci federálních zákonů se zákony republik, krajů a oblastí, i když ojedinělé nejsou i právní kolize mezi nimi. Hlavní trend spočívá v tom, aby tendence zabezpečení svrchovanosti zákona neoslabil decentralizaci právní úpravy. V tomto ohledu napomáhá upevnění vnitřních systémových vazeb v ruském zákonodárství utváření kolizního práva. V souladu s čl. 71b „n“ Ústavy Ruské Federace do její působnosti patří federální kolizní právo. V něm lze vyčlenit pět prvků:

- a) uznání pouze federálních orgánů za subjekty, které přijímají rozhodnutí v kolizních situacích vnitrofederálního charakteru;
- b) stanovení ústavní presumpce priority buď zákona federace neb normativního právního aktu jejího subjektu;
- c) stanovení pravidla „Přechodu kompetence“ v případě nevyužití pravotvorných pravomocí federace nebo jejích subjektů;
- d) přípustnost dočasné právní úpravy společné působnosti subjekty federace;
- e) uznání možnosti použití zákonů jednoho subjektu federace na území jiného subjektu federace.

V Rusku je uskutečňována právní reforma. To vyžaduje obrovské úsilí při

zabezpečení plánovitosti a rytmičnosti zákonodárné činnosti. Vypracování strategie rozvoje odvětví a celkového systému zákonodárství v rámci obecné koncepce právních reformy je aktuálním úkolem právní vědy i právní praxe v Rusku.

Přeložila: PhDr. Jarmila Sukupová, CSc

PŘÍPRAVA NA ZAVEDENÍ INSTITUCE OMBUDSMANA

ALEXANDR CACH

Teoretické úsilí může napomoci zainteresovaným stranám a těm, kteří chtějí přijít se zákonodárnou iniciativou, seznámit se s fungováním a právními aspekty institucí ombudsmana v jiných zemích. Mohou si přiblížit právní a funkční aspekty dříve než návrh zákona o ombudsmanovi bude předložen ke schválení zákonodárnému sboru. Zvláště důležitý je širší systémový pohled.

V rámci možností odborného článku předkládám pohledy na základní právní aspekty instituce ombudsmana, potřebu funkční syntézy, potřebu dodržení principu komplementarity nově zřizované instituce ombudsmana ve vztahu ke stávajícím státním institucím. Zdůrazňuji potřebu komplexnějších systémových „proombudsmanských“ řešení.

Podle mého názoru účinná konstrukce instituce ombudsmana musí zahrnout poznatky o modelech instituce ombudsmana pro konkrétní politické a sociálně-kulturní prostředí, vyvážené sumární funkce ombudsmana s jeho právní strukturací a komplementaritou vůči existujícímu systému právní kontroly a dalším kontrolním mechanismům.

Chci se vyslovit pro důkladné zohlednění právních aspektů institutu ombudsmana ve fázi přípravy ke zřízení této instituce a pro širší systémová „ombudsmanská“ řešení.

ZÁKLADNÍ PRÁVNÍ ASPEKTY

Již v roce 1809 vznikl ombudsman^{1,2} jako regulérní instituce ve Švédsku. Jde o koncept, který prokázal životaschopnost. Rozšířil se do více než 100 zemí. Charakter tohoto úřadu a jeho název se od země k zemi mění. Přesto vykazuje určité obecné charakteristiky. V klasickém pojetí jde o nezávislou a nestrannou osobu pověřenou parlamentem. Ta přešetřuje stížnosti občanů proti nezákonnému nebo nespravedlivému jednání nebo nečinnosti veřejné správy. Mám tím na mysli orgány moci výkonné. Jsou to ministerstva a další orgány státní správy, včetně místních úřadů³. Ombudsman zahajuje činnost na základě stížnosti. Nebo ji zahájí z vlastní iniciativy – zřídka z podnětu parlamentu. Výsledkem šetření, při kterém jsou státní orgány zavázány vyjít ombudsmanovi vstříc, bývá doporučení příslušnému úřadu⁴. To není právně závazné.

Z pramenů⁵ lze dovodit, že neexistuje univerzální ani „ideální“ model ombudsmana. Každá země se více méně snaží dopracovat k modelu, který by nejlépe odpovídal její politické situaci. Domnívám se, že záleží také na právní, historické a sociálně-kulturní tradici.

Kupř. mnohé státy dospívají k integrovanému pojetí ombudsmana s působností pro celé území státu, resp. pro celou veřejnou správu⁶. Státy s federálním uspořádáním zavedly regionální ombudsmany.

Tam, kde se projevil trend k zjevné komplikovanosti a různorodosti případů, ustavují zástupce ombudsmana. Případně zřizují samostatné specializované

¹ Podrobněji viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1987, č. 9–10, str. 787

² Justitie ombudsmannen, viz. také Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

³ Viz. také Hendrych, D. a kol.: Správní právo – obecná část. 2. vydání, C.H.Beck, 1996, str. 314

⁴ Stejně jako³

⁵ Němec, V.: Rzecznik praw obywatelskich (polská varianta severského ombudsmana). Správní právo, 1988, číslo 6

Sládeček, V.: Ombudsman ve Spojených státech amerických. Právník, 1995, č. 12

Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3

Vergottini, G.: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník, 1992, č. 12

Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6

Widemannová, M.: Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989). Správní právo, 1991, č. 7

⁶ Viz. také Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část. 2. vydání, 1996, str. 315

ombudsmany pro úzeji vymezené oblasti⁷. Mají své ombudsmany pro vězeňství, vojenství, ochranu dat. Mají svého dětského ombudsmana.

Na doklad toho, jak se národní modely ombudsmana mohou lišit, uvedu tři příklady:

Ve Švédsku⁸ je parlamentní ombudsman zřizován parlamentem. Není jím řízen. Vydává oficiální zprávu o své činnosti. Prověřuje ji jeden ze stálých parlamentních výborů. O výsledcích podává zprávu parlamentu⁹. Ombudsman se těší plné autonomii. Vykonává dohled prakticky nad veškerými státními orgány. Má rozsáhlé pravomoci¹⁰. Může sám žalovat nebo zprostředkovat žalobu na státní úředníky, pokud se nechovají v souladu se zákony, nebo neplní úřední povinnosti, které jim vyplývají z právních předpisů¹¹. K žalobě dnes ovšem dojde zřídka. Kritika ombudsmana je brána velmi vážně. Jeho doporučení většinou postačují, aby vyvolala nápravu chybných rozhodnutí.

Ostatní švédští ombudsmeni¹² jsou jmenováni vládou. Rovněž se těší plné nezávislosti. Patří mezi ně ombudsman spotřebitele (od r. 1993), ombudsman stejných příležitostí (od r. 1980), ombudsman proti etnické diskriminaci (od r. 1986), dětský ombudsman (od r. 1993) a ombudsman zdravotně postižených (od r. 1994).

Na rozdíl od ostatních ombudsmanů proti etnické diskriminaci nemá právo soudní žaloby¹³. Jeho pravomoci spočívají na kvalitě šetření a doporučeních státním orgánům. Jeho pravomoci lze spatřovat v síle jeho argumentů, dosažené prestiži jeho úřadu. Lze je spatřovat v možnosti zveřejnit svůj názor v jednotlivých případech i všeobecných záležitostech.

Základní rysy ombudsmanského systému ve Spojených státech jsou následující. Obecně je tento úřad znám pod označením „Úřad stížností“¹⁴. Ombudsman zde představuje nezávislou a neutrální třetí stranu, která se zabývá prošetřováním stížností proti veřejné správě. Na rozdíl od Švédska zde nejde o národního ombudsmana, i když „klasický“ ombudsman působí v rámci federální vlády USA.

Mimo ombudsmany v rámci federální vlády, vlád jednotlivých států a místních

⁷ Stejně jako⁶

⁸ Viz. Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

⁹ Stejně jako⁸

¹⁰ Stejně jako⁸

¹¹ Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 787

¹² Viz. rovněž Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

¹³ Viz. rovněž Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

¹⁴ „Complaints Department“

správ v USA mají ombudsmana, který se zabývá problémy, s nimiž se jednotlivci potýkají v privátní sféře, např. ve vztahu k tisku nebo k univerzitě. Žádný z těchto ombudsmanů nemá formální pravomoc podat nebo zprostředkovat žalobu. Mohou ale předat doporučení příslušným úřadům nebo institucím.

Portugalský ombudsman je státním orgánem, nezávislým na jakémkoliv státní moci. Je volen dvoutřetinovou většinou přítomných členů parlamentu¹⁵.

Má pravomoc vykonávat dozor nad veřejnou správou. Má právo požádat Ústavní soud o přezkoumání legality a ústavnosti právních předpisů¹⁶. Jeho úkoly jsou jinak následující:

- předávat konkrétním orgánům doporučení směřující k nápravě rozhodnutí, které nejsou právně v pořádku stejně jako byrokratického, necitlivého a nespravedlivého postupu úředníků. Předávat doporučení zaměřená na zlepšení jejich služeb.
- poukazovat na nedostatky práva. Podávat doporučení a návrhy na novelizaci existujících zákonů a nařízení. Podává návrhy na zdokonalování právního řádu.
- podporovat a rozšiřovat osvětu podstat a významů základních práv a svobod.

Různorodost těchto modelů jen posiluje názor, že neexistuje univerzální ani „ideální“ model ombudsmana.

Při posouzení národních modelů ombudsmana¹⁷ jsem dospěl k určitým souhrnným závěrům. Předně k tomu, že výskyt určitých znaků je nezbytný, aby instituce ombudsmana si zachovala svoji funkčnost.

Jde především o to, aby ombudsman byl plně nezávislý a těšil se důvěře větší

¹⁵ Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 788

¹⁶ Blíže k tomu odkazy na literární prameny viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 789

¹⁷ Viz. Němec, V.: Rzecznik praw obywatelskich (polská varianta severského ombudsmana). Správní právo, 1988, číslo 6

Sládeček, V.: Ombudsman ve Spojených státech amerických. Právník, 1995, č. 12

Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3

Vergottini, G.: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník, 1992, č. 12

Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6

Widemannová, M.: Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989). Správní právo, 1991, č. 7

části společnosti^{18,20,21,23,24,25}. Je důležité, aby ombudsman byl schopen provádět šetření stížností jednotlivců i skupin^{19,22}. Měl by mít právo provádět formální šetření. Měl by být schopen předávat doporučení a zprávy příslušným úředníkům. Úřad ombudsmana musí mít přiměřené osazenstvo, další zdroje a prostředky^{26,27}. Především právní úprava, jíž se zřizuje instituce ombudsmana, musí být prostá jakýchkoliv dvojznačností a nezakládat střet kompetencí s jinými úřady státní správy.

Z pramenů²⁸ lze dovodit, že pro zajištění funkčnosti ombudsmana musí být

¹⁸ Viz. rovněž Oostig, M.: Základní aspekty instituce ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

¹⁹ Viz. také Skála, J.: Ombudsman v Evropě v Evropský ombudsman. Právník, 1994, č. 9–10, str. 822

²⁰ Srovnej rovněž Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1988, č. 9–10, str. 783, 786

²¹ K tomu srovnej Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 10, 11

²³ Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24. – 25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 68, 70

²⁴ Srovnej také Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

²⁵ Srovnej Skála, J.: Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman. Právník, 1994, č. 10 až 11, str. 823

²² Tamtéž jako ²¹

²⁶ Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 68

²⁷ Srovnej také Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

²⁸ Viz. Němec, V.: Rzecznik praw obywatelskich (polská varianta severského ombudsmana).

Ombudsman známý – neznámý? (rozhovor). Právní rádce, 1995, č. 1

Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3

Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993

Srovnej Skála, J.: Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman. Právník, 1994, č. 9 – 10

Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1988, č. 9–10

Skála, J.: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. Právník, 1994, č. 2

Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech. Správní právo, 1995, č. 4

Sládeček, V.: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo, 1995, č. 2

Sládeček, V.: Ombudsman ve Spojených státech amerických. Právník, 1995, č. 12

Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3

Vergottini, G.: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník, 1992, č. 12

naplněny určité předpoklady v oblasti právních aspektů této instituce. Jde především o způsob jmenování ombudsmana a způsob jeho odvolání z funkce. Jde o pravomoci ombudsmana a způsob omezení jeho jurisdikce. Jde také o úpravu podávání stížností a jejich šetření. Důležitý je způsob zabezpečení chodu úřadu ombudsmana a jeho personální vybavenost.

Pro jmenování ombudsmana existuje celá řada způsobů^{29,30}. Historicky je ombudsman zřizován rozhodnutím parlamentu²⁹. Doposud je tomu tak v řadě zemí. Platí to pro skandinávské země^{31,32}. Platí to také pro Holandsko, Portugalsko³¹, Španělsko³³ a Rakousko.

Důvod je ten, že ombudsman tradičně jako představitel parlamentu vykonává dozor nad akty výkonné moci.

V některých zemích je ale ombudsman zřizován orgány výkonné moci. Patří sem jmenování dekretem ministerské rady (Francie)³⁴, prezidentem (Irsko) nebo premiérem (Velká Británie)³⁵. Tento trend je znatelný v rozvojových zemích a v zemích, kde instituce ombudsmana je brána jako politicky citlivá. V těchto případech vedoucí političtí představitelé projevují snahu zachovat určitý vliv exekutivy na jmenování ombudsmana.

Mezi tyto dva extrémy zapadají alternativní způsoby jmenování. Ve státě Papua na Nové Guineji jmenování ombudsmana provádí generální guvernér³⁶ na základě doporučení speciálně utvořeného výboru pro jmenování ombudsmana^{37,38}.

Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6

Widemannová, M.: Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989). Správní právo, 1991, č. 7

²⁹ Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 789

³⁰ Dále viz. Základní aspekty institutu ombudsmana. Národní ombudsman v Nizozemí. Příspěvek na mezinárodní konferenci Koncept úřadu ombudsmana. Taiwan – 21.září 1994, EMP č. 3, 1995, str. 9

³¹ Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 787, 788

³² Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

³³ Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 789

³⁴ Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 790

³⁵ Viz. Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3 str. 171

³⁶ Governor – General

³⁷ Ombudsman Apointments Committee

³⁸ Viz. OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights, C.A. & T. Newsletter, Central Asia and Transcaucasia Newsletter, Spring 1996, sv. 1, č. 2, str. 7

Ve výboru jsou zastoupeni představitelé moci výkonné i představitelé moci zákonodárné.

Zastávám názor, že bez ohledu na to, jaký systém se zvolí, rozhodující požadavek na ty, kteří jsou do funkce ombudsmana jmenováni je, aby se jednalo o osoby s vysokou integritou osobnosti a autoritou, které se těší dobré pověsti. Nejvíce si ombudsman musí získat důvěru lidí.

Pokud jde o odvolání ombudsmana z funkce, ve většině jurisdikcí jsou důvody pro odvolání ombudsmana podobné jako důvody pro odvolání soudce³⁹. Ve většině případů je odvolání možné na základě neschopnosti vykonávat povinnosti ombudsmana v důsledku fyzické nebo mentální nezpůsobilosti. Dále je odvolání možné ze zákona: právní mocí rozsudku, jímž se ombudsman odsuzuje za úmyslný trestný čin. Odvolání je také možné na základě ztráty občanství.

I když jmenování ombudsmana v některých zemích spadá do pravomocí moci výkonné, jeho odvolání spadá do pravomocí moci zákonodárné. Podmínky odvolání ombudsmana a instituce, která odvolání může iniciovat, by dle mé představy měly vždy být v zákoně o ombudsmanovi zakotveny.

Důležitý pro funkčnost ombudsmana je rozsah jeho pravomocí a způsob a rozsah omezení jeho jurisdikce. Vždy je třeba důkladně uvážit, co je z hlediska jurisdikce třeba zakomponovat do připravovaného zákona o ombudsmanovi z hlediska otázek: pravomocí ex officio, provádění šetření, kontroly nebo dohledu, doporučení, zpráv ombudsmana, osvěty k základním lidským právům a svobodám a otázek vynutitelnosti doporučení ombudsmana.

Většina ombudsmanů má oprávnění provádět šetření, vyžádat si oficiální dokumenty, které mají vztah k případu, provádět kontroly, navrhnout legislativní změny a předávat doporučení příslušným úřadům. V mnoha zemích, jako kupř. v Portugalsku⁴⁰, má ombudsman právo zabývat se danou záležitostí z vlastní iniciativy, aniž by mu byla předána jakákoliv stížnost. Tento postup se často používá v případě porušování lidských práv skupin nebo jednotlivců, kteří sami nejsou sto stížnost sestavit a předat. Patří k nim kupř. mentálně handicapované osoby. Někteří ombudsmani, jako švédský parlamentní ombudsman⁴¹ mají právo sami žalovat nebo zprostředkovat žalobu státních úředníků.

Formální moc ombudsmanů je obecně velmi omezená. Proto se musí společně

³⁹ V České republice viz. § 52 odst. 2 a 3 zák. č. 335/1991 Sb. ve znění zák. č. 17/1993 Sb.

⁴⁰ Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 788, 789

⁴¹ Podrobněji viz. také Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

hat na jiné způsoby, jak předat své zprávy veřejnosti⁴². Mezi jiným by se měli zúčastňovat veřejných debat, objevovat se v médiích, mobilizovat „pozitivní síly ve společnosti“. Měli by se snažit ovlivnit důležité instituce, jako odbory, asociace bank, úřady státní správy, církevní představitelé, představitelé spolků a nadací atd.

Kterýkoli jednotlivec, který utrpěl újmu, která spadá do jurisdikce ombudsmana, by měl mít právo předat ombudsmanovi stížnost. Kromě toho mnohé zákony o ombudsmanovi upravují, že právo předat stížnost mají skupiny a třetí strany. V mnoha případech je upravena možnost předání stížnosti ústně, také telefonem nebo faxem. Podíl takovýchto úprav neustále roste. Anonymní stížnosti obvykle nejsou přijatelné. Pro předání stížnosti platí časové omezení. Tato pravidla však neplatí absolutně. V určité míře vždy záleží na samotném ombudsmanovi, zda stížnost přijme nebo odmítne.

Zákon by neměl upravovat všechny aspekty předávání, posuzování a vyšetřování stížností⁴³. Každopádně by měl udávat alespoň: zda ombudsman může přijímat stížnosti od občanů; osob, které se nacházejí na teritoriu dané země; nevládních organizací nebo třetích stran; proti komu mohou být stížnosti namířeny (proti vládě, soukromým institucím nebo institucím polosoukromým); zda stížnosti musí být předány písemně a v jakém mezním čase. Rovněž by mělo být upraveno, zda ombudsman může provádět šetření z vlastního podnětu. Zákon by měl jasně upravovat vztahy mezi ombudsmanem a dalšími institucemi v rámci daného státu. Ombudsman jako nová instituce by měl být strukturován tak, že by s již existujícími institucemi se doplňoval jako instituce komplementární a nekonkuroval si s nimi. Pro situaci v České republice, kde instituce ombudsmana doposud nebyla

⁴² Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

⁴³ Viz. Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

zavedena, jsou uplatňovány v literatuře podobná stanoviska^{44,45,46,47,48,49,50,51,52}. Zvláště je nutné zdůraznit, že ombudsman může pouze doplňovat, za žádných okolností nemůže nahrazovat správně fungující soudnictví s tím, že konečná jurisdikce patří soudům.

Podle mého názoru tam, kde působí více regionálních, místních nebo specializovaných ombudsmanů, je možné průřezově „pochytit“ celou společnost a zajistit přiměřenou odbornost v příslušných oblastech. Přemíra ombudsmanů však v některých zemích vede ke smýváním jejich kompetencí. Veřejnost je pak dezorientovaná. Neví, kterému z nich stížnost směřovat.

Podle mého názoru by měl být upřednostňován integrovaný ombudsman s působností pro celou veřejnou správu. Tento ombudsman stimuluje spolupráci mezi příslušníky znevýhodněných skupin. Podněcuje je k vzájemné solidaritě. Umožňuje šetřit odborností pro oblast státní správy a lidských práv. Ta je, pokud jde o právní výklad i praktická opatření, v různých oblastech společenského života relevantní. Proto integrovaný ombudsman umožňuje účinnější využití zdrojů a specializovaných znalostí.

Pro funkčnost instituce ombudsmana je důležité financování z nezávislého rozpočtu⁵³. Důležitý je pro ni počet a kvalita zaměstnanců i umístění jejího sídla. Důvěra veřejnosti souvisí s umístěním zdůrazňujícím nezávislost, tj. v dostatečně vzdálenosti od sídel vládních úřadů a institucí.

Syntézou poznatků jsem dospěl k tomu, že určité základní právní aspekty

⁴⁴ Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 783

⁴⁵ Viz. také zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil ČSFR

⁴⁶ Viz. také Sládeček, V.: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo, 1993, č. 2, str. 71

⁴⁷ Viz. také Hendrych, D.: Správní právo – obecná část. 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 1996, str. 263 a násl., str. 314, str. 275, str. 268 až 305, str. 276, str. 274 až 284, str. 308, str. 125 až 126, str. 125 až 130, str. 130 až 138, str. 314, str. 125 až 138, str. 245, str. 249, str. 249 až 251, str. 251 až 253, str. 323 až 325, str. 326, str. 325 až 330, str. 323, str. 323 až 325, str. 311 až 312, str. 314, str. 313 až 314.

⁴⁸ Viz. také zákon č. 90/1995 Sb.

⁴⁹ Viz. také zákon č. 518/1991

⁵⁰ Viz. čl. 18 Listiny

⁵¹ Zákon č. 85/1990 Sb.

⁵² Viz. zákon č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky

⁵³ Viz. Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 68

instituce ombudsmana, jak jsem je zde přiblížil, jsou pro funkčnost ombudsmana důležité. Ovlivní účinnost jeho souhrnné funkce.

PRINCIP KOMPLEMENTARITY A ŠIRŠÍ SYSTÉMOVÁ „PROOMBUDSMANSKÁ“ ŘEŠENÍ PRO ČESKOU REPUBLIKU

V České republice instituce ombudsmana zavedena není. Vedle toho, že při přípravě instituce ombudsmana by měla být uvážena souhra právních aspektů této instituce a na ni navazující „živý“ funkční model jako vyvážená syntéza funkcí ombudsmana v celek zacílený na potřeby naší reality v rovině ochrany proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů, v rovině kontrolního mechanismu v oblasti lidských práv a v rovině zdokonalování právního řádu, za naší dnešní situace v České republice je podle mého názoru třeba přípravu k zavedení instituce ombudsmana pojmout jako komplexnější systémové řešení za uplatnění principů dostatečnosti pravomocí ombudsmana, jeho komplementarity ke státním a dalším institucím a „proombudsmanských“ širších systémových řešení.

Vyhláška z roku 1958⁵⁴, která upravuje nakládání se stížnostmi, prokázala svoji nepoužitelnost vzhledem ke změně společenských poměrů a změně organizace státní správy. Občané se se stížnostmi obracejí na Poslaneckou sněmovnu, vládu, resorty. Důležitou roli při vyřizování stížností sehrává Kancelář prezidenta republiky. Nikdo z nich nemá kompetenci k prošetřování.

Kancelář prezidenta republiky není orgánem, do jehož kompetence ze zákona⁵⁵ náleží řešení stížností občanů, pokud nesouvisí s pravomocemi prezidenta, které mu přiznává Ústava ČR⁵⁶. Český prezident řešením některých stížností fakticky jako ombudsman vystupuje. Nemůže však provádět hlubší šetření. Navíc je formálně součástí moci výkonné.

Zrušením prokuratury a zrušením jejího tzv. všeobecného dozoru v roce 1993^{57, 58, 59} se obnažily oblasti, jež zůstaly nepokryté: kontrola ochrany práv občanů ve výkonu trestu, ve vazbě, ochranné výchově.

⁵⁴ VI. vyhláška č. 150/1958 Ú.I., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících

⁵⁵ Srovnej zákon č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky

⁵⁶ Viz. také Chalupová, J.: Proč ombudsman v České republice?, in: Proč ombudsman v České republice. Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 11

⁵⁷ Viz. Hendrych, D.: Správní právo – obecná část. 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 1996, str. 311 až 312

⁵⁸ Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře

⁵⁹ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Narostla bezmoc z nedostatku práva. Občan čelí aroganci institucí. Vytratil se étos společenské reformy. Občanovi je třeba nabídnout obranný mechanismus a oporu. Tu skýtají jak instituce ombudsmana, tak širší systémová „proombudsmanská“ a z hlediska ombudsmana „komplementární“ řešení.

Dělna a kontrola moci je nezbytný předpoklad, který umožní „domoci se práva“. Moc by se neměla vymezovat jedině jako moc politických stran. Se svěolí se nejčastěji setkáme při styku s administrativou státní správy. Ta je v řádně fungující demokratické společnosti nepolitická. Přepolitizovanost státní správy je dle mého názoru u nás jev dočasný. Bude se měnit. V prostředí prosazení zprostředkujících struktur dojde k přirozenému ztotožnění s „velkou“ společností a nastoupí občanská odvaha k obraně slabších a prosazování práva, která je ombudsmanskou dimenzí. Ve zprostředkujících strukturách může mít ochrana slabých své místo. Pro zajištění důstojnosti lidských bytostí je třeba více respektovat autonomii přirozených institucí s důrazem na práva ve vazbě na lidskou zodpovědnost a závazky.

Ombudsman může zabezpečit ochranu před špatnou správou, tj. před postupy, které nelze zahrnout pod porušení základních práv a svobod a které bývají i právně v pořádku. Přílišný důraz na rozsáhlou problematiku obhajoby lidských práv a řešení občanských a lidských tísní jej rozmělnuje.

Citlivá otázka ochrany lidských práv spadá pod ochranu Ústavního soudu. Zaslouhuje ombudsmanovu pozornost. Nikoliv však prioritu. Strastičná cesta občana končí také u Ústavního soudu. Na ten se ale občan může podle zákona obrátit teprve poté, co vyčerpal všechny ostatní možnosti nápravy, včetně požadovaných odvolání ke všem příslušným institucím nebo obecným soudům. To se děje bez ohledu na to, že Ústavní soud ČR hned v několika různých verdiktech a opakovaně dal orgánům státní správy jasně najevo, jak mají vůči občanům postupovat a že každé podání je třeba řádně vyřídit. Obecný soud při svém rozhodování se podstatou sporu nezabývá. Ústavní soud jako poslední instance u nás slouží docela dobře. Nemůže však zvládat záplavu stížností. Je málo těch, kterým se k Ústavnímu soudu podařilo v předepsané lhůtě propracovat. Ústavní soud může zajistit zpravidla nápravu výlučně jen těm, kteří se k němu skutečně odvolají. Stovky žadatelů, kteří lhůtu k Ústavnímu soudu promeškají, jsou vyřazeni z „byrokratického“ soukolí. Proto zde musí být ucelený systém zaručující rychlý a nezávislý přezkum úředních rozhodnutí. Existence zatím neexistujícího Nejvyššího správního soudu je zachycena v Ústavě ČR od roku 1992. Jeho zřízení by mělo být spojeno s dobudováním uceleného systému státní správy a správního soudnictví. Je věcí státu, jak takový systém zorganizuje. V jeho fungování však musí zajistit, že každé rozhodnutí anonymního úředníka bude rychle přezkoumatelné nezávislým orgánem. Musí zajistit, aby každý věděl, kam se obrátit. Je třeba vybudovat fungující systém státní

správy, který bude mít respekt k občanovi a bude umět korigovat sama sebe. Tak lze pokračovat v transformaci společnosti. Z hlediska komplementarity je instituce ombudsmana důležitá, ale systémové záležitosti, tj. ucelený systém státní správy a správního soudnictví, nemůže nahradit.

Je také důležité, aby po transformaci politického systému nastoupila transformace přístupu k informacím o činnosti státní správy. Neochota zpřístupňovat informace musí být překonána kvalitní legislativou. Ta musí dávat občanovi právo informací se domoci. Česká právní úprava neochotu úřadů posiluje. Vágní formulace správního řádu⁶⁰, že „správní orgán může povolit nahlédnout do spisů i jiným osobám, pokud prokáží oprávněnost svého požadavku“, dává úřadům možnost, nikoliv však povinnost požadované informace poskytnout. Přitom v řadě zahraničních úprav zákon o povinnosti informovat zaručuje každému právo na sdělení informací, které jsou v okruhu působnosti úřadů, pokud na základě zákona neplatí povinnost mlčenlivosti. Náš správní řád dále uvádí, že „účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování“. Důsledkem je anonymita rozhodování. Zahraniční právní úpravy jsou v mnoha případech založeny na principu „otevřenosti správy“. Naše právní úprava tento princip neuznává. Přitom Česká republika je vázána mezinárodním paktem o občanských a politických právech z roku 1976. Tento pakt chápe svobodu vyhledávat a přijímat informace jako důležitou součást svobody projevu. Dalším dokumentem je „úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1992“. Listina základních práv a svobod říká: „státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky provedení stanoví zákon“. Listina naznačuje kvalitativní posun chápání práva na informace. Nikoliv na právo informace získávat, ale také jako povinnost úřadů je poskytovat. Tyto problémy souvisejí s otázkou, které skutečnosti se mohou stát skutečnostmi utajovanými nebo důvěrnými. U nás tyto kategorie nejsou definovány přesně. Často dochází ke svévolnému výkladu. Skutečnost, že určité informace v daném dokumentu jsou utajovány, nedává důvod k tomu, aby byl utajován dokument celý.

Pokud jde o možnost dostat se k informacím, stejné právo jako ombudsman by měl mít každý občan. Novinář by se také neměl těšit žádným specifickým výsadám. Proklamace v mezinárodních smlouvách je nutné vtělit do nižších právních norem. Ty se musí zpřesňovat. Je nutné upravit postupy, jimiž je možné se informací domáhat. Přinejmenším je nutná novelizace správního práva, včetně zavedení sankcí a nových prvků, např. žaloby pro nečinnost správního orgánu.

Ombudsman bude moci nabídnout pomocnou ruku. Ani on ale nebude moci

⁶⁰ Zákon č. 71/1967 Sb.

korigovat rozhodnutí orgánů státní správy nadaných mocí. Může dohlédnout na chod dobře zorganizovaného státního aparátu.

Ombudsman ze své podstaty nemůže narušovat systém dělby moci. Novou moc nemůže vytvářet. Nemůže zpochybnit výsledky voleb. Nedisponuje žádnou vynutitelnou pravomocí. Nemůže se stát generálním arbitrem, jehož názory by se těšily větší autoritě než výroky soudu. Ty jsou na rozdíl od ombudsmanových zjištění zákonné. Podle ústavy musí mít tyto výroky rozhodující slovo v zápalu občana se státní mocí. Ombudsman má však rozsáhlé informační kompetence. Může poskytovat objektivní kontrolní informace pro další orgány. Ombudsman je vhodný nástroj pro osvícenou executivu, která dá na jeho včasné varování, že se ve státní správě dějí nepravosti a která je zaměřena na prevenci krizových jevů ve společnosti.

V naší přípravě na zavedení instituce ombudsmana se zapomíná na důležitý aspekt činnosti ombudsmana – šetření stížností, jež dostane od poslanců. Instituci ombudsmana je třeba považovat za instituci, jejíž fungování není spojeno s politickými stranami, a za organický prvek právního řádu a integrální součást systému státních orgánů.

Aby instituce ombudsmana vedla ke zvýšení ochrany práv občana vůči státu, je třeba připravit i další systémové okolí. Patří do něj solidní zákon o státní službě.

Z hlediska komplementarity by kupř. státní informační systém neměl být pokusem centralizovat informace a využívat je jako mocenský nástroj. Zacházení s informacemi by mělo být „ombudsmanské“. Mělo by racionálně zakládat administrativní výkon.

Představitelé zákonodárných sborů pro větší spravedlnost a dovolání se práv ze strany občanů by vedle kontrolní funkce nad kvalitou zákonů mohli okrajově převzít díl ombudsmanské funkce. Každopádně by měli být v osobním i písemném kontaktu s voliči svého obvodu. Měli by mít přehled o jejich starostech a problémech a hledat cesty k řešení. Měli by dospívat k obecnějším zjištěním. V některých záležitostech by mohli v rámci osobních kontaktů intervenovat. Mohli by žádat o vysvětlení stanoviska.

Podněty zasílané občany orgánům státní správy by měly být zpracovávány nebyrokraticky. Exekutiva by měla pozorně naslouchat hlasu lidu a zavčasu zjistit, kde lidé narážejí na úřední postupy, co je obtěžuje a jinak se snažit nevměšovat do jejich života. Nemělo by jí jít jen o sběr stížností, ale o omezení nejrůznějších komplikací života občanů.

Je třeba zastávat systémovější řešení a nenechávat ochranu proti státní správě a ochranu lidských práv jen na ombudsmanovi. Vedle zjednodušení zákonů

a předpisů zodpovědní pracovníci státní správy musí dělat to, co dělat mají. Musí navázat boj proti právnímu nihilismu a boj za řád a pořádek.

Důležité pro princip komplementarity je, aby ombudsman měl dostatečný rozsah pravomocí. Nejde o to, aby ombudsman mohl pouze sbírat stížnosti občanů na úřední porušování jejich práv, jejich podněty prošetřovat v terénu a žádat příslušný úřad o nápravu, popř. kdyby z reakcí správního orgánu nebyl spokojen, mohl vyrozumět nadřízený úřad nebo přímo vládu a příp. věc zveřejnit. Tento rozsah pravomocí v míře, jak byly upraveny v posledním návrhu zákona „o veřejném ochránci práv“, tak jak byl Sněmovnou parlamentu zamítnut 1.4.1997, v porovnání s modelem pravomocí ombudsmana obvyklým ve světě je zřetelně nedostatečný.

Do systémové provázanosti a zařazenosti ombudsmana patří i to, že tato instituce může fungovat jen tehdy, pokud se na její potřebnosti a užitečnosti shodnou rozhodující politické síly v zemi. Jinak se nezávislost a potřebná apolitičnost ombudsmana vytratí. Předpokládaná a tolik žádaná neformální autorita a vážnost ombudsmana nebudou dostatečné bez podpory nejsilnějších politických stran a orgánů státní správy.

Proto dospívám k závěru, že příprava na zřízení instituce ombudsmana si mimo dořešení struktury instituce ombudsmana samotné vyžaduje také rozsáhlé zásahy do systémového okolí. Ombudsman bude funkční, jen pokud bude začleněn do spolehlivě fungujícího systémového okolí.

OHLASY, POLEMIKA

K OTÁZCE PROCEDURY ROZHODOVÁNÍ PLÉNA ÚSTAVNÍHO SOUDU

(REAKCE NA ČLÁNEK V. ŠIMÍČKA)

ELIŠKA WAGNEROVÁ

V Časopisu pro právní vědu a praxi č. III/1997 (str. 458 a násl.) se V. Šimíček zamyslel nad výkladem a aplikací § 13 zákona o ÚS č. 182/1993 Sb. Chci se pokusit o polemiku s autorem, který ovšem správně na dvou nálezech (třetí naznačuje) dokazuje, že sám ÚS výklad a aplikaci předmětného ustanovení hledá a zatím nelze hovořit o ustáleném výkladu tohoto ustanovení.

