

1997

III.

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 55 93 23, 41 55 93 22  
fax: 05/41 21 06 04

Kompletní přehled všech skladovaných publikací lze vyžádat na výše  
uvedené adrese.

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

Nabídka publikací z edičního plánu PrF MU v Brně na rok 1997

#### Tituly již vydané

- **Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu**  
první vydání, 262 str., 274 Kč
- **Kratochvíl, V. a kolektiv: Criminal law Reform. Strafrechtsreform in der Tschechischen Republik**  
první vydání, 267 str., 145 Kč
- **Rázková, R.: Dějiny právní filozofie**  
přepracované vydání, 256 str., 212 Kč
- **Marek, K.: K obchodním závazkovým vztahům**  
dotisk druhého vydání, 256 str., 151 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, 1. část**  
druhé přepracované vydání, 230 str., 184,80 Kč
- **Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné**  
druhé upravené vydání, 216 str., 147 Kč
- **Stavínohová, J.: Občanské právo procesní (Řízení a výkon rozhodnutí. Řízení konkursní a vyrovnací. Řízení rozhodčí)**  
první vydání, 165 str., 138 Kč
- **Nett, A.: Plody z otráveného stromu**  
první vydání, 113 str., 145 Kč
- **Galvas, M., Gregorová, Z., Hrabcová, D., Píchová, I., Zachariáš, J.: Pracovní právo České republiky**  
první vydání, 419 str., 326 Kč

## Časopis

### pro právní vědu a praxi

Ročník V

číslo 3

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 září 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

Jaroslav Chyba: Aktuální otázky horního a kutacího práva.....	329
Petr Havlan: Zamyšlení nad transformací státního vlastnictví.....	338
Vladimír Mikule: K vývoji právní subjektivity politických stran.....	370
Jana Zezulová: Několik poznámek k dolní věkové hranici trestní odpovědnosti v České republice.....	379
Soňa Skulová: Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy.....	391
Ivo Telec: Teoretické pojmové znaky spolků.....	404

### PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

František Vašek: Německý zvláštní soud (Sondergericht) v Brně – součást nacistického teroru na Moravě.....	420
--	-----

### STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Pavel Černý: K vzájemným vztahům zásad zákonnosti, adekvátnosti a efektivit trestního práva.....	433
--	-----

### ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Renata Vlčková: Konference „Právo politických stran v ČR“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.....	442
Martina Urbanová: Několik poznámek k problému rostoucího násilí.....	444
Karin Kuhnová: K otázce lidské agresivity.....	449

## RECENZE

- Jan Filip: Brodziński, W., Górecki, D., Skotnicki, K., Szymczak, T.: Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry). ..... 454

## AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

- Vojtěch Šimíček: Poznámky k proceduře rozhodování pléna Ústavního soudu 458  
Eliška Wagnerová: Politické strany v řízení před Nejvyšším soudem ..... 464  
Jan Filip: Územní dosah základních práv podle právního řádu České republiky 469

## INFORMACE O LITERATUŘE

- Informace o titulech z edičního plánu PrF MU Brno na rok 1997 ..... 479

## ČLÁNKY

### AKTUÁLNÍ OTÁZKY HORNÍHO A KUTACÍHO PRÁVA

JAROSLAV CHYBA

#### 1. ÚVOD

České horní právo je – nebo alespoň v minulosti bylo – jedním z mála celosvětově významných tvůrčích činů, které vyšly z českého kulturního prostředí. Řadí se tedy důstojně po bok Heyrovského objevu polarografie nebo Bolzanovým objevům v oboru matematiky. Je smutné, že právě tato významná složka českého práva je v současné době zanedbávána: s výjimkou popularizujícího seriálu K. Effenbergera<sup>1</sup> se téměř neobjevují nové příspěvky k poznání báňskoprávní historie, tím méně pak nové úvahy o koncepci horního práva v nových společenských a ekonomických podmínkách. Předkládaným článkem chci pouze upozornit na některé otevřené problémy. Nečiním si nárok ani na úplnost, ani na definitivní zodpovězení položených otázek.

#### 2. HISTORIOGRAFIE

Horní právo zemí Koruny České zaujímal již od 19. století pozornost historiků českých (J. Čelakovský),<sup>2</sup> ale zejména německých (J. T. A. Peithner,<sup>3</sup> W. Wei-

<sup>1</sup> Karel Effenberger: O horním právu. Právní rádce 6/1996–12/1996.

<sup>2</sup> Jaromír Čelakovský: Nástin dějin českého práva horního, 1900.

<sup>3</sup> J. T. A. Peithner: Versuch über die natürliche und politische Geschichte der böhmischen und



zsäcker,<sup>4</sup> A. Zycha<sup>5</sup> a další). Za vyvrcholení báňskoprávní historiografie českých zemí se obvykle považuje dílo A. Zychy „Das boehmische Bergrecht des Mittelalters auf Grundlage des Bergrechts von Iglau.“ Na této práci se dají dobře ilustrovat přednosti i nedostatky německého dějepisce: na jedné straně zvládnutí rozsáhlého pramenného materiálu, které působilo i na české historiky tak podmanivě, že téměř bez výhrad přijímali i Zychovy závěry,<sup>6</sup> na druhé straně nacionálně motivovaná podjatost, směřující ke zveličování významu montanorum (IRM). Přímo křečovitě působí např. snaha o nalezení souvislosti českého horního práva se sbírkou německého obyčejového práva Sachsenspiegel, který ve skutečnosti obsahuje jen tři věty (jeden článek) o horním regálu.<sup>7</sup>

Celkové vyznění díla A. Zychy a dalších německých autorů směřuje k označení jihlavského horního práva (privilegia A, B) za prazáklad českého horního práva, zatímco IRM se považuje za prakticky nadbytečný výplod intelektuální záliby Václava II. Další vývoj je pak spojován až s recepcí annaberského horního řádu, který je ztotožňován s jáchymovským horním řádem bez ohledu na to, že oba řády byly prakticky shodné jen ve velmi krátkém období 1518–1525. V následujícím období byl jáchymovský horní řád několikrát novelizován a jeho výsledná podoba z r. 1548, platná v převážné většině českých rudních revírů (kromě Kutné Hory a několika méně významných), byla na německých vzorech již prakticky nezávislá.

Rozvoj báňskoprávní historiografie po polovině 20. století je spjat se jmény významných představitelů právní vědy, jejichž těžiště zájmu však většinou spočívalo jinde a horním právem se zabývali spíše jen okrajově. Relativně nejsoustavněji se hornímu právu věnoval J. Pošváb.<sup>8</sup> Procesní úpravu IRM prozkoumal H. Bulín.<sup>9</sup> M. Boháček<sup>10</sup> objevil dva do té doby neznámé rukopisy IRM a zabýval se také vztahem VI. hlavy IRM (koupě a prodej) k římskému právu. Bohužel dosud nebyly detailně prozkoumány meritorní římskoprávní základy horního práva, jmenovitě konstituce císařů Graciána, Valentiniána a Theodosia, které ukládaly vlastníkovu

mährischen Bergwerke, 1780.

<sup>4</sup> Wilhelm Weizsäcker: Sächsisches Bergrecht in Böhmen, Liberec 1929.

<sup>5</sup> Adolf Zycha: Das böhmische Bergrecht des Mittelalters auf Grundlage des Bergrechts von Iglau. Berlin, 1900.

<sup>6</sup> Josef Šusta: České dějiny II/1. Soumrak Přemyslovců a jejich dědictví. Praha 1935, str. 501.

<sup>7</sup> Curt Müller (ed.): Sachsen-Spiegel. Leipzig (bez vrocení), str. 40.

<sup>8</sup> Jaroslav Pošváb: České horní právo a jeho pronikání v Evropě v období feudalismu. Acta Universitatis Brunensis, Iuridica No 8. Brno 1973, str. 29–44.

<sup>9</sup> Hynek Bulín: Nejstarší kodifikace procesního práva v Čechách. Právněhistorické studie II, 1956, str. 85–129.

<sup>10</sup> Miroslav Boháček: Dva nepovšimnuté rukopisy horního zákona krále Václava II. Studie o rukopisech, Praha 1966, str. 41–96.

pozemku strpět těžbu nerostů za náhradu desetiny výtěžku.<sup>11</sup>

Významným příspěvkem k poznání báňskoprávní historie byla pětisvazková edice České horní právo, publikovaná ve druhé polovině 70. let v rámci symposií Hornická Příbram. Nevýhodou byl malý náklad tohoto edičního činu. Editori formou komentářů i samostatných článků publikovali také řadu zajímavých úvah, kterými zpochybnili nebo i zcela vyvrátili původní Zychovu a Weizsäckerovu koncepci.<sup>12</sup> Doposud však v české literatuře chybí syntetizující monografie, která by byla důstojným protějškem prací výše uvedených německých autorů.

Podstatné nejasnosti a rozpory se vztahují k tzv. jihlavskému hornímu právu. Především dosud nebylo dosaženo shody o pravosti tzv. listiny A, ale zejména není jasný rozsah účinnosti jihlavského horního práva v průběhu 13. století. Pošváb<sup>13</sup> předpokládá, že jihlavské horní právo „původně platilo jako obecné právo v Čechách a na Moravě.“ Naproti tomu Bílek<sup>14</sup> tvrdí, že „jihlavské horní právo nepředstavovalo ani samostatný systém, nýbrž jen regionální složku přemyslovského regálního práva.“

Významný dílčí problém je zánik platnosti IRM. Obvyklé tvrzení, že zrušení bylo provedeno vydáním Obecného zákona horního ze dne 23. 5. 1854, není přesné: v derogační klauzuli se o IRM nic nepraví. V předmluvě k IRM uvádí J. Bílek (bez konkrétního příkladu), že existují doklady o použití IRM ještě v 19. století.<sup>15</sup> Považuji za pravděpodobné, že šlo o zánik vyjitím z užívání (desuetudo) v průběhu 19. století, kdy se těžiště báňskoprávní problematiky přesunulo od těžby rud k těžbě uhlí. Vydání novodobého horního zákona v r. 1854 v tomto procesu nepochybně sehrálo rozhodující úlohu, nicméně věc zasluhuje další zkoumání.

### 3. HORNÍ PRAVO

Horní právo je možno definovat sensu stricto nebo sensu lato. V širším pojetí je horní právo to právní odvětví, které upravuje těžbu nerostných surovin. V užším pojetí, které historicky převládalo, se za horní právo považuje jen právní úprava těžby vyhrazených nerostů.

Základním právním předpisem, upravujícím těžbu nerostných surovin, je Horní zákon č. 44/1988 Sb., novelizovaný z č. 541/1991 Sb. a z č. 168/1993 Sb.

<sup>11</sup> Pietro Bonfante: Instituce římského práva. Přel. Jan Vážný. Brno 1932, str. 343.

<sup>12</sup> Ladislav Jangl, Jaroslav Bílek in: Báňské zákonodárství a hornictví v minulosti. Sborník Hornická Příbram ve vědě a technice, 1981.

<sup>13</sup> J. Pošváb: op. cit. pozn. 8, str. 34.

<sup>14</sup> J. Bílek (ed.): Ius regale montanorum. České horní právo 2, 1978. Předmluva, str. 4.

<sup>15</sup> J. Bílek: ibid., str. 7.

Horní zákon v § 3 vymezuje vyhrazené nerosty: jsou to zejména všechny rudy a kaustobility, dále pak některé nerudy, určené buď mineralogicky (např. tuha, kamenná sůl) nebo technologickými vlastnostmi (např. blokově dobytelný a leštitelný granit, sklářský a slévárenský písek, žaruvzdorné jíly apod.). Poněkud záhadná je kategorie radioaktivních nerostů (§ 3 odst. 1 písm. a z. č. 44/1988 Sb.): vzhledem k radioaktivitě izotopu draslíku <sup>40</sup>K jsou mj. radioaktivní všechny nerosty obsahující draslík, což je drtivá většina všech hornin.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že nerost v právním slova smyslu není synonymem minerálu, nýbrž až na několik výjimek (např. voda, srv. § 2 z. č. 44/1988 Sb.) jakákoliv tuhá, kapalná nebo plynná část zemské kůry.

Horní zákon vychází z výše uvedeného užšího pojetí horního práva – s jedinou výjimkou pojednává pouze o těžbě vyhrazených nerostů. Tou výjimkou (arci velmi významnou) je § 7, který stanoví, že ložisko nevyhrazeného nerostu je součástí pozemku. Z toho logicky plyne, že takové ložisko je vlastnictvím vlastníka pozemku. Naproti tomu ložiska vyhrazených nerostů jsou vlastnictvím státu (§ 5 z. č. 44/1988 Sb.).

Vlastnictví ložisek nerostů bylo v nedávné době předmětem diskusí, které směřovaly k prohlášení ložisek nerostů za entitu nezpůsobilou být objektem vlastnictví. Takovéto řešení považují z řady důvodů za nešťastné. Především je v rozporu s právní tradicí, která je velmi významná při vytváření celospolečenské úcty k právu. Dále jde o zřejmé ochuzení státu bez možných pozitivních očekávání, že snad nový vlastník se o majetek postará lépe (žádný nový vlastník by nebyl). Zejména a především ale toto řešení nelze použít na ložiska nevyhrazených nerostů, která jsou, jak výše řečeno, vlastnictvím vlastníků pozemků. Prohlášení těchto ložisek za nevěc, tedy entitu nezpůsobilou být předmětem vlastnictví, by evidentně bylo zahalenou formou vyvlastnění, a tedy v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Principiálně je sice možno uvažovat o tom, že by ložiska nevyhrazených nerostů nadále byla vlastnictvím vlastníka pozemku, zatímco ložiska vyhrazených nerostů by nebyla věcí a tedy nebyla vlastnictvím. To by ale vedlo k absurdním situacím, kdy by právní charakter např. ložiska žuly byl zásadně odlišný podle toho, zda je leštitelná či nikoliv: ve druhém případě by žula měla svého majitele, zatímco v prvním případě by nemohla být objektem vlastnictví.

Další myslitelná úprava by mohla spočívat v tom, že by veškerá ložiska byla součástí pozemku. Nicméně i proti tomuto řešení mluví dva z výše uvedených argumentů (rozpor s právní tradicí, neodůvodněné ztenčování státního majetku) a navíc i ztížená pozice státu při ovlivňování těžby např. z důvodů tvorby strategických rezerv nebo ochrany životního prostředí.

Vcelku soudím, že neexistují podstatné důvody k opuštění dosavadního vlast-

nického schematu. V zájmu právní jistoty je však třeba jasněji definovat vyhrazené nerosty: viz např. výše citovanou spornou kategorii radioaktivních nerostů. Problematická je úprava svěřující rozhodování o případných sporných situacích orgánu státní správy (§ 3 odst. 3 z. č. 44/1988 Sb.), který je představitelem státu, tj. vlastníka vyhrazených ložisek. Zdá se, že v pochybnostech, zda se jedná o nerost vyhrazený či nevyhrazený, by měl rozhodovat nestranný orgán, tedy soud.

Místo dobývání nerostů, tedy zpravidla lom, je dle nedávno publikovaného rozsudku Nejvyššího soudu ČR<sup>16</sup> součástí ložiska, a tedy součástí pozemku pouze v případě nevyhrazených ložisek. Jedná-li se o vyhrazená ložiska, je lom z pozemku vyňat. Tento rozsudek má zásadní význam, současně však klade některé nové otázky. Lom je územně vymezen na rozdíl od nerostů samotných, které lze chápat jako pouhou výplň pozemku. Zajímavá je v této souvislosti paralela s vodní nádrží a vodou jako jejím obsahem v římském právu.<sup>17</sup> Je-li lom jako „místo“ vyňat z okolního pozemku, je třeba definovat, kdy a na základě jakých právních skutečností k tomuto vynětí dochází: stanovením dobývacího prostoru – schválením plánu otvírky – fyzickým zahájením těžby apod. A naopak: kterým okamžikem a na základě jakých právních skutečností se lom k pozemku navrácí? Ukončením těžby – vyčerpáním ložiska – odpisem zásob – rekultivací? Je v uvedených situacích třeba klást důraz na rozhodnutí správního orgánu, faktický stav nebo snad soukromoprávní ujednání? Ke zodpovězení těchto otázek bude třeba vyčkat další judikatury a vývoje doktriny. Je samozřejmě možné, že uvedený judikát bude antikvován legislativně. De lege ferenda bych považoval za racionální např. ustanovení prohlášení lomu za součást pozemku zatíženou věcným břemenem, jehož obsahem by byla povinnost umožnit těžbu.

Za největší nedostatek platné právní úpravy lze považovat jednoznačnou preferenci těžby před zájmy ochrany životního prostředí. Je zvláštní, že jediná zmínka o horním právu se na právnických fakultách přednáší v kursu práva životního prostředí, a také v marginálních poznámkách k zák. č. 114/1992 Sb. jsou báňskoprávní předpisy uváděny v rubrice „ochrana horninového prostředí“, ačkoliv k ochraně životního prostředí se vztahuje jen poměrně vágní ustanovení § 10 písm. d z. č. 44/1988 Sb.: „Organizace je povinna řešit včas střety zájmů při stanovení dobývacího prostoru a při plánované otvírce, přípravě a dobývání výhradního ložiska, především s cílem omezit nepříznivé vlivy na životní prostředí.“ Ostatní ochranná ustanovení, zejména stanovení chráněného ložiskového území (§ 16–19 z. č. 44/1988 Sb.) mají za cíl ochranu území proti znemožnění nebo ztížení dobývání a nikoliv ochranu životního prostředí před nepříznivými důsledky těžby.

<sup>16</sup> Nejvyšší soud ČR: Právní povaha lomu. Právní rozhledy, 6/1997, str. 325.

<sup>17</sup> P. Bonfante: op. cit. pozn. 11, str. 358.

Mutatis mutandis platí totéž i o dalších báňskoprávních předpisech, např. vyhl. ČBÚ č. 175/1992 Sb. o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených surovin. Určitou kompenzaci tohoto nedostatku představuje § 90 z. č. 114/1992 Sb., dle něhož je zákon o ochraně přírody a krajiny lex specialis vůči předpisům o ochraně horninového prostředí. Toto ustanovení však zajišťuje pouze šetření zájmů ochrany přírody. V platném právním řádu však není zajištěna např. ochrana vodního režimu krajiny před důsledky těžby. Naopak § 29 z. č. 138/1973 Sb. s možností ztráty podzemní vody výslovně počítá a stanoví pro tento případ organizaci, která ztrátu způsobila, pouze povinnost nahradit škodu tomu, kdo má povolení k odběru. Přísnější omezení ve prospěch ochrany podzemní vody lze stanovit pouze v souvislosti s ochranou vodních zdrojů (§ 18–19 z. č. 138/1973 Sb.).

#### 4. KUTACÍ PRÁVO

Kutací právo – tedy odvětví práva upravující geologický průzkum – bylo v minulosti považováno za derivát horního práva. Do roku 1988 nebyl geologický průzkum upraven samostatným zákonem, ale vládním nařízením č. 11/1958 Sb. o organizaci státní geologické služby, které navazovalo na tehdy platný horní zákon č. 41/1957 Sb. V současné době je podstatná část kutacího práva soustředěna do samostatného, tzv. „geologického“ zákona č. 62/1988 Sb. Jde o výjimečný příklad zákona, u něž byl novelizací změněn název: z původního názvu „o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu“ byla novelou r. 1992 vypuštěna zmínka o Českém geologickém úřadu. Samostatná právní úprava vyjadřuje skutečnost, že geologický průzkum se již nezaměřuje převážně na průzkum nerostů, ale rovnou měrou i na hydrogeologický a inženýrskogeologický průzkum, průzkum podzemních zásobníků a úložišť odpadů, jakož i zjišťování a hodnocení geologických činitelů ovlivňujících životní prostředí.

Zákon č. 62/1988 Sb. upravuje také geologický výzkum, ale tato úprava je právně sporná a v současné době překonaná. Dle § 3 odst. 2 z. č. 62/1988 Sb.: „Práce geologického výzkumu jsou oprávněny provádět:

- a) státní geologická služba,
- b) vědecké ústavy a odborné školy při plnění svých vědeckých nebo pedagogických úkolů.“

Výčet je taxativní, což je zřejmě v rozporu s čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Svoboda vědeckého bádání je zaručena“).

Zákon č. 62/1988 Sb. vychází ze správných zásad etapovitosti a komplexnosti geologických prací, trpí však značnou mezerovitostí způsobenou zrušením

paragrafů vázaných na působnost Českého geologického úřadu.

Vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů lze provádět pouze na základě povolení, které vydává Ministerstvo životního prostředí ČR (§ 4 z. č. 62/1988 Sb.). Touto úpravou se předchází vzájemným střetům prospektorů a umožňuje se uplatnění vlivu státu jako vlastníka vyhrazeného nerostu. Při povolování průzkumu může uplatnit připomínky i obec, která však nemá postavení účastníka řízení. Není tudíž zřejmé, zda a do jaké míry povolující orgán musí ke stanovisku obce přihlídnout.

Institut povolení průzkumu je matoucí, protože vyvolává v průzkumné organizaci představu, že všechny povinnosti již byly vypořádány. Tak tomu ovšem není. Získáním povolení není dotčena povinnost průzkumné organizace uzavřít s vlastníkem pozemku písemnou smlouvu o rozsahu, době a způsobu činnosti na pozemku dle § 14 z. č. 62/1988 Sb. Nedojde-li k dohodě mezi organizací a vlastníkem, rozhoduje okresní úřad.

Zajímavý je vztah § 14 k § 4c, který upravuje vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů: „Vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů může organizace provádět jen na základě dohody s vlastníkem pozemku, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak.“ Mám za to, že toto ustanovení je třeba chápat jako lex specialis, vylučující arbitrážní působnost okresního úřadu. Tato interpretace logicky plyne ze skutečnosti, že ložisko nevyhrazeného nerostu je vlastnictvím vlastníka pozemku. Naproti tomu obecné ustanovení § 14 o vstupu na pozemky se vztahuje nejen na průzkum ložisek vyhrazených nerostů, ale i na průzkum hydrogeologický, inženýrskogeologický aj.

Dle § 6 odst. 1 z. č. 62/1988 Sb. platí, že „geologické práce se provádějí podle schváleného projektu geologických prací“. Původní smysl tohoto ustanovení byl administrativní a ekonomický. V epoše plánovaného hospodářství ústřední geologický orgán prověřoval projekty geologického průzkumu z hlediska finančních nákladů, dodržení předepsané metodiky, bezpečnosti práce apod. Většina těchto důvodů v současné době již pominula, nicméně zůstává zachován významný důvod ke schvalování projektů geologického průzkumu, a to ochrana životního prostředí. Tak např. hustou sítí vrtů nebo seismickými výbuchy se může narušit hydrogeologický režim, hloubení šachtic a rýh se může dotknout zájmů ochrany přírody nebo lesního hospodářství apod. Bohužel platný zákon nestanoví, který orgán má projekty schvalovat (s výjimkou prací hrazených ze státního rozpočtu). V praxi projekt schvaluje sama průzkumná organizace. Bylo by zřejmě žádoucí tuto činnost svěřit okresním úřadům jako orgánům, které mohou komplexně zhodnotit možné negativní účinky průzkumu, protože odpovídají za všechny dotčené složky životního prostředí.

Samostatnou otázkou je definice rozhraní mezi průzkumem a těžbou. Ve středověkém horním právu bylo rozhraní určeno technologicky: těžba začínala vhozením vědra a lana do jámy. Až do této chvíle např. mohl vlastník pozemku požádat o svůj díl výnosu (1/32, tzv. pars agrorum, Ackertheil) za předpokladu splacení podílu na nákladech. Dnes platnou úpravou není rozhraní jasně definováno, takže by teoreticky bylo možné odběrem technologických vzorků v rámci průzkumu vytěžit celé ložisko. Takovýmto situacím by se neúčinněji předešlo právě schvalováním projektů průzkumu. V současné době je možno podobné počínání omezit jen v případech, kdy by byl prokazatelný střet s některým zvláštním zákonem. Tak např. rozsáhlé zásahy do tvárnosti krajiny by musely být povoleny orgánem ochrany přírody dle § 12 odst. 2 z. č. 114/1992 Sb.

## 5. ZÁVĚR

V předcházejícím textu jsem naznačil některé problémy báňskoprávní historiografie, jakož i současného horního a kutacího práva, které ze svého subjektivního hlediska považuji za obzvláště naléhavé. Považuji za žádoucí oživit báňskoprávní výzkum mj. i z důvodů symbolických: blíží se rok 2000, který bude sedmistým výročím vydání IRM. Hlavní důvod ke zvýšení badatelského a legislativního úsilí v tomto oboru však spatřuji ve stále intenzivnějším negativním vlivu průzkumu a těžby nerostných surovin na životní prostředí, který je bezpochyby umožněn nedokonalostí současně platných právních předpisů.

## SUMMARY

### Recent Problems in Mining and Prospecting Law

The Czech Lands have been a significant center of the mining industry and the mining law since the early Middle Ages. The Mining Code of the King Wenceslas the 2nd, published as early as 1300, has become an archetype of a mediaval mining codification. Different valuations of the most significant mining codes are discussed in the first part of the paper.

The state-of-the-art of the present mining and prospecting Czech law are analysed in the second and third part of the paper, respectively. Attention is paid to a recent decision of the Supreme Court of the Czech Republic, assigning the ownership of a quarry to the owner of the mineral deposit, which is the State in the case of the reserved minerals. The decision raises some new problems concerning the transition of the ownership from the land-owner to the owner of the deposit and vice versa.

The prospecting law has been a relatively independent branch of the Czech law since 1988. However, the physical boundary between the geological prospecting and the mining activities is not obvious. Several shortcomings in the law in force are discussed, relating mainly to the environmental impact of the geological prospecting.

# ZAMYŠLENÍ NAD TRANSFORMACÍ STÁTNÍHO VLASTNICTVÍ

PETR HAVLAN

## 1. VSTUPNÍ POZNÁMKA

Podoba tzv. státního socialistického vlastnictví byla v tom podstatném předurčena společenským zlomem, který se u nás odehrál v několika málo letech po roce 1948. Přitom se dá mluvit o tom, že další vývoj předmětného vlastnictví po uvedeném zlomu byl po většinu času juristicky „dekadentní“.

Onou „dekadencí“ má být vyjádřeno, že jestliže zpočátku – snad díky setrvačnosti působení minulého demokratického právního řádu, resp. v jeho podmínkách zformovaného právního vědomí<sup>1</sup> – tu byla alespoň snaha učinit ze „státního socialistického vlastnictví“ (v mezích jeho genetických možností) institut kompatibilní s jinými (tzn. tradičními, zejm. občanskoprávními) instituty (viz některá ustanovení občanského zákoníku z roku 1950), tak později se už vše – celý právní řád – přizpůsobovalo spíše jemu (viz typicky občanský zákoník a hospodářský zákoník z roku 1964).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Půjde patrně o jeden z dalších projevů dosti složitého vztahu právního vědomí a platného práva jako dvou in merito svébytných systémů.

<sup>2</sup> Např. občanský zákoník č. 40/1964 Sb. upravil kuriózní právo úzce spjaté se „státním socialistickým vlastnictvím“, a to následně velmi frekventované právo osobního užívání pozemku. O kritiku jeho svérázné podstaty jsem se pokusil, limitován samozřejmě okolnostmi, už v roce 1984. Srov. Havlan, P.: Je národní výbor povinen provádět vypořádání zaniklého práva osobního užívání pozemku podle ustanovení § 219 občanského zákoníku?, Správní právo č. 3/1984, str. 170. K tomu srov. též Kanda, A.: K problematice nového čs. občanského práva, Právník č. 6/1991, str. 525. Pozornost v tomto smyslu si jistě zaslouží také právo trvalého užívání (znaí je již obč. zák. z roku 1950), které bylo vnímáno jako svérázný způsob výkonu „státního socialistického vlastnictví“, a jehož vlastním smyslem bylo omezit převody některých komponent národního majetku z této formy vlastnictví do jiných (nestátních) forem kolektivního vlastnictví. Neopustím si proto alespoň jednu dokonalou (a nejen ovšem terminologicky) absurditu poté, kdy správu národního majetku nahradilo hospodaření s tímto majetkem. Ergo: byl-li např. ode-

Zdá se, že „setrvačnost“ je důležitá také v souvislosti s dalším zřetelným společenským zlomem, zlomem dnes stále živým a aktuálním, jehož počátek je spojován s koncem let osmdesátých.

Skutečnost, že nyní – v druhé polovině 90. let – spolu stále v podivné směsici koexistují předpisy z doby prakticky neomezené vlády tzv. státního socialistického vlastnictví a předpisy, které vlastnictví státu chápou již jako neprivilegovanou součást vlastnických vztahů ve společnosti, je toho pouze jedním z dokladů.<sup>3</sup>

Co ale skutečně překvapí, je fakt, že dnešní vlastnictví státu je do značné míry stále oním „všezahrnujícím“ (nedostatečně vnitřně /tj. zejm. předmětově/ diferencovaným) vlastnictvím, které se od dřívějšího „státního socialistického vlastnictví“ liší často právě jen tím, že mu, sice z pochopitelných, ale pro podstatu věci zjevně málo významných důvodů, chybí adjektivum „socialistické“.

Budíž proto dále učiněn pokus přiblížit (nutně jen v tom nejdůležitějším) proces změn týkajících se vlastnictví státu. Proces, jehož význam pro celkovou reakturaci našeho práva<sup>4</sup> je nesporný.

## 2. PRENATÁLNÍ STADIUM TRANSFORMACE

### 2.1 „SOCIOLOGIZUJÍCÍ“ POZNÁMKA

Především těžko přehlédnout, jak v poměrně krátkém časovém úseku akceleroval ideový vývoj v naší zkoumané oblasti. To jest od pouhého „kuketování“ s rozšířením forem „socialistického společenského vlastnictví“ ve fázi tzv. přestavby hospodářského mechanismu, přes důraz na (nikoli ovšem vždy dost jasně specifikovanou) pluralitu a rovnoprávnost všech druhů a forem vlastnictví, vč. soukromého, až po požadavek na dominantní postavení soukromého vlastnictví v ekonomice.

Šlo tedy zjevně o obrát o sto osmdesát stupňů, o v pravdě revoluční střet vývojových tendencí.

Jak učí historie, bývá společenský pohyb podobného typu spojen s nejedním

vzdán zemědělský pozemek ve státním vlastnictví do trvalého užívání JZD, jež na půdě skutečně hospodařilo, zůstalo přesto hospodaření de iure nadále orgánu státní správy, který odevzdání smluvně provedl. Snad i proto, jak jsem si mohl v praxi nesčetněkrát ověřit, nebyl nikdy tento institut zcela přijat a dostatečně pochopen, a to dokonce ani na tuto oblast nespécializovanou právníckou veřejností.

<sup>3</sup> K problémům kontinuity a diskontinuity v právu obecně srov. např. Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck, Praha 1995, str. 60–61. V našem případě jde patrně i o určitý (historicky jedinečný) projev akulturace práva. Tamtéž, str. 62.

<sup>4</sup> Blíže k pojmu „reakturace“ Knapp, V.: Základy srovnávací právní vědy, Aleko, Praha 1991, str. 103.

úskalím a problémem. Pravidlem také bývá, že se najdou tací, kteří na taková úskalí a problémy včas upozorňují. Téměř se stejnou pravidelností však na jejich hlasy nikdo příliš nedbá.

Např. Z. Šulc v první polovině roku 1990 napsal: „Ideologie předmarxovských i většiny pomarxovských socialistů, která v soukromém vlastnictví spatřovala zdroj všech disfunkcí v ekonomickém vývoji společnosti (krize, nezaměstnanost, majetková polarita chudých a bohatých atd.), je zde obrácena naruby a interpretována jako univerzální zdroj efektivního, plně funkčního rozvoje ekonomiky.“<sup>5</sup>

Možno též připomenout, byť in merito banální, pravdu, že takový pohyb představuje komplexní společenskou změnu. Jinými slovy, těžko si lze představit ekonomiku, která by byla sama sobě účelem. Opět Šulc k tomu tehdy řekl: „Vedle uspokojování potřeb jednotlivých členů společnosti, jak je vyjadřuje efektivní poptávka, vzniká v moderní společnosti stále širší škála kolektivních celospolečenských (asi lépe veřejných – pozn. P.H.) potřeb, jejichž uspokojení je již někdy spojeno s otázkou samotného jejího přežití.“<sup>6</sup> Součástí přebudování mechanismu fungování ekonomiky musí být proto i vytvoření určitého mechanismu zabezpečování mimoekonomických cílů a perfektní společnosti (sociální a zdravotní péče, kultura a výchova, ekologická problematika, rozvoj infrastruktury atp.).<sup>7</sup>

Rovněž v případě práva, jako svébytného společenského systému,<sup>8</sup> by proto v takové situaci neměl být příliš maximalistický požadavek, aby představovalo víc než jen souhrn jakýchsi technokratických pravidel a aby, takřikajíc hned od počátku, akceptovalo, vyjadřovalo a chránilo sociální, kulturní, environmentální či jiné hodnoty moderní civilizace.

Je pravda, že zprav. teprve právu formujícímu se poměrně dlouho ve víceméně stabilním demokratickém prostředí, kde hrají svou významnou roli i mimopráv-

<sup>5</sup> Šulc, Z.: Snaha rozdávat nikam nevede (Odstátnění a privatizace čs. ekonomiky), Hospodářské noviny č. 18/1990, str. 8. V obecnější rovině, ale jinak velmi podobně (třebaže v úplně jiné souvislosti), se vyjádřil také Etzioni, když vztah Američanů k trhu vyjádřil jako tendenci přisuzovat mu mnohé vlastnosti, počínaje efektivností a ochranou proti tyranii až po zdroj blahobytu pro všechny. Blíže Etzioni, M.: Morální dimenze ekonomiky, Victoria Publishing, Praha 1995, str. 174.

<sup>6</sup> V tomto kontextu zní zvláště naléhavě také Vavroušková věta, že představa, že by „stačilo nahradit kolabující reálný socialismus jakýmsi standardním reálným kapitalismem, je bohužel mylná, a její případné dogmatické prosazování by mohlo vést k další stagnaci.“ Vavroušek, J.: Rizika standardních řešení, Ekonom č. 45/1994, str. 29.

<sup>7</sup> Blíže k tomu Šulc, Z.: Cílové řešení a problémy přechodu k ekonomické reformě, Podniková organizace č. 11/1990, str. 480. Srov. též jeho stať: Vůz nelze zapřahat před koně (Tři alternativy strategie ekonomické reformy), Hospodářské noviny č. 12/1990, str. 8–9; event. také Havlan, P., Bejček, J.: Privatizace – cíl nebo prostředek?, Národní výbory č. 43/1990, příloha, str. 6.

<sup>8</sup> Přesvědčivě a přehledně o tom např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, zejm. str. 39 a násl.

ní normativní systémy (politika, morálka ...), se to začne „jakžtakž“ dařit. To nicméně neznamená, že by na postupné dosahování parametrů plnohodnotného právního řádu (tzn. vykazujícího výše uvedenou kvalitu) bylo lze, třeba jen na okamžik, rezignovat. Přitom zdaleka nejde pouze o normativní systém sám o sobě, ale také o státně mocenské garance jeho reálného naplňování v konkrétních právních vztazích (typicky: ochrana a vynutitelnost subjektivních práv).

Naši malou odbočku zakončeme u L. Rychetníka, který v úvodu ke svému článku „Cesta k efektivní struktuře vlastnictví“ charakterizoval celou situaci tak, že „řada hodnot a vazeb nezbytných pro fungování tradiční demokratické společnosti byla oslabena nebo i vymazána. Současný vývoj v nových a zdravějších podmínkách, se všemi potížemi, spory a úspěchy, postupně přetváří, a doufejme, že i funkčně dotváří tuto hodnotovou soustavu. Tento proces je však zároveň velkým experimentem. Schůdný postup je nutno teprve hledat a vytvářet... a výsledek není znám (zvýraznil P.H.).“<sup>9</sup>

## 2.2 ZMĚNY V PRÁVU

Určitý mezník v právní úpravě představoval ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se měnila a doplňovala Ústava z roku 1960 a zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Především čl. 7 cit. ústavního zákona – jenž v odstavci 1 zněl: „Vlastnické právo a jiná majetková práva občanů, právnických osob i státu jsou chráněna ústavou a zákony“ a v odstavci 2 pak: „Stát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu“ – zrušil právě těmito větami (zejm. ovšem tou druhou) ono nešťastné, ideologicky podmíněné rozlišování druhů a forem vlastnictví v rámci strnulého a hierarchicky uspořádaného systému.<sup>10</sup>

Jím obnovené vlastnické právo bylo tedy opět in nuce vlastnictvím, jehož his-

<sup>9</sup> Rychetník, L.: cit. stať, Národní hospodářství č. 2/1991, str. 11.

<sup>10</sup> Znovu zdůrazněme, že do té doby existující apoteóza „socialistického společenského vlastnictví“ (zejm. státní formy), jakoby jen tolerování osobního vlastnictví (přitom se zde znovu nabízí připomenout institut osobního užívání pozemků, zdůvodňovaný tvrzením, že zásadně nelze převádět pozemky ze „socialistického společenského vlastnictví“ do individuálního vlastnictví občanů, protože půda – coby eventuální výrobní prostředek – nemůže být předmětem osobního vlastnictví), jakož i všeobecně známá diskriminace soukromého vlastnictví, vedly ke zvláštní „inkompatibilitě“ těchto druhů vlastnictví, a to v důsledku jejich značně odlišných právních režimů. Jinými slovy: fungování vlastnických vztahů ve společnosti bylo neuvěřitelně, až na hranici únosnosti, zkomplikováno. Jevově šlo např. o nepřehrné množství často kuriózních administrativních omezení, založených nejen obecně závaznými (právními) předpisy, ale také vnitřními akty státní správy (typicky: interními normativními instrukcemi). K tomu pro ilustraci srov. Havlan, P.: Souhlas národního výboru k převodu nebo nájmu nemovitosti podle § 490 odst. 2 občanského zákoníku, Správní právo č. 3/1986, str. 168 a násl.

torické kořeny sahají až do práva římského.

Za pozornost stojí rovněž tímto ústavním zákonem provedené „vytřídění“ předmětů tzv. obligatorního státního vlastnictví. To znamená, že v čl. 10 odst. 1 při jejich enumeraci vynechal, jednoduše řečeno, ty skutečně absurdní, a to jak de facto, tak de iure.<sup>11</sup> Koncepčně však čl. 8 odst. 2 v původním znění Ústavy až tak dalece nepřekonal, i když už samozřejmě nehovořil ani o státním socialistickém vlastnictví, ani o národním majetku. Proto také vedle akceptovatelných předmětů ve výhradním vlastnictví státu (např. nerostné bohatství) zůstaly i takové, o nichž se to bezvýhrad říci nedalo (např. tzv. základní zdroje energie). Poněkud překvapivé (už jen vzhledem k razantnímu nástupu „neoliberalizmu“ u nás), bylo citov. článkem provedené zestátnění podzemních vod. Došlo k tomu, že podzemní vodou, které do té doby představovaly toliko součásti pozemků, se staly ex lege, byť krátce (tj. do účinnosti úst. zák. č. 1/1993 Sb.), výhradním vlastnictvím státu („regálem“), nadto bez náhrady.<sup>12</sup>

Určitý problém, nikoli však fatální, vznikl v souvislosti s větou druhou čl. 10 odst. 1 Ústavy. Ta mluvila o vydání federálního zákona, jímž by se upravilo nakládání s předměty v cit. ustanovení vypočítanými (ve větě první). Protože uvedený zákon, jak známo, nikdy vydán nebyl, nakládalo se s těmito předměty v obligatorním vlastnictví státu (do zrušení Ústavy z roku 1960) podle dosavadních předpisů.<sup>13</sup>

S dominantní vývojovou tendencí logicky spojená a v jádru jistě oprávněná snaha zformovat „standardní“ strukturu vlastnických práv ve společnosti (zdůvodňovaná ovšem téměř výhradně ekonomicky)<sup>14</sup> byla zvláště patrná z nových, popř. novelizovaných tzv. hospodářských zákonů.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Např. představa, že rozhlas, televize, film či zdravotnická zařízení, školy a vědecké ústavy jsou výhradně ve vlastnictví státu a zejm., že jsou vůbec předmětem vlastnického práva, byla vždy obtížně přijatelná.

<sup>12</sup> Blíže k tomu např. Kindl, M.: Podzemní vody, vlastnictví a restituce, Právník č. 6/1993, str. 463 a násl.

<sup>13</sup> Blíže k tomu Knapp, V.: Poslední dějství národního majetku, Právník č. 6/1993, str. 455 in fine – 456.

<sup>14</sup> Navíc konstrukcí formulovanými v poněkud sterilních (laboratorních) podmínkách. Srov. např. větu: „Trhy bez dělitelných a převoditelných vlastnických práv jsou pouhá iluze. Nemůže být soutěžního chování, reálného nebo simulovaného, bez rozptýlené moci a odpovědnosti.“ Nutter, G.W.: Markets Without Property, A Great Illusion, University of Virginia 1966, 10, str. 233 (cit. podle Klusoň, V.: K vývoji vlastnických vztahů a podnikatelských forem, Politická ekonomie č. 3/1990, str. 276). K tomu více sub 3.1.

<sup>15</sup> Srov. např. § 5 zák. č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů, který umožnil občanu – podnikateli nabývat za účelem podnikání majetek v neomezeném rozsahu, tj. především bez ohledu na to, zda jde v ekonomickém smyslu o výrobní prostředky nebo spotřební předměty, anebo v právním smyslu o movité či nemovité věci; dále příslušná ustanovení zák. č. 114/1990 Sb.,

Stigma zárodečnosti změn ve vlastnické struktuře, zřejmé i z právě pod čarou uvedených příkladů, nesla také novela hospodářského zákoníku č. 103/1990 Sb.. Respektujíc ústavní zákon č. 100/1990 Sb., odstranila sice terminologii spjatou se „socialistickým společenským vlastnictvím“ a jeho rozlišováním na jednotlivé formy podle tzv. stupně „zespolečenštění“ výrobních prostředků (vč. vypuštění ustanovení /§§ 14 – 16 hosp. zák./ o svérázných subjektech „socialistického“ práva, tj. socialistických organizacích),<sup>16</sup> avšak zvláště u státního vlastnictví jakoby zůstalo z větší části jen u těchto „terminologických“ korekcí. Změny, dále příkladmo uvedené, nelze totiž označit za v pravém smyslu zásadní, byť samozřejmě nebyly bez významu.

Předně zmizel, juristicky zjevně patologický, pojem „celospolečenské vlastnictví“.<sup>17</sup>

Nic skutečně převratného není možno spatřovat ani v opětovném zúžení předmětu státního vlastnictví. Jeho rozšíření o majetková práva novelou hospodářského zákoníku a zákonem o státním podniku v roce 1988 bylo totiž postupem času přijímáno stále více s rozpaky a pocíťováno jako neorganické ve vztahu k ostatnímu platnému právu. To značí, že k této změně by s největší pravděpodobností došlo tak jako tak, bez ohledu na společenský zlom, který nás zde zajímá.

Novela hospodářského zákoníku z roku 1990, jakož i zákon č. 111/1990 Sb., o státním podniku učinily tedy znovu předmětem státního vlastnictví věci v právním smyslu a nikoli též majetková práva (srov. § 64 odst. 1 hosp. zák. a § 6 odst. 1 věta druhá zák. o státním podniku), což korespondovalo také čl. 7 odst. 1 úst. zákona č. 100/1990 Sb.

Výrazem postupující diferenciaci mezi státními podniky a jinými státními organizacemi (zejm. rozpočtovými a příspěvkovými) se stalo doplnění § 74b hospodářského zákoníku, obsahujícího taxativní výčet ustanovení cit. zákona, která se nevztahují na státní podniky, o § 69 odst. 3. Podle něho byly převody vlastnictví mimo tzv. obvyklé hospodaření k věcem v národním majetku možné jen pokud, pokud to připouštěly prováděcí předpisy. S tím úzce souvisel derogační čl. IV

ktejž měnil a doplňoval zákon č. 123/1975 Sb., o užívání půdy a jiného zemědělského majetku k zajištění výroby a zák. č. 162/1990 Sb., o zemědělském družstevnictví, kterážto ustanovení po drahé době opět „připomněla“, že i zemědělská půda má svého (zprav. soukromého) vlastníka, či zák. č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nabytých prostor, který rovněž znamenal viditelný posun ve vztahu „vlastnictví versus užívání“ ve prospěch prvně jmenovaného. Podrobněji k těmto i některým dalším zákonným ustanovením podobného charakteru – zvláště k jejich nevyhraněnosti a rozporuplnosti – Havlan, P.: Transformace státního vlastnictví, Masarykova univerzita, Brno 1992, str. 38–40.