Nálezem ve věci návrhu skupiny poslanců na zrušení m.j. § 27 odst. 8 zákona o VŠ č. 216/1993 Sb. (ÚS ČR: Sbírka nálezů a usnesení svazek 1 č. 24, C.H. BECK, Praha 1994) rozhodl ÚS tak, že návrh zamítl, a to s velice úsporným odůvodněním, podle kterého se kvalifikovaná většina 9 soudců nevyslovila ani pro zrušení napadeného ustanovení, ani pro zamítnutí návrhu, a proto se ÚS nezabýval otázkou ústavní konformity napadeného ustanovení.

V dané věci vypracovali ústavní soudci V. Ševčík, P. Holländer a V. Jurka společně odlišné stanovisko, které se dotýká pouze části výroku nálezu a jeho odůvodnění. Zastávali názor, že jak pro zrušení napadeného ustanovení, tak pro zamítnutí návrhu bylo třeba souhlasu kvalifikované většiny soudců s tím, že i v zamítnutí návrhu je třeba spatřovat završení procesu posuzování napadeného ustanovení co do jeho souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Takové rozhodnutí pak zakládá překážku věci rozhodnuté. Rozhodnutí

o zrušení zákonného ustanovení a rozhodnutí o zamítnutí návrhu na jeho zrušení mají podle dissentujících soudců „z hlediska právní síly totožný smysl, kterým je autoritativní závěr o vztahu zákona k ústavním zákonům nebo k mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy, důsledkem kterého je zrušení zákona nebo překážka rei i iudicatae“. Potože v daném případě nebyla dosažena kvalifikovaná většina ani pro jeden z uvedených postupů, je zamítavá část výroku nálezu, týkající se zrušení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., rozporná s ustanoveními § 13, 68 odst. 2 a § 70 odst. 2 zákona o ÚS.

Nálezem ve věci návrhu skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení (ustanovení o volebních kaucích) zákona o volbách do Parlamentu ČR č. 247/1995 Sb. ÚS ČR: Sbírka nálezů a usnesení svazek 5, č. 39, C.H. BECK, Praha 1997) rozhodl ÚS opět tak, že návrh zamítl, avšak ústavnost napadeného ustanovení tentokrát přezkoumal meritorně, ačkoli se pro zamítnutí vyslovila menšina sedmi soudců, jejíž názor je v odůvodnění nálezu (str. 319 shora uvedené sbírky) označen za „stanovisko relevantní menšiny“.

Z publikovaných odlišných stanovisek 4 soudců se pouze odlišné stanovisko V. Ševčíka zabývá procesní stránkou věci a navazuje, resp. důsledně setrvává u argumentů uvedených ve shora uvedeném odlišném stanovisku ve věci posouzení ústavnosti některých ustanovení zákona o VŠ. Nálezu přijatému relevantní menšinou vytýká, že k zamítnutí návrhu skupiny poslanců došlo po meritorním přezkoumání věci a díky jeho výsledku, což je ve „zřetelném rozporu s procesním stavem věci“. Podle V. Ševčíka bylo pro osud návrhu rozhodné nesplnění formálních podmínek spočívajících v nedostatečném počtu hlasů, ač „nerelevantní názor“ na meritum věci byl většinový. „Bylo by proto proti logice věci, kdyby menšinové stanovisko pléna ÚS mělo představovat relevantní právní názor; pokládám proto odůvodnění přijatého nálezu toliko za výraz mínění těch kterých menšinových soudců“, píše dissentující soudce (str. 326 Sbírky).

Nálezem ve věci návrhu přednosta OÚ na zrušení vyhlášky obce (města) Slatiňany (PI ÚS 17/97, dosud nepublikováno) rozhodl ÚS tak, že návrhu vyhověl, t.j. vyhlášku zrušil, přirozeně po jejím meritorním přezkoumání, a to za situace, kdy soudce zpravodaj navrhl, aby návrh přednosta OÚ byl zamítnut. Stanovisko soudce zpravodaje vycházelo z právního názoru, který se odchýlil od dosavadní judikatury ÚS obsažené v jeho nálezech, jimiž byly obdobné vyhlášky rušeny. O věci rozhodovalo plénum složené z 12 soudců a názor na věc jej rozdělil přesně na poloviny. Návrhu bylo přesto, dosti nepochopitelně a zřejmě i v rozporu se zákonem, vyhověno a vyhláška byla zrušena.

Ustanovení § 13 zákona o ÚS zní: „Rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovilo většina přítomných soudců. Jde-li však o rozhodnutí podle čl. 87

odst. 1 písm. a/, g/ nebo h/ Ústavy nebo o rozhodnutí přijímané na základě právního názoru ÚS vysloveného v nálezu, je přijato, jestliže se pro ně vyslovilo alespoň 9 přítomných soudců". Čl. 87 odst. 1 Ústavy vymezuje v písm. a/ až k/ oblasti (kompetenci), v nichž ÚS je oprávněn rozhodovat (pravomoc). V případě písm. a/ (zrušení zákonů nebo jejich ustanovení pro neústavnost) a písm. h/ (zrušení usnesení PS a Senátu podle čl. 66 Ústavy, v nichž jsou předpokládány zásadní zásahy do rozdělení moci ve státu a jejichž zrušení je oprávněn navrhnout prezident republiky) se jedná o zásahy ÚS do svébytné a zásadně neomezené pravotvorné pravomoci Parlamentu tím, že jeho zákony resp. zvláštní usnesení může ÚS zrušit za Ústavou předvídaných okolností. Písm. g/ se týká ústavní žaloby senátu proti prezidentu republiky.

Otázkou nyní je, zda kvalifikovaná většina soudců (9) je vyžadována v těchto případech jak pro rozhodnutí, jimiž se návrhy zamítají a nebo je-li jí zapotřebí pouze tehdy, je-li těmto návrhům vyhověno, a jaké důsledky bude mít situace, kdy sice většina soudců je pro vyhovění návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele, avšak nejde o zákonem předvídaných 9 soudců. Extrémní případ může nastat tehdy, bude-li v plénu rozhodovat 10 soudců (§ 11 odst. 1 zákona o ÚS) a 8 hlasů bude pro vyhovění návrhu, pro zamítnutí pouze dva.

Při úvahách o řešení naznačených otázek nelze vystačit s gramatickým výkladem § 13 zákona o ÚS resp. čl. 87 odst. 1 písm. a/, g/, h/ ačkoliv jej lze použít jako výklad pomocný. Uvozovací věta čl. 87 odst. 1 Ústavy říká, že ÚS rozhoduje. V písm. a/ a h/ se tato věta precizuje o způsob, jímž smí ÚS zasáhnout, a tím je zrušení aktů Parlamentu. Lze soudit, že zákonodárce při tvorbě § 13 zákona o ÚS vycházel z doslovné dikce zmíněných ustanovení, t.j. z oprávnění ÚS zrušit zákon nebo jeho ustanovení, resp. usnesení Parlamentu předpokládané v čl. 66 Ústavy. Mínil-li by naopak podrobit režimu § 13 zákona o ÚS i zamítavé rozhodnutí o návrhu, musela by se tato intence projevit v jiné dikci tohoto ustanovení.

Je ovšem zřejmé, že tento úmysl zákonodárce neměl a z hlediska vybalancování moci ve státu ani mít nemohl. K výkladu § 13 zákona o ÚS nelze přistupovat jeho vydělením z celého ústavního systému; naopak je zapotřebí hledat jeho naplnění v logice fungování českého ústavního systému. Z tohoto pohledu je v něm možno spatřovat určitou brzdu proti zásahům ÚS do vůle svébytného ústavního orgánu – Parlamentu. Z tohoto pohledu vyžaduje zákon právem, aby docházeli k zásahu do parlamentní vůle, pak pouze za ztížených podmínek, t.j. 9 hlasů v plénu přítomných soudců. Důsledně vzato není správné v tomto kontextu mluvit o většině, byť kvalifikované. 9 hlasů v plénu ÚS je podmínka nezbytná pro to, aby mohla být zpochybněna z hlediska ústavnosti vůle Parlamentu. Jinými slovy: je irrelevantní, zda proti návrhu na zrušení parlamentního aktu hlasovala většina

nebo menšina přítomných členů pléna ÚS. Podstatné zůstává, zda se pro návrh na zrušení vyslovilo alespoň 9 přítomných soudců.

Ačkoli oba způsoby rozhodnutí (zrušení parlamentního aktu nebo zamítnutí návrhu na jeho zrušení) mají stejnou právní sílu a stejným způsobem zavazují všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy), nejsou totožné v účincích. Nález zrušující parlamentní akt má povahu konstitutivní, neboť se jím zakládá nová obecně závazná právní situace. Zamítavý nález oproti tomu pouze deklaruje ústavnost již dříve nastalé právní situace, jež byla konstituována projevenou parlamentní vůlí. Důsledky prvního řešení bezpochyby váží více. I to je důvod pro minimum 9 hlasů vyžadovaných právě pro tento zásah ze strany ÚS.

Je ovšem logické, že i zamítavé rozhodnutí ÚS musí být věcně odůvodněno. V jeho odůvodnění by měla být doložena ústavnost napadeného parlamentního aktu, t.j. ústavnost politické vůle, která se v něm projevila. Politickému rozhodnutí Parlamentu se tak dostává ústavního absolutoria stvrzujícího fakt, že si zákonodárce nepočínal zvolně, že šetřil ústavní mantinely, jimiž je jeho svoboda politicky se rozhodovat omezena.

Oproti tomu rozhodování pléna ÚS o návrhu na zrušení jiných právních předpisů (výkon kompetence ÚS založené čl. 87 odst. 1 písm. b/ Ústavy) není vázáno, a ve světle shora uvedených důvodů zcela logicky, na hlasy 9 přítomných soudců. Pro zrušení podzákoného předpisu anebo jeho ustanovení platí proto věta první § 13 zákona o ÚS – t.j. pro zrušení se musí vyslovit prostá většina přítomných soudců, neboť i v tomto případě platí, že rozhodnutím je třeba rozumět rozhodnutí o návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele na zrušení podzákoné normy. Právě tento zákonný příkaz ÚS porušil v nálezu o vyhlášce města Slatiňany.

ÚS naopak nikdy nerozhoduje o stanovisku soudce zpravodaje, spočívajícím v návrhu na vyřešení věci způsobem spočívajícím v zamítnutí návrhu. Toto stanovisko soudce zpravodaje, příp. kteréhokoli soudce z pléna o tom, jak s věcí naložit, které je v § 12 zákona o ÚS nešťastně označeno za návrh na rozhodnutí, nelze ztotožňovat, resp. klást na stejnou úroveň s návrhem, učiněným ve věci aktivně legitimovaným navrhovatelem. A je to opět jen návrh formulovaný navrhovatelem, kterému se musí dostat většina hlasů.

Stejnou logiku je třeba hledat i v té části ustanovení § 13 zákona o ÚS, která hovoří o rozhodnutí přijímaném na základě právního názoru, jenž se odchyluje od právního názoru ÚS vysloveného v nálezu, nejméně 9 přítomnými soudci. I v tomto případě je třeba rozhodnutím rozumět pouze rozhodnutí o návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele na zrušení podzákoné normy, a nikoli stanovisko soudce zpravodaje obsahující návrh na zamítnutí návrhu. Jinými slovy: stanovisko soudce zpravodaje obsahující návrh na zamítnutí návrhu, nemůže být předmětem shora

uvedeného mechanismu. Předmětem tohoto mechanismu může být pouze rozhodnutí o návrhu navrhovatele samotného.

V naznačeném výkladu lze opět spatřovat funkci jisté brzdy nasazené ÚS ve vztahu k normotvorné pravomoci obcí, vykonávané v rozsahu kompetencí vymezených zákonem o obcích. Tato brzda je přirozeně slabší, než brzda nasazená ve vztahu k zákonodárci. Zasáhnout do této pravomoci obcí lze zásadně pouze většinou hlasů. Byla-li normotvorná činnost obcí dosavadní judikaturou ÚS chráněna tak, že návrhy na zrušení obecních vyhlášek určitého typu byly zamítány, pak při změně stanoviska ÚS v tomto směru, t.j. že takovému návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele má být tentokrát vyhověno, je třeba získat zmíněných magických 9 hlasů. Je-li ovšem modelová situace opačná, t.j. ÚS původně vyhlášky rušil a nyní chce obdobnou vyhlášku „podržet“, t.j. vyložit určitou kompetenci obcí širěji, procesně řečeno návrh zamítnout, nejde, z hlediska funkce § 13 zákona o ÚS, o rozhodnutí o podaném návrhu, které je přijímáno na základě právního názoru odchylného od dosavadní judikatury.

Funkcí § 13 je totiž výhradně úprava mechanismu, jímž ÚS zasahuje do chodu či výkonu pravomocí a kompetencí jiných ústavních orgánů, resp. vůbec orgánů veřejné moci. Funkcí § 13 oproti tomu není úprava mechanismu, jehož výsledkem je rozhodnutí opačné, t.j. zamítavé, tedy rozhodnutí respektující výkon pravomocí a kompetencí orgánů veřejné moci, jimiž byly nadány Ústavou resp. zákony.

Tyto závěry o funkci § 13 zákona o ÚS podporuje srovnání s obdobným, ovšem mnohem lépe, t.j. zřetelněji formulovaným ustanovením německého zákona o ÚS (BVerfGG). Ustanovení § 15 odst. 3 stanoví: „V řízení podle § 13 č. 1 (odejmutí základních práv), 2 (neústavnost politických stran), 4 (obžaloba proti prezidentovi podaná Spolkovým sněmem nebo Spolkovou radou), 9 (obžaloba podaná proti spolkovým a zemským soudcům) je třeba v každém případě pro rozhodnutí jdoucímu k tíži odpůrce dvouřetinové většiny hlasů členů senátu (osmičlenného, kvórum tvoří šest soudců – pozn. autorky). V ostatních případech rozhoduje většina na rozhodnutí se zúčastnivších členů senátu, nestanoví-li zákon jinak. V případě rovnosti hlasů nelze stanovit, že došlo k porušení Základního zákona (GG) nebo jiného spolkového práva“. Výsledkem tedy je, že v případě rovnosti hlasů je návrh automaticky zamítnut.

Ustanovení § 27 jednacího řádu německého ÚS (Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts) lze označit za jednodušší a rovněž výstižnější obdobu § 12 českého zákona o ÚS. § 27 zní: „O průběhu porady rozhoduje senát. Vyžaduje-li věc posouzení více právních otázek, bude o nich zpravidla hlasováno postupně předtím, než bude rozhodnuto o výroku“. V tomto smyslu, t.j. posouzení více právních otázek, je, dle mého názoru, třeba interpretovat obrat „návrh na rozhod-

nutí“, který může podat každý soudce při poradě, použitý v § 12 našeho zákona o ÚS. „Návrhem na rozhodnutí“ naopak nelze rozumět způsob, jak s věcí naložit z hlediska procesního. Tímto „návrhem na rozhodnutí“ pak není stanovisko soudce o tom, že celý návrh má být zamítnut.

Ostatně v kompetenci BVerfG rozhodovat o trestných činech spáchaných soudci obecných soudů, kde k odsuzujícímu rozsudku je vyžadována dvouřetinová většina hlasů v senátu přítomných soudců (a není-li naplněna, dojde k osvobuzujícímu rozsudku – § 59 odst. 1 BVerfGG), vystupuje zcela zřejmě do popředí idea, že rozhodnutí relevantní menšiny může, ba musí a má vytvořit účinky věci rozhodnuté.

O tom, že i zamítavé rozhodnutí relevantní menšiny, stejně jako rozhodnutí poloviny pléna ÚS, je třeba věcně odůvodnit, nelze pochybovat, neboť z odůvodnění se podává rozsah překážky věci rozhodnuté. Bude-li totiž tatáž norma znovu napadena pro rozpor s jinými ustanoveními ústavních předpisů či mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy než s těmi, na nichž byla její ústavnost ÚS již zkoumána, nebude bezpochyby řízení bránit překážka věci rozhodnuté. A opačně: výklad napadené normy provedený plénem ÚS ve světle ústavních ustanovení, s nimiž byla poprvé konfrontována, zavazuje orgány veřejné moci takovou normu aplikovat s ohledem na její ústavní konformitu, a to v rozsahu těchto ústavních ustanovení, s nimiž ji konfrontovalo samo plénum ÚS a aprobovalo na jejich pozadí její ústavnost. Aktuálně tato otázka vystoupila do popředí v kauze zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu (ÚS ČR: Sbírka nálezů a usnesení, svazek 1, č. 1, C.H.BECK, Praha, 1994) versus rozhodnutí Vrchního soudu v Praze v trestní věci M. Jakeše a spol. Rozsah závaznosti nálezů ÚS je však otázka zasluhující samostatný rozbor.

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

JEŠTĚ JEDNOU K UPLATŇOVÁNÍ ZÁSADY „NE BIS IN IDEM“ V TRESTNĚPRÁVNÍ PRAXI TENTOKRÁT SROVNÁNÍM ARGUMENTACE NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU SP. ZN. IV ÚS 81/95 A ROZSUDKU NEJVYŠŠÍHO SOUDU SP. ZN. TZN 12/95.

MIROSLAV ČAŇO

V nedávné době vzbudila pozornost odborné právnícké veřejnosti diskuze kolem problematického právního závěru, který konstatoval ve svém nálezu sp. zn. IV ÚS 81/95 Ústavní soud. Šlo o rozhodnutí, kterým bylo označeno za rozporné s čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva), takové rozhodnutí soudu, kdy došlo k opětovnému odsouzení pachatele trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 trestního zákona (dále jen tr.z.), t.j. za situace, kdy již dříve byl pachatel pro stejný trestný čin pravomocně odsouzen. Takovéto rozhodnutí není v souladu se zásadou „ne bis in idem“ obsaženou v označených ustanoveních, tedy zásadou, podle které nesmí být nikdo trestán za čin, pro který byl již pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby.¹

¹ již zde musíme upozornit na odlišné vymezení zásady „ne bis in idem“ v čl. 40 odst. 5 Listiny a § 11 odst. 1) pís. f) tr.z. Zmiňovaným ustanovením Listiny je vymezena tak, že nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Kdežto označené ustanovení trestního zákona stanoví, že trestně nelze pro týž skutek stíhat

Tento právní názor do značné míry neguje dosavadní pojmání zmiňované zásady v trestněprávní teorii i praxi ve vztahu k chápání k pojmu „skutek“ a k zachování totožnosti skutku.²

Shodou okolností po skutkové stránce velmi podobný případ a stejnou právní problematiku řešil v rozsudku sp. zn. 2 TzN 12/95 i Nejvyšší soud. Jeho právní názor, který vychází z uznávané teorie jednoty skutku v trestním právu, je v příkrém rozporu se zněním právního závěru předmětného nálezu. Argumentace, kterou Nejvyšší soud v tomto rozsudku vyvrací je shodná s argumentací, kterou ve svém nálezu použil Ústavní soud.

V kontextu naznačených okolností se budeme dále zabývat jednotlivými rozbory i srovnáním obou označených rozhodnutí, což je pro vzájemnou protikladnost obou označených rozhodnutí nejen zajímavé, ale především se nám dostane odpovědi na otázku kvality jejich zdůvodnění a hloubky teoretického přístupu při jejich zpracovávání. Hned v úvodu však musíme zdůraznit, že naše zkoumání je zaměřeno na hodnocení „podložení věrohodnosti“ toho, kterého právního závěru a nemůžeme od provedené argumentační analýzy očekávat odpověď na otázku správnosti (či pravosti) některého z názorů, neboť to je v prvé řadě záležitostí přístupu dotčených právnědogmatických teorií.

NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU SP. ZN. IV ÚS 81/95³

Odůvodnění tohoto nálezu Ústavního soudu přirozeně obsahuje nejen argumentaci ohledně sledovaného právního problému, nýbrž je zde rozvedena řada dalších právních otázek. Dále se proto budeme zabývat jen těmi pasážemi, které se k uplatňování zásady „ne bis in idem“ v trestněprávní praxi vztahují.

Ústavní soud dospěl k závěrům, podle kterých:

„Soud, který rozhoduje o vině a trestu, musí respektovat zásadu vyjádřenou v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 4 odst. 1 Protokolu

toho, proti němuž dřívější stíhání pro týž skutek skončilo pravomocným rozsudkem soudu nebo bylo pravomocně zastaveno, to vše za předpokladu, že rozhodnutí nebylo v předepsaném řízení zrušeno.

² srovnej v této souvislosti např. Doc. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc., Nad jedním rozhodnutím Ústavního soudu ČR, Kriminální věda č. 3/1996, str. 202 až 207.

³ nálezu Ústavního soudu byl publikován ve Sbírce rozhodnutí a nálezů Ústavního soudu České republiky č. 4/1996, str. 41 a násl. Veškeré údaje vztahující se k nálezu vycházejí z této jeho publikace.

č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, že nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán za stejný čin opakovaně, tedy zásadu „ne bis in idem“.

Pokud trestní zákon v ustanovení § 269 odst. 1 stanoví podstatně přísnější trest pro toho, kdo nenastoupí vojenskou službu s úmyslem vyhnout se jí trvale, nelze toto ustanovení vykládat tak, že trvale je vlastně dočasně či krátkodobě. Taková interpretace vybočuje z ústavních mezí.⁴

Uvedené závěry jsou z argumentačního pohledu tezemi, které by samy o sobě vyvolávaly pochybnost, a aby získaly věrohodnost musí být zdůvodněny. To jest, musí vycházet z premis, které jsou založeny na evidenci důkazů a jsou nezvratně prokazatelné. Logické propojení jednotlivých argumentů, které vznikají vyvozováním tezí z příslušných premis (ze skutkových zjištění a na ně aplikovaných ustanovení právních předpisů se vyvozují právní závěry), pak tvoří strukturu odůvodnění.

Objasnění skutkových zjištění v dané věci Ústavním soudem, stejně jako aplikovaných právních norem je nezbytné pro pochopení právních závěrů a provedení samotné argumentační analýzy. Následně proto o nich bude pojednáno a jejich výklad bude pak završen rozбором právních závěrů.

Po skutkové stránce vycházel Ústavní soud z těchto zjištění: Rozsudkem Okresního soudu v Olomouci sp. zn. 7 T 14/95 ze dne 24.2.1995 byl uznán stěžovatel vinným ze spáchání trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 tr.z., přičemž za stejný trestný čin byl již pravomocně odsouzen rozsudkem téhož soudu sp. zn. 32 T 76/94 ze dne 4.5.1994. Stěžovatel proto podal proti opětovnému odsuzujícímu rozsudku odvolání, kde žádal o zproštění obžaloby s odůvodněním, že již jednou byl pro tentýž trestný čin odsouzen, a jelikož odmítá vojenskou službu vykonávat trvale může být nepřetržitě trestán až do věku 60. let, kdy končí branná povinnost. Odvolací soud toto odvolání zamítl, neboť podle jeho názoru se v posuzovaném případě jednalo o spáchání trestného činu stejného druhu, ale za zcela jiných skutkových okolností, neboť podruhé se pachatel dopustil jednání zakládající trestní odpovědnost v jiném čase, když povolání k výkonu základní vojenské služby směřovalo do jiného místa. Tedy jednalo se o zcela jiný a nikoliv totožný skutek. Stěžovatel si poté podal proti rozhodnutím obecných soudů ústavní stížnost, ve které mimo jiné uvádí, že v trestním řízení ze strany soudů došlo k porušení čl. 40 odst. 5 Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. To proto, neboť byl již jednou pro trestný čin nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 tr.z. odsouzen pravomocně zato, že odmítl trvale vykonávat vojenskou službu.

Pokud se týká aplikovaných právních norem byly v daném případě použity

ustanovení čl. 40 odst. 5 Listiny, čl. 4 odst. 1 Úmluvy a §§ 269 odst. 1 tr. z. a 270 odst. 1 tr.z.

Podle čl. 40 odst. 5 Listiny, nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby.

Tutéž zásadu stanoví zmiňovaný čl. 4 odst. 1 Úmluvy, a sice nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhající pravomoci téhož státu za trestný čin, za který byl již osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.⁴

Podle ustanovení § 269 odst. 1 tr.z., kdo v úmyslu vyhnout se trvale vojenské činné službě nebo zvláštní službě nenastoupí službu v ozbrojených silách do 24 hodin po uplynutí lhůty stanovené v povolávacím rozkaze, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let.

A konečně podle § 270 odst. 1 tr.z., kdo nenastoupí byť i z nedbalosti službu v ozbrojených silách do 24 hodin po uplynutí lhůty stanovené v rozkaze bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

Hodnocením právního stavu věci dospěl Ústavní soud k těmto závěrům:

1. Výše citovaná skutková podstata trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 tr.z. je poměrně přesná a konkrétní. Jejím podstatným znakem je úmysl směřující k trvalému nenastoupení této služby, což je zvláště patrné ve srovnání se skutkovou podstatou téhož trestného činu podle § 270 odst. 1 tr.z., která znak trvalosti sankcionovaného jednání neobsahuje (významná je zde též podstatně mírnější trestní sazba).

2. S ohledem na právní závěr 1) pak Ústavní soud řešení případu uzavírá tak, že jestliže trestní zákon v ustanovení § 269 odst. 1 tr.z. stanoví přísnější trest pro toho, kdo nenastoupí vojenskou službu s úmyslem vyhnout se jí trvale ve srovnání s ustanovením § 270 odst. 1 tr.z., je nepřijatelné toto ustanovení vykládat tak, že trvale je vlastně krátkodobě či dočasně. Četnost trestných činů by pak byla závislá na počtu podání ke službě, které orgán vojenské správy vydá či nikoliv. Ústavní soud tedy zaujal stanovisko, že trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle 269 odst. 1 tr.z. se pachatel dopustí jen, pokud je mu doručen povolávací rozkaz a on nenastoupí do 24 hodin po stanoveném termínu do této služby, a pakliže je za toto jednání později soudem pravomocně odsouzen, nemůže být již dále pro spáchání téhož trestného činu odsouzen znovu. V každém dalším případě nenastoupení služby v ozbrojených silách, pak jen setrvává na své již dříve projevené vůli. Takovému další jednání představuje jen individualizaci okolností

⁴ srovnej z.č. 209/1992 Sb.

skutku, kdy došlo k spáchání předmětného trestného činu poprvé. Tedy jedná se o všechny případy, kdy je povolání vydáno v jiném čase a do jiného místa.

Aplikací zmiňovaných právních norem na zjištěný skutkový stav, pak vyvozuje Ústavní soud poslední závěr:

3. V posuzovaném případě, jak soud prvního stupně, tak soud odvolací nepochybovaly o tom, že se jedná o dva stejné opakované trestné činy, přestože stěžovatel od počátku namítal, že již při spáchání prvního trestného činu nenastoupil službu v ozbrojených silách s úmyslem nenastoupit ji trvale. Soud prvního stupně k této námitce nepřihlížel vůbec a odvolací soud dovodil, že ve druhém případě došlo k nenastoupení služby v jiném čase a povolání bylo učiněno do jiného místa. Odsud Ústavní soud dovozuje, že interpretace aplikovaných právních předpisů odvolacím soudem se neslučuje se zásadou v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle které při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Mimo to v souladu s právním názorem 2) nebyla soudy respektována zásada vyjádřená v čl. 40 odst. 5 Listiny, jakož i čl. 4 odst. 1 Úmluvy, tedy zásada „ne bis in idem“, jelikož stěžovatel byl trestán opakovaně pro stejný trestný čin, i když se jednalo o stejný skutek.

Jak už bylo výše naznačeno, není předmětem našeho rozboru oprávněnost závěrů uvedených v nálezu podle zásad teorie ústavněprávní nebo trestněprávní, cílem našeho zájmu teď bude zkoumání argumentace zejména se zřetelem na chyby, které obsahuje.⁵

Nejprve je nutné zmínit, že použitá argumentace je racionální a nejsou v jejím rámci uplatňovány žádné z prvků argumentace přesvědčovací.⁶ Argumentační postup, jak plyne z označených závěrů 1), 2), 3) (v odůvodnění nálezu jsou závěry uvedeny v pořadí 1), 3) a 2), ale pro vyjádření vzájemného logického vztahu bylo jejich pořadí v tomto rozboru pozměněno, což však nemění nic na jejich významu a funkci) se opírá o v řízení zjištěný skutkový stav a aplikované právní normy. Potud se jedná bezpochyb o argumentaci logickou. Dlužno však dodat, že v odůvodnění jsou při řešení otázek, které však nesouvisí se sledovanou problematikou, uplatňovány argumenty rétorické⁷, a to především v úvahách Ústavního soudu, kdy hodnotí např. možný druh postihu za spáchání trestného činu nenastoupe-

⁵ ohledně určení chyb v argumentaci viz blíže Ota Weinberger, *Základy právní logiky*, Masarykova Univerzita, Brno 1993, str. 215 až 221.

⁶ viz např. JUDr. Jaromír Harvánek, CSc. kol., *Právní teorie, Iuridica Brunensia*, Brno 1995, str. 204 a 205

⁷ rétorickými argumenty se rozumí takové, které nemají striktně logickou povahu (např. řečnické otázky) aniž však ztrácejí racionální charakter, dále k pojmu rétorické argumenty srovnaj Ota Weinberger, *Základy právní logiky*, Masarykova Univerzita, Brno 1993, str. 215 a násl.

ní služby v ozbrojených silách, přičemž tento svůj postoj formuluje jako výzvu zákonodárné moci.

Pro argumentaci Ústavního soudu v nálezu je příznačná nejasnost a někdy i nedůslednost. Nejasnost vyplývá jednak ze sémantické vágnosti, která se projevuje při neúplném či nepřesném vyjadřování dílčích termínů a jejich vlivu na logiku argumentace a nedůslednost je pak patrná především při chybném stanovení premis a z toho vyplývajících špatného vyvozování důsledků.

Ohledně nesprávného stanovení premis se vrátíme nejdříve k právnímu závěru 1). Jsou zde srovnávány ustanovení §§ 269 odst. 1) tr.z. a 270 odst. 1 tr.z. (pro úplnost je nezbytné uvést, že analogicky jsou podpůrně zmiňovány též ustanovení §§ 272a tr.z. a 272b tr.z.), přičemž se jedná o premisy tohoto právního závěru, jakožto argumentu. Obě normy jsou vyloženy izolovaně na základě jazykové a logické interpretace. Zcela zde chybí nezbytný pohled skrze systémové zařazení do právního řádu a trestněprávní teorie. To hned ve dvou rovinách. Za prvé s přihlídnutím k obecně známé skutečnosti, že výklad toho, kterého trestného činu je možný jen ve spojení příslušných ustanovení obecné a zvláštní části trestního zákona, není možné přistoupit k výkladu ustanovení §§ 269 odst. 1) tr.z. a 270 odst. 1) tr.z., aniž by zůstaly nezodpovězeny otázky především posouzení naplnění formálních (znaky skutkové podstaty) a materiálních (stupeň společenské nebezpečnosti) znaků trestného činu ve smyslu § 3 tr.z.. Takto stanovená premisa – jak je vyjádřena v posuzovaném případě – je nutně neúplná. Výhraďa, že Ústavní soud hodnotí v daném případě rozhodnutí obecných soudů potud, pokud jsou jimi dotčena práva stěžovatele chráněná Listinou resp. příslušnou mezinárodněprávní normou mající závaznost Ústavního zákona,⁸ nemůže podle našeho názoru obstát, neboť pokud nejsou v analyzovaném nálezu přesně definovány všechny právně relevantní okolnosti – a to jak z pohledu obecné právní teorie, tak dotčených dogmatických právních teorií – je pochybné, zda výklad jednotlivých právních norem je učiněn spolehlivě, a tedy zda jejich interpretace není provedena účelově v domnělém přesvědčení ochrany základních práv a svobod jednotlivce garantovaných Ústavním pořádkem. Tedy pokud již Ústavní soud přistoupil ke komparaci zmiňovaných ustanovení trestního zákona, měl přistoupit rovněž k jejich hlubšímu teoretickému rozboru, aby přesvědčivěji objasnil důvodnost své právní úvahy a potažmo především právního závěru 1). V tomto pochybení můžeme právem spatřovat vadu při stanovení premisy pro celý argument, neboť ten se stává v důsledku neúplného výkladu aplikovaných právních norem (pravdivosti premis) značně pochybný. Druhým případem, kde máme zato, že měl Ústavní soud užít systematického výkladu použití ustanovení §§ 269 odst. 1) tr.z. a 270 odst. 1) tr.z. a zaujmout konkré-

⁸ viz č. 10 Ústavy České republiky

ní stanovisko, je vztah označených ustanovení a normy správního práva, která je oběma předvídána. Jde o vztah k brannému zákonu (z.č. 92/1949 Sb. v platném znění). To nejméně proto, aby mohly být přesně objasněny podmínky nastoupení služby v ozbrojených silách, což se jeví zvláště potřebným pro určení právního stavu věci. Odsud totiž vyplývá odpověď na otázky proč a za jaké situace k nenastoupení předmětné služby dochází a jakým způsobem se povolávání k výkonu této služby uskutečňuje. Zodpovězení těchto otázek má podstatný význam pro řešení merita věci, jak vyplývá z dále rozvedeného pojednání. Rovněž tento nedostatek můžeme hodnotit jako vadu argumentace, kdy díky absenci stanovení potřebné premisy schází celý argument.

Na nedůslednost a nejasnost v argumentaci Ústavního soudu narážíme též při neúplném užívání pojmu „skutek“, jak je patrné z odůvodnění nálezu. Ústavní soud se opírá o tento pojem, pokud hodnotí jeho totožnost. Konkrétně jde o postižení situace, kdy pachatel setrvává na své dříve projevené vůli, přičemž již dříve se tímto projevem vůle dopustil trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách. Kdykoliv poté setrvává na dříve projevené vůli, nedopouští se opětovně tohoto trestného činu. V každém opakovaném případě se jedná o tentýž skutek. Uplynutí času mezi jednotlivými případy ani skutečnost, že povolání k výkonu služby směřuje vždy do jiného místa, totožnost skutku nemění. Jedná se pouze o okolnosti, které skutek individualizují. Z argumentačního pohledu stojí za zmínku, že vyjádření celé situace je tezí, která opět vznikla vyvozením z neúplné premisy, přičemž k vyvození teze došlo chybně. Jádro spočívá v tom, že Ústavní soud sice ve svém závěru (tezi) operuje pojmem „skutek“, avšak adresátovi svého sdělení zamlčuje, co jím vlastně rozumí. Ve svém úsudku vychází z premisy, kterou zná, ale kterou opomněl vyjádřit v textu odůvodnění. Za takového stavu je pak platnost premisy nejistá a stejně tak logika úsudku a pravdivost teze. Pokud by Ústavní soud dbal striktně zásad logické argumentace, nemohl by ke shora uvedené tezi dospět, či přesněji bez explicitně vyjádřené premisy by nemohl žádný důsledek vyvodit.

Snad za poslední vadu argumentace v předmětném nálezu můžeme považovat sémantickou vágnost, se kterou jsou dotčeny dílčí termíny určitých vztahů. Zásadní význam má pohled na tento jev při vyjádření vztahu mezi termíny (v užším smyslu) „úmysl“, „projev vůle“, „stejně jednání a stejný následek“ (tento problém má úzkou návaznost na výše posuzovanou vadu neúplného vyjádření pojmu „skutek“). V právním závěru 2) Ústavní soud konstatuje (doslovná citace): „...byl-li v předchozím soudním řízení zjištěn úmysl nenastoupit službu trvale..., při dalším povolání již setrval na své dříve projevené vůli službu nenastoupit. Jde tedy o stejné jednání a stejný následek...“. Sémanticky neostré je především vyjádření

vztahu abstraktně zamýšlených situací „byl zjištěn úmysl“ (úmysl), „setrval na dříve projevené vůli“ (projev vůle). Je zřejmé, že se nejedná o sémanticky shodné situace, a že chybí bližší rozvedení pojmů „úmysl“ a „projev vůle“. Z pojetí Ústavního soudu však vyplývá, že i přes zmiňovanou nejasnost mezi oběma situacemi (pojmy) je zde hypotetická shoda, a z toho dovozuje závěr, že se jedná o stejné jednání a následek. Jednak narážíme opět na nedůsledně stanovené premisy a z nich chybně vyvozené důsledky (teze) tohoto úsudku (argumentu), nicméně těžiště naší pozornosti zaměříme na problém nejasného sémantického vyjádření vztahu mezi uvedenými pojmy. Úmysl můžeme chápat jako stav vědomí před jednáním, kdy jde o rozhodnutí, jak dále jednat, tedy jde o určitý obsah lidského vědomí.⁹ Naopak projev vůle je vyjádřením obsahu vědomí, tedy úmyslu vně tak, aby byly vyvolané účinky zamýšlené v úmyslu.¹⁰ Jedná se o typický vztah obsahu a formy. Podstata tohoto rozlišení v argumentaci Ústavního soudu absentuje, proto se jeví, jakoby obě popisované situace vyjadřovaly tentýž vztah. Vyjádření by mělo být přesnější, aby vylučovalo, byť náznak sémantické setřelosti. V prvním případě se jednalo o projev úmyslu službu v ozbrojených silách nenastoupit trvale a ve druhém případě o projevení téhož úmyslu. V návaznosti na tuto skutečnost pak snadno odhalíme logickou chybu při stanovení závěru, že se jednalo o „stejně jednání a stejný následek“. Pokud by vyvození tohoto důsledku mělo být správné – bez ohledu na vytkené pochybení při stanovení premisy – mohly by takový závěr platit jen tehdy, pokud bychom zcela ignorovali běh času. Každý případ projevu vůle může individuálně zakládat jen konkrétní následek. Rozlišení pojmů „úmysl“ a „projev vůle“, tak ukazuje logickou chybu Ústavního soudu při určení totožnosti skutku. Ústavní soud totiž dovozuje existenci totožnosti skutku, právě z projevu vůle (uskutečnění úmyslu) nenastoupit službu v ozbrojených silách trvale. Leč jak jsme právě prokázali každý případ projevu vůle je jedinečný a nikoliv věčný, proto úvaha o tom, že totožnost skutku je vázána na projev vůle, jakožto uskutečnění úmyslu je chybná. Bližší charakteristika tohoto problému v kontextu posuzovaného případu, je pak více záležitostí trestněprávní teorie, než-li argumentačního rozboru, proto se tímto tématem nebudeme dále zabývat.

Při celkovém hodnocení argumentace Ústavního soudu v předmětném nálezu nezbyvá než závěrem uvést, že jednotlivé argumenty (právní a skutkové závěry) vznikly na základě hypotetické úvahy a jsou stíženy množstvím chyb a netvoří vzájemně konzistentní celek. Jejich hlavní slabinou je nedostatečné teoretické

⁹ toto pojetí úmyslu vychází ze vztahu svědomí a morálního apriori; k tomu srovnej Arno Anzenbacher, Úvod do filozofie, SPN, Praha 1991, str. 234 až 235.

¹⁰ východiskem pro toto pojetí projevu vůle je aplikace mravního apriori svědomím na jednotlivé situace; k tomu viz Arno Anzenbacher, Úvod do filozofie, SPN, Praha 1991, str. 236.

zpracování. Proto odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 81/95, jakož i jeho závěry uvedené počátkem této kapitoly nejsou přesvědčivé a nálezy jako celek nemůže působit věrohodným dojmem.

ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SOUDU SP. ZN. 2 TZN 12/95¹¹

K posouzení otázky uplatňování zásady „ne bis in idem“ při opětovném odsouzení pachatele pro spáchání trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 tr.z. se vyjádřil, jak již bylo zmíněno, rovněž Nejvyšší soud a to v rozsudku sp. zn. 2 Tzn 12/95 ze dne 21.2.1996.

Toto rozhodnutí vychází z téměř totožných skutkových zjištění jako v případě zkoumaného nálezu Ústavního soudu. Argumentace Nejvyššího soudu je založena na posuzování námitek, které uvedl ve stížnosti pro porušení zákona ministr spravedlnosti, přičemž argumentace obsažená v této stížnosti je shodná se závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. IV ÚS 81/95.

Nejvyšší soud se v tomto rozhodnutí přirozeně nezabýval jen otázkou uplatňování zásady o nemožnosti opětovného odsouzení pachatele pro týž skutek, avšak se zřetelem na účel našeho pojednání budou stejně jako v předešlé analýze rozebrány jen ty části jeho odůvodnění, které se k tomuto problému vztahují.

Výsledkem rozsudečné argumentace je závěr:

K posouzení otázky uplatňování zásady „ne bis in idem“ při opětovném odsouzení pachatele pro spáchání trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 tr.z. za opakované nenastoupení takové služby s úmyslem trvale se jí vyhnout není porušena zásada „ne bis in idem“ vyjádřená v čl. 40 Listiny základních práv a svobod a v § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu, protože nejde o tentýž skutek a každý další případ takového nenastoupení je novým skutkem.

Již na první pohled je tento závěr ve zcela zřejmém rozporu s právním názorem, jak jej učinil ve dříve sledovaném případě Ústavní soud.

Nejvyšší soud při rozhodování vycházel ze skutkového stavu, kdy obviněný M.N. byl uznán dne 18.10.1994 rozsudkem Okresního soudu v Olomouci vinným trestným činem nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 tr.z. Tohoto trestného činu se měl dopustit, když v létě roku 1994 po osobním převzetí povolávacího rozkazu nenastoupil k výkonu základní vojenské služby v určeném

¹¹ pro účel rozboru rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Tzn 12/95 byla použita jeho anotace v aplikačním programu ASPI. evidenční číslo 6437. Rozsudek byl rovněž publikován v Právních rozhledech č. 7/1996, str. 326 a násl.

vojenském útvaru. Obviněný si proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, v němž se domáhal zrušení rozsudku okresního soudu s odůvodněním, že již jednou pro týž skutek byl odsouzen a jeho odmítnutí výkonu vojenské služby je trvalé a věčné. Krajský soud v Ostravě, pobočka v Přerově, jakožto soud odvolací, odvolání jako nedůvodné zamítnul.

Proti zamítavému rozhodnutí krajského soudu podal ministr spravedlnosti – mimořádný opravný prostředek – stížnost pro porušení zákona ve prospěch obviněného M.N., ve které uvádí tyto argumenty:

- obviněný M.N. byl trestním příkazem Okresního soudu v Olomouci ze dne 19.1.1994 uznán vinným ze spáchání téhož trestného činu, když v tomto prvním případě se jej měl dopustit v červenci roku 1993.
- podstatným znakem skutkové podstaty trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 tr.z. je úmysl pachatele směřující k trvalému nenastoupení vojenské činné služby nebo zvláštní. Odtud vyplývá závěr, že v daném případě byl obviněný potrestán za své rozhodnutí trvale se uvedené službě vyhnout.
- jelikož je přípustné i po prvním odsouzení za zmiňovaný trestný čin doručit obviněnému další povolávací rozkaz, a pokud k tomuto případu došlo, přičemž obviněný i při novém předvolání setrval na své již dříve projevené vůli vojenskou službu nenastoupit, jedná se podle názoru ministra spravedlnosti o stejné jednání a stejný následek, a tedy o totožný a nikoliv nový skutek. Totožnost skutku nemůže být ovlivněna změnou v některých okolnostech, které jej individualizují (povolání k vojenské službě bylo učiněno v jiné době a do jiného místa).

Z těchto dílčích argumentů (premis) je pak ve stížnosti vyvozen jako důsledek právní závěr (teze) celého jejího odůvodnění (argumentace):

Odsouzením obviněného M.N. ve druhém případě pro týž skutek byl soudem prvního stupně porušen trestní zákon v ustanovení § 269 odst. 1) trestního zákona ve vztahu k ustanovení § 11 odst. 1) trestního řádu, které vyjadřuje pravidlo, že nikdo nesmí být stíhán opětovně pro týž skutek (zásada ne bis in idem). Navíc tento nedostatek neodstranil ve svém rozhodnutí ani odvolací soud.

Základními právními normami, které byly v posuzovaném případě aplikovány jsou jednak výše citovaný § 269 odst. 1) tr.z., dále § 11 odst. 1) tr. řádu a v návaznosti na něj rovněž citovaný čl. 40 odst. 1 písm. f) Listiny. Obě poslední ustanovení vyjadřují shodně zásadu zákazu opětovného trestního stíhání pachatele trestného činu pro týž skutek, jestliže předchozí trestní řízení skončilo vynesením pravomocného rozsudku soudu nebo bylo pravomocně zastaveno, jestliže řízení

nebylo v předepsaném řízení zrušeno. Vzhledem k tomu, že předmětný rozsudek Nejvyššího soudu je značně rozsáhlý, jsou v něm aplikovány či alespoň zmíněny i další právní normy. Nicméně podstatnými pro řešení sledované problematiky i zůstávají shora označená ustanovení, takže není třeba na tomto místě citovat jiná. Za zmínku však stojí, že Nejvyšší soud nereflekoval při právním hodnocení případu existenci prve zmiňovaného čl. 4 odst. 1 Úmluvy, kteréžto ustanovení je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky.

Na základě zjištěného skutkového stavu věci a podané stížnosti pro porušení zákona dospěl Nejvyšší soud k těmto právním závěrům:

- a) stížnost zaměřuje existenci stejného úmyslu s existencí stejného skutku resp. nerozlišuje úmysl pachatele od projevu tohoto úmyslu. Tak zcela pomíjí dosavadní trestněprávní chápání tohoto pojmu, které je založeno na skutečnosti, že poté, co je pachatelé sděleno obvinění ze spáchání trestného činu, pak jeho opětovné spáchání trestného činu představuje vždy nový skutek.
- b) i když pojem „skutek“ není ani v trestním zákoně a ani v trestním řádu vymezen, přesto je definován teorií trestního práva a soudní praxí tak, že skutkem se rozumí určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která může mít znaky jednoho trestného činu, dvou i více trestných činů (v jednočinném souběhu), anebo nemusí vykazovat znaky žádného trestného činu. Podstatou skutku je jednání pachatele a následek tímto jednáním způsobený, jenž je relevantní z hlediska trestního práva. Jednání je projev vůle ve vnějším světě, které může spočívat v konání (komisivní delikt) nebo v opomenutí; nekonání (omisivní delikt); jednání může být spácháno úmyslně nebo nedbalostně. Následek je znakem jednotlivého i konkrétního trestného činu a takovýto následek ve své konkrétní podobě spojuje dílčí útoky (akty) do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky. Pro zachování skutku je třeba totožnosti konkrétního jednání, následku či obou, byť i částečné v právně podstatných skutkových okolnostech. Nestačí proto stejný úmysl.
- c) v návaznosti na předchozí rozbor pojmu „skutek“ a zachování jeho totožnosti, pak Nejvyšší soud dovozuje, že trestný čin nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 tr.z. je trestným činem omisivním právem (t.j. je možné jej spáchat jen opomenutím konání). Rozborem příslušných ustanovení branného zákona č. 92/1948 Sb. v platném znění (§§ 15 odst. 2, věta třetí; 16 odst. 9 pí. a) a 52 odst. 1) pak dospívá k závěru, že zmiňovaného trestného činu se lze dopustit opakovaně jen po opětovném doručení povolávacího rozkazu a nenastoupení k výkonu vojenské služby do určené

- ho místa, nejpozději do 24 hodin po lhůtě uvedené v povolávacím rozkaze. Tedy zaviněným jednáním se pachatel dopustí trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 tr.z., když dříve byl pro tento trestný čin pravomocně odsouzen za jiných skutkových okolností (zejména odsouzen v jiném místě a čase) a odtud plyne, že takovýto nový skutek je odlišný od předchozího, neboť se zde ani z části nekryjí konkrétní jednání pachatele a následek z něj vyplývající ve vztahu mezi předchozím a opětovným spácháním daného trestného činu.
- d) výše uvedený závěr je potvrzován též z pohledu dokonání trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 tr.z., neboť tento trestný čin je dokonán novým uplynutím lhůty 24 hodin od doby stanovené k nástupu v povolávacím rozkaze. Proto při opakování jeho spáchání je vyloučena totožnost skutku ohledně předchozího spáchání. Navíc opětovné povolávání k výkonu vojenské služby je plně v souladu s branným zákonem, a jelikož vždy při opětovném předvolání jde o nový skutek, bylo by v rozporu se zásadou rovnosti vyjádřenou v čl. 1 odst. 1 Listiny, kdyby spáchání trestného činu bylo spojeno se zproštěním této povinnosti, čímž by pachatelé byli zvýhodněni oproti těm, kteří své povinnosti řádně plní.
- e) zjištění úmyslu vyhnout se trvalé vojenské činné službě (nebo zvláštní službě) je závěrem právním a nikoli skutkovým, přičemž, proto je pojetí skutku a úmyslu, jak je vyjádřeno ve stížnosti neudržitelné. Odvozeně pak platí, že zákonným znakem skutkové podstaty zmiňovaného trestného činu je úmysl vyhnout se trvale vojenské činné službě. Tento úmysl tak musí být projev v době opomenutí povinnosti stanovené v povolávacím rozkaze. Skutečnost, že pachatel měl stejný úmysl dříve nebo, že jej bude mít v budoucnu je právně bezvýznamná.
- f) podle názoru Nejvyššího soudu nelze přijmout argument z něhož plyne, že pokud pachatel setrval na své dříve projevené vůli nenastoupit službu v ozbrojených silách je opětovné nenastoupení k této službě beztrestné. Podle daného principu by pak nebylo možné trestně stíhat např. pachatele, který by se dopustil pokusu trestného činu vraždy § 219 tr.z. (jako příklad je rovněž uváděn trestný čin krádeže § 247 tr.z.), jestliže by vraždu později dokonal. Při dokonání tohoto trestného činu by jen setrval na své dříve projevené vůli usmrtit konkrétní osobu. I v tomto ohledu se projevuje záměna chápání opětovného potrestání za tentýž čin s otázkou trestního postižení opakovaně spáchaného trestného činu.
- g) názor vyslovený ve stížnosti pro porušení zákona nerozlišuje skutečnost, že

vůle pachatele je složkou jak jeho jednání (které je projevem vůle) jako znaku objektivní stránky skutkové podstaty trestného činu, tak i složkou zavinění jako znaku subjektivní stránky. To znamená, že samotná vůle spáchat trestný čin není trestná a na druhé straně, každý projev vůle, který způsobí následek významný pro trestní právo je samostatným skutkem, pokud se nejedná o pokračování v trestné činnosti, trestný čin hromadný nebo jednočinný souběh.

- h) pokud byl pachatel pravomocně odsouzen pro spáchání předmětného trestného činu, nemůže být jeho první jednání totožné s jednáními, které v době tohoto odsouzení ještě vůbec nespáchal. Jinak by byl pachatel po prvním nenastoupení trestán i za další k nimž teprve v budoucnu může, ale také nemusí dojít. Trestní odpovědnost v právním státě je důsledně budována na tom, co pachatel již učinil, co spáchal a nikoliv na tom, co by mohl spáchat nebo chtěl někdy v budoucnu.

Ze všech uvedených dílčích argumentů (premis), pak Nejvyšší soud zavrhuje celou argumentaci tezí, že skutek, pro který byl obviněný M.N. pravomocně odsouzen v řízení vedeném u Okresního soudu v Olomouci rozsudkem ze dne 18.10.1994, není ve smyslu § 11 odst. 1) pís. f) tr.ř. totožný se skutkem, pro nějž byl tento obviněný pravomocně odsouzen trestním příkazem téhož soudu ze dne 19.1.1994.

Zkoumaná argumentace v rozsudku Nejvyššího soudu je jednoznačně racionální. Za přísně logickou ji můžeme považovat v právních závěrech a), b), c), d) a g). Právní závěry e), f), a h) více než-li z premis trestněprávní teorie vycházejí z účelové úvahy a byť jsou vnitřně logicky konzistentní představují spíše hypoteticko-kategorický úsudek. Vzhledem tomu, že do argumentace byly včleněny, aby doplňovaly argumenty striktně logické a jejich povaha je spekulativní, máme zato, že se jedná a argumenty rétorické.

Neobyčejně dobře a účelně je konstruován vztah mezi právními závěry a), b), c), neboť ty jsou uvedeny v logické posloupnosti a maiore ad minus (od většího k menšímu). V závěru a) je nejprve obecně vyjádřen rozpor v pojetí pojmu „skutek“ a jeho totožnosti mezi tím jak je chápán ve stížnosti pro porušení zákona – záměnou úmyslu a skutku – a tím jak jej chápe trestněprávní teorie. Nato navazuje závěr b), kde je přesně vyjádřen pojem „skutek“ v pohledu trestněprávním spolu s charakteristikou pojmů „jednání“, „následek“, a odkud je dovozena jednotá skutku. Konečně pak v právním závěru c) je podrobně rozvedena podstata záměny úmyslu a skutku, kde je kriticky vyvrácen názor vyjádřený ve stížnosti pro porušení zákona. Každý z těchto závěrů můžeme chápat jako dílčí argument, který by mohl existovat samostatně (příp. s menším doplněním) a zároveň všechny tři tvoří ve spojení ucelený právně logický argument. Právní závěr d) pak subsidi-

árně doplňuje předešlé závěry, když je v něm logicky rozvedena myšlenka dokonání posuzovaného trestného činu a totožnosti skutku. Právní závěr g) izolovaně řeší otázku úmyslu jako složky subjektivní a objektivní stránky skutkové podstaty daného trestného činu a logicky tak vystihuje neúplnost závěrů ve stížnosti pro porušení zákona.

Všechny uvedené právní závěry, pak logicky prokazují důvodnost závěrečné teze, to zejména díky hlubokému záběru v teoretických otázkách trestního práva. Bez povšimnutí nesmí zůstat, že Nejvyšší soud se tak velmi důsledně vypořádal s posouzením předmětného problému, když osvětlil snad všechny trestněprávní skutečnosti, které se k němu bezprostředně vztahují. Přesně pak definoval jednotlivé premisy všech argumentů, sémanticky důsledně odlišuje používané termíny a jednotlivé právní závěry jsou v odůvodnění zkoumaného rozsudku logicky tak provázané, že na sebe vzájemně navazují, doplňují se aniž by se opakovaly či v jednotlivých tezích se překrývaly.

Jak již bylo uvedeno, aplikoval Nejvyšší soud vedle přísně logické argumentace rovněž právní závěry (argumenty) rétorické povahy. Tento přístup je jistě pozitivní, pokud argumenty tohoto druhu vhodně doplňují argumenty logické, avšak pokud jsou použity a hlavně zformulovány nepřesně, více provedené argumentaci škodí, než-li ji prospívají. Z našeho pohledu za relativně pravdivé argumenty označujeme v odůvodnění právní závěry e) a f), přičemž musíme zdůraznit, že i přes níže vyřčené pochybení, nesnižují významně jinak vysokou přesvědčivost a důvěryhodnost odůvodnění.

V případě právního závěru e) došlo k chybě v argumentaci tak, že na základě premisy (doslovná citace): „zjištění úmyslu... je právním závěrem, nikoliv skutkovým, přičemž o totožnosti skutku rozhodují závěry nikoliv právní, nýbrž skutkové...“, je vyvozena teze: „...proto pojetí skutku a úmyslu (vyjádřené ve stížnosti pro porušení zákona)...je neudržitelné“. Uvedená empirická premisa je chybná a je z ní vyvozen nepřesný důsledek. Podle našeho názoru zmiňovaný právní závěr (zjištění úmyslu) je odvozen ze závěrů, jak je uvádí ministr spravedlnosti při prokazování skutkového stavu věci. Tedy byť je ve stížnosti existence totožnosti skutku dovozována ze zjištění úmyslu obviněného, přesto tento právní závěr jen potvrzuje závěry skutkové. Nejvyšší soud tímto argumentem poukazuje toliko na sémantickou nepřesnost a logickou neúplnost při formulování závěru ve stížnosti pro porušení zákona, kde měla být totožnost skutku dovozována z „učiněného projevu vůle“ nikoliv z nejasného „zjištění úmyslu“. Jistě ani tato formulační změna na problém vytykané záměny v chápání úmyslu a skutku, avšak podtrhuje chybu,

kerou při vyvozování důsledku učinil Nejvyšší soud.¹² Neudržitelné pro pojetí úmyslu a skutku podle stížnosti by především bylo, jestliže by z ryze právního závěru, který nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu, byla totožnost skutku dovozována. Pokud si však uvědomíme, že se ministr spravedlnosti jen nepřesně a neúplně vyjádřil, a že totožnost skutku je v daném případě možné dovozovat ze závěrů skutkových, pak se nám odkryje ona zmiňovaná chyba ve vyvození důsledku z nepravdivé premisy. Nejvyšší soud tímto argumentem pak nemůže spolehlivě kritizovanou záměnu pojetí úmyslu a skutku vyvrátit.

Právní závěr f) je do značné míry zpochybnitelný především dříve učiněným právním závěrem e). Nejvyšší soud zde poukazuje na skutečnost, že pouhé setrvání na projevené vůli v případě opětovného spáchání trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách zakládá beztrestnost takového jednání. Analogicky poukazuje na skutečnost, že ani pachatele trestného činu vraždy, by nebylo možné opětovně trestat, pokud by tento trestný čin dokonal, neboť ten by jen setrval na dříve projevené vůli usmrtit konkrétní osobu. Srovnání jednání pachatele u obou trestných činů je problematické, protože zatímco trestný čin nenastoupení služby v ozbrojených silách (§ 269 tr.z.) je trestný čin pravý omisivní, tedy trestný čin, který lze spáchat jen opominutím stanovené povinnosti, tak trestný čin vraždy (§ 219 tr.z.) resp. krádeže (§ 247 tr.z.) jsou trestnými činy nepravými omisivními, čímž se rozumí trestné činy, které lze spáchat jak opominutím, tak konáním (např. Lékař se dopustí trestného činu vraždy opomenutím, když úmyslně opomene podat pacientovi potřebný lék k záchraně života a pacient v důsledku toho zemře.¹³ Máme zato, že jestliže Nejvyšší soud v právních závěrech b) a hlavně c) staví na rozdílnosti charakteru omisivního a komisivního trestného činu svou argumentaci, bylo by přiléhavější, kdyby v posuzovaném závěru srovnával raději povahu jednání pachatele při páchání pravých omisivních trestných činů (zde např. porovnání s trestným činem zanedbání povinné výživy podle § 213 tr.z.). Nesoulad, který z uskutečněného srovnání vyplývá je zřejmý, v jednom případě zakládá trestní odpovědnost opomenutí konání (či zdržení se určitého konání), ve druhém předvídáme u založení trestní odpovědnosti spíše určité konání. Navíc jelikož byl za příklad vybrán vedle trestného činu s relativně malým stupněm společenské nebezpečnosti¹⁴ (§ 269 tr.z.), trestný čin v tomto ohledu výrazně kontrastní, tedy s vysokým stupněm společenské nebezpečnosti (§ 219 tr.z.), nelze se

¹² k problematice teoretického chápání pojmů „úmysl“ a „skutek“ viz blíže Oto Novotný a kol., *Trestní právo hmotné I, Obecná část, Codex, Praha 1995*, str. 109 a násl.

¹³ ohledně trestných činů omisivních pravých a nepravých srovnej Oto Novotný a kol. *Trestní právo hmotné I, Obecná část, Codex, Praha 1995*, str. 80 a 81.

¹⁴ k pojmu „stupeň společenské nebezpečnosti“ srovnej § 3 tr.z.

ubránit přesvědčení, že jde o jakýsi kvaziprvěk eristické argumentace¹⁵. Zvolený přístup při konstruování tohoto argumentu je méně důsledný, nežli u argumentů ostatních. Sledovaný princip kritiky nemožnosti opakovaného trestání založeného jen na setrvání na projevu dříve projevené vůle, tak postrádá přesvědčivost, byť jinak velmi dobře podporuje závěrečnou tezi odůvodnění.

Pokud jsme vyjadřovali výhrady k právním závěrům e) a f) vzhledem k jejich relativnosti, co by rétorickým argumentům, nemůžeme přehlédnout, že právní závěr h) vhodně doplňuje argumenty striktně logické. Hypotetickým vyjádřením možného potrestání pachatele za ještě neuskutečněnou trestnou činnost zvyšuje důvěryhodnost celé argumentace a takřka spolehlivě překonává konkurenční (kritizovaný) právní závěr vyjádřený ve stížnosti pro porušení zákona.

Na závěr rozboru argumentace označeného rozsudku Nejvyššího soudu je třeba ocenit zvláště dobrou kombinaci dominantně logického výkladu aplikovaných právních norem s výkladem jazykovým a systematickým, když zvláště mimořádně důsledná a přitom citlivá práce s jazykem je jedním z hlavních pilířů kvality odůvodnění rozsudku.

SROVNÁNÍ ARGUMENTACE ZKOUMANÝCH ROZHODNUTÍ

Provést srovnání argumentace obou rozhodnutí představuje nesnadný úkol. Obsahově totiž obě vycházejí z právně dogmatických hledisek, což se podstatně odráží v jejich charakteru a především rozdílnosti. Rizikem této komparace je hodnocení meritorně zásadních právních otázek, přičemž hodnocení argumentační se jich dotýká jen nepřímo. Srovnáním argumentace – jak již bylo opakovaně zmíněno – obou rozhodnutí nedostaneme tudíž odpověď na otázku, které z rozhodnutí je meritorně správnější. To je opravdu prvořadým pohledem té, které dogmatické právní teorie. Z argumentační komparace můžeme bezpochyb vyvodit, které rozhodnutí je důslednější, a tedy přesvědčivěji zdůvodněno a potažmo tak určit, které je věrohodnější.

Srovnání je třeba vést nejprve v obecné rovině, tedy hodnocením jejich celkového charakteru a obsahu. Následně zaměříme pozornost na jednotlivé argumenty a nakonec se můžeme pokusit určit kvalitnější ze zkoumaných argumentací.

Již na první pohled je patrné, že argumentační postup Nejvyššího soudu je

¹⁵ eristickou argumentací se rozumí používání mimoracionálních prvků např. v debatě, kdy pro zvýšení věrohodnosti tvrzených závěrů je vulgárně slovně napaden některý z oponentů těchto závěrů; srovnej Ota Weinberger, *Základy právní logiky*. Masarykova Univerzita, Brno 1993, str. 225 a 226.

mnohem důslednější, vždyť jeho závěrečná teze je opřena celkem o osm logicky provázaných právních závěrů, kdežto Ústavní soud svůj právní názor ohledně uplatňování zásady „ne bis in idem“ v případě opakovaného odsouzení za spáchání trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách (§ 269 odst. 1 tr.z.) opírá pouze o dva spekulativní právní závěry. Pokud Nejvyšší soud ve svém odůvodnění aplikuje převážně striktně logické argumenty, které jsou vzájemně provázány nebo se alespoň vhodně logicky doplňují, tak ve srovnání s ním Ústavní soud vychází sice taktéž z logické argumentace, avšak méně kvalitní, soustředěné do dvou právních a jednoho právně–skutkového závěru. Nález Ústavního soudu trpí velkým množstvím argumentačních pochybení, počínaje izolovaným výkladem použitých trestněprávních norem, neobjasněním pojmů „skutek“ a „úmysl“, když první z nich zůstal nevyjádřen a druhému jsou sémantickou nedůsledností přiřazovány významové vlastnosti prvního. Ve vazbě na tato sémantická a logická pochybení pak dochází k špatnému stanovování premis a nepřesnému vyvozování důsledků. V tomto ohledu je na tom rozsudek Nejvyššího soudu mnohem lépe, neboť v jeho odůvodnění nalezneme – podle našeho názoru – pouze dvě za zmínku stojící chyby. V jednom případě soud při vzniku argumentu vycházel z nepravdivé premisy a stanovil chybný důsledek a ve druhém aplikoval rétorický argument, který ne zcela přílehavě zapadá do koncepce argumentace. Jinak je odůvodnění založeno na vyčerpávajícím rozboru právně relevantních otázek, s dobrým využitím interpretačních metod a je zvláště cenné, že zde nenalezneme žádné sémantické chyby, když mimoto po jazykové stránce se jedná o velmi kvalitní právní argumentaci. Dále je třeba říci, že u obou rozhodnutí byl v dostatečné míře zjištěn skutkový stav věci a byly aplikovány správné právní normy. Přesto musíme na tomto místě poukázat na skutečnost, že Nejvyšší soud opomněl zaujmout interpretační stanovisko k ustanovení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podobně též Ústavní soud nepovažoval za potřebné se zabývat aplikací branného zákona, byť podle našeho přesvědčení to v daném případě bylo přinejmenším vhodné pro úplné pousouzení právního stavu věci.

Pokud se týká jednotlivých argumentů či právních závěrů jednotlivých rozhodnutí, máme za to, že v rozsudku Nejvyššího soudu, jsou právní závěry mnohem více přehledné (jedná se o vazbu zejména prvních tří právních závěrů). Právní závěry v nálezu Ústavního soudu doplácují na nedostatečné objasnění jednotlivých právně teoretických souvislostí, což jejich přesvědčivost oslabuje. Patrný je tento rozdíl mezi argumenty zvláště, když porovnáme závěr Ústavního soudu, že stěžovatel setrváním na své dříve projevené vůli službu v ozbrojených silách nenastoupit, projevil svůj dřívější úmysl, a tak došlo k zachování totožnosti skutku, jak v prvním, tak ve druhém případě spáchání trestného činu. Tento závěr není nijak teoreticky

podložen a vyplývá jen z volné úvahy Ústavního soudu. Jestliže naopak Nejvyšší soud konstatuje, že uvedený závěr představuje záměnu pojmů „úmysl“ a „skutek“, pak tento svůj závěr zdůvodňuje objasněním těchto pojmů, a aby nezvratně prokázal pravdivost svého tvrzení, rozvádí teoreticky pojetí totožnosti skutku v pohledu trestněprávní teorie samozřejmě se zřetelem na posuzovaný případ. A pokud bychom chtěli vzájemně hodnotit další argumenty obou rozhodnutí, nutně musíme shledat, že nález Ústavního soudu nepředvídá pro podstatnou část argumentace rozsudku Nejvyššího soudu žádnou odpověď.

Z výše provedeného výkladu je zřejmé, že při hodnocení kvality argumentace rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Tzn 12/95 předčí srovnávaný nález Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 81/95. Na základě tohoto závěru se pak citovaný rozsudek Nejvyššího soudu jeví jako věrohodnější.

Autor provedeného rozboru věří, že hlavním smyslem jeho pojednání, není ani tak vyslovení toho, která argumentace resp., které ze sledovaných rozhodnutí je kvalitnější zpracováno, jako spíše prokázání skutečnosti, že pohled skrze argumentační analýzu na rozhodovací praxi soudů – spolu s nutným záběrem do obecné teorie práva – odkrývá slabá místa právního zdůvodňování a naopak dává vyniknout právně kvalitním závěrům, čímž je nejméně podnětem pro laskavého čtenáře ke hlubšímu studiu dané problematiky a možností úplnějšího hodnocení problémů právní praxe.

HISTORIE A SOUČASNOST

NĚMECKÝ ZVLÁŠTNÍ SOUD (SONDERGERICHT) V BRNĚ – SOUČÁST NACISTICKÉHO TERORU NA MORAVĚ

FRANTIŠEK VAŠEK

Dokončení příspěvku jehož první část zveřejnil Časopis pro právní vědu a praxi v čísle 3/1997

IV.

Kolem výkonu trestu smrti, který uložily nacistické soudy, jsou různé dohady a často falešné představy. Bude proto vhodné se zmínit o tom, jak se hrdební tresty, uložené brněnským Zvláštním soudem vykonávaly.

Pro výkon trestu smrti byly vydány ministrem justice dr. Franzem Gütnerem jednotné směrnice, které určovaly postup soudů, příslušných státních zastupitelství, věznic, kde se tresty vykonávaly a popravčích (katů). Stalo se tak 19. února 1939 (4417-III a-318.39), kdy byly pro celé Německo v jednom důvěrném dokumentu podrobně stanoveny úkoly pro jednotlivé orgány, podílející se na výkonu trestu smrti.