<sup>16</sup> Blíže tamtéž, str. 40–41.

<sup>17</sup> Blíže tamtéž, str. 41.



bod 15 novely, který zrušil mimo jiné § 31 odst. 1 a 3 vyhlášky 119/1988 Sb. o hospodaření s národním majetkem.<sup>18</sup> Tehdy to bylo jednoznačně vnímáno tak, že přestala v hospodářském zákoníku a cit. vyhlášce v zásadě existovat pro státní podniky omezení,<sup>19</sup> pokud šlo o nabytí věcí do státního vlastnictví, ale zejména pokud šlo o převody vlastnictví na nestátní právní subjekty. Osud této změny, která se ovšem mohla dotknout zase jen rozsahu a nikoli podstaty státního vlastnictví, se v tomto smyslu také naplnil.

Od 1. 5. 1990 – kdy novela hospodářského zákoníku nabyla účinnosti (stejně jako zákon č. 111/1990 Sb., který umožnil /srov. zejm. §§ 6 odst. 2, 28 a 32/ vkládat majetek státu do různých akciových nebo jiných obchodních společností, převádět jej /vč. darování/ do vlastnictví právnických či fyzických osob, ač pro takový pohyb neexistovalo elementární ekonomické a koneckonců ani právní prostředí) – skutečně nastala jakási „živelná privatizace“ majetku státu.

K nápravě vzniklé situace se však přistoupilo až po určitém váhání. V červnu 1990 se sice objevilo doporučení federálního MF všem členům vlády, aby do vydání „transformačního zákona“ nezakládali akciové ani jiné obchodní společnosti vkladem části „majetku státních podniků“, ale na právní předpis – zakazující státním podnikům do dne účinnosti zákona o podmínkách převodu majetku státu (čl. 9 odst. 2 úst. zák. č. 100/1990 Sb.) mimo tzv. obvyklé hospodaření uzavírat smlouvy o převodu vlastnictví majetku, k němuž mají právo hospodaření, a neumožňující jim se vklady podílet na společných podnicích, sdruženích, která jsou právnickým osobám, nebo na akciových či jiných obchodních společnostech<sup>20</sup> – se čekalo až do 30. srpna 1990. Teprve tehdy předsednictvo FS přijalo svérázné zákonné opatření č. 364/1990 Sb., o nakládání s majetkem svěřeným státním podnikům. Jestliže shora uvedené omezení smluvní volnosti státních podniků obsažené v § 1 odst. 1 cit. opatření nebylo lze než akceptovat, neplatilo to o jeho § 2.

Konstrukce, podle níž právní úkony učiněné od 1. května 1990 do účinnosti zákonného opatření, které je zakázáno, byl státní podnik povinen oznámit do 31. října 1990 svému zakladateli s tím, aby ten posoudil jejich platnost (§ 2 věta

<sup>18</sup> Státním podnikům zůstala zachována kontraktační povinnost podle § 12 odst. 4–7 a § 14 odst. 5 cit. vyhlášky, poněvadž její ustanovení v § 31 odst. 2 a 4 zrušena nebyla. Stejně tak nebyl zrušen odst. 5 posléze cit. paragrafu, ukládající státním podnikům povinnost při výkonu práva hospodaření s pohledávkami a jinými majetkovými právy státu postupovat podle části třetí předmětné vyhlášky. Naproti tomu zrušením § 31 odst. 6 (čl. IV bod 15 hosp. zák.) se nemusely nadále státní podniky řídit příslušnými ustanoveními vyhlášky při hospodaření se svými pohledávkami.

<sup>19</sup> Zůstala pochopitelně zachována omezení vyplývající z jiných právních předpisů (např. z oblastí devizové, zahraničního obchodu apod.).

<sup>20</sup> Výjimku z tohoto omezení pak mohl ve smyslu § 1 odst. 2 zák. opatř. č. 364/1990 Sb. povolit zakladatel.

první cit. opatř.), byla konstrukcí přece jen až příliš účelovou, vytvářející nadto značný prostor pro subjektivistické přístupy a rozhodování. Nejzávažnější se však jevila skutečnost, že předmětná konstrukce vykazovala výrazně retroaktivní prvky. Zejména formulace věty druhé § 2, že „nebude-li takový právní úkon ve stanovené lhůtě oznámen, je neplatný“, v žádném případě nemohla obstát při konfrontaci s požadavkem právní jistoty.<sup>21</sup>

S odstupem času (a svým způsobem tedy už „neaktuálně“) se dostalo předmětné zákonné opatření na stůl Ústavnímu soudu. Ten v nálezu č. NA 02/94, kterým zamítl ústavní stížnost, jež směřovala právě proti cit. § 2, dovedil z některých výše uvedených ustanovení, že vlastně v době od 1. 5. 1990 do 30. 8. 1990 neexistoval žádný právní předpis, který by umožňoval státnímu podniku převod majetku ve státním vlastnictví do vlastnictví soukromých osob. To znamená, že ustanovení § 1 cit. zák. opatření toliko deklarovalo stav v daném období již existující a ustanovení § 2 téhož předpisu prý v podstatě umožňovalo za stanovených podmínek dokonce jakousi konvalidaci právních úkonů v tomto problémovém období učiněných.

V reflexi na práve zmíněné jen stručně: bylo by jistě dobré moci dát Ústavnímu soudu – alespoň principiálně<sup>22</sup> – za pravdu. Obávám se však, že je to zatím téměř nemožné. V základech myšlenkové konstrukce právního názoru obsaženého v nálezu se totiž zdá být, sama o sobě nepochybně správná (a pro futuro asi jediné přijatelná), zásada, že dispozice s majetkem státu připadají v úvahu pouze tehdy, jsou-li explicitě upraveny příslušnými právními předpisy, tj., že smí být činěno pouze to, co je těmito předpisy (veřejnoprávní povahy) výslovně stanoveno. Ani v roce devadesát, ale ani dnes nemáme však ohledně této zásady pražádnou jistotu, kterou bychom mohli opřít o platné právo. Naopak, na základě jeho stavu existují oprávněné pochyby, jestli není nejen možné, nýbrž i vhodné činit vše, co není právními předpisy zakázáno. Jinými slovy: postupovat při nakládání s majetkem státu podle in nuce dispozitivních soukromoprávních předpisů.

Příklady, kdy je v zájmu státního majetku podle naposled uvedených předpisů postupovat, resp. není vyhnouti než podle nich postupovat, existuje vícero.

Typickou a důležitou v tomto směru je zejména situace vyhl. č. 119/1988 Sb.. Ta v důsledku zrušení hospodářského zákoníku (jehož byla vyhláškou prováděcí) a v důsledku novely občanského zákoníku pozbyla zákonnou oporu pro řadu svých majetkových dispozic. Ba nakonec pozbyla i některé, pro ni příznačné, majetkové instituty. Kde pak hledat náhradu, než v občanskoprávních předpisech, tedy

<sup>21</sup> Blíže k tomu Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 43.

<sup>22</sup> Podrobný kritický rozbor cit. nálezu (třebaže lze mít výhrady i k některým dílčím argumentům Ústavního soudu) považuji dnes již za bezpředmětný. Ostatně v námi sledovaném kontextu by tak jako tak neměl větší význam.



po výtce v občanském zákoníku ?

Zpět ale ještě na chvíli do roku 1990. Aniž by snad měla být řeč o „normativní síle skutečna“,<sup>23</sup> faktem zůstane, že zmíněný rok byl u nás charakterizován razantním nástupem „neoliberalizmu“, přičemž s ním začal také proces, řekněme, „civilizace“ (a contrario „publicizace“) práva. Ostatně výše naznačená sociálně ekonomická realita spontánního a dynamického pohybu majetku státu (právě u státních podniků), a až následně uplatněný první neumělý pokus tento pohyb omezit (s možností později jej usměrnit) v podobě zák. opatření č. 364/1990 Sb., o tom přímo vypovídají. V daném kontextu pak působí nález č. NA O2/94 nutně poněkud akademicky a odtrženě od skutečnosti.<sup>24</sup>

„Jakous takous“ vypovídací hodnotu má snad dále i vypuštění § 74a hospodářského zákoníku a zrušení § 29 vyhl. č. 119/1988 Sb. (čl. IV bod 15), jímž odstranila novela hospodářského zákoníku správněprávní sankce (pokuty) za porušení právních předpisů upravujících ochranu národního majetku a hospodaření s ním. Ty mohly být státním organizacím uloženy příslušnými finančními orgány.

Ve zrušení obligatorně bezplatných převodů práva hospodaření k pozemkům, tj. § 12 odst. 3 písm. a) vyhl. č. 119/1988 Sb. čl. IV novely hosp. zák., by pak event. bylo možno spatřovat připomenutí, že také státní pozemek má svou hodnotu,<sup>25</sup> a je proto třeba vyjádřit její peněžní ekvivalent (cenu) i ve vztahu mezi státními organizacemi; ovšem zásadně s výjimkou organizací rozpočtových (srov. § 12 odst. 3 písm. b) cit. vyhl.).<sup>26</sup>

V čem tedy spočíval význam změn, jejichž nástin byl právě učiněn a jež jsme hned na začátku odmítli označit za zásadní pro samu podstatu státního vlastnictví? Bylo to patrně v tom, že zvláště úst. zák. č. 100/1990 Sb. do jisté míry rehabilitoval obecný pojem vlastnického práva jako takového, a rovněž v tom, že další, lze-li ji tak nazvat, podpurná legislativa, předcházející vlastní transfor-

<sup>23</sup> K tomu Jellínek, G.: Všeobecná státověda, nákl. Jana Laichtera na Král. Vinohradech Praha 1906, str. 358 a násl.

<sup>24</sup> Jak kdysi pravil, v souvislosti s pohledem na metodu Tilschovy tvorby a jeho pojetím dilematu dvojí pravdy, tj. pravdy logické a empirické, Svoboda: „Ale pro právníka objevuje se spásná cesta pochopit životní účelovost práva (vzpomeň též Jheringa – poznamenal P.H.) a jeho přirozené směřování k empirické, životem ověřené pravdě.“ Svoboda, E.: Výbor prací z práva občanského a z právní filosofie (studie: Emanuel Tilsch), Melantrich, Praha „1939“, str. 6.

<sup>25</sup> Spíše pro zajímavost srov. též starší judikát (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3 To 26/74 publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 1/1976, str. 6), který jako škodu národního majetku v socialistickém vlastnictví ve smyslu § 127 odst. 3 tehdy platného znění tr. zák. hodnotil také neoprávněný převod majetku v rámci tzv. socialistického vlastnictví (tj. aniž by předmětný majetek sféry tohoto vlastnictví opustil) bez poskytnutí protihodnoty.

<sup>26</sup> K některým dalším změnám souvisejícím s genezí nové vlastnické struktury ve společnosti takřkájkajíc, v širším smyslu srov. Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 43–44.

maci státního vlastnictví, byla asi nutnou, i když samozřejmě nikoli dostačující podmínkou započítání tohoto procesu.

### 3. VLASTNÍ TRANSFORMAČNÍ FÁZE

#### 3.1 „EKONOMIZUJÍCÍ“ EXKURZ K PODSTATĚ TRANSFORMACE

Jak už poznamenáno, nejobecněji je proces transformace tzv. státního socialistického vlastnictví možno vnímat jako výraz (projev) historicky jedinečného střetu vývojově protichůdných tendencí. Následující řádky by se proto měly pokusit alespoň naznačit o jak extrémně složitý proces vlastně šlo a jde.

Předně je třeba poznamenat, že prakticky nikdy nepanovala a ani dnes nepanuje nějaká jednota při hodnocení role státního vlastnictví (a koneckonců vlastnictví vůbec) ve státě tzv. reálného socialismu. Nemám teď samozřejmě na mysli jeho apologety, ale ty, kteří se pokoušeli a pokoušejí pochopit a také uskutečnit historický úkol restrukturalizovat a rekonstruovat vlastnické vztahy tak, aby byly konformní moderní (nesporně tedy in merito tržní) společnosti.

Instruktivní hodnotu má v tomto směru především konfrontace většinového („vládnoucího“) názoru, podle něhož je transformace pohybem od příkazové ekonomiky k ekonomice tržní, kde u prvé z ekonomik se jednostranně zdůrazňuje vliv centrálního („všeobsahujícího“) plánu<sup>27</sup> a u druhé stejně jednostranně role spontánních („všeuspořádávajících“) autoregulačních sil trhu,<sup>28</sup> s názorem, který takový přístup považuje za nepřijatelně zjednodušující.

Posléze uvedený názor vyjádřil např. L. Mlčoch tak, že „transformace jako cesta „od command economy k tržní ekonomice“ je zavádějící, zjednodušená a ideologizující klíšé. Nejde o objevování trhu – jakoby až dosud žádný neexistoval – nejde dokonce ani o zcela novou tvorbu vlastnických struktur (zvýraznil P.H.). Úkolem transformace a privatizace je nahradit méně formální „entitlements“ právním systémem vlastnických práv a učinit existující trhy... otevřenějšími, soutěžnějšími a výkonnějšími.“<sup>29</sup>

Ač zde samozřejmě – v duchu zásady „ševče drž se svého kopyta“ – nemůže

<sup>27</sup> Osobně jsem jej také tak původně vnímal.

<sup>28</sup> To jsem si nikdy nemyslel. Celkově se dnes dívám (mj. také pod vlivem poznatků institucionální ekonomie) na věc asi tak, že sdílím názor, podle něhož není trh o nic přirozenější nástroj, než právě např. centrální plánování. Srov. Kubík, P.J.: Institucionalismus jako teoretická alternativa, Politická ekonomie č. 5/1994, str. 655 a literatura tam citovaná. Příp. srov. též: Večerník, J.: Svobodný trh není přirozený stav (rozhovor časopisu Ekonom), Ekonom č. 28/1995, str. 11–13.

<sup>29</sup> Mlčoch, L.: Ekonomická transformace a pojem řádu, Politická ekonomie č. 3/1994, str. 316.

jít o žádný ekonomický rozbor ve vlastním smyslu, bude vhodné k citovaným větám přičinit pár poznámek, a to zejména s ohledem na jejich význam pro právo (a právníky).

Pro nositele názoru odmítajícího účelově zjednodušovat společenský pohyb v tranzitivních ekonomikách, tj. pro představitele tzv. institucionálního evolucionizmu v ekonomické vědě, je příznačné, že své závěry činí na základě důkladných analýz skutečného fungování ekonomik<sup>30</sup> „reálného socialismu“.<sup>31</sup> Proto pak také nemůže nikoho soudného překvapit další zásadní Mlčochova věta, kterou formuloval, jednak v reakci na přečeňování spontánních sebeorganizujících procesů v tržní ekonomice, jakož i podobném přečeňování příkazovací formy a hierarchické organizační struktury (jak sám říká, „plánovací mašinerie“) v „reálném socialismu“ (čili koneckonců v reakci na názory F. A. Hayeka, resp. celého západního proudu komparativní ekonomické teorie), a jednak záměrně právě v kontextu s Hayekovým chápáním „řádu“.<sup>32</sup> Předmětná věta zní: „Přidržíme-li se Hayekova pojetí řádu, tedy pokud bylo možno v reálném socialismu činit správná očekávání vůbec, pak jejich základem byly pravidelnosti v chování účastníků dodavatelsko – odběratelských vztahů, zatímco plánovací příkazy shora, pokud nebyly podloženy dialogem s „převrácenou řídicí pyramidou“, měly povahu nepredikovatelných rozhodnutí typu přírodní katastrofy, tedy **ne-řádu**“.<sup>33</sup> To značí, že také ve státech tzv. reálného socialismu byl koordinátorem ekonomiky trh, a to trh funkční, ať už byly jeho funkce jakkoli deformovány.<sup>34</sup> Ostatně není snad tak těžké si vzpomenout, že i tehdy se kupovalo a prodávalo, byly tu nějaké zisky, a samozřejmě pak i daně, odvody atd.

Vraťme se ale ještě na chvíli k první zde citované Mlčochově větě, v níž zazněl zajímavý termín „entitlements“.<sup>35</sup> Institucionální ekonomové jím rozumí jakási

<sup>30</sup> K metodologickému významu tohoto postupu srov. např. Klir, G.I.: Několik poznámek k ekonomii z pohledu neekonomů, Politická ekonomie č. 3/1994, str. 367.

<sup>31</sup> Srov. např. Mlčoch, L.: Chování čsl. podnikové sféry, EÚ ČSAV, Praha 1990.

<sup>32</sup> Jen připomeňme a upřesněme, že Hayek rozlišuje tzv. kosmos, tj. spontánně vyrostlý, přirozený abstraktní řád (typicky trh) a tzv. taxis, tj. umělý, vytvořený (zkonstruovaný) řád (organizace). Odtud také jeho univerzální „pravidla správného chování“ („nomos“, „právo svobody“, „soukromé právo“) imanentní spontánnímu řádu a účelová „pravidla organizace“ („thesis“, „veřejné právo“) stanovená autoritou (státem /„vládou“/), imanentní řádu umělému. Hayek, F.A.: Právo, zákonodárství a svoboda (nový výklad liberálních principů spravedlivosti a politické ekonomie), sv. 1. Pravidla a řád, Academia, Praha 1991, str. 38, 39, 109, 110, 113, 114 a porůznu.

<sup>33</sup> Mlčoch, L.: práce cit. v pozn. 29, str. 315.

<sup>34</sup> Instruktivní, byť jakoby z druhé strany, je v této souvislosti Englišův pohled na „socialismus“ a „kapitalismus“. Srov. Engliš, K.: Hospodářské soustavy, Všehrd, Praha 1990, zejm. str. 51–54.

<sup>35</sup> Zmíněný termín pochází od Wisemana (Wiseman, J.: Privatization in the Command Economy, in: Ott, A.F., Hartley, K. (eds.): Privatization and Economic Efficiency, Edward Elgar Ltd., London 1988).

méně formální práva, jakási „oprávnění“ sui generis, jež subjekty měly díky svému statusu a pod ochranou politicko-ekonomické struktury moci. Obecně jsou považována za méně snadno dělitelná a převoditelná.<sup>36</sup> U právníka by pak nebylo divu, kdyby mu zmíněná „oprávnění“ asociovala takové instituty související se „státním socialistickým vlastnictvím“ jako správa<sup>37</sup> národního majetku (hospodaření s tímto majetkem), trvalé užívání, příp. další.

Bylo by však zásadní chybou, činit mezi kategoriemi ekonomickými a právními jednoduché paralely. I když se oba přístupy – ekonomický a juristický – mohou velmi plodně ovlivňovat a doplňovat, nikdy nelze zapomínat na zcela svébytné uchopení reality každým z nich, a tudíž i na svébytnou interpretaci jejich poznatků.<sup>38</sup>

Ostatně už sám fakt, že byl právní pojem vlastnictví ve státě „reálného socialismu“ silně ovlivněn právě ekonomickým chápáním vlastnictví, velmi často vedl pro obvyklé právníké myšlení k nestavitelným konstrukcím a závěrům.<sup>39</sup> Mohli bychom dokonce říci, že došlo v tomto směru až k **svěráznému ekonomizaci práva**.

Zaměříme se proto ještě raději na pozitivní stránky, na přínosy – zejm. pak zde prezentované institucionální ekonomické teorie – k otázce podstaty transformace „státního socialistického vlastnictví“.

Svou specifickou ekonomickou interpretací „kvazivlastnických“ struktur, jak říkají, za **fasádou „celospolečenského vlastnictví“**,<sup>40</sup> totiž (aspoň mně se tak zdá) umožňují **neodsuzovat státní vlastnictví a priori**, ideologicky.<sup>41</sup> A tím, abych parafrázoval Mlčocha, že chtějí nahradit méně formální „entitlements“ skutečně právním systémem vlastnických práv, mu dávají zcela reálnou šanci.

Domnívám se, že podstatnou předností institucionální ekonomické teorie (už vlastně z povahy věci) je její komplexní přístup k problému. „Obnova institucionálního rámce potřebného pro fungování moderní tržní ekonomiky se ovšem dotýká onoho širšího kontextu řádu, tj. právního řádu a morálního řádu;“ říká Mlčoch a pokračuje, „nejde jen o čistě „technické“ aspekty racionality v komplementaritě

<sup>36</sup> Mlčoch, L.: práce cit. v pozn. 29, str. 316.

<sup>37</sup> Ekonomický pohled na „správu“, resp. „operativní správu“ lze nalézt např. u Mlčocha, L.: Restrukturalizace vlastnických vztahů očima institucionálního ekonoma, Politická ekonomie č. 3/1995, str. 301. Podrobněji pak též autor: práce cit. v pozn. 31.

<sup>38</sup> K některým s tím souvisejícím obecnějším otázkám srov. např. Đogan, M.: Křížovatky nových společenských věd, Právník, č. 4/1997, str. 297 a násl.

<sup>39</sup> Srov. např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 13, str. 454.

<sup>40</sup> Vedle zmíněné existují i další neméně zajímavé. Např. neoinstitucionalista Williamson hovoří dokonce o vlastnictví *de facto*, což vlastně znamená splynutí vlastnictví s řízením. Blíže k tomu Mlčoch, L.: práce cit. v pozn. 37, str. 299.

<sup>41</sup> Též, jak známo, se nelze nadít u radikálních (ideologizujících) ekonomů liberálních.

obou typů Hayekova řádu, tj. trhu a organizace.<sup>42</sup>

S ohledem na výše uvedené lze mít tedy za to, že bude-li transformace vedle rozměru ekonomického vykazovat také skutečný rozměr právní, morální, environmentální ..., čili bude-li reálně multidimenzionálním kulturním procesem, je už tím samým dáno, že se vytvoří prostor také pro uplatnění její sociální funkce. Funkce, bez níž by byla transformace prostě holým nesmyslem. O tom, že by pak v právu mělo právě řečené dojít výrazu také v odpovídajících formách státního, resp. veřejného vlastnictví, nevidím důvodu pochybovat.

### 3.2 CHARAKTERISTIKA TRANSFORMACE STÁTNÍHO VLASTNICTVÍ V PRÁVU

V kontextu s předchozími zjištěními můžeme formulovat tento základní předpoklad: má-li se vůbec mluvit o transformaci státního vlastnictví ve vlastním smyslu, musí být tato výsledkem komplexních změn, a to nejen ekonomických, ale i mimoekonomických.<sup>43</sup> Nic takového u nás doposud splněno nebylo. Zejména právo zůstalo zcela ve stínu ekonomiky, zůstalo ve zvláštním služebním (subordinančním) poměru k ní.

Před právo byly bez dalšího předestřeny ideje a teze transformace státního vlastnictví, spočívající především na bezmezném víře v soukromé vlastnictví a autoregulační síly trhu, s kategorickou výzvou: „Ukaž, co umíš!“ Přitom, což je signifikantní, příliš nevdalo – abych použil „odpovídající“ terminologie – ani nebezpečí spjaté s chováním tzv. černých pasažérů, ani si nikdo zrovna nelámal hlavu se státem jako vlastníkem po skončení transformace. Tedy opět zvoleným slovníkem, téměř jakoby neexistovala otázka důležitých veřejných statků, pozitivních externalit významných pro většinu příp. všechny členy společnosti, potažmo významných pro společnost jako celek.

Proces transformace byl redukován v zásadě na tzv. privatizaci (event. reprivatizaci), a to ještě převážně v její triviální podobě „prostého“ pohybu majetku ze státní sféry do sféry soukromé.<sup>44</sup> Z ekonomického hlediska je pak současný stav tohoto procesu poněkud tristní. Mluví se dokonce o tom, že jde v některých přípá-

<sup>42</sup> Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 29, str. 316.

<sup>43</sup> Správně k tomu Dalago, když praví: „K transformaci se může přistupovat různými způsoby za předpokladu, že změny v jednotlivých oblastech jsou vzájemně kompatibilní, že se jiné prvky sociálně ekonomického systému přizpůsobují a že jsou překonány bariéry bránící změnám.“ Dalago, B.: Privatizace jako prostředek transformace ekonomického systému, Politická ekonomie č. 3/1995, str. 307.

<sup>44</sup> Co všechno si lze pod pojmem privatizace přestavit srov. tamtéž, str. 311–312.

dech toliko o „přechod od kvazivlastnických struktur formálně státního vlastnictví ke strukturám vlastnictví kvazisoukromým“.<sup>45</sup> Z pohledu, již dříve letmo zmíněné ekonomické teorie operacionalizace vlastnických práv, která pracuje s principy dělitelnosti, převoditelnosti a vymahatelnosti (vynutitelnosti) těchto práv – čemuž dobře rozumí i právník –, se pak uvádí, že jediným principem, jenž mohl být realizován v úplnosti, byl princip dělitelnosti, kdežto převoditelnost a vymahatelnost pouze ve velmi omezené míře.<sup>46</sup>

Objektivní posouzení této nijak uspokojivé situace ale vyžaduje dodat, že ne ze všeho lze vinit zdejší „architektury“ transformace. Seriózní empirické studie totiž ukázaly, že přes rozdílné transformační cesty v jednotlivých státech – dříve tzv. reálného socialismu – jsou jejich výsledky nápadně podobné. Někteří ekonomové tu hovoří o principu „path dependency“ na někdejšími institucionálními uspořádáními právě tohoto „socialismu“.<sup>47</sup> Uvedené přitom úzce souvisí se (také námi sub 1. zmiňovanou) „setrvačností“ v právu.

#### 3.2.1 GLOSA K TZV. PRIVATIZACI

Následující řádky nebudou zevrubnou analýzou právní úpravy privatizačního procesu (to by ostatně bylo téma na samostatnou monografii z povahy věci nemalého rozsahu), nýbrž velmi stručnou informací o ní, spjatou s některými, pokud možno podstaty věci se týkajícími, kritickými připomínkami.

Pro tuzemskou privatizační trajektorii jsou příznačné dvě etapy, resp. formy, legislativně vyjádřené jednak zákonem č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické osoby nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů (zák. o tzv. malé privatizaci) a jednak zákonem č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (zák. o tzv. velké privatizaci). Vedle těchto základních zákonů existují i další právní předpisy, jejichž předmětem úpravy je tak či onak privatizační proces. Pro naše účely zde však postačí věnovat

<sup>45</sup> Blíže k tomu, zejm. k pojmům „rekombinované vlastnictví“, „křížové vlastnictví“ apod., Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 37, str. 301–304 nebo též: Privatizace jako problém institucionálního evolucionismu, Finance a úvěr č. 45/1995, str. 203–206. Srov. také Zelený, M.: Poskytneme příležitost úvěrové privatizaci?, Hospodářské noviny z 26.8.1997, str. 9, kde se hovoří až o jakémisi postkupónovém, rozptýleném „veřejném vlastnictví“.

<sup>46</sup> Blíže k tomu tamtéž, zejm. práce uvedená na prvním místě, str. 302.

<sup>47</sup> „Řečeno jinak, váha institucionální „paměti“ čtyř dekad tohoto období se ukazuje silnější než odlišnosti ve strategiích transformace za poslední ... roky. Nejde o náhradu jednoho systému institucí nějakým zcela novým systémem institucí, ale spíše se jedná o jakousi metamorfózu existujících institucionálních prvků, které se přestrukturují a opět sloučí do institucionálního uspořádání, které je v některých rysech podobné uspořádání minulému.“ Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 45 na druhém místě, str. 203.

v nezbytné míře pozornost povýtce právě explicitě uvedeným normám.

Ústředním pojmem a objektem tzv. malé privatizace byly „provozní jednotky“. Zákon je vymezil coby movité a nemovité věci, které jako majetková podstata provozních částí státních organizací tvořily nebo mohly tvořit soubor, který byl ucelenou hospodářskou nebo majetkovou jednotkou. K privatizaci docházelo na smluvní bázi, přičemž se tak zásadně dělo převodem (prodejem) provozní jednotky ve veřejné dražbě<sup>48</sup> a pouze výjimečně, za podmínek stanovených zákonem se předmětné jednotky prodávaly bez veřejné dražby, tj. dosavadním („de iure“) uživatelům kupní smlouvou.<sup>49</sup> Vlastní účel zákona č. 427/1990 Sb. pak lze specifikovat jako privatizaci věcí ve státním vlastnictví, které se nacházely ve sféře služeb obchodu a nezemědělské výroby uskutečňované na decentralizované (municipální) úrovni.<sup>50</sup>

Objektem tzv. velké privatizace se stal v prvé řadě majetek státu, jímž se pro tento účel rozumí (stále je, jak známo, aktuální používat prézens) souhrn věcí a finančních (resp. peněžních) prostředků, ke kterým má státní organizace (legislativní zkratka: „podnik“) právo hospodaření a souhrn práv, jiných majetkových hodnot a závazků takové organizace. Objektem velké privatizace jsou ale také majetková účastí státu na podnikání jiných osob (převážně obchodních společností a z nich pak typicky společností akciových), tzn. v tomto případě vlastně část majetku právních subjektů od státu de iure zcela odlišných.

Důležitý instrument velké privatizace představuje privatizační projekt, plnící funkci jakéhosi konkrétního scénáře v jednotlivých privatizačních „kauzách“. Pů-

<sup>48</sup> Poněkud jiného názoru je Vrchní soud v Praze, který ve svém rozsudku 1 Cdo 31/92 (publikován: Právní rozhledy č. 6/1994, str. 210 a poté ještě pod č. 64 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 8/1995) konstatoval, že při prodeji ve veřejné dražbě podle zák. č. 427/1990 Sb. nabývá vlastnictví k vydraženým věcem nikoli smlouvou, ale na základě jiné skutečnosti stanovené zákonem. Má tedy za to, že „udělení příklepu licitátora“ je tu varia causarum figura. Tento názor Vrchního soudu však došel poměrně značné kritiky. Např.: Knapp, V.: O příklepu a dražbě o právní filosofii, Právní rozhledy č. 6/1995, str. 229 a násl., Eliáš, K.: Soudce a zákon, Právní rozhledy č. 7/1994, str. 234 a násl. a nejnověji také Spáčil, J.: Právní povaha dražby podle zák. č. 427/1990 Sb., a její průběh v odborné literatuře a v judikatuře Obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR, Právní rozhledy č. 1/1997, str. 28 a násl. V posléze uvedené stati je povýtce komentován rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 1996, sp. zn. Odon 9/95, který, narozdíl od Vrchního soudu, zaujal názor, že dražba je specifickou smlouvou. Vrchní soud v Praze ale v této věci i své zastávce. Z poslední doby srov. např. Herda, J., Müller, Z.: Co je dražba, Právní rozhledy č. 4/1997, str. 199 a násl.

<sup>49</sup> Podrobněji k tomu, včetně otázky organizačního zajištění malé privatizace, srov. např. Hlaváček, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 78–81; ovšem s přihlídnutím k dalším (pozdějším) novelám na tomto úseku.

<sup>50</sup> Ovečková, O.: Privatizácia – prostriedok transformácie štátneho vlastníctva, Právny obzor č. 2/1991, str. 51.

vodně byl příslušnými orgány schvalován a později, po novele provedené zák. č. 210/1993 Sb., bylo započato s vydáváním rozhodnutí o privatizaci na základě návrhu privatizačního projektu (§ 5).

S ohledem na výše zmíněné rozdílné objekty velké privatizace lze zmínit i dvě typové základní podoby privatizačních projektů, resp. rozhodnutí o privatizaci na základě jejich návrhů vydaných.

Podle prvního z nich zruší zakladatel podnik bez likvidace nebo vyjme část majetku, s nímž podnik hospodařil, přičemž dnem zrušení nebo vynětí přechází (ex lege) majetek státu na Fond národního majetku (§ 11 odst. 2). A tím také, což je pro nás důležité, z formálně právního hlediska skončí pouhým majetkem coby majetku státního. Nadále jde totiž o majetek svébytného právního subjektu – Fondu<sup>51</sup> a nikoli již o majetek státu samotného.

Týká-li se pak privatizační projekt, potažmo rozhodnutí o privatizaci majetkové účasti státu na podnikání jiných osob (ona druhá „základní podoba“), tak ke dni převodu majetkové účasti státu na Fond národního majetku (§ 11 odst. 5)<sup>52</sup> nejde striktně vzato vůbec o pohyb majetku státu, ale právě jen o pohyb v rámci majetku této „jiné osoby“.<sup>53</sup>

Abychom alespoň trochu naplnili obsah názvu (z naznačeného pohledu zatím poněkud nelogického) zákona č. 92/1991 Sb., řekněme si, že jsou, světe div se, možné skutečně i případy, kdy lze mluvit o převodu majetku státu ve vlastním smyslu, a to tehdy, převádí-li se smlouvou mezi státním podnikem a nabyvatelem („konečným“ adresátem) privatizovaného majetku (nikoli tedy Fondem) práva z průmyslového nebo „jiného“ duševního vlastnictví<sup>54</sup> ve smyslu § 11 odst. 4 a § 16 cit. zákona<sup>55</sup> O převod majetku státu může jít za určitých okolností též při nakládání s částmi nepoužitelného majetku (tj. ještě před výše uvedeným přechodem „použitelného“ majetku na Fond) podle rozhodnutí o privatizaci (§ 11 odst. 3).

Z právě předestřené je patrné, že drtivá většina dispozic s privatizovaným majetkem není de iure nakládáním s majetkem státu, ale nakládáním s majetkem

<sup>51</sup> K tomu srov. též příslušná ustanovení (zejm. §§ 5 odst. 1, 18 odst. 1, 20 odst. 1, 20a a 21) zák. č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky ve znění pozdějších předpisů, příp. usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 Cmo 203/93 (publikováno pod č. 57 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 6–7/1994).

<sup>52</sup> Srov. též § 5 odst. 5 zák. č. 171/1991 Sb.

<sup>53</sup> Blíže k tomu Kindl, M.: Několik úvah nad smlouvami o převodu podniku v procesu privatizace, Právní rozhledy č. 12/1994, str. 446 a násl.

<sup>54</sup> Tyto termíny ovšem nemají právě ostrý význam, což nemusí být bez problémů. Blíže k tomu např. Knapp, V., Knappová, M., Švestka, J. in: Knappová, M., Švestka, J. (ed.): Občanské právo hmotné, sv. I., díl 2., Codex, Praha 1995, str. 196–197.

<sup>55</sup> Srov. též § 5 odst. 4 zák. č. 171/1991 Sb.

Fondu národního majetku, event. třetího subjektu (např. akciové společnosti), což si praxe ne vždy plně uvědomuje<sup>56</sup> a což také občas vede k jejím zbytečným omylům.<sup>57</sup>

Nutno ale zároveň zdůraznit, že i tehdy, jde-li o majetek Fondu, jde nepochybně o **majetek veřejný**.<sup>58</sup> Znamená to, že v případě Fondu národního majetku<sup>59</sup> můžeme mluvit jak o věcech ve veřejném vlastnictví, tak o dalším veřejném majetku.<sup>60</sup> Podrobněji o tom někdy přistě.

Proto i kritika tzv. velké privatizace, která se zpr. mylí de iure, protože míří na nakládání s majetkem státu, ač obvykle jde, jak řečeno, o nakládání s majetkem Fondu, se zase tak příliš nemylí de facto, protože zasahuje toliko jiný veřejný majetek, vzniklý nota bene transformací majetku státního. Že jde o majetek stejného, lze-li tak vyjádřit, celostátního významu, je nabitelní.

O tom, že bylo a je co kritizovat, svědčí poměrně bohatá literatura na toto téma. Neudíví přitom dominance literatury ekonomické,<sup>61</sup> stejně, jako že vedle jiných měli a mají k danému tématu co říci i právníci.<sup>62</sup>

Ač sám privatizační proces není, jak v úvodu avizováno a dále stručně zdůvodněno, úhelným kamenem této stati, sluší se, jak rovněž v úvodu slíbeno, něco málo k němu připodotknout.

První připomínka souvisí s možná překvapivou otázkou, kterou si, myslím, zcela

<sup>56</sup> Je sice pravda, že bylo zvláště počátkem roku 1993 uvažováno o jakémsi „postátnění“ Fondu národního majetku a „zestátnění“ jeho majetku – v podtextu s převážně ekonomickými důvody (srov. např. Hospodářské noviny z 1. 2. 1993, str. 1) – k realizaci tohoto projektu však, jak známo, nedošlo.

<sup>57</sup> Srov. např. Kindl, M.: práce cit. v pozn. 53, str. 446.

<sup>58</sup> Z tohoto hlediska byl Fond, jako tzv. veřejnoprávní subjekt svého druhu, charakterizován např. in: Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 85.

<sup>59</sup> Hledali-li bychom nějaký analogon, byla by jím in nuce např. situace, která vznikla po přechodu věcí (ex lege i ex actu) z majetku státu do vlastnictví obcí podle příslušných ustanovení zák. č. 172/1991 Sb., jakož i po přechodu majetkových práv a závazků na obce podle § 68 odst. 1 zák. č. 367/1990 Sb. (či § 37 odst. 1 zák. č. 418/1990 Sb.). Blíže k tomu např. Plíva, S.: Převod věcí z majetku republik do vlastnictví obcí, Hospodářství a právo č. 6/1991, str. 406–407 nebo Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 100–102.

<sup>60</sup> Přitom se zdá, že to, co má pro právo zásadní význam, tj. zřetelné rozlišení majetku státu a majetku Fondu, je z ekonomického pohledu přece jen poněkud subtilní distinkcí. Právě uvedené mělo totiž patrně za následek i nenaplnění úvah naznačených v pozn. 56.

<sup>61</sup> Kromě již citované, zmiňme na ukázkou alespoň: Stark, D.: Path Dependency and Privatization Strategies in East-Central Europe, Cornell University, Ithaca, New York 1992, Targetti, F. (red.): Privatization in Europe (West and East Experiences), Aldershot, Dartmouth 1992 a Stiglitz, J.E.: Financial system for Eastern Europe's emerging democracies, ICEG, San Francisco 1993.

<sup>62</sup> Nevidím jako účelné, pokoušet se zde o výčet právní literatury, protože dobře dostupných informačních zdrojů o ní je, myslím, dostatek.

legitímně položili někteří ekonomové; a sice: „je privatizace vůbec nezbytná?“. I když si na ni většinou odpověděli kladně, nic jim nebránilo přiznat, že jsou země, kde se podařilo (empiricky samozřejmě věrohodně doloženo), dosáhnout týchž cílů, které u nás byly postaveny před privatizací, a to právě bez samotné privatizace.<sup>63</sup>

Z toho ovšem plyne důležité zjištění, že privatizace patrně není jedinou cestou (třebaže byl a je většinou kategoricky tvrzen opak) k dosažení strategických transformačních cílů, tak jak jsme o nich hovořili sub 3.1.

Připusťme ale, že privatizace je schůdnou (a možná i efektivnější než jiné) cestou k dosažení zmíněných strategických cílů, a že tudíž i politické rozhodnutí o jejím provedení bylo na místě. Z toho pak plyne, že kritiku netřeba vést (a většinou se tak ani neděje) na sám fakt privatizace, nýbrž na způsob jejího zajištění a uskutečňování – samozřejmě také, ba především, v rovině práva.

Co musí u privatizačních předpisů prima facie zaujmout, je jejich značná „teleologičnost“ a malá stabilita. Není jistě pochyb o tom, že každé právní normě je implikován nějaký společenský účel,<sup>64</sup> jímž je dosažení určitého žádoucího stavu.<sup>65</sup> „Bezúčelná“ právní norma by byla zjevně contradictio in adiecto. V čem tedy spočívá problém našich privatizačních předpisů? Lze se domnívat, že v prvé řadě v tom, že v nich existuje zřetelná diskrepance mezi bezprostředním účelem (cílem): co nejrychleji a masově zprivatizovat, který jednoznačně (programově) preferují (favorizují), a vzdálenějším účelem (cílem): vytvořit odpovídající podmínky pro skutečně funkční strukturu vlastnických vztahů ve společnosti, na kterýžto cíl naopak, v podstatě stejně programově, rezignují.<sup>66</sup>

S takto chápanou „teleologičností“ úzce souvisí rovněž malá stabilita těchto

<sup>63</sup> K tomu o jaké cíle šlo a v čem spočívala podstata mechanismu jejich dosažení srov. Mičoch, L.: práce cit. v pozn. 45 na druhém místě, str. 199 a literatura tam citovaná.

<sup>64</sup> O účelu v právu např. již Jhering, R.: Zweck im Recht, Bd. I. a II., Breitkopf & Härtel, Leipzig 1893 a 1898.

<sup>65</sup> Knapp, V.: Teorie práva, Právnická fakulta ZČU, Plzeň 1994, str. 54.

<sup>66</sup> Konkrétně vyjádřeno, příliš nedbají toho, co, domnívám se, dostatečně výstižně formuloval Kornai: „... vůdčí ideou prodeje státního vlastnictví nemá být snaha, abychom se ho co nejdříve zbavili. ... To je nezodpovědné stanovisko. Státní vlastnictví není zastupitelné v těch případech, kdy určité úkoly dokáže zajistit efektivněji než vlastnictví soukromé. Nikdo by například nenavrhol převést do soukromého vlastnictví silnice. Ale i v případech, kdy je diskutabilní, zda je efektivnější státní nebo soukromé vlastnictví, je vždy nutné konkrétně rozhodnout, zda je ta která transakce efektivní. ... Státní vlastnictví je účelné prodat soukromému vlastníkovvi tehdy, když je to výhodné z makroekonomického hlediska a když jsou z mikroekonomického hlediska dány záruky, že nový vlastník bude hospodařit lépe než předchozí. Nezapomeňme: základním cílem privatizace je uvést do života ty stimulační síly, které dokáže probudit pouze soukromé vlastnictví“ (nikoli tedy likvidovat /destruovat/ vlastnictví státní, resp. veřejné – dodal P.H.). Kornai, J.: Cesta ke svobodné ekonomice (Vášnivý pamflet ve věci ekonomického přechodu), Academia, Praha 1990, str. 62–63.

předpisů. Jevově o tom svědčí množství jejich novel (např. zák. č. 92/1991 Sb. byl změněn a doplněn zatím asi sedmkrát). Ač se daly, s ohledem na povahu privatizačních předpisů, takové změny do jisté míry čekat,<sup>67</sup> realita – bohužel v tom špatném smyslu – předčila očekávání. Mnohdy totiž docházelo ke změnám privatizačních předpisů nikoli na základě objektivně zjištěné společenské potřeby, ale velmi subjektivisticky, nejednou dokonce jakoby v reakci na dílčí „úspěch“ v utilitárním mocenském boji.<sup>68</sup> Uvedené – typicky právě pod čarou uvedený příklad, z něhož jako nejdůležitější vyplývá fakt o nemožnosti přezkoumat rozhodnutí o privatizaci – nese s sebou i poměrně závažné obecné důsledky.

Jestliže se takto objektivním právem vlastně stanoví, že v procesu privatizace je (a nemůže být a priori jinak) vše v pořádku, třebaže reálně je to evidentní nesmysl, velmi citelně se tím atakuje důvěra v právo samo. Jinými slovy, těžko mluvit o právním státu tam, kde adresáti (recipienti) práva nabývají oprávněného dojmu, že právo není objektivně podmíněný normativní společenský systém (hodnocený nadto jiným normativním systémem – morálkou), ale že do značné míry splývá

<sup>67</sup> Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 90.