Základním úkolem Zvláštního soudu bylo co nejrychleji vypracovat písemné vypořádání rozsudku a odsouzený měl být dopraven do věznice, která byla určena pro výkon trestu smrti. K popravě nesmělo být přistoupeno do doby, než bylo rozhodnuto o milosti (§ 452 tr.řádu). Udělení milosti příslušelo hlavě státu. Až do své

smrti to byl říšský prezident Paul Hindenburg (1847–1934) a po něm Adolf Hitler jako říšský kancléř, který se stal současně prvním představitelem státu (oficiální název byl „Vůdce a říšský kancléř“). Pro jednotný postup při vyřizování milostí vydal Hitler nařízení 1. února 1935 (RGB1 I S. 747) a k němu ministr justice prováděcí nařízení 6. února 1935¹⁴. O milosti muselo být rozhodováno i v případech, kdy oprávněné osoby žádost nepodaly. Prošetřování rozhodných okolností pro vyřízení milosti provádělo státní zastupitelství při soudu, který rozhodl o uložení trestu. U Zvláštního soudu v Brně to bylo vrchní státní zastupitelství. K žádosti o udělení milosti se musel vyjadřovat předseda senátu, který trest smrti uložil, ředitel věznice, ve které byl odsouzený umístěn, např. v Brně to byl vedoucí věznice německého zemského soudu v Brně-Cejlu vrchní vězeňský inspektor Willi Meier. U politických deliktů se vyžadovalo stanovisko řídící úřadovny gestapa, která – nebo jí podřízená pobočka – odsouzenou osobu vyšetřovala. Gestapo se také vyjadřovalo současně o tom, zda může být příbuzným vydána mrtvola popraveného. Někdy se vyžadovalo i stanovisko krajského vedení NSDAP. Meritorně rozhodoval o použití práva milosti osobně Adolf Hitler. Poněvadž za války narůstal počet případů odsouzců k smrti, přenesl diktátor částečně svoji působnost na ministra justice. U občanů Čech a Moravy se vyžadovalo také stanovisko Protektora. Dne 25. ledna 1944 (RGB1 I S.59) došlo k další decentralizaci v rozhodování o milosti. V tomto výnose Hitler stanovil, že pokud nejde o rozsudek vojenského soudu nebo soudu SS a policie, bude vykonávat rozhodování o milosti: říšský Protektor ve všech trestních věcech, ve kterých rozhodl v 1. stupni německý soud na území Čech a Moravy, v trestních věcech Říšského soudu, Lidového soudu nebo vrchního zemského soudu, pokud rozhodoval na jeho místě (Litoměřice, Dráždany, Breslau) také Protektor po dohodě s říšským ministrem justice a v případě, že by mezi nimi nedošlo k dohodě, pak kancléř Hitler¹⁵. Odsouzení k trestu smrti, kteří dostali milost, se na Pankráci nazývali „novorozenci“.

V případech, kde Zvláštní soud rozhodoval v tzv. zrychleném řízení (Schneilverfahren), byla záležitost s milostí vyřízena dálnopisně během několika hodin a k popravě došlo hned následujícího dne. Velmi často se uvádí, že odsouzenec k smrti musel čekat na popravu 90 nebo 100 dní. V žádném předpise ale tato lhůta nebyla stanovena. K popravám skutečně docházelo zhruba po třech měsících, ale to byla doba, po kterou trvalo vyřizování, zda bude či nebude milost udělena.

¹⁴ Neue Justiz roč. 1935 str. 203

¹⁵ Verordnungsblatt des deutschen Staatsministers für Böhmen und Mähren von 16.3.1944 Nr. 5-agendu milostí v odd. „Justice“ u ř. protektora vyřizoval JUDr. František Roman Nüsslein, nar. 12.10.1909 mim. lidový soud v Praze, ho 5.5.1948 odsoudil na 20 let žaláře (Lsp XIV – 38/48). 29.6.1955 byl vysídlen do NSR, kde udělal kariéru v zahraniční službě. Jeho šéf ministerský rada dr. Krieser spáchal sebevraždu.

Pokud byla milost udělena, měl být o tom odsouzený „vhodně“ uvědoměn vedením věznice a ihned měl být přemístěn z cely smrti na jiné oddělení. Skutečnost, že „nebylo použito práva udělit milost a věci se nechal volný běh“, oznámil to odsouzenému státní zástupce v přítomnosti ředitele věznice nebo jeho zástupce, lékaře, tlumočnicka a úředníka státního zastupitelství, který prováděl zápis. Do září 1942 se tak stávalo k večeru a druhý den časně ráno se vykonala poprava. Od této doby k vyrozumění docházelo dopoledne a poprava se uskutečnila většinou v 18.00 hod. K této změně došlo v důsledku stále častějších leteckých poplachů, kdy příprava průběhu popravy byla narušována.

Odsouzený Zvláštním soudem nemohl využít řádného opravného prostředku, neboť nebyl přípustný. Jedinou možností se zachránit nebo aspoň si prodloužit život bylo podání žádosti za obnovu řízení (§ 359 tr.ř.). Byla-li taková žádost podána hned po vynesení rozsudku, měl senát Zvláštního soudu o ní rozhodnout. Byla-li však žádost podána později, dokonce někdy těsně před výkonem trestu smrti, musel senát rovněž o ní ihned rozhodnout. Když byl velkou trestní komorou zemského soudu v Brně odsouzen k trestu smrti žhář František Wagner, odjel do Breslau, kde k výkonu trestu mělo dojít, celý tříčlenný senát, aby mohl rozhodnout o návrhu na obnovu řízení, pokud by návrh byl podán až v poslední chvíli. Jinak byla později u Zvláštního soudu v Brně zavedena praxe, že den před popravou byla zavedena pohotovost u služebního telefonu vrátným Baderem nebo justičními úředníky Hluschkem či Schusterem. Jakmile došla telefonická zpráva např. z Vídně, kde mělo dojít k popravě odsouzenec, že ten, resp. jeho obhájce podal návrh na obnovu řízení, služba u telefonu v budově soudu v Brně vyslala služebního řidiče, který přivezl členy senátu, kteří měli také pohotovost, do soudní budovy a zde se okamžitě o obnově rozhodlo. Výsledek byl zpětně telefonicky oznámen státnímu zastupitelství do Vídně s tím, že návrh byl zamítnut a nic již nebrání výkonu trestu¹⁶.

Po vynesení rozsudku smrti nastal pro odsouzenec zcela nový režim. Při vynášení rozsudku ihned přispočili dva již připravení dozorcí vězňů k odsouzenému, který stál před senátem a naslouchal vynášení rozsudku jeho předsedou, rychle mu přiložili na ruce ocelová pouta a postavili se k němu z obou stran. Většinou každý k smrti odsouzený počítal s možností, že bude odsouzen k tomuto trestu. V přízemí zadního traktu justičního paláce v Brně byly čtyři malé cely, kde souzení čekali na zahájení líčení a pak po dobu přestávky, kdy se senát radil o jejich vině

¹⁶ Kladné vyřízení návrhu na obnovu řízení bylo výjimečné. Např. u Karly Borkové, která byla Zvl. soudem v Brně odsouzena k trestu smrti 1.11.1944 pro pomoc nepříteli, byla povolena obnova řízení a až 6.dubna 1945 byla dokonce zproštěna obžaloby (9 K Ls So 166/44).

a trestu. Uvnitř nebyli střeženi a tak na stěny tužkou, kterou získali načerno nebo vyrytím špendlíkem psali různé vzkazy¹⁷.

Hlavní líčení v Brně se konalo v drtivé většině v zasedací místnosti č. 21 (nyní č. 38) ve zvýšeném přízemí zadního traktu, přímo proti tehdejšímu vchodu do německého zemského soudu (Mozartova č. 2). Tato jednací síň byla místem, kde bylo rozhodnuto o životě mnoha českých občanů. Někdy se konalo hlavní líčení v sále č. 74. K dalším místům, kde senáty z 1.soudu vynášely rozsudky smrti byla Jihlava, Uh. Hradiště, Olomouc a Ostrava.

Odsouzení k smrti, „kandidáti“, byli většinou druhého dne odvezeni německými četníky do věznice, v které se prováděly popravy. Od jara 1943 to byla věznice Praha–Pankrác, Vídeňská ul.č. 988. Zde byli umístěni do oddělení II A, výjimečně do oddělení III, pokud bylo kandidátů příliš mnoho. V některých věznicích byly cely kandidátů označeny „TS“ (Todestrafe). V Praze bylo v cele vždy několik odsouzeneců, v Breslau byla výlučně samovazba. Vedle v noci byli spoutáni na rukou a při tom museli pracovat. Drali peří nebo lepili sáčky. V noci svítilo stále světlo. V Breslau chodili dozorcí obutí v papučích, aby je nebylo slyšet a sledovali odsouzenec, který musel mít ruce nad dekou. Dozorce, který přes kukátko, které bylo větší než v normálních celách (Jidášovo oko, na Pankráci kukátko nazývali „špiónek“), ruce nebo hlavu neviděl, zvolal „Kopf raus...“ a někdy uhodil klíči o dveře, aby většinou jen klímajícího probudil. V Breslau museli odsouzenec večer dát před svoji celu své šaty, ručník, džbán na vodu a stoličku. Oblek v Breslau tvořila stará vojenská uniforma, černé jezdecké kalhoty, tmavěmodrý kabátek s nápisem zpředu i na zádech „JV“ (zkratka Justizverwaltung). Na hlavě čepici, na nohou byly zásadně dřeváky. V Breslau byli odsouzenec odváděni na krátkou vycházku na dvorek a to tak, že každého spoutaného vedl jeden dozorce. Jídlem byla většinou jen polévka, kterou musel spoutaný odsouzenec vypít. Obvykle odsouzenec již v den odsouzení dostal bibli v českém jazyce¹⁸. Každý odsouzený Zvláštním soudem v Praze a Brně, kdy se dostal do cely smrti II A, byl vyfotografován pro potřeby státního zastupitelství. Pokud se tak stalo na území Německa u odsouzených Lidovým soudem, fotografie ve třech polohách zaslala vrchnímu říšskému státnímu zastupitelství řídicí úřadovna gestapa, která odsouzenec vyšetřovala. Současně vyslovila stanovisko k eventuelnímu vydání mrtvol. K vydání mrtvol nikdy souhlas nedala.

Jídlo dostávali odsouzenec jako ostatní vězni. Místo kovové misky na jídlo

¹⁷ ČIN z 16.listopadu 1945 č. 161

¹⁸ Osobní vzpomínky autora, který byl 20.března 1945 odsouzen IV. senátem Lidového soudu za přípravu k velezradě a vlastizradě k trestu smrti. „Kandidoval“ ve věznicích ve Waldheimu v Sasku.

bývala obvykle miska z lisovaného papíru. Lžíce byla dřevěná. Holení se provádělo jen pomocí strojku na vlasy. Prováděno bylo vězni za bdělé kontroly dozorců.

Dobu výkonu trestu smrti stanovil vrchní státní zástupce nalézacího soudu po dohodě, obvykle telefonické, se státním zastupitelstvím místa výkonu poprav. Např. 1. státní zástupce u zemského soudu v Brně dr Th. Schäper se domlouval se státním zastupitelstvím ve Vídni a se státním zastupitelstvím v Mnichově, přes které zajišťoval přítomnost kata Reichardta.

Odsouzení k smrti žili od svého odsouzení až k popravě ve velmi nepříznivých hygienických podmínkách. Měli možnost se jen ráno omýt v umyvadle, koupání neexistovalo. Lékařské ošetření se jim dostávalo v Breslau, podle poznatků autora dokonce více než ostatním vězňům. Kandidát se přece musel dožít svého drastického konce.

Před popravou byli odsouzení odvedeni ze svých cel do tzv. přípravných cel, umístěných v bezprostřední blízkosti místnosti, v které byla instalována gilotina. Na Pankráci nazývali odsouzení tyto cely „kukry“. V Breslau byly přípravné cely v přízemí oddělení B 1, hned vedle dvorku, kde byla umístěna při popravách gilotina. Před popravou dostal odsouzenec jídlo, které bývalo před válkou bohaté, např. tehdy dostal pečeni, pivo a cigarety, za války jen několik kousků chleba, kousek salámu, někde jedno pivo a několik cigaret. Jednotná úprava druhu a množství nebyla centrálně upravena a proto byly rozdíly v jednotlivých věznicích. V přípravné cele mohli odsouzenec napsat dopis na rozloučenou svým nejbližším příbuzným. Byl psán inkoustem, někde tužkou, někde byly vězni uvolněny ruce od pout, jinde psal v poutech. Byly to dopisy bolestné, smáčené slzami, bylo to loučení navždy. Byly ale ve velké většině psány s hrdostí, většinou s vírou v lepší budoucnost národa. I tyto dopisy byly cenzurovány a některé věty byly začerněny k nepřečtení. Po skončení psaní dopisů byly ženám odstřiženy vlasy¹⁹, aby neutupily „sekyru“ (název gilotiny, používaný vězni). Na Pankráci vlasy ženám načesali nahoru. V některých věznicích byl odsouzenec popraven ve spodním prádle, někde dostávali papírovou košili.

Výkon trestu smrti byl v Německu zásadně prováděn stětím (§ 13 tr.zák.). Výjimka byla umožněna po převzetí moci nacisty, kdy německá vláda mohla nařídit provedení rozsudku oběšením (nařízení z 29. března 1933 RGB1 I S. 151), když odsouzenec spáchal zločin proti veřejné bezpečnosti. Trest smrti stětím byl prováděn do konce roku 1934 ruční sekyrou (Handbeil). Tato příšerná středověká forma

¹⁹ V Pamětní síni Kounicových studentských kolejích v Brně jsou části vlasů popravené Marušky Kudeřkové, jejichž chomáček přiložila do dopisu na rozloučenou. Vlasy v dopisu na rozloučenou poslala mamince také Lída Smělková z Napajedel, popravená v Praze-Pankráci 4.srpna 1944. „Poslední dopisy“, Praha 1946 – „Dopisy hrdinů“ Praha 1956.

poprav byla uskutečněna např. ve věznici v Berlíně-Plötzensee na loupežném vrahovi. Poprav bylo dříve málo a tak to byla velká událost pro celou věznici i tisk. Na dvorku, kde se poprava konala, byl postaven oltář s hořícími svícemi a křížem. U tohoto oltáře byly shromážděny úřední osobnosti, soudci v taláru, státní zástupce, ředitel věznice, úřední lékař a navíc 12 občanských svědků a zástupce ministra justice²⁰. Ještě 14. června 1934 byl ruční sekyrou popraven v Berlíně-Plötzensee Richard Hüttig, člen Komunistické strany Německa, který byl odsouzen k smrti za domnělou účast na zabití příslušníka SA při pouliční srážce²¹.

K zavedení gilotiny, vynálezu francouzského lékaře, anatoma dr. Josepha Ignace Guillotina (1738–1814), prý dal podnět osobně Adolf Hitler. Od konce roku 1934 byla ruční sekyra nahrazena gilotinou (Falbeil). K změně došlo proto, že poprava ruční sekyrou byla zvláště odporná. Odsouzenec byl při popravě ruční sekyrou předveden dozorcům na dvůr v dřevácích, oděný jen v kalhotách s obnaženou horní částí těla. Ruce měl svázané na zádech. Po přečtení rozsudku soudcem pomocníci kata rychlým pohybem strhli odsouzenec přes špalek a v tom okamžiku kat těžkou ruční sekyrou oddělil hlavu od trupu. Avšak i poprava gilotinou byla strašná, bylo to úděsné krvané dílo.

Gilotiny byly vyráběny ve věznici Tegel u Berlína. Byly postupně instalovány ve věznicích, které byly určeny ministrem justice jako místa výkonu trestu smrti. Podle shora uvedené směrnice ministra justice z 19. února 1939 to bylo celkem 12 věznic. Počet se během války zvětšoval a dle poslední směrnice ministra justice z 17. ledna 1945 to bylo již 21 věznic (Mnichov, Berlín-Plötzensee, Brandenburg, Wolfenbüttel, Danzig, Frankfurt nad Mohanem, Štýrský Hradec, Königsberg (vých. Prusko) Dreiberger-Bützow, Dortmund, Weimar, Bruchsel, Katovice, Kolín nad Rýnem, Drážďany, Breslau, Vídeň, Halle, Poznaň, Praha Stuttgart).

Sekyra vážila 36 kg a při dopadu zcela oddělila hrdlo od těla. Hlava spadla do připojeného koše, takže smrt byla okamžitá. Po skončení poprav byla sekyra vždy vyčištěna a nově nabroušena. Popravu prováděli kati (Scharfrichter). Zpočátku byli jen tři Johann Reichert z Mnichova, Röttger z Berlína a Reindl z Magdeburgu. Rychlým nárůstem počtu poprav se také zvyšoval počet katů. Noví kati byli předtím většinou pomocníci katů a rekrutovali se obvykle z řad řeznických pracovníků. Např. kat Alois Weiss z Řezna byl původně pomocníkem kata ve Vídni a později již samostatným katem v Praze. Podle směrnic ministerstva justice mohli kati vedle

²⁰ Alt Karel dr. „Die Todeskandidaten“, München 1946

²¹ Poelchau Harald „Die letzten Stunden“, Berlin 1949, str. 19,20 – „Der neue Mahnruf“ z července/srpna 1971 č. 7/8 článek „August 1933: Der erste Justizmord des NS-Staates“ líčí popravu ruční sekyrou 1. srpna 1933 čtyř antifašistů živě obviněných, že při srážkách s příslušníky SA měli dva z nich usmrtit. Proces se konal u Zvl.soudu při zemském soudu Hamburg-Altona. Proti rozsudkům protestovala světová veřejnost, např. spisovatel Henri Barbusse.

svého krvavého povolání ještě vykonávat jinou výdělečnou činnost. Např. Röttger měl v Berlíně výnosné povoznictví. Většinou ale příjmy katů byly tak vysoké, že si nepotřebovali přivydělávat a plně se věnovali jen svému krvavému řemeslu. Vedle již zmíněných katů byl jejich počet postupně zvýšen, byli ustanoveni další: Bordt, Hehr, Henschke, Köster (z Katovic, který prováděl popravy v Breslau), Roselieb a Neis.

Při popravě byli kati původně ve fraku nebo smokingu a s cylindrem na hlavě. Také jejich pomocníci byli oděni v tmavém obleku. Na návrh rady komorního soudu v Berlíně Westphala došlo v březnu 1943 k změně směrnic ministra justice. Ten zrušil dosavadní úpravu v oděvu tak, že kat měl přístě mít je tmavý oděv a při popravě neměl mít na hlavě pokrývku. Kat, který hlásil skončení popravy, zvedl pravou ruku a tímto německým pozdravem hlásil státnímu zástupci, který řídil popravu, že svoje dílo skončil. Podle tohoto nového výnosu ministra justice neměl kat nadále zdravít po každé popravě, ale jen při příchodu a odchodu z popravěštnice²².

Ještě dlouho za války bylo dovoleno, aby během poprav vyzváněl zvon umíráček (Armenglockchen) z ústavní kaple. Když se ale konalo stále více poprav, bylo od toho upuštěno.

Významnou úlohu utěšitele a duchovního pomocníka v době pro čekatele na popravu nejtěžší, měli kněží církvi římskokatolické a evangelické. Od vynesení rozsudku, od chvíle, kdy nový odsouzenec byl dán do cely smrti (Armensünderzelle), byl navštěvován knězem. Stalo se tak podle přání odsouzenec. Byli i případy, že v cele smrti se bezvěrci nechali pokřtít. Duchovní v cele s kandidátem smrti se modlili a spolu rozjímali. Kněží tak podstatně ulehčovali velmi stresovou situaci kandidátů. V Praze–Pankráci nebyla duchovní služba. Pouze v pondělí 12. dubna 1943 přivedl dozorce z oddělení II A kněze, který měl poskytnout útěchu a poslední pomazání odsouzenec k smrti. Po návratu byl kněz zcela bledý a otřesený. Od té doby se již na Pankráci u odsouzených k smrti kněz neobjevil²³.

V některých věznicích byla poskytována duchovním odsouzenecům účinná služba. Např. ve Vídni konal takovou službu římskokatolický farář dr. Köck a evangelický kněz Hans Rieger, v Mnichově–Stadelheimu evangelický farář dr. Karel Alt, v Berlíně–Plötzensee evangelický kněz Harald Poelchau a římskokatolický kněz Bucholz, v Breslau dr. Thiel, dr. Hamaman a dr. Schutz. Až do září 1942 byly na stole, za kterým seděl státní zástupce, řídící popravu, dvě hořící sníce a uprostřed

kříž. Kříž byl však odstraněn a zůstaly jen svíce. Kněz již nesměl doprovázet odsouzenec až na samotné popravěštnice a modlit se s ním.

Velmi depresivně působilo na odsouzenec přibližování se doby, kdy se dala očekávat poprava. Každý z nich úzkostlivě čekal na chvíli, kdy se otevrou dveře a vstoupí státní zástupce, úředník státního zastupitelství, zástupce věznice, lékař a tlumočník, aby oznámili, že žádost o milost byla zamítnuta a že dojde k výkonu popravy v určenou hodinu. Někteří se před tím utěšovali, že nakonec dostanou milost, což bylo výjimečné. Stávaly se případy, že během pobytu v cele smrti došlo k duševnímu onemocnění, že kandidát zešílel. V takovém stavu nemělo dojít k popravě (§ 453/2 něm.tr.řádu). Tuto překážku však nebrali státní zástupci, nařizující popravu, na vědomí. Např. Ludmila F. z Konicka v cele smrti na Pankráci zešílela a přesto byla 4. dubna 1945 i s manželem státa za pomoc řídícími učitelí Františku Krušovi z Moravičan, kterého usilovně hledalo gestapo za účast v odboji (5 K Ls So 205/44).

Před popravou státní zástupce musel přezkontrolovat, zda při popravě nejsou nepovolené osoby. Při tomto krvavém díle mohl být jen státní zástupce, řídící popravu, úředník státního zastupitelství, který prováděl zápis o jejím průběhu a který podepisoval se státním zástupcem a zástupce věznice. U poprav gilotinou nebýval lékař, ten musel být ale vždy přítomen, pokud byla poprava prováděna oběšením nebo zastřelením. Výjimečně mohla být s písemným souhlasem ministra justice přítomna i jiná osoba, např. zástupce NSDAP.

Popravu stětím byly prováděny někde na malém, zdmi uzavřeném dvorku, což bylo v Breslau a Drážďanech, většinou ale byly pro popravu určeny prostory uvnitř věznic. Tak tomu bylo v Praze–Pankráci, ve Vídni, v Brandenburku a dalších místech, v Berlíně–Plötzensee v zvláštní budově (dříve kůlně). Obvykle mělo popravěštnice (odsouzenec na Pankráci to nazývali „sekáč“) tři místnosti. V první byl velký stůl, za kterým seděl státní zástupce a ostatní úřední osoby. Ten po vstupu do této místnosti dostal od kata hlášení, že gilotina je v pořádku a že je se svými pomocníky připraven k výkonu poprav. Na příkaz státního zástupce nato začaly popravu. Dva dozorcí přivedli před stůl státního zástupce odsouzeného, spoutaného rukama na zádech. Kat s pomocníky stál před černou oponou, dělící tuto místnost od prostoru s gilotinou. Státní zástupce rychle dotazem zjistil identitu odsouzenec a předal ho katovi, který někdy přikryl mu oči rukou, zatímco některý z pomocníků odhrnul oponu. Pomocníci s nacvičenou rutinou vzali odsouzenec pod paží a položili ho na lavici gilotiny hlavou dolů tak, aby brada spočinula na koženém opěradle za místem dopadu sekery. Kat sledoval činnost pomocníků a jakmile viděl hlavu, že přesahuje, spustil poušť. Sekyra dopadla na krk oběti, oddělila hlavu, ještě nadskočila a dopadla ještě jednou. Pomocníci sun-

²² Victor Gostomski–Walter Loch „Der Tod Plötzensee. Erinnerungen–Ereignisse–Dokumente“, Frankfurt am Main 1933, str. 61

LEHMANN Gerhard „Politik und Justiz. Die nationalen und internationalen Dimensionen des Wirkens des Dresdner Landgerichts“ Berlin 1996

²³ „Žaluji. Pankrácká kalvarie“, Praha 1946, str. 33

дали mrtvole pouta a položili ji do připravené bedny–rakve. Uvnitř byla vyložena dřevěnými třískami nebo rašelinou. Hlavu rukama nebo menším hákem z koše, kam dopadla, dali do rakve a tu odnesli obvykle do další místnosti. Interval od předání odsouzence katovi k ukončení popravě byl neobyčejně krátký a přesně se uváděl v zápise o popravě. Např. poprava Josefa Mikela 22. června 1944 v Breslau trvala od jeho předání státním uzástupcem katovi Kösterovi a jeho hlášení, že byla provedena, jen 8 vteřin (9 K Ls So 25/44) rozsudek 1. komory Zvláštního soudu v Brně z 13. března 1944–předseda senátu dr. Johannes Mnich. Od jedné popravě k další uplynuly dvě nejvýše tři minuty. Poprava 21 odsouzenců 30. června 1943 ve Vídni na základě rozsudku Zvláštního soudu v Brně z 17. března 1943 trvala jen 53 minuty, tedy asi 2.5 minuty na osobu. Zápis o popravě končil konstatováním, že při jejím průběhu nedošlo k žádné rušivé události.

Odsouzenci, kteří šli na popravu z přípravných cel na vlastní popraviště, se chovali zmužile, statečně. Někteří byli deprimováni, ale klidní, jiní provolávali svávu vlasti, prezidentovi atd. Duchovní Harald Poelchauer, který ve věznicích v Berlíně–Plötzensee měl možnost se stýkat s mnohými českými vlastenci, většinou příslušníky odbojové organizace Obrana národa, obdivoval naše vlastence slovy: „Češi šli na smrt nezlomeni za svobodu své vlasti“²⁴.

Mnohé popravě byly široce publikovány formou krvavě červených vyhlášek v německé řeči. Nechával je tisknout vrchní státní zástupce u zemského soudu v Brně, pokud šlo o rozsudek Zvláštního soudu u fy Rudolf M. Rohrer v Brně. Náklad činil obvykle 400–500 kusů. Zcela výjimečně bylo vytištěno 20.000 vyhlášek o popravě 21 vlastenců z Jankovic, Traplic a okolí, kteří byli popraveni ve Vídni 30. června 1943. Tyto vyhlášky byly zaslány všem okresním úřadům v Čechách a na Moravě a vyvěšeny ve všech obcích. Smyslem této neobvyklé akce bylo zastrašit obyvatelstvo od pomoci vysazeným parašutistům. Nacisté této psychologické formě působení na obyvatelstvo věnovali velkou pozornost. U Lidového soudu v Berlíně byl určen trvalý zástupce ministerstva propagandy Egon Schmidt, který zajišťoval informace o vynášení rozsudků v tisku a rozhlasě. K zvýraznění zastrašení českého obyvatelstva od pomoci odbojovým skupinám organizoval Zvláštní soud s brněnským gestapem hlavní líčení s nahnanou veřejností přímo, kde došlo k nepřátelské činnosti. Byl to proces, konaný 23. června 1944 na radnici v Jaroměřicích nad Rokytnou, v kterém byli odsouzeni tři čeští vlastenci z Boňova za pomoc parašutistům skupiny „Spelter“ a kteří byli příštího dne státi na Pankráci. Další tzv. rychlý soud před veřejností se konal v Morávce 14. prosince 1944, při

²⁴ Harald Poelchau „Die letzten Stunden“, Berlin 1949, str. 53

kterém senát Zvláštního soudu v Brně odsoudil na smrt 14 vlastenců, kteří také byli v Praze–Pankráci 16. prosince 1944 popraveni²⁵.

Mrtvoly popravených byly využívány v anatomických ústavech lékařských fakult v Breslau, Vídni a dalších místech. V Praze–Pankráci byly mrtvoly spalovány k krematoriích a popel zahrabán do jámy²⁶. Ve Vídni se stávalo, že mrtvoly byly pochovány také na ústředním hřbitově²⁷. Pohřební služba města Vídne účtovala vrchnímu státnímu zastupitelství v Brně za popravu, vykonané 30. června 1943 – za rakev ze surového dřeva s vyložením naolejovaným papírem po 13.50 ř.marek, za vyložení rašelinou 1 ř.marku, za dopravu rakve k hrobu 8.50 ř.marek, za odměnu dvěma mužům, kteří rakev přepravovali k hrobu 2 ř.marky a poplatek za šachtový hrob 2 ř.marky, celkem 27 ř.marek za jednu osobu.

Náklady spojené s popravou byly přísně vyčíslovány a vymáhány na pozůstalých. Poplatek za popravu byl jednotný ve výši 300 ř.marek. Za provedení popravě se účtovalo podle skutečných nákladů katovi a jeho pomocníkům. Např. v jednom případě to bylo 162.0 ř.marek. Do nákladů náležela úhrada za vazbu, která činila za jeden den 1.5 ř.marky. Úhrada obhajoby byla kolem 120 ř.marek. Pozůstalí museli uhradit také náklady spojené s vyhláškou, oznamující veřejnosti popravu. Do souhrnu nákladů patřilo také cestovné členům senátu, státnímu zástupci a služebnímu řidiči, pokud jednal mimo sídlo soudu a konečně i poštovné, spojené s výkonem popravě. Celkové náklady vymáhala „německá soudní pokladna“ v Brně (vrchní justiční inspektoři Wienke a Lerc) exekumecí na nemovitý majetek pozůstalých.

Zvláštní příloha k směrnicím ministra justice k výkonu trestu smrti určovala podrobně úkoly kata. Kat nebyl zaměstnancem justiční správy, byl toliko smluvně zavázán plnit povinnosti a uplatňovat mu příslušející práva. Jeho povinností bylo hlásit vrchnímu státnímu zástupci svého bydliště, pokud by se vzdálil více než 24 hod. ze svého místa, kde bydlel nebo onemocněl, popř. jiné překážky, bránící mu ve výkonu služby. Zavazoval se zachovávat mlčení. Do místa výkonu popravě měl zásadně přijet s pomocníky již den před popravami. Před popravou měl vyzkoušet použitelnost gilotiny, po každé popravě ji vyčistit a popravené uložit do rakví. Podle § 7–9 směrnice měl nárok na pevnou roční odměnu ve výši 3.000 ř.marek. Za každou popravu dostával s pomocníky zvláštní přídavek. Pokud byl

²⁵ Hlas revoluce č. 41/1984, č. 1/1985

Lidové noviny z 17.12.1944 č. 333

²⁶ Hlas revoluce č. 29/1981 v článku „V krematoriu za okupace“

²⁷ Na ústředním hřbitově ve Vídni byl pochován František Kudílek v části 40–28–109/IV, Josef Remeš 40–28–110/IV skupina pomocníků, parašutisté a další. Někteří byli po válce exhumováni a pochováni na čestném pohřebišti ústředního hřbitova v Brně (odd. 56 a) – Milena Flodrová „Brněnské hřbitovy“ Brno 1992, str. 63

činný mimo své bydliště, obdržel 60 ř.marek a každý pomocník 40 ř.marek. Tento přírůstek se zvyšoval, pokud byla poprava vykonávána v místě vzdáleném více než 300 km od bydliště kata. Jestliže se poprava konala přímo v místě bydliště kata, činil přírůstek 40 ř.marek a pro pomocníky po 30 ř.marekách. Pokud se konalo více poprav ve stejné věznici v jednom dni, obdržel kat a každý pomocník zvláštní přírůstek 30 ř.marek za každou další popravu. Byla-li poprava vykonávána mimo bydliště kata, měl nárok na jízdné 3.třídy. Použití lůžkového vagonu bylo přípustné jen se souhlasem vrchního státního zástupce. Přenocování ve věznici bylo bezplatné a za jídlo platil kat s pomocníky toliko skutečné náklady. Museli kat zůstat mimo bydliště z toho důvodu, že došlo k odložení popravy, pak měl nárok na 10 ř.marek a jeho pomocníci na 8 ř.marek za každý den. Všechny náklady, vynaložené pro kata a jeho pomocníky hradila pokladna vrchního státního zastupitelství se srážkou daně podle platného sazebníku. Kat měl právo v každou dobu vyslovit přání, že po uplynutí lhůty tří měsíců svoji činnost ukončí.

Směrnice ministra justice z 19. února 1939 se v průběhu války měnila, zejména byl rozšiřován okruh věznic, v kterých se prováděly popravy. Byla to důvěrná směrnice z 12. června 1940 (4417-III a 4-647/40) a konečně poslední z 17. ledna 1945 (4417-IV a 4-4-11), která zejména reagovala na novou situaci Německa. Ta již dovolovala vedle výkonu trestu smrti stětím také zastřelení komandem policie nebo armády. Není bez zajímavosti, že v tzv. Mordregistru, evidenci popravených, kterou vedlo ministerstvo justice, se uvádělo²⁸, že popravy se vykonávají také ještě v Brně, Litoměřicích, Opavě a dalších místech. Pokud jde o Brno, jde nepochybně o popravu partyzánů Aloise Zavadila a Květoslava Kolaříka. Po válce se často objevovaly informace, že koncem války se připravovalo na Špilberku místo pro popravy gilotinou²⁹. Proti tomuto tvrzení se vyskytly pochybnosti, které mají plně opodstatnění³⁰. Špilberk byl ve výlučné správě německé armády, která zde provedla rozsáhlé adaptace a která hrad obývala až do konce války³¹. Místa, kde se vykonával trest smrti, patřila justiční správě. Armáda měla koncem války jiné starosti a lze velmi vážně pochybovat, že by nechala budovat ve svém zařízení popravčí místo. Poslední směrnice, upravující výkon trestu smrti, dovolovala již provedení popravy zastřelením, takže nebyl důvod zřizovat v době, kdy se nedo-

²⁸ Victor von Gostomski – Walter Loch „Der Tod von Plotzensee“ cit. dílo str. 60, poznámka č. 73

²⁹ Např. Špilberk. Průvodce po Národní kulturní památce, Brno 1975, str. 15

Hlas revoluce č. 40/1980-Slovo národa z 27.9.1945, č. 119

³⁰ „Morava v boji proti fašismu“ II, Brno 1987 – Miroslava Menšíková „Špilberk v době nacistické okupace“, str. 33 a násl.

³¹ Brünnner Tagblatt z 31.8.1941 č. 342, z 1.9.1941 č. 243, z 2.9.1941 č. 244

Lidové noviny z 1.9.1941 č. 444, z 2.9.1944 č. 447

stávalo pracovních sil, materiálu ani financí, ještě nové místo pro popravy. Při popravě gilotinou byla velká spotřeba vody, bylo nutné mít pro ni účinný odpad, což v podmínkách Špilberku, v místě, o kterém se vyslovila domněnka, že má být popravářským, bylo ztěžlivé proveditelné. Pro výkon poprav bylo nutné mít několik místností na sebe navazujících, bylo nutné mít přípravné cely. Místo výkonu poprav stětím bylo zásadně jedno pro obvod vrchního zemského soudu (a někdy i pro dva), takže pro obvod tohoto soudu v Praze byla „sekyrárna“ v Praze, což plně dostačovalo potřebě. V poměrně rozsáhlých archivních fondech německého zemského soudu, z výpovědí justičních zaměstnanců, kteří byli po válce souzeni i výpovědích gestapáků nebyla nikde ani zmínka o tom, že by se měla budovat v Brně „sekyrárna“. Prostor, o kterém se hovořilo, že má být místem poprav, zřejmě byl určen pro armádu.

Rozsudky smrti Zvláštního soudu v Brně byly vykonávány v Breslau, ve Vídni, v Praze a výjimečně přímo v Brně.

V Breslau byly popravy prováděny ve věznici v Kletschkaudtrasse 31. Gilotina byla v den poprav instalována na malém dvorku domu I za oddělením B 1. V této věznici bylo státo 787 odsouzců a 24. ledna 1945 při evakuaci zastřeleno 40 kandidátů smrti. Dne 1. prosince 1946 bylo 39 mrtvých pohřbeno po exhumaci na čestném pohřebišti ústředního hřbitova v Brně a jeden do rodinné hrobky ve Vanovicích v Boskovicích³². Prvním popraveným byl již 16. prosince 1939 František Wagner, odsouzený pro zhrůšství velkou trestní komorou zemského soudu v Brně. V Breslau byli popraveni odsouzení Zvláštním soudem v Brně pro pomoc nepřátelům Říše 22. června 1944 Ladislav Duraj, Josef Mikel, Jan Mikeščík a Amalie Randýsková a 24. srpna 1944 Štefan Červeňanský a Alois Hradila. Tito odsouzení byli původně ve vazbě v Breslau pro Lidový soud, ten postoupil tyto případy Zvláštnímu soudu v Brně, který je odsoudil na výjezdním zasedání přímo v Breslau.

Celkem 150 odsouzených k smrti Zvláštním soudem v Brně bylo popraveno v letech 1940–1943 ve věznici zemského soudu ve Vídni I, Landesgerichtstrasse 11. K popravám zde došlo v roce 1940 u 8 osob, 1941 u 21, 1942 již 45 a 1943 u 76 osob, které byly k trestu smrti odsouzeny brněnským Zvláštním soudem. Popravy zde prováděl kat Reichardt z Mnichova. Kandidáti byli umístěni v celách traktu E. Popravy řídil často 1. státní zástupce zemského soudu v Brně dr. Th.Schäper nebo dr. Schwaller a dr. Karel Streller³³. K posledním popravám

³² František Nedbálek „Obludné stíny gilotiny nad Breslau“, soutěžní práce ÚV ČSPB 1971 – Vzpomínky Ivany Berkové z Brna, jejíž manžel Eduard byl 24.ledna 1945 popraven v Breslau a která se zasloužila o exhumaci a pohřbení v Brně – Čin z 3.12.1946 č. 276 – Rovnost z 3.12.1946 č. 278 – Národní Obroda z 29.11.1946 č. 273

³³ uvDie Guillotinierten. Namensliste der durch das Fallbeil im Wiener Landesgericht durch die Nazihenker Ermordeten – seznam popravených, kopie autor–Herbert Steiner „Gestorben für

odsouzených Zvláštním soudem v Brně došlo 27. srpna 1943, od té doby byly popravy vykonávány v Praze–Pankráci.

Ministerstvo justice zřídilo popravěštní v Praze–Pankráci pro obvod vrchního zemského soudu v Praze, tedy pro území zemských soudů v Praze a Brně. Došlo k tomu proto, že z Čech a Moravy bylo zvláštními soudy odsuzováno stále více osob k trestu smrti a provádění poprav v Drážďanech a ve Vídni vytvářelo organizační potíže a zejména problémy ekonomické. Pro účely zařízení místa poprav byla adaptována část věznice, kterou používala německá justice na Pankráci. Provoz gilotiny byl zahájen prvními popravami 5. dubna 1943. Prostor, určený k popravám v oddělení II A, měl tři místnosti: v první seděl státní zástupce řídící popravu s úředníkem státního zastupitelství provádějící zápis a zástupce vedení věznice, v druhé byla umístěna gilotina a v třetí byl sklad rakví. Popravu řídili většinou státní zástupci dr. Franz Josef Ludwig (po válce činný jako státní zástupce v Düsseldorfu) nebo dr. Hans Rudolf Rehde–Knöspel. Aktivní byl i ředitel německé soudní věznice, vládní rada Sauerbruch, který se zúčastňoval oznámení odsouzcům, že žádost o milost byla zamítnuta a že k popravě dojde v době, která jim byla přesně sdělena. Tento akt se odehrával v kanceláři surového dozce Karla Sauera, zvaného odsouzcem „papa Sauer“³⁴. Katem byl Alois Weiss (nar. 16. října 1886) z Řezna v Bavorsku a pomocníky Robert Týfa, Antonín Nerad (oba po válce odsouzeni k trestu smrti a popraveni), dále Jan Kreuz (Kříž) a Otto Schweiger, který byl snad švagrem kate Weisse. Postup při popravách měla tato krvavá horda přesně nacvičená, takže popravu šly rychle za sebou. Přes přísný dozor se podařilo několika odsouzcům ukončit svůj život sebevraždou. V některých případech docházelo k popravám druhý den po odsouzení, např. za pomoc nepřítelům Německa 14 občanům z Morávky a 3 z Bořova, odsouzeným ve veřejném hlavním líčení v Jaroměřicích. Celkem bylo na Pankráci popraveno 1.075 osob, na základě rozsudku Zvláštního soudu v Brně 234 (21,7%). V sobotu 5. května 1945 se dočkalo osvobození z cel smrti celkem 55 kandidátů smrti. Židé, kteří byli odsouzeni k smrti byli předáváni gestapu, které zajistilo jejich fyzickou likvidaci v koncentračních táborech formou „zvláštního opatření“ (Sonderbehandlung)³⁵.

Österreich „Wien 1968 – Herbert Steiner“ Zum Tode Verurteilt“, Wien 1964 – Widerstand und Verfolgung in Wien „1934–1945“, Band I–III. Wien 1975–Exenberger Herbert „Antifaschistischer Stadtführer“, Wien 1986, str. 31.

³⁴ Sauer Karel, nar. 18.11.1898, Mimořádným lidovým soudem v Praze byl 9.4.1947 odsouzen k smrti a popraven (Lsp XXI 36/47).

³⁵ Podrobnosti o životě a popravách odsouzců k smrti ve věznicích na Pankráci pojednává velmi záslužná kniha „Žalují. Pankrácká kalvarie“, díl I,II, Praha 1946 – Jaromír Hlaváček – Tomáš Kaucký „Ve spárech nacismu. Památník protifašistického boje Praha–Pankrác“, Praha 1985 Hlas revoluce č. 29/1981

Koncem války krvavý státní ministr, SS Obergruppenführer Karl H. Frank uvažoval o přemístění gilotiny do Malé pevnosti v Terezíně. Měl obavy jednak z náletů a jednak strach, že by mohlo dojít k povstání a zmocnění se Pankráce včetně gilotiny nebo k útekům vězňů. Chtěl také pokračovat v popravách, jak uskutečnil zastřelením 51 českých vlastenců ještě 2. května 1945!³⁶

Nakonec ale napsal 6. března 1945 generálnímu státnímu zástupci u vrchního zemského soudu v Praze, že upouští od přeložení popravěštní a popravu se budou konat nadále na Pankráci. V případě ohrožení se právoplatně odsouzení k smrti předají bezpečnosti policii, tedy k „Sonderbehandlungu“ k fyzické likvidaci³⁷.

A skutečně ještě 26. dubna 1945, v den osvobození města Brna, bylo ještě státo pět odsouzců. Nacistům se již ale nepodařilo zničit „sekyrárnou“ vyhozením do vzduchu, zabránilo jim v tom povstání pražského lidu. V květnových revolučních dnech 1945 shodili gilotinu do Vltavy, aby odstranili stopy po své krvavé činnosti.

Zcela výjimečně byla provedena také poprava přímo v Brně. Dne 26. února 1945 vnikla kolem 19.45 hod. skupina partyzánů oddílu OLGA, který byl součástí 1. čs. partyzánské brigády Jana Žižky do železniční stanice v Morkovicích, kde stálo několik set vagonů, zejména 111 cisternových. Partyzáni po předchozí dohodě s přednostou stanice Aloisem Zavadilem vypustili podle údajů gestapa asi 500.000 litrů pohonných hmot, které měly pro německou armádu nedozírný význam. Brněnské gestapo a protipartyzánské Jagdkommando v Litenčicích zahájilo rozsáhlé pátrání po pachatelích této velmi významné diverze. Podařilo se zatknout Aloise Zavadila a mladého partyzána Květoslava Kolaříka. Oba byli brutálně vyšetřováni. Již 9. března 1945 bylo vyšetřování skončeno a hned druhého dne, 10. března 1945, podal 1. státní zástupce dr. Th. Schäper u Zvláštního soudu obžalobu. A ještě týž den, 10. března 1945 se konalo hlavní líčení před senátem, kterému předsedal dr. Gäde a jehož přísedícími byli dr. Bollacher a dr. Talkner. Oba partyzáni byli odsouzeni k trestu smrti (7 K Ls So 18/45). Dne 11. března 1945 ř. Protektor odmítl oběma udělit milost a den na to, 12. března 1945 se konala poprava oběšením ve věznicích na Cejlu. K popravě se dostavil z Prahy kat Alois Weiss se svými pomocníky a popravu provedl pověšením na háky, zatlučené do trámu na půdě věznice. Přítomný lékař, SS Standartenführer (plukovník) prof. MUDr. Walter Marquort, vedoucí interního oddělení zemské nemocnice v Brně konstoval v 7.10 hod. u obou odsouzců smrt. Mrtvolky byly odvezeny do krematoria města Brna, kde byly zpopelněny. Popel odvezlo hned gestapo. Krematorium účtovalo

³⁶ Alena Hájková–Dušan Tomášek „Poslední poprava v Terezíně“, Praha

³⁷ Státní ústřední archiv Praha federální Úřad ř. Protektora karton č. 559

vrchnímu státnímu zastupitelství v Brně za zpopelnění 1.040 korun a za rakve po 230 korunách³⁸.

Závěrem k pojednání o činnosti Zvláštního soudu při německém zemském soudu v Brně lze konstatovat, že byl jedním z článků teroristického mechanismu nacistické moci na Moravě. Soudci a státní zástupce uplatňovali v činnosti ideologii a politiku NSADP a trestněpolitický kurs, který se projevil až v barbarských trestech. Byly ukládány nepřiměřené tresty v poměru se závažností souzeného činu. Za skutky mající charakter přestupku byli odsuzováni lidé na trest smrti. Za poskytnutí jídla nebo za přespání ilegálně žijícím osobám nebo uprchlým válečným zajatcům, byli lidé posíláni pod gilotinu. Tresty smrti byly ukládány sotva odrostlým dětem, jak tomu bylo u Ludmily Remešové a Marie Škrabalové z Jankovic, a to jen proto, že se stýkaly s vysazenými parašutisty. Při vydávání stanovisek k udělení milosti u odsouzených k trestu smrti nebyl brán zřetel na mimořádné humanitní hodnoty. Žádosti o milost, doložené fotografiemi maličkých dětí, byly stroze odmítány. Soudci a státní zástupci se nebránili proti ovlivňování gestapem. Pokud je známo, byl to jedině soudce Úředního soudu v Brně dr. Frankenberger, který se postavil proti kriminálnímu radovi Ottovi Koslowskému, kdy po něm vyžadoval, aby předal stannému soudu gestapa v Brně vězně, na kterého vydal tento soudce zatýkácí rozkaz pro nedovolenou hospodářskou činnost. Soudce trval na svém a proto byl poslán pomoci gestapa do vojenské služby³⁹. Vrchní státní zastupitelství zcela formálně dávalo povolení k pohřbům kremací vězňů, ubitých gestapem a jiných případů jejich úmrtí, aniž se konalo nějaké šetření. Za své činy se měli soudci a státní zástupci, činní v trestních věcech u Zvláštního soudu v Brně, zodpovídat po válce. Byli si toho vědomi, pokud nebyli zavčas evakuováni, prchali. Čtyři byli zadrženi v lesích až u Prášil na Šumavě⁴⁰. Na některé vydala radní komora krajského soudu trestního v Brně zatýkače (na dr. Theodora Schäpera 13.6.1947, dr. Josefa Hrosse 27.6.1947 a další)⁴¹. Někteří byli vypsáni na Listině válečných zločinců. Vydání nebyli a ani v NSR nebyli postaveni před soud.

³⁸ Spisy Mimořádného lidového soudu v Brně Ludvík Habiger – František Kukulka č. Lsp 867/46, – Felix Kunz č. Lsp 950/46 – Brünner Tagblatt z 13.3.1945 č. 61

³⁹ Josef Kemeter, nar. 18.2.1906, krim.sekretář gestapa Brno, odsouzený 31.12.1948 Mimořádným soudem v Brně k trestu smrti a popraven (Ls 453/48) – Otto Koslowski, nar. 17.4.1900, krimin.rada, SS Hauptsturmführer, vedoucí několika oddělení, náležejících do skupiny IV Ko jím řízené, 3.5.1947 odsouzen Mimořádným soudem v Brně k trestu smrti a popraven (Lsp 417/47).

⁴⁰ Stanislav Bíman – Roman Cílek „Poslední mrtví – První živí“, Ústí nad Labem 1989, str. 82

⁴¹ Spisy krejského soudu trestního v Brně č. Tk XVII 7513/47, Tk XVII 7727/47, Tk XX 4285/46 – „237 vrahů československého lidu slouží západoněmecké justici“, Praha 1960 – „Váleční zločinci včera a dnes“ Praha, 1965

Činnost Zvláštního soudu v Brně v letech 1940–1945 lze charakterizovat jen jako součást nacistického teroru na Moravě.

NEMECKÁ POLÍCIA V ČECHÁCH 1939–1945

EDUARD KAČÍK

Obsadením českých krajín fašistickou armádou v dňoch 14.–15. marca 1939 a utvorením tzv. „Protektorátu Čechy a Morava“ výnosom ríšskeho kancelára zo 16. marca 1939 /č. 75/1939 Zb./ boli likvidované dovtedy ešte existujúce demokratické práva a slobody českého ľudu. Bola vytvorená otvorená fašistická diktatúra, zosilnená bezohľadným národnostným útlakom, a územným rozbitím republiky.

V spoločnom prehlásení Hitlera a Háchu /spolupodpísané tiež Chvalkovským a Ribbentropom/ sa konštatovalo, že prezident „vkladá s dôverou osud českého ľudu a krajinu do rúk vodcu“, ktorý „berie český národ pod ochranu Nemeckej ríše“ a „zaručí mu autonómny vývoj jeho národného života“.¹

V článku 1, odstavec 1 výnosu sa ultimatívnu formou uvádza: „Časti bývalé Česko–Slovenskej republiky, obsazené v březnu 1939 německými oddíly, náležejí napříště k území velkoněmecké říše a vstupují jako Protektorát Čechy a Morava pod její ochranu“.²

Pre formu začlenenia českých krajín do ríše bol zvolený termín „protektorát“. Pojem „protektorát“ sa doposiaľ v medzinárodnej praxi používal pre hospodársky a kultúrne nevyvinuté krajiny. Preto sa protektorátna zmluva medzi Francúzskom a Tuniským bejom z roku 1881 stala v mnohých bodoch predlohou pre Hitlerov výnos zo 16. 3. 1939.³

Protektorát Čechy a Morava však žiadnym štátom nebol. Potrebnou podmienkou existencie každého štátu je územné zaistenie. Prvý článok výnosu stanovil, že

¹ Mníchov v dokumentoch, díl II, Praha 1958. Dokument je podpísaný Háchom, Chvalkovským, Hitlerom, a Ribbentropom

² Celé znenie výnosu bolo uverejnené vo Věstníku Nařízení pro Čechy a Moravu, vydanom 21.3.1939, str.7, a Sbírce zákonů a nařízení z roku 1939, č. 75 a v Ústředním listě z roku 1939, str. 775

³ Sobota E. Co to byl protektorát, Praha 1946, str. 30

„části bývalé Česko–Slovenské republiky náležejí k území velkoněmecké říše“. Ďalej dodával, že z dôvodov „obranu říše může vůdce a říšský kancelář učiniti v této věci odchylky“. Znamenalo to, že protektorát nielenže nemal žiadne vlastné samostatné štátne územie, ale ani spojitost s ríšou v postavení inkorporovanej krajiny nebol pevne stanovená.

Na dosiahnutie svojich cieľov vybudovali nacisti v českých krajinách rozsiahlu sieť nemeckej okupačnej správy,⁴ ktorá mala realizovať germanizáciu.⁵ Svojou štruktúrou sa líšila od správy v samotnom Nemecku. Predovšetkým neboli zriadené žiadne úrady stredného a nižšieho stupňa. Plnením ich úloh boli poverené úrady vrchných zemských radov /oberlandráty, OLR/. Uvedená odchýlka bola dôsledkom skutočnosti, že v rámci tzv. autonómie protektorátu pôsobila aj česká verejná správa. Heydrich po svojom príchode o tom povedal: „Správní rozdělení tohoto prostoru viděno z německé strany je pouze jedním z prostředků a metod, jak tento prostor definitivně ovládnout a vést, je to systém, který nemůžeme srovnávat se správním rozdělením a metodami správy, jež platí v říši vůči německým lidem“.⁶

V prvých rokoch okupácie existovala česká a nemecká správa. Česká správa bola určená pre české obyvateľstvo. Ďalší vývoj priniesol v tomto smere zmeny. Z hlavných článkov českej správy je možné menovať prezidenta, vládu, ministerstvá, zemské úrady, okresné úrady, obecné úrady, české súdnictvo, tiež protektorátnu políciu.

Protektor zlikvidoval hneď po 15. marci zvyšky parlamentarizmu demokratických slobôd a parlamentnej zákonnosti, ktoré kedysi prežili obdobie druhej republiky. Za účinnej pomoci českých vládnych miest prevzali a využili na počiatku okupácie celý zachovalý aparát politických úradov a sústavu orgánov štátnej moci na území Čiech a Moravy. Zaviedli prísny režim ich centrálného riadenia ríšskymi miestami, ktorého reprezentantom bol *ríšsky protektor*. Tak zostala, až na niektoré personálne zmeny, vo svojom úrade aj *vláda* z obdobia druhej republiky, ktorá sa stala len výkonným orgánom okupačných inšancií. Vedľa nej bola vybudovaná sú-

⁴ Král V: Otázky hospodářského a sociálního vývoje v českých zemích v letech 1938–1945, díl I, str. 37...Heydrich čoskoro po svojom príchode do Prahy na jeseň 1941 v prednáške o metódach a cieľoch okupačnej politiky povedal pracovníkom okupačnej správy „Základní linie však musí, ač nevyslovena, platit : tento prostor se jednou musí stát německým a Čech tady nemá už konec konců co pohledávat“. vid' taktiež Dokumenty k nacistické vyhlazovací politice Fremund Karel, SAP, 1970

⁵ Pri výsluchu pred súdom vysvetlil K.H.Frank formu germanizácie aj takto : „Sonderbehandlung znamená dáti exekvovati osoby bez soudního rozsudku na základě státně policejních zjištění skutkové podstaty“ /Chtěli nás vyhubit, str. 184/

⁶ Chtěli nás vyhubit, str. 132 /Heydrichov prejav v Černínskom paláci, deň 20.10.1941

stava nemeckých potlačovateľských orgánov v správe a súdnictve, ktorá postupom doby *dokonale prekrývala právomoc* zodpovedajúcich autonómnych orgánov.

Existovala tu dobre preorganizovaná sústava ríšskych úradov, ktoré pracovali ako súčasť ríšskej správy a v mene ríše /Reichseigene Verwaltung/.⁷ Ríšske úradovne boli príslušné pre všetky záležitosti, týkajúce sa priamo nemeckej správy, alebo nemeckých štátnych občanov, ďalej pre všetky odvetvia bývalej československej správy, ktoré boli na základe nemeckých predpisov výhradne v kompetencii ríšskej správy a samozrejme boli kontrolným orgánom nad autonómnou správou.

Najväčším a snáď i nečakaným úspechom nacistov hneď po vykonaní okupácie českých krajín bolo, že mohli prevziať relatívne kompaktný štátny aparát bývalej republiky i s úradníctvom, vrátane četníctva a polície. Tento aparát bol daný vplyvom kolaborantskej činnosti protektorátnej vlády k dispozícii okupantom.

Doterajšia historiografia venovala bezpečnostným zložkám na území Čiech a Moravy, v širšom slova zmysle nacistickému bezpečnostnému aparátu v období neslobody pozornosť prevažne iba v súvislosti s ich činnosťou proti domácejmu odbojovému hnutiu. Do odbornej literatúry sa tak dostalo síce mnoho cenných, ale len dielčích správ o ich činnosti, úlohách, organizačnom členení, atď. Doteraz postrádame v odbornej literatúre celistvejší obraz o bezpečnostnom aparáte v tomto období. Najmä o *nacistických bezpečnostných zložkách s akcentom na Bezpečnostnú službu ríšskeho vodcu SS a SD /Der sicherheitsdienst des Reichsführers, SS/SD/, nakoľko táto mala dominantné postavenie tak nad ríšskymi policajnými zložkami /bezpečnostnou políciou a poriadkovou políciou/, ako aj nad protektorátnymi (vládna polícia), vládne vojsko. Pokúsime sa preto o sprostredkovanie tejto problematiky aspoň v takom rozsahu, ako to dovoľuje súčasný stav výskumu, prístupnosť a zachovanosť archívneho materiálu.*⁸

⁷ Janák J.: K vývoji štátni správy v českých zemích, Brno 1974, str. 120–125

⁸ Bibliografický záber je rozsiahly, no o vývoji týchto zložiek fragmentárny:

ŠEBOR S.: Články k štruktúre a postaveniu nemeckých bezpečnostných zložiek v Čechách a na Morave vo Věstníku MV–1940–1943. Správnou charakteristikou bezpečnostných zložiek i keď len okrajovo, sa zaoberajú práce: BÍMAN S.: Nacistická bezpečnostná služba v Protektoráte Čiech a Moravy, SAP 1968, str. 297–299. GOTTWALD K.: O úloze bezpečnostného aparátu, Praha 1975, vybrané state z: Spisy II–IV, Praha 1952, Spisy VII–VIII, Praha 1953, Zářívové dny 1938, Praha 1971,

HUBENÁK L.: Politika nemeckej ochranné zóny na Slovensku v roku 1939, SAP 1967, XVUU, s. 318–408, Archívne pramene k dejinám štátu a práva na Slovensku, PHS č.12/1966 s. 159–177. KRÁL V.: Dny, ktoré otráslí Československem, Praha 1975 /celé/, OTÁHALOVÁ L.+ Červínková M.: Dokumenty z histórie československej politiky 1939–1943, Praha 1966, s.402, PASÁK T.: Činnosť protektorátni reprezentance na podzim roku 1939, ČsČH 17/1969, s. 553–573, Vstup německých vojsk na české území 1939, ČsČH 17/1969 s. 161–164, SANDER R.: Přehled vývoje československé vojenské správy 1918–1934, HV č.3/1965 s. 34–37, Šisler S.: Příspěvek k vývoji

Na rozdiel od územia **pomníchovského** slovenského štátu, kde dominantné postavenie mali vlastné bezpečnostné orgány, i keď de facto kontrolované Nemcami, *na území Protektorátu Čiech a Moravy bezpečnostnú správu priamo riadili, resp. vykonával nacistický bezpečnostný aparát napojený štruktúrne na tretiu ríšu.*

Pre *nemeckú políciu*, ktorá pôsobila na území protektorátu, bolo charakteristické, že mala v podstate rovnaké úlohy i štruktúru organizácie ako vo vlastnom Nemecku. Riadne policajné úrady, ktoré zastávali všeobecné policajné úlohy, boli tvorené z poriadkovej, bezpečnostnej a správnej polície. Zvlášťne policajné úrady obstarávali špeciálne úlohy verejnej správy, napr. polícia banská, plavebná, železničná, daňová, colná, letecká a pod.⁹

Najdôležitejšie a v protektoráte úplne zastúpené boli **poriadková polícia** (Ordnungspolizei), a **bezpečnostná polícia** (Sicherheitspolizei). Poriadková polícia sa delila na ochrannú políciu /Schutzpolizei/, četníctvo /Gendarmerie/, obecnú výkonnú políciu /Gemeindevollzugspolizei/, a požiaru ochrannú políciu /Feuerschutzpolizei/. Bezpečnostnú políciu tvorila štátna tajná polícia /Geheimstaatspolizei/, spolu s bezpečnostnou službou /Sicherheitsdienst/ a kriminálna polícia /Kriminalpolizei/.

Ochranná polícia/schupo/ mala za úlohu chrániť štát, osoby i majetok, zabezpečovať klud a poriadok, stíhať priestupky vôbec, a iné. Schupo vykonávalo tiež pátranie po zbehoch pracovnej služby a vojenských zbehoch. **Štátna tajná polícia /Gestapo/** mala pátrať a eliminovať na celom území štátu všetky nebezpečné živly, podávať správy štátnej moci a neustále informovať úrady o zistených, pre ne dôležitých javoch. Najvyšším úradom gestapa bol úrad štátnej tajnej polície Das Geheime Staatspolizei v Berlíne. **Bezpečnostná služba SD bo-**

a organizaci okupační správy v českých zemích v letech 1939–1945, SAP 13/1963, č.2 s. 46–98, TESAŘ J.: K problému nacistické okupační politiky v Protektoráte v roce 1939, HV 1969, s. 40–85. Poznámky k problému okupačního režimu v tzv. „Protektorátě“, HV 1964, s. 153–191, 333–385. VANĚČEK V. Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945, Praha 1975, s. 453–468. Mnichov v dokumentech I–II, Praha 1958, /Zborník celý/: Na obranu republiky proti fašizmu a válce, Praha 1955. VIETOR M.: Systém a poločné úlohy nacistických okupačných orgánov, PS 1964, s. 483–508: Dejiny okupácie južného Slovenska 1939–1945, Bratislava 1967, s. 620...

⁹ Věst. nar. str. 147 – Výnos o členení nemeckého štátneho ministerstva z 4. 11. 1943, par. 4. Policajným ministrom bol ríšsky minister vnútra, ktorý stál na čele všetkej nemeckej polície ako ríšsky vodca SS na ministerstve vnútra. Úrad šéfa nemeckej polície sa delil na 2 odbory: 1. Hlavný úrad poriadkovej polície /Hauptamt der Ordnungspolizei/, 2. Hlavný úrad pre bezpečnosť ríše /Reichssicherheits – Hauptamt/.

la spravodajskou agentúrou bezpečnostnej polície, ale bola súčasne tiež orgánom úzko spojeným s NSDAP.¹⁰

Kriminálna polícia /KRIPPO/ mala za úlohu objasňovať spáchané zločiny a prečiny a taktiež im predchádzať. Najvyšším úradom bol Ríšsky úrad kriminálnej polície Reichs-Kriminalpolizei.

Faktická existencia jednotlivých zložiek nemeckej polície v českých zemiach dlho nedostávala „normatívny podklad“. Len nariadenie o zákonodarnom práve v Čechách a na Morave zo 7.6.1939 v paragrafe 2 odst. 1 uvádzalo, že v Protektoráte platí paragraf 1, 7 a 8 nariadenia o policajných nariadeniach ríšskych ministrov zo dňa 14. novembra 1938.¹¹

Až nariadením z 1.9.1939 „o vybudovaní správy a nemeckej bezpečnostnej polície“ bola uzákonená aspoň jedna časť nemeckej polície. Paragraf 10 určil, že v protektoráte „prijímajú sa tajná štátna polícia a časti kriminálnej polície /posledné, pokiaľ sa to dáva potrebné/, v dôsledku zavedenia nemeckej trestnej právomoci, do vlastnej ríšskej správy“. Naďalej však zaostával právny stav za faktickým stavom, pokiaľ išlo o nemeckú poriadkovú políciu.

Poriadková polícia bola legalizovaná až nariadením protektora z 18.9.1940, ale len ako konštatovanie už existujúceho,¹² paragraf 2 vysvetľoval, že „k úradu ríšskeho protektora patrí **veliteľ poriadkovej polície a veliteľ bezpečnostnej polície**. Obaja sú bezprostredne podriadení štátnemu tajomníkovi ako vyššiemu vedúcemu SS a polície“.

Velitelia bezpečnostnej a poriadkovej polície podliehali síce pokynom ríšskeho protektora, alebo hlavného úradu poriadkovej polície. Neboli do úradu ríšskeho protektora začlenení, ale len k nemu „pričlenení“.¹³

Veliteľ poriadkovej polície u ríšskeho protektora v Čechách a na Morave /Der Befehlshaber der Ordnungspolizei beim Reichsprotektorin Bohmen und Mähren/ bol zodpovedný za výkon smerníc a úloh pre poriadkovú políciu a **mal dozor nad uniformovanou českou políciou, t.j. vládnu políciou, četníctvom**

¹⁰ SD bola najskôr riadnou službou SS a od roku 1934 celej nacistickej strany. Formálne bola bezpečnostná polícia a SD zlúčená výnosom z 27. 9. 1937 do „Hlavného úradu pre bezpečnosť ríše“. Fakticky boli zlúčené už 26. 6. 1936, kedy Heydrich ako veliteľ SD bol menovaný veliteľom bezpečnostnej polície.

¹¹ RGBI – I, s. 1039 vid' Šebor S. Vestník MV–1940, Ríšskonemecká polícia, str. 177–182, VŠEHRD 1940 Vládni polície Protektorátu Čechy a Morava, str. 144–145. SVPS Základy ríšskej polície 1940, s. 166–205

¹² Věst. nar. s. 425 – nariadenie o rozčlenení úradu ríšskeho protektora

¹³ Spověd K.H.Franka, s. 74, Protektor mohol síce vydať zásadný politický rozkaz, napr. veliteľovi bezpečnostnej polície. Veliteľ bezpečnostnej polície podal však napriek tomu v každom takomto prípade najskôr správu hlavnému ríšskemu bezpečnostnému úradu v Berlíne, a dal si odtiaľ udeliť vykonávací rozkaz

a **obecnou políciou**. Súčasne bol poverený vedením **Úradu správy a práva /Amt Verwal – tung und Recht/**, ktorý bol pre protektorát ustanovený pri služobní veliteľa poriadkovej polície. Zmieneny úrad sa zaoberal policajnou správou a vecnou príslušnosťou veliteľov bezpečnostnej a poriadkovej polície. Predovšetkým riešil otázky všeobecnej policajnej správy.¹⁴

Poriadková polícia v protektoráte sa delila na policajný zbor /die Polizeigruppe/ a uniformovanú samostatnú službu /der uniformierte Einzeldienst/. **Policajný zbor** bol organizovaný vojensky a tvorili ho pluky a prápory. Policajný zbor plnil úlohy, ktoré v Nemecku patrili obrannej polícii. Najmä sa staral o zachovávanie kludu a poriadku, mal eliminovať nepokoje, vykonávať hliadkovú službu, cestnú kontrolu a iné. Samostatnú uniformovanú službu vykonávali četnícke hajtmanstvá, četnícke veliteľstvá, veliteľstvá na policajných cvičištiach a iné veliteľstvá, vytvárané podľa potrieb. Úlohy samotnej služby boli závislé na tom, akému okupačnému úradu bola služba pridelená.

Vedenie policajného zboru výhradne patrilo veliteľovi poriadkovej polície pri úrade ríšskeho protektora. Ten rozhodoval o jeho využití i rozmiestnení. **Vrchný zemský rada** nebol nadriadený policajnej jednotke pôsobiacej v jeho obvode. Ale táto jednotka, neskôr väčšinou v sile jedného práporu, bola mu k dispozícii, ak bolo potrebné „zaistiť klud a poriadok“ v príslušnom obvode. Aké sily a prostriedky boli použité, rozhodol veliteľ práporu. Vrchný zemský rada bol priamym predstaveným len policajným úradníkom, prideleným mu ako „samostatná uniformovaná služba“ a ukladal im úlohy.¹⁵

Poriadková polícia práve tak, ako bezpečnostná polícia, prišli do českých zemí súčasne s okupačnou armádou. Ich jednotky boli prvý mesiac podriadené príslušným veliteľom armádnych zborov, a boli v mieste každého Oberlandrátu. Väčšie jednotky poriadkovej polície sa usadili v Prahe, Kladne, Plzni, Českých Budejoviach, Pardubiciach, Kolíne, Brne, Olomouci, Moravskej Ostrave a Jihlave.¹⁶

Druhá časť nemeckej poriadkovej polície – samostatná uniformovaná služba

¹⁴ ŠÚA – ÚRP – II d – 6231 – 5 prípis protektora oberlandrátom z júla 1939: Výkon policajnej činnosti u ORL, územná organizácia a personálne záležitosti nemeckej polície, územná organizácia a personálne záležitosti českej polície, požiarnej, ochrannnej polície, civilnej leteckej obrany, technická núdzová pomoc, dopravná polícia, stavebná polícia apod.

¹⁵ ŠA Brno – B 252 – služobné pokyny pre nemeckú poriadkovú políciu z 13.9.1939

¹⁶ Neskôr pôsobili na českom území dva pluky poriadkovej polície. Prvý bol v Čechách a mal prápory v Prahe a roty v Hradci Králové, /čaty v Náchode, Pardubiciach, a Hradci Králové/, Klatovách, Plzni, Kolíne, Mladej Boleslavi, a Tábore. Druhý pluk bol rozmiestnený na Morave a tvorili ho : prápor v Brne /roty v Brne a Olomouci/, roty v Jihlave, Holešove a Moravskej Ostrave. Tento stav trval do 15.7.1941, kedy bola vykonaná zmena v územnej organizácii spojením rôt do práporov. Každý prápor bol príslušný pre niekoľko obvodov vrchných zemských radov. Policajný pluk v Čechách bol zložený z 3 práporov: v Prahe /Praha, Kladno/, Klatovách /Klatovy, Česká

bola v protektoráte väčšinou zastúpená **četníctvom**. Nemecké četnícke veliteľstvá boli u každého Oberlandrátu. Vo väčších obciach boli četnícke stanice, policajné hraničné stanice, nádražné kontrolné stanice. Všetky tieto četnícke úradovne služobne podliehali príslušnému zemskému radovi. Odbornú a vojenskú kontrolu nad nemeckým četníctvom vykonávali dôstojníci četníctva.

Územná organizácia nemeckého četníctva bola pozmenená v súvislosti s Heydrichovou reformou verejnej správy.¹⁷

V miestach, kde boli zrušené úrady vrchných zemských radov /OLR/, prešli četnícke veliteľstvá a ostatné služobne pod právomoc vedúcich okresných hajtmánov. Obvody četníckych úradovní boli upravené v súlade so zmenami v územnom delení protektorátnej policajnej správy.¹⁸

Nemecká **bezpečnostná polícia** mala v českých zemiach za úlohu „vyšetřovati všechny státu a národu nepřátelské snahy, výsledek šetření sbíratí, hodnotiti, podávati říšskému protektorovi a úřadům jemu podřízeným, uvědomovati je o současném stavu skutečností pro ně důležitých a dávati jim podněty.“¹⁹

Na čele bezpečnostnej polície stál veliteľ bezpečnostnej polície ríšskeho protektora v Čechách a na Morave /der Befehlshaber der Sicherheitspolizei beim Reichsprotektor in Bohmen und Mähren/. Patríli mu záležitosti organizácie bezpečnostnej polície, štátnej tajnej polície, kriminálnej polície, bezpečnostnej služby, ochranná a preventívna služba, politické správy, záležitosti cudzincov a pasov, politické organizácie, spolky, cirkevné záležitosti, niektoré hospodárske otázky, sťažnosti došlé bezpečnostnej polícii a iné.