<sup>68</sup> Snad až za projev arogance moci (a moc, jak je doufejme známo, nemůže být totožná s právem coby specifickým normativním systémem – blíže k tomu Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 43–44) lze např. označit vývoj problematiky schvalování privatizačních projektů, resp. později vydávání rozhodnutí o privatizaci. Jestliže zpočátku existoval „jakýs takýs“ prostor, byť s poněkud nejasnými konturami (srov. k tomu zejm. Bejček, J.: Privatizační projekty: Rozhodování bez pravidel?, Týdeník Hospodářských novin č. 26/1991, str. 14 a Havlan, P.: Privatizační projekty: Schvalování vyžaduje jasná právní pravidla, Týdeník Hospodářských novin č. 30/1991, str. 8), pro posouzení správnosti rozhodnutí o schválení privatizačního projektu, respektive byla tu dána možnost jeho přezkoumání soudem (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6A 16/92 – publikován in: Správní právo č. 3/1993 / příloha – Sběrka soudních rozhodnutí ve věcech správních/, str. 284 a násl.), tak po provedených novelách tento prostor zmizel docela. Současně znění § 10 cit. zák. totiž explicitně stanoví, že rozhodování o privatizaci je neveřejné, že se na něj nevztahují obecná ustanovení o správním řízení a že rozhodnutí nepodléhá přezkoumání soudem. Úhrnem to znamená, že jde tak zvaně „jen“ o rozhodování vlastníka a nikoli o správní rozhodnutí, tedy o absenci právních následků s takovým správním aktem běžně spojovaných. Dále je např. normováno, že orgán příslušný k rozhodování není vázán předloženými návrhy projektu a může rozhodnutím o privatizaci změnit podmínky, rozsah a způsob privatizace obsažený v návrhu privatizačního projektu, či že se rozhodnutí o privatizaci doručuje pouze zpracovateli návrhu, který byl tímto rozhodnutím vybrán, a ostatní zpracovatelé se toliko vyrozumívají (srov. k tomu rovněž stanoviska obchodního a občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Opjn 1/93 a Cpin 102/93 / publikováno pod č. 44 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 6–7/1994/ příp. – jako ukázkou diskuse, která se kolem této otázky rozproudila – také Faldyna, F.: Otázka přezkoumání rozhodnutí o privatizaci soudem, Právo a podnikání č. 7/1994, str. 2 a násl., Mazanec, M.: O velké privatizaci, vládních rozhodnutích a soudech, Právo a podnikání č. 2/1995, str. 27 a násl., č. 3/1995, str. 26 a násl. a č. 4/1995, str. 22 a násl. a opět Faldyna, F.: Soud a velká privatizace, Právo a podnikání č. 6/1995, str. 2 a násl.).

s prostou politickou mocí.<sup>69</sup>

Konečně, s ohledem na výše uvedené a v duchu pravidla podobnosti a souvislosti, zmiňme i poměrně nízkou juristickou kvalitu privatizačních předpisů. Za povšimnutí z hlediska jejich místa v platném právu stojí usnesení Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 3 Cmo 188/93, které se týká nejdůležitějšího z nich, tj. zák. č. 92/1991 Sb. Říká se v něm, že pokud cit. zákon nemá zvláštní ustanovení, řídí se společenské vztahy jím zásadně upravené „v obchodních vztazích úpravou obsaženou v obchodním zákoníku ... a v ostatních vztazích úpravou obsaženou v občanském zákoníku ...“. Usnesení Vrchního soudu tedy vyjadřuje, který z uvedených předpisů je *lex specialis*, a tudíž *derogat generalis*. Toto, jistě nikoli překvapivé, pravidlo, ale ještě nedává odpověď na otázku, jaká je míra „organičnosti“ začlenění privatizačních norem do právního řádu. Ač „přesná“ odpověď by vyžadovala detailní analýzu, může být přesto konstatováno, že privatizační normy rozhodně nevstoupily do našeho práva bezrozporně. Jejich rozpornost přitom v souhrnu vykazuje oba v úvahu připadající aspekty, tj. najdeme tu jak normy rozporné logicky, tak normy rozporné praxeologicky.<sup>70</sup>

Rovněž další, řekněme, legislativně technické parametry privatizačních předpisů, tzn. především srozumitelnost právních norem, přesnost, jednoznačnost a stálost pojmů, které používají, nedosahují potřebné úrovně.

Okolnost, že vše právě uvedené dohromady se pak nepříznivě promítá také do jejich efektivnosti, je nasnadě.

Z pohledu této stati je ale důležité ještě něco jiného. Hlavní problém privatizačních předpisů spočívá patrně v tom, že působí v prostoru s nejasnými „státněvlastnickými“ konturami. Stát si totiž měl, a to nejpozději před přijetím zákona o tzv. velké privatizaci, alespoň rámcově, zároveň však dostatečně zřetelně, ujasnit, zda a v jakém rozsahu chce být vlastníkem tzv. vzácných veřejných statků, resp. kterých z nich, do jaké míry se chce vlastnický účastník na ekonomickém životě společnosti, či jaký jiný majetek si chce nebo prostě musí ponechat. Vždyť, jak celkem dobře známo, neexistuje mezi vyspělými evropskými demokraciemi žádný stát, který by na tuto svou vlastnickou funkci a priori rezignoval; přičemž lze důvodně pochybovat, že by si to snad mohl dovolit stát náš.

Vlivem této zcela zásadní (systémové) nekonceptnosti má pak nutně nádech ironie ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., podle něhož je vyloučen z privatizace majetek, začleněný ústavními nebo zvláštními zákony do výhradního vlastnictví státu. Cum grano salis lze hodnotit situaci i tehdy, je-li ex post

<sup>69</sup> Srov. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 65, str. 128.

<sup>70</sup> Blíže k těmto termínům např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 166. Pokud jde o konkrétní příklady srov. námátkou Havlan, P.: Právní rádce č. 3/1997, str. 4–5.



a navíc netransparentně (interními akty) vyřazován z privatizace majetek státních subjektů, u nichž by byl z povahy věci tento proces přece jen poněkud absurdní.<sup>71</sup>

Důsledkem nejasné vlastnické role státu pro futuro byla a je nepochybně také absence priorit, vyjadřujících zřetelně a zejm. diferencovaně státní (veřejný) zájem v procesu privatizace. Zákon o tzv. velké privatizaci sice dal k dispozici několik způsobů privatizace,<sup>72</sup> nikde však nenajdeme kritéria reálně zohledňující povýtce sociální význam některých odvětví, s tímž sociálním podtextem zájmy některých regionů apod.<sup>73</sup> Proto také jakési následné korekce, např. privatizace ve zdravotnictví,<sup>74</sup> mají už pouze trpkou příchut' dicta: „pozdě bycha honit“.

### 3.2.2 GLOSA K TZV. RESTITUCÍM

Mutatis mutandis, co bylo řečeno v úvodu předchozí subkapitoly, bude platit i na tomto místě. Tedy žádné podrobné zkoumání restitučních předpisů, ale toliko základní informace o nich. Zároveň půjde o pokus přiblížit se k podstatě restitucí prizmatem vztahu „stát a vlastnictví“ tak, jak je tu průběžně představován.

Pro nás zajímavým pořadacím kritériem restitučních předpisů – jejichž proklamovaným cílem (účelem) je zmírnění (nikoli tedy odstranění) následků majetkových křivd v tzv. rozhodném období (od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990) – může být jejich třídění podle toho, zda majetek ze státu na jiné subjekty přechází ex lege nebo se jim „vydává“ (in merito převádí)<sup>75</sup> event. na ně přechází ex actu. U restitucí je pravidlem, že je třeba činit úkony k „vydání“ majetku, příp. k jeho přechodu ex actu. Výjimkou z pravidla jsou naproti tomu restituční předpisy, u kterých majetek na jiné subjekty přechází obyčejně dnem počátku jejich účinnosti.

Mezi nejdůležitější předpisy z prvně jmenované skupiny náleží zák. č. 403/1990

<sup>71</sup> Stručnou zmínku o tom možno nalézt např. in: Jerman, V.: Praxe Fondu národního majetku při vypracovávání smluv o prodeji podniku v rámci velké privatizace, Právní rozhledy č. 2/1994 str. 44.

<sup>72</sup> Srov. § 12 cit. zák.

<sup>73</sup> Srov. k tomu namátkou Rychetský, P.: Odvrácená tvář české privatizace (I. část), Hospodářské noviny z 10. 5. 1995, str. 10.

<sup>74</sup> O tom jak mimořádně závažný společenský problém máme před sebou hovoří např. stanovisko Českého helsinského výboru k privatizaci zdravotnických zařízení z 10. dubna 1993 (publikováno Právník č. 10–11/1993, str. 955–956).

<sup>75</sup> „Vydání věci“ podle restitučních předpisů představuje zvláštní právní institut, který není tožný s „vydáním“ ve smyslu § 126 odst. 1 obč. zák. Srov. stanovisko občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu z 19. 12. 1995 Cjpn 36/95 (publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 4/1996, str. 126) nebo už jeho stanovisko z 15. 7. 1993 Cjpn 50/93 (publikováno tamtéž č. 7–8/1993, str. 248). K tomu rovněž Eliáš, J.: Příspěvek do diskuse o obsahu a dosahu zákona č. 87/1991 Sb., Právo a zákonnost č. 3/1992, str. 177.

Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, všechny ve znění četných pozdějších předpisů.

Z druhé „výjimečné“ skupiny zmiňme alespoň<sup>76</sup> zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zák. č. 338/1991 Sb. a též zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.<sup>77</sup>

Třídít lze ovšem i jinak. Pro první zde uvedenou skupinu restitučních zákonů je např. příznačné, že se jimi restituuje majetek zásadně<sup>78</sup> fyzickým osobám. Druhá se pak týká „restitucí“ relativně přesně určeným právníckým osobám.<sup>79</sup> Někdy se s ohledem na toto třídění mluví o „všeobecných“ a „zvláštních“ restitučních předpisech<sup>80</sup> apod.

O mnoho důležitější je však samotný charakter tzv. restitucí u nás. I z toho mála, co tu bylo zatím řečeno, zdá se být nepochybné, že vlastně nejde o restituce ve vlastním smyslu, tedy o „restitutio in integrum“.<sup>81</sup> Terminologicky jde nejspíše o reprivatizaci. Termín ale není rozhodující.<sup>82</sup> Rozhodující a podstatný se však jeví fakt, že v „restitučním“ (reprivatizačním) procesu dochází ve většině případů k jakémusi znovunabytí především vlastnického práva původním vlastní-

<sup>76</sup> Pouze pro úplnost tu lze připomenout také – celou svou konstrukcí velmi sporný – zák. č. 173/1990 Sb., kterým se zrušuje zák. č. 68/1956 Sb., o organizaci tělesné výchovy a kterým se upravují některé další vztahy týkající se dobrovolných tělovýchovných organizací, ve znění pozdějších předpisů. Blíže k němu např. Spirít, M.: K restituci sokolského majetku, Obchodní právo č. 2/1995, str. 2 a násl.

<sup>77</sup> Srov. zvláště typické restituční ustanovení § 2 naposled cit. zák.

<sup>78</sup> Srov. § 2 zák. č. 403/1990 Sb. a stanovisko občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu z 15. 7. 1993 Cjpn 50/93 k tomuto ustanovení (publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 7–8/1993, str. 241–242).

<sup>79</sup> V případě zák. č. 298/1990 Sb. tak právnícké osoby dokonce zjevně nabývaly (z vůle zákonodárce) vlastnické právo ke konkrétnímu majetku bez ohledu na to, zda jej v minulosti skutečně vlastnily či nikoli. Srov. též Spirít, M.: práce cit. v pozn. 76, str. 2.

<sup>80</sup> Srov. např. Boka, P.: Privatizácia – kvalitatívna zmena vlastnických vztahov, Právny obzor č. 8/1991, str. 424.

<sup>81</sup> V této souvislosti snad bude užitečné, uvědomit si historii tohoto mimořádného prostředku (auxilium extraordinarium). Srov. např. Bartošek, M.: Encyklopedie římského práva (heslo: „restitutio in integrum“), Panorama, Praha 1981, str. 280–281.

<sup>82</sup> Tak trochu se zde nabízí Popperovo konstatování: „Nikdy se nenech vtáhnout do vážných debat o slovech a jejich významu. Vážně je třeba brát jen fakta a tvrzení o faktech ....“ Popper, K.R.: Věčné hledání (intelektuální autobiografie), Prostor, Praha 1995, str. 20.

kem (event. jeho právním nástupcem).<sup>83</sup> Příslušné zákony v této souvislosti hovoří o „oprávněné osobě“. Zmíněné znovunabytí se pak děje s účinky ex nunc.<sup>84</sup> Celkově vzato, není ale tato otázka bez problémů. Přitom k jejich odstranění nijak zvlášť nepřispívá ani judikatura.<sup>85</sup>

Z předchozího plyne, že předmětem restitucí je principiálně majetek státu,<sup>86</sup> určitým způsobem specifikovaný v tom kterém restitučním předpise. Tím samým je také řečeno, že tu mimo jiné existuje vazba na dřívější (mnohdy v pravdě historické) předpisy, podle nichž stát tento majetek získal.<sup>87</sup> Zmíněné předpisy pak (z hlediska právní jistoty nepochybně správně) nebyly zpětně zrušeny (srov. zejm. § 2 ve spojení s § 1 zák. č. 480/1991 Sb.), ale byly zkonstruovány mechanismy, které měly vést ke „zmírnění“ některých jejich následků. Restituční zákony, u nichž tyto „následky zmírňující mechanismy“ najdeme, tak vlastně stanovily pro dotčené (oprávněné) osoby specifické podmínky a způsoby jak získat (zejm. nabýt) majetek zpět. Nezdá se proto, že by restituční předpisy něco de iure obnovovaly (to by smuselo dít opravdu s účinky ex tunc), ale vytvářejí zvláštní prostor pro uplatnění určitých práv (nároků) ve výše uvedeném smyslu.<sup>88</sup>

Restituční zákony coby předpisy zvláštní mají samozřejmě svůj vztah tak

<sup>83</sup> Jde o zvláštní nástupnictví upravené v jednotlivých restitučních zákonech. To znamená, že se zásadně neuplatní univerzální (dědické) nástupnictví. Přitom už zde se lze dostat do rozporu s morálkou. Ač se jí, jak známo, v souvislosti s restitucemi často operuje, nezná ono zvláštní nástupnictví něco jako dědickou, tedy v daném případě „restituční“ nezpůsobilost. Čili nereflexivní vztah „oprávněná osoba versus původní vlastník“. Blíže k tomu např. Svoboda, C.: Restituce v rámci privatizace v České republice, Právní praxe č. 3/1994, str. 122.

<sup>84</sup> Dokonce i tam, kde výjimečně vlastnictví de iure původním vlastníkem pozbyto nebylo, a použije stejný mechanismus. K obnovení oprávněné držby tak dochází ex nunc a nikoli ex tunc. Podobně Bičkovský, J., Holub, M.: Prováděcí a související předpisy k občanskému zákoníku 2. pozn. vyd., Linde, Praha 1994, str. 101.

<sup>85</sup> Z judikatury Ústavního soudu srov. náleží pléna ÚS z 24. 5. 1994 publikovaný pod č. 131/1994 Sb. a náleží 22/95 z 26. 4. 1995 sp. zn. I. ÚS 59/93; dále srov. např. stanovisko Nejvyššího soudu uvedené v pozn. 75 na druhém místě, str. 248 (II/10.) ... ; z literatury pak například Procházka, A.: K právním účinkům rozhodnutí podle restitučních zákonů a zákonů rehabilitačního, Právník č. 5/1995, str. 417–418 atd.

<sup>86</sup> I když stricto sensu nemusí jít ve všech případech přímo o státní majetek (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze 14.12.1993 3 Cdo 48/92, publikovaný pod č. 55 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 6/1995), tak majetkově zainteresován, byť třeba jen zprostředkovatelsky, je stát vždy.

<sup>87</sup> Vedle nabytí de iure přechodem nebo převodem věci, pamatují restituční předpisy také na převzetí věci bez právního důvodu. V případě takového faktického „zmocnění se“ věci, tato, jak už zmíněno, do vlastnictví státu pochopitelně nepřešla. Blíže k tomu např. stanovisko Nejvyššího soudu uvedené v pozn. 75 na druhém místě, str. 252 (III/9.). Co se ovšem v tomto případě restituuje, skutečně, bůh suď.

<sup>88</sup> Za situace, kdy není možné nabýt zpět původní majetek, se poskytuje finanční náhrada apod.

k obecným (ze zde nazíraného hlediska pouze zdánlivě nezainteresovaným) zákonům – především ovšem k občanskému zákoníku. Tento vztah je nutně ovládán zásadou „ius specialis derogat legi generali“. To znamená, že tam, kde uplatnění práva bylo možné podle restitučního předpisu a nedošlo k němu ve stanovené (propadné) lhůtě, nemůže být už identické právo uplatněno na základě předpisu obecného.<sup>89</sup>

Pochopitelně u těch restitučních zákonů, u nichž majetek přecházel přímo ze zákona (ona „výjimečná“ skupina), není co řešit.<sup>90</sup> Proto i lhůty stanovené např. pro zápis nově vzniklého právního stavu do katastru nemovitostí (dříve do evidence nemovitostí středisek geodézie) nemohou být než lhůtami pořádkovými.<sup>91</sup>

Konečně sluší připomenout, že při pohybu majetku od státu k oprávněné osobě jsou tu také osoby, které majetek tzv. drží (i zde jde o institut sui generis)<sup>92</sup> a plní proto určité povinnosti, jež korespondují právům osob oprávněných. Těmito povinnými osobami (což je také, jak známo, jejich legální označení v restitučních předpisech) jsou velmi často právnické osoby, které mají k majetku státu některé z oněch svérázných práv, jimiž se vlastnické právo státu zásadně vykonává, tj. povytce právo hospodaření, příp. právo trvalého užívání; čili jak subjekty státní, tak nestátní. Pouze tam, kde by majetek „držela“ státní instituce bez právní subjektivity, by byl povinnou osobou přímo stát.<sup>93</sup> Narážíme zde tedy na specifický projev konstrukce „státního socialistického vlastnictví“ (byť formálně již bez přívlastku „socialistické“), která má v sobě „marná sláva“ zakódovaný princip „děleného vlastnictví“.

Kritickou partii této subkapitoly můžeme, podobně jako sub 3.2.1, otevřít otázkou: „byly (jsou) restituce nezbytné?“, případně, což bude možná obecně spíše přijímáno, „byly nezbytné v takovém rozsahu a takovými způsoby jakými se

<sup>89</sup> Rubem této mince pak je, že uvedené platí pouze tehdy, jde-li skutečně o sféru působnosti těchto legis specialis, nikoli však už mimo ni. Blíže k tomu např. Kindl, M.: Nové aspekty ochrany vlastnického práva, Právní rozhledy č. 6/1993, str. 195 a násl. nebo též: Zkoumání platnosti právních úkonů v rozhodném období mimo restituce, Právní praxe č. 9/1993, zejm. str. 546.

<sup>90</sup> Správně bylo konstatováno: „Pak k přechodu majetku zákonem stanoveným dnem skutečně došlo a nic na tom nemění to, že to nevěděl ani ten, na koho majetek takto přešel, ba ve vztahu ke konkrétnímu majetku často ani stát sám.“ Kindl, M.: Závěrečné poznámky k privatizaci, Právní praxe v podnikání č. 1/1996, str. 1.

<sup>91</sup> Srov. např. § 8 (ve spojení s § 2) zák. č. 172/1991 Sb.

<sup>92</sup> K tomu správně už např. Pekárek, M., Průchová, I.: Komentář k zákonu o vlastnických vztazích k půdě a jinému zemědělskému majetku, Jurim, Brno 1991, str. 15–17.

<sup>93</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu v pozn. 75 uvedené na prvním místě, str. 125 (bod 6), příp. též Kindl, M.: práce cit. v pozn. 90, str. 1. Stát se ale „kupodivu“ mohl stát také – byť podpůrně – oprávněnou osobou (viz § 34 zák. č. 87/1991 Sb.).



odehrály nebo ještě odehrají?"<sup>94</sup> Upřímně doznávám, že ani v jedné z těchto dílčích otázek si nejsem jist (kladnou) odpovědí.

Předně je třeba podotknout, že jejich sukus, tj. zda bylo či nebylo třeba začínat s restitucemi, implikuje, mimo jiné, také závažný problém spravedlnosti.<sup>95</sup> Sám pojem spravedlnosti patří k oněm pojmům, s jejichž vědeckým uchopením jako bychom byli stále na začátku, v tomto případě, řekněme, u Aristotela.<sup>96</sup> Ostatně lze důvodně pochybovat, že se kdy podaří nějaký obecný pojem spravedlnosti uspokojivě explikovat, natož definovat.<sup>97</sup> Bude tedy i o „spravedlnosti“ v budoucnu s největší pravděpodobností platit, a není to zas nic tak neobvyklého,<sup>98</sup> že ji bezděčně rozumíme vcelku dobře, ale při bližším zkoumání už tomu tak zdaleka není.

Přesto možná existuje cesta, jak k problému přistupovat. Naznačil ji podle mého V. Knapp, když upozornil, či lépe připomněl, že existuje více „spravedlností“ které jsou těžko převoditelné na jediného společného jmenovatele.<sup>99</sup> A to je také určitě problém našich (a samozřejmě nejen našich) restitucí. Viditelně u nich totiž koliduje zejm. spravedlnost v právním smyslu (spravedlnost podle práva) a spravedlnost sociální. Konkrétně tak, že je-li někomu vrácen majetek, o který v minulosti přišel (pozbyl jej),<sup>100</sup> není tím nikde řečeno, jak jej získal (nabyl); to znamená, zda byl způsob nabytí především sociálně spravedlivý.<sup>101</sup> Lze mít proto za to, že při tak závažném společensko-politickém kroku, jakým restituce nesporně

<sup>94</sup> Celý proces restitucí je stále v určitém vývoji a není ani legislativně (byť třeba jen rámcově) ukončen.

<sup>95</sup> Pochopitelně abstrahováno od banálních výroků. Takovým je např. známé politikum: „vše co bylo ukradeno, musí být vráceno“.

<sup>96</sup> Srov. Aristoteles: *Etika Nikomachova*, Jan Laichter, Praha 1937, str. 99. a násl.

<sup>97</sup> Potvrzuje to koneckonců i diskuse o kategorii spravedlnosti, probíhající u nás v posledních letech. Pro ilustraci srov. alespoň Šturma, P.: *K problémům spravedlnosti a rovnosti v moderní filozofii práva*, Právník č. 12/1993, str. 1007 a násl., jakož i monotematické číslo Právníka věnované této problematice, tj. Právník č. 6/1995. V dané souvislosti nelze nepřipomenout také známé Rawlsovo dílo, jakousi jeho „anatomii“ spravedlnosti, s názvem „Teorie spravedlnosti“ (Rawls, J.: cit. dílo, Victoria Publishing, Praha 1995).

<sup>98</sup> Takových pojmů je totiž celá řada (ne-li většina). Srov. k tomu např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 65, str. 22.

<sup>99</sup> Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 86 či týž: práce cit. v pozn. 65, str. 39.

<sup>100</sup> Přitom zde určitě někdy zůstane osten pochybností (časový odstup je tu opravdu značný) zda uvedené pozbytí vykazovalo tehdy skutečně rysy contra legem, a nebylo-li nakonec přece je secundum legem.

<sup>101</sup> Diskuse na toto téma jsou ostatně dosti časté. Z poslední doby srov. např. stati (i ryz publicistické) věnované úvahám o restituci církevního majetku. Jeden z názorových pólů výmluvně vyjadřuje např. tento nadpis: „Jak pravil filozof – zpět k feudalismu“ (Mikule, V.: článek v deníku Práce z 25.7. 1996).

byly a jsou, by se patřilo brát v úvahu minimálně<sup>102</sup> obě zmíněné „spravedlnosti“ (či chceme-li obě zmíněné roviny spravedlnosti). Výklad zaměřený tímto směrem by samozřejmě mohl pokračovat.<sup>103</sup> Soustředme se už ale jen na několik málo pro náš pohled podstatnějších momentů.

Poznamenejme nejprve, že také ekonomové měli ve svých řadách od počátku jak odpůrce, tak přívržence restitucí, resp. reprivatizace. Nešlo přitom o nijak konstantní skupiny jedněch ani druhých, ale velikost těchto skupin a vzájemný poměr mezi nimi se v čase měnil. V závislosti na čem, toť otázka in merito sociologická či sociálně psychologická, a odpověď na ni nemá pro nás větší význam. Zásadní důležitost, a to obecně, však mělo nakonec rozhodnutí restituce provést.<sup>104</sup> Důležité je rovněž zjištění, že nikdo (ať už ekonom či neekonom) tehdy, (řekněme v polovině roku 1990) přesně nevěděl a ani vědět nemohl, co restituce skutečně přinesou. Ostatně zcela přesně to nevíme ani dnes. Odpuštěme si tu proto pokus o ekonomizující či sociologizující pohled na daný problém a věnujme se už převážně jeho právní stránce.

Faktem zůstává, že i mezi právníky byly, byť někdy spíše intuitivně, hned od počátku tušeny (a to nejen u nás) zásadní potíže s restitučními předpisy.<sup>105</sup> Skutečnost však, bohužel opět v tom špatném, tato tušení překonala.

<sup>102</sup> U restitucí by jistě bylo lze mluvit např. i o historické spravedlnosti či spravedlnosti v etickém smyslu.

<sup>103</sup> Kupříkladu bychom mohli připomenout, že spravedlnost zásadně implikuje rovnost (snad v každé teorii spravedlnosti je rovnost v nějaké formě přítomna – bliže k tomu Knapp, V.: práce cit. v pozn. 3, str. 86–88, event. jeho práce cit. v pozn. 65, str. 39–41). Té však v české koncepci restitucí dosaženo zjevně nebylo. V onom notorickém „zmírňování“, nikoli tedy odstraňování, minulých křivd je totiž mimo jiné zakomponováno „zmírňování“ pouze u některých subjektů a u některých ne. Jak víme, byla tu poměrně početná skupina osob, kterým bylo evidentně v minulosti ukřivděno, ale restituční předpisy se na ně nevztahují, resp. ani dost dobře vztahovat nemohou. Těmto osobám pak nezbyvá, než se pokusit řešit věc cestou obecných právních předpisů (bliže k tomu např. Kindl, M.: práce cit. v pozn. 89). V tom je ale skryt závažný problém. Nejsme-li totiž objektivně schopni být v daném případě „dostatečně“ spravedliví (tady srov. rovněž často cit. Hartovu větu „Treat like cases alike and different cases differently“ – Hart, H.L.A.: *The Concept of Law*, Oxford 1961, str. 155) měli bychom velmi pečlivě vážit jak způsob, tak rozsah restitucí. Jinak nutně konstituujeme novou nerovnost, resp. nespravedlnost. Ostatně dobře známy jsou např. problémy s některými „díličními“ aspekty rovnosti, kterými je nucen se zabývat Ústavní soud (za všechny srov. alespoň jeho nálezy publikovaný pod č. 185/1997 Sb.). Charakter našich restitučních kroků (srov. např. Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 83) lze ovšem kritizovat i z dalších hledisek (viz též následující „hlavní“ text).

<sup>104</sup> O roli ekonomů a jejich argumentech „pro“ a „proti“ při tomto rozhodování, stručně např. Mičoch, M.: *Československá ekonomika mezi minulostí a budoucností* (K proměně vlastnických struktur), *Politická ekonomie* č. 5/1992, zejm. str. 606.

<sup>105</sup> Srov. např. Havlan, P.: práce cit. v pozn. 15, str. 83–84, ale také třeba Török, G.: *Organizácia privatizácie v Maďarsku*, *Právny obzor* č. 3/1991, str. 129.

V prvé řadě už „konceptně“ se nebylo možno alespoň přiblížit<sup>106</sup> stále, zvláště z právního hlediska, aktuálnímu Aristotelovu chápání, resp. členění spravedlnosti.<sup>107</sup> O dosažení její diortotické (rovnováhu „opravující“) složky, spočívající na představě, že ten, kdo bezprávně poruší pokojný stav ve vztahu k jinému, má ho obnovit na principu restituce in integrum, potažmo plné náhrady, je tu vůbec těžké uvažovat.<sup>108</sup> Ale ani tam, kde by se přece jen dalo očekávat více, tj. u distributivní (dle stejného měřítka rozdělující) složky spravedlnosti, nebylo nabízející se příležitosti uspokojivě využito.

Při komplexním pohledu na množinu všech restitučních předpisů je už prima facie patrné, že ani zdaleka se nepodařilo nastavit stejné měřítko pro „rozdělování“ těm, kteří byly v „rozhodném období“ tak či onak majetkově postiženi. Existuje proto naprosto legitimní otázka, zda při dominanci a celkovém pojetí tzv. naturální restituce u nás, kde tzv. relutární přístup je až jakási z nouze ctnost, se lze „ideálu“ rozdělování podle stejného měřítka (nikoli pochopitelně rozdělování každému stejně) alespoň zčásti dobrat. Stručně vyjádřeno: dost silně o tom možno pochybovat.

Pochybnosti o způsobu a rozsahu restitučního procesu v České republice lze vyjádřit i tak, že v něm stát (coby normotvorný a mocensko politický subjekt) poněkud přecenil své síly. Otevřel totiž restitucemi celou řadu dílčích, mimo jiné také právních otázek (původně s největší pravděpodobností vůbec netušených) s nimiž si často zjevně neví rady. Svědčí o tom jak dnes už velmi početná, ale pohříchu nijak konzistentní (koherentní) judikatura,<sup>109</sup> tak neméně četná (zvláště

<sup>106</sup> Ideálu samozřejmě není dosahováno nikdy.

<sup>107</sup> Aristoteles, práce cit. v pozn. 96, str. 104–109.

<sup>108</sup> Kdyby měla být tato věc, při vši své závažnosti, trochu ironizována, dalo by se říci, že mnoho byl zase jen „porušen pokojný stav a ...“. Vždyť představa, že restituční předpisy srovnaly z jedné linky ty, kteří by podle obecných předpisů žádné právo (nárok) na v minulosti pozbyli majetek neměli, s těmi, kterým takové právo svědčí (a navíc jim ještě toto právo omezily je skutečně kuriózní případ vyrovnávací spravedlnosti. Blíže k tomu např. Kindl, M.: Malá úvaha o povaze zákona č. 87/1991 Sb. a zákona č. 229/1991 Sb., Správní právo č. 8/1991 zejm. str. 48–49.

<sup>109</sup> Z poslední doby stačí uvést např. tuto poslušnost: nález druhého senátu Ústavního soudu z 11. 7. 1996 sp. zn. II ÚS 173/95, dle něhož pravomocná soudní rozhodnutí podle zák. č. 119/1990 Sb. o soudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, pokud obsahují výrok o zrušení vedlejších trestů propadnutí majetku, jsou listinou způsobilou být podkladem k provedení záznamu podle § 8 odst. 2 zák. č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále souvislosti jsou nasnadě – viz zejm. § 23 odst. 2 na prvním místě cit. zák. a § 19 odst. 1 v spojení s § 3 odst. 1 zák. č. 87/1991 Sb.); stanovisko pléna Ústavního soudu z 11. 3. 1997 sp. zn. Pl. ÚS st. 4/97 ve věci právního názoru čtvrtého senátu Ústavního soudu, které je přes opakné (tj. „... nejsou listinou způsobilou být podkladem ...“), než výrok výše uvedeného nálezu druhého senátu; konečně „přetrvávající“ separátní názory jednotlivých soudců Ústavního soudu

časopisecká) odborná literatura, která se zmíněnými parciálními otázkami snaží zabývat.<sup>110</sup>

(v našem případě srov. Procházka, A.: Komu patří konfiskované nemovitosti?, Hospodářské noviny z 23. 4. 1997, str. 11).

<sup>110</sup> Uvedme si pouze jeden příklad, který však, myslím, situaci poměrně dobře ilustruje. Leckoho mohly překvapit pokusy o „reinterpretaci“ něčeho, co bylo po dlouhá léta pro většinu, tak řečeno, „prakticky zainteresovaných“ (např. agendu „konfiskační a dekonfiskační“ podle dekretu č. 108/1945 Sb., byť existující už delší dobu spíše v jakési latentní podobě, najdeme ještě dnes v pracovních nápiních finančních referátů okresních úřadů či na příslušné ústřední úrovni) víceméně samozřejmou věcí, tj., že ke konfiskaci podle dekretů presidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. docházelo prvním dnem jejich účinnosti (čili k danému dni ex lege). Stát zde vlastně veřejnoprávní cestou nabyl vlastnictví k majetku originálně a ex tunc. S tím souvisí i skutečnost, že ani v jednom případě nebyla třeba ke vzniku vlastnického práva státní tzv. intabulace.

Argumentačně nepochybně zajímavý byl zvláště „reinterpretační“ pokus, který učinili M. Kindl a V. Knapp ve svém článku „K některým otázkám konfiskace podle dekretů presidenta republiky č. 12 a 108/1945 Sb.“ (Právník č. 7/1994, str. 620 a násl.). V daném případě šlo o reakci na rozsudek Vrchního soudu v Praze z 28. 6. 1993 sp. zn. 4 Cdo 40/90 (publikován: Právní rozhledy č. 6/1993, str. 205), který výše uvedené skutečnosti týkající se předmětných dekretů (ač v něm explicitě byla řeč jen o dekretu č. 12/1945 Sb.) jistým způsobem deklaroval, a tudíž připomněl. V jakési oponentuře k tomuto rozhodnutí pak Kindl a Knapp zformulovali dva základní závěry. Podle prvního „... konfiskace nastávala ex lege až po splnění zákonných podmínek, mezi něž patřilo pravomocné správní rozhodnutí příslušného orgánu o tom, zda ta či ona právnická nebo fyzická osoba byla nepřitelem nebo zrádcem ... Pokud rozhodnutí o tom, že taková ... osoba je zrádcem nebo nepřitelem ... nenabýlo právní moci, nedocházelo ještě ke konfiskaci.“ (str. 624) Druhý pak spočíval v tvrzení, že „... konfiskační dekry ve své době platný intabulační princip, ač ho opustit nepochybně zamýšlely, ve skutečnosti neopustily.“ (str. 627)

Kriticky, a jak sám v podtitulu svého článku uvádí „v barvách Vrchního soudu“, vystoupil vůči těmto závěrům K. Eliáš (srov. jmen. autor: Ještě jednou k některým otázkám konfiskace podle dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb., Právník č. 11/1994, str. 971 a násl.). Pro pořádek asi nutno poznamenat, že střizlivě a vlastně tradičním argumentem Eliášovy, postihující celkem vše podstatné i z normového okolí konfiskačních dekretů a vhodně doplněné i o některé obecné závěry doktríny, korespondují v mnohém také mému pohledu na věc. Samozřejmě vždy lze ještě něco dodat. Např. zajímavá by mohla být detailnější analýza pozdějších předpisů, jejichž existence je předpisy, které jsou tady středem zájmu, vlastně podmíněna. Ty pak o „podmiňujícím“ předpise mohou leccos vypovědět (zde srov. namátkou koncepci a některá ustanovení vyhl. č. 303/1952 Ú. l.). S tím souvisí také možnost hlouběji a samozřejmě kriticky zkoumat právně praktickou činnost a konkrétní právní vztahy vzniklé na základě konfiskačních a na ně navazujících předpisů. I poté však, byla-li by tato možnost důsledně využita, mám za to, že by s největší pravděpodobností nezbylo, než přijmout jako odpovídající postoj, který už v roce 1946 zaujal Nejvyšší správní soud (Bohuslav A 1512/46), když pravil, že: „konfiskace podle dekretu sice nastává ze zákona a nevyžaduje, aby byla prohlášena deklaratorním úředním aktem, obecně ji však lze relativizovat i bez takového rozhodnutí.“ Ač zdánlivě „neslaný nemastný“ (srov. Kindl, M., Knapp, V.: zde cit. práce, str. 625), ve skutečnosti pozoruhodně přesně postihl tento „opatrný“ judikát charakter právních vztahů, které na základě konfiskačních dekretů reálně vznikly, a tak vlastně i charakter a právní úroveň dekretů samých.

Obecně, a rovněž s odkazem na to, co bylo právě uvedeno pod čarou, je možno konstatovat, že „právní“ stav vzniklý v důsledku restitučních předpisů je většinou ještě složitější a nepřehlednější, než „právní“ stav vzniklý na základě předpisů privatizačních.<sup>111</sup>

K naznačené polemice proto už jen tolik, že dnešní praxe směřuje k čemusi, co by se snad dalo nazvat kompromisem (srov. např. náleze Ústavního soudu z 26. 4. 1995 sp. zn. I. ÚS 59/93). Současně je tu dobrý důvod učinit ještě následující poznámku. Vede mě k ní mj. také zřetelný (a v jistých souvislostech snad i oprávněný) Kindlův a Knappův despekt k historickému výkladu práva a zvláště, dle mého ne zrovna šťastně volený, přírůbek s francouzským Code civil a rakouským ABGB na str. 626 výše cit. článku. Podle něho totiž, jakoby „Francouz“ interpretující ustanovení CC nebo „Rakušan“ ustanovení ABGB, s cílem aplikovat ho na právě vzniklou skutkovou podstatu, byl ve stejné pozici, jako když se interpretují ustanovení konfiskačních dekretů s tím, aby se v první řadě zjistilo, co se tehdy stalo, a až v druhé řadě, co si o tom lze myslet dnes.

Těžko ovšem zastírat, že ve zmíněném je jedno z velkých úskalí restitucí. I když totiž připustíme, že historický výklad práva je méně spolehlivý než jiné interpretační metody, či, že je dokonce pochybný, ještě tím samým není řečeno, že bychom se bez něho mohli obejít. Tomu v případě restitucí svědčí snad i věta, kterou formuloval Ústavní soud v odůvodnění výroku, jímž zamítl návrh na zrušení dekretu č. 108/1945 Sb. Věta zní: „... co přichází z minulosti, musí sice i v tváři v tváři přítomnosti v principu hodnotově obstát“, současně ale „řád minulosti nemůže být postaven před soud řádu přítomnosti“ (náleze z 8. března 1995, publikovaný pod č. 55/1995 Sb.).

Hlavní důvod, který vedl k volbě zde předestřené příkladu, je však ještě trochu jiný. Jde především o to, proč vůbec došlo k předmetné „reinterpretaci“, a to navíc u otázky, která nebyla na začátku až tak úplně nejasná (je totiž v restitučním procesu množství jiných věcí, které ani zdaleka tak jasné nebyly, nejsou a patrně už nikdy nebudou). Aniž by bylo třeba pátrat po subjektivních pohnutkách jmen. autorů, může být konstatováno, že tímto důvodem byl povytce sám fakt existence restitučních zákonů. Zákonů, které v důsledku své koncepce až příliš často napravují cosi, co napravit nelze, anebo alespoň ne jimi navrženým způsobem, a svou nízkou právní úrovní kuriózně umocnily problémy, které s sebou nesla juristicky nesporně rovněž mnoha nedostatky zatížená – zejm. konfiskační, znárodňovací a pozemkové reformy se týkající – legislativa druhé poloviny čtyřicátých let a první poloviny let padesátých. V ní by však – nebýt restitucí – už tyto nedostatky z větší části zhojil čas. V našem příkladu pak sehrál roli takřka „trojského koně“ zák. č. 243/1992 Sb.; tj. po mém soudu jeden z vrcholů restituční „právní patologie“ dneška. O tomto zákonu, vedle statí již zde citovaných, též např. Kindl, M.: Ještě jednou k problémům konfiskace, Právník č. 12/1994, zejm. str. 1080. Příznačná je snaha jmen. autora zdůvodnit v poslední uvedeném článku alespoň částečnou opodstatněnost existence daného zákona. Že jeho úsilí nevyznívá příliš přesvědčivě, je ovšem třeba do značné míry přičíst na vrub právě zákonodárci.

Na závěr této poněkud delší poznámky ještě něco k evropskému kontextu. Tedy něčemu, co s předchozími řádky souvisí sice volně, ale přece jen souvisí. Předně z extraktu judikátů štrasburských orgánů vyplývá, že zásahy do vlastnického práva v podobě konfiskace, znárodnění nebo vyvlastnění jsou považovány za jednorázové akty, které v zásadě nevyvolávají „pokračující“ resp. „trvajících“ stav porušování Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vč. jejích protokolů. Uvědomíme-li si pak dobu ratifikace Úmluvy naším státem a dále, že čl. 1 Protokolu č. 1 chrání zásadně toliko „existující majetek“ a nikoli např. právo na nabytí majetku restitucí, není třeba z tohoto úhlu pohledu, mnoho co dodávat. Blíže k tomu např. Mucha, J. in Evropské právo č. 3/1997 (příloha Právních rozhledů), str. 13.

<sup>111</sup> Kapitoulou samou pro sebe je pak situace daná vzájemným vztahem restitučních a privatizačních

Co lze tedy říci s relativní jistotou? Předně není pochyb o tom, že souladu mezi bezprostředním účelem (cílem) restitucí, tj. oním často zmiňovaným „zmrňováním následků některých majetkových křivd“ a účelem (cílem) vzdálenějším či obecnějším, jímž by mohla v tomto případě být tvorba podmínek pro funkční strukturu vlastnických vztahů, za situace, takřka „morálně čistého stolu“, dosaženo nebylo. Nemůže být řeči ani o stabilitě restitučních předpisů. Vždyť už jen prostý výčet všech jejich novelizací čítá dnes několik desítek předpisů.

Třebaže se pojmově důvěra v právo a restituce navzájem a priori nevylučují, ba mělo by to být právě naopak, tak a posteriori je stav podstatně jiný. Aplikace restitučních předpisů totiž přináší, jakoby nevyčerpatelně, stále další a další sporné otázky. Jejich kvalifikované (závazně zásadně toliko inter partes) řešení však, přes formální nepřipustnost „denegatio iustitiae“, není v realitě pravidlem. Příčin lze nalézt víc.<sup>112</sup> Jednu z rozhodujících nepochybně představuje sama koncepce restitucí.<sup>113</sup> Rovněž jednotlivá ustanovení restitučních předpisů zpravidla nesnesou přísnější měřítko.<sup>114</sup> O velmi nízké kvalitě restitučních předpisů přitom svědčí jak jejich častá rozpornost v logickém i praxeologickém smyslu, tak jejich nevalná legislativně technická úroveň. Interpretační a aplikační potíže jsou pak už jen nutným důsledkem tohoto stavu.<sup>115</sup>

Konečně i ve sféře restitucí lze do jisté míry pozorovat obecně negativní důsledky koncepčně nevyjasněné vlastnické úlohy státu v posttransformačním období.

předpisů. Srov. k tomu např. Svoboda, C.: práce cit. v pozn. 83, zejm. str. 122–123. Stejně jako restitučních předpisů navzájem. Např. o vztahu zák. o půdě k jiným restitučním (jakož i privatizačním) předpisům přehledně Průchová, I.: Restituce majetku podle zákona o půdě, C.H. Beck, Praha 1997, str. 34–44. Srov. též její analýzu vztahu zák. o půdě a obč. zákoníku na str. 45–48.

<sup>112</sup> Srov. např. Zuklínová, M.: Jeden z mnoha v restitucích, Právní praxe č. 7/1993, str. 424.

<sup>113</sup> Ba často lze mluvit o kritickém nedostatku čehokoli, co by se jako koncepce mohlo vůbec nazývat. Ač z povahy věci není jisté lehké přijít s odpovídajícím (konceptním) řešením dané problematiky, měla mu být (když už bylo rozhodnuto: restituovat) věnována nesrovnatelně větší pozornost. Ostatně, že to (alespoň do určité míry) jde, ukazuje např. „Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen“ (zákon upravující otevřené majetkové otázky) přijatý v Německu v roce 1990 a na něj navazující „Entschädigungsgesetz“ (kompenzační zákon) a „Ausgleichsgesetz“ (vyrovnávací zákon) – oba platné od 1. 12. 1994. Ty, po mém soudu, zřetelné rysy koncepčnosti, a také uměření, vykazují.

<sup>114</sup> Jako jednu z prvních kritik zaměřenou tímto směrem (týká se zák. č. 403/1990 Sb.) srov. např. článek J. Flaly „Zákon s právními nedostatky“, Hospodářské noviny č. 44/1990, str. 5.

<sup>115</sup> K tomu srov. též Bičovský, J.: Poznámky k filozofii rehabilitačních a restitučních zákonů, Právník č. 12/1993, str. 1118–1119 a porůznu.

#### 4. SHRNU TÍ

Proces, který byl v hrubých rysech přiblížen v předložené stati, je procesem přes vážně kvantitativního rázu. Zjednodušeně, a tudíž ne tak doslova, vyjádřeno v dramatické reakci na minulý společenský vývoj, při němž bylo zestátněno „kde co“, vede současná vývojová tendence k privatizaci (reps. reprivatizaci) rovněž zatím „kde čeho“.<sup>116</sup>

Jakákoli etatizace, byť by byla i ekonomicky dobře zdůvodnitelná – a takové případy už dnes reálně existují,<sup>117</sup> nepřichází v daném společenském klimatu zatím v úvahu. To vše je ale koneckonců metapravní problém, třebaže problém závažný a práva se přímo dotýkající.

Pro zcela převládající pohyb, tj. pohyb majetku od státu k soukromým osobám je potom, jak výše naznačeno, příznačná jistá bezbřehost a chaotičnost. Takto s ním na začátku spojované (zamýšlené) sociálně ekonomické efekty nejsou zdaleka naplňovány.

Jednoznačně středem pozornosti právní sféry by pak měla být okolnost, že stále chybí jasný (politický) konsenzus v otázce budoucí pozice státu jako vlastníka. Zde také je třeba hledat kořeny dosavadního neřešení problému samotné podstaty a koncepce vlastnictví státu de lege ferenda.

Konečně lze konstatovat, či lépe zopakovat, že z pohledu práva k transformaci státního vlastnictví dosud vlastně nedošlo. To znamená, že nemůžeme hovořit o středoevropské tradici odpovídající podobě vlastnictví státu, ale spíše o výrazně kvantitativně omezeném starém státním vlastnictví z doby tzv. reálného socialismu, třebaže, jak už dříve (sub 1.) poznamenáno, bez onoho symptomatického přívlastku.

Snad jako malou spekulaci (či jako cum grano salis přání autorovo) pak doporučuji chápat poslední poznámku, která tu bude učiněna. A sice: transformační proces možná přispěje k pozitivní změně v našem právním vědomí. Důvod: na

<sup>116</sup> Zestátnění, které se uskutečnilo např. na základě úst. zák. č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku Komunistické strany Československa lidu České a Slovenské Federativní Republiky a úst. zák. č. 497/1990 Sb., o navrácení majetku Socialistického svazu mládeže lidu České a Slovenské Federativní Republiky, je v daném kontextu třeba považovat pouze za atypickou, a to koneckonců za nepodstatnou výjimku z pravidla.

<sup>117</sup> Srov. např. Mířoch, M.: Lze považovat transformaci za uzavřenou?, Hospodářské noviny ze 14. 4. 1995, str. 11. Srov. event. též redakční článek: Státní vlastnictví nemusí omezovat restrukturalizaci, Hospodářské noviny z 10. 6. 1997, str. 13 a spíše pro zajímavost (protože zjednodušující paralely činit nelze) Šulc, F.: Norsko: Deregulace státních podniků neznámé, Hospodářské noviny z 27. 5. 1997, str. 22.

stále restituční a privatizační spory nás totiž nutí brát stát coby vlastníka alespoň občas vážně.

# K VÝVOJI PRÁVNÍ SUBJEKTIVITY POLITICKÝCH STRAN

VLADIMÍR MIKULE

Od 23. ledna 1990, kdy nabyl účinnosti tzv. malý zákon o politických stranách (č. 15/1990 Sb.), jsou u nás politické strany a politická hnutí právními osobami a jsou tedy způsobilé vlastním jménem vystupovat v soukromoprávních i veřejnoprávních vztazích.<sup>1</sup> K tomuto jednoznačnému řešení však právní řád dospíval jen pomalu a složitými cestami, které jsou zajímavé už proto, že ilustrují dobové politické a právní poměry. Připomenutí tohoto vývoje však může být užitečné i z důvodů nadmíru aktuálních. Např. v probíhajícím tzv. druhém boji o Lidový dům v Praze jak se nynějším soudním sporům v této věci někdy říká, jde totiž také o to, zda při tzv. sloučení Československé sociální demokracie s Komunistickou stranou Československa 27. června 1948 šlo o pouhé sloučení fakticky existujících organizačních struktur bez právní subjektivity anebo o „sloučení“ právnických osob způsobené právním úkonem, jehož vady by bylo možno vytýkat (nedostatek oprávnění jednacích orgánů, nedostatek svobody projevu vůle apod.).<sup>2</sup> Pokusím se proto vývoj právního postavení politických stran alespoň naznačit.

## I.

Moderní politické strany vznikaly a postupně nabývaly na významu už za Rakousko-Uherska, tehdejší právní řád je však jako subjekty zvláštního druhu nebral na vědomí. Spolkový zákon z roku 1852 (císařský patent č. 253/1852 ř.z.) nepřipouštěl zřizování spolků, „jež sobě kladou za účel věci, které náležejí v obor

<sup>1</sup> § 4 a § 9 zákona č. 15/1990 Sb., § 3 odst. 1 a § 21 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, výslovně konstatuje, že komunistický režim v letech 1948 až 1989 upíral občanům jakoukoliv možnost svobodného vyjádření politické vůle, prakticky postavil vůli a zájmy komunistické strany a jejich představitelů nad zákon atd.

zákonodárství nebo správy veřejné“ (§ 3). Pozdější spolkový zákon z r. 1867 (č. 123/1867 ř.z.) přiznával obecně spolkům právní osobnost, spolky politické (které blíže nedefinoval) však podroboval přísnému režimu: za jejich členy nesměli být přijati cizozemci, ženy a nezletilci, musely oznamovat své členy státnímu úřadu, nesměly zakládat pobočné spolky a tvořit mezi sebou svazy, nesměly užívat spolkové odznaky. Za jistých okolností mohla být činnost každého spolku příslušným státním úřadem (také však starostou některé obce) zastavena. Také z těchto důvodů se tehdejší politické strany režimu politických spolků zpravidla nepodrobovaly a existovaly proto je de facto. Ačkoliv měly postupně stále větší politický vliv a význam, při tehdy obecně uplatňovaném většinovém volebním systému se problém jejich právní subjektivity patrně ještě v celé šíři neprojevoval. Např. J. Pražák se o politických stranách ani ve druhém vydání svého Rakouského práva ústavního (1902) nezmiňuje.<sup>3</sup> J. Heidler podal v roce 1914 podrobný přehled českých politických stran a jejich organizace, mluvil o jejich novinách, časopisech a různých podnikcích (byly to i banky, sociální demokracie měla 30 dělnických domů atd.), o problému jejich právní subjektivity se však nezmiňoval.<sup>4</sup>

## II.

Právní řád samostatného Československa „zaváděje na jedné straně důsledně zásadu poměrného zastoupení, ponecháváje však, co se týče úpravy politických stran, na druhé straně stav, jaký byl před zavedením oné zásady, tedy za platnosti principu majoritních voleb, zůstal nedůsledně státi uprostřed cesty, skýtaje tím aplikaci příslušných norem velmi značné, ba někdy přímo nepřekonatelné obtíže“.<sup>5</sup>

Ústavní listina z roku 1920 sice zaručovala právo tvořit spolky a stanovila, že spolek může být rozpuštěn, jen když jeho činností byl porušen trestní zákon nebo veřejný pokoj a řád (§ 113 odst. 1, 2.), o politických stranách však odborné ustanovení neměla a zmínila se o nich jen na jediném místě, v souvislosti s vytvářením tzv. stálého výboru Národního shromáždění (§ 54 odst. 3).

Volební a některé další veřejnoprávní předpisy se o „stranách“ výslovně zmiňovaly, někdy i takovým způsobem, který navozoval dojem, že se jejich majetkoprávní subjektivita uznává. Např. řád volení do poslanecké sněmovny ukládal straně složit

<sup>3</sup> Smysl ust. § 4 zákona č. 135/1867 ř.z., o právu shromažďovacím, podle něhož se tento zákon nevztahuje na shromáždění voličů k rozmluvám o volbě (zu Wahlbesprechungen), konané v době vypsaných voleb, nikoliv však pod širým nebem, viděl v tom, aby se voliči mohli „mezi sebou umluvit o tom, koho by za poslance měli zvoliti“ (Rakouské právo ústavní, část třetí, druhé vydání, Jednota právníká v Praze, 1902, str. 104)

<sup>4</sup> České politické strany v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, J. R. Vilímek, Praha 1914

<sup>5</sup> Weyer, F.: Československé právo ústavní, Melantrich, Praha 1937, str. 123

zálohu na úhradu nákladů spojených s rozmnožením kandidátních listin a zavazoval ji k náhradě celého tohoto nákladu, jestliže v žádném volebním kraji nezískala mandát.<sup>6</sup> K první povinnosti bylo však podotýkáno, že je úplně lhotečné, kdo za stranu bude plnit, druhou povinnost pak specifikoval zákon sám tím způsobem, že za onu část nákladu, kterou by jinak hradil stát, ručili (vykládáno ve smyslu „odpovídali“) solidárně kandidáti této strany i voliči, kteří podepsali kandidátní listinu.<sup>7</sup>

Za těchto okolností, kdy byla stranám jakožto jen fakticky existujícím útvarům přiznávána určitá práva a ukládány určité povinnosti, zákon, který by obecně upravil jejich vznik a organizaci, však vydán nebyl, dovolil Nejvyšší správní soud, že „předpisy dosavadních zákonů dlužno vykládat jen tak, jak znějí, tj. že se politickým stranám jako útvarům existujícím v zásadě jen fakticky, přiznávají jen ona práva a ukládají jen ony závazky, jež zákon sám stanoví, takže ve všech ostatních relacích zůstávají i nadále nezpůsobilými státi se subjekty práv a závazků“ (Boh. 6684/1927; obdobně i Boh. 7190/1928 a nálezy volebního soudu z 8. 2. 1928 č. 47, Kosch. 191/IV).

Korporačnost politické strany nepřipouštěl ani Nejvyšší soud (Vážný 5993, 7450, 7762, 7826, 8612, 10346, 10606). J. Sedláček to vysvětloval tím, že třetí osoby musí mít záruku, aby nebylo jednáno in fraudem eorum: u spolků se lze opírat o úřední fakt, jímž je schválení jeho stanov správním úřadem pověřeným spolkovou policií (vznik kooperace je vázán předpisy práva veřejného), u politických stran které se jako spolky nekonstituovaly, však tato opora chybí.<sup>8</sup> Někteří autoři sice i politické strany považovali za právnické osoby ve smyslu ust. § 26 o.z.o. z r. 1811, jejich názory se však v soudní judikatuře neprosadily.<sup>9</sup>

Podle F. Weyra se tu projevovala liberalistická politická tendence, která nechtěla činnost politických stran podrobit ani liberálním ustanovením spolkového zákona z r. 1867, což mělo ovšem i ten „zajisté nechtěný“ důsledek, že politické strany nebylo možno považovat za samostatné právnické osoby, tedy nositele závazků a oprávnění zejména majetkoprávních.<sup>10</sup> Působily tu zřejmě představy, že pokus o právní úpravu politických stran, jejichž vznik, organizace a působnost časově předcházející vzniku zákonodárského orgánu, tedy orgánu právo tvořícího, byl jakýmsi anachronismem, že pro občanskou svobodu by bylo nebezpečné, kdyby

<sup>6</sup> § 29 odst. 1, 2 zákona č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny

<sup>7</sup> Na subjektivitu strany tedy nemohlo dojít (Dusil, V. – Kliment, J.: Spolky, shromáždění a politické strany podle práva československého, V. Linhart, Praha 1936, str. 253)

<sup>8</sup> Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému, díl první, V. Linhart, Praha 1935, str. 257

<sup>9</sup> Např. Hartman, P.: Die politische Partei in der tschechoslowakischen Republik, 1931, str. 89

<sup>10</sup> Československé právo ústavní, str. 122

politické strany byly omezovány tím právním řádem, jehož obsah samy určují, že právní regulace politických stran by znamenala jejich „postátnění“ pod.<sup>11</sup>

Politické strany tedy nemohly mít svůj majetek, nemohly mít zaměstnance, nemohly držet akcie atd. Závazky, které v zájmu politické strany podstupují fyzické osoby, postihují podle všeobecných zásad soukromého práva jenom tyto fyzické osoby (Vážný 5994/1926), objednávka pro politickou stranu jde na vrub objednatelce (Vážný 7826/1928), osoba která jedná jménem politické strany a z jejího domnělého příkazu, jedná na svou pěst a nabývá pro sebe práva a povinnosti (Vážný 10347/1930) atd.

Za této situace z právního hlediska „visely ve vzduchu“ i organizační předpisy politických stran, které – na rozdíl např. od stanov spolků ve smyslu spolkového zákona – neměly žádný vztah k právnímu řádu: nikde nebylo stanoveno, že politické strany musejí mít stanovy, jaké mají mít orgány, jak se zjistí jejich vznik a zánik, resp. vznik a zánik členství v nich atd.<sup>12</sup> Soudní praxe uznávala organizační předpisy stran i strany samotné v tom stavu, v jakém se fakticky nacházely. „Jestliže sjezd (politické strany) sám – třeba snad nebyly dodrženy všechny formální předpisy organizačním řádem předepsané – jako takový se konstituoval a učinil usnesení, pak otázka, zda sjezd ten byl svolán s ohledem na platný organizační řád způsobem bezvadným či nikoliv, je jen interní záležitostí strany, o níž sluší rozhodnout jen straně samé; pokud jeho usnesení není odstraněno usnesením jiného sjezdu strany, musí volební soud od usnesení tohoto vycházet.“ (nálezy volebního soudu z 19.5.1928 č. 94, Kosch. 192/IV)

Stesky na to, že politickým stranám jako jen fakticky existujícím útvarům nelze zastavit činnost ani je nelze rozpustit, vedly k razantním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu z 26.10.1935 č. 18.603/1935: Pokud politická strana splňuje pojmové znaky spolku ve smyslu spolkového zákona č. 134/1867 ř.z., dopadá na ni ust. § 28 odst. 2 tohoto zákona upravujícího zastavení činnosti spolku, i když jako spolek organizována není, protože „politické strany ze zákona spolkového vyňaty nejsou“.

V té době však byl již v účinnosti zákon č. 201/1933 Sb., o zastavení činnosti a o rozpouštění politických stran, který sice na pouhé faktičnosti politických stran zásadně nic nezměnil, zákonodárce tu však narazil „na veškeré obtíže, jež nutně musí nastat vždy, má-li být právními prostředky postihován útvar žijící mimo právní řád“.<sup>13</sup> Sankční důsledky mířily jak proti straně a jejím členům, tak

<sup>11</sup> Weyr, F.: Politické strany. Slovník veřejného práva československého, sv. III, Polygrafia, Brno 1934, str. 177 n

<sup>12</sup> Weyr, F.: Československé právo ústavní, str. 123

<sup>13</sup> Dusil, V. – Kliment, J.: Spolky ..., str. 161



proti sdružením (spolkům) i obchodním společnostem, družstvům apod., která „vystupovala navenek jako složky strany“, popř. „sloužila účelům strany“, a bylo možno zastavit vydávání periodických tiskopisů, které „sloužily účelům strany“. Zabavoval se „majetek strany“, jímž se rozuměl „majetek, který straně náleží dále majetek, který někdo za stranu drží a vůbec majetek, který zřejmě sloužil nebo byl určen jen účelům strany“. Oprávnění vlády zastavovat činnost politických stran a rozpouštět je bylo časově omezováno (původně datem 1.1.1935, pozdějšími zákony bylo zmocnění obnoveno – avšak jen, pokud jde o rozpouštění – až do 1.1.1938).<sup>14</sup> Zákon č. 201/1933 Sb. dosud nebyl výslovně zrušen.<sup>15</sup>

### III.

V prosinci 1938, tedy v době tzv. druhé republiky, bylo na základě tehdejšího zmocňovacího ústavního zákona vydáno vládní nařízení č. 355/1938 Sb., o politických stranách.<sup>16</sup> Vznik nových politických stran vázalo na povolení vlády a výslovně stanovilo, že předpisům spolkového práva politická strana nepodléhá (§ 5). Politická strana byla právní osobou a mohla samostatně nabývat práv a zavazovat se (§ 3 odst. 1).

Po válce měl tento předpis z doby nesvobody zajímavé osudy. Podle ústavního dekretu presidenta republiky o obnovení právního pořádku<sup>17</sup> ústavní a jiné právní předpisy československého státu, vydané do 29. září 1938 včetně, pocházejí ze svobodné vůle československého lidu a jsou československý právní řád; předpisů z doby nesvobody (30.9.1938 až 4.5.1945) jest na zcela přechodnou dobu i nadále používat, pokud se nepřičí svým obsahem znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy (čl. 1, 2). Výslovně však byla použitelnost vládního nařízení zrušena teprve dnem 15.11.1946, kdy nabyl účinnosti zákon č. 195/1946 Sb. o použitelnosti předpisů z doby nesvobody (§ 2 odst. 2 zákona a bod B/1/4. jeho přílohy). Tím však ještě den zrušení použitelnosti nebyl stanoven definitivně, protože zákon příslušným ministrům ukládal (§ 9 odst.3), aby u předpisů, které byly zrušeny podle § 2 zákona a jichž se přestalo používat před počátkem účinnos-

<sup>14</sup> Zákony č. 269/1934, 132/1936 a 317/1936 Sb.

<sup>15</sup> Vzhledem k nynější zákonné úpravě by patrně mohla být nadále použitelná zejm. jeho ustanovení upravující následky rozpouštění politické strany (srov. § 16 zákona č. 424/191 Sb.). Vládní nařízení č. 355/1938 Sb. o politických stranách, zrušilo tento zákon jen zčásti (§ 11, 15) – o jeho dalším osudu viz níže. Zrušeno nebylo ani prováděcí vládní nařízení č. 202/1933 Sb., upravující postup při zabavení, úschově a správě majetku rozpouštěných politických stran. Uplatnění těchto starých předpisů by ovšem naráželo na četné problémy (odlišná celková právní atmosféra, právní terminologie atd.)

<sup>16</sup> Později novelizované vládní nařízení z ledna 1939 č. 4/1939 Sb.l.

<sup>17</sup> Ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl. (vyhl. č. 30/1945 Sb.).

ti zákona, ve Sbírce zákonů vyhlásili den, kdy se předpisu přestalo používat: tím dnem pak zrušení použitelnosti nabývalo účinnosti. Ohledně vládního nařízení o politických stranách tak učinila až vyhláška některých členů vlády z 8. 2. 1949 (č. 51/1949 Sb.), kterou bylo zjištěno, že se tohoto předpisu nepoužívá již od 5. 5. 1945. Teprve v únoru 1949 tedy bylo formálně vysloveno, že od 5. 5. 1945 byla použitelnost nařízení zrušena a že tím dnem byl obnoven dřívější právní stav v úpravě vyplývající z předpisů platných v tento den (§ 3 zákona), jímž byl v tomto případě stav před vydáním vládního nařízení č. 355/1938 Sb.

### IV.

Po válce se tedy stav, nastíněný v oddílu II. teoreticky nezměnil, politická situace však byla odlišná. V zemích České a Moravskoslezské působily pouze čtyři politické strany (fakticky obnovené, resp. přetvořené), politicky sdružené v Národní frontě; všechny měly své zastoupení ve vládě.

O tom, jaké kuriozní situace mohly vznikat, svědčí např. nález Nejvyššího správního soudu z 30. 12. 1946 (Boh. 1508/1946). Dozvídáme se z něj, že rozhodnutím České národní rady z 11. 5. 1945 byly veškeré podniky družstva „Novina“ odevzdány Komunistické straně Československa, Zemský národní výbor v Praze však výměrem ze srpna 1945 stanovil, že dokud politické strany nebudou právními osobami, veškeré podniky firmy „Novina“ budou zastupovat osoby, které výslovně určil (jejich politická příslušnost uvedena není) jako členy sboru vykonávajícího národní správu podle dekretu č. 5/1945 Sb. (srov. § 3 a § 17 odst. 2 dekretu). Naproti tomu tentýž ZNV v únoru 1946 připustil, že akciová společnost Cíl a veškerý její majetek jsou majetkem Československé sociální demokracie jakožto jediné držitelky akcií. Zdá se tedy, že názor na právní subjektivitu politických stran se postupně měnil.

Hned po volbách v roce 1946 (tedy ještě v době, kdy použitelnost vládního nařízení o politických stranách nebyla formálně vyřešena) uložila vláda ministrům vnitra, aby předložil osnovu zákona o politických stranách.<sup>18</sup> Není mi známo, jak daleko přípravné práce na této osnově dospěly, Národním shromáždění však návrh takového zákona předložen nebyl.<sup>19</sup>

V souvislosti s přípravami nové ústavy se celkem všeobecně uznávalo, že po-

<sup>18</sup> Přípravná opatření vládní k provádění budovatelského programu Gottwaldovy vlády, usnesení vlády ze dne 16. 7. 1946 (vydalo ministerstvo informací, Praha 1946, str. 25).

<sup>19</sup> Naproti tomu byly přijaty např. zákon o jednotné odborové organizaci (č. 144/1946 Sb.) a zákon o organizaci zemědělců republiky Československé (č. 145/1947 Sb.), který dokonce Ústřední radě zemědělců, jednotným svazům zemědělců a jejich okresním a místním sdružením přiznával postavení „samostatných korporací veřejného práva“.

stavení politických stran má být v určité míře upraveno přímo v ústavě a že mají mít právní subjektivitu. V koncepci KSČ, prezentované generálním zpravodajem V. Procházkou, „politické strany a jejich složky mají co do majetkových práv postavení právnických osob“.<sup>20</sup> Většina právních aspektů (např. Weyr, Kubeš, Hoetzel, Bušek, Meisner) poukazovala na to, že politické strany jsou „hlavní hybnou pákou všeho veřejného života“ a musejí proto přestat být „v právním stínu“, přímo v ústavě má být proto stanoveno, jak politická strana vzniká a zaniká a že je samostatnou právnickou osobou, také však jakým způsobem vzniká relevantní vůle uvnitř politické strany.<sup>21</sup> Menšina expertů se vyslovila, aby podrobnější úprava byla svěřena obyčejnému zákonu, který by též stanovil, v jakém rozsahu mohou být politické strany právnickými osobami.<sup>22</sup>

## V.

Nová ústava byla ovšem přijata až po únoru 1948, tedy po převzetí politické moci komunistickou stranou, a o politických stranách už nestanovila vůbec nic, tedy ani to, co tato strana byla původně ochotna připustit. V jejím základním článku IV. bylo pouze uvedeno, že „k obstarávání věcí veřejných a k uplatňování svých demokratických práv vytváří lid dobrovolné organizace, zejména politické, odborné, družstevní“ (a příkladmo byly uvedeny i další), úprava výkonu práva spolčovacím však byla svěřena obyčejnému zákonu (§ 24).

Nový zákon o dobrovolných organizacích (a shromážděních) byl přijat v roce 1951 (č. 68/1951 Sb.). Zrušil sice starý zákon o spolčovacím právu z roku 1867, o politických stranách ani o „politických dobrovolných organizacích“ se však výslovně nezmiňoval.<sup>23</sup> Nezmiňovala se o nich ani oficiální vysokoškolská učebnice z r. 1953 (mluvila jen o komunistické straně a její „vedoucí úloze“, nikoliv však o jejím právním postavení).<sup>24</sup>

Ústava z roku 1960 už sdružování pracujících v dobrovolných společenských organizacích s „obstaráváním věcí veřejných“ výslovně ani nespojovala a tvářila se, jako by existovala jenom strana komunistická, kterou prohlásila za vedoucí sílu

<sup>20</sup> Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Soubor dokumentů. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR ve spolupráci se Státním ústředním archivem, Praha 1993, str. 185, 198

<sup>21</sup> Příprava ústavy ..., str. 234, 235, 241, 242.

<sup>22</sup> Příprava ústavy ..., str. 242.

<sup>23</sup> Tento zákon byl nahrazen až po listopadu 1989 zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, který už obsahuje výslovné ustanovení, že se na sdružování občanů v politických stranách a politických hnutích nevztahuje, protože před ním již byl přijat tzv. malý zákon o politických stranách č. 15/1990 Sb.

<sup>24</sup> Československé státní právo, Orbis, Praha 1953, str. 72 n.

ve společnosti a ve státě (čl. 4 a 5).<sup>25</sup>

Postavení politických stran tedy nebylo ani po únoru 1948 výslovně právně upraveno, někteří autoři – zvláště V. Pavlíček – však tvrdili, že dobrovolnými společenskými organizacemi jsou vedle dobrovolných organizací ve smyslu zákona č. 68/1951 Sb. i politické strany a že politické strany jsou jakožto společenské organizace socialistickými organizacemi ve smyslu práva hospodářského, občanského i pracovního, takže jsou způsobilé vstupovat vlastním jménem do právních vztahů.<sup>26</sup> Tento názor podporovaly i některé komentáře k jednotlivým právním kodexům, takto se také politické strany v praxi chovaly.<sup>27</sup>

Zajímavou ilustrací tehdejší situace je uplatnění zákona č. 123/1948 Sb., o znárodnění polygrafických podniků, vůči akciové společnosti Cíl, která byla v té době „v rukou“ Československé sociální demokracie a jejímž vlastnictvím byl též Lidový dům v Praze. Zákon totiž stanovil, že znárodnění se netýká vydavatelských, nakladatelských a knihkupeckých podniků politických stran zastoupených v Národním shromáždění. Státní orgány 50. let uznaly, že nemovitosti a.s. Cíl, sloužící vydavatelské činnosti, znárodněny nebyly. Ačkoliv tedy jejich vlastníkem zůstala i nadále a.s. Cíl, za vlastníka se prohlásila KSČ a na základě svého prohlášení byla také jako vlastníka zapsána v evidenci nemovitostí. Pak ovšem nemohla převést vlastnictví k těmto nemovitostem na Československou sociální demokracii, s níž o tom v březnu 1990 uzavřela hospodářskou smlouvu, protože sama vlastníkem nebyla.

Zákon o Národní frontě z podzimu 1968 (č. 128/1968 Sb.) přinesl jako novum úpravu zákazu činnosti politické strany; mluvil o ní jako o „organizaci“, což však – soudě podle kontextu – nějaký zvláštní právní význam mít nemělo. Ostatně zákon byl zakrátko zrušen.

Tak se jen potvrdilo to, co konstatoval V. Pavlíček v r. 1969, totiž, že minulý režim měl ke speciální právní úpravě politických stran „naprostý odpor“: jako důvod bylo mj. uváděno, že politické strany stojí nad státem a proto není vhodné je upravovat a tedy omezovat, politicky však šlo patrně spíše o to, aby nekomunis-

<sup>25</sup> Za těchto okolností se nemohly ostatní – fakticky trpěné – strany o politickou moc ucházet, jejich úkolem bylo pouze vedoucí síle přitakávat a šlo tedy o pouhé pseudostrany. Jak se však dívat např. na sociální demokracii, která proklamovala své další trvání v zahraničí?

<sup>26</sup> Např. Pavlíček, V.: Pojem dobrovolné společenské organizace, Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. Levity, Univerzita Karlova, Praha 1967, str. 146; tentýž: Politická práva, spolčovací a shromažďovací zákon, Socialistická zákonnost č. 3/1969, str. 143 n.

<sup>27</sup> O tom, že i před listopadem 1989 mohly politické strany vstupovat do majetkoprávních vztahů, nepřímo svědčí zákonodárné opatření PFS č. 177/1990 Sb., o některých opatřeních týkajících se majetku politických stran atd., i nařízení vlády ČSFR č. 212/1990 Sb., o odnětí nemovitého majetku státu v trvalém užívání KSČ.



tickým stranám nebyla poskytnuta výslovná legální platforma.<sup>28</sup>

## V.

Závěrem lze konstatovat, že Ústava ČR sice proklamuje svobodný a dobrovolný vznik a volnou soutěž politických stran (čl. 5), jinak ale jejich právní postavení neupravuje. Naproti tomu Listina základních práv a svobod přikazuje oddělení politických stran a politických hnutí od státu a zaručuje státním občanům ČR základní právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich, jehož výkon může být omezen jen z důvodů Listinou stanovených (čl. 20). Úvaha o podrobnější právní úpravě byla tedy přenechána obyčejnému zákonodárci. Posouzení nynějšího zákona je však už otázkou samostatnou.

<sup>28</sup> Pavlíček, V.: Politická práva..., s. 143.

# NĚKOLIK POZNÁMEK K DOLNÍ VĚKOVÉ HRANICI TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

JANA ZEZULOVÁ

## I. ÚVODEM

Formování koncepce trestní politiky vůči mládeži přináší řadu otázek. Jednou z nich je i stanovení určitého věku, jehož dosažení je podmínkou k vyvození trestní odpovědnosti vůči mladistvým resp. otázka, zda ponechat počátek trestní odpovědnosti na dosavadních 15 letech, či snížit dolní věkovou hranici trestní odpovědnosti na 14. rok věku.

Ve svém příspěvku bych se chtěla především zamyslet nad dolní věkovou hranicí počátku trestní odpovědnosti u nás, upozornit na návrhy úprav snížení hranice trestní odpovědnosti na 14 let a v neposlední řadě se tímto zapojit do širší diskuse<sup>1</sup> na toto téma.

## II. DVĚ VARIANTY ÚPRAVY DOLNÍ HRANICE TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI

Úvahy o snížení dolní hranice trestní odpovědnosti vyvstaly ve své konkrétní podobě v rámci zahájení přípravných prací na celkové rekodifikaci trestního práva

<sup>1</sup> Marešová, A.: Proč usilujeme o snížení hranice trestní odpovědnosti, In: České vězeňství, č. 5-6, 1996.

Marešová, A.: K diskusi o snížení hranice trestní odpovědnosti v ČR a uplatňování alternativních trestů a opatření u delikventních dětí a mladistvých, In: Trestní právo, č. 1, 1997.

Čísařová, D.: Několik poznámek k článku o snížení hranice trestní odpovědnosti v ČR PhDr. Aleny Marešové, In: Trestní právo, č. 1, 1997.

Válková, H.: Věk a jeho význam pro stanovení dolní hranice trestní odpovědnosti, In: Právní rozhledy, č. 6, 1997.

hmotného.<sup>2</sup> V roce 1995 se poprvé v jedné z předběžných verzí<sup>3</sup> objevila úprava, která předpokládá diferencované snížení věkové hranice trestní odpovědnosti na 14 let (alt. 13 let) u zvláště závažných úmyslných zločinů a zachování dosud platné věkové hranice 15 let u ostatních trestných činů. V této souvislosti je třeba poznamenat, že navrhovaná dvojí hranice trestní odpovědnosti odpovídá požadavku tripartice činu soudně trestného v podobě soudního přestupku, přečinu a zločinu, v rámci posledně jmenovaného je pak vytvořena zvláštní subkategorie zločinů zvláště závažných.

Tento směr vývoje trestní politiky potvrdil i Věcný záměr rekodifikace trestního práva hmotného z března 1996. Opět je navržena tripartice činu soudně trestného, byť ve formě provinění (místo původně navrhovaného soudního přestupku), dále pak přečinu a zločinu. (V rámci posledně jmenovaného se nachází zvláště závažné zločiny). I podle Věcného záměru by mělo dojít ke snížení věkové hranice trestní odpovědnosti z 15 na 14 let (ne tedy již na 13 let) opět v návaznosti na spáchání zvláště závažných zločinů, přičemž je třeba znovu zdůraznit, že zvláště závažným zločinem Věcný záměr rozumí kategorií zvláště závažných trestných činů, konkrétně uvedených v ustanovení § 62 tr. zák. a dále ty trestné činy, na které zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně 8 let. (Jedná se např. o trestný čin loupeže, vraždu, úmyslné ublížení na zdraví s těžším následkem). Trestní odpovědnost u ostatních trestných činů by měla být spojena s dosažením 15. roku věku. Komentář k Věcnému záměru odůvodňuje snížení věkové hranice u zvláště závažných trestných činů potřebou podrobit osoby starší 14 let trestní odpovědnosti stejně jako ostatní mladistvé osoby. V této souvislosti je poukázáno na skutečnost, že v posledních desetiletích dochází k výrazným generačním změnám v tom smyslu, že psychické a sociální dozrávání mladé generace výrazně akceleruje, tudíž lze oprávněně vyžadovat trestní odpovědnost v ranějším věku. Argumentováno je také nižší dolní věkovou hranicí počátku trestní odpovědnosti v jiných zemích.

Druhá varianta úpravy dolní hranice trestní odpovědnosti předpokládá obecné rozšíření trestní odpovědnosti na osoby ve věku nad 14 let.<sup>4</sup> Zastánci snížení dolní věkové hranice uvádí, že účelem není uvěznit 14leté pachatele, ale učinit je dříve trestně odpovědnými za jejich úmyslné kriminální činy a umožnit tak časnější individuální zacházení s případnou osobní odpovědností např. probačních pracovníků za účelnost tohoto zacházení a zahájit tak dříve preventivní působení zaměřené

<sup>2</sup> Zahájení přípravných prací Komise MS ČR se datuje od roku 1992.

<sup>3</sup> Rámcová koncepce rekodifikace Trestního práva hmotného z 9.6. 1995

<sup>4</sup> Marešová, A.: Proč souhlasíme se snížením hranice trestní odpovědnosti, In: Kriminologický sborník, č. 12, 1996.

na předcházení opakování trestné činnosti, zabránit nezletilým delikventům v pokračování jejich kriminální kariéry.<sup>5</sup>

Znamenalo by snížení dolní věkové hranice počátku trestní odpovědnosti v podobě jedné z výše uvedených variant pozitivní změnu v našem trestněprávním systému zacházení s mladistvými?

Domnívám se, že varianta dvojí hranice počátku trestní odpovědnosti nepřinese tak dlouho očekávanou pozitivní změnu koncepce trestního práva mladistvých, neboť jsem toho názoru, že s tímto řešením je spojeno značné riziko zvýšení počtu uložených trestů odnětí svobody u osob mezi 14. a 15. rokem věku. Dovedu si jen těžko představit, že by uloženou trestněprávní sankcí v případě spáchání zvláště závažných zločinů byla jiná sankce, než trest odnětí svobody. Pokud nám jde především o pozitivní působení prostředky trestního práva na tuto věkovou kategorii, pak nelze akceptovat názor, že snížení dolní hranice trestní odpovědnosti v této podobě nepovede k věznění osob ve věku 14 let, ale naopak umožní již dříve na tuto věkovou kategorii působit především v podobě alternativních trestů a opatření.

Připomínám, že pokud se osoba starší 12 a mladší 15 let dopustí jednání, které by v případě dospělého pachatele bylo posuzováno jako trestný čin, za který trestní zákon dovoluje uložení výjimečného trestu, civilní soud obligatorně uloží ochranné opatření ve formě ochranné výchovy. Fakultativně takto může civilní soud rozhodnout i v případě, kdy osoba mladší 15 let spáchá čin jinak trestný a uložení ochranné výchovy je nutné k zajištění její řádné výchovy (§ 86 tr. zák.). V každém případě je tak reagováno na delikventní projevy chování u této věkové kategorie.

Zůstává tu tedy druhá varianta v podobě snížení dolní věkové hranice trestní odpovědnosti na 14 let bez ohledu na povahu spáchaného trestného činu.

Obecně vzato pro 14 let mluví určitá historická zkušenost, jelikož před rokem 1950 byl v naší republice počátek trestní odpovědnosti spjat se 14. rokem věku, dále i právní úprava jiných států, zejména je v této souvislosti poukazováno na znění rakouského a německého zákona o soudnictví nad mládeží. Z výše uvedených důvodů bych se chtěla blíže v následující části práce věnovat jednotné věkové hranici počátku trestní odpovědnosti vymezené 14. rokem věku.

<sup>5</sup> Práce cit. v pozn. č. 4

### III. STANOVENÍ POČÁTKU TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI Z POHLEDU HISTORICKÉHO I SOUČASNÉHO

Úvodem této části považuji za důležité se zamyslet nad významem věku pro stanovení dolní hranice trestní odpovědnosti. Zaměřím se proto na jednotlivé významné údobí pro formování systému trestní práva mladistvého.

Pro středověké právo jsou charakteristické pouze dva věkové stupně – nedospělost a dospělost.<sup>6</sup> Hranice odlišující nedospělost od dospělosti se určovala různě. V českém zemském právu se dospělost (leta spravedlivá) určovala až do XVI. století podle vyspělosti tělesné, která se zjišťovala úředním ohledáním.<sup>7</sup> Na Moravě již na sklonku XV. století nastávala dospělost dosažením určitého počtu let, který se lišil podle pohlaví a podle stavu, k němuž osoba přináležela. V tomto nejstarším období však neexistovala žádná právní úprava, ze které by bylo možno usuzovat na právní postavení osob nedospělých. Zpravidla měl věk pachatele (tzv. mladý věk) vliv na výměru trestu, nelze však jednoznačně konstatovat, že byl důvodem vyjoutčení trestní odpovědnosti nedospělé osoby.

Unifikace v oboru trestního práva vyvrcholila přijetím hrdelního řád císaře Josefa I. z roku 1707. Josefina prohlašovala věk mladý všeobecně za polehčující okolnost (chlapec byl považován za mladého do 18. roku, dívka do 15. roku).

Pro oblast trestního práva mladistvých byl významný hrdelní řád Marie Theresie z roku 1768, neboť poprvé rozlišoval tři věková období – dětství, nedospělost a věk mladistvý. Děti do 7 let nebyly vůbec trestně odpovědné, u nedospělců ve věku do 14 let byla snížena trestní odpovědnost a u mladistvého již nastupovala plná trestní odpovědnost. Věk do 16. roku byl uznán jen jako polehčující okolnost mající vliv na druh a výměru trestu.

Než lidstvo dospělo k poznání, že krutost trestu není všelékem proti zločinu uplynula dosti dlouhá doba. Teprve až v druhé polovině 18. století zastánci osvícenského liberalismu vystupují proti nepřiměřeným a krutým trestům a žádají jejich nahrazení tresty odplatnými, úměrnými závažnosti trestného činu. Účelem trestu nemá být zničení pachatele, ale jeho polepšení. A právě myšlenka polepšení pachatele sehrála důležitou roli pro další vývoj trestního práva mladistvých.

Myšlenky osvícenského liberalismu se do jisté míry promítly i do obsahu trestního zákona Josefa II. z roku 1787 (Všeobecný zákoník o zločinech a jejich potrestání) platný i na území Čech, Moravy a Slezska. Zákon spojuje počátek trestní odpovědnosti s dosažením 12. roku věku, což tedy znamená, že osoby do dovršení

<sup>6</sup> Veselý, J.: O trestní odpovědnosti mládeže ve starém českém právu. Zvláštní otisk časopisu Československé společnosti pro právo trestní, ročník IX., č. 4, s. 2.

<sup>7</sup> Práce cit. v pozn. č. 6.

12 let nebyly trestně odpovědné. Zákon výrazně posunuje oproti předcházejícímu stavu hranici absolutní neodpovědnosti.

Trestní zákoník z roku 1852 (Trestní zákon o zločinech, přečinech a přestupcích) přinesl v části věnované mladistvým dvojí dolní hranici trestní odpovědnosti – 10. a 14. rok věku. Zákon, podobně jako již Theresiana, rozlišoval věk dětský (období úplného vyloučení trestní odpovědnosti), věk nedospělý (období tzv. zmenšené přičetnosti resp. zmenšené trestní odpovědnosti) a věk mladistvý (období mírnějšího trestání). Konkrétně tedy ve věku do 10 let je přičetnost a trestnost osoby vyloučena. Beztrestnost se zakládala na nezpůsobilosti spáchat delikt. Období tzv. zmenšené přičetnosti (od 10. do 14. roku věku) bylo komplikovanější. Zákon totiž předpokládal částečnou přičetnost osob nedospělých, což mělo za následek vyvození jejich trestní odpovědnosti za spáchání zločinů (tzv. přestupků nedospělých), zatímco jejich trestní odpovědnost za přečiny a přestupky byla zcela vyloučena. Z toho nám plyne závěr, že osoba v období nedospělosti nebyla ani úplně přičetná, ani nepřičetná, přičetnost, která se u ní předpokládala byla částečnou, neúplnou přičetností.<sup>8</sup> Tzv. zmenšená přičetnost v podání trestního zákona z roku 1852 však nemá nic společného s dnešním pojetím zmenšené přičetnosti, kdy předpoklady přičetnosti (schopnost rozpoznávací a určovací) tu sice jsou, ale v zeslabené míře, což je zapříčiněno duševní poruchou. Od dokončeného 14. roku do dovršení 20. roku (věk mladistvý) začíná plná trestní odpovědnost. Věk již nemá žádný vliv na přičetnost pachatele, ale pouze na jeho trestnost.

Nový pohled na problematiku delikventní mládeže lze zaznamenat na přelomu 19. a 20. století, kdy dochází v řadě států k přijetí speciálních zákonů upravujících trestní právo mladistvých a k vytváření samostatných systémů soudnictví nad mladistvými. Znovu se otevírá otázka způsobu stanovení počátku trestní odpovědnosti, neboť se ukazuje, že je velmi obtížné určit počátek trestní odpovědnosti pevnou věkovou hranicí. Takto stanovený počátek trestní odpovědnosti odpovídal pojetí trestní odpovědnosti absolutní.<sup>9</sup> Proto řada států sice stanoví minimální hranici trestní odpovědnosti podle průměrné vyspělosti, zároveň pro určitou věkovou skupinu převyšující tuto minimální hranici uznává období přičetnosti pochybné. Jinými slovy, mezi dětstvím a dospělostí je vřazen přechodný stupeň – mladistvý, který je prohlášen za věk pochybné přičetnosti. U pachatelů, kteří se nacházeli v tomto věkovém stupni musel soud zkoumat v každém konkrétním případě, zda jejich duševní vývoj dosáhl takového stupně, že je lze pokládat za

<sup>8</sup> Prušák, J.: O přičetnosti osob mladistvých a jich potrestání, Praha, 1899, s. 121.

<sup>9</sup> Trestní odpovědnost absolutní je charakterizována pevnou dolní věkovou hranicí určující její počátek bez ohledu na vyspělost jedince.

příčetné a tudíž trestně odpovědné. Příčetnost ani nepříčetnost<sup>10</sup> se nepředpokládala. Jestliže tedy nebyla příčetnost pachatele prokázána, trestní odpovědnost byla vyloučena, trestný čin se nepřičítal a trest byl vyloučen. V opačném případě (otázka příčetnosti byla zodpovězena kladně) byl pachatel trestně odpovědný za svůj spáchaný trestný čin. Tato konstrukce počátku trestní odpovědnosti pak odpovídá pojetí trestní odpovědnosti relativní neboli podmíněné (dříve též pochybné – viz období pochybné příčetnosti).

Důležité pro posouzení příčetnosti resp. nepříčetnosti pachatele bylo stanovení podmínek, na základě kterých soudce řešil tuto otázku. Nejprve se příčetnost posuzovala podle intelektuální vyspělosti, později, zřejmě pod vlivem myšlenky účelnosti prosazující se pozvolna během 19. století, byl kladen také důraz na vyspělost mravní.

Jinými slovy zde šlo o stanovení okamžiku, ve kterém duševní vyspělost jedince dosáhla takového stupně, který jej činí příčetným (a trestně odpovědným) ve smyslu trestního práva. Tehdejší trestněprávní nauka přiznala, že přesné určení tohoto okamžiku je nemožné, neboť se nedostává prostředků k takovému určení.<sup>11</sup> Snahou tedy bylo určit věkovou hranici, po kterou nemohl být jedinec trestně stíhán. Z tohoto důvodu trestní zákony vždy stanovily určitou minimální dolní věkovou hranici trestní odpovědnosti. Pokud by se tak nestalo, musel by soudce v každém jednotlivém případě o příčetnosti rozhodovat. Věk tedy stanovil dobu, po kterou byla trestní odpovědnost osoby vyloučena (platila zde nevyvratitelná domněnka nepříčetnosti tzn. absence schopnosti rozpoznávací a určovací). Tato hranice se pohybovala od 7 do 14 let.

Věk v období pochybné příčetnosti měl pak význam pro určení počátku trestní odpovědnosti. Nic však už neříká ohledně příčetnosti, neboť ta musela být řešena samostatně v návaznosti na vyspělost jedince.

Všechny tyto pozitivní změny, které se odehrály na počátku 20. století, se také promítly do obsahu prvního československého zákona o trestním soudnictví nad mládeží z roku 1931, a to v této podobě:

1. Zákon rozlišoval osoby nedospělé a mladistvé. Podle ust. § 2 odst. 1 zákona byla mladistvým osoba, která v době spáchání činu dovršila 14., ale nedokonala 18. rok svého věku.

2. Věk 14 let byl určen jako minimální věk, jehož dosažení bylo podmínkou vzniku trestní odpovědnosti. Tudíž osoba, která v době spáchání trestného činu nedovršila 14 let nebyla odpovědná podle trestního zákona. U věku do 14 let v době činu stačila sama nedospělost a na způsobnosti rozpoznávací a určovací již

<sup>10</sup> Práce cit. v pozn. č. 8, s. 37.

<sup>11</sup> Práce cit. v pozn. č. 8, s. 33.

nezáleželo, neboť se nevyvratelně prezumuje její nedostatek.

3. Počátek trestní odpovědnosti byl spojen s ukončením školní docházky – „dítě školou povinné nenáleží před trestního soudce“. Zákon tak sledoval zásadu, která zazněla v průběhu 1. Kongresu na ochranu dětí, který se uskutečnil ve Vídni v roce 1907. Zásada měla klíčový význam pro určení věkové hranice určující počátek trestní odpovědnosti jednotlivce a pro odstranění až dcsud trvajících dvojí hranice počátku trestní odpovědnosti (10. a 14. rok věku v podání trestního zákona z roku 1852).