Najviac známe a u nás obávané bolo **Gestapo**, ktoré malo svoje odbočky vo všetkých väčších mestách. S odvolaním sa na úlohu „zabrániť činnosti a snahám nepriateľských národov“ mohlo nariadiť ako „preventívne“ opatrenie tzv. **ochrannú väzbu** (Schutzhaft).²⁰

V tejto súvislosti treba uviesť, že na území Čiech a Moravy bola v období neslobody uskutočnená aj recepcia nemeckého policajného práva. Na rozdiel od

Budějovice, Tábor, Plzeň/ a Kolín/ Kolín, Pardubice, Hradec Králové, Mladá Boleslav./In. ŠÚA – ÚRP – II d – 6231– 5 – rozkaz veliteľa poriadkovej polície o územnom členení z 11. 7. 1941.

¹⁷ ŠÚA–ÚRP–II d 6231 – nariadenie veliteľa poriadkovej polície o organizácii četníctva v protektoráte z 10. 6. 1942

¹⁸ ŠÚA–ÚRP–II d 6231 – prehľad organizácie nemeckého četníctva 1. júna 1944

Napríklad v roku 1944 existovali četnícke hajtmanstvá v Prahe, Tábore, Kolíne, Brne a Olomouci. Četnícke veliteľstvá mali sídla v mestách s nasledujúcim počtom podriadených četníckych služobní: napr. Praha 4, Kladno 25, Plzeň 19, atď.

¹⁹ In. RGBl – I., s. 1681 – nariadenie o vybudovaní správy nemeckej bezpečnostnej polície v protektoráte z 1. 9. 1939, par. 11.

²⁰ viď bližšie – Šebor S. c.d. str. 150, Věstník MV 1940, str. 1005

trestného práva justičného. V paragrafe 163 ríš. tr. pr. je vyslovený všeobecne princíp legality, platí v práve policajnom zásada **oportunity**, polícia nie je povinná alebo oprávnená zakročiť, ak sú dané skutkové predpoklady pre zákrok, otázku, či sa má zakročiť, posudzuje sama „nach pflicht mässigen Ermessen“. Ak príde v konkrétnom prípade k záveru, že policajný zákrok by za danej situácie viedol ku zhoršeniu stavu, „policajno–závadovému“, môže od zásahu celkom upustiť. Princíp oportunity platí však i o voľbe prostriedkov policajných zásahov „polícia volí vždy ten prostriedok, ktorý je za danej situácie najúčinnjší k odstráneniu nebezpečenstva, hroziaceho hodnote, proti spoločenskému poriadku“.

Tým prichádzame k otázke, proti komu má smerovať policajný zákrok. Polícia musí zakročiť nielen proti samotnému narušiteľovi t.j. proti tomu, kto je pôvodcom určitého stavu, ale i proti osobe, ktorá je zodpovedná za správanie priameho narušiteľa, ba dokonca i proti osobám celkom nezúčastneným.

V súvislosti s tým je potrebné poznamenať, že tieto nové zásady viedli hoci- kde i ku zmene ďalších základných materiálnych pojmov policajného práva, tak najmä pojmu „verejná bezpečnosť“, „verejný klud“ a „verejný poriadok“.²¹ V národnosocialistickom právnom poriadku štát chápe ochranu verejnej bezpečnosti celkom inak, ako to bolo predtým. V duchu myšlienok národného socializmu štát však s ochrannými opatreniami nevyčkáva až do posledného okamihu, ale zasahuje ihneď, akonáhle sa odpor, alebo nechť podrobiť sa jeho moci, stáva zrejmom.²²

K ochrane národnej pospolitosti má ríšska polícia k dispozícii isté prostriedky, ktoré sú navzájom odlišné podľa konkrétneho cieľa, ktorý má byť dosiahnutý. Mimo prostriedkov neformálnych, ako upozornenie, napomenutie, varovanie, patrí najmä ochranná väzba. Ide tu v podstate o obmedzenie osobnej slobody policajnou väzbou – opatrením bezpečnostného úradu. Na základe tohoto nariadenia

²¹ Skoršie poňatie definovalo „verejnú bezpečnosť“ ako narušený stav verejnosti a jej ochrana pred nebezpečenstvom, ktoré ohrozuje štát a jeho zriadenie, ďalej ako ochrana života, zdravia, slobody, a cti štátnych občanov a ich majetku. Ochrana verejnej bezpečnosti políciou sa tiež často vyjadrovala ako povinnosť uložená políciou chrániť statky, uznaná platným právnym poriadkom, proti všetkým nebezpečenstvám, ktoré ohrozujú ich existenciu alebo integritu. In: KERHL H.: Die Polizei, v publikácii „Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates“, zošit 29, s. 7.

²² Pojem „verejného kludu“ sa v nemeckej náuke celkom kryje s poňatím verejnej bezpečnosti, napriek tomu však nestratil celkom svoj vlastný význam: Ochrana verejného kludu zahŕňa v sebe predovšetkým starostlivosť o integritu štátu pred vnútorným nebezpečím. Konečne „Ochrana verejného poriadku“ zahŕňa v sebe starostlivosť o zachovanie všetkých noriem akéhokoľvek obsahu, ktorých účelom je zabezpečenie predpokladov kľudného ľudského a štátnoobčianskeho života. Pri tom nejde snáď len o vykonanie platných noriem, ale o odstránenie všetkého, čo sa prieči panujúcim zásadám právnym, etickým a sociálnym. In: KERHL H.: Die Polizei, s. 8 v cit. publikácii.

a k jeho vykonaniu vydalo Ríšske ministerstvo vnútra zo dňa 12. 4. 1934/²³ zemským vládam a ríšskym miestodržiteľom podrobnejší pokyn: uvalenie ochrannnej väzby je prípustné proti osobám, ktoré „svojím chovaním, najmä svojou činnosťou štátu nebezpečnou ohrozujú priamo verejnú bezpečnosť a poriadok.“ Tým bola teda daná jednotná smernica pre používanie ochrannnej väzby na celom ríšskom území.

Prakticky to znamenalo zatknutie, výsluch a deportáciu do koncentračného tábora. Najvyššou zložkou v hierarchickej štruktúre Gestapa v českých zemiach boli **vedúci úradovne štátnej tajnej polície**, /Staatspolizei leitstellen/ v Prahe pre Čechy a v Brne pre Moravu. Nadväzovali na operačné jednotky štátnej tajnej polície /Einsatzgruppen der Geheimen Staatspolizei/, ktoré pôsobili v Prahe a v Brne v prvom mesiaci okupácie. Vedúci úradovní boli v priamom spojení s úradom štátnej tajnej polície v Berlíne a odtiaľ bezprostredne dostávali rozkazy. Nezávisle na sebe posielali do Berlína denné správy. Vedúcim úradovniam štátnej tajnej polície podliehali **pobočky**, /Aussendienststelle/, ktoré pôsobili vždy jedna pre niekoľko politických okresov. V čase vojenskej správy im predchádzali operačné veliteľstvá štátnej tajnej polície /Einsatzkommandos Geheimen Staatspolizei/. Obvody pôsobnosti pobočiek boli vždy upravené podľa nového územného delenia Oberlandrátov tak, aby bola dosiahnutá, pokiaľ možno, čo najväčšia zhoda.²⁴

Dominantné postavenie mala bezpečnostná služba /Sicherheitstienst/.

Reinhard Heydrich pôvodne koncipoval **bezpečnostnú službu** ako husto prepletený dozorný systém nad všetkým životom nemeckého národa, ktorého cieľom bolo dostať každého občana pod trvalú kontrolu. Bezpečnostná služba sa tak mala stať nielen straníckou politickou políciou, ale zárodokom budúcej nacistickej polície, ktorá by po uchopení moci nacistami nahradila dovtedajšiu bezpečnostnú políciu Weimarskej republiky.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že postupné splyvanie štátnych inštitúcií a organizácií v tretej ríši – nakoniec v každom autoritatívnom a totalitárnom zriadení – je jedným z charakteristických, logických a nutných javov. Na poli bezpečnostno-polícajnóm a spravodajskom prebiehalo síce toto „zjednocovanie“ zdanlivo pomaly, ale premyslene. Prvý krok bol urobený 17. 6. 1936, kedy bol

²³ Cit. výnos síce v úradnej zbierke publikovaný nebol, ale jeho obsah bol daný k dispozícii dennej tlači a uverejnený vo „Völkischer Beobachter“ zo dňa 14. apríla 1934, č. 104 a mimo toho v odborných juridických publikáciách, napr. v Berlíne v „Die Wirtschaftsbrücke“, s 51 an,

²⁴ Napríklad v lete 1939 sa nachádzali pobočky štátnej tajnej polície v nasledujúcich mestách: Benešov, České Budejovice, Jičín, Mladá Boleslav, Klatovy, Hradec Králové, Pardubice, Plzeň, Tábor, Jihlava, Kroměříž, Olomouc, Velké Meziříčí, Prostějov, Zlín a Hodonín. Vo Vsetíne, Hodoníne a Moravskej Ostrave boli hraničné policajné komisariáty (Grenzpolizeikommissariate). In: ŠUA-URP II d 6405-Organizácia štátnej tajnej polície zo 4. augusta 1939.

Himmler menovaný ríšskym vedúcim SS a šéfom všetkej nemeckej polície v ministerstve vnútra. Jeho bezprostredný podriadený R. Heydrich, potom od 26. 6. 1939 v personálnej únii riadil nemeckú tajnú štátnu políciu /Gestapo/, nemeckú kriminálnu políciu /Kripo/, a bezpečnostnú službu /SD/. Až do októbra 1939 však vlastnú prácu všetkých týchto troch zložiek riadili dve ústredne: **Hlavný úrad bezpečnostnej polície** /Hauptamt der Sicherheitspolizei/ a **Hlavný úrad SD** /SD-Hauptamt/. Vyvrcholením týchto snáh bola reorganizácia celého bezpečnostného a policajného systému v roku 1939. Výnosom ríšskeho vedúceho SS a šéfa nemeckej polície H. Himmlera z 27. septembra 1939 bol k 1. októbru 1939 vytvorený z dvoch menovaných hlavných úradov jediný najvyšší policajno-bezpečnostný orgán **Hlavný ríšsky bezpečnostný úrad** /Reichssicherheitshauptamt – RSHA/, **začleňujúci do seba bezpečnostnú službu, gestapo, a nemeckú kriminálnu políciu.**²⁵

Základom budúcej bezpečnostnej služby v Protektoráte Čechy a Morava boli zvláštne oddiely bezpečnostnej služby /Sonderkommando SD/, ktoré prišli za okupačnou nemeckou armádou v marci 1939 v rámci dvoch zmiešaných skupín pre nasadenie /Einsatzgruppen/²⁶ a členili sa na menšie jednotky.

Bez spolupracovníkov, ktorí vedeli a poznali české politické, hospodárske a kultúrne pomery, by nebola práca SD v protektoráte možná.

O starú nemeckú agentúrnu sieť bol zvädzaný ostrý boj medzi bezpečnostnou službou a vojenskou spravodajskou službou. Vefa agentov preto prechádzalo od jednej zložky ku druhej, dokiaľ sa ich pomer nestabilizoval.²⁷

V prvých týždňoch a mesiacoch existencie protektorátu neexistovala pevná štruktúra a organické rozdelenie práce bezpečnostnej služby. Neboli vydané ani

²⁵ Viď bližšie Bíman S. c.d. str. 297-305.

²⁶ In ŠUA-Praha, fond Ud-Dodatky, kartón 22. Na Protektorátnom území velil vrchný vládny rada SS – Standarteührer Rasch, druhý pre Moravu, SS – Standarteührer Stahlecker. Skupiny pre nasadenie tvorili príslušníci bezpečnostnej služby a bezpečnostnej polície (Sipo-Sicherheitspolizei), gestapo a nemecká kriminálna polícia. Príslušníci bezpečnostnej služby utvorili už uvedené zvláštne oddiely SD s vlastnými úlohami a príslušníci bezpečnostnej polície (Sipo), ktorá bola známa veliteľstvom pre nasadenie (Einsatzkommando) umiestneným v Prahe, Českých Budejoviciach, Plzni, Kolíne, Pardubicach, Brne, Olomouci, Zlíne a Moravskej Ostrave. Každé toto veliteľstvo bezpečnostnej polície utvorilo ihneď po príchode na miesto určenia, častokrát i za presunu, menšie veliteľstvá (Unterkommand) vhodne rozmiestnené po zverenom správnom obvode, ktoré bezprostredne podliehali a dostávali od neho pokyny kuriérnou cestou.

²⁷ KMONÍČEK J.: c.d. napr. tieto úlohy SD v prvých dňoch a týždňoch činnosti v protektoráte: 1. vypracovať zoznamy obyvateľstva nemeckej národnosti za účelom vybudovania spravodajskej siete, 2. zachytiť štatistické dáta o priemysle, hospodárstve a obchode. 3. zistiť údaje o bývalých politických stranách, spolkoch a ich majetku. 4. dodávať nadriadenej zložke správy o všeobecnej situácii, náladách obyvateľstva a všetkých iných dôležitých udalostiach.

jednotné pravidlá a pokyny, ale veľa bolo ponechané na vedúcich jednotlivých skupín, ich skúsenosti a iniciatívu.

Konečná podoba a postavenie bezpečnostnej služby a vzťah k partnerom, z ktorými jednala, sa dotvoril až po vyriešení otázky nemeckej správy v protektoráte a špeciálne postavenie štátnej bezpečnosti a policajného aparátu.²⁸

Organizačná výstavba Gestapa v protektoráte prebiehala omnoho rýchlejšie a bola postavená na systéme oberlandrátov už v lete 1939, zatiaľ čo SD prakticky vykonávala túto činnosť až na jeseň tohoto roka, najskôr v priebehu októbra a novembra. Rozdiel medzi organizačnou štruktúrou SD a Gestapa pozostával v tom, že Gestapo malo v protektoráte dve vedúce úradovne /Staatspolizeileitstelle/ v Prahe a Brne, zatiaľ čo bezpečnostná služba len jednu /SD-Leitabschnitt/ v Prahe. Ďalší rozdiel bol v tom, že SD mala v sídlach oberlandrátov služobne, ktorým podliehalo i niekoľko vidieckych služobní, a tým zase blokové pobočky. Gestapo tu malo umiestnené len vidiecke služobne a niekoľko hraničných policajných komisariátov /Grenzpolizeikommissariat/, ktorým už nepodliehali ďalšie nižšie služobne. Tak patričná služobňa Gestapa nemusela vždy jednať so služobňou bezpečnostnej služby, ale len s vidieckou služobňou.²⁹

V rokoch 1938–1942 existovalo v protektoráte 15 služobní bezpečnostnej služby v Prahe, Českých Budějoviciach, Plzni, Hradci Králové, Moravskej Ostrave, Jičine, Kladne, Klatovách, Kolíne, Olomouci, Pardubiciach, Táboře a Zlíne. Dve existovali len v rokoch 1939–1940 /Nemecký Brod a Mělnice/.

Namiesto vidieckych služobní boli v začiatočnom období pomerne dosť budované **blokové pobočky**, ktoré boli neraz vedené členom bezpečnostnej služby z povolania. Väčšina z nich bola vedená len spolupracovníkmi v čestných funkciách.

Vytvorením RSHA sa všeobecne rozšírila právomoc veliteľov bezpečnostnej polície i na bezpečnostnú službu.³⁰

Od 1. septembra 1939 mali titul veliteľ bezpečnostnej polície a bezpečnostnej služby. /Der Befehlshaber der Sicherheitspolizei und SD–BdSuSD/.

Bezpečnostná služba bola podriadená tomuto veliteľovi, ktorému slúžila ako dodávateľ informácií, podľa ktorých mohol ovplyvňovať a usmerňovať svoje rozhodnutia a opatrenia.

V Protektoráte, rovnako ako v ríši i ďalších okupovaných územiach, existovala

²⁸ ŠISLER S.: Studie o organizaci a působnosti nacistické okupační správy v českých zemích v letech 1939–1945. SAP 1972, s. 183–220.

²⁹ Vid' o tom bližšie dôverný obežník veliteľa bezpečnostnej polície SS – Oberführera, dr. Waltera Stahlecker B., Nr.630/39 zo 17. 8. 1939, ŠUA – Praha, fond ÚRP, karton 312, sign. I–1 d–6405.

³⁰ RSHA Reichssicherheitshauptamt – Hlavný ríšsky úrad pre bezpečnosť.

funkcia **Vyššieho vedúceho SS a polície**. Od 28. apríla 1939 až do konca vojny bol nositeľom tejto funkcie štátny tajomník, od augusta 1943 štátny minister SS Oberguppenführer Karl Hermann Frank.³¹

Vyšší vedúci SS a polície bol priamym zástupcom ríšskeho vedúceho SS a šéfa nemeckej polície Heindricha Himmlera na území protektorátu. Podliehali mu všetky formácie SS a polície. Jeho hlavnou úlohou bolo koordinovať predovšetkým ich všetku činnosť: v mimoriadnych prípadoch bol ich priamym a jediným veliteľom s neobmedzenou právomocou použiť podľa svojho uváženia. Z tohoto dôvodu mu podliehal okrem iného i veliteľ bezpečnostnej polície a bezpečnostnej služby, ktorý ho nielen pravidelne informoval o všetkých udalostiach a pripravovaných akciách, ale dostával od neho priame pokyny pre svoju prácu, prejednával s ním vhodnosť či nevhodnosť pripravovaných zákrokov.

Podľa nariadenia o vybudovaní správy a nemeckej bezpečnostnej polície v Protektoráte Čechy a Morava z 1. 9. 1939,³² mal i ríšsky protektor v rámci „jednotnej nemeckej správy“ možnosť ovplyvniť činnosť bezpečnostnej služby svojimi pokynmi a dával jej úlohy, pre ňu špecifické a odlišné od ostatných.³³

³¹ ŠUA – Praha, fond ÚRP, karton 15, sing. I A, obežník I A 838/4569 z 8.5.1939.

³² Reichsgesetzblatt I, s. 1681, Verordnungsblatt des RP, 1939, s. 126–128.

³³ Můžeme porovnať stav i s ostatnými zločkami z. 31. mája 1941:

Gestapo v Čechách (Staatspolizeileitstelle Prag)	865 zamest.
Gestapo na Morave (Staatspolizeileitstelle Brun)	610 zamest.
Nemecká kriminálna polícia v Čechách (Kriminalpolizeileitstelle Prag)	157 zamest.
Nemecká kriminálna polícia na Morave (Kriminalpolizeileitstelle Brun)	107 zamest.
SD v Čechách a na Morave (SD Leitabschnitt Prag)	323 zamest.
Ústredňa pre židovské obyvateľstvo (Zentralstelle für jüdische Auswanderung) (Gestapo)	71 zamest.
Vystahovalecký fond (Auswanderung für Böhmen und Mähren) (Gestapo)	26 zamest.
Služobňa pre správu a zhodnotenie vystahovaleckého fondu (Verwaltungs und Verwaltungsstelle des Auswanderungsfonds für Böhmen und Mähren) (Gestapo)	82 zamest.

SPOLU: 2.241 zamest

Druhý, bližšie nedatovaný materiál z roku 1941:

Veliteľ bezpečnostnej polície	25 zamest.
Bezpečnostná služba v Čechách a na Morave	350 zamest.
Gestapo v Čechách	900 zamest.
Gestapo na Morave	580 zamest.
Nemecká kriminálna polícia v Čechách	170 zamest.
Nemecká kriminálna polícia na Morave	110 zamest.

SPOLU: 2.135 zamest.

In.: ŠUA–Praha, fond ÚRP, nezaradený materiál

ŠUA–Praha, fond ÚRP, nezaradený materiál

Bezpečnostná služba napomáhala exekutive predovšetkým tým, že i ona sa orientovala vo svojej práci na osobné otázky, ktoré potom nebolo ťažké Gestapu dokončiť.

K 21. decembru 1944 veliteľ bezpečnostnej polície a bezpečnostnej služby vydal rozkaz, ktorým ustanovil 3 veliteľov bezpečnostnej polície v Liberci pre Sudety, v Prahe pre Čechy a Brne pre Moravu. Vedúci úradovne Gestapa a kriminálnej polície boli zrušení a ich podriadené úradovne zlúčené veliteľom bezpečnostnej polície.³⁴

Bezpečnostná služba v protektoráte však zostala touto zmenou nedotknutá, až do májových dní roku 1945 bola zabezpečená organizačná nezávislosť bezpečnostnej služby na bezpečnostnej polícii.³⁵

Vzájomný pomer SD a Gestapa v protektoráte bol upravený výnosom R. Heydricha z 5. mája 1939 o organizačnej výstavbe Gestapa, ktorý v čl. 4 ustanovuje jedného vedúceho nad obidvomi zložkami s úlohou koordinovať ich činnosť podľa potrieb nemeckého politického vedenia.³⁶

V celku je možné povedať, že úroveň a výsledky činnosti nespĺnili očakávanie svojich tvorcov. Preto sa od roku 1942 prechádza na systém jedného vedenia, jednej služobne a referáty Gestapa, kriminálnej polície a bezpečnostnej služby, ktoré väčšinou **spoločne pracujú na jednej veci / v troch väzbách : spravodajské zistenie – vypátranie – vyšetrovanie, likvidácia**. Preto je tiež pomaly Gestapu povolené budovať systematicky vlastnú sieť informátorov nezávislých na bezpečnostnej službe. U Gestapa je pre ten účel zriadený referát „N“, ktorý je príslušne finančne dotovaný.

Bezpečnostná služba mala byť korigujúcou zložkou pre správy podávané vedúcimi úradníkmi štátnych, stranických, policajných a vojenských inštitúcií, nakoľko sa ukázalo, že ich správy sú rôzne a tendenčne skresľované. Mala podávať správy o skutočne existujúcej situácii, pracovať objektívne. Mala byť necenzurovanou spravodajskou službou pre najvyšších politických činiteľov, a tým i náhradou za chýbajúcu kritiku demokratickej opozície. Mala chrániť ríšu pred vznikajúcim vnútorným nebezpečením i vo vlastných radách. Mala i dozorčiu povinnosť nad vedúcou vrstvou národa a štátu. V autoritatívnom nacistickom štáte mala nahradzovať verejnú mienku, ktorá sa v demokratických parlamentných štátoch prejavuje najmä v slobode tlače. Jej spravodajstvo malo byť otvorené, objektívne, verné, pravdivé

³⁴ ŠUA–Praha, fond ÚRP, k 343, sign. I–1 príloha k obežníku úradu ríšskeho protektora Nr. IA 4713 z 5. 5. 1939.

³⁵ ŠUA–Praha, 110–4–157, viď spisy o preložení Dr. Einmanna z Prahy do Berlína do RSHA v apríli 1944

³⁶ ŠUA–Praha, fond ÚRP, karton 312, sign. I–1d 6405

a ostro kritické. Týmto spravodajstvom sa mali dostať ku slovu jednotlivé skupiny obyvateľstva, ich mienka a nálady, kritika a návrhy k denným otázkam a zásadným problémom politického, hospodárskeho a kultúrneho života. SD mala mať nezávislé postavenie a moc vykladať svoje názory bez ohľadu na existujúce osoby a ideológiu.³⁷

Či už to bol prvý alebo druhý smer, obidva objektívne napomáhali upevňovaniu a udržaniu nacistickej expanzie a násilnej uzurpácie cudzích zemí a ich národov. Z tohoto dôvodu bola činnosť bezpečnostnej služby protihumánna a zločinecká. Takto sa pozeral na činnosť SD medzinárodný vojenský tribunál v Norimbergu, doložil svoju obžalobu desiatkami a stovkami písomných dokladov. Nemohol prísť k inému záveru, ako prišiel: prehlásil bezpečnostnú službu za organizáciu zločinnú.

Kriminálna polícia mala v Protektoráte vykonávať úlohy, ktoré nemohli byť zverené okresnej alebo miestnej polícii. Jej najčastejším „predbežným“ opatrením bola „preventívna väzba“, ktorá vo väčšine prípadov znamenala zavlčenie do koncentračného tábora. Činnosť kriminálnej polície bola riadená vedúcou úradovňou kriminálnej polície /Kriminalpolizeileitstelle/ so sídlom v Prahe. Táto ústredňa bola s pôsobnosťou pre celý protektorát a súčasne plnila zvláštne úlohy v Čechách. Pre Moravu bola ustanovená úradovňa kriminálnej polície v Brne. Pobočky /Aus-sendienststellen/ kriminálnej polície boli v sídlach vrchných zemských radov. Na rozdiel od územnej organizácie Gestapa sa v prípade kriminálnej polície obvody jej pôsobnosti vždy zhodovali s obvody oberlandrátov.³⁸

V českých zemiach pôsobili taktiež ochranné oddiely /Schutztaffeln/, všeobecne známe pod názvom **SS**.³⁹

Bola vytvorená veľmi tesná **súvislosť** medzi týmito oddielmi a **bezpečnostnou políciou**, najmä keď v novembri 1939 boli všetci úradníci Gestapa a kriminálnej polície prevzatí do SS, s hodnotami, ktoré zodpovedali ich funkciám. Okrem toho šéf nemeckej polície bol zároveň ríšskym vodcom SS a taktiež v protektoráte štátny tajomník bol vyšším vedúcim SS a polície.

Taktiež druhá ozbrojená zložka **NSDAP – úderné oddiely Sturmabteilungen**, skratkou nazývané **SA**, neboli u nás neznáme.⁴⁰

³⁷ MIs – Hradec Králové, Ls 64/47, BOBERACH, c.d. s.533–536, taktiež Šisler S., c.d. SAP, č.2, XIII, str. 88–90

³⁸ ŠUA–ÚRP–I 1 d 6405 – organizácia nemeckej kriminálnej polície z 25. júna 1941, napr. v júni 1941 boli pobočky Kripa v Kladne, Plzni, Klatovách, Českých Budějovciach, Tábore, Jičine, Kolíne, Pardubiciach, Hradci Králové, Jihlave, Zlíne, Moravskej Ostrave a Olomouci

³⁹ SS v akcii, Praha 1959, str. 19–20 a Československo a Norimberský proces s. 56–57, SS bola sformovaná Hitlerom v roku 1925 ako elitná skupina SA k pol. účelom pod zámienkou ochrany rečníkov vystupujúcich na verejných schôdzkach.

⁴⁰ Československo a Norimberský proces s. 57–58, SA boli jednou z prvých formácií nacistickej

Vystupovali ako pomocné policajné a bezpečnostné oddiely.

Nemecké štátne ministerstvo vytvorené v auguste 1943 prevzalo od úradu ríšskeho protektora správu nemeckej polície. Bola to len formálna reorganizácia, pretože už od začiatku okupácie patrili záležitosti nemeckej polície K. H. Frankovi. Velitelia bezpečnostnej a poriadkovej polície mali pri štátnom ministerstve **zvláštne oddelenie**.

V roku 1944, kedy v českých zemiach zosilnela činnosť parašutistov a partizánov, boli v protektoráte nasadené niektoré nové formácie. Dokiaľ partizáni vystupovali v ojedinelých akciách, bola ich likvidácia výhradne vecou štátnej tajnej polície a bezpečnostnej služby SD. Po potlačení Slovenského národného povstania Himmler nariadil, aby „šéf pre potieranie band-ríše“ preložil svoje sídlo a štáb do Brna. Zároveň bol v Brne zriadený „štáb pre potieranie bánd-protektorát“, ktorý bol čiastočne podriadený veliteľovi poriadkovej polície v Prahe. V oblastiach so značnou partizánskou činnosťou boli z poriadkovej polície ustanovené tzv. **prepadové veliteľstvá**, a dobre vybavené malé, pohyblivé skupiny po 10 – 30 mužoch.

Nemecké policajné úrady vykonávali prísnu kontrolu a dozor nad činnosťou bývalého, sčasti prevzatého československého bezpečnostného aparátu. **Prevzali pôvodnú územnú štruktúru štátnych policajných úradov.**⁴¹ Pôsobnosť čes-

strany a pôvodným ochrancom nacionálneho socialistického hnutia. Boli založené v roku 1921 ako dobrovoľné vojenské organizácie. Ich hlavnou úlohou bolo vyvolanie výtržností, terorizovanie a odstraňovanie politických odporcov. Taktiež boli využívané na stráženie vojnových zajatcov, v koncentračných táborech a pod.

⁴¹ Šebor S. c.d. Vládni policie má nyní celkem 11 úřadů, a to:

1. policejní ředitelství v Praze /zřízeno cis. rozhodnutím čís. 35/1851 z.z.: jeho obvod byl rozšířen na území Velké Prahy par. 13 zák. č. 114/1920 Zb. poslední změny v místní příslušnosti provedeny vyhl. min. vnitř. č. 7/1939 Sb./
2. policejní ředitelství v Brně /zřízeno a organizováno nepublikovanými inertními předpisy, nově organizováno vyhl. min. vnitř. č. 285/1922 Sb., a č. 34/1926 Sb./
3. policejní ředitelství v Moravské Ostravě /zřízeno nařízením č. 210/1894 ř.z./
4. policejní ředitelství v Plzni /zřízeno nařízením č. 177/1939 ř.z./
5. policejní ředitelství v Českých Budějovicích /zřízeno vyhl. min. vnitř. č. 292/1936 Sb./
6. policejní ředitelství v Hradci Králové /zřízeno vyhl. min. vnitř. č. 169/1938 Sb./
7. policejní ředitelství v Olomouci /zřízeno vyhl. min. vnitř. č. 273/1938 Sb./
8. vládní policejní úřad v Kladně/zřízeno vyhl. min. vnitř. č. 490/1921 Sb./
9. vládní policejní úřad v Náchodě /zřízeno vyhl. min. vnitř. č. 292/1936 Sb./
10. vládní policejní úřad v Domažlicích / zřízeno vyhl. min. vnitř. č. 131/1938 Sb./
11. vládní policejní úřad v Jihlavě, /zřízen vyhl. min. vnitř. č. 343/1922 Sb./

koslovenskej tajnej polície bola po 15. marci 1939 celkom prevzatá do vlastnej ríšskej správy. Čiastočne tomu tak bolo i s kriminálnou políciou.⁴² Zostatok českej kriminálnej polície bol pod odborným dohľadom nemeckej kriminálnej polície. Ríšske ústredné miesta si súčasne vymienili rozhodovať o organizácii, početnej sile a výzbroji protektorátnych bezpečnostných zborov,⁴³ viď príloha č. 21, najmä četníctva.

Neurathovým výnosom z 13. septembra 1939 bol **veliteľ poriadkovej polície u ríšskeho protektora** poverený všeobecným služobným dohľadom nad uniformovanou políciou a četníctvom protektorátu, viď príloha č. 22. Uznesením vlády bola stanovená štruktúra četníctva.⁴⁴ Na ministerstvo vnútra boli menovaní dvaja **poverenci veliteľa poriadkovej polície**, ktorí súčasne vykonávali funkciu referentov pri úrade protektora. Mohli nazerať do všetkých spisov, žiadať informácie akéhokoľvek druhu a podávať námietky v záležitostiach plnenia policajnej služby. Okupanti neúnavne presadzovali, aby pôsobnosť i organizácia protektorátnych bezpečnostných zborov sa čo najviac priblížili nemeckým. 13. 3. 1940 oznámilo prezídium ministerstva vnútra zmenu pôsobností oddelení 12 a generálneho veliteľa četníctva. Zmena bola vykonaná z rozkazu úradu protektora.⁴⁵ Nová pôsobnosť zodpovedala záležitostiam spravovaným nemeckou poriadkovou políciou.

Aby vplyv na českú políciu bol pôsobivejší a jej využitie účelnejšie, nacisti dosadili na miesta vládnych policajných úradov komisárskych správco. Napríklad list ministra vnútra predsedovi vlády z 13. 4. 1940 uvádza, že bez vedomia príslušných českých miest nastúpili **nacistickí komisárski správcovia** do vládnych policajných úradov v Domažliciach, Moravskej Ostrave a Jihlave.⁴⁶

Heydrichova reforma verejnej správy znamenala zásadnú zmenu v organizácii pôvodne českej – domácej polície a četníctva. S platnosťou od 1. 7. 1942 na ministerstve vnútra zriaďuje služobné miesta **generálnych veliteľov uniformovanej a neuniformovanej polície.**⁴⁷ Objavil sa nový pojem **vládna protektorátna polícia**. Pod jednotným velením generálneho veliteľa uniformovanej protektorátnej polície /v úradnom styku bola používaná skratka GKUP/, bola zjednotená celá uniformovaná exekutíva, tj. četníctvo, uniformovaná vládna polícia, všeobecná vý-

⁴² RGBI-I, s. 1681 – nariadenie o vybudovaní správy a nemeckej bezpečnostnej polície z 1.9.1939, s. 10

⁴³ ŠUA-MV-B 2000 – č. 87 int. voj 39

⁴⁴ ŠUA-PMV-P 1942-19/2-40 – oznámenie prezídia ministerstva vnútra zo 4. 5. 1940, ako aj uznesenie vlády z 23. 11. 1939 a list PMR č. 6004/1940 /viď príloha č. 21/

⁴⁵ ŠUA-PMV-P 1272-7/3-1940 oznámenie prezídia ministerstvu vnútra

⁴⁶ ŠUA-PMV-P 2807-13/4-40 – list z 13. 4. 1940

⁴⁷ M. Šebor: Policie a samospráva, ročenka územní samosprávy v Čechách a na Moravě na rok 1945

konná policia, požiarna policia, a neskôr taktiež protektorátne núdzová výpomoc. Generálnemu veliteľovi neuniformovanej protektorátnej polície /GKUP/, bola podriadená kriminálna policia a všeobecná kriminálna policia. Súčasne boli menovaní **nemeckí inšpektori uniformovanej a neuniformovanej protektorátnej polície /IdUP a IdNP/,** vždy po jednom v Čechách a na Morave. Reforma v podstate znamenala prispôsobenie organizácie protektorátnych bezpečnostných zborov okupačným. **Uniformovaná policia** bola analógiou nemeckej poriadkovej polície a **neuniformovaná** nemeckej bezpečnostnej polície a boli im aj podriadené. Najtesnejšie zopätie úradu protektora s ministerstvom vnútra umožnilo okupantom bezprostredne riadiť činnosť protektorátnej polície.