4. Trestní odpovědnost mladistvého byla konstruována jako relativní neboli podmíněná, též pochybná (viz období pochybné příčetnosti). Znamenalo to, že mladistvý byl trestně odpovědný pouze tehdy, pokud dosáhl takového stupně vývoje po stránce intelektuální (schopnost rozpoznávací) a po stránce mravní (schopnost určovací), jaký je obvyklý u jeho vrstevníků a umožňoval mu rozpoznat bezprávnost svého jednání a podle toho toto jednání usměrnit. Tomu pak odpovídá ust. § 2 odst. 2 zákona, které prohlašuje mladistvého beztrestným, nemohl-li pro značnou zaostalost v době činu rozpoznat jeho bezprávnost nebo řídit své jednání podle správného rozpoznání. Značná zaostalost v době činu tak byla považována za zvláštní důvod vylučující trestní odpovědnost mladistvého. V komentáři k zákonu je tato způsobnost (nezpůsobnost) mladistvého označována jako speciální forma příčetnosti (nepříčetnosti).<sup>12</sup>

Pro spolehlivé zjištění skutečností nezbytných k posouzení, zda je tu důvod vylučující trestnost, zákon ukládal povinnost již v průběhu přípravného vyhledávání zjistit poměry mladistvého. V rámci splnění tohoto zákonného požadavku vystupovaly v trestním řízení tzv. osoby převzvedné, tj. osoby, které vypovídaly o osobních, rodinných, majetkových a dalších poměrech mladistvé osoby. Soudu byla také dána možnost opatřit si potřebné informace prostřednictvím tzv. pomocných zařízení pro soudní péči o mládež.<sup>13</sup>

Dalším velmi důležitým pramenem poznání osobních poměrů mladistvého bylo lékařské ohledání. Zákon nařizoval ohledání ve všech případech, ve kterých vznikly pochybnosti o úplném duševním zdraví mladistvého a o jeho normálním vývoji.

Zákon o trestním soudnictví nad mládeží z roku 1931 se s konečnou platností odchýlil od všeobecné nauky o absolutní trestní odpovědnosti a mezi krajní body této nauky (odpovědný–neodpovědný) vložil pojem tzv. relativní trestní odpovědnosti, která měla tvořit jakýsi přechod mezi absolutní trestněprávní neodpovědností

<sup>12</sup> Miříčka, A.–Scholz, O.: O trestním soudnictví nad mládeží, Praha Čs. Kompas, 1932, s. 14.

<sup>13</sup> Na našem území existovaly dva typy pomocných zařízení pro soudní péči o mládež – Úřadovna a Okresní péče.

u osob do 14 let a absolutní trestněprávní odpovědností u osob od 18 let.<sup>14</sup>

Z provedeného rozboru trestní odpovědnosti mladistvého podle zákona o trestním soudnictví nad mládeží plyne závěr, že konstrukce trestní odpovědnosti relativní stanoví povinnost soudu zkoumat v každém konkrétním případě stupeň vývoje mladistvého, k zjištěnému stupni vývoje přihlídnout při úvahách o vyvození či nevyvození trestní odpovědnosti a tomuto výsledku přizpůsobit i povahu konkrétního právního následku spáchaného činu.

Pojetí trestněprávní nauky ohledně způsobu stanovení počátku trestní odpovědnosti po roce 1950<sup>15</sup> vychází opět z konstrukce trestní odpovědnosti absolutní. Zřejmě proto, že zákonodárce upustil od zkoumání dosaženého stupně vývoje mladistvého jakožto jedné z podmínek pro vyvození jeho trestní odpovědnosti a nadále stanovil pouze dovršení určitého věku v době spáchaní trestného činu, byla věková hranice počátku trestní odpovědnosti zvýšena ze 14. na 15. rok věku. Dalším určitým zvýhodněním je skutečnost, že mladistvý se stává trestně odpovědným teprve počátkem dne následujícího po 15. narozeninách.

Tedy trestní odpovědnost, respektující pojetí trestní odpovědnosti absolutní, začíná vždy dovršením 15. let v době spáchaní trestného činu, bez ohledu na mravní a rozumovou vyspělost jednotlivce. Zvláštní důvod vylučující trestní odpovědnost, jenž je charakteristický pro trestní odpovědnost relativní, není stanoven.

Pro úplnost je třeba dodat, že po dosažení 15 let nenastává plná trestní odpovědnost jako je tomu v případě dospělého pachatele trestného činu, trestněprávní nauka mluví o tzv. modifikované trestní odpovědnosti mající svůj základ v odlišném jejím pojetí. Jde totiž o to, že obecné ustanovení § 3 odst. 2 tr. zák. o materiální stránce trestného činu je ve vztahu k mladistvému modifikováno ustanovením § 75 tr. zák. Toto ustanovení žádá, aby z hlediska materiální stránky trestného činu mladistvého šlo o čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je vyšší než malý. Tedy trestní odpovědnost mladistvého je podmíněna typově i konkrétně trestným činem pro společnost nebezpečnějším, než je tomu v případě dospělého pachatele trestného činu.

#### IV. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

V předcházející, poměrně rozsáhlé části jsem se snažila podat nástin způsobu stanovení počátku trestní odpovědnosti a poukázat na nezbytnost rozlišení trestní

<sup>14</sup> Pintera, R.: Zkoumání trestní odpovědnosti osob mladistvých, Všeřrd, List čs. právníků, č. 1, roč. XIII, 1931–1932, s. 122.

<sup>15</sup> Zákon o trestním soudnictví nad mládeží z roku 1931 byl zrušen trestním zákonem č. 86/1950 Sb.

odpovědnosti absolutní a relativní, neboť jak již bylo výše uvedeno, mají zejména co do svých právních důsledků odlišný význam. Především na tuto skutečnost musíme pamatovat při studiu cizích právních úprav týkajících se zacházení s mladistvými pachateli. Nelze usuzovat pouze na podkladě rámcového přehledu jednotlivých věkových hranic počátku trestní odpovědnosti na konkrétní podobu příslušného trestněprávního modelu zacházení s mladistvými pachateli trestných činů. Je také nedůsledné jen na základě výběru států s nižší dolní věkovou hranicí trestní odpovědnosti (většinou je argumentováno 14. rokem věku) dovozovat závěr, že naše trestněprávní úprava, která spojuje počátek trestní odpovědnosti s dosažením 15 let, je mírnější či shovívavější. Pro takové tvrzení je třeba znát všechna ustanovení týkající se trestní odpovědnosti a způsobu zacházení s mladistvými pachateli trestných činů.

Ať již ve společnosti existují jakékoliv názory na stanovení počátku trestní odpovědnosti u mladistvých osob, měli bychom mít na paměti, že stanovení konkrétního věkového stupně má respektovat emoční, mentální a intelektuální zralost osoby. Je naprosto nezbytné zvážit, zda osoba v daném věku na základě svého individuálního poznání a pochopení bude schopna přijmout odpovědnost za své delikventní jednání.

K počátku trestní odpovědnosti se vyjadřuje řada mezinárodních dokumentů. Mezi nimi i Minimální standardní pravidla soudnictví nad mládeží (tzv. Pekingská pravidla, rezoluce OSN 40/33 z 29. 11. 1985). V souvislosti s počátkem trestní odpovědnosti je varováno před stanovením nízkého věku jako podmínky k vyvození trestní odpovědnosti. Bylo by nanejvýš nesprávné a neúčelné vyvozovat trestní odpovědnost za jednání, které osoba vzhledem ke svému nízkému věku nemůže pochopit nebo je ovládnout. Minimální pravidla dále uvádí, že konkrétní věkový stupeň trestní odpovědnosti bude záviset také na příslušném právním systému, na ekonomických, sociálních, politických a kulturních podmínkách ve státě. Podmíněnost počátku trestní odpovědnosti s určitou právní tradicí a kulturou země má za následek variabilnost dolní věkové hranice trestní odpovědnosti, a proto je pod pojem „mladistvý“ možné zahrnout osoby ve věku od 7 do 18 let. Ve většině evropských zemí se pohybuje věk určující počátek trestní odpovědnosti mezi 14–16 lety.<sup>16</sup>

Některé státy při posuzování trestní odpovědnosti mladistvého vychází nejen z dovršení určitého věku v době spáchaného trestného činu, ale hodnotí i dosažený stupeň jeho rozumové a mravní zralosti. Opět se tedy vracím k pojmům trestní odpovědnost absolutní a relativní a znovu připomínám, že trestní odpovědnost

<sup>16</sup> Válková, H.: Věk a jeho význam pro stanovení dolní hranice trestní odpovědnosti, In: Právní rozhledy, č. 6, 1997, s. 293.

absolutní je charakteristická pevnou dolní věkovou hranicí určující její počátek bez ohledu na vyspělost jedince, zatímco je trestní odpovědnost relativní chápána v souvislosti s věkem jako podmíněná způsobilost (zralost) jedince být trestným resp. trestaným.<sup>17</sup>

Příkladem platných právních úprav, které jako podmínku k vyvození trestní odpovědnosti vůči mladistvým stanoví dovršení určitého věku a dosažení určitého stupně zralosti, jsou zákony o soudnictví nad mládeží v Rakousku a ve SRN. Ustanovení § 4 odst. 2 bodu 1 rakouského zákona o soudnictví nad mládeží z roku 1988 stanoví, že mladistvý, který se dopustí jednání ohroženého trestem není trestný, jestliže není z určitých důvodů dost zralý, aby rozpoznal protiprávnost svého činu, nebo aby podle tohoto rozpoznání jednal. I ustanovení § 3 německého zákona o soudnictví nad mládeží z roku 1953 stanoví jako podmínku k vyvození trestní odpovědnosti vůči mladistvým kromě dovršení určitého věku v době činu i dosažení určitého stupně zralosti. Konkrétně tedy, pokud mladistvý s ohledem na svůj mravní a duševní vývoj není natolik zralý, že nemůže pochopit protiprávnost činu a podle tohoto rozpoznání jednat, není trestně odpovědným. Soudce mládeže (trestní soudce) však může uložit tomuto mladistvému stejná opatření jako soudce poručenský.

Domnívám se, že je žádoucí doplnit naši právní úpravu trestní odpovědnosti mladistvého o ustanovení, na základě kterého by se nejprve zjistilo, zda je mladistvý vůbec schopen chápat smysl svého jednání.

První pokus o znovuzачlenění zvláštní okolnosti vylučující trestní odpovědnost mladistvého do našeho trestního práva mladistvých byl učiněn v roce 1991,<sup>18</sup> kdy pracovní skupina Ústavu státu a práva ČSAV předložila návrh novelizace trestněprávních ustanovení v této oblasti. V současné době ustanovení obsahuje již výše zmíněný Věcný záměr rekonstrukce trestního práva hmotného v této podobě: „Mladistvý, který se dopustil trestného činu, není trestně odpovědný, jestliže v době jeho spáchání nedosáhl takové rozumové a mravní vyspělosti, aby mohl rozpoznat škodlivost jednání nebo je ovládat.“ To pak předpokládá v každém konkrétním případě u mladistvého zkoumat znaleckým posudkem jeho rozumovou a mravní vyspělost v návaznosti na povahu konkrétní trestné činnosti.

Další skutečností, na kterou chci poukázat, je nezbytnost zajištění návaznosti snížení dolní věkové hranice na ostatní trestněprávní ustanovení týkající se mladistvých. Určité vodítko nám v tomto směru mohou poskytnout již výše zmíněné zákony o soudnictví nad mládeží v Rakousku a ve Spolkové republice Německo.

<sup>17</sup> Práce cit. v pozn. č. 16, s. 290.

<sup>18</sup> Válková, H.: K 60. výročí čs. zákona o trestním soudnictví nad mládeží a potřebným změnám v této oblasti, In: Právo a zákonnost, č. 6, 1991, s. 358–363.

Oba zákony spojují počátek trestní odpovědnosti s věkem 14 let, horní věkovou hranicí ukončující mladistvý věk je v Rakousku 19. rok věku (zletilost je zde také spojena s 19. rokem), ve SRN je to 18. rok věku. Kromě skutečnosti, že v obou zákonech je trestní odpovědnost mladistvého konstruována jako relativní, má dosažení dalších věkových stupňů význam (mimo dovršení minimálního věku v době spáchání trestného činu jako podmínky k vyvození trestní odpovědnosti) při úvahách o vyvození trestní odpovědnosti mladistvého. Konkrétně mám na mysli o ustanovení § 4 odst. 2 rakouského zákona o soudnictví nad mládeží, které stanoví beztrestnost mladistvého, pokud spáchá trestný čin před dovršením 16. roku věku, nejde o těžké zavinění a není nutné vzhledem ke zvláštním důvodům použít trestního práva mládeže. Ustanovení upravující trestní odpovědnost mladistvého jsou tak doplněna o možnost materiálněprávní dekriminalizaci<sup>19</sup> jednání osob ve věku od 14 do 16 let. Takto v Rakousku „odpadá“ značná část drobné a střední kriminality osob v tomto věku, což ovšem neznamená, že by jim nebylo možné uložit v rámci zákona odpovídající sociálněvýchovná opatření.

Bez zajímavosti není v této souvislosti ani právní úprava zacházení s mladistvými pachateli. Rakouské i německé trestní právo mladistvých je charakteristické používáním odklonů zejména v podobě mimosoudního narovnání činu při řešení trestní věci mladistvého pachatele. I když mezi rakouskou a německou formou mimosoudního narovnání činu existují rozdíly, společným rysem je snaha vyřešit (urovnat) konflikt mezi mladistvým pachatelem trestného činu a poškozeným. Narovnání lze charakterizovat jako mimosoudní řešení sporu, a to i v případě, kdy dojde k jeho nařízení soudcem, neboť vlastním průběhem vyřízení konfliktu je pověřen sociální pracovník. Úspěšné provedení narovnání má za následek zastavení trestního řízení.

Charakter právní úpravy těchto zemí umožňuje řešit trestní věci zejména u osob ve věku 14 a 15 let mimosoudními prostředky. Dále nelze opomenout existenci specializovaných trestních soudů pro mladistvé a působení orgánů sociální péče.

Na základě všech výše uvedených skutečností vyjadřuji přesvědčení, že navrhované obecné rozšíření trestní odpovědnosti na osoby nad 14 let za současného stavu trestního práva mladistvých by v žádném případě nepřineslo očekávaný efekt.

Proto se přikláním k prozatímnímu ponechání dosavadní 15leté hranice počátku trestní odpovědnosti a doporučuji se zabývat celkovou změnou koncepce našeho trestněprávního modelu zacházení s delikventní mládeží.

<sup>19</sup> Válková, H.–Dünkel, F.: Trestní zákonodárství nad mládeží v historické a srovnávací perspektivě, Leges, Praha, 1992.



## SUMMARY

The article deals with the question of the further development of juvenile justice system in the Czech Republic. The author describes the history and the present of criminal law for juvenile from the view of the age limit.

She makes mention of the two suggestions of the reducing age limit for criminal responsibility from 15 to 14 years and then she discusses about 14 years the lower age limit for criminal responsibility.

The author analyses in detail the above mentioned alternatives and she argues about the reduction of age limit in generally.

The last the author gives examples from the penal regulations concerning juvenile (Austria, Germany). She suggests to reserve the present to lower age limit (15 years) and she recommends to start work on the new conception of criminal-legal regulation concerning juvenile offenders in the Czech Republic.

## OMEZENÍ (LIMITY) ROZHODOVACÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V POHLEDU SPRÁVNÍ VĚDY

SOŇA SKULOVÁ

V minulém čísle tohoto časopisu jsme se věnovali otázkám současného chápání rozhodování ve veřejné správě, a to z pohledu správní vědy, která na rozdíl od vědy správního práva pojímá realitu veřejné správy jako multikriteriální a komplexní společenský fenomén s nepominutelnými stránkami právními, politickými, ekonomickými a dalšími. Ambicí výsledků zkoumání správní vědy přitom je přispívat ke zefektivňování organizační struktury a činnosti veřejné správy, zejména v současném období jejich reformem, resp. u nás zatím spíše potřebnosti reformem.

### PODSTATA A SOUVISLOSTI LIMITŮ ROZHODOVACÍ ČINNOSTI

Systém veřejné správy a jeho rozhodovací činnosti nejsou jevy a procesy existujícími a odehrávajícími se izolovaně. Jejich zaměření, obsah a rozsah nejsou zdaleka závislé pouze na vůli subjektů rozhodování. To je neoddiskutovatelně dáno samou výše zmíněnou komplexností jevu veřejné správy, a dále propojeností veřejné správy se širším společenským prostředím a v něm se odehrávajícími řídicími a rozhodovacími procesy.

Tato stať si klade za cíl naznačit v podstatných rysech základní existující omezení neboli limity pro rozhodovací činnosti ve veřejné správě, a to v určitých nezbytných vzájemných souvislostech a návaznostech, tak jak se ve veřejnosprávní praxi také zpravidla prosazují nebo mají prosazovat.

Již na tomto místě je zapotřebí upozornit na vzájemnou propojenost dvou skupin faktorů vztahujících se k rozhodovací činnosti veřejné správy. Na jedné straně jsou to omezení, resp. určitá struktura omezení pro takovou činnost, a na straně druhé jistá struktura doporučení, resp. zásad pro rozhodování ve veřejné

správě, pokud má prezentovat určité kvality požadované v dané společnosti. Pouze a právě souhrn těchto omezení a doporučení (zásad) v potřebných vzájemných vazbách a vyváženosti vytváří skutečný prostor a rámec pro veškeré rozhodovací činnosti realizované subjekty spravujícími veřejné záležitosti.

Nejde však ve složitých společenských, právních, politických a ekonomických podmínkách o pouhou sumu doporučení a omezení, ale o určitý jejich systém, kde jednotlivé prvky jsou propojeny četnými vazbami a vzájemně se ovlivňují. Tento systém není jednou provždy daný. Odehrávají se v něm změny, které spočívají nejen ve změně obsahu určité zásady nebo určitého limitu, ale také ve vzájemném poměru některých limitů a zásad. V zájmu dosahování určitých kvalit a hodnot veřejné správy by subjekty vykonávající veřejnou správu měly být s uvedenými omezeními a zásadami, jejich povahou a významem, a také s jejich proměnlivým systémem obeznámeny a tuto znalost vhodně a pružně využívat v měnících se podmínkách a souvislostech společenské reality.

Předestíraná problematika omezení rozhodovací činnosti veřejné správy je zde pojednána v určitých obecných konturách, avšak zasazena do rámce současné naší právní úpravy, čímž má být přiblížen výše zmíněný účel aplikovatelnosti těchto informací pro existující veřejnosprávní praxi.

Nejobecnější a nejširší pohled na problematiku omezení – limitů rozhodovací činnosti vede k poznatku, že subjekt rozhodování v oblasti veřejné správy je ve své snaze po nalezení optimálního rozhodnutí a tedy řešení problému, k němuž je příslušný, resp. zmocněn, nebo který považuje za vhodný a potřebný k řešení, limitován řadou faktorů, a to **vnitřních**, majících svůj původ a základ v organizační struktuře nebo ve vlastní činnosti předmětného subjektu veřejné správy, a dále **vnějších**, existujících vně rozhodovacího subjektu a omezujících daný rozhodovací proces zvnějšku.

Některé z uvedených limitů působí **objektivně**, tedy nezávisle na zájmech, cílech, činnosti a zpravidla mimo dosah vlivu subjektů vykonávajících veřejnou správu. Jsou tedy spjaté nebo spočívají převážně ve vnějším prostředí, ve kterém subjekt rozhodování působí, a to prostředí společenském, právním, politickém, materiálním, apod. Jiná omezení jsou spíše povahy **subjektivní** a spočívají uvnitř subjektu rozhodování, v jeho danostech – organizační struktuře, vlastnostech, schopnostech, dovednostech, a mnohdy také zájmech a preferencích příslušných rozhodujících orgánů, a to monokratických i kolegiálních.

Při porovnání uvedených dvou členění nelze pak zdaleka dospět k závěru, že vnější omezení musí být vždy zároveň objektivními nebo že omezení vnitřní vykazují zároveň znaky omezení povahy subjektivní. Naopak nastávají takové situace, kdy omezení vnitřní povahy, jakým je např. vnitřní organizační struktura orgánu

veřejné správy, je povahy objektivní, v uvedeném případě tedy dané např. obecně závaznou zákonnou normou, nebo naopak vnější omezující faktor může být povahy subjektivní, jako např. nedostatečná řídicí schopnost (nebo neznalost příslušných právních předpisů) u nadřízeného orgánu, který rozhodování daného subjektu vykonávajícího veřejnou správu závazně ovlivňuje. Obě výše uvedená obecná členění existujících omezení rozhodovací činnosti mají tedy své opodstatnění a samostatný význam a vyskytují se v různých kombinacích.

Jednotlivá omezení se uplatňují rozdílným způsobem a v různé míře (pokud vůbec) u rozdílných typů či druhů rozhodovací činnosti. Některá působí trvale a právě ona přispívají k profilaci a charakteristice veřejnosprávních rozhodování a tím také veřejné správy jako rozhodovacího systému. Vyhodnocování intenzity uplatnění jednotlivých limitů a posouzení nezbytnosti, resp. vhodnosti a účelnosti jejich uplatňování pro dosažení takového systému veřejné správy, který bude disponovat cílovými charakteristikami, které jsou od veřejné správy v moderním právním státě požadovány a očekávány, může představovat další samostatný, komplikovaný, a přitom přínosný předmět bližšího zkoumání.

## PODROBNĚJI K JEDNOTLIVÝM OMEZENÍM ROZHODOVACÍ ČINNOSTI

První okruh limitů při rozhodování ve veřejné správě nalzáme v oblasti **cílů** nebo **úkolů** rozhodovací činnosti a možnosti nebo nemožnosti si takové cíle a úkoly samostatně stanovovat. V této souvislosti je nutno mít vždy na zřeteli, že zatímco soukromou správu provádí spravující subjekt z vlastní vůle (autonomně) a řídí se při tom svými osobními postuláty (zájmy – pozn.aut.), veřejnou správu pak provádějí spravující subjekty jako povinnost uloženou jim právní normou (heteronomní) a řídí se při ní objektivními postuláty státu či do nich ústícími podřadnějšími postuláty veřejných svazků.<sup>1</sup>

V konkrétních rozhodovacích činnostech lze zpravidla rozlišit, zda jimi má být naplněn cíl nebo úkol stanovený orgánem moci zákonodárné a tedy obsažený v příslušných právních normách, které mnohdy jednoznačně rozsah a formy rozhodování a také rozhodnutí limitují, příp. zda je obsažen v aktu moci soudní usměrňujícím rozhodovací činnost veřejné správy, anebo zda jde o takovou sféru rozhodování, kdy stanovení (mnohdy pouze dílčích) cílů a úkolů je v pravomoci subjektu rozhodování a je svěřeno přímo moci výkonné, event. zda jde o kombinaci uvedených variant. Eventualita volného stanovování cílů a úkolů je příznačná zejména pro

<sup>1</sup> Pošvář J.: Obecné pojmy správního práva, Brno, 1946, str. 26 a n..



rozhodování samosprávné. Nelze však opomíjet existenci vždy alespoň rámcového limitujícího působení základních cílů výkonu veřejné správy v dané společnosti, které jsou zpravidla formulovány v ustanoveních právních předpisů nejvyšší právní síly.

Z uvedených souvislostí vyplývá další okruh skutečností, které, i když ne vždy zcela přesně definovatelné a mnohdy ne zjevné, mohou do značné míry rozhodování veřejné správy limitovat, a zužovat dokonce i prostor vymezený limity právními (viz níže). Jde o **limity politické povahy**. Zkoumání politických vlivů, včetně omezujících, na veřejnou správu tvoří významnou oblast zkoumání politologie. Tyto limity se mohou projevat různými formami, přímo či nepřímo. Projevují se např. také v závislosti na způsobu konstituování jednotlivých druhů orgánů veřejné správy a také na obsazování konkrétních míst ve veřejné správě. Omezení politické povahy se mohou projevat tak intenzivně, že ochromí rozhodovací činnost, event. vedou až k ukončení činnosti daného orgánu veřejné správy a k nutnosti jeho rekonstrukce, jak o tom svědčí situace, jež nastaly a nastávají ve volených orgánech některých obcí.

S výše uvedenými okruhy limitujících faktorů souvisí úzce jejich další skupina, která vyplývá už ze samotné podstaty veřejné správy, která je podřízena zásadě legality a zásadě legitimacy, a to **limitující faktory právní**. Subjekty veřejné správy jsou zejména ve svém externím rozhodování vázány zákony v tom, co činí, i v tom, jakými formami tak činí a zároveň nemohou překročit rámec své působnosti, tedy okruhu záležitostí a společenských vztahů, v nichž mohou realizovat svou rozhodovací činnost.<sup>2</sup>

Právní limity pro rozhodovací činnost veřejné správy se uplatňují zejména u těch rozhodování, která mají povahu regulativní, mocenskoochrannou, kde zejména spatřujeme nemožnost nerespektování těchto limitů v rámci uplatňování veřejné, a v jejím rámci zejména signifikantně státní, moci. Z tohoto pohledu lze vymezit rozdíly v rozsahu právních limitů v rámci výkonu správy státní a v rámci výkonu samosprávy, vzhledem k převažujícímu podílu veřejnomocenských na jedné straně a řídicích, organizátorských rozhodování na straně druhé.

Regulativní povahou právních limitů je založena stabilizující úloha práva a rozhodnutí vydaných v souladu s právem. Právě v oné stabilizující roli můžeme v mnoha rozhodovacích situacích spatřovat limitnost pro uplatnění rozvojových záměrů veřejné správy, pro uplatnění takových řešení problémů, která se za daných podmínek jeví jako nejefektivnější, nejpřínosnější. V těchto případech tak

<sup>2</sup> Podrobněji a zajímavě se ze starších autorů problematice právních limitů věnoval J. Krejčí – viz monografie „Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy“, Vydavatelství časopisu „Moderní stát“, Praha, 1931.

může dojít ke konfliktu dvou základních funkcí nebo také metod výkonu veřejné správy – regulativních a řídicích, jak je vymezuje P. Průcha.<sup>3</sup>

Přes výše uvedené, kdy právo funguje jako stabilizátor společenských vztahů, je zároveň schopno ve svých ustanoveních stanovit dosažení určitých cílových stavů, nebo předpokládat změnu vztahů, jež vytvořilo. V právních konstrukcích musí být totiž vzat v úvahu nejen současný stav, ale i prognóza budoucího stavu.<sup>4</sup>

Z právních odvětví stanoví veřejné správě pro její rozhodovací činnost základní limity předpisy práva ústavního. S těmito ústavněprávními limity, obsaženými zejména v Ústavě a Listině základních práv a svobod, jsou neoddělitelně spojeny také některé limity politické, a to ty, které představují garanci podstatných náležitostí demokratického právního státu a sféry základních práv a svobod.

Vlastním právním řádem veřejné správy je potom správní právo, s celou svou rozsáhlostí, vnitřní strukturovaností a zpravidla značně podrobnou regulací. Veřejná správa je ve své rozhodovací činnosti limitována také předpisy dalších právních odvětví, a to nejen ze sféry veřejnoprávní, ale tam, kde orgány veřejné správy vystupují jako subjekty práva soukromého, také odpovídajícími předpisy soukromoprávními. Velmi zřetelně jsou tyto veřejnoprávní a soukromoprávní souvislosti rozlišeny v ústavní a zákonné úpravě právního postavení územních samosprávných celků.<sup>5</sup> Pro právní limity z oboru práva soukromého platí samozřejmě ta zásada, že k jejich akceptaci subjekt ze sféry veřejné správy (tak jako každá jiná právnická nebo fyzická osoba) dochází v důsledku vlastní (autonomní) úvahy a rozhodnutí, že do uvedených soukromoprávních vztahů vstoupí.

V předpokládané budoucnosti bude nutno do pojednávané oblasti limitů právních včlenit také právo Evropských společenství, a dále judikaturu (rozhodnutí) orgánů společenství. Nepůjde přitom o rozšíření o další samostatnou oblast, ale o složité systémové propojení s právem České republiky.<sup>6</sup>

Pokud by měla být alespoň v hrubých rysech vymezena obsahová stránka právních limitací rozhodovací činnosti veřejné správy, vztahuje se především, jak už bylo uvedeno, k rozhodování ve sféře uplatňování mocenskoochranné, nebo také regulativní funkce veřejné správy, a to ve vztahu k obsahu i formám takového rozhodování, jakož i přijatých rozhodnutí. Dotýká se přitom všech stádií rozho-

<sup>3</sup> Průcha P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1996, str. 170 a n.

<sup>4</sup> Starosciak J.: Správa – otázky teorie a praxe, Ústav státní správy, Praha 1976, str. 22.

<sup>5</sup> Srov. zejm. čl. 101 odst. 3) Ústavy, § 4 zákona o obcích.

<sup>6</sup> K aktuálnímu stavu viz podrobněji Týč V.: K některým otázkám přizpůsobení českého právního řádu z hlediska připravenosti České republiky ke vstupu do Evropské unie, Ročenka evropského práva, svazek I, 1996, str. 47 a n., Pomahač R. in Správní právo – Obecná část, C. H. Beck, Praha, 1996, str. 354 a n.

dovacího procesu – od stanovování úkolů až po fázi realizační a kontrolní, a dále až po možné uplatňování právní odpovědnosti vůči správnímu orgánu, resp. konkrétnímu jeho členu nebo pracovníku, který postupoval v rozhodovacím procesu nezákonně nebo překročil meze své pravomoci.

Důležitým limitem pro rozhodování veřejné správy, navazujícím úzce na limit právní, s dopadem zejména na rozhodování právní povahy, se v posledním období opět stala judikatura soudů, zejména v rámci tzv. **správního soudnictví**. Správní soudnictví ve funkčním pojetí bylo opět po mnohaleté přetřece zavedeno novelou občanského soudního řádu – zákonem č. 519/1991 Sb., a to s účinností od 1.1.1992. V rámci správního soudnictví jsou soudy oprávněny přezkoumávat zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, a to formou žalob nebo opravných prostředků. Rozhodnutí soudu jsou právně závazná vždy pouze pro konkrétní projednávanou věc.<sup>7</sup>

K soudnímu přezkoumání uvádí J. Krejčí,<sup>8</sup> že „všechny zkušenosti s politickými zárukami i se zárukami právními, vykonávanými orgány politickými, vedou nutně k závěru, že nejúčinnější garancí právnosti státních aktů mohou poskytnouti jen neodvislé soudy. Proto je ideálem právního státu organisovati takový systém soudních kontrol, jemuž by v principu neunikal žádný akt státní. Tomuto ideálu se pozitivní právní řády více nebo méně přibližují, ale úplně ho dosaženo není.“ Pro současnou situaci můžeme přičinit poznámku, že v závěru zmíněné konstatování je platné doposud.

**Judikatura Ústavního soudu** se uplatňuje jako limit pro rozhodování veřejné správy zejména ve vztahu k rozhodnutím veřejné správy vydaným ve formě obecně závazných předpisů, dále v řízení o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím, opatřením nebo jiným zásahům orgánů veřejné správy do ústavně zaručených základních práv nebo svobod, o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, a také v rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li řešení podle zákona jinému orgánu (v rámci veřejné správy by v takovém případě šlo o řešení

<sup>7</sup> Srov. § 244 a n. OSŘ. Předmětem úvah de lege ferenda by se v této souvislosti mohla stát otázka jednoinstanční úpravy rozhodování správních soudů ( viz § 250j odst. 4) a § 250s OSŘ), která vede k rozdílným řešením (konečným) obdobných případů předložených správním soudům v různých místech, což ve svých důsledcích může vést k nejednotnosti výkonu zejména státní správy a tím někdy také k neodůvodněnému porušení rovnosti občanů před orgány veřejné správy, které jsou rozhodnutími soudů vázány ve své další rozhodovací činnosti, resp. jsou povinny je realizovat. Otázkou konkrétní budoucí zákonné úpravy a možné změny právní úpravy v uvedené souvislosti je působnost a postavení Nejvyššího správního soudu v soustavě soudů, jak to stanoví čl. 91 a čl. 87 odst. 2 Ústavy.

<sup>8</sup> Cit. dílo, str. 172.

vztahu jednoho organizačního subsystému veřejné správy k druhému subsystému). Ústava počítá s tím, že zákonem může být stanoveno, že namísto Ústavního soudu bude rozhodovat Nejvyšší správní soud v případech zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro jejich rozpor se zákonem a v případech výše uvedených sporů kompetenčních.<sup>9</sup>

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva<sup>10</sup> slouží povětšinou subjektům veřejné správy dosud spíše jako zdroj informací (pokud vůbec), než aby fungovala, resp. byla považována za limit rozhodovací činnosti, i když v této oblasti lze očekávat v dohledné době změny.

S limitujícím faktorem právním souvisí, aniž je pod něj bezprostředně podřaditelný, **limit interních směrnic a instrukcí**, tedy interních aktů správy, který se vzhledem ke své pouze vnitřní závaznosti vztahuje ve funkčním aspektu jen na rozhodovací činnost státní správy. Rozhodování samosprávné není obecně takto limitováno, vzhledem k ústavnímu a právnímu vymezení samosprávy v organizačním systému veřejné správy.

Uvedený limit je odvozen od limitu právního, neboť jsou to obecně závazné právní předpisy, které stanoví organizační strukturu a vztahy uvnitř systému státní správy, v jejichž rámci se vnitřní akty realizují, a dále z toho důvodu, že interní směrnice či pokyny mnohdy slouží subjektům vykonávajícím veřejnou správu jako vodítko k interpretaci ustanovení zákonů, a event. prováděcích právních předpisů.

Při organizačním (institucionálním) rozhodování, kterým rozhodování ve veřejné správě je, významným činitelem omezujícím rozhodovací činnost nebo její efektivnost se stává úroveň a adekvátnost vnitřní strukturovanosti rozhodovacího systému (**organizační limit**), vhodné uspořádání a kvalita jednotlivých prvků systému a vzájemných vazeb mezi nimi. Pro účely dosahování vhodného organizačního uspořádání rozhodovacích jednotek, subsystémů a systému veřejné správy jako celku je nezbytná znalost poznatků teorie organizace, a pro účely veřejné správy zejména příslušných oblastí správní vědy.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Viz čl. 87 Ústavy a dále část druhá z.č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>10</sup> Viz Sdělení federálního ministerstva zahraničí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

<sup>11</sup> Podrobné a různorodé rozpracování organizační teorie pro podmínky veřejné, resp. dříve státní správy nacházíme např. u Máši (Máša M.: Správněvědní aspekty zefektivňování struktury a činnosti Československé státní správy, UJEP Brno, 1987, str. 20 a n.), Průchy (Průcha P. in Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU, Brno, 1993, str. 21 a n.), Svatoň (Svatoň J. in Člověk, řízení a instituce, MU, Brno, 1991, str. 53 a n.), Hendrycha (Hendrych D.: Základy správní vědy, ALEKO Praha, 1992, str. 50 a n., Teorie, efektivnost a organizace Československé státní správy, Ústav státní správy, Praha 1984, str. 63 a n., zde se zaměřením zvláště na odvětvovou správu), Lukeše (Lukeš Z.: Základy teorie státní správy, ÚSS Praha, 1986, str. 34 a n.).

Při zmínce o organizačním limitu pro rozhodování veřejné správy může být při podrobnějším pohledu příhodně doložena složitost a vzájemná provázanost jednotlivých limitů. Zaměříme-li se např. na základní organizační (organizačně-technické) principy výstavby veřejné správy, zejména centralizaci a decentralizaci,<sup>12</sup> a jejich poměr v konkrétním systému veřejné správy, bude zde jistě sehrávat důležitou úlohu limit právní, který onen poměr závazně předznamenává, dále limit časový, který se např. u rozhodování samosprávného, a v jeho rámci zejména kolektivního, bude prosazovat méně jednoznačněji než u rozhodování centralizovaného, kde vázanost nižších organizačních složek různými lhůtami bývá častější a striktnější, dále se bude prosazovat také limit lidského faktoru, který všemi svými charakteristikami může významně předurčovat rozhodovací proces a jeho výsledky. A v nacházení souvislostí by bylo možno dále pokračovat.

Dalším faktorem, který může být pro rozhodovací činnost veřejné správy významně limitující, je **limit informační**, tedy možnost a schopnost rozhodovacího subjektu získávat, zpracovávat a hodnotit informace relevantní pro rozhodovací činnost, a to průběžně v celém rozhodovacím procesu, neboť ten, jak již bylo uvedeno, má povahu rozhodování postupného, s možností operativně měnit varianty i jejich hodnocení, stejně jako hodnocení možných důsledků ve vztahu k žádoucímu cíli.

Informace, jakožto základní kámen každého rozhodování, a tedy jádro řízení, se dostávají do centra zájmu zejména v současné fázi (alespoň v rozvinutých státech) společenského vývoje, která bývá nazývána „informatickou společností“ se svými „informačními superdálnicemi“. Problém informací zahrnuje ve společnosti celou řadu oblastí, oborů a problémů. Má významné aspekty technické, vědní, ale též sociální. Nejde tedy pouze o informace ekonomické či technickoekonomické, ale o informace všeho druhu, přičemž pouze jednu složku obecného informačního systému v moderní společnosti tvoří systém informací o právu (systém právních informací).<sup>13</sup>

Dostupnost potřebných informací pro konkrétní rozhodování se pak odráží

<sup>12</sup> Významem uvedených principů a jejich uplatnění, které předznamenává míru demokratičnosti správy, a také problém vztahu demokratičnosti a odbornosti, se zabývá např. J.Starosciak v cit. díle, str. 20. Podrobně se obdobnými otázkami zabývají také Ch.E.Lindblom a E.J.Woodhouse v kapitole nazvané příznačně *The Potential Intelligence of Democracy*, v díle *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, 1993, str. 23 a n.. D.H. Rosenbloom charakterizuje současný „americký správní stát“ z hlediska uvedených principů jako zápas, soutěž, jako napětí mezi fragmentálností a rozmanitostí na jedné straně a koordinací a jednotou na straně druhé. In *Public Administration*, Random House, 1986, str. 111.

<sup>13</sup> Novák F.: *Společenský informační systém a právo – několik úvah*, *Právník* 4/1994, str. 349 a n..

v možnosti rozlišovat rozhodovací situaci na rozhodování za jistoty, rizika nebo nejistoty, jak byly pojednány v předchozím článku.

Pokud jde o rozhodování právní povahy, jsou mnohdy přímo v příslušných předpisech stanovena kritéria a postupy pro získávání a nakládání s určitými druhy informací. Hovoříme v těchto případech o formalizovaných informačních tocích.

Tato skutečnost nezbytně vede k důležité připomínce, že možnost získat určité potřebné informace pro rozhodování, nebo využívat v potřebné míře a potřebným způsobem všechny informace, jež jsou pro rozhodovací subjekt dostupné, může být mimo jiných faktorů ovlivněna také stanovením povinnosti chránit, resp. pouze omezeně využívat určité typy informací. V naší současné právní úpravě řeší, i když ne zcela precizně, uvedenou problematiku zejména zákon o ochraně osobních údajů v informačních systémech.<sup>14</sup> Sledujeme opět dalších případ propojení různých limitů rozhodovací činnosti – zde právního a informačního.

Složitě a v některých věcech průběžně se zrychlující společenské procesy vedly k využívání dosažitelných moderních technologií a technických prostředků pro zpracovávání informací potřebných pro činnost řídicích, resp. spravujících subjektů. V určité době sehrála revoluční úlohu kybernetika a její využití, které umožnilo začít pohlížet na systém veřejné správy jako na informační systém, přijímající, zpracovávající a vydávající informace, i když specifického druhu.

Jednou z moderních technologií, potenciálně využitelných pro účely zpracování informací a zkvalitnění rozhodovacích činností, se stala tzv. „Fuzzy Logic“ (rozmazaná, neurčitá, snad i nekonkrétní logika, resp. logičnost – přel. aut.). Tato technologie využívaná v praxi dosud u automatických strojů a spotřebičů umožňuje pružné přizpůsobování jejich činnosti vždy konkrétnímu zpracovávanému předmětu, věci a zadanému úkolu, bez pevně předem stanovených (a také tedy svým počtem a variantností limitovaných) programů.<sup>15</sup> Tato Fuzzy Logic se stala v uplynulých přibližně třech desetiletích předmětem zájmu také sociálních věd a výsledkem je v dané souvislosti „teorie mlhavého souboru“ (Fuzzy Set Theory – přel.aut.), která umožňuje spojovat rozdílné teoretické výklady a jejich vzájemnou koexistenci, neboť každý z nich může poskytovat částečný výklad zkoumaného jevu.<sup>16</sup> Tím se tato teorie stává jedním z výrazů současných „postmoderních“ přístupů. Příznačným pro „mlhavou logiku“ je pojmání nejistoty nikoliv jako nahodilé, ale jako příčinně podmíněné.

<sup>14</sup> Z.č. 256/1992 Sb., v němž je pro naše účely třeba upozornit zvláště na část třetí – „Povinnosti související s provozováním informačního systému“.

<sup>15</sup> Mimo jiných čistě kvalitativních a ekonomických přínosů se tato technologie vyznačuje také vyšší mírou ekologičnosti.

<sup>16</sup> Blíže viz Treadwell William A.: *Fuzzy Set Theory Movement in the Social Sciences*, *Public Administration Review*, 1/1995.

O aplikaci poznatků Fuzzy Logic ve společenských rozhodovacích systémech by však v našich podmínkách bylo možné uvažovat pouze za předpokladu, že by zásady a pravidla rozhodovací činnosti takové pružné, variabilní a individualizované přístupy k rozhodovaným záležitostem umožňovaly, to jest nikoliv za podmínek přesné a detailně formalizovaných postupů upravujících do podrobnosti nutný chod jednotlivých prvků rozhodovacího procesu, daných závazně zejména podrobnou právní regulací. Je však otázkou, nakolik vůbec uplatnění uvedených postupů ve společnosti s tak „zažitými“ byrokratickými metodami spravování připadá v úvahu.<sup>17</sup>

S výše uvedenými limity organizačním a informačním úzce souvisí subjektivní faktor lidského činitele, jímž je rozhodování ve veřejné správě významně determinováno. Člověk – jednatel, představuje základní prvek organizačních jednotek veřejné správy a také základní jednotku rozhodovacího procesu z hlediska shromažďování, hodnocení, zpracování a předávání informací, ať už přímo, nebo stanovováním parametrů a zadání pro počítačovou techniku.

Konkrétní člověk zúčastněný na konkrétním rozhodování je vždy, ať už vědomě nebo nevědomě, přítomen svými biologickými, volními, morálními a intelektuálními charakteristikami, svými odbornými a profesionálními znalostmi a dovednostmi.

Rozhodování ve veřejné správě může být do značné míry ovlivňováno mírou souladnosti zájmů veřejných, nebo jiných obecných, které mají být respektovány nebo jsou cílem takového rozhodování, se zájmy osob či skupin, podílejících se na rozhodování.<sup>18</sup> S ohledem na skutečnost, že na rozhodování veřejné správy je kladen požadavek objektivit a respektování stanovených cílů a úkolů, měly by vždy existovat dostatečné mechanismy proti nežádoucímu subjektivismu v rozhodování, ať už preventivní, průběžné nebo následné. Ty by měly být garantovány adekvátní formulací limitů právní povahy.

Bylo by však zřejmě málo povzbudivé pohlížet na člověka pouze jako na limitující faktor optimálního rozhodování. Ty charakteristiky, které jej z jednoho úhlu

<sup>17</sup> K povaze a perspektivám byrokracie v moderní společnosti viz blíže Keller J.: Sociologie byrokracie a organizace, oddíly 9.8 a 9.9. – Byrokracie a demokracie, Alternativa k byrokracii – klady a zápor, Sociologické nakladatelství, Praha 1996.

<sup>18</sup> Zajímavý pohled na zájmy úředníků v rámci byrokratických struktur poskytuje J. Keller ve své studii „Nedomyšlená společnost“ (Doplněk, Brno, 1992, str. 27 a n.) v oddíle nazvaném „Byrokratizace správy“: „Mechanismus, který zabránil úředníkům stávat se novými samostatnými pány a přeměňovat svěřený úřad ve zdroj své vlastní, zcela nezávislé osobní moci, nazýváme byrokracií. Byrokracie tedy nevzniká automaticky s úřady. Upevňuje se teprve s rozvojem snahy podrobit držitele úřadů trvalé kontrole prostřednictvím mechanismů zabudovaných přímo do výkonu úřadů. Termín „byrokracie“ je tedy zvolen velmi nešťastně. Ve skutečnosti se nejedná o vládu úředníků, nýbrž o vládu nad úředníky.“

pohledu vymezují jako něco nedokonalého, mohou v jiném případě znamenat velmi pozitivní hodnocení, a to pro aktivní a tvůrčí přístup, smysl pro lidský rozměr chování a rozhodování a cit pro společensky vhodná či únosná řešení.<sup>19</sup>

Těmto otázkám se z různých úhlů pohledu a v četných zpracováních věnují zejména teorie řízení, správní věda, sociologie a sociální psychologie, přičemž hovoří o lidském činiteli, neformální organizaci, „human relations“, kolektivním jednání, byrokratické osobnosti, autoritách, apod..

Nepominutelným limitujícím faktorem je čas. Respektování včasnosti rozhodnutí a dosažení racionálního a vhodného rozhodnutí mohou být někdy v přímém rozporu. Mimo jiné také ke zmírnění tohoto rozporu slouží princip omezené racionality, kdy je v přijatelném (nebo normovaném) čase – lhůtě, s limitovaným množstvím a kvalitou informací přijímáno uspokojivé (přijatelné) rozhodnutí. Tam, kde stanovení určitých lhůt nebo termínů záleží na volné úvaze rozhodovacího subjektu, a zejména tam, kde před veřejností touto lhůtou zavazuje sám sebe, mělo by být postupováno uvážlivě a přiměřeně dané situaci, aby nedocházelo jejich případným prodlužováním nebo odsunováním přijetí rozhodnutí k narušování autority orgánu veřejné správy.

Obdobně je rozhodování omezeno **materiálními nebo finančními limity**. Tyto limity jsou úzce provázány s otázkami efektivnosti (a souvztažnými pojmy hospodárnost, úspornost, účelnost, přiměřenost) a to zejména efektivnosti v jejím ekonomickém, kvantifikovatelném aspektu, kterými se detailně zabývají ekonomické vědy.

Materiální nebo finanční limity se mohou do činnosti veřejné správy promítat zcela zásadním způsobem, neboť mnohdy určují hranice možností pro naplňování rozvojových úkolů veřejné správy (organizátorské funkce) a poskytování veřejných služeb,<sup>20</sup> jak nás v tom utvrzuje nejaktuálnější současnost. Uvedená omezení mají mnohdy dopad také v některých dalších limitech, např. v limitu lidského činitele (dostatečné ohodnocení kvalitních pracovníků, spokojenost pracovníků s materiálními podmínkami a otázky jejich následného setrvání ve veřejné správě, jejich nestrannosti, apod.) nebo limitu informačním (dostupnost kvalitní počítačové

<sup>19</sup> V této souvislosti zdůrazňuje D.H. Rosenbloom, že zkvalitnění správy záleží zčásti na jejich vykonavatelích, kteří se mohou naučit žít se složitostí (komplexností) a vážit si možností, které poskytují. Jejich současným úkolem se stává integrovat rozdílné hodnoty a perspektivy, které se objevují ve veřejné správě a koordinovat správní činnosti mezi různými úrovněmi subjektů vykonávajících veřejnou správu. Cit. dílo, str. 112.

<sup>20</sup> J. Starosciak uvádí jako jeden z hlavních rozporů v procesu správy rozpor mezi mírou požadavků kladených na správu a rozsahem prostředků, jimiž je správa vybavena pro jejich uskutečňování, přičemž rostoucí potřeby společnosti by měly být uskutečňovány metodami odpovídajícími dosažené úrovni kulturnosti. Podrobněji viz Starosciak J., cit. dílo, str. 17.

techniky a kvalitního programového vybavení a vytvoření příslušných informačních sítí).

Pevnost a neporušitelnost těchto limitů však zejména u samosprávného rozhodování není zcela jednoznačná a jednou provždy daná, neboť příjmovou stránku svých rozpočtů mohou do určité nebo značné míry, podle konkrétních podmínek, podstatně ovlivňovat vlastní aktivitou, vlastními rozhodnutími. Ovšem také v těchto otázkách se může projevat a projevuje vliv státu prostřednictvím rozhodnutí zákonodárce, kterými závazně stanoví určitá pravidla (úprava majetku obcí a hospodaření s ním, daní, poplatků, úvěrů, obligací, veřejných zakázek, apod.).

Ve vztahu k systému státní správy jsou otázky stanovení pravidel a konkrétní realizace rozdělování prostředků ze státního rozpočtu a hospodaření s nimi zcela jednoznačně řešeny a hierarchicky odstupňovány.<sup>21</sup> Ve vztahu k obcím je tok dotací do jejich rozpočtů ze státního rozpočtu ovlivňován schvalovací procedurou realizovanou formou rozhodnutí kvazisamosprávného orgánu – okresního shromáždění. Okresní shromáždění schvaluje na návrh přednosty okresního úřadu rozdělení dotací do rozpočtu obcí, přitom však nemůže měnit výši náhrady nákladů, které obcím vzniknou v souvislosti s výkonem přenesené působnosti, stanovenou podle zvláštního zákona okresním úřadem.<sup>22</sup>

## ZÁVĚREM

Nezbývá než podotknout, že uvědomění si existujících limitů pro rozhodovací činnost může znamenat jeden z předpokladů pro vhodnou, zákonnou, racionální a v důsledku pak úspěšnou, resp. dobře hodnocenou rozhodovací činnost. V celém spektru omezení pro rozhodovací činnost, z nichž tato stať se pokusila naznačit jednu z jejich možných struktur v naší současné situaci, můžeme přitom rozeznat limity tzv. „pozitivní“ povahy, jejichž respektování a dokonce zdůrazňování může k výše uvedené „správné“ rozhodovací činnosti přispět, zatímco u druhé skupiny limitů, kterou bych si dovolila označit jako limity „negativní“, jde naopak spíše o snížení jejich vlivu, resp. odstranění překážek pro rozhodovací činnost, kterou představují.

<sup>21</sup> Viz zejména zákon o státním rozpočtu a dále z.č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, v platném znění

<sup>22</sup> § 18b odst. 1) písm. a) zákona o okresních úřadech.

## SUMMARY

The author submits possible limits of decision making activities of public administration, which can be of legal, political, informational, time, financial or material (facilities) nature, and can be embodied in objectives or tasks, in internal structurization of public administration and in the quality of its members and staff.

One group of the limits is of „positive“ nature or value, and observation of them approaches the task mentioned hereafter, while the other, „negative“ group of limits should become the subject of reduction or even elimination.

The article offers only one of possible structures of the limits of decision making, related to the contemporary public administration in the Czech Republic. The limits form, altogether with the principles of decision making activities, a variable and complex system. The knowledge and utilization of both limits and principles can create the basis for improvement of public administration activities.

## TEORETICKÉ POJMOVÉ ZNAKY SPOLKŮ

IVO TELEC

Máme-li se právně zabývat spolky a jejich postavením v právu občanského sektoru, kam spolky sociologicky, politologicky a povahově patří, pokusme se nejprve schematicky načrtnout **společné teoretické znaky (rysy)**, které jsou patrné u všech spolků a které se v platném českém (a též ve slovenském) právním řádu porůznu objevují či někdy naopak absentují. Můžeme o nich hovořit jako o znacích **pojmových**. Právě u spolků, jako u jednoho z účastníků občanského sektoru, jsou tyto pojmové znaky, obecně ovlivněné sociologickým a politologickým pojetím občanského sektoru, velmi zřetelné a typické, byť v našem platném právu některé z nich absentují, jak si ještě ukážeme dále. Náčrt těchto znaků může být přínosný i pro budoucí úvahy nad legislativně technicky samostatnou a předmětově a systematicky ucelenou novou zákonnou úpravou spolků (spolkového práva), která se jeví věcně žádoucí a snad i právně politicky zralou k přijetí. Jedná se o teoretické pojmové znaky anebo atributy spolků jako právnických osob zvláštního druhu, které se naše právní věda pokouší formulovat následovně:

a) svobodné založení spolku **vícestranným soukromoprávním úkonem**, jímž je povahově pouze **smlouva**, za účelem institucionálního uplatnění společných zájmů (a často i schopností a dovedností členů) při relativní stálosti právní existence vzniklého osobního tělesa. Vznik personální korporace jako právní osoby je ovšem zákonem převážně, nikoli však výlučně, vázán na akt veřejné moci, byť v našem případě, nahliženém z hlediska platného českého a slovenského práva, vesměs nejde o akt povolovací. Z této veřejné ingerence, která je v našem českém a slovenském případě ingerencí státu, se v českém a slovenském platném právu zcela a naprosto vymykají – na základě nástupnický přešlého mezinárodněprávního závazku zaniklého Československa – jen odborové organizace a jim obdobné organizace zaměstnavatelů. Otevřenou věcnou otázkou je, zda by se měl okruh těchto právnických osob do budoucna rozšířit. Zákonná úprava vzniku odboro-

vých organizací a organizací zaměstnavatelů jako právnických osob by mohla být v tomto směru vhodným vodítkem a počátkem dalších právních i věcných úvah, které by dbaly **fundamentálního soukromoprávního charakteru** spolků, jenž lze vhodným způsobem skloubit s veřejným pořádkem i s ostatními veřejnými zájmy státu, jak to dosvědčuje případ dvou uvedených spolků sociálního významu.

Soukromoprávní povaha spolků není vyloučena ani tím, jestliže jako právnícké osoby vznikají kupříkladu až registrací, resp. v některých zvláštních případech dokonce povolením, správním úřadem; tzn. aktem veřejnoprávní povahy. Konstitutivním aktem veřejnoprávní povahy je například i zápis obchodní společnosti do obchodního rejstříku anebo budoucí zápis nadace do rejstříku nadací. Přesto se jedná o právnícké osoby soukromoprávní povahy, neboť, nebylo-li by předchozího aktu soukromoprávního, nemohlo by dojít ani k následnému stupni aktu veřejnoprávního, byť konstitutivního. Následný stupeň veřejnoprávní navíc ani není povahově ani pojmově nezbytný; viz vznik odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, které jsou také spolky. Jejich vznik jako právnických osob vůbec není státem vázán – a z hlediska práva mezinárodního ani být vázán nesmí – na jakýkoli konstitutivní veřejnoprávní akt. Stejný závěr *de lege lata* platí, byť se nám to může jevit z hlediska historických pojetí, poněkud zvláštně, i o politických stranách a politických hnutích a dokonce i o církvích a náboženských společnostech.

Z hlediska soukromoprávního pojetí je nutno vyjasnit, co je předmětem smlouvy, jíž se zakládá spolek. Pojmově se jedná o soubory osob, to je jasné. Nicméně předmětem občanskoprávních vztahů nejsou tyto osoby samy; viz § 118 ObčZ. Domnívám se, a beru si na pomoc i francouzský asociační zákon z roku 1901, že předmětem právního úkonu jsou jednak znalosti (a schopnosti a dovednosti), jednak osobní činnost (výkon), popřípadě obojí. Můžeme tyto statky považovat za předměty občanskoprávních vztahů podle § 118 ObčZ? Myslím, že ano, a to ve smyslu „jiných majetkových hodnot“, než majetkových práv a než věcí podle § 118 odst. 1 ObčZ, neboť to jejich povaha připouští. Znalost – srov. například z oblasti obchodu právní a ekonomický pojem *know how* – i osobní činnost (příčinění, výkon) totiž lze právně oddělit od lidské osobnosti samé, jako její určité vnější projevy, což platí i pro osoby právnícké (nejde-li o tvůrčí plody), nejen fyzické. Znalosti, schopnosti a dovednosti se tak stávají možným předmětem právních vztahů až po svém vnějším vnímatelném (objektivně seznatelném) obsahovém a formálním vyjádření, kterým se zhmotňují (materializují) a vydělují se z dosavadní vnitřní duchovní a duševní sféry osobnosti člověka. Nejenže takto seznatelně působí navenek jako projevy lidské osobnosti, ale jsou i právně a ekonomicky samostatnými nehmotnými předměty (statky). (Srov. anglický termín *skill and labour*, který se používá v právu duševního vlastnictví a který má značný doktrinní význam.)



Otevřenou otázkou je, zda by měl být uvolněn právní prostor i pro vznik jednolenných spolků, jak je známe z případu některých obchodních společností. Domnívám se, že to není věcně ani právně zapotřebí. Tento negativní závěr ovšem podmiňuji rozšířením možností právního postavení fyzických osob, které vykonávají činnost ve veřejném zájmu. Dnešní stav, kdy se jen účelově zakládají právnické osoby, aby bylo možno žádat o dotaci ze státního rozpočtu, která ve skutečnosti stejně směřuje osobám fyzickým, je právně zbytečný a ve své podstatě i nemravný. Různé zastřené právní úkony bývají všem dotčeným osobám známy a orgány státu vesměs „tiše“ přehlíženy. Důvodem pro tyto zastřené, resp. protiprávní, úkony bývá to, že náš právní řád v určitých finančních vztazích věcně upřednostňuje právnické osoby a osoby fyzické ve své podstatě diskriminuje, aniž by k tomu byly dány jakékoli věcné nebo právní důvody. Příkladem může být hudební soubor jako takzvané volné sdružení výkonných umělců bez právní subjektivity. Jestliže si kupříkladu tytéž fyzické osoby založí vlastní vzájemně (sobě) prospěšný soukromý „fan klub“ v právním režimu cit. zák. č. 83/1990 Sb., což je relativně jednoduché, pak se prostřednictvím této právnické osoby stanou možným nepřímým příjemcem dotací ze státního rozpočtu (přímým příjemcem je vzniklá právnická osoba), k níž jako fyzické osoby nemají přístup, nejde-li o některé účelové dotace specifické, jež nemám na mysli. Myslím, že celý načrtnutý postup je právně zbytečný, pokud by se zákonodárce choval, při vši přísnosti a finančním dohledu a zajištění plnění dotačního účelu, racionálněji a tolik neopustil zdravý rozum

**b) odloučenost od státu**, jež je ústavně zaručena a která se promítá zejména v tom, že stát vznik spolků jako právnických osob **nekonceduje** ani jinak svým rozhodnutím, vyplývajícím ze správního nebo soudního uvážení, nepovoluje, pouze je administrativně registruje, popřípadě ani to, nýbrž je pouze pořádkově eviduje, jako je tomu u odborových organizací a organizací zaměstnavatelů. Tento princip se týká i **zániku** spolků. V českém ani ve slovenském právu však neplatí bezvýjimečně; viz mezinárodní nevládní (rozuměj správně „mimosátní“) organizace a jejich specifický státně povolovací režim podle cit. zák. č. 116/1985 Sb., který by měl být změněn pro jeho neústavnost. Dále se tato odluka od státu promítá v tom, že stát nijak nezasahuje do vnitřních právních poměrů spolku. Pravdou je, že § 2 odst. 3 věta druhá cit. zák. č. 83/1990 Sb. hovoří o tom, že do postavení a činnosti právnických osob podle tohoto spolkového zákona mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona. Tyto meze jsou ovšem dány ústavním zakotvením, které nelze překročit. Tím jsou také jasně vymezeny a ohraničeny.

Nelze v této souvislosti vyloučit úvahu o tom, že zmíněný ústavní princip je v jednom konkrétním případě porušen. A to bez ústavní opory v případě, pouhým zvláštním zákonem založeného, avšak poměrně širokého (a v tom je jeho

vada), sistačního práva státu vůči výkonu usnesení a opatření *Československého rybářského svazu*, pokud odporují „platným předpisům“.

Odloučenost od státu se projevuje i v tom, že spolky nejsou napojeny žádným finančním vztahem – na rozdíl od příspěvkových organizací – na státní rozpočet, rozpočet státního fondu nebo rozpočet okresního úřadu či jiného správního úřadu. Napojeny takto nejsou ani na jakýkoli jiný veřejný rozpočet, například na rozpočet obce. Možnost udělení dotace z veřejného rozpočtu je přitom zákonem zachována, nikoli však jako pojmový znak spolků. Ve své podstatě se ani nejedná o právo na poskytnutí dotace, vybavené nárokem, jako jen o možnost ucházet se o dotaci s tím, že s každou žádostí o dotaci musí být řádně naloženo, protože spolky spadají do zákonného okruhu osob, jímž lze dotaci z veřejného rozpočtu poskytnout. – Na rozdíl od řady jiných osob, jímž tuto dotaci poskytnout nelze, protože tomu brání předpisy veřejného práva

**c) generální právní subjektivita a generální procesní způsobilost** spolku s tím, že způsobilost mít práva a povinnosti (právní subjektivitu) lze u každé právnické osoby, nejen u spolků, podle českého a slovenského práva **omezit jen zákonem**. V našem případě takový zákon neexistuje.

Otázkou, a to zcela aktuální, je, zda se princip generální právní subjektivity a generální procesní způsobilosti, z něhož vychází naše platné právo, uplatní i u zahraničních spolků (a jiných zahraničních právnických osob). Tuto věc je zapotřebí zodpovědět podle kolizních ustanovení *zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním*, ve znění pozdějších předpisů. Vadou tohoto zákona je, že **nemá zvláštní kolizní ustanovení**, které by se týkalo právní subjektivity a potažmo i procesní způsobilosti zahraničních právnických osob. – Od otázek upravených obchodním zákoníkem zde abstrahuji, protože spolky typicky nejsou v právním postavení podnikatele, přestože ani toto jejich právní postavení není zákonem vyloučeno. Cit. zák. č. 97/1963 Sb. výslovně upravuje jen kolizní ustanovení osobního statusu fyzických osob, a to podle hraničního určovatele *lex patriae*; viz § 3 odst. 1 tohoto zákona. U osob právnických se v obecném právním významu jejich postavení uplatňuje pouze analogie podle § 853 ObčZ, což je sice dostatečné, nikoli však vhodné, zvláště, uvážíme-li přehlednost psaného práva a jeho jasnou srozumitelnost. Prakticky to znamená, že má-li zahraniční spolek podle cizího práva, podle něhož vznikl jako právnická osoba (**princip inkorporační**), jen omezenou právní subjektivitu, a tomu tak nezřídka bývá, pak se tato jeho právní subjektivita řídí tímto cizozemským právem, podle něhož vznikl, i v právních vztazích s mezinárodním prvkem podle českého práva (cit. zák. č. 97/1963 Sb.). Otázka to je praktická zejména při nabývání majetkových práv a závazků zahraničních spolků na území České republiky. – Od předpisů veřejnoprávních,



například devizověprávních, zde abstrahují. Připomeňme si kupříkladu nabývání majetkových práv a závazků různými zahraničními sportovními kluby, jako právníckými osobami obecného občanského práva (nikoli však výlučně majícími tuto právní formu), při různých sportovních událostech a obchodně sportovních záležitostech s mezinárodním prvkem, jejichž majetkový význam bývá často zcela odkrytý. Praktický problém může vzniknout tehdy, jestliže český účastník soukromoprávního vztahu s mezinárodním prvkem, jehož druhou stranou je zahraniční spolek, neví o cizozemském právu a nezná omezenou právní subjektivitu svého smluvníka. (Odkud by také mohl běžný občan o tom vědět. Vždyť dokonce existuje i soudně znalecký obor právní vztahy k cizině.) Můžeme vyjít z předpokladu, že cizozemský smluvník by měl o své omezené právní subjektivitě, jak mu ji stanoví jeho právní řád, vědět a také se podle toho na našem území chovat. Mezinárodní smlouvou není tato záležitost nijak řešena. V aplikační úvahu přichází i § 3 odst. 2 cit. zák. č. 97/1963 Sb., podle něhož činí-li právní úkon v České republice (v dnešním smyslu) cizinec (*per analogiam*, či snad již pojmově, i cizí právnícká osoba), stačí, je-li k tomuto úkonu způsobilý podle českého (v dnešním smyslu) práva, nestanoví-li tento zákon dále jinak, což v našem případě nestanoví. Podle českého práva je však právnícká osoba, vyjma zákonných výjimek, o něž nám nejde, generálně způsobilá k jakýmkoli právním úkonům, a to i k těm, které se bezprostředně ani jinak netýkají předmětu její činnosti. Ustanovení § 3 odst. 2 cit. zák. č. 97/1963 Sb. můžeme vyložit s ohledem na jeho systematické zařazení v tomto zákonu a s ohledem na možný, byť výkladově nepřilíš jistý, „úmysl zákonodárce“ tak, že se ve své podstatě jedná jen o ochranu dobré víry českého účastníka občanskoprávního vztahu v to, že jeho cizí smluvník jedná po právu. Nikoli o umožnění generálního pojetí právní subjektivity cizích osob i v těch případech, kdy tak cizozemské právo nestanoví, resp. toto generální pojetí zakazuje nebo omezuje. Celá věc nám ukazuje, že česká a podobně slovenská legální úprava cizineckého, méně správně mezinárodního, práva soukromého je v tomto směru nedostatečná, tím výkladově nejasná, a tudíž legislativně vadná a již po léta zralá k revizi, s jejíž urychlenou přípravou ale Ministerstvo spravedlnosti otálí

**d) potenciální způsobilost spolků k zákonnému pověření veřejným úkolem (úkolem ve veřejném zájmu).** Nutno ovšem poznamenat, že se přitom někdy prolínají i zájmy skupinové jakožto zájmy soukromé. Současně je třeba učinit právní závěr o tom, že samotné veřejnoprávní pověření spolku plněním úkolu ve veřejném zájmu, ještě **nečiní z této soukromé právnícké osoby subjekt veřejné správy**, pokud není toto pověření spojeno i s delegací mocenské pravomoci státu činit vrchnostenské úkony vůči veřejnosti; například v oboru osvědčování technické způsobilosti výrobků a podobně. Výkonem veřejného úkolu se spolek často, nikoli

však vždy, a to podle právní povahy tohoto výkonu, stává jako právnícká osoba soukromého práva i subjektem práva veřejného.

**e) trvalost existence**, neboť spolek se pojmově zakládá za účelem sledování trvalého cíle, což je jeho rozdíl oproti takovým tělesům bez právní subjektivity jako je shromáždění anebo společnost případná (konsorcium). České ani slovenské právo tuto otázku ale neřeší a lze si proto představit i založení spolku, který bude mít povahu pouze *ad hoc* či jinak dočasně vymezenou. Trvalost právní existence však nelze zaměňovat s trvalostí či dočasností cíle činnosti; srov. například spolek, jehož jediným účelem založení je pouze propagace určité společenské akce v průběhu jejího konání a v přímé souvislosti s ní (kupříkladu spolek plesový). Uplynutím času se tento účel založení spolku vyčerpá, a tím se i dosáhne kýženého cíle činnosti. Do budoucna by proto bylo zapotřebí tuto věc přesně rozlišit ještě před tím, než by eventuálně mělo dojít k legislativnímu zakotvení znaku trvalosti spolků v právním řádu. Trvalostí lze snad rozumět zamýšlenou dlouhodobost personálně korporativního svazku členů, chápanou jako opositum společnosti případné (konsorcia)

**f) dobrovolnost členství**, svoboda jeho vzniku, trvání i zániku a zákonný **osobní členský princip**, z něhož se dovozuje právní povaha spolků jako souboru osob (osobních korporací), nikoli souboru majetku. Spolky mají personální substrát, který má **právní formu členstva** (členské základny). Nemají substrát věcný či jiný majetkový, jaký mají například nadace, nadační fondy, příspěvkové organizace či obecně prospěšné společnosti, které, přes svůj vadný název, nejsou společnostmi. Nemají ani povahu územní korporace, přestože mohou stanovy územně vymezit rozsah činnosti spolku. Dříve platná zákonná úprava na našem území, zrušená roku 1990, princip dobrovolnosti výslovně uváděla ve svém názvu. Jak známo, v době nesvobody 1948 – 1989 se však svobodná vůle nebo nevůle ke členství uplatňovala v nesvobodném politickém prostředí

Svoboda členství je svobodou osobní, která patří potencionálně každému jednotlivci a není přitom majetkově vyjádřena. Z toho vyplývá i povahová nemožnost převodu členství (členských práv a povinností). Svoboda členství vůbec není majetkově vyjádřena, například formou členského (nebo obchodního) podílu, jak známe její majetkové vyjádření z případu družstev a obchodních společností. Členství ve spolku není nijak majetkově vyjádřeno, a tudíž ani není způsobilé ocenění penězi jako všeobecným ekvivalentem. Jeho **nemajetková povaha** nepřipouští, aby členství (rozuměj členská práva a povinnosti, které jsou jeho obsahem) bylo předmětem občanskoprávních vztahů. Členská práva a povinnosti (členství) nejsou způsobilými předměty ani zcizení, propůjčení, zastavení, dědění, ani jakéhokoli jiného právního nakládání; srov. § 118 odst. 1 ObčZ. Právě v tom spočívá práv-

ní i ekonomická podstata soukromoprávního institutu členství ve spolku. Institut členství ve spolku nevyjadřuje žádnou míru, jakou se člen podílí na čistém obchodním jmění spolku. – Oproti tomu srov. § 61 ObchZ. Vyjadřuje ovšem míru, jakou se člen podílí na rozhodování o spolku

**g) princip spolkové samosprávy jako zvláštního druhu členské samosprávy**, do níž stát nesmí nijak zasahovat, neboť mu to zakazuje ústavní princip odluky soukromoprávních korporací spolkového práva od státu. Tento ústavněprávní princip je ale protiústavně porušen v případě již zmíněného sistačního práva státu vůči výkonu usnesení a opatření *Československého rybářského svazu* v určitých zákonných případech. Princip členské, resp. spolkové, samosprávy je současně vyjádřením odluky spolků od státu

**h) otevřenost členství**, neboť členství ve spolku není zákonně omezeno co do počtu členů; oproti tomu srov. například zákonem omezený počet společníků společnosti s ručením omezeným. Jedná se o projev spolkové samosprávy, neboť je pouze věcí obsahu stanov, a ten je obsahem soukromoprávním, kolika členný spolek bude. Nejde přitom jen o počet členů, ale i o jejich jiné vymezení, například povoláním, zájmy apod. Ve skutečnosti existují spolky, které mají jen několik málo členů, stejně jako i spolky rázu masového členstva

**ch) neexistence základního jmění spolku**, neboť se nejedná o žádný druh společenství obchodního práva. Členský příspěvek, je-li vůbec podle spolkových stanov členem spolku placen, neboť nejde o zákonnou povinnost, nemá právní povahu vkladu do obchodní společnosti nebo do družstva, s nímž by zákon spojoval kapitálové nebo jiné podobné majetkové či řídicí důsledky. Vůbec žádné majetkoprávní důsledky s ním nejsou spojovány. Jedná se jen o takové právní důsledky, které jsou zákonem obecně spojeny s jakýmkoli jiným zcizením majetku ve prospěch spolku. Zaplacený členský příspěvek se stává majetkem spolku, ať již jde o plnění peněžní (nejčastěji), anebo naturální, a to jako jakýkoli jiný předmět vlastnictví. Není vyloučeno, aby zaplacení členského příspěvku bylo nahrazeno, pokud to spolkové stanovy připouští, osobním výkonem (činností) člena pro spolek; například při různých výpomocných pracích ve spolkovém ruchu a podobně. Tento osobní výkon – není přitom obecně vyloučeno, aby byl zastupitelný – musí být penězi ocenitelným plněním; ocenitelným například cenou obvyklou za podobný výkon nečlena, poskytnutý spolku, byť jen hypoteticky, za srovnatelných podmínek ve stejném místě a čase

**i) právo člena na soudní ochranu** proti rozhodnutím orgánu spolku, které je v rozporu se zákonem nebo spolkovými stanovami, popřípadě jiným vnitřním právním aktem spolku; například v rozporu s volebním nebo jednacím řádem

a podobně, je-li takový akt spolkem přijat. Toto právo je vybaveno žalovatelností (nárokem) a lze je uplatnit **přezkumnou žalobou** u soudu. To ale v českém a slovenském právu platí jen u **některých** spolků, a to u těch, na něž se vztahuje, ať již přímo, anebo jen analogicky, právní režim cit. zák. č. 83/1990 Sb. Je vážnou chybou našeho právního řádu, že se nejedná o obecný legální princip, který by byl v zákonu vyjádřený pro všechny spolky jako právnícké osoby určitého shodného druhu

**j) smírčí (rozhodčí) pravomoc spolku**, resp. jeho orgánu, příslušného podle stanov, která by se vztahovala pouze na spory vyplývající z právního vztahu spolku a jeho členů, pokud se týkají sporů z výkonu členství (členských práv a povinností) vůči spolku a sporů mezi členy navzájem, jestliže se týkají jejich členství v určitém spolku. Tuto pravomoc lze v konkrétním případě vyloučit námitkou pravomoci soudu. Smírčí (rozhodčí) nález by byl exekučním titulem. V českém a slovenském právu se ovšem zákonodárce neodvážil jít tak daleko a vrátit se zpět k ustanovením dříve platného zákona č. 134/1867 ř. z., o právu spolkovém, který tento pojmový znak znal a blíže upravoval. (Tento zákon však neplatil na Slovensku.) Tato otázka proto zůstává v našem právu otevřená pro příští úpravu „staronové“ povahy, která vyžaduje objevit „zapomenuté“. K tomu je ovšem zapotřebí i nutná dávka právně politické odvahy. V našem dnešním pojetí se jedná o pojmový znak pouze doktrinální, který není v platném českém ani slovenském právu nijak proveden. Existují sice i dnes různé dobrovolné vnitřní „smírčí soudy“ a podobné spolkové orgány, upravující vnitřní poměry spolku ve vztahu k jeho členům a mezi členy navzájem. Jejich rozhodnutí však nejsou *ex lege* exekučním titulem, a to je právně podstatné, totiž nedostatečné. Zavazují jen ty strany, které se jim dobrovolně podrobí a v rozsahu, na jakém se strany dohodnou

**k) založení spolku za jiným účelem než podnikáním a než jinou výdělečnou činností**, což není v českém ani slovenském právu stanoveno jako obligatorní pojmový znak a dovozuje se jen z teoretického pojetí spolků, odlišného od pojetí podnikatelů v českém a slovenském právu. [Srov. však výslovně § 1 odst. 3 písm. b) cit. zák. č. 83/1990 Sb., který negativně vymezuje rozsah tohoto zákona.] Jiným účelem než podnikáním se rozumí **společný účel zájmový**, jenž je vzájemně (skupinově), totiž soukromě, prospěšný. Anebo se jím rozumí účel veřejně prospěšný, který má svým způsobem také zájmovou povahu. Teoretickou otázkou ovšem je, zda je kritérium podnikání a jiné výdělečné činnosti vůbec dostatečné a zda by nemělo být raději výlučně stanoveno jen kritérium rozdělení či nerozdělení zisku a likvidačního zůstatku. Otázka podnikání a jiné výdělečné činnosti totiž ještě neříká nic o tom, co se má s dosaženým ziskem stát. V českém ani slovenském právu není stanoven obecný zákaz podnikání ani jiné výdělečné činnosti pro spolky

ani zákaz jejich majetkové účasti na podnikání jiných osob. Sluší se připomenout, že podle českého a slovenského práva lze za jiným účelem než podnikáním založit i obchodní společnost, nemluvě o družstvu. Tuto možnost lze ale u obchodních společností uplatnit jen omezeným výběrem mezi akciovou společností a společností s ručením omezeným; viz § 56 ObchZ. Jedná se právní možnost, na níž se často zapomíná. Základním rozdílem oproti spolkům je to, že disponibilní zisk a likvidační zůstatek se rozděluje akcionářům, resp. společníkům, a to bez jakýchkoli pochyb či pojmových nebo pozitivně právních nejasností. V tomto ohledu se tyto obchodní společnosti vždy chovají jako skutečné „obchodní“ společnosti

**l) oddělení zakladatelů spolku od spolku**, neboť se v obou případech jedná o odlišné právnické osoby. Na tomto doktrinálním právním závěru nic nemění ani to, že zakladatelé spolku se zpravidla stávají i členy spolku, a to od chvíle jeho vzniku jako právnické osoby. Sama personální právní povaha spolku jako korporace rovněž nic nemění na daném právním závěru. Jsou-li zakladatelé od spolku právně oddělení jako různé osoby, pak je stejně tak oddělen i jejich majetek a závazky jako oddělené jmění právně odlišných osob. Na závalu ovšem není, jestliže stanovy kupříkladu určí, že zakládající člen má se svým členstvím spojeny určité výhody nebo naopak zvláštní povinnosti. V tomto případě se již jedná o obsah členství (členských práv a povinností), který může být podle stanov různý. Není na závalu, jestliže se tato různost týká i zakládajících členů, stejně jako se může vztahovat na členy jiné.

**m) nerozdělitelnost disponibilního zisku spolku členům**, nýbrž jeho ponechání v majetku spolku anebo jeho spotřebování spolkem. V českém a slovenském právním řádu se tento pojmový znak obligatorně neuplatňuje a jeho uplatnění je pouze věcí stanov, popřípadě jiného vnitřního předpisu spolku či rozhodnutí orgánu spolku. V praxi ale o tomto postupu vesměs nebývají pochyby a bývá běžně uznáván. Tento teoretický pojmový znak, podobně jako i znaky uvedené níže *sub m) n), o) a p)*, vychází ze základního principu oddělení majetku spolku od majetku jeho členů, který je ovšem typický pro veškeré právnické osoby jako jeden z jejich obecných pojmových znaků; srov. *Knapp, 1995*. Dosažení zisku spolkovou činností je přitom výsledkem příležitosti, nikoli soustavnosti. Zisk má v povaze spolkové činnosti nahodilý význam. Jedná se jen o *accidens*

**n) nerozdělitelnost likvidačního zůstatku spolku členům**, nýbrž naložení s ním v souladu s posláním spolku. V českém a slovenském právu se tento pojmový znak neuplatňuje, neboť jej ani uplatnit nelze, protože tomu brání obecná kogentní právní norma, jíž je ustanovení § 20a odst. 3 a 4 ObčZ a absence zvláštního zákona,

který by tuto problematiku samostatně a odlišně upravil

**o) nerozdělitelnost majetku a závazků spolku členům při sloučení nebo rozdělení spolku**, nýbrž naložení s nimi v souladu s posláním spolku. V našem právním řádu tak není stanoveno a věc se ponechává na spolkových stanovách, resp. na rozhodnutí spolkového orgánu

**p) neodpovědnost ani neručení členů za závazky spolku**, protože majetek člena je právně i ekonomicky pojmově a povahově oddělen od majetku spolku, což se týká i závazků. V tomto směru neexistuje žádná pojmově vztahová provázanost, právě naopak. V českém a slovenském právu ale není tento znak obecně zákonem stanoven, leč se konstantně dovozuje naukou i praxí. V právu politických stran výslovně viz § 17 odst. 1 věta druhá cit. zák. č. 424/1991 Sb. Podobné jasné legální ustanovení postrádáme v ostatních spolkových případech. V tomto směru můžeme najít jeden ze základních rozdílu mezi spolkem a například společností s ručením omezeným, založenou podle § 59 ObchZ za jiným účelem než podnikáním, i kdyby účel založení byl v obou případech stejný

**q) neodpovědnost ani neručení členů orgánů spolku za závazky spolku**, která se týká i podobného právního postavení jednotlivců, kteří vykonávají funkce orgánů spolku. V našem právním řádu není tato záležitost nijak řešena; tzn., že pojmově ke vzniku odpovědnosti nebo ručení těchto osob nedochází. Výhledově je zapotřebí zvážit, zda je napříště vhodné u podobného závěru setrvat. Zvláště z pohledu právní ochrany věřitele, ale do jisté míry i z pohledu ochrany práv řadových členů před vadným jednáním činovníků spolku

**r) způsobilost spolku ke kolektivní ochraně práv a oprávněných zájmů členů a nebo veřejnosti, včetně způsobilosti být účastníkem občanského soudního řízení v těchto věcech (aktivní věcná legitimace), jakož i způsobilost spolku být účastníkem správního řízení v těchto věcech**, a to vše tehdy, jestliže se tato ochrana práva hmotněprávně netýká spolku; tzn. tehdy, jde-li o plnění veřejného úkolu, k němuž je spolek státem nadán a který je soukromoprávně obsažen i v jeho stanovách. Postačuje státní zákonné nadání jen **druhé**, adresované například určitým způsobem zaměřeným právníkům osobám, zatímco obsah stanov se posuzuje **jednotlivě** u každého spolku zvlášť. Svou povahou jde o **zástupné** plnění veřejného úkolu, při němž spolek jedná **vlastním jménem na svůj účet**. Jeho účelem je mimo jiné umožnit praktická zjednodušení při obraně a ochraně před protiprávními jednáními, a tím i umožnit účinnou ochranu ohroženého nebo porušeného práva. **Nejde** vůbec o případ, kdy je spolek účastníkem hmotněprávního vztahu, například poškozeným aj. Takovýto protiprávní stav je řešen běžným individuálním ochranným způsobem, který nemá na zřeteli. V uvá-

děné souvislosti se tím rozumí pouze zvláštní aktivní věcná legitimace spolku, včetně jeho legitimace civilně, popřípadě i trestně, procesní, domáhat se vlastním jménem na svůj účet ochrany práva, které se týká oprávněných zájmů jeho členů a nebo veřejnosti, a tudíž má kolektivní povahu, a které bylo neoprávněným zásahem ohroženo nebo porušeno, aniž újma tím způsobená vznikla nebo hrozí tomuto spolku. Do značné míry podobně se tento pojmový znak uplatní i ve správních řízeních. Zájem veřejný by ovšem měl být dbán a dán v každém případě. Jedná se o zásadní teoretický pojmový znak, díky němuž se prakticky naplňuje fungování občanského sektoru. Zvláště tam, kde síla jednotlivce nestačí a kde je uplatnění kolektivní ochrany práva účinnější. V žádném případě však nelze vyloučit individuální ochranu dotčené osoby. Možný nastalý žalobní souběh je řešitelný podle ustanovení občanského soudního řádu. Nutno říci, že uvedený teoretický pojmový znak přináší i určité rysy korporativismu, a tím modeluje i samo pojetí státu. – Srov. též otázku veřejného a soukromého žalobce v trestních věcech. Proto je nezbytné dbát toho, aby tato aktivní legitimace spolku směla být uplatněna jen v těch věcech, v nichž je současně dán i veřejný zájem na ochraně práva. Faktem ale je, že veřejný zájem na ochraně práva je již dán v případě ochrany jakéhokoli práva, nemá-li jít o bezprávi anebo o odmítnutí spravedlnosti.

V platném českém právu se tento teoretický pojmový znak uplatňuje velmi úzce, a to jen v několika dílčích zákonných případech. – K jeho naplnění je zákona vždy zapotřebí. Soukromoprávně se jedná pouze o postup podle § 35 odst. 2 AutZ a o postup podle § 54 odst. 1 ObchZ. Ve správním řízení se pak jedná jen o postup podle § 8 odst. 5 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a dále o postup podle § 70 odst. 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Jakkoli je účastenství v uvedených správních řízeních právně i politicky významné, je současně i diskriminující, neboť se týká jen „občanských sdružení“ podle cit. zák. č. 83/1990 Sb., nikoli již ostatních společností obecného občanského práva s právní subjektivitou, zejména nikoli zájmových sdružení právnických osob podle § 20f a násl. ObčZ. Ke konkrétnímu případu žalobního uplatnění aktivní legitimace spolku ve věci nekalosoutěžní podle obchodního zákoníku viz například pravomocně skončenou, vyjma výroku o nákladech řízení, věc sp. zn. 2 Cm 145/94, vedenou Krajským obchodním soudem v Praze.

V porovnání s řadou jiných států, a nutno říci se státy politicky a právně vyspělými, je takovéto zúžené pojetí nepatřičné. Legislativně technicky se ovšem nejedná o záležitost generální zákonné úpravy, jako spíše o zvláštní úpravy v jednotlivých speciálních zákonech a v jednotlivých zákonných případech, často věcně

rozmanitých skutkových podstat. V soudobém moderním pojetí právní ochrany a zejména její účinnosti, jakož i v soudobém pojetí právního státu, je podobný postup kolektivní právní ochrany běžný a naše úzká pozitivně právní úprava se z něj spíše vymyká. Celá otázka má rozměr nejen procesněprávní ve významu civilního a správního procesu, nýbrž i z hlediska trestního řízení, uvážíme-li soukromou obžalobu v trestní věci, v našem platném právu neznámou. Ochrana veřejného zájmu se touto cestou uplatňuje i u takových zájmů jako je například ochrana veřejné morálky, dětí a mládeže, životního prostředí (což dilem platí i u nás), zvířeny, ochrana před různými formami diskriminace některých skupin, pohlaví apod. Zdaleka se přitom nejedná jen o zúžené věci soukromoprávní ochrany užití volných děl a volných výkonů a soukromoprávní ochrany soutěžitelů a spotřebitelů před zakázaným nekalým soutěžním jednáním, resp. o záležitosti účasti v určitém správním řízení, týkajícím se vlivů na životní prostředí a ochrany přírody a krajiny. Z hlediska možných (a podle mě i nutných) příprav samostatného a všeobecného zákona o spolkovém právu se musíme vypořádat i s touto otázkou. Jelikož je v naší dnešní společnosti, zvláště v jejím politickém prostředí, tato záležitost zanedbávána, což platí i o jejím zanedbání vědeckém, doporučuji uvážít možnost stanovení generálního řešení, byť formou taxativního pozitivního výčtu, v uvažovaném všeobecném zákonu s tím, že dosavadní úpravy samostatné by asi byly ponechány zvlášť, po nutné revizi.

Další, a to věcně odlišnou, legislativní cestou je řešení tohoto odborného úkolu prostřednictvím novelizace soukromoprávních ustanovení o ochraně osobnosti fyzické osoby a o ochraně obdobných statků právnických osob; viz dosavadní pojetí v občanském zákoníku. Celkově jen podotýkám, že v některých cizích zemích by naše kusá úprava asi vyvolávala politickou nevoli a kritiku nejen ze strany občanského sektoru, ale i ze strany právní vědy. U nás nikoli, neboť i dnešní dílčí zástupné možnosti jsou v praxi využívány jen málo (případ obchodního zákoníku) či spíše vůbec (případ autorského zákona). To snad neplatí jen o uvedených zástupných účastenstvích ve správních řízeních.