Vytvorenie protektorátnej polície 1. 7. 1942 bolo uverejnené až vládnym nariadením z 28. 3. 1944. Nariadenie sa taktiež zaoberalo **inšpektormi protektorátnej polície,** ktorí boli pridelení k Zemským úradom: „za účelom zjednotenia policajnej výkonnej moci v zemiach Českej a Moravskej dosadzujú sa inšpektori protektorátnej polície. Ich pôsobnosť sa vzťahuje v rámci všeobecných zákonných predpisov na vedenie, menovite na úpravu služby a služobného dozoru, priberanie dorastu, výcviku, školenia, výstroja a výzbroje, služobnej disciplíny, osobných a hospodárskych záležitostí protektorátnej polície“.⁴⁸

Protektorátne policajné úrady boli taktiež nútené vykonávať niektoré úlohy okupačných úradov. Nariadením protektora z 23. 5. 1942 boli policajné riaditeľstvá v Prahe, Plzni, Olomouci, Brne a Moravskej Ostrave poverené vykonávaním **správy z ríšskeho príkazu**.⁴⁹ Predstavenými týchto policajných riaditeľstiev sa stali nacisti. Prešli na nich úlohy vrchných zemských radov, najmä keď správa z ríšskeho príkazu bola i pre policajné riaditeľstvá rozšírená druhým vykonávacím nariadením z 23. 3. 1944.⁵⁰

Starostom bola podriadená **obecná výkonná policia**.⁵¹ Obecná výkonná policia sa mala stať súčasťou potlačovateľského aparátu, najmä v tých menších obciach protektorátu, kde nebola okupačná posádka alebo protektorátne policia. Náklady tejto polície niesla obec, bola vyzbrojená ako četníctvo, vykonávala policajné úlohy a vybavovala dožiadania verejných úradov a súdov. Obce, ktoré neboli oprávnené zriadiť obecnú výkonnú políciu, boli povinné prispieť ročným príspevkom na udržiavanie poriadku a bezpečnosti.⁵²

Protektorátnej vláde nebolo priznané právo na utvorenie samostatnej vojen-

skej moci, resp. vlastnej vojenskej obrany, nakoľko formálne prevzala ríša „vojenskú ochranu protektorátu“, čl. 7 výnosu. Onedlho po vykonaní okupácie bola pod dozorom zmocnenca brannej moci u ríšskeho protektora úplne rozpustená bývalá čs. armáda,⁵³ a pridružené organizácie, ako napr. Stráž obrany štátu.⁵⁴ Spolu s nimi bolo zrušené autonómne vojenské súdnictvo.⁵⁵ Výrazom autonómnej moci vo vojenských veciach odvodené ale od ríšskeho zmocnenia, sa malo stať nové organizované tzv. **vládne vojsko**⁵⁶ v sile asi 7 000 mužov. Úlohou vládneho vojska mala byť ochrana vnútorného poriadku, pričom ale bolo úplne podriadené nemeckej brannej moci, nebolo vyzbrojené ťažkými zbraňami, a preto neschopné akýchkoľvek vážnych vojenských akcií. Počty boli naoktrojované tak, ako u četníctva a polície. Smutnú bilanciu nacistickej okupácie predstavuje 360 000 ľudských životov zo všetkých spoločenských skupín a politických smerov českého národa. Najväčší počet obetí prinášali predovšetkým antifašisti a demokraticky orientované sily, na prvom mieste členovia KSČ. Menšia časť obetí bola popravená na základe nefudských rozsudkov riadnych a mimoriadnych súdov na území protektorátu i v ríši. Väčšina bola umučená gestapom, alebo zahynula v koncentračných táborech len na základe policajno-administratívnych rozhodnutí. Terorizmus hitlerovského potlačovateľského aparátu nebol namierený len proti jednotlivcom a ich rodinám, ale prevažne proti celým skupinám obyvateľstva podľa politického zmýšľania /členovia politických strán a demokratických organizácií/, rasovej príslušnosti /židia, cigáni, inteligencia, štátni úradníci, atď/, náboženského vyznania a hlavne proti odbojovým pracovníkom všetkých smerov.

⁴⁸ Podľa vládneho nariadenia č. 77/1944 Zb. z. a n.

⁴⁹ Věst, nar. str. 118, príloha A z roku 1942

⁵⁰ Věst, nar. str. 45 z roku 1944

⁵¹ podľa vl. nar. č. 250/1942 Zb. z. a n.

⁵² podľa vl. nar. č. 34/1943 Zb. z. a n.

⁵³ vl. nar. č. 317/1939 Zb. z. a n.

⁵⁴ vl. nar. č. 3/1940 Zb. z. a n.

⁵⁵ vl. nar. č. 255/1940 Zb. z. a n.

⁵⁶ vl. nar. č. 216/1939 Zb. z. a n.

RESUMÉ

Doteraz chýba v právnohistorickej literatúre celistvejší obraz o bezpečnostných zložkách v Česku v rokoch 1939–1945. Na rozdiel od pomníkovského slovenského štátu, kde boli bezpečnostné zložky samostatné na území protektorátu bezpečnostnú správu priamo riadili a vykonávali zložky nacistického bezpečnostného aparátu priamo napojené na tretiu ríšu. Štruktúra bola zhodná. Policajné úrady, ktoré zastávali všeobecné policajné úlohy boli tvorené z poriadkovej, bezpečnostnej a správnej polície. Najdôležitejšie a v protektoráte úplne zastúpené boli poriadková polícia (Ordnugspolizei) a bezpečnostná polícia (Siecherheits polizei). Poriadková polícia sa delila na ochrannú políciu (Schutzpolizei), četníctvo (Gendarmérie), obecnú výkonnú políciu (Gemeindvollzuckspolizei) a požiarnú ochrannú políciu (Feuerschutz polizei). Bezpečnostnú políciu tvorila štátna tajná polícia (Geheimstaatspolizei) spolu s bezpečnostnou službou (Siecherheits dienst) a kriminálna polícia (Kriminalpolizei). Najviac známe a obavané bolo Gestapo, ktoré mohlo ako preventívne opatrenie nariadiť o c h r a n n ú väzbu (Schutzhaft). Išlo teoreticky o uväznenie na dobu neurčitú. Prakticky to znamenalo zatknutie, výsluch a deportácia do koncentračného tábora.

„ŠACHETNÍ DŘÍVÍ“ V DĚJINÁCH PRÁVA

ANTONÍN BRZOBOHATÝ

Pojednání popisuje historicky zajímavou etapu právní úpravy málo známého institutu „šachetního dříví“ a jeho právní regulaci ve vymezených obcích Dražanské vrchoviny. Uvedený pojem nenajdeme v žádném z historických pramenů práva. Název „šachetní dříví“ naznačuje souvislost se „šachtou“ – baní nebo dolem. Šachty byly ve středověku nadále značnými výhodami ve formě služebností. Mezi ně náleželo i poskytování dříví pro potřebu důlní činnosti.

Mezi uvedené služebnosti nelze však zařadit povinnost poskytování „šachetního dříví“, která se vztahovala k vymezeným usedlostem některých obcí Dražanské vrchoviny. V těchto obcích nebyla totiž nikdy provozována žádná důlní činnost s výjimkou obce Podivice, kde se ve velmi omezeném množství těžila stříbrná ruda.

Původ institutu „šachetní dříví“ je tedy nutno hledat v partikulární středověké právní úpravě, která regulovala hospodaření v královských, církevních, feudálních a městských lesích. Šachetní dříví bylo vrchností přikazováno každoročně ve čtyřicetiletých porostech. Těžba byla vyznačována na stromech, které byly pod úrovní porostu (dřevo spodní). Odpovídala dnešním probírkám jako druhu těžeb předmýtních. Zpracované dřevo si šachetníci odváželi bezplatně pro svou potřebu. Plocha, která byla určena k těžbě vyznačených stromů pro šachetníky, se nazývala „Strickel“. Měla tvar čtverce a proto byla označována též jako „Quadratstrickel“. Délka strany vyznačeného čtverce v sázích.¹

Prvý písemný záznam o poskytování šachetního dříví je dominikální fase (Dominikalfassion) z r. 1750 a další je listina z r. 1794, která toto právo reguluje.

¹ Konšel J.: Naučný slovník lesnický, Čs.matice lesnická, Písek 1934, díl I., str. 243

Počet oprávněných obcí:

Obec	počet striklů	délka a šířka šachet (striklů)
Radslavice	43	8 1/6
Dědice	105	12 4/6
Podivice	39	10 3/6
Rychtářov	39	11 3/6
a Lhota	30	
Opatovice	38	11
Krásensko	26	13 3/6
Studnice	34	12

Průlom do poskytování šachetního dříví učinilo jeho vykoupení podle cís. patentu č. 130/1853 ř.z. z 5.7.1953. Většina práv šachetního dříví byla vykoupena a přestala být vedena v evidenci.

Nadále byla ponechána práva šachetního dříví v obcích:

RADSLAVICE: podle rozhodnutí c.k. mor. místodržitelství č. 3097 ze dne 13.4.1863 pro č. po. 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 44, 45 bylo právo šachetního dříví ponecháno, u ostatních usedlostí vykoupeno. Rozhodnutí bylo potvrzeno st. ministerstvem výnosem č. 16823 z 31.10.1863. Stanoveno, že šachetní dříví se má dodávat vyrobené oprávněných z revírů Radslavice, Dědice a Ferdinandsko. Stížnost oprávněných k rozhodnutí byla zamítnuta st. ministerstvem výnosem č. 25723 ze dne 15.2.1865.

RYCHTÁŘOV: C.k. mor. místodržitelství rozhodlo výnosem č. 15721 ze dne 3.7.1862, že právo šachetního dříví nadále potvrď pro usedlosti č.p. 13, 35, 51 a 54, všechna ostatní práva byla vykoupena.

PODIVICE: C.k. mor. místodržitelství rozhodlo nálezem č. 35319 ze dne 24.1.1863, že právo na šachetní dříví nadále náleží k usedlostem č.p. 2, 7, 8, a 44, ostatní práva byla vykoupena. K stížnosti oprávněných rozhodlo st. ministerstvo přípisem č. 7772 ze dne 28.6.1863, že právo bude poskytováno též pro č.p. 3, 5 a 6.

DĚDICE: Rozhodnutím c.k. mor. místodržitelství č. 22049 ze dne 9.10.1862

a č. 29953 ze dne 28.1.1864 bylo právo šachetního dříví přiznáno k usedlostem č.p. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 35, 37, 43, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 65, 72, 76, 92, 105, 108, 111, 112, 122 a 125. Šachetní dříví bylo dodáváno z revírů Dědice, Radslavice, Rychtářov a Ferdinandsko. Ostatní práva byla vykoupena a stížnost zamítnuta.

KRÁSENSKO: Podle rozhodnutí c.k. mor. místodržitelství byla všechna práva šachetního dříví vykoupena. Rozhodnutí bylo potvrzeno výnosem státního ministerstva č. 16724 ze dne 7.7.1863.

OPATOVICE: Rozhodnutím c.k. mor. místodržitelství v Brně č. 902 ze dne 13.4.1863 byla přiznána práva šachetního dříví pro usedlosti č.p. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 24, 34, 41, ostatní práva byla vykoupena. Stížnost státní ministerstvo zamítlo rozhodnutím č. 24545 z 25.2.1863. Přípisem č. 12018 ze dne 9.6.1864 c.k. mor. místodržitelství dále stanovilo, že k dodání šachetního dříví jsou příslušné revíry Dědice a Rychtářov.

STUDNICE: C.k. mor. místodržitelství nálezem č. 22048 ze dne 9.10.1862 rozhodlo, že veškerá práva na šachetní dříví se vykupují. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno výnosem stát. ministerstva č. 2722 ze dne 27.6.1863.

LHOTA: Rozhodnutí c.k. místodržitelství č. 22243 ze dne 19.10.1863 a rozhodnutí stát. ministerstva č. 3064 ze dne 8.3.1865 o zamítnutí stížností oprávněných se v archivu nenachází.²

Dopisem ze dne 14.1.1936 sděluje Ústřední ředitelství arcibiskupských statků-lesní ředitelství správě revíru Krásensko, že povinnost dodávky šachetního dříví pro usedlosti obcí Rychtářov a Opatovice, celkem 112 prm dříví tvrdého a 47 prm dříví měkkého přešla na Vojenské lesní podniky. Od 1.1.1936 převzala správu těchto lesů vojenská správa-Vojenské lesní podniky, vrchní správa Plumlov, na kterou byla služebnost dodávek šachetního dříví převedena.³

Na dotaz JUDr. Kornela, advokáta z Prahy, ze dne 15.9.1941 sděluje dne 20.10.1941 právní referát ústředního ředitelství arcibiskupských statků v Kroměříži, že práva šachetníků jsou vydržena, nejsou však knihovně zajištěna (intabulována) ani na majetku velkostaku vyškovského, ani jako právo na majetku šachetníků. Podle výpovědi šachetníků byla tato služebnost píňena až do r. 1950.⁴

² Státní oblastní archiv v Opavě, sign. G-Úř 2/18, karton 2198

³ Státní oblastní archiv v Opavě, dtto, převedení závazků z arcibiskupství olomouckého na Vojenské lesní podniky

⁴ Státní oblastní archiv v Opavě, dtto, - doklad, že právo šachetního dříví nebylo intabulováno, ale vydrženo.

8.1.1993 vyzvali šachetníci Vojenské lesy a statky ČR, s.p. odštěpný závod v Plumlově, aby právo poskytování šachetního dříví bylo obnoveno. Poněvadž právo nebylo intabulováno a žádný restituční právní předpis předmětný případ neřeší, výzva šachetníků byla zamítnuta.

Právní vývoj uvedené služebnosti poskytování šachetního dříví dokumentuje postup a rozhodování správních orgánů býv. Rakouska-Uherska. Dokládá zároveň výraznou ingerenci tehdejšího státu v právních vztazích regulujících poskytování šachetního dříví a skutečnost, že není šachta jako šachta.

ZÁVĚR

Služebnost poskytování šachetního dříví v některých usedlostech vymezených obcí Drahanské vrchoviny se nevztahuje k důlní činnosti. Tato služebnost se poprvé vyskytuje v dominikální fassí z r. 1750 pro obce Radslavice, Dědice, Podivice, Rychtářov, Lhota, Opatovice, Krásensko a Studnice. Služebnost byla z větší části vykoupena podle cís. patentu č. 130/1853 ř.z. a nebyla intabulována. Plnění bylo poskytováno do r. 1950. Poskytování šachetního dříví nebylo pojato do žádného restitučního právního předpisu.

RESUMÉ

Die Dienstbarkeit der Schachtholzgewährug in einigen Bauerngründen der abgegrenzten Gemeinden von Drahanská vrchovina erstreckt sich nicht auf die Bergtätigkeit. Diese Dienstbarkeait arscheint zum ersten mal in der Dominikalfasse im Jahre 1750 für Gemeinden Radslavice, Dědice, Podivice, Rychtářov, Lhota, Opatovice, Krásensko und Studnice. Die Dienstbarkeit wurde zum gröseren Teil nach dem kaiserlichen Patent Nr.130/1853 R.g. ausgekauft und wurde nicht intabuliert. Die Leistung wurde bis zum Jahre 1950 gewährt. Die gewährung von Schachtholz wurde darum in keine Restitutionsrechtsvorschrift aufgenommen.

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

ZPRÁVA O KONÁNÍ MEZINÁRODNÍ ODBORNÉ KONFERENCE NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ MU V BRNĚ NA TÉMA „NORMOTVORNÁ PRAVOMOC OBCÍ“

MONIKA HORÁKOVÁ, STANISLAV SEDLÁČEK

Dne 24. září 1997 proběhla na půdě Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně mezinárodní odborná konference na téma „Normotvorná pravomoc obcí“, zorganizovaná domácí katedrou správní vědy, správního práva a finančního práva.

Zahraniční pracoviště byla na této konferenci reprezentována prof. Zbigniewem Leonskim a prof. Zbigniewem Janku, z Univerzity A. Mickiewicze v Poznani, JUDr. Josefínou Machajovou, CSc., JUDr. Pavlem Zlochem, CSc., a JUDr. Marianem Vrabkem, CSc., z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě, a dále se za Právnickou fakultu P. J. Štefánika v Košicích se konference zúčastnili JUDr. Jozef Sotolář, CSc. a Mgr. Tibor Seman. Z tuzemských mimobrněnských pracovišť se potom konference zúčastnili JUDr. Miloš Matula, CSc., z Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, JUDr. Martin Kopecký, CSc., z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, JUDr. Břetislav Čechmánek a JUDr. Alena Galíčková, z Policejní akademie v Praze, a JUDr. Radek Ondruš, z Nejvyššího státního zastupitelství ČR. Za vedení Právnické fakulty MU v Brně byl na konferenci přítomen proděkan fakulty JUDr. J. Svatoň, CSc.

Tato odborná konference navázala svým zaměřením na obdobné mezinárodní konference, pořádané uvedeným pracovištěm na Právnické fakultě MU Brno v roce 1993 na téma „Historie a současnost veřejné správy“ a v roce 1995 na téma „Místní správa, její současnost a perspektivy.“

Obě předcházející konference měly velmi příznivý ohlas, proto bylo zorganizováno další odborné kolokvium, jehož mottem se stala v poslední době stále aktuálnější problematika pravomoci obcí k vydávání tzv. obecně závazných vyhlášek.

Konferenci zahájil doc. JUDr. Petr Průcha, CSc., vedoucí pořádací katedry. V odborné části svého vystoupení přiblížil jednak obecné otázky normotvorné pravomoci obcí, a v dalším se zaměřil na vybrané aktuální problematické otázky spjaté s praktickou realizací této pravomoci, přičemž současně nastínil možné cesty k jejich řešení.

Na toto úvodní vystoupení potom tématicky navázal svým příspěvkem Mgr. Zdeněk Koudelka, Dr., z domácí Katedry ústavního práva a politologie, který se zaměřil na některé aspekty rušení obecně závazných vyhlášek obcí z ústavně právního pohledu.

S polskou právní úpravou předmětné problematiky seznámili účastníky konference prof. Z. Leonski, ve svém příspěvku s názvem „Obecně závazné předpisy obce v oblasti přenesené působnosti“, a prof. Z. Janku, v příspěvku nazvaném „Pořádkové předpisy obce“.

Na specifika slovenské úpravy se ve svém vystoupení s názvem „Všeobecně závazné vyhlášky obcí v podmínkách slovenského právního řádu“ zaměřila JUDr. J. Machajová, CSc.

JUDr. P. Zloch, CSc. potom rozvedl v rámci své úvahy problematiku „Vymezení působnosti obcí jako limitujícího faktoru normotvorby v SR“. Na toto vystoupení pak navázal JUDr. J. Sotolář, CSc. svým příspěvkem k problematice předpokladů a limitujících právních aspektů normotvorné pravomoci obcí.

Vystoupení JUDr. M. Matuly, CSc. potom obrátilo pozornost zúčastněných k teoretickým základům rozebírané problematiky. Návazný příspěvek JUDr. R. Ondruše poukázal na otázku kontroly ve vztahu k normotvorbě obcí, a posledním v řadě z přednesených příspěvků bylo vystoupení Mgr. T. Semana na téma „Zabezpečování veřejného pořádku v obci.“

Obsahově byla potom předmětná mezinárodní odborná konference provázena průběžnou diskusí, v níž kromě referujících vystoupili i mnozí další účastníci konference (mj. Doc. JUDr. J. Filip, CSc.).

Odeznělá mezinárodní odborná konference na téma „Normotvorná pravomoc

obcí“ se stala příležitostí jak pro prezentaci odborných vystoupení, tak i pro bezprostřední diskusi a výměnu osobních odborných názorů a stanovisek jejích účastníků.

Z konference bude připraven sborník, který bude zahrnovat jak přednesené, tak i některé další písemně vyhotovené a odevzdané odborné příspěvky k danému tématu.

MEZINÁRODNÍ KONFERENCE „POLSKÁ ÚSTAVA“

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

Ve dnech 25. až 28. září 1997 se na překrásném řeckém ostrově Santorini konala mezinárodní vědecká konference, aktuálně věnovaná nově schválené (2. května 1997, účinná od 17. října 1997) polské ústavě. Pořadatelem konference bylo Centrum evropského ústavního práva (*Centre for European Constitutional Law*) a Nadace Themistoclese a Dimitrise Tsatsose (*Themistocles and Dimitris Tsatsos Foundation*).

Smyslem konference bylo zejména prakticky rozvíjet myšlenku „celoevropského ústavního práva“, která se stále více prosazuje a vůči níž sice lze mít značnou dávku skepse, je však třeba brát ji navýsost vážně.

Program konference byl rozdělen na odbornou a společenskou část a je nutno uvést, že obě části lze označit za vzácně vyrovnané, sladěné a odehrávající se na vysoce kvalitní úrovni. Přitom je zřejmé, že odborná i společenská úroveň se navzájem prolínaly, neboť celá řada vědeckých témat byla probírána nejen během oficiálního programu, ale také v diskusích, probíhajících v ryze neformálních prostředích.

V rámci odborné části byly jednotlivé příspěvky zařazeny do panelů, věnovaných obecným principům polské ústavy, ústavnímu zakotvení politických stran, praktickému naplňování teorie dělby moci v podmínkách Polska, ústavnímu soudnictví a konečně ústavně zaručeným sociálním právům.

V rámci jednotlivých příspěvků zazněla celá řada zajímavých informací, které mohou být velmi podnětné a přínosné pro celou vědu ústavního práva. Polská ústava totiž obsahuje celou řadu zajímavých momentů, které jednotliví referenti velmi kvalitním způsobem předestřeli. Z nejpůsobivějších příspěvků můžeme alespoň zmínit precizní analýzu vztahu polského vnitrostátního práva k mezinárodnímu právu E. Kostatinova; rozbor právní úpravy politických stran, provedený M. Wyrzykowskim a H. Merten; ústavně právní a politologické aspekty postavení

hlavy státu předestřené I. Lipowicz; obsáhlou studii naplnění teorie dělby moci v podmínkách Polska M. Morloka nebo analýzu vztahu mezi státem a církvemi H. Suchocké. Neméně kvalitní příspěvky přednesli i další účastníci konference, pozornost si zasluhují zejména vystoupení P. Foundethakis, G. Kaminise, P. Spyropoula a Z. Kedzia. Českou republiku zastupoval V. Šimíček s příspěvkem, věnovaným vybraným problémům ústavního soudnictví, prezentovaných na příkladech z ČR a z Polska.

Přestože nelze nijak snižovat význam jednotlivých účastníků konference, její nespornou největší osobností byl D. Tsatsos, prezident pořádající organizace a – bez velké nadsázky – jedna z největších vědeckých (a podle mého názoru i lidských) osobností současné právní Evropy.

Organizátorům konference patří velký dík za její perfektní přípravu, názorně dokumentující typicky řeckou pohostinnost. Z konference bude v dohledné době vydána publikace, obsahující všechny příspěvky a nezbývá než se těšit na další podobná setkání evropských konstitucionalistů, věnovaná dalším, neméně zajímavým tématům.

MEZINÁRODNÍ KONFERENCE „KOMPARATIVNÍ PRÁVO“ (ÚSTAVNÍ, OBCHODNÍ A DĚDICKÉ) NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ MASARYKOVY UNIVERZITY

JINDŘICH SKÁCEL, RENATA VLČKOVÁ

Ve dnech 15.–17. září 1997 se uskutečnila na půdě Právnické fakulty Masarykovy univerzity již tradiční mezinárodní konference tentokrát na téma „Komparativní právo“ (ústavní, obchodní a dědické) za účasti kolegů z John Marshall Law School z Chicaga. Jednáním jazykem se stala opět angličtina.

Samotnou konferenci, řízenou doc. JUDr. Vladimírem Týčem, CSc., slavnostně zahájili doc. JUDr. Josef Bejček, CSc. děkan Právnické fakulty Masarykovy univerzity a profesor Robert Johnston děkan John Marshall Law School v Chicagu.

Jejich úvodní slova se týkala nových trendů právního vzdělávání v České republice i ve Spojených státech amerických s přihlédnutím k určitým odlišnostem jednotlivých fakult. Jako stěžejní se jeví nejen vysoký standard a úroveň právního vzdělávání, možnost pracovního uplatnění a ekonomického zabezpečení, ale i schopnosti absolventů, jejich právní intuice, dobrá interpretace a aplikace práva, jazyková vybavenost, schopnost využití výpočetní techniky, e-mailové pošty a Internetu.

Oba příspěvky se tak zároveň týkaly organizace studia, přijímacího řízení, konkrétní náplně v podobě studijního plánu s rozdělením předmětů na povinné a povinně volitelné, kdy existuje možnost výběru dle zaměření jednotlivých posluchačů i jejich budoucích perspektiv. Dr. Mark Gilles, pracovník Ústavního soudu České republiky, a doc. JUDr. Jan Filip CSc., se poté zabývali otázkami nového politic-

kého a ústavního vývoje v ČR, kdy živě přiblížili oblast specializovaného koncentrovaného ústavního soudnictví, které se svým pojetím liší od tzv. Judicial Review (všeobecného ústavního soudnictví), jež se uplatňuje podle čl. III. odst. 2 Ústavy právě ve Spojených státech amerických.

Doc. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. vystoupil se svým příspěvkem ohledně nových aspektů zahraničních vztahů ČR. Přiblížil oblast mezinárodních organizací, Severoatlantické aliance a bezpečnostního systému, členství ČR v NATO i trendy v české armádě.

Odpoledním pokračováním programu bylo setkání účastníků s předsedou Ústavního soudu JUDr. Zdeňkem Kesslerem v honosném prostředí této významné soudní instituce. Pracovní část dne vyvrcholila návštěvou notářství a okresního soudu v Blansku.

Druhý den konference byl obohacen o projev profesora Michaela Senga, který rovněž působil minulý semestr na naší alma mater. Tento známý zastánce občanských práv a čelný americký konstitucionalista reagoval na nový politický a ústavní vývoj v USA, zmínil i oblast euthanasie, využití internetové sítě a ochranu práv s tím spojených.

Dalším rozsáhlým bodem se stalo odvětví obchodního práva a praktické aspekty reprezentování amerických obchodních zájmů v České republice v podání doc. JUDr. Josefa Bejčka, CSc. Na to navázal advokát George Drost na téma zastupování českých obchodních zájmů v USA, kdy se zmínil nejen o požadavcích pro uzavírání smluv, ochranných známkách, podmínkách ručení a udělování licencí, pojišťovnictví, ale i o tzv. Českém obchodním centru / Czech Trade Center /, které bylo založeno v roce 1997 v Chicagu. Vzniklo za účelem zajišťování podpory českých podniků v USA. Mezi jeho aktivity patří aktuálně i „České dny“. Ty se uskutečnily 9.–11. října 1997 za účasti ministra průmyslu a obchodu a zástupců 30 českých společností.

Poté američtí kolegové navštívili matriku, městský soud a advokátní kancelář v Brně.

Program závěrečného dne byl ve znamení dědického práva, které za českou stranu prezentovala Mgr. Zdeňka Králíčková, Dr. a za americkou stranu advokát Joseph Vosicky, jenž zaujal svým českým entréem i živými příklady ze své praxe.

Oba zúčastnění uvedli základní atributy nabývání dědictví, dědické nezpůsobilosti, vydědění, dědění ze zákona a ze závěti včetně právní regulace. Zároveň přiblížili i oblast dědických skupin, postavení nascitura, proces potvrzení dědictví a vypořádání dědiců i existenci ochrany oprávněného dědice.

Je třeba zdůraznit, že v průběhu této mezinárodní konference se naskytl značný

prostor pro zajímavé a inspirativní příspěvky i volnou diskusi v rámci téměř všech právních odvětví.

V závěrečných projevech představitelé obou fakult zhodnotili přínos vzájemných kontaktů spolu s přáním další spolupráce v blízké budoucnosti. Na další setkání se můžeme těšit již v březnu.

UDĚLENÍ VELKÉ ZLATÉ MEDAILE MASARYKOVY UNIVERZITY PROFESORCE JUTTĚ LIMBACHOVÉ

RENATA VLČKOVÁ

Dne 22. října 1997 se v aule Právnické fakulty MU uskutečnilo slavnostní udělení Velké zlaté medaile Masarykovy univerzity předsedkyni Ústavního soudu Spolkové republiky Německo paní Juttě Limbachové.

Po úvodním slovu prorektora pro vědeckovýzkumnou činnost prof. MUDr. Pavla Braveného CSc. vystoupil za Právnickou fakultu MU doc. JUDr. Dalibor Jílek, CSc., který přednesl odůvodnění udělení medaile a zároveň vylíčil stoupavou spirálu juristické i politické dráhy profesorky právních věd Jutty Limbachové.

Připomenul mimo jiné její aktivní práci ve Výboru pro zákonodárství, Vědecké radě pro otázky rodiny, její práci senátorky spolkové země Berlín, funkci místopředsedkyně a poté předsedkyně Ústavního soudu SRN.

Rektor Masarykovy univerzity prof. RNDr. Eduard Schmidt, CSc. seznámil všechny přítomné s jednomyslným rozhodnutím vědecké rady MU ohledně udělení tohoto významného ocenění i mravními a právními zárukami, jež jsou kladeny na držitele tohoto čestného vyznamenání.

Proslov paní Jutty Limbachové se týkal „Významu a problémů ústavního soudnictví“ s důrazem na vztah ústavního a obecného soudnictví.

Dle jejích slov se s ústavním soudnictvím setkáváme především ve státech, které mají buď špatné zkušenosti s parlamentem nebo mají za sebou hrůzy diktatury. Tyto zkušenosti posilují nejen smysl pro lidská práva, ale i principy výstavby svobodné demokracie, což můžeme pozorovat nejen v ústavní politice východoevropských a afrických států, ale i ve SRN. Poučení z hrůzy let 1933 až 1945 a ztroskotání Výmarské republiky vedly k hledání principů a institutů, které mohly zaručovat lidsky důstojné soužití ve svobodném a demokratickém státě.

Parlamentní rada vytvořila Spolkový soud, který má zajišťovat přednost Ústavy

ve vztahu k činnosti zákonodárce. Tento soud by měl nejen kontrolovat, zda jsou zákony v souladu se Základním zákonem, ale má také za úkol „poskytovat každému obyvatele Německa nutnou ochranu proti zásahům do základních práv, která mu jsou ústavně zaručena“.

Demokracie tak neznamená jen, že státní moc vychází z lidu a že politika je určována volenými reprezentanty. K demokracii náleží také určité základní hodnoty, kterými jsou státní orgány vázány. Demokracie nemůže být zachována bez platnosti lidských práv.

Tento soud jako nejvyšší rozhodující instance je nadřazen všem státním institucím, a to jak legislativě a exekutivě, tak také soudnictví. Má poslední slovo ve všech otázkách interpretace Základního zákona. Také ostatní státní moci se mají orientovat podle Ústavy, respektovat základní práva a zajišťovat svobodný a demokratický základní řád. Ústavní soud SRN však rozhoduje jako poslední instance, je-li třeba zodpovědět ústavně-právní otázky týkající se různých názorů a kompetenčních konfliktů mezi ústavními orgány. Soud má především funkci kontrolní, brzdící a omezující moc.

Německý i český právní řád zná i ústavní stížnost. S tímto právním prostředkem může každý ochranu u Ústavního soudu, jestliže se domnívá, že jeho základní práva a svobody byly porušeny aktem státní moci.

Zvláštní význam má judikatura k ochraně soukromé a intimní sféry. Tak přišlo na svět právo na informační sebeurčení. Myslí se tím oprávnění jedince rozhodovat sám o vydání a použití jeho osobních údajů. Takto se soudy snaží přizpůsobit právo měnícímu se technickému okolnímu prostředí, neboť prostřednictvím moderních technologií zpracování dat je otevřen přímý přístup k údajům vztahujícím se k osobě nejen bezpečnostním službám, nýbrž i stále více soukromým osobám. Velmi významný je i značný počet rozhodnutí, která podpořila rovnoprávnost muže a ženy, partnerství v manželských vztazích v rodinném právu a rozhodnutí, která napomohla ochraně sociálně slabých.

S ústavní stížností se tak může obrátit občan proti každému aktu veřejné moci, tj. zákonu, opatření státního úřadu nebo rozhodnutí soudu. Měřítkem pro Ústavní soud SRN je pak pouze Základní zákon. Zbylé soudnictví, jak nazýváme specializované obecné soudnictví, však ale musí aplikovat nejen „obyčejné právo“, ale všechny soudy musí dbát i ústavního práva. Ústavní soud SRN tak není ani superrevizní instancí ani superinstancí přezkoumávající skutková zjištění jeho věcí. Nemá přezkoumávat, zda jsou rozsudky správné podle obyčejného práva, pouze kontroluje, zda rozsudek soudu neporušuje „specifické ústavní právo“. Může opravovat jen tehdy, jestliže výsledek výkladu obecných soudů přesahuje hrani-

ce vztahující se k Základnímu zákonu, obzvláště není-li slučitelný s významem a rozsahem základního práva na osobní svobodu.

Ústava vytvořila pomocí katalogu základních práv i objektivní hodnotový řád. Tento hodnotový systém, v jehož středu stojí respektování lidské důstojnosti a právo na svobodný rozvoj osobnosti, vyznačuje do všech oblastí práva a žádný občanskoprávní předpis nesmí být v rozporu se základním hodnotovým systémem. Smyslem institutu ústavní stížnosti je, že všechny akty zákonodárné, výkonné a soudní moci mají být přezkoumatelné z hlediska jejich slučitelnosti se „základními právy“.

Při rozdělování úkolů mezi Ústavní soud SRN a obecné soudy jde o problém smysluplné dělby práce mezi obecnými soudy a kontrolujícím Ústavním soudem SRN. ÚS musí respektovat zvláštní právní a věcnou znalost, stejně jako blízkost případu soudce. Není úlohou Ústavního soudu SRN řešit jednotlivý případ, svoji pozornost má věnovat pouze tomu, zda se obecný soud řídil direktivami obsaženými v základních právech.

Po tomto vyčerpávajícím projevu doplněném kulturní vsuvkou se závěrečného slova ujal prorektor MU profesor MUDr. Pavel Bravený, CSc., který ukončil toto slavnostní setkání.

ZAHRANIČNÍ HOSTÉ KATEDRY PRÁVNÍ TEORIE

TATIANA MACHALOVÁ

Již pět let zařazuje katedra právní teorie do výuky svých disciplín přednášky zahraničních hostů zpřátelených kateder ze Slovenska, Rakouska a Spolkové republiky Německo. Měsíce listopad a prosinec se tak stávají pro tuto katedru již tradičně obdobím přátelských setkání. Letos byl prvním hostujícím profesorem Clement Jabloner z Vídně. Po roční pauze, 3. listopadu opět vystoupil se svou přednáškou v rámci výuky dějin právního myšlení. Profesor Jabloner zastává funkci prezidenta rakouského správního soudu. Jako právní teoretik se zabývá kritickou analýzou Ryzí nauky právní. Jeho letošní přednáška byla věnována právě výkladu základních kategorií ryzí nauky právní. Na základě rozlišení klasického právního pozitivizmu a Kelsenovy ryzí nauky právní poukázal na silné i slabé stránky pozitivistického pojetí práva a spravedlnosti. Jasnost a zřetelnost výkladu ocenili i studenti v bezprostřední diskusi po přednášce.