Současně se dovolávám revidované obnovy ustanovení § 14 a § 15 odst. 2 ObčZ, která byla zrušena roku 1990. Nejednalo se o žádná „socialistická rezidua“ a v načrtnutém kontextu se nám jejich zrušení jeví jako chyba. Podle zrušeného § 14 totiž mohla uplatnit právo na ochranu osobnosti fyzické osoby i někdejší společenská organizace, a to sama svým jménem, pokud se týkal zásah, který směřoval proti osobnosti fyzické osoby, činnosti této fyzické osoby ve společenské organizaci. Zohledňoval se totiž i kolektivní zájem spolku na účinné ochraně svého člena, který byl stanoven jako právní zájem, a to i se zřetelem na dobré jméno a pověst spolku. Tyto nehmotné statky společnosti ale nemusely být vůbec dotčeny a po-

kud byly, platila (a platí i dnes) samostatná ochrana spolku samého. Spolek vůbec nebyl účastníkem hmotněprávního vztahu, který vznikl z protiprávního zásahu do osobnosti jeho člena; i když v teorii o tom nebylo zcela jednoty a soudní výklad zákona nebyl k dispozici. Někdejší ustanovení § 15 odst. 2 ObčZ pak stanovilo spolek za určitých hmotněprávních předpokladů aktivně legitimovaný ve věcech postmortální právní ochrany osobnosti zemřelého člena. V žádném případě se ale v původním znění občanského zákoníku z roku 1964 nejednalo o aktivní věcnou legitimaci spolku, která by byla výhradní a vylučovala by z uplatnění práva na ochranu osobnosti samu dotčenou fyzickou osobu, resp. zvláštní okruh jejích aktivně legitimovaných právních nástupců, jednalo-li se o právní ochranu posmrtnou. Pléduji za kriticky revidované obnovení tohoto soukromoprávního institutu, který byl z našeho občanského zákoníku neprozřetelně, neprozíravě a unáhleně vypuštěn roku 1990. Sám fakt, že nebyval v praxi často využíván, na věci nic nemění. Pro dnešní změněnou dobu by bylo možno – podle všech okolností – předpokládat jeho využití častější. Není však využít co a soukromoprávní systém ochrany práv, byť „jen“ osobnostních, doznává trhlinu

**s) způsobilost spolku zastupovat svého člena v řízeních před orgány státu nebo jinými zákonem povolanými orgány (zástupčí způsobilost spolku),** která má právní povahu přímého zastoupení, vzniklého smlouvou, uzavřenou mezi spolkem a jeho členem. Jménem spolku pak jedná jeho (jiný) člen nebo zaměstnanec k tomu pověřený. V platném českém právu se tato zástupčí způsobilost neomezeně objevuje pouze ve správním řízení podle správního řádu; viz § 17 odst. 3 SprŘ. V trestním řízení není dovolena a v občanském soudním řízení je omezena jen na zastoupení účastníka řízení odborovou organizací, jejíž je členem, a to ještě s výjimkou věcí obchodních a s výjimkou řízení o dovolání. V ústavním právu procesním je podobné zastoupení zcela vyloučeno. Z hlediska teoretického pojetí pojmového nemůžeme shledat žádné věcné důvody k tomu, aby správní řád dovoloval obecné zastoupení účastníka řízení spolkem, jehož je účastník členem, zatímco, aby občanský soudní řád byl takto restriktivní a zužoval právo na spravedlivý proces. Nesmyslnost této zákonné rozdílnosti nám vyvstane na světlo ještě více, uvědomíme-li si tuto otázku ve správním soudnictví. Zatímco ve správním řízení je toto zastoupení dovoleno, pak například při výkonu správního soudnictví podle občanského soudního řádu, které se týká správního rozhodnutí, vydaného v předmětném správním řízení, již toto zastoupení dovoleno není. Do budoucna by bylo zapotřebí celou záležitost zastoupení účastníka řízení spolkem, jehož je členem, upravit jednotně, a to v podobném širokém pojetí, jaké je stanoveno správním řádem. V žádném případě není zapotřebí z tohoto rozsahu vylučovat věci obchodní (proč?), stejně jako není zapotřebí osobní rozsah přímých zástupců

zužovat jen na odborové organizace (proč?). Dokáží si představit například případ, kdy by byl účastník občanského soudního řízení v obchodní věci plnohodnotně zastoupen živnostenským společenstvem, jehož je členem. Tuto otázku by bylo možno osobně rozšířit i na personální korporace veřejnoprávní, zejména mám na mysli, nikoli však výlučně, *Hospodářskou komoru České republiky a Agrární komoru České republiky*, které mají dobrovolné členstvo. Nemluvě o takových profesně zájmových veřejnoprávních svazcích nucených, jako je například *Česká lékařská komora* a řada dalších

**t) zveřejňování údajů o spolku,** zvláště výroční zprávy o hospodaření a činnosti za uplynulý kalendářní rok (účetní období). V českém ani slovenském právu se nejedná o obecný obligatorní pojmový znak těchto spolků. – Na rozdíl od českých obecně prospěšných společností, které ale nejsou, jak stále připomínám, přes svůj vadný název, společnostmi, nýbrž soukromoprávními ústavami. Samotným nezveřejněním údajů ještě nejde o tajnou společnost v tradičním významu tohoto pojmu. Přísná opatření stanoví, pokud jde o zveřejňování i o obsah výroční finanční zprávy politických stran a politických hnutí, cit. zák. č. 424/1991 Sb.

**u) zvláštní daňověprávní a účetněprávní postavení spolku,** které vyplývá z toho, že se nejedná o právnické osoby založené za účelem podnikání, nýbrž za účelem zájmové (vzájemně prospěšné) činnosti anebo za účelem výkonu činnosti ve veřejném zájmu. V českém i slovenském právu veřejném je tento právní status podrobně upraven a rozveden, avšak jen s ohledem na založení spolku k jiným účelům než podnikání. Není tak brán ohled na to, co je obsahem tohoto jiného účelu ani to, zda se jedná o účel veřejně prospěšný či nikoli

**v) zvláštní právní vztah spolku k veřejným rozpočtům,** který by měl teoreticky vyplývat, formou možnosti udělení dotace nebo půjčky z veřejného rozpočtu, jen pro ty spolky, kterým byl úředně přiznán status veřejné prospěšnosti a jehož uplatnění a kontrola by byly právně posíleny například povinným zveřejňováním stanovených údajů apod. V českém ani slovenském právu se toto anebo podobné přísné pojetí neobjevuje. V praxi ani někdy nelze přesně oddělit spolky, založené a činné k veřejnému účelu a užítku, od spolků založených a činných k soukromým ziskovým cílům získávání vzájemných či kolektivních, a potažmo individuálních, výhod pro své členy; zejména ve vazbě na individuální podnikání jednotlivých členů mimo jejich členství ve spolku. Typicky k tomu srov. řadu zájmových sdružení právnických osob podle § 20f a násl. ObčZ.

## ZÁVĚREM

Celkově můžeme některé předchozí úvahy shrnout do závěru o právní potřebě všeobecné veřejnoprávní zákonné úpravy právního postavení veřejně prospěšných osob, tj. víceméně jakýchkoli osob, které sledují cíl veřejně prospěšný anebo sledující více různých cílů této prospěšnosti. V důsledku pojetí tohoto jejich cíle by jim byla zákonem přiznána některá privilegia, zvláště v jejich vztahu k veřejným rozpočtům, z něhož by mohly čerpat, spojená ovšem též s povinnostmi dostát sledování svého cíle a s přísnou kontrolou státu, s uzákoněním sankcí za porušení zvláštních právních předpisů, i s kontrolou ze strany veřejnosti, zastoupené například v povinných kontrolních orgánech společnosti. Smyslem této úpravy není dosáhnout úlevy v důsledku vlastního přesahu individuální nebo skupinové prospěšnosti, nýbrž stanovit přesný a přitom přísný, byť zvýhodněný, veřejnoprávní režim pro jakoukoli veřejně prospěšnou (užitečnou) činnost vykonávanou soukromými osobami; třeba na poli péče o mravní rozvoj dětí a mládeže ve volném čase, kterou lze vhodně kombinovat a doplňovat s péčí rodičů, škol a školských zařízení. Je to sám stát, kdo do určité míry, a myslím, že nutně a smysluplně, vyklízí svůj úzce státní prostor pro občanskou angažovanost, a tím i pro občanskou odpovědnost, ve věcech všeobecných. Má-li stát sám pro sebe přísná měřítka pro svou činnost, a to má, pak je nezbytné tato měřítka vztáhnout i na všechny nestátní subjekty, činné do jisté míry na místě státu, v prostoru jím záměrně uvolněném, a do určité míry činné za dotační nebo jiné finanční pomoci státu, která je v některých oborech nezbytná nebo alespoň vhodná, ať měrou převážnou nebo jen doplňkovou. Tam, kde hovořím o státu, platí tyto závěry *mutatis mutandis* o obcích a krajích jako o celcích (jednotkách) územní samosprávy.

Jiným dílčím závěrem je právní potřeba samostatného všeobecného zákona o právu spolkovém (spolkového zákona), mimo rozsah dnešního i budoucího občanského zákoníku, kam tato problematika systematicky nepatří, který by mohl do jisté míry konkurovat, alespoň chápáno legislativně technicky, uvažované samostatné zákonné úpravě práva obchodních společností a družstev, předpokládané mimo rozsah dnešního obchodního zákoníku i budoucího občanského zákoníku. K tomuto účelu je nejprve nutno definovat a právně popsat spolky, což je výzvou pro právní vědu.

## RESUMÉ

Článek se věnuje teoretickým pojmovým znakům spolků jako subjektů soukromého práva, jejichž prostřednictvím se uplatňuje ústavně zaručené právo spolčovací. Doktrinárně jsou teoretické pojmové znaky spolků odůvodněny a pojaty následovně: svobodné založení vícestranným soukromoprávním úkonem, odloučenost od státu, generální právní subjektivita a generální procesní způsobilost, potenciaální způsobilost k pověření úkolem ve veřejném zájmu, trvalost existence, dobrovolnost členství, spolková samospráva, otevřenost členství, neexistence základního jmění, právo člena na soudní ochranu, smírčí (rozhodčí) pravomoc, založení za jiným účelem než podnikáním a než jinou výdělečnou činností, oddělení zakladatelů od spolku, nerozdělitelnost disponibilního zisku členům, nerozdělitelnost likvidačního zůstatku členům, nerozdělitelnost majetku a závazků spolku členům při sloučení nebo rozdělení spolku, neodpovědnost ani neručení členů za závazky spolku, neodpovědnost ani neručení členů orgánů spolku za závazky spolku, způsobilost spolku ke kolektivní ochraně práv, zástupčí způsobilost spolku pro jeho členy, zveřejňování údajů o spolku, zvláštní daňověprávní a účetněprávní postavení, zvláštní vztah k veřejným rozpočtům.



# PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

## NĚMECKÝ ZVLÁŠTNÍ SOUD (SONDERGERICHT) V BRNĚ – SOUČÁST NACISTICKÉHO TERORU NA MORAVĚ

FRANTIŠEK VAŠEK

Ihned po příchodu nacistů 15. března 1939 se počal budovat v Brně německý zemský soud, jehož součástí se stal později Zvláštní soud /Sondergericht/. Zvláštní soudy byly zřizovány na území Německa brzy po převzetí moci nařízením z 21. března 1933 /RGB1 I S.135/. Šlo o výjimečné soudy, které měly chránit nový režim před verbálními útoky proti kancléřovi Adolfu Hitlerovi, vládě, NSDAP, měly poskytovat ochranu nacistickým symbolům a uniformám /nařízení prezidenta z 21. března 1933, RGB1 I S.135/. Předmět ochrany a sankce byly později upraveny v zákoně z 20. prosince 1934 /RGB1 I S.1269/, který byl zakrátko několikrát novelizován.<sup>1</sup> Zvláštní soudy pomáhaly vedle gestapa, bezpečnostní služby /SD/ a pořádkové policie upevňovat nacistický systém, perzekovat protivníky nové „nědě moci“ a zastrašovat nepřátele totalitního pořádku. Také při německém zemském soudu v Brně byl zřízen po vydání nařízení z 21. února 1940 /RGB1 I S.405/ upra-

<sup>1</sup> Gesetz gegen heimtückische Angriffe auf Partei und Staat und zum Schutz der Parteiuniformen vom 20. Dezember 1934 /RGB1 I S.1269/ s novelami a prováděcími předpisy z 16. ledna 1935, 22. února 1935, 16. března 1935, 25. března 1939, 25. dubna 1939 – Organisationsbuch der NSDAP, Münschen 1943, str. 501–510 c

vující významné změny v nacistickém právu a soudnictví Zvláštní soud s působností pro tehdejší území Moravy a Slezska. K jeho vlastní činnosti došlo počátkem dubna 1940. O postavení a působnosti Zvláštního soudu v Brně bylo pojednáno blíže autorem v článku „Vznik německého zemského soudu v Brně“ v tomto časopise,<sup>2</sup> takže nynější pojednání na něj jen navazuje.

### I.

Zvláštní soud v Brně od svého vzniku byl velmi aktivní v činnosti až do „hořkého konce nacistické III. Říše“. Téměř do osvobození Brna, v době, kdy bylo již slyšet dunění děl přibližující se Rudé armády, tento soud fungoval a postihoval nepřátele nacistického Německa. Během 61 měsíců činnosti se zvláštní soud zabýval mnoha případy proti obyvatelům Moravy, příslušníkům tehdejšího tzv. Protektorátu Čechy a Morava. Od původního poslání zvláštních soudů jako nástroje nacistického režimu s výrazně politickým posláním, v rámci příprav na válku se jeho věcná příslušnost podstatně nerozšiřovala. Nařízením z 20. listopadu 1938 /RGB1 I S.1632/ se okruh působnosti zvětšil o trestní věci nepolitické. Nově přibýly delikty kriminální a od 1. září 1939 činy, které měly ochraňovat válečnou ekonomiku a zajišťovat ochranu před činností kriminálních živlů.<sup>3</sup> Zvláštní soud se zabýval značným počtem případů, jejichž přesné vyčíslování je složité. Způsob jejich evidence v rejstřících a evidenčních pomůckách, které se zachovaly, dovozuje kvantifikaci nikoliv zcela přesnou. Např. v letech 1942 není znám počet věcí a osob, které projednávala 1.komora. Bylo nutné vycházet z rejstříku hlavních líčení /Register für Hauptverfahren/, který ukazuje frekvenci nápadu věcí /čítatel/ a osob /jmenovatel/ takto:

1940	1941	1942	1943	1944	1945
753	1097	960	1382/2321	1370/2522	288/556

Před Zvláštní soud v Brně bylo postaveno, jak ukazuje tato tabulka, mnoho osob, které byly žalovány pro zločiny a přečiny podle tehdy platných právních

<sup>2</sup> Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/1997 str. 106–128.

<sup>3</sup> Zločiny dle nařízení o mimořádných opatřeních v rozhlase z 1. září 1939 /RGB1 I S. 1683/ – zločiny a přečiny podle § 1 nařízení o válečném hospodářství z 4. září 1939 /RGB1 I S. 1609/ – zločiny podle nařízení proti škůdcům národa z 5. září 1939 /RGB1 I S.1679/ – zločiny podle § 1,2 nařízení proti násilným zločincům z 5. prosince 1939 /RGB1 I S.2378/ a postupně další.



norem. Další případy vrchní státní zastupitelství zastavovalo nebo přerušovalo, takže celkový nápad byl vyšší než ukazuje přehled o souzených věcech a osobách.

Vysoký počet agendy zvláštního soudu odvisel od aktivity orgánů, jejichž posláním bylo odhalovat a vyšetřovat případy, u kterých byl příslušný Zvláštní soud. Pro zajímavost je vhodné na ně podrobněji poukázat.

Pokud šlo o politické delikty, bylo to především gestapo, které předávalo k trestnímu stíhání nejvíce případů. Úřadovna gestapa v Brně vznikla z Einsatzkommando VI, vedeného vládním radou SS Sturmbannführerem W. Blombergem, které bylo součástí tzv. Einsatzgruppe II, které velel dr. Walter Stahlecker, SS Standartenführer, brzy povýšený na SS Oberführera. K 1. září 1939 byla úřadovna gestapa změněna na řídicí úřadovnu /Leitstelle/. Jí byly podřízeny pobočky na celé Moravě. Gestapo čerpalo poznatky o činnosti proti Říši zejména ze své agenturní sítě. Ze soudních spisů Zvláštního soudu lze poměrně s jistotou zjistit odkud pochází pramen ke stíhání. Příslušný referent, který případ vyšetřoval, vypracoval po jeho skončení tzv. závěrečnou zprávu, kterou aproboval jeho nadřízený, obvykle vedoucí referátu. V ní se uvádělo, že bylo zjištěno „důvěrně“ nebo „důvěrnou cestou“, že vyšetřovaná osoba se dopustila trestného jednání. Např. brněnské gestapo zjistilo „z důvěrného pramene“, že ing. F.S., zaměstnaný u ředitelství drah /BMB/ poslouchá zahraniční rozhlas a má ilegálně pistoli. Došlo k jeho zatčení a domovní prohlídce, při které byla pistole nalezena. Zatčený byl po skončení vyšetřování u gestapa odsouzen 3. komorou zvl. soudu /předseda dr. Gassauer/ 24. dubna 1944 k trestu káznice v trvání 12 roků /4 K Ls So 58/44.<sup>4</sup> Takových případů možno uvést velmi mnoho. V některých případech, které zpracovalo gestapo, lze zjistit, že poznatky dostalo od bezpečnostní služby /SD/. Např. v Zábřehu nad Odrou gestapo 16. června 1941 provedlo zatýkání za přítomnosti referenta SD, což bývalo výjimečné. K zatčení došlo přímo v době, kdy skupina českých občanů naslouchala zahraničnímu vysílání. Brněnský Zvláštní soud odsoudil 14 osob za tento delikt /5 K Ls So 66/41/. Gestapo nemělo ovšem jen poznatky od svých spolupracovníků, ale poměrně často je získávalo z průběhu vyšetřování jiných případů, např. když některý z uvězněných prozradil při výslechu, že byl účasten při poslechu zahraničního rozhlasu. Byly ale i případy, že gestapáci při domovní prohlídce v jiné záležitosti našli poznámky, uvádějící dobu, kdy BBC nebo Moskva vysílaly v českém jazyku. Někdy se gestapo dozvíдалo o nepřátelském projevu při kontrole poštovních zásilek. V Brně na poštovním úřadě 2 byla skupina německých úředníků, tzv. Postnachschaudienst, která prováděla kontroly dopisů a balíků. Když zjistila závadný obsah politické povahy nebo podezření z hospodářské nedovolené

<sup>4</sup> spisová značka: arabaské číslo označuje příslušnou komoru, Ls zločin, Ms přečin, So zvláštní soud /Sondergericht/.

činnosti, ihned své poznatky předávala gestapu, německé kriminální policii a šlo-li o zásilky německých vojáků nebo jejich rodinných příslušníků, pak pobočce služebny Abwehru /Abwehrnebenstelle/ Brno. Anna K. a její bratr Jaroslav odeslali dopis bratrovi, který pracoval v Halle. Gestapo při kontrole tohoto dopisu zjistilo, že obsahuje závadné zprávy. Zvláštní soud v Brně při zasedání v Jihlavě oba sourozence odsoudil k trestům vězení /3 K Ms So 7/44/. Některé případy gestapo předávalo Vrchnímu říšskému státnímu zástupci u Lidového soudu v Berlíně, který někdy neshledal pro menší závažnost svoji příslušnost a případ postoupil vrchnímu státnímu zástupci v Brně /např. u případů dle § 139 německého trestního zákona – neoznámení trestné činnosti/.

Německá kriminální policie /Kriminalpolizeistelle/ v Brně a pobočky v Jihlavě, Uh. Hradišti, Olomouci a Ostravě, které byly součástí řídicí úřadovny v Praze /pro celý Protektorát/ předávala vrchnímu státnímu zastupitelství mnoho případů kriminální povahy /vraždy, loupeže, krádeže, zejména ty, které byly spáchány s využitím zatemnění, případy úplatkářství a další/ a delikty hospodářské. Brněnskou služebnu kriminální policie /„kripa“/, která měla sídlo na Orlí 30 a od konce 1941 v Sušilových studentských kolejích, vedl do 15. března 1941 kriminální rada, SS Sturmbannführer Max Rausch /od 15. prosince 1944 velitel bezpečnostní policie v Brně pro Moravu, tj. IV. odd. gestapa a V. odd. kriminální policie/, po něm do konce války vl. rada, SS Sturmbannführer Konrad Nussbaum a pak do konce války vl. rada, SS Sturmbannführer Geisler. Na Dominikánském náměstí v Brně mělo sídlo tzv. Zollfahndungszweigstelle, zvláštní kontrolně-policijní složka, kterou vedl vrchní celní inspektor Hirschfelder a která se zabývala celními delikty, hlavně pašováním se Slovenskem /ze Slovenska cigarety, potraviny, líh, obráceně pneumatiky a další nedostatkové zboží/. Např. k trestu 6 měsíců vězení a 10000 ř.marek, ev. 200 dní vězení byl odsouzen F.Š. z Nedaše 1.komorou /dr. J. Mních/ za pašování 300000 kusů cigaret a 30 kusů pneumatik /7 K Ls So 62/44/. Také německé četnictvo, dislokované u okresních hejtmánství bylo aktivní např. u černých porážek vepřů, zatajování obilí a pod. Aktivita protektorátních četníků a kontrolních orgánů nebyla tak výrazná u složek německých. Většinou šlo o zatajování stavů dobytka a obilí.

## II.

Okruh působnosti Zvláštního soudu se neustále během války rozšiřoval. Vlastní zemský soud, jeho trestní komora, se zabývala v malém rozsahu případy, většinou jen činy, páchanými německými občany a nepodléhajícími příslušnosti zvláštního soudu. Pro přehlednost lze uvést některé druhy delikvence, kterými se Zvláštní

soud v Brně za dobu své existence zabýval :

*Nedovolené držení zbraní, munice, výbušnin*

1940	1941	1942	1943	1944	1945
259 (osob)	193	94	64	70	19

Před zřízením Zvláštního soudu trestala případy trestní komora zemského soudu mírně, a to i jen peněžitými pokutami. Represe se zvyšovala po vydání nařízení říšského Protektora z 6. května 1940 /VBLRProt.S. 137/, kdy Zvláštní soud, který již existoval, ukládal výrazněji tvrdší tresty. Např. 8. července 1942 byl odsouzen k trestu smrti František J. z Čejkovic 3. komorou Zvláštního soudu za to, že měl bez povolení loveckou pušku. Ministr justice udělil odsouzenému milost a absolutní trest změnil na osm roků káznice, přesto, že předseda zmíněné komory se k udělení milosti vyjádřil záporně s tím, že „politická situace u nedovoleného držení zbraní nepřipouští žádnou mírnost“ /3 K Ls So 135/42/. Nižší počty stíhaných v letech 1942 a následujících byly způsobeny tím, že vlivem drastických trestů stanných soudů za 1. a 2. stanného práva<sup>5</sup> se čeští občané, kteří schovávali ilegálně zbraně a střelivo, se jich zbavovali odhazováním nebo důkladnější úschovou.

*Poslech zahraničního rozhlasu*

1940	1941	1942	1943	1944	1945
110 (osob)	139	198	122	116	50

Prvním odsouzeným pro poslech zahraničního vysílání byl MUDr. Jan J. z Brna, který byl odsouzen Zvláštním soudem již 2. dubna 1940 na dva roky káznice, k propadnutí rádia a ke ztrátě občanských práv na 4 roky /2 Js So 83/40/. Nařízením říšského Protektora z 10. března 1943 /VBLRProt.S. 31/ si museli držitelé radiopřijímačů dát odstranit z nich krátké vlny. Policejní ředitelství v Brně k tomu

<sup>5</sup> Tzv. stanný soud řídicí úřadovny gestapa v Brně dal popraviti v Kounicových studentských kolejích za období 29. květen až 24. červen 1942 247 osob, z toho pro nedovolené držení zbraní 13. – Moravský zemský archiv Brno, B 26 kart. č. 584, 585 /nálezy odhozených zbraní a munice/.

účelu zřídilo v městě několik speciálních sběrů, které zajišťovaly odstranění krátkých vln. Někteří vynalézaví lidé si však sami zřizovali tzv. „čerčilky“, náhradní zařízení za odstraněné krátké vlny. Za tyto činy byly tresty, ukládané Zvláštním soudem, velmi kruté, včetně trestů smrti. Stíhání za poslech zahraničního rozhlasu bylo možné jen na návrh řídicí úřadovny gestapa.

*Neoznámení trestného činu dle § 139 tr.zákona*

1940	1941	1942	1943	1944	1945
—	163	2	122	96	10

Ustanovení dle § 139 tr.zákona umožňovalo ukládat přísné tresty, a to i tresty smrti těm osobám, které se hodnověrně dozvěděly o případu velezrady, poškozování branných prostředků a některých jiných deliktů a závčas tuto skutečnost neoznámily příslušným úřadům. Gestapo, které tyto případy vyšetřovalo, podávalo oznámení po rozhodnutí o vazbě vyšetřujícím soudcem Lidového soudu, který měl sídlo v budově gestapa v Brně, Veveří 70, vrchnímu říšskému státnímu zástupci u tohoto soudu v Berlíně. Stávalo že, že některé případy vrchní říšské zastupitelství a výjimečně i sám Lidový soud postoupily zvláštnímu soudu v Brně k přímému vyřízení. Toto oprávnění měl v některých případech i generální státní zástupce u vrchního zemského soudu v Breslau, který případ meritorně vyřizoval po postoupení od vrchního říšského zastupitelství nebo Lidového soudu. Nápadně malý počet případů v roce 1942 lze spatřovat v tom, že jednak Lidový soud zvýraznil trestní politiku po jednání říšského sněmu z 26. dubna 1942 a případy nepostupoval zvláštnímu soudu a jednak v důsledku teroristických trestů tzv. stanného soudu v Brně, který odsoudil k smrti za neoznámení trestných činů řadu osob.

Činy podle nařízení ř. Protektora z 3. července 1942 /Verordnung des Reichsprotektors zur Abwehr der Unterstützung reichsfeindlicher Handlungen vom 3. Juli 1942–VB1RProt S.182/. Zastupující ř. Protektor, šéf německé pořádkové policie, SS Oberstgruppenführer Kurt Dalüge vydal v poslední den platnosti výjimečného stavu, jehož součástí bylo stanné právo v Čechách a na Moravě, nařízení, hrozící trestem smrti tomu, kdo by osobu, o které ví nebo podle okolností musí mít zato, že má účast na nepřátelské činnosti proti Říši a tuto přechovává nebo jí jinak poskytuje pomoc nebo opomene závčas podat oznámení a dál, kdo padělá osobní průkaz nebo jej falšuje, kdo jinému zprostředkuje osobní průkaz, o kterém ví, že

je padělán nebo zfalšován a konečně kdo jinému vydá svůj osobní průkaz k nedovolenému použití. Zvláštní soud v Brně /kromě rozhodování 1.senátu, které se nezachovalo/ využíval tohoto nařízení velmi často, jak plyne z tohoto přehledu:

1942	1943	1944	1945
— (osob)	109	318	120

Gestapo se Zvláštním soudem využívalo tohoto nařízení zejména proti českým lidem, kteří ukrývali osoby, hledané gestapem, za pomoc partyzánům a uprchlým zajatcům. Za tyto činy byly ukládány často tresty smrti, a to i osobám blízkým věku vladistvého. Např. Zvláštní soud v Brně na zasedání v Uh.Hradišti 17.3.1943 vynesl rozsudek /předsedou senátu byl dr. Kūchler/, kterým bylo odsouzeno k trestu smrti 21 pomocníků parašutistů Vojtěcha Lukaštika /operační skupina INTRASITIVE / a Ludvíka Cupala /operační skupina TIN/. Všichni tito odsouzení byli popraveni ve věznicí zemského soudu ve Vídni 30. června 1943.<sup>6</sup> Případů, končících trestem smrti za pomoc příslušníkům odboje a zajatcům bylo mnoho.

#### Další politické delikty

Zvláštní soud se zabýval dále případy již zmíněného zákona z 20.prosince 1934 o „záluďném jednání“, verbálními útoky na Hitlera, nacistický režim, apod. Stíhání tohoto činu vyžadovalo, aby návrh schválil říšský ministr justice, později souhlas generálního státního zástupce při vrchním zemském soudu v Praze. Např. J.O. byl 28. ledna 1942 odsouzen 2. komorou Zvl.soudu do vězení na 10 měsíců za to, že 15. června 1941 v Hartmanicích před německým občanem urážel Hitlera /6 K Ms So 19/41/.

Zvláštní soud se zabýval rovněž případy tzv. rozkladu branné síly národa, které mu byly postupovány vrchním státním zástupcem u Lidového soudu, a to zřejmě proto, že byl v roce 1944 a 1945, kdy těchto případů bylo mnoho, přetíženo závažnější agendou. V samotném konci války Zvláštní soud projednával další případy pomoci zběhům z německé armády. Jednalo se poněkud o německé občany.

Drastické tresty ukládal Zvláštní soud v Brně v době, kdy na Slovensku došlo k povstání a kdy mnoho občanů z Čech a Moravy přecházelo hranice na pomoc

slovenskému lidu. Státní ministr, SS Obergruppenführer Karl H. Frank vydal 15. září 1944 vyhlášku /VRB1d.d.St.M. Nr 18/, která nabyla účinnosti 16. září 1944 v 12,00 hod., podle které každý pokus o ilegální přechod hranic na Slovensko měl být trestán smrtí. Řada českých mužů byla podle této vyhlášky odsouzena k trestu nejvyššímu a popravena.

#### Tzv. hospodářské delikty

Zvláštní soud v Brně se zabýval velmi často skutky, které německá legislativa kvalifikovala jako trestné činy. Základem byla nařízení z 4. září 1939 /RGB1 I S.1609/ o válečném hospodářství /novelizováno 25. března 1942 – RGB1 I S.147/, které umožňovalo ukládat těžké tresty za porušení norem k ochraně válečné ekonomiky. V souběhu byly hospodářské činy stíhány i podle nařízení proti národním škůdcům dle nařízení z 5. září 1939 /RGB1 I S.168/, zejména šlo-li o nařízení proti recidivistům a pachatelům, kteří čin měli spáchat z pohnutek nečestných.

Mezi nejčastější hospodářskou agendu Zvláštního soudu patřily zejména *černý obchod*: šlo o jednání proti předpisům o vázaném hospodářství, především o nákup a prodej zboží mimo rámec strohých norem, o výměnný obchod, porušování cenových předpisů a dalších mnohdy velmi rafinovaných forem narušování nebo obcházení platných předpisů, *machinace s potravinovými lístky, oděvními body* a odběrními poukazy, jejich vydávání na neexistující osoby, atd. *Zatajování a ukrývání obilí* – vycházelo se ze zásady, že hranice mezi trestným činem a přestupkem je 300 kg zatajovaného obilí. Např. R.N. z Kuřovic byl odsouzen 3.komorou /dr.Hellbach/ na tři roky káznice za to, že zatajil 248 kg žita a 130 kg pšenice, usedlost o výměře 13,10 ha byla zabavena Pozemkovým úřadem /10 K Ls So 10/43/. *Černé porážky dobytka*: porážka prasat, telat, výjimečně skotu bez povolení a použití masa k černému prodeji, ale i pro vlastní potřebu, zkrusování stavu zvířat s cílem, zatajené načerno porazit. Např. F.N. z Roštína zabil načerno jedno tele a za to byl odsouzen 3.komorou /dr.Bollacher/ 24. února 1944 k trestu jednoho roku a šesti měsícům vězení a 100 říšských marek peněžitého trestu, pro případ nedobytnosti na 5 dní vězení /5 K Ls So 13/44/. Za černou porážku vepře o váze 45 kg byl odsouzen J.P. z Kostelce na 7 měsíců vězení a 100. říšských marek peněžitého trestu, v případě nedobytnosti 10 dní vězení /9 K Ls So 133/44/. Při závažnějších případech byly ukládány i tresty smrti, např. F.T. a J.Z. z Ostravy za černé porážky vepřů ve velkém /3 K Ls So 60/41/. *Pašování zboží na Slovensko a obráceně*: předmětem pašování byly cigarety, pneumatiky, líh, dobytek včetně koní.

<sup>6</sup> MZA Brno, C 43, karton č. 246 – spisy Zvl. soudu Brno 5 K Ls So 102 až 111/43.

### Obecně kriminální činy

**Vloupání:** ke krajním trestům včetně absolutních byly odsuzovány osoby, obvykle v souběhu s kvalifikováním pachatele jako národního škůdce, za vloupání s využitím zatmění. **Plenění:** rovněž tak hrozily tresty smrti těm pachatelům, kteří za leteckého náletu nebo krátce po něm se zmocnili z bytu, který byl poškozen nebo opuštěn jeho obyvateli popřípadě z věcí, vyklizených na ulici, nějakého předmětu. Např. Zvláštní soud v Brně odsoudil k trestu smrti tři mladé české pomocné policisty, kteří za náletu na Líšeň 25. srpna 1944 si z nalezené tašky vzali několik klenotů /K Ls So 71/44/. **Podvody:** podle § 263 tr.zákona byli stíháni občané, zejména Němci za to, že při přihlašování škod, utrpěných leteckými nálety, hlásili škody větší než odpovídalo skutečnosti. **Vraždy:** zejména v letech 1940 – 1944 Zvláštní soud uložil více pachatelům za vraždy nejvyšší trest. **Vydávání se za německého policistu,** především příslušníka gestapa: jednalo se obvykle o souběh s podvodem. Za takové jednání byl uložen i trest smrti /10 K Ls So 89/44/. **Úplatkářství:** Zvláštní soud tvrdě postihoval případy úplatkářství. Pachatelé byli i němečtí občané. Např. MUDr. Rudolf Donné, bývalý smluvní lékař gestapa v Brně, včetně lékaře pro věznic, po odchodu ze služeb gestapa se zúčastnil brání úplatků na pracovním úřadě v souvislosti s nasazováním na nucenou práci v Německu. Byl odsouzen na 5 roků káznice /5 K Ls So 262/43/.<sup>7</sup> **Mravnostní delikty:** zvláštní soud se zabýval také případy mravnostními, zejména homosexualitou /§ 175 tr. zákona/. Např. 7. prosince 1944 byl odsouzen na tři roky káznice i.F. za to, že měl homosexuální styk s dvěma vojáky SS holandské národnosti v Olomouci /4 K Ls So 144/44/. Předmětem stíhání byly případy potratů /zákon o ochraně manželství, rodiny a mateřství z 9. března 1943 /RGB1 I S. 140/. K smrti byl odsouzen 31. ledna 1945 F.N. z Brna za to, že ve dvou případech provedl potrat na německých ženách, z nichž jedna zemřela /10 K Ls So 14/45/. **Krádeže na drahách:** velmi přísně byly postihovány případy vykrádání zásilek při jejich dopravě na drahách. Např. 12. srpna 1942 bylo odsouzeno při výjezdním zasedání v Olomouci pět zaměstnanců dráhy za vykrádání zásilek z vagonů /5 K Ls So 155/42/. V jiném případě byla F.W. německé národnosti odsouzena k smrti, že jako úřednice pošty v Ostravě vybrala asi z 80 balíčků cigarety, boty a jiné zboží, které bylo určeno do záložního lazaretu /4 K Ls So 16/44/. Zvláštní soud v Brně a v některých případech Lidový soud na jednání v tehdejší Breslau, projednával velkou skupinu zaměstnanců pošty č.2 z Brně, kteří z podnětu vysílání BBC narušovali spojení frontových vojáků s jejich rodinami tím, že brali a ničili,

<sup>7</sup> Spis mimořádného lidového soudu v Brně č. Lsp 1184/46. MUDr. Rudolf Donné, nar. 15.6.1914 byl 17.10.1946 odsouzen na 2 roky vězení.

z části si ale i ponechávali obsah zásilek z fronty a obráceně. Gestapo nazývalo tuto velkou skupinu „Sabotage und Diebstahl gruppe“. Celá řada byla Zvláštním soudem v Brně odsouzena k trestu smrti a desítky dalších k trestu káznice.<sup>8</sup>

**Jiné delikty: nucené nasazování** na práce v Německu vyvolávalo u českých občanů, určených na otročskou práci, silný odpor. Tomu se všemožně bránili. Jednou z metod bylo samopoškození se na těle. Proti tomu gestapo velmi přísně zakročovalo. Osoby, určené na totální nasazení, se poškozovaly např. prodlužováním stavu nemocnosti, zhoršováním stavu pomocí různých prostředků, vyvoláváním nemocí tak, aby stav pracovní neschopnosti trval co nejdéle. Lidé byli velmi vynalézaví. Někdy se tvořily celé skupiny adeptů na práci v Říši a pomáhali si tím, že někdo, kdo již měl zkušenosti, poranil druhé. Zvláštní soud využíval k odsouzení ustanovení § 171 zákona na obranu státu z 13. května 1935 č. 131 Sb.zák. a nařízení /čs. právní norma na obranu ČSR/ a ukládal tvrdé tresty. Např. J.Š., horník z Ostravy byl 2. komorou /dr. Gáde/ 13. dubna 1944 odsouzen na 3 roky káznice za to, že si na ruce způsobil popáleninu pomocí louhu /4 K Ls So 56/44/. Dne 3. dubna 1944 byla souzena skupina 16 obžalovaných, kteří si způsobili rány a ty jítřili pomocí slin. Organizátor O.K. byl odsouzen na 7 roků káznice /2 K Ls So 25/44/. **Útěky ze zákopových prací:** ke stíhání bylo použito opět zmíněné ustanovení čs. právní normy, zákona z 13. května 1935. Na práce, hlavně na východní Moravě byli nakomandováni čs. občané k tomu, aby budovali protitankové příkopy a zátaras. Pod různými záminkami lidé odtuh utíkali. K rychlému postihu byl počátkem roku 1945 dokonce v Olomouci zřízen V. senát zvláštního soudu v Brně, který ve zkráceném řízení ukládal tresty.<sup>9</sup>

### III.

V rozhodování zvláštního soudu v Brně se postupně výrazně uplatňovala represe, stále více byly vynášeny rozsudky smrti, z nichž velká většina byla v rozporu se závažností činu. Mnohdy byly ukládány tresty smrti za skutky, které v civilizovaném světě by byly kvalifikovány i za války jen jako přestupky. Nacistické soudy mohly ukládat absolutní tresty u 46 právních norem, které tento krajní

<sup>8</sup> Leopold Kadlec, nar. 14.11.1899, Krim.inspektor gestapa Brno, SS Obersturmführer, odsouzen Min. lidovým soudem Brno 5.2.1947 k trestu smrti a popraven /Lsp 28/47/ – Národní obroda z 20.3.1946 č. 67.

<sup>9</sup> Odpovědným za nasazení českých občanů na zákopové práce byl ministr prot. vlády pro hospodářství dr.Walter Bertsch /nar. 4.1.1900/ SS Brigadeführer, odsouzen Mim.lidovým soudem v Praze 23.12.1948 k trestu žaláře na doživotí /SI XII 1029/48/, 5. ledna 1952 zemřel v nemocnici v Brně /byl převezen z Mírova, kde si odpykával trest/. O nasazení na zákopové práce jednala porada u K.H.Franka 20.12.1944 /podrobnosti MZA Brno f.B 252 k.č.237

trest umožňovaly.<sup>10</sup> Trestní politice se věnoval velice osobně samotný Adolf Hitler. Při svých rozhovorech se svým nejbližším okolím se vyjadřoval bezprostředně o činnosti soudů, a to vesměs drtivou kritikou.

Zásadním zásahem do rozhodování soudů v trestních věcech bylo vůbec poslední zasedání Říšského sněmu 26. dubna 1942. Na jednání vystoupil Adolf Hitler a vedle optimistických předpovědí o konečném vítězství ve válce se věnoval i justici<sup>11</sup> k překvapení mnohých poslanců i německé veřejnosti. Po kritice justice požádal sněm o souhlas s oprávněním zbavit hodnosti soudce, který by nepostupoval podle trestně politické linie, kterou on, jako „nejvyšší německý soudce, zákonodárce, vůdce národa, strány, vrchní velitel branné moci, atd.“ vyžaduje v podmínkách války. Ochetný předseda sněmu Hermann Göring ihned nechal návrh schválit. Již před tímto zasedáním zasahoval Hitler osobně v některých konkrétních případech. Např. v telefonickém hovoru s prozatímním ministrem justice dr. Schlegelbergem 31. března 1942 „hněvivě“ podrobil kritice několik rozsudků a prohlásil, že korekci v nich provedl sám zastřelením pachatelů. /Říšský ministr justice dr. G. Thierack v 1. větě svých Soudcovských listů – Richterbriefe č. 1 z 1. října 1942 uváděl „Podle starého germánského právního pojetí byl jako vůdce národa jeho Nejvyšším soudcem“... mohl tedy sám vynášet kdykoliv a v jakékoliv trestní záležitosti rozsudky nebo měnit rozsudky trestních soudů/. Po zasedání sněmu se konala v Berlíně porada prezidentů vrchních zemských soudů a generálních státních zástupců. Po jejím skončení dne 13. května 1942 uspořádal poradu prezident vrchního soudu v Litoměřicích.<sup>12</sup> Na této poradě byla přijata řada organizačních opatření k tomu, aby se upravilo rozhodování soudů ve smyslu závěrů sněmu a porady v Berlíně. Není pochyb, že obdobná porada byla i u vrchního soudu v Praze, ale zápis o ní se nezachoval.

Zvýrazněná trestně politická linie byla ovlivňována o něco později vydáváním tzv. Soudcovských listů. Ministr justice v nich od 1. října 1942 kritizoval některá rozhodnutí a na druhé straně projevoval souhlas s rozsudky, které vydávaly německé trestní soudy. Ministr vydal celkem 21 čísel těchto závazných pokynů pro soudní praxi.<sup>13</sup>

Zvláštní soud v Brně důsledně plnil represivní kurs ve svém rozhodování. Je až neuvěřitelné, že se naší veřejnosti nedostalo do povědomí, že tento soud ve

své činnosti na území Moravy vynesl tolik rozsudků smrti a že se stal nedílnou součástí nacistického teroru. Praxe Zvláštního soudu je patrna právě nejvýrazněji při ukládání trestů smrti. Velká trestní komora zemského soudu ještě před vznikem Zvláštního soudu uložila jen jeden trest smrti v roce 1939, jinak ostatní rozsudky jsou vyneseny Zvláštním soudem. Byly vyneseny rozsudky smrti nad 477 osobami, z nichž bylo 393 skutečně popraveno.

Z 477 odsouzených osob k smrti bylo pro: činy politické: 248, kriminální: 152, hospodářské: 67, ostatní: 10

Pokud jde o národnost, byli odsouzeni ponejvíce Češi, a to 468, dále 5 Němců, 2 Francouzi, 1 Bulhar a 1 Slovák.

Celkem 393 osoby, které po odsouzení k smrti byly popraveny, byly justifikovány v letech:

1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
1	8	21	45	132	137	49

Z popravených bylo 355 mužů a 38 žen.

Rozdíl mezi odsouzenými a skutečně popravenými /84/ spočívá v tom, že 51 osobám byla udělena milost a trest smrti změněn na mnohaletou káznici. V sobotu 5. května 1945 bylo osvobozeno v celách smrti v Praze-Pankráci 22 odsouzenců smrti a po odsouzení k smrti v městě Riedu v Rakousku bylo zachráněno 6 odsouzenců. Dalších 5 „kandidátů smrti“ zemřelo během očekávání výkonu trestu v celách smrti.

K popravám docházelo: Praha-Pankrác: 234 ve Vídni: 150, v Breslau: 7, v Brně: 2

Pro delikty politické bylo odsouzeno k smrti:

1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
—	—	—	8	66	121	53

<sup>10</sup> Broszat Martin „Der Staat Hitlers.Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung“ München 1969 str. 419

<sup>11</sup> Beschluss des Grossdeutschen Reichstags vom 26. April 1942 /RGB1 I S.44/.

<sup>12</sup> Zápis z porady konané u vrchního soudu v Litoměřicích 13. května 1942 – Státní oblastní archiv Zámorsk, fond Landesgericht Trautenau /Trutnov/, kopie autor.

<sup>13</sup> Boberach Heinz „Richterbriefe. Dokumente zur Beeinflussung der deutschen Rechtsprechung 1942–1945“, Boppard am Rhein 1975.

Z nejvýznamnějších politických deliktů došlo k odsouzení k smrti:

Nedovolené držení zbraně, munice, výbušnin:	rok	počet
	1942	8
	1943	21
	1944	24
	1945	5
Poslouchání zahraničního rozhlasu:	1943	2
	1944	1
	1945	3
Pomoc nepříteli dle nařízení z 3.7.1942:	1943	34
	1944	77
	1945	42
Nedovolené překročení hranice na Slovensko:	1944	19
	1945	3

Pro hospodářské činy byli k smrti odsouzeni:

černý obchod: 22    černé porážky: 10    ukrývání obilí: 7    jiné: 28

Za delikty kriminální došlo k odsouzení k smrti:

vloupání	75	mravnostní	7
vraždy	26	loupež	5
krádeže	12	žhářství	4
zásilek		potraty	2
krádeže po náletech	8	nezjištěno	13

Přehled dokumentuje toliko represivní charakter rozhodování Zvláštního soudu na počtech uložených trestů smrti. Skutečný obraz by zasluhoval podrobit rozboru jednotlivé případy, kdy by se ještě reálněji potvrdilo, že tento soud plnil funkci likvidační těch, kdo porušili zájmy nacistického režimu.

Dokončení v čísle 4/1997 Časopisu pro právní vědu a praxi.

## STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

### K VZÁJEMNÝM VZTAHŮM ZÁSAD ZÁKONNOSTI, ADEKVÁTNOSTI A EFEKTIVITY TRESTNÍHO PRÁVA

PAVEL ČERNÝ

Právo jako normativní systém obecně i jeho jednotlivé subsystemy – právní odvětví – jsou založeny na určitých obecných teoretických východiscích, označovaných právní teorií jako základní zásady. Tyto myšlenkové principy vyjadřují jednotný charakter, vzájemné propojení, společný smysl a cíl právní úpravy jako celku a zároveň relativní samostatnost a jednotu právních odvětví. V praktičtější poloze představují východiska a limity tvorby, aplikace a interpretace právních norem.<sup>1</sup>

Toto vymezení základních zásad zůstává uvnitř práva samotného. Základní zásady práva však mají mimoprávní charakter. Platné pozitivní právo je jevem z oblasti bytí (Sein). Vyjadřuje však přesvědčení zákonodárce o tom, co v okruhu vztahů právem upravených být má (Sollen). Toto přesvědčení právu předchází. Jestliže zákonodárce svou vlastní legitimitu odvozuje z vůle lidu, musí zohledňovat, na čem se jako na Sollen shoduje společnost. Oblast těchto obecně sdílených představ o správném, zahrnujících mimo právo i jiné věci veřejné (soubor pravidel, která všichni respektují), lze označit jako režim.<sup>2</sup> Otázka, zda je obsah této shody libovolný, či zda je sama podrobena vyšším limitům, případně jakým, je základním předmětem sporu pozitivistických a přirozenoprávních teorií.

V každém případě je nesporný význam existence něčeho, co omezuje možný

<sup>1</sup> Kratochvíl V. a kol., Trestní právo hmotné, Brno 1994, s. 13

<sup>2</sup> Bělohradský V., Kapitalismus a občanské ctnosti, Praha 1992, s. 17



obsah a užití práva. Právo je prostředkem legálního násilí státní moci a současně výrazem jejího výlučného práva toto násilí použít. Trestní právo jako nástroj ochrany před nejnebezpečnějšími útoky na zájmy státem chráněné představuje nejkrasší formu této skutečnosti. Locke definuje samu politickou moc jako „právo dávat zákony s tresty smrti a všemi menšími tresty ... a užívat k tomu síly ... pro veřejné blaho“.<sup>3</sup> Obrovská moc a potenciální možnost zneužití, kterou takto stát získává, musí být přesně a přísně omezena, nemá-li se (trestní) právo zvrátit ve svou vlastní negaci. Kolikrát k tomuto zneužití došlo, není třeba vypočítávat. Z hlediska významu základních zásad a jejich bezvýjimečného dodržování je však významná zkušenost s československou trestněprávní praxí 70. a 80. let. Tehdejší trestní normy zajisté z pohledu nároků kladených na demokratický právní řád obsahovaly velké množství nepřijatelných ustanovení. Z formálního pohledu však přesto právní řád zaručoval většinu základních práv, zejména pak poté, co se jeho součástí staly Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a tzv. helsinské akty. Samotné ustanovení platného § 23 trestního zákona /TZ/ o tom, že trest nesmí ponižovat lidskou důstojnost, stejně jako mnohá další, formálně zaručovaly něco, co nemělo nic společného se skutečností. Ta byla naopak formována především zájmy politickými (potlačení otevřeně opozičního nebo i jen nekonformního jednání), ekonomickými (potřeba levných pracovních sil pro některá průmyslová odvětví, snaha maximálně na výkonu trestu ušetřit) a obecným mravním a společenským klimatem (neschopnost, cynismus a brutalita mocenských orgánů). V praxi se uplatňovaly „gumové“ paragrafy trestního zákona (např. výtržnictví, přiznivnictví),<sup>4</sup> a při vlastním výkonu vazby a trestu podzákoně či vnitřní normy nebo prostá zvůle. Poměry ve vazbě a věznicích se snažily dokumentovat a kritizovat nezávislé občanské iniciativy, jejichž členové měli často příležitost osobně se s nimi seznámit.<sup>5</sup>

Z uvedeného vyplývá, že prvořadým účelem reformy trestního práva bylo jeho uvedení do souladu se zásadami demokratického právního státu, vyjádřenými především v mezinárodních dokumentech o lidských právech a později v Listině základních práv a svobod a v Ústavě ČR. V nejobecnější rovině šlo o to, aby trestní právo přestalo zasahovat do oblastí, které mu nepřísluší, a omezilo se na ochranu demokratické společnosti před kriminalitou. Bylo nutné přijmout zásadu priority zájmů svobodného jednotlivce při současném vědomí jeho odpovědnosti vůči společnosti a této zásadě podřídit úpravu možnosti zásahů státu do sféry individuálních práv. Dalším prvořadým požadavkem byl humánní způsob těchto

zásahů tam, kde jsou nezbytné. Tyto obecné zásady, platné pro právo jako celek, jsou vyjádřeny především v ústavních normách (čl. 1, 2, 4, 10 Ústavy, čl. 8, 39, 40 a další LZPS).

Některé z těchto obecných právních zásad lze z hlediska trestního práva rovněž označit jako společné zásady, dotýkající se roviny viny i trestu. Zásada zákonnosti v tomto pojetí znamená, že pouze obecně závazné právní normy mohou stanovit, jaké jednání je trestným činem a jaký trest lze za toto jednání stanovit. Tyto normy je oprávněn přijímat pouze Parlament ČR a mohou být zrušeny Ústavním soudem v případě rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou o lidských právech závaznou pro ČR. Zásada adekvátnosti je na této úrovni požadavkem, aby reakce společnosti (práva) byla přiměřená povaze, nebezpečnosti a okolnostem útoku na chráněný zájem. Primárně se projevuje v samotné definici tohoto útoku – trestného činu – v § 3 TZ, který rovněž vymezuje kritéria pro stupeň nebezpečnosti. Na to navazuje zásada efektivnosti, jejíž podstatou je, aby zmíněná reakce měla právě takovou povahu, která nejlépe vyhoví potřebě okamžité i perspektivní ochrany před útokem a jeho původcem. Na tyto zásady přímo navazují další – žádný trestný čin ani trest bez zákona, ekonomie trestního práva, subjektivní odpovědnosti. Všechny tyto zásady spolu, jak je vidět, souvisejí primárně svým vztahem k účelu trestního práva (viz § 1 TZ). Každá svým způsobem vyjadřuje, jak tohoto účelu dosahovat.

Kromě zásad pro vinu a trest společných existují i zásady pro každou z těchto oblastí specifické. V tomto dělení se požadavky zákonnosti, adekvátnosti a efektivnosti uplatňují především v rovině trestu. Další pojednání se bude týkat této oblasti. Je nutné si uvědomit, že co bylo řečeno o významu zásad jako limitů použití legálního násilí pro právo obecně a pro trestní právo zvláště, platí pro oblast trestání v míře vůbec největší. Trest je tím místem, kde se toto násilí reálně uskutečňuje, místem zásahu do sféry osobnosti konkrétního člověka, do jeho základních práv. Je zde na místě nejvyšší opatrnost a citlivost, zároveň však rozhodnost k zásahu tam, kde je nutný.

Podstatu trestu můžeme vymezit jako reakci společnosti (státu, práva) na určité chování. Jedná se o reakci obrannou, danou porušením zájmu společnosti chráněného. Právo společnosti takto reagovat vysvětluje tzv. absolutní teorie trestu samotným spácháním zla, na něž je trest jedinou správnou odpovědí podle příkazu spravedlnosti, odplatou, usmířením pachatele se společností. Relativní teorie naopak vidí ospravedlnění trestu pouze v ochraně společnosti před pachatelem. Příkladem tohoto postoje je tvrzení, že „současná penologie nepřikládá morální funkci trestu přílišnou důležitost. Usiluje o vědecký přístup a odmítá pojmy jako vina, svobodná vůle, morální odpovědnost, a považuje je za pojmy metafyzické-

<sup>3</sup> Locke J., Druhé pojednání o vládě, Praha 1995, s. 30

<sup>4</sup> Havel V., § 202, § 203 in O lidskou identitu, Praha 1990 s. 156 an.

<sup>5</sup> O československém vězeňství (sborník Charty 77), Praha 1990



ho řádu".<sup>6</sup> Teorie smíšené se snaží oba pohledy, tedy odplatné a účelové pojetí, propojit. Z těchto teorií vychází i takové právní chápání trestu, které v něm vidí právní následek trestného činu, který sleduje ochranu společnosti a zároveň vyjadřuje negativní hodnocení tohoto činu, na němž se společnost shoduje, a tím i demonstraci autority zákona. „Trest je nejen právní sankcí, ale i sankcí morální“?

Legální definice účelu trestu je obsažena v § 23 TZ. Hlavní a konečný cíl je stejný, jako u celého trestního práva. Tento účel je však zde konkretizován a směřován vůči tomu, kdo se dopustí útoku proti zájmu společnosti. K tomuto konečnému cíli pak směřují dílčí, spočívající v zabránění pachateli v další trestné činnosti a výchovném působení na něj i na společnost. Všechny tyto úkoly a cíle, jak se obecně uznává, může trest splnit jen tehdy, bude-li spravedlivý, tj. „adekvátní spáchanému deliktu“.<sup>8</sup> Toto tvrzení zní nesporně, obtíž však nastane, je-li zpochybněno kritérium této adekvátnosti. Budiž prozatím předpokládáno, že jím jsou právě zásady ukládání trestů a že o nich panuje shoda.

Zásada zákonnosti v rovině trestů je konkretizována slovy „žádný trest bez zákona“. Zákon obsahuje taxativní výčet trestů, vymezuje předpoklady pro jejich ukládání i způsob jejich výkonu. V tom navazuje na výše zmíněné ústavní principy. Spor, mající kořeny v základním přístupu k právu jako takovému, nastává, ptáme-li se, zda zákonnost sama o sobě již zajišťuje spravedlnost. Ryzí pozitivista, pokud by tento pojem rovnou neodmítl jako metafyzický, by musel odpovědět kladně. Pokud naopak souhlasíme s tvrzením O. Novotného, že „O spravedlivosti trestu nerozhoduje zákon“<sup>9</sup> musíme hledat další kritéria. Mohou jimi být ony další zásady (a my v tom můžeme vidět další významný prvek jejich propojenosti). Pokud však např. o tom, co je adekvátnost trestu, bude opět vypovídat zákonná definice, daleko se při hledání spravedlnosti nedostaneme. Je třeba, jak už bylo několikrát naznačeno dívat se za a mimo právo, přinejmenším ke společenskému konsensu.

Adekvátností rozumíme úměrnost trestu spáchanému činu. Tato úměrnost má dvě základní dimenze. První se týká činu jako takového. Vyjadřuje přesvědčení společnosti o různé nebezpečnosti jednotlivých druhů trestných činů, přičemž nebezpečnost se chápe jako celková způsobilost činu (i do budoucna) narušovat chráněné zájmy. Druhá dimenze si všímá osobnosti pachatele, jeho poměrů, dosavadního života, okolností, za nichž čin spáchal, pohnutek, reakce na čin atd. Proces hledání trestu přiměřeného činu a osobě pachatele se označuje jako individualizace. Probíhá ve třech fázích. Primárně samotný zákon stanoví základní

<sup>6</sup> Mezník J., Základy penologie, Brno 1995, s. 5

<sup>7</sup> Novotný O., O trestu a vězeňství, Praha 1967, s. 22

<sup>8</sup> Kratochvíl V., c.d. sub 1), s. 244

<sup>9</sup> Novotný O., c.d. sub 7), s. 22

kritéria pro ukládání trestu (§ 31 TZ), dále tzv. polehčující a přitěžující okolnosti (§§ 33, 34), další obecná kritéria pro určité typy trestů a nakonec ve zvláštní části sazby za jednotlivé skutkové podstaty. Zde se projevuje, co za adekvátní považuje zákonodárce. Následuje individualizace soudní – konkrétní výměra trestu, a nakonec penologická, týkající se podmínek výkonu trestu.

Znovu se objevuje otázka, v jakém případě je trest adekvátní ve smyslu spravedlnosti. Odpověď absolutní teorie bude primárně vycházet ze samotného (morálního) hodnocení spáchaného činu, relativní teorie se zaměří na to, co je pro společnost prakticky nejučelnější. Smíšené teorie budou tvrdit, že obě složky nelze oddělovat. Trest musí být adekvátní nejen podle nějakých objektivistických měřítek zákonodárce, ale musí být jako takový i hodnocen společností a nejlépe i samotným pachatelem. Jen tak může působit generálně i individuálně preventivně a být účinný.

Zdá se tedy, že v zásadě efektivnosti trestu se spojují zásady zákonnosti i adekvátnosti trestu, a to jako její podmínky. Chápeme-li účinnost jako způsobilost trestu naplnit svůj (zákonem definovaný) účel, lze říci, že trest může být účinný tehdy, když panuje obecná shoda o jeho zákonnosti a adekvátnosti. Krátce řečeno, když je považován za spravedlivý. K tomu přistupuje další často zmiňovaná podmínka, kterou je neodvratnost trestu. Již Montesquieu tvrdil, že důležitější než tvrdost trestu je rychlost, s jakou potrestání přijde. S účinností trestů souvisí i další jeho často přejímaný názor, že s mírou svobody společnosti klesá potřeba drastických postihů, neboť se zvyšuje váha mírnějších. Tento názor o relativních účincích trestů lze rozšířit i na vztah újmy k celkové životní úrovni společnosti, osobním poměrům pachatele atd.<sup>10</sup>

V této fázi by tedy snad bylo možné konstatovat následující: Kromě toho, že vzájemná podmíněnost vůbec všech zásad trestního práva je dána jejich společným předmětem (trestněprávní vztahy) a účelem (být limity mocenského působení), sehrávají zásady zákonnosti, adekvátnosti a efektivnosti specifickou úlohu ve vztahu k naplnění účelu trestů. Zákon vyjadřuje, co považuje za adekvátní a účelné, jen co je přiměřené, může být chápáno jako spravedlivé, a jen spravedlivě pocíťovaný trest může být efektivní. To vše je teorie, založená na tom, že ve společnosti existuje o obsahu pojmů zákonnost, adekvátnost, efektivnost a spravedlnost trestů relativní shoda (sdílená i těmi, kdo právo porušují). Toto tvrzení není všeobecně akceptováno. Existují mnohé otevřené otázky, v nichž je obsah výše zmíněných pojmů zpochybnován, resp. na něj existují velmi odlišné názory.

Jednou z nich je problematika výkonu trestu. V obecné rovině se i v penologii projevuje konflikt mezi chápáním výkonu trestu jako morální odplaty za zločin

<sup>10</sup> Montesquieu Ch. L., Duch zákonov, Bratislava 1989, s. 156 an.

a jako technického opatření na ochranu společnosti. V konkrétnějším pojetí se pak střetávají postupující požadavky na humanizaci vězeňství s voláním veřejnosti po přísnějších postizích kriminality, zejména v období jejího nárůstu. Veřejnost volá po represii a odborníci ji označují za neúčinnou. Proti tomu stavějí moderní metody práce s odsouzenými, psychoterapii, resocializační programy a pod. Jejich cílem má být vytvoření podmínek pro začlenění pachatele do společnosti, eliminace negativních rysů jeho osobnosti a v konečném důsledku zabránění recidivě. Mnohdy však končí u „vědecké skepse“. Zkoušejí se proto i jiné cesty – např. v USA tvrdé, výrazně represivní krátkodobé tresty pro mladé pachatele, jakási „šoková terapie“. Výrazný problém představují dlouhodobé tresty odnětí svobody. Na jedné straně jsou chápány jako adekvátní reakce na nejnebezpečnější trestné činy z hlediska odplaty i ochrany společnosti, na druhé je zpochybňována jejich efektivnost. Poukazuje se na to, že vedou k vytváření „vězeňské mentality“, závislosti na prostředí vězení a neschopnosti zařadit se znova do společnosti, negativnímu ovlivňování ze strany spoluvězňů. Vznešené teoretické zásady, často vtělované do mezinárodních dokumentů (např. „Evropská vězeňská pravidla“), se tak poněkud rozcházejí s realitou.

Ještě vyhrčenější se zdají být spory o tzv. výjimečné tresty. Ač v praxi přicházejí ke slovu jen v malém procentu případů, je jejich ukládání spojeno se zvlášť emocionálními reakcemi vzhledem k charakteru činů, na něž dopadají. Argumenty sporu o trest smrti jsou všeobecně známé. Snad více než jinde zde platí, že „výkon trestu se netýká jen odsouzeného, ale i charakteru společnosti“.<sup>11</sup> Zrušení tohoto trestu většinou civilizovaných států lze chápat ne jako projev humanity vůči konkrétním jedincům, u nichž by přicházel v úvahu. Spíše se snad jedná o vyjádření určitého přesvědčení, ke kterému snad tyto státy dospěly: Za žádných okolností není možné úmyslně zbavit člověka života, není-li bezprostředně ohrožen jiný lidský život. Ochranu společnosti před nejnebezpečnějšími pachateli tak přebírá institut doživotního vězení. I proti tomuto trestu se ozývají protesty. Hovoří se o sociálním trestu smrti, o ztrátě perspektivy a smyslu života, nespravedlnosti vyplývající z jeho neurčitosti. (Při uložení se neví, jak dlouho bude trest trvat. Této námitce některé státy čelí ukládáním několikasetletých trestů). Proto je zdůrazňován význam možnosti podmínečného propuštění jako motivačního faktoru pro odsouzeného, zabraňujícího jeho naprosté rezignaci na život či ztrátě všech zábran.<sup>12</sup> Proti tomu lze namítnout, že pachatelům určitých činů prostě musí být definitivně znemožněno je opakovat. Je-li trest smrti považován, mimo jiné se shora uvedeného důvodu za nepřijatelný, musí tuto funkci splnit vězení skutečně

<sup>11</sup> Mezník J., c.d. sub 6), s. 12

<sup>12</sup> Kalvodová V., Trest odnětí svobody na doživotí, Brno 1995, s. 74

doživotní. Podmínky, za nichž je tento trest vykonáván, se mohou velmi lišit v závislosti na chování odsouzeného a tím toto chování motivovat. Argument, že tato situace je pro vězně horší než smrt, souvisí s pohledem na cenu života obecně a na preferované hodnoty. Opět se dostáváme mimo právo, do oblasti mravního přesvědčení. Je možné vyslovit názor, že doživotní pobyt ve vězení má odsouzeného přivést k poznání hloubky zavrženíhodnosti vlastního jednání a k přijetí trestu jako skutečně adekvátního a spravedlivého. Že takové poznání samo o sobě, jímž se např. vrah dodatečně postaví na stranu své oběti a dojde tak skrze přijetí svého trestu ke smíření s ní, společností i sám se sebou je důležitější a z hlediska naplnění pachatelova života významnější než cokoli, co by mohl udělat na svobodě. To je však zajisté pro mnohé názor velmi metafyzický a těžko přijatelný.

Tyto a mnohé další neshody vedou k vytváření takových koncepcí a teorií, které úplně zpochybňují tradiční pojetí trestného činu jako jednání, které je samo o sobě nebezpečné a zavrženíhodné, a práva společnosti reagovat na něj trestem. Např. A. Baratta tvrdí, že jednání není trestné pro svou objektivní protisociální povahu a zavrženíhodnost. Takový přístup označuje za „idealistický“ (myšleno jako odsudek). Ve skutečnosti prý efektivní držitelé moci nejprve (ve vlastním zájmu) rozhodnou, co bude prohlášeno za trestné, a následně se takové chování stane deviantním. Trestní právo je tak chápáno zcela jako výraz politických zájmů. V případě, že se jedná (jako u Barattovy tzv. kritické kriminologie) o teorie vycházející z marxismu, jsou tyto zájmy chápány jako třídní a ekonomicky podmíněné. Důraz je kladen nikoli na osobu pachatele, ale na společnost. Za zavrženíhodný není považován zločin, nýbrž kapitalismus. Je vyjadřováno přesvědčení, že až pomine zlo sociální, ztratí se samo i deviantní chování jedinců. „Konečným cílem je přechod ke společnosti, která trestní právo nepotřebuje“.<sup>13</sup>

Zdálo by se, že takovéto teorie jsou v příkrém rozporu s tím, co zastává většina „seriozních“ teoretiků trestního práva. Není snad mnoho těch, kteří by po zkušenosti tohoto století otevřeně vyhlášovali, že právo má především hájit zájem „utlačovaných tříd“. Přesto se důsledně pozitivistické a relativistické koncepce trestního práva a trestu svou podstatou od uvedené teorie mnoho neliší. Pokud budeme opravdu důslední v odstraňování všeho „metafyzického“ (viz pozn. 6)), tvrdíme-li, že trest plní pouze „technické“ (ochrana společnosti, resocializace) a žádné morální funkce, nenajdeme vskutku žádné jiné měřítko jeho spravedlnosti, než vůli držitelů moci. Měřítkem zákonitosti se stane pouhý fakt, že něco vykazuje formální znaky zákona, adekvátnost bude tímž zákonem stanovena a efektivnost bude spočívat v míře konformity s mocí. Barattova kritika se tak stane oprávněnou, stejně jako jeho snaha nahradit v tomto pojetí vůli těch, které považuje za své ne-

<sup>13</sup> Baratta A., Sociologie trestního práva, Brno 1995, s. 160

přátele a nazývá buržoazií, zájmem jiných, jež mají jeho sympatie („proletariát“). Pokud naopak s tímto pojetím nesouhlasíme, musíme se odvolat hlouběji či výše, než k momentální vůli zákonodárce, ať je jím kdokoli. Přesvědčení společnosti o tom, co je spravedlivé, zákonné, adekvátní atd. musí vyrůstat z dlouhodobé zkušenosti, tradic, předsudků, samozřejmé a nikdy zcela nevyslovené shody o dobru, která přesahuje myšlení generací a mění se jen pomalu a kontinuálně. V tom je jádro konzervativního pohledu na společnost jako „oblast sdílených významů mezi občany, z nichž vznikají instituce“.<sup>14</sup> Demokracie, zvláště americká, kdysi vznikla jako výraz snahy lidí žít podle tohoto sdíleného přesvědčení, „žít svobodně podle božích příkazů“.<sup>15</sup> Toto přesvědčení dodnes zůstává v podstatě demokracie a ovlivňuje většinovou shodu o tom, co se nazývá demokratickými hodnotami (které chrání i trestní právo). Stejná shoda však již nepanuje o tom, proč právě tyto hodnoty je třeba chránit. Liberálové považují za základní z těchto hodnot osobní svobodu. Domnívají se, že při jejím zabezpečení budou lidé sami od sebe, podle své přirozenosti jednat v zájmu svém a zároveň společenském. Konzervativci tvrdí, že „svoboda není dobrá sama o sobě, důležité je, k čemu se použije“ (Burke) či „svoboda neznamena dělat to, co bych chtěl, nýbrž co bych měl“ (Acton). V praxi se liberálové s konzervativci na mnoha hodnotách (pro něž oba podporují demokracii) často shodnou. Potíž s nezakotveností těchto hodnot, resp. s jejich odvozováním pouze z osobní svobody, nastane v období „zpochybnění samozřejmého“, např. při ohrožení demokracie totalitní ideologií. Příklad výmarského Německa ukazuje, jak rychle se taková nezakotvená demokracie hroutí. Celé 20. století je však možné označit jako čas velkého „zpochybnění všech samozřejmostí“ (Patočka). Za této situace mohou být hodnoty chráněny jen tehdy, víme-li proč. Aby mohl trest být zákonným, adekvátním a efektivním prostředkem ochrany společnosti, musí zůstat (nebo se znova stát?) reakcí na porušení mravního řádu, jehož existenci společnost uznává a na jehož obsahu se přibližně shoduje.

## SUMMARY

The topic of the article are some aspects of the principles of legality, adequacy and efficiency of criminal law, their mutual relations and question of their meta-legal justification. The author is asking about the way these principles as a whole are connected with the demand of just application of criminal law. The article indicates the possible attitudes to these principles in classical theories of punishment (absolute, relative, mixed). The problem of capital punishment and „extraordinary“ punishments is mentioned as well. The author emphasises the importance of meta-legal, mainly moral and political arguments for the defence of individual approach to punishment. He deals with the Barata's conception of criminal law and criminality as the results of social oppression. The author claims that refusal of such theories must be based on unambiguous social agreement concerning the values, which the criminal law is to defend.

<sup>14</sup> Scruton R., Smysl konzervatismu, Praha 1993, s. 37

<sup>15</sup> Tocqueville A., Demokracie v Americe, Praha 1992, s. 30

# ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

## KONFERENCE „PRÁVO POLITICKÝCH STRAN V ČR“ NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ MASARYKOVY UNIVERZITY

RENATA VLČKOVÁ

Ve čtvrtek 29. května 1997 proběhla na půdě Právnické fakulty Masarykovy univerzity vědecká konference na téma „Právo politických stran v České republice“ za účasti významných představitelů vědeckého i politického života státu, zejména členů Poslanecké sněmovny a Senátu, ale i zástupců Ústavního soudu a Nejvyššího soudu ČR.

Konferenci slavnostně zahájil a po dobu jednání moderoval doc. JUDr. Jan Filip CSc., vedoucí katedry ústavního práva a politologie PrF MU, za přispění soudce Ústavního soudu JUDr. Vojena Güttlera.

V dopolední části se jednotliví referující zabývali ve svých příspěvcích mnoha aspekty tohoto tématu. Jednalo se o vymezení politické strany jako problému právního a politologického s důrazem na charakteristiku práva politických stran a vědy o politických stranách tzv. stasiologie.

Dále byl prezentován historický vývoj právní úpravy, ústavní základy organizace a činnosti politických stran, základní znaky politické strany v minulosti a nyní, jejich účast na politickém životě společnosti včetně nezastupitelné role ve volbách. Určité polemické názory se týkaly i vzniku, změny a zániku politické strany jako subjektu práva, ústavnosti podmínek pro registraci, rozpuštění a pozastavení činnosti, extremismu a role extremistických politických stran.

Další velmi spornou oblastí se stal institut členství, vnitřních poměrů, demo-

*Vlčková: Konference „Právo politických stran v ČR“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity 41*

kratických stanov a demokraticky zvolených orgánů. S tím ovšem souvisí i hospodaření a financování, kdy je třeba se zmínit nejen o stálém příspěvku a příspěvku na mandát, ale i členských příspěvcích, darech a příjmech z dalších aktivit např. podnikatelských.

Dlouhodobé zahraniční zkušenosti sponzorování politických stran podnikateli vyzněly jednoznačně ve prospěch stran vládních. Pokud jde o dary je inspirativní právní úprava v SRN, kde existuje daňové zvýhodnění menších darů fyzických osob na rozdíl od osob právnických.

Obtížně identifikovatelné a z hlediska teroristických organizací nebezpečné se jeví zejména dary ze zahraničí. Právě zde je nutné apelovat na důslednou kontrolu hospodaření, kde svou úlohu nesehrává již Nejvyšší kontrolní úřad, nýbrž Poslanecká sněmovna, které je každoročně předkládána výroční finanční zpráva.

Zástupci Poslanecké sněmovny Vojtěch Filip a Václav Grulich konkrétně přiblížili činnost poslaneckých klubů i jednotlivých osobností v zákonodárném sboru i výborech a komisích.

Moderní parlament již není parlamentem význačných nezávislých osobností jako v 19. století, nyní je nástrojem legálního prosazování stranických programů na půdě parlamentu. Se zavedením všeobecnosti volebního práva a nástupem masových stran počátkem 20. století již přestal být klubem, kde se podobně naladění džentlmeni účastní příjemných rozprav, ale stal se bojištěm mezi rozdílnými stranickými ideologiemi o povaze společnosti.

Odpolední část konference pokračovala ve znamení dalších příspěvků jednotlivých účastníků.

Rozhodovací činností Ústavního soudu, právní závazností jeho nálezů se zabýval JUDr. Vojen Güttler. Problematiku politických stran před Nejvyšším soudem zase přiblížila JUDr. Eliška Wágnerová.

Je třeba podotknout, že v průběhu celodenního jednání se naskytl široký prostor nejen pro zajímavé referáty představitelů teorie i praxe, ale i pro volnou diskusi, zamyšlení a obohacení se o podnětné zkušenosti z oblasti moci zákonodárné i soudní. Šlo často o neustále se vyvíjející problémy práva politických stran, mnohé názory či stanoviska pružně odrážely nejžhavější současnost na naší politické scéně a jistě zůstanou předmětem zájmu i v blízké budoucnosti.

Můžeme se těšit na další podnětná vědecká setkání reflektující společenskou realitu.

## NĚKOLIK POZNÁMEK K PROBLÉMU ROSTOUcíHO NÁSILÍ\*

MARTINA URBANOVÁ

Násilí můžeme definovat jako čin nebo činnost, kterou jinému působíme škodu, újmu, kdy ubližujeme – na zdraví, majetku atd. Původně byl pojem násilí<sup>1</sup> v podstatě vázán na násilí brachiální, brutální, to znamená vraždu nebo loupež. V největším modernějším pojetí se chápe obecněji, zejména v politologických teoriích se o násilí mluví jako o prostředku nebo způsobu, jak donutit jiného člověka nebo jinou sociální skupinu, aby činili něco, co činit sami nechtějí, anebo jim znemožnit vykonávat něco, co vykonávat chtějí.

I když je násilí často účinným prostředkem k dosažení cíle, hodnotí se v rámci tradiční evropské humanitní kultury v zásadě záporně. Naše kulturní tradice byly odedávna součástí kultury střeoevropského regionu spočívající na hodnotách západní křesťanské civilizace. Navíc střeoevropský životní styl<sup>2</sup> byl do značné míry určován hodnotovou orientací početných středních společenských vrstev a vyznačoval se vyrovnaností, umírněností a spořádaností. Z toho vyplývala i konzervativní nechuť k extrémům, včetně násilí. Je zajímavé, že tuto nechuť k extrémům dokazuje i výzkum J. Buriánka,<sup>3</sup> který dokládá, že respondenti v reprezentativním výzkumu odmítají radikalismus a nesnášenlivost (republikány, skinheads, neonacisty, antisemitisty). Výzkum se také zabýval postoji k sociálním skupinám, zjišťovala se sympatičnost a nesympatičnost (nesympatičtí – neonacisté, skinheds, Romové /Romové i skinheds se stejnou mírou nesympatičnosti/ komunisté, antisemi-

tisté, republikáni, prostitutky, drogově závislí) nejvíce sympatičtí Češi a členové mírového hnutí. Sociální citění dokládá poměrná sympatie k nemocným AIDS a politickým uprchlíkům.

I když řadě z nás se v lepším případě nepodaří setkat se s násilím přímo, *potkáváme ho* denně v masmédiích. Např. byl prováděn výzkum<sup>4</sup>, který sledoval články o násilné kriminalitě po dobu tří měsíců v nejrozšířenějších titulech deníků. Provedená analýza zahrnovala pouze ty případy, kdy trestný čin je alespoň v nejzákladnější podobě popsán. Za uvedené období přinesl tisk informace o 104 případech násilné trestné činnosti. Z toho vyplývá, že každý den přinesou noviny zprávu nejméně o jednom násilném trestném činu. Veřejnost je tedy každý den seznamována s nejméně jedním novým závažným trestným činem z oblasti násilné kriminality. Nejvýraznější část těchto informací tvoří informace o trestném činu vraždy. Vražda je mezi uváděnými trestnými činy uváděna v počtu téměř 50 procent. Informace o vraždách převyšují informace o ostatních druzích násilné trestné činnosti. Tisk se tak zaměřuje na nejzávažnější trestný čin. V průměru každý druhý den lze nalézt v tisku zprávu o nové vraždě. Druhou v tisku nejčastěji frekvencovanou skupinou násilných trestných činů jsou loupeže.

Násilí ve společnosti není rozloženo rovnoměrně. Jeho rozložení závisí na sociodemografických faktorech<sup>5</sup>, jako je pohlaví (násilná kriminalita je výrazně záležitostí pachatelů mužského pohlaví zhruba 93:7), věk (mladší věkové skupiny – nejvíce 20–30 let, bydliště (velká města – Praha, Ostrava), socioekonomický status (spíše nižší jako i stupeň dosaženého vzdělání). Pokud se na chvíli zastavíme u místa výskytu násilí ukazuje se, že enormní zátěž vykazuje hlavní město, obdobná situace je v Ostravě. Značný rozdíl je mezi kraji, které mají větší regionální centra, a kraji s převahou rozptýlenější a méně koncentrované sídelní struktury. Násilí je koncentrováno především do regionálních center zatímco výskyt v menších městech a obcích je dosud výrazně nižší. Pronikání násilí do měst je velmi vážným problémem. V této souvislosti se často mluví o nakažlivosti násilí. Slovy Waltera Hauptmanna „jako zdroje tohoto infekčního procesu působí nositelé infekčních bacilů“<sup>6</sup> a hlavní předpoklad úspěchu je je identifikovat. Mezi nositele patří podle Hauptmanna zvláště masmédia. Koneckonců teorii o síle příkladu a nápodoby v oblasti kriminality formuloval již v roce 1891 Gabriel Tarde, který mluví přímo o módě zločinu. Můžeme plně souhlasit, že násilí musí být skutečně *cum grano salis* vykresleno jako nakažlivé. Pokud se vrátíme k prototypou pachatele

<sup>4</sup> O. Osmančík, *Násilná kriminalita*, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 1992, s. 57–61

<sup>5</sup> O. Osmančík, *Násilná kriminalita*, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 1992, s. 22

<sup>6</sup> W. Hauptmann, *Ist Gewalt ansteckend?* *Kriminalistik* 11/78 s. 487 an.

\* Text byl připraven pro mezinárodní vědecký seminář pořádaný katedrou trestního práva PrF MU Brno a Institutem pro trestní právo a kriminologii – *Iuridicum Wien* k trestně právní reformě v ČR a v Rakousku (Brno 23.5.1997).

<sup>1</sup> F. Gál, *Násilí*, Praha, Egem 1994, s. 85

<sup>2</sup> O. Osmančík, *Násilná kriminalita*, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 1992, s. 1

<sup>3</sup> J. Buriánek, *Nízká anomičnost, nebo nízká validita?* in *Sborník příspěvků se semináře sekce sociální patologie, Masarykova česká sociologická společnost, Vimperk 1995*, s. 10.

o kterém se mluvilo výše, jenom na dokreslení složitosti a rozmanitosti sociální reality bychom mohli uvést výzkum S. Hubálka, který se týkal *nájemných vrahů*<sup>7</sup>. (Skupina nájemných vrahů, kteří byli v letech 1995–96 souzeni pražskými soudy nebo byli ve vazbě)

*Typ nájemného vraha:*

- mladí muži, většinou netrestaní, průměrně a nadprůměrně inteligentní, duševně zdraví, egocentričtí, narcističtí
- často začínali jako vyhazovači na diskotékách, barech, erotických klubech, pak vymahači dluhů
- vraždy chápou jako zakázku, hovoří o zákonu trhu, nabídce, poptávce, riziku podnikání, zatčení rovná se smůla v podnikání
- z nekriminálních rodin, dříve funkcionářských, nyní podnikatelských, s rodiči se nestýkají – rodiče podnikají – nemají čas).
- od dětství žili ve vysokém hmotném standardu, i nyní žijí v nadprůměrných hmotných podmínkách, nejedná se o zločin z chudoby
- zábava: rychlá auta, zbraně, bojová umění, hrací automaty, hazardní hry, video (akční a porno)
- svoji práci považují za rovnocennou s ostatními podnikatelskými aktivitami, demonstrují, že nemají pocit viny, považují se za profesionály
- vrcholem hodnotové orientace jsou peníze, opovrhují hodnotami práce
- před činem dlouhodobě nepracovali, přiznávají nudu
- opovrhují zákony, o veřejné věci se zajímají jen z ekonomického aspektu
- jsou rasističtí a netolerantní
- absence morální výchovy
- vrchol hodnotové orientace jsou peníze.

Dle charakteristik původu a vzdělání jsou to spíše „slušní lidé“.

Fedor Gál ve své knize *Násilí* velmi zdařile vyjádřil, že agresivita a násilí rovná se zlo. Násilí je zde popisováno jako všudypřítomné, i když není všude viditelné. Důležité ovšem je, aby lidé nebyli lhostejní jen proto, že násilí zatím nepřišlo do jejich bezprostřední blízkosti. Je důležité abychom se nenechali ukonejšit tím, že okolní hrůza se nás příliš netýká (jinde je to ještě horší) a abychom neztratili vnímavost a citlivost k bezpráví a násilí, aby nedošlo k banalizaci zla, o kterém tak mistrně mluví Hannah Arendtová.

<sup>7</sup> M. Scheinost, Organizovaný zločin, změny ve struktuře pachatelů, možné tendence. in Sborník příspěvků ze semináře sekce sociální patologie, Masarykova česká sociologická společnost 1997, v tisku.

Příčiny násilí jsou ve společnosti velmi různorodé. S určitým zjednodušením lze vytvořit model, který je tvořen aktérem a situací. Násilí je pak výsledkem interakce mezi aktérem a situací. Tento model vychází z předpokladu, že jedinec se chová normálně až do té doby, kdy se na scéně objeví příslušný „spouštěcí mechanismus“, který aktivuje násilné schopnosti osoby, přičemž je kladen velký důraz na sociální kontext, který ovlivňuje výběr násilného nebo nenásilného chování. Na tento výběr má velký vliv zejména rodina, skupina vrstevníků a instituce zajišťující socializaci jedince. Významné je dále společenské klima, jak společnost hodnotí násilí, jaké preferuje společenské hodnoty a normy.

Návrhy na kontrolu (omezování) násilí jsou založeny na poznání, že represivní prostředky zde mají velmi omezený význam. Je lépe se orientovat na preventivní strategie, které jsou zaměřeny zejména do sféry rodiny, školy, k trávení volného času, ale také např. do sféry architektury a územního plánování. Přičemž na těchto strategiích by se měly významně podílet občanská sdružení a spolky. Jako příklad takové iniciativy bychom mohli uvést program LATA.

Zastavme se, ale ještě na chvíli u sféry architektury a jejího vlivu na násilí. Obytné prostředí by mělo být koncipováno tak, aby poskytovalo ztížení projevů násilí (kriminálních činů, vandalství, násilí na zvířatech), k tomu je důležitá vizuální přehlednost. Lidé by se měli znát, poznávat, sledovat veřejné plochy. U bytových staveb by měla převládat normální demografická struktura, t.j. zastoupení všech věkových skupin. Celkově budova i okolí má umožňovat kontrolu uživatelů, mít dobré osvětlení, promyšleně vysázenou zeleň, jasné tvary a přehledné půdorysy, prostory jasné přiřazené příslušným obyvatelům, kde matka může sledovat své děti na hřišti a kde funguje sousedská pomoc a kontrola – zkrátka image bezpečnosti.

Úroveň kontroly násilí ať už je vysoká nebo nízká je určena jednotlivými druhy společenských vztahů, existujících mezi jednotlivci, kteří vytvářejí společnost, a dále tím, jak jsou tyto vztahy efektivní při „donucování“ lidí k následování předepsaných vzorců chování.

Jaké bude klima v konkrétní čtvrti, obci nebo městě, záleží i na faktorech jako je sociální složení obyvatel a jejich společenské angažovanost. Například převládají-li „slušní“ lidé, ještě to neznamená, že také vnitřní normy místa budou slušné. Aby tato situace nastala, musí být oni občané ještě společensky nelhostejní, nesmí tedy chybět druhý faktor. Pokud chybí ono základní – to jest ochota aktivně se postavit zlu, se kterým se náhodně setkáme – policie mnoho nezmůže. Bez ohledu na její kompetence, materiální zabezpečení a autoritu ve společnosti. Tedy slovy J. Jacobsové „Zádné množství policistů nemůže udržet civilizaci tam, kde normální vzájemné vztahy skončily v kolapsu“.

## RESUMÉ

Článek pojednává o některých problémech rostoucího násilí. Fenomén násilí je i přes svoji rozšířenost v rámci tradiční středoevropské humanitní kultury, spočívající na hodnotách západní křesťanské civilizace, chápán v zásadě záporně. To dokládá i výzkum ve kterém respondenti vyjádřili svoji nechuť k extremismu, radikalismu a násilí. Rozložení násilí ve společnosti závisí na socioekonomických faktorech. Násilí nás obklopuje denně např. v podobě novinových zpráv o násilné kriminalitě. Velmi zajímavé v této oblasti jsou teorie o „infekci násilí“ (Hauptmann). V textu jsou nastíněny možnosti kontroly násilí, jejíž těžiště je nutné vidět v oblasti prevence.

## K OTÁZCE LIDSKÉ AGRESIVITY

KARIN KUHNŮVÁ

I když je otázka charakteristiky agrese stále předmětem odborných polemik, uvedme si pro přiblížení tohoto pojmu například definici autora J. Spurného, který agresi označuje jako „destruktivní chování, směřující k fyzickému (brachiálnímu), slovnímu (urážka, pomluva), nebo symbolickému (pomocí gest) útoku proti jinému jedinci (předmětu)“.<sup>1</sup>

Lidská agresivita jako tendence k útočnému jednání vůči druhé osobě či okolí je komplexní fenomén, který nepředstavuje jen fyzické násilí. Hostilně agresivní chování (to je agresivní chování spojené s nepřátelským postojem), lze totiž rozdělit do subtypů jako jsou například fyzická agrese, verbální agrese, iritabilita a nepřímá agrese.

To, že jsou otázky, spojené s uvedeným tématem „na pořadu dne“, dokládá například výzkum autora V. Ewalda,<sup>2</sup> který uvádí, že výskyt násilných trestných činů (úmyslné poškození zdraví, loupež, krádež kabelky, napadení beze zbraně, ozbrojené napadení, vyhrožování, sexuální obtěžování, sexuální napadení, znásilnění) je po revoluci v Praze 2,7násobně vyšší.

S agresivním chováním se můžeme setkat ve formě pomluv, výhrůžek (např. případy expertíz výhrůžných a vyděračských dopisů se za pouhé dva roky 1992 a 1993 zečtyřnásobily<sup>3</sup>) a také až nejbrutálnějších útoků proti lidskému zdraví a životu. Pro další ilustraci uvádíme výzkum autora R. Grumlíka,<sup>4</sup> ze kterého vyplývá, že při porovnání expertíz jednoho znalce v areálu ostravsko – karvinské

<sup>1</sup> Spurný, J.: Psychologie násilí, Eurounion spol. s r. o., Praha, 1996, str. 17. V psychologii je agrese chápána např. jako „odpověď, která jinému organismu uděluje škodlivý stimul.“ (Busse, 1961), in.: Nakonečný, M.: Agresivní chování, Československá psychologie, roč. XIV, č. 1, 1970, str. 1

<sup>2</sup> Ewald, V.: Násilí jako problém identity? Sociologický časopis, XXX, č. 2, 1994, str. 160

<sup>3</sup> Musilová, V.: Evidence výhrůžných a vyděračských anonymních dopisů, Kriminologický sborník, č. II, 1994, str. 501

<sup>4</sup> Grumlík, R.: Psychiatrické expertízy v trestních věcech z let 1988 až 1991, Kriminologika č. 4, 1992, str. 342



průmyslové oblasti a okolí z doby předrevoluční a po ní byl růst agresivity a brutality proti člověku zaznamenán takto: „osciloval-li počet usmrčených mezi šesti až osmi, bylo jich v roce 1991 devatenáct (při prakticky stejném počtu expertíz za rok)“.

Je pochopitelně třeba, aby zkoumání agrese obsahovala množství sociálních faktorů jako například hodnoty vztahné skupiny jedince, přílišnou kumulaci obyvatelstva, materiální nedostatek a také jednání autoritativních institucí, jakými jsou například *policie* (podle výzkumu agentury Factum<sup>5</sup> nejčastější kritické poznámky na adresu policie hovořily právě o povýšeneckém jednání jejich příslušníků vyjádřilo se tak 43 procent z 529 dotázaných ve věku 15–75 let). Agrese patří k primárním a experimentálně dokázaným formám reakcí na *frustraci*. Lidskou agresivitu podněcuje například kontakt s frustračními situacemi jako třeba neúspěch při jednání na úřadech: podle průzkumů IVVM z roku 1995 svou možnost dovolat se oprávněných požadavků vidí jako malou či menší 69% obyvatel České republiky...<sup>6</sup>

Jak již bylo řečeno, častým pramenem frustrace a deprivace jsou tedy negativní informace o faktické účinnosti při zvládnání prostředí, které nás obklopuje. K tomu uvádí autor V. Ewald: „...zvláště ti, kdo se necítí bezpečně ve své sociální pozici, mají sklon silně akceptovat...egoistické chování, dokonce proti ostatním jedincům“.<sup>7</sup> Ať už negativní obraz vlastního sebeuplatnění pramení z faktické nemožnosti či individuálního hendikepu, často je tato ztráta sebeúcty vyrovnávána některou z forem agresivního jednání. Za situace narůstající tenze mají lidé tendenci ventilovat své napětí na zástupných objektech, na nichž lze tento negativní pocit zhojit; na „obětních beráncích“. Tak jako biblický kněz symbolicky předával hřích Izraelců na hlavu kozla (Exodus 16,21), jako zástupný objekt může posloužit určitá skupina lidí, vrstva společnosti, etnická skupina, národnostní menšina... Výzkumy z jihu USA dávají do souvislosti četnost lynčování černochů a klesající ceny bavlny...<sup>8</sup> V této souvislosti v naší republice vyvstává otázka odpovědnosti médií za kvalitu jimi prezentovaných informací o delikventním jednání Romů, která se mnohdy podílí na formování odmítavých až hostilních postojů občanů (podle nejnovějších výzkumů IVVM považuje společné soužití s Romy za dobré a za spíše