Dobrym zvykem profesora Jablonera jsou neformální setkání se studenty a učiteli fakulty a ne jinak tomu bylo i letos, kdy si našel čas i na besedu se studenty. Studenti se nejvíce zajímali o fungování rakouského správního soudu po začlenění Rakouska do Evropské unie.

Na přípravě návštěvy profesora Jablonera v Brně se organizačně podílel Rakouský ústav pro východní a jihovýchodní Evropu. Neocenitelná iniciativa Dr. Jany Stárkové, ředitelky jmenovaného ústavu, umožnila i uskutečnění návštěvy dalšího hosta, docentky Michaely Strasserové z katedry právní filozofie Salzburské právnické fakulty. Docentka Strasserová navštívila katedru právní teorie 11. listopadu, kdy ve výuce právní filozofie vystoupila s přednáškou věnovanou otázce tolerance. Výklad pojmu a ideje tolerance zasadila do rámce zajímavého historického exkurzu, který jí umožnil zdůvodnit toleranci jako problém morálního sebeuvědomování se člověka..

Dne 1. prosince katedra právní teorie přivítala v pořadí třetího hosta, profesorku

Gerlindu Smausovou z Institutu pro právní a sociální filozofii Saarské Univerzity v Saarbrückenu.

Profesorka Smausová patří k uznávaným německým odborníkům v oblasti právní sociologie, kteří se hlásí a propagují tzv. kritickou kriminologií. Spolupráce jejího institutu s katedrou právní teorie má již sedmiletou historii, která se začala rozvíjet v rámci programu Tempus. Přednášky Prof. Smausové jsou zařazovány do výuky právní sociologie a letošní přednáška byla věnována klasikovi právní sociologie, Maxu Weberovi. Ve své přednášce věnovala pozornost výkladu základních kategorií Weberovy koncepce práva a moci. Posluchače zaujala hlavně její analýza panství a moci a Weberovo pozitivní vymezení funkce byrokracie ve společnosti.

Jako poslední host katedry právní teorie v letošním zimním semestru vystoupil se svou přednáškou profesor Roland Girtler z Vídně, který se se svými přednáškami již čtyři roky rovněž podílí na výuce právní sociologie. Prof. Girtler je odborníkem v oblasti kulturní antropologie. Ve svých přednáškách věnovaných životu skupin žijících na okraji společnosti využívá četných zajímavých příkladů ze svých výzkumů. Jeho přednáška měla název „Právo a asociální společenské skupiny.“

Katedře právní teorie se povedlo najít velmi funkční model zařazování přednášek zahraničních profesorů do výuky. Přednášející respektují požadavky katedry a jejich vystoupení zapadá do koncepce výuky jednotlivých disciplín. Tento styl spolupráce vytváří prostor nejenom pro upevňování osobních přátelských vztahů, ale promítá se i do vzájemné vědecko-výzkumné a publikační činnosti.

ZA PROFESOREM FLORIÁNEM SIVÁKEM

(6. PROSINCE 1932 – 1. ČERVNA 1997)

LADISLAV VOJÁČEK

Osobu profesora Floriána Siváka znají nejen tisíce absolventů a studentů bratislavské právnické fakulty, na níž dlouhá desetiletí působil, ale zprostředkovaně i mladší ročníky absolventů a současní studenti práva v České republice. Už na začátku studia totiž dostali do rukou jeho stěžejní práci pro pedagogické účely, původně ještě československou celostátní učebnici dějin státu a práva, kterou napsal společně s prof. K. Malým z Právnické fakulty UK v Praze (Dějiny státu a práva v Československu do roku 1918, první vydání Panorama, Praha 1988, pak ještě další v české a slovenské mutaci).

Profesor Sivák pocházel z drsně krásného Liptova – narodil se 5. října 1932 v Dúbravě u Liptovského Mikuláše. Na bratislavskou právnickou fakultu přišel jako student v roce 1955. Po jejím absolvování jej v roce 1960 přijali na tehdejší Katedru teorie státu a práva a dějin státu a práva. Hodnost docenta získal v roce 1972, profesorem se stal v roce 1984. Celých 26 let stál v čele katedry. Vykonával také funkci proděkana pro studijní záležitosti. Jeho pedagogické působení se ovšem neváže jen k Bratislavě. Významně přispěl k vybudování Právnické fakulty v Košicích. Do Košic jezdil učit, pomáhal při zabezpečení fakulty učebními pomůckami a připravoval mladé učitele právní historie, kteří na této fakultě začínali svou pedagogickou dráhu. Pro banskobystričskou fakultu připravoval skripta.

Svůj vědecký zájem orientoval především k postavení parlamentu v první ČSR a ke vzniku národních výborů v letech 1944–1945. S kolegy z katedry připravil celou řadu učebních pomůcek pro Právnickou fakultu UK v Bratislavě i pro jiné vysokoškolské instituce. V roce 1990 jej rektor UK v Bratislavě prof. Kusý ocenil za vydání nejlepší učební pomůcky. Ještě dva dny před svým náhlým odchodem konzultoval korektury nové učebnice, kterou – doufejme – na podzim vydá fakultní vydavatelství. Publikoval řadu odborných a popularizačních článků. Přednášel na

konferencích na Slovensku, v Berlíně, Halle, Praze, Karlových Varech, Varšavě, Krakově, Pécsi, Szegedu, Kyjevě a Moskvě. A učil – se zápalem a dobře.

Připomenutí nejvýznamnějších odborných prací a popis pedagogického a veřejného působení nesporně nelze při vzpomínce na vědeckého pracovníka a pedagoga opomenout. Dovolím si však tvrdit, že v případě profesora F. Siváka není tím nejpodstatnějším. Byl totiž nejen významným vědcem a erudovaným učitelem, ale především vzácným člověkem.

Než jsem sedl ke klávesnici, měl jsem v hlavě spoustu slov, jimiž jsem chtěl vyjádřit pozitivní vlastnosti člověka, s nímž jsem se mohl v posledních letech pravidelně setkávat a důkladně jej poznat. Byl přece nesmírně obětavý, odpovědný, spolehlivý, přátelský, chápavý atd., atd. Když jsem je však uviděl napsána na obrazovce, uvědomil jsem si, jak jsou bez podložení osobních zkušeností prázdná a nicneřájkající. Vždyť obětavý člověk se může obětovat až k zničení sebe a svého okolí, odpovědný může být nesnesitelný puntičkář, spolehlivý může krýt jakoukoliv lumpárnu, navenek přátelský může dělat ty nejzákeřnější podrazy, chápavý zase může zcela ztratit smysl pro dobro a zlo. Bez toho, abych každý osobní rys doložil příkladem, bez připomenutí spousty takových momentů, jako byla má habilitační přednáška, na kterou profesor Sivák přišel přímo z nemocnice, to jsou jen slova, slova, slova ...

Dlouho jsem proto hledal lepší vyjádření a nakonec jsem dospěl k tomu, že tohoto vzácného člověka asi nejlépe vystihne zdánlivě banální konstatování – byl neobyčejně lidský. Poznala to naprostá většina jeho žáků, z nichž mu nepředstavitelné množství zůstalo v paměti. Jejich osudy pak zpovzdálí sledoval a těšil se z jejich úspěchů a prožíval jejich profesní i lidské prohry. Mnozí mu také pravidelně posílali pozdravy a navštěvovali jej na fakultě. Jeho lidskosti si vážili kolegové z fakulty a oceňovali ji především ti, kteří pracovali na jeho katedře.

Lidskost profesora Siváka se promítala nejen do vřelého vztahu ke studentům, přátelům a spolupracovníkům, ale především k jeho rodině. Sluncem jeho posledních let byli vnuci a nejmladší dcera, která se přičinila o snad poslední velkou radost jeho života, když se skvělými výsledky ukončila studium na právnické fakultě. Při její promoci také naposledy oblékl talár člena akademické obce.

Na obraze profesora Floriána Siváka by chybělo něco podstatného, kdybych nepřipomenul jeho hlubokou a neskrývanou lásku k rodnému Liptovu, Slovensku a lidem, kteří v jeho zemi žili. Jeho vlastenectví bylo zase lidské, a proto nemělo nic společného s nesnášenlivým a ukřivděným nacionalismem, který se mu z duše protivil. Nebránilo mu hodnotit lidi podle podstatnějších kritérií a vždy ocenit, čeho dobrého dosáhli jinde.

V pátek 6. června se do bratislavského krematoria přišla s profesorem Floriánem Sivákem rozloučit spousta lidí – odešel totiž vzdělaný a moudrý dobrý člověk.

P.S. Nebývá zvykem spojovat vzpomínku na kolegu s jinými záležitostmi. Svět je však věčný koloběh a jako má každý začátek v sobě zakódován konec, tak se i ke koncům pojí začátky. A v den smutečního aktu se možná zrodila nová etapa téměř přerušené spolupráce historickoprávních kateder českých a slovenských právnických fakult, o kterou se profesor Sivák vždy velmi vehementně zasazoval. První příležitostí k pracovnímu a společenskému setkání by měla být konference na Právnické fakultě bratislavské Univerzity Komenského v příštím roce.

KULATÝ STŮL NA TÉMA „JAK OPTIMALIZOVAT VZTAHY MEZI ÚSTAVNÍM SOUDEM A NEJVYŠŠÍM SOUDEM V ZÁJMU OBČANA“ NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ MASARYKOVY UNIVERZITY

RENATA VLČKOVÁ

Ve dnech 20.–23. října 1997 se v České republice uskutečnilo III. setkání předsedů Nejvyšších soudů zemí střední a východní Evropy, které pod záštitou Rady Evropy pořádal Nejvyšší soud ČR.

Toto setkání si vytyčilo základní téma „Nejvyšší soud a Ústavní soud – rozlišení rolí, pravomocí a kompetencí“, tedy vztahy mezi ústavním soudem a řádnými soudy.

Po úvodním zahájení v Praze za účasti prezidenta Václava Havla probíhala následující jednání konference v Brně.

V rámci těchto jednání byl pořádán dne 22. října 1997 „Kulatý stůl“ v aule Právnické fakulty MU na téma „Jak optimalizovat vztahy mezi ústavním soudem a nejvyšším soudem v zájmu občana“, za předsednictví pana L. López Guerry, místopředsedy Soudcovské rady Španělska.

Tohoto jednání se účastnili především paní G. Kucsko–Stadlmayer z Ústavního soudu Rakouska, pan G. La Greca, soudce Nejvyššího kasačního soudu Itálie, pan J. Said Pullicino, předseda Ústavního soudu Malty a zástupce Benátské komise (Komise pro demokracii prostřednictvím práva), pan M. Schubarth, soudce Federálního nejvyššího soudu Švýcarska, pan P. Solt, předseda Nejvyššího soudu Maďarska, paní Ch. Stresemann z Ústavního soudu Německa, pan A. Strzembosz, první prezident Nejvyššího soudu Polska, pan A. Szabó, soudce Ústavního soudu Maďarska, pan J. Trzcinski, místopředseda Ústavního soudu Polska, pan O. Motejl, předseda Nejvyššího soudu České republiky a zástupce Ústavního soudu České republiky pan V. Cepl.

Jednotliví účastníci uvedli do širších evropských souvislostí určité nejasnosti projevující se ve vztazích mezi ústavním soudem a řádnými soudy. Byla nastolena otázka spolupráce těchto dvou autonomních orgánů s jasně definovanými kompetencemi, kdy ústavní soud by neměl zabíhat do vod náležejících nejvyššímu soudu a obráceně. Ústavní soud je často mladší těleso v systému zavedených institucí zejména v posttotalitních státech, je výsledkem demokratizace a ústavních změn. Proto je důležité vymezení určitých mantinelů, popř. i určitých kompromisů v harmonizaci jejich práce.

Každá země pak vlastně nabízí určitou optimalizaci vzájemných vztahů, přičemž řešení v jedné zemi nemusí být adekvátní a proveditelné v druhé zemi. Ochrana práv občana před soudem musí být reálná, smysluplná, právní jistota nesmí být zpochybněna.

Ústavní soud se zabývá především kontrolou ústavnosti právních norem, je garantem ústavnosti nově přijatých zákonů, má vliv na formování právního vědomí. K ústavnímu soudu mají přístup i jedinci, pokud se dovolávají základních lidských práv a svobod.

Poté se otevřel široký prostor pro volnou diskusi, kde výrazným způsobem vystoupil nejen předseda Nejvyššího soudu České republiky JUDr. Otakar Motejl, ale i zástupci Ústavního soudu ČR JUDr. Vojtěch Cepl a JUDr. Vojen Güttler. Hovořili každý ze svého pohledu o účinnosti soudního systému, interpretaci zákona, nezávislosti soudců, výhodách oddělení těchto institucí, rostoucím počtu ústavních stížností a jejich odmítání z formálně právních důvodů.

V závěrečném projevu zhodnotil JUDr. Otakar Motejl význam tohoto setkání, na kterém byly prezentovány rozdílné a často i polemické názory a zkušenosti významných představitelů soudních institucí zemí střední a východní Evropy včetně České republiky.

RECENZE

JOHN S. GIBSON: DICTIONARY OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW.

THE SCARECROW PRESS, INC., LANDHAM, MD., & LONDON 1996, 225 S.

JAN FILIP

Koncentrovaný zájem právníků, sociologů, politologů a představitelů dalších vědních oborů o problematiku lidských práv se postupně projevuje i ve zpracování děl, která tyto otázky zpracovávají lexikologickým způsobem. Kromě tradičních učebnicových výkladů se tak v poslední době může na knižním trhu setkat s několika základními způsoby výkladu této závažné tematiky. Nejdříve je třeba zmínit práce vědeckého charakteru věnované jednotlivým právům nebo jejich aspektům. Tyto práce dnes již představují nepřehledné a nezvládnutelné množství literatury. Pro právníka jsou přirozeně nejbližší komentáře k jednotlivým ústavám, které rovněž obsahují výklad jednotlivých ustanovení o základních právech.¹ Kromě toho zde existují komplexní práce. Zde je třeba zmínit zejména *Opus magnum* německé státovědy v podobě 5. a 6. svazku „příručky“ německého státního práva.² Dále je to dosud nedokončené dílo Sternovo.³ Zcela jiným typem komplexního zpracování

¹ Zde považuji kromě tradičních komentářů za potřebné zmínit moderní zpracování této problematiky v SRN v třísvazkovém komentáři k Základnímu zákonu SRN – Grundgesetz. Kommentar (Vyd. H. Dreier). Sv. I, čl. 1–19. Mohr Siebeck, Tübingen 1996, 1176 s. textu.

² Handbuch des Staatsrechts (vyd. Isensee, J., Kirchhof, P.), sv. V., Heidelberg 1992, 1315 s. a sv. VI. Heidelberg 1989, 1531 s.

³ Stern, K.: Handbuch des Staatsrecht der BRD. Allgemeine Lehren der Grundrechte, sv. III/1,

jsou úvody, přehledy a stručné výklady problematiky lidských práv.⁴ Stále rostoucí literatura domácí a zahraniční zejména důraz na mezinárodní rozměr lidských práv rovněž v 90. letech vede k rozvoji nového typu literatury, která danou problematiku zpracovává přátelsky i vůči méně s věcí obeznámenému čtenáři. Jde o práce, které buď cestou výkladu jednotlivých práv podle zvolené systematiky postupně srovnávají univerzální, regionální a domácí úpravu⁵ nebo formou encyklopedickou, kde jsou cestou jednotlivých hesel jednak otištěny texty mezinárodněprávních dokumentů z oblasti lidských práv,⁶ jednak jejich výklad s poznatky z praktického uplatňování.

Nyní se zájemcům o tuto oblast dostává do rukou další pokus o nový způsob zpřístupnění této problematiky i pro základní seznámení z pera J. Gibsona, který se touto problematikou celoživotně zabýval jako vysokoškolský učitel, i jako expert mezinárodních organizací. Jeho přehled a hluboká znalost s výkladem těchto otázek je vtělena jak do obsahu, tak systematiky jeho „slovníku“. Popravdě řečeno, slovníkovou podobu má až druhá základní část práce. V první, označené jako problémy a souvislosti (s. 1–30) autor stručně vykládá základní pojmy společné většině lidských práv a svobod zakotvených v jednotlivých mezinárodních dokumentech. Čtenáři je tak vysvětleno, co je to např. pramen práva (smluvní právo, mezinárodní obyčej, princip, soudní rozhodnutí, významné dílo), v čem spočívá univerzalita lidských práv, jaké jsou jejich kategorie, jak se řeší jejich konflikty, jak mohou být omezena, jak se interpretují atd., jak se mají ve vztahu ke státům a mezinárodním organizacím a jaké jsou perspektivy jejich vývoje.

Autor v první obecné části rozlišuje celkem sedm kategorií lidských práv – občanská (např. sdružovací právo), judičiální (legal – např. řádný proces), politická (petiční), ekonomická (právo na práci), sociální (právo na zdraví), kulturní (účasť v kulturním životě), kolektivní (právo na sebeurčení), deklaratorní (právo na vývoj) a právo vztahující se ke všem kategoriím (zákaz diskriminace).

Výklad těchto práv ve vlastním slovníku (s. 42–212), který představuje druhou část práce, provádí ovšem za pomoci jejich soustředění do pěti základních skupin – občanská a politická (16 hesel), judičiální (legal – 25 hesel), hospodářská, sociální

München 1988, 1643 s., sv. III/2, München 1994, 1918 s. Nyní následuje sv. IV. – Die einzelnen Grundrechte.

⁴ Např. nedávno do češtiny přeložená práce F. Sudreho: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno 1997, 364 s. nebo H.–U. Gallwase: Grundrechte. 2. vyd., Luchterhand 1995, 200 s.

⁵ V poslední době mne v této souvislosti nejvíce zaujala práce G. Seidela: Handbuch der Grund- und Menschenrechte auf staatlicher, europäischer und universeller Ebene. Baden-Baden 1996, 544 s.

⁶ Zde vyniká obsáhlá práce E. Lawsona: Encyclopedia of Human Rights. New York etc. 1991, 1907 s.

a kulturní (13 hesel), kolektivní (10 hesel) a deklaratorní (4 hesla). Vychází přitom z textu 19 univerzálních a regionálních konvencí, z 13 různých deklarací a dalších pramenů (např. rezoluce Valného shromáždění OSN, zprávy pracovních skupin atd.).

Každé heslo ve slovníku má svou strukturu, takže se u každého práva čtenář může seznámit nejdříve s jeho mezinárodněprávním vymezením včetně základního pramene (zpravidla Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech). Dále následuje seznámení s jeho dalšími prameny (zejména regionální úmluvy jako evropská z roku 1950, americká z roku 1969, africká z roku 1986, úmluvy Mezinárodní organizace práce atd.). Jako třetí část výkladu následuje podrobná definice, kde se rovněž poukazuje na různé přístupy k vymezení příslušného práva v jednotlivých dokumentech. Bez významu není ani část označená jako milníky (landmarks) ve vývoji daného práva. Pochopitelně jde jen o velmi stručný výklad, kterému by mohl leckdo vytknout opomenutí důležitých skutečností, pro plastický přehled však i taková stručná informace pomůže. Konečně je každé heslo zakončeno křížovými odkazy na práva související. To má podle mne i velký praktický význam, neboť často se řešení problému nenalezne přímo „u pramene“, nýbrž až v souvislosti se širším problémem.

Pochopitelně v tomto příspěvku není možné rozebírat jednotlivé části práce, stejně jako diskutovat, zda volba jednotlivých kategorií práv a jejich složek zcela odpovídá. Např. právo na soukromí (privacy) je řazeno do judičiálních (legal) práv (s. 121–122). Zřejmě to souvisí s americkým zázemím, kde toto právo Nejvyšší soud „vyčetl“ ze 14. dodatku k Ústavě USA, který se týká soudního řízení. Obdobně právo na život.

Některá práva v pojetí autora lze do některé kategorie jednoznačně přiřadit jen obtížně. Jako příklad možno uvést heslo „ženy“ v rámci občanských a politických práv, které má své místo stejně tak v rámci práv hospodářských, sociálních a kulturních. Z teoretického hlediska je rovněž zajímavá tolik diskutovaná kategorie práv kolektivních (s. 170–200), kam ovšem autor řadí nejen práva menšinová, genocidium, právo na sebeurčení nebo na využívání přírodních zdrojů, nýbrž i taková hesla jako bezdomovci, cizinci, otroctví, apartheid, zahraniční dělníci (migrant worker), uprchlíci. Bez zajímavosti není ani pojetí tzv. deklaratorních práv (s. 201–212), kam autor řadí práva, která jsou sice deklarována v deklaracích a rezolucích, ale nejsou závazná. Řadí sem právo na vývoj, práva tělesně a duševně postižených, práva původních obyvatel a problematiku žoldněů.

Kromě toho práce obsahuje rozsáhlý seznam použité a dále doporučené literatury, dalších pramenů, specializovaných časopisů atd. Jde o potřebnou příručku,

kteřá zejména praktikům umožní rychlou orientaci v problematice. Samozřejmě od práce tohoto druhu nelze očekávat nové teoretické poznatky a přístupy. Provedená klasifikace a vlastní výklad jednotlivých práv a svobod slouží právě praktickým potřebám recenzované práce. Kdo po ní s tímto vědomím sáhne, rozhodně nebude zklamán. Bohaté expertní i pedagogické zkušenosti se na jejím zpracování dobře osvědčily.

INFORMACE O TITULECH Z EDIČNÍHO PLÁNU PrF MU BRNO

V průběhu 4. čtvrtletí 1997 byly vydány z edičního plánu
Právnické fakulty MU tituly:

1. Blažek, J., Uklein, J.: Bankovníctví
první vydání, učebnice, 156 str., 105,- Kč
2. Uspořadatel: Lamparter, M.: Církev a stát (Sborník příspěvků z 2. ročníku konference)
sborník, 73 str., 77,- Kč
3. Mrkývka, P.: Finanční správa
monografie, 193 str., 223,- Kč
4. Uspořadatel: Hrušáková, M.: FREEDOM OF CONTRACT KONFERENCE
sborník, 193 str., 153,- Kč
5. Skulová, S.: Praktická cvičení ze správního práva (obecná část)
učebnice, 341 str., 286,- Kč
6. Kuchta, J.: Riziko v pojetí kriminologickém a juristickém
monografie, 170 str., 215,- Kč
7. Marek, K.: Smluvní typy druhé hlavy třetí části obchodního zákoníku, monografie, 344 str., 350,- Kč
8. Veselá, M.: Státní služba
monografie, 115 str., 135,- Kč
9. Uspořadatel: Týč, V.: Ročenka evropského práva 1996
ročenka, 234 str., 207,- Kč
10. Průcha, P.: Živnostenské oprávnění
monografie 257 str., 246,- Kč.

Rozpracovány a v tisku jsou tituly:

1. Uspořadatel: Průcha, P.: Normotvorná pravomoc obcí první vydání, sborník, cca 340 str.
2. Dudová, J.: Některé právní aspekty ochrany zdraví spotřebitele první vydání, monografie, cca 200 str.
3. Jančářová, I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí – vybrané otázky první vydání, monografie, cca 130 str.
4. Kratochvíl, V., Kuchta, J.: Praktikum z trestního práva hmotného, obecná a zvláštní část první vydání, učebnice, cca 220 str.
5. Nett, A., Zezulová, J., Draščík, A.: Praktikum z trestního řízení první vydání, učebnice, cca 300 str.
6. Kolektiv autorů: Právo životního prostředí, 2.díl první vydání, učebnice, cca 360 str.
7. Hurdík, J.: Úvod do soukromého práva první vydání, učebnice, cca 142 str.

Nabídka titulů zařazených do edičního plánu Právnické MU Brno pro rok 1998:*Právní teorie*

1. Kolektiv autorů: Teorie práva první vydání, učebnice, cca 400 str.
2. Urbanová, M.: Sociální kontrola a právo první vydání, učebnice, cca 150 str.,
3. Večeřa, M., Urbanová, M.: Sociologie práva v textech první vydání, učebnice, cca 160 str.
4. Machalová, T.: Diskurzivní etika jako etika odpovědnosti (převod z ed. plánu 1997) první vydání, monografie, cca 200 str.
5. Kolektiv autorů: Psychologie pro právníky (převod z ed. plánu 1997), první vydání, učebnice, cca 200 str.

Ústavní právo a politologie

6. Uspořadatel: Lamparter, M.: Církev a stát první vydání, sborník, cca 100 str.
7. Kroupa, J., Koudelka, Z., Vlčková, R.: Soudobé mezinárodní vztahy první vydání, učebnice, cca 350 str.
8. Filip, J.: Ústavní právo, II. díl (převod z ed. plánu 1997) přepracované vydání, učebnice, cca 400 str.
9. Filip, J.: Ústavní právo, III. díl – dokumenty (převod z ed. plánu 1997) přepracované vydání, učebnice, cca 400 str.
10. Filip, J., Svatoň, J.: Základy státovědy přepracované vydání, učebnice, cca 450 str.
11. Koudelka, Z.: Obecně závazné vyhlášky obcí (převod z ed. plánu 1997) první vydání, monografie, cca 200 str.

Mezinárodní a evropské právo

12. Rozehnalová, N., Týč, V., Novotná, M.: Evropské mezinárodní právo soukromé první vydání, monografie, cca 400 str.
13. Rozehnalová, N.: Mezinárodní právo obchodní. Řešení sporů přepracované vydání, učebnice, cca 250 str.
14. Jíček, D.: Navracení státních příslušníků a cizinců v mezinárodním právu první vydání, monografie, cca 160 str.
15. Překlad Týč, V.: Textbook on EC LaW (převod z ed. plánu 1997) první vydání překladu, učebnice, cca 500 str.
16. Týč, V.: Právo mezinárodních smluv přepracované vydání, učebnice, cca 300 str.
17. Uspořadatel: Rozehnalová, N.: Sborník přednášek (česko-francouzská verze) první vydání, sborník, cca 150 str.

Správní a finanční právo

18. Blažek, P.: Vybrané teoretické otázky veřejné správy první vydání, monografie, cca 150 str.

19. Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva první vydání, monografie, cca 500 str.
20. Veselá, M.: Školství a jeho správa se zaměřením na školy vysoké, první vydání, monografie, cca 150 str.
21. Průcha, P.: Správní právo (obecná část) přepracované vydání, učebnice, cca 350 str.
22. Kolektiv autorů: Správní právo (zvláštní část) přepracované vydání, učebnice, cca 40 str.
23. Blažková, A.: Veřejná správa a bankovníctví. Vybrané otázky první vydání, monografie, cca 150 str.
24. Mrkývka, P.: Odpovědnost ve finančním právu první vydání, monografie, cca 150 str.
25. Pařízková, I.: Municipiální rozpočty první vydání, monografie, cca 150 str.
26. Nedorost, L.: Tvorba práva obecními orgány první vydání, monografie, cca 150 str.
27. Nedorost, L.: Průvodce správním řízením první vydání, vzory-učebnice, cca 200 str.
28. Mrkývka, P.: Základy finančního práva /převod z ed.plánu 1997/ první vydání, učebnice, cca 200 str.

Občanské právo

29. Hrušáková, M., Zedulová, J.: Aktuální otázky ochrany dítěte první vydání, učebnice, cca 200 str.
30. Hurdík, J.: Zásady občanského práva první vydání, monografie, cca 200 str.

Obchodní právo

31. Hajn, P.: Soutěžní chování a soutěžní právo (převod z ed.plánu 1997) první vydání, monografie, cca 400 str.
32. Pokorná, J.: Komentář k právní úpravě obchodních společností první vydání, učebnice (zpracováno jako pořadač), cca 250 str.

33. Schneeweissová, J.: Právo cenných papírů první vydání, učebnice, cca 250 str.

Národní hospodářství

34. Blažek, J.: Ekonomie, II. část (převod z ed. plánu 1997) první vydání, učebnice, cca 200 str.

Pracovní právo

35. Gregorová, Z.: Důchodové systémy (převod z ed. plánu 1997) první vydání, monografie., cca 150 str.

Právo životního prostředí

36. Pekárek, M.: Katastr nemovitostí jako nástroj ochrany majetkoprávních vztahů k nemovitostem (převod z ed. plánu 1997) první vydání, monografie, cca 300 str.
37. Průchová, I., Chyba, J.: Vlastnictví k pozemkům a jeho omezení z důvodu obecného zájmu (převod z ed. plánu 1997) první vydání, monografie, cca 250 str.
38. Pekárek, M.: Majetková účast občanů v družstvech a její právní aspekty první vydání, monografie, cca 200 str.
39. Kolektiv autorů: Právo životního prostředí, 3.díl první vydání, učebnice, cca 300 str.
40. Pekárek, M. a kolektiv: Ochrana přírody a krajiny (komentář k zákonu č. 114/92 Sb.) první vydání, učebnice-komentář, cca 250 str.

Tituly mimo edici

41. Uspořadatel: Rozehnalová, N.: Právnická fakulta MU, šk. rok 1998/1999 první vydání, seznam přednášek, cca 150 str.
42. Uspořadatel: Rozehnalová, N.: Příručka k přijímacímu řízení na PrF MU Brno, šk. rok 1999/2000 první vydání, cca 100 str.

43. Uspořadatel: Židlická, M.: ORBIS IURIS ROMANI
první vydání, časopis-ročenka, cca 220 str.
44. Uspořadatel: Týč, V.: Ročenka evropského práva
první vydání, ročenka, cca 300 str.

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 21 06 04

AUTOŘI

- Mgr. Pavel Blažek, Dr. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. ing. Antonín Brzobohatý, CSc. Brno
- Alexandr Cach student PGS Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Miroslav Čaňo student PGS Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Jan Filip, CSc. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty
Masarykovy univerzity, Brno
- Mgr. Monika Horáková, Dr. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. Katedra mezinárodního a evropského práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- pplk. JUDr. Eduard Kačík, CSc. Katedra veřejno-právních disciplín, Akadémia PZ
Bratislava
- Mgr. Zdeněk Koudelka, Dr. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty
Masarykovy univerzity, Brno
- JUDr. Josef Kuchta, CSc. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy
univerzity, Brno
- PhDr. Tatiana Machalová, CSc. Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy
univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Vladimír Mikule, CSc. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha
- JUDr. Petr Mrkývka, Dr. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc. Katedra správní vědy, správního práva a finančního
práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc. Katedra práva životního prostředí Právnické
fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- JUDr. Stanislav Sedláček Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno
- Jindřich Skácel student 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

prof. Ju. A. Tichomirov Ústav státu a práva Ruské akademie věd

JUDr. František Vašek Brno

Mgr. Renata Vlčková, Dr. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty
Masarykovy univerzity, Brno

doc. JUDr. Ladislav Vojáček Katedra dějin státu a práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity, Brno

JUDr. Eliška Wagnerová Nejvyšší soud ČR, Brno

Mgr. Jana Zezulová, Dr. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy
univerzity, Brno

prof. Boštjan M. Zupančič Ústavní soud Slovenské republiky

- **Hrušáková, M., Králíčková, Z.: Rodinné právo. Příklady k řešení**
první vydání, 104 str., 95,60 Kč
- **Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě**
druhé přepracované vydání, 174 str., 177,50 Kč
- **Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo, procesní část**
druhé přepracované vydání, 179 str., 137,00 Kč
- **sborník příspěvků: Stav a perspektivy českého družstevnictví a právo**
první vydání, 71 str., 75,00 Kč
- **Pokorná, J.: Subjekty obchodního práva**
první vydání, 380 str., 316,10 Kč
- **Zezulová, J.: Trestní zákonodárství nad mládeží**
první vydání, 260 str., 274,00 Kč
- **Filip, J.: Ústavní právo, I. díl**
druhé přepracované vydání, 393 str., 316,00 Kč
- **V. Týč, Rozehnalová, N., Záleský, R., Vybrané problémy mezinárodního práva soukromého v justiční praxi**
druhé přepracované vydání, 200 str., 139,70 Kč
- **Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva**
druhé přepracované a doplněné vydání, 420 str., 329,70 Kč
- **Klestil, J., Vágner, I., Pištěláková, Z.: Základy managementu**
první vydání, 127 str., 125,00 Kč.
- **Blažek, J.: Základy ekonomie**
druhé přepracované vydání, 220 str., 147,00 Kč
- **Večeřa, M., Urbanová, M.: Základy sociologie práva**
první vydání, 164 str., 139,00 Kč
- **Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy**
druhé přepracované vydání, 345 str., 220,50 Kč
- **Macur, J.: Zásada projednací v civilním soudním řízení**
první vydání, 234 str., 299,00 Kč

Tituly rozpracované a připravené do tisku

- **Bejček, J.: Obchodní závazky, dostisk prvního vydání, cca 362 str.**
- **Hurdík, J.: Úvod soukromého práva, první vydání, cca 142 str.**
- **Jančářová, I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí – vybrané otázky, první vydání, cca 180 str.**
- **Dudová, J.: Některé právní aspekty ochrany zdraví spotřebitele**
první vydání, cca 200 str.
- **uspořadatel Průcha, P.: Normotvorná pravomoc obcí**
sborník příspěvků z konference, cca 150 str.
- **Koudelka, Z.: Obecně závazné vyhlášky, první vydání, cca 150 str.**
- **Kratochvíl, V., Kuchta, J. a kol.: Praktikum z trestního práva hmotného I. a II. díl, první vydání, cca 170 str.**
- **kollektiv autorů: Právo životního prostředí, II. díl**
první vydání, cca 370 str.
- **Net, A.: Praktikum z trestního řízení, první vydání, cca 280 str.**

- **Mrkývka, P.: Finanční správa**
první vydání, 220 str.
- **Skulová, S. a kolektiv: Praktická cvičení ze správního práva (obecná část),**
první vydání, 260 str.
- **Kuchta, J.: Riziko z hlediska juristického a kriminalogického**
první vydání, 170 str.
- **Marek, K.: Smluvní typy (druhé hlavy třetí části) obchodního zákoníku**
první vydání, 250 str.
- **Večeřa, M.: Spravedlnost v právu**
první vydání, 182 str.
- **Veselá, M.: Státní služba**
první vydání, 116 str.
- **kolektiv autorů: Základy soudní psychiatrie a psychologie**
první vydání, 200 str.
- **Průcha, P.: Živnostenské oprávnění**
první vydání, 257 str.

Tituly lze objednat na adrese:

Právnická fakulta MU Brno. Vzdělávací a ediční středisko

Veveří 70, 611 80 Brno

telefon: 05/41 55 93 23, 41 55 93 22

fax: 05/41 21 06 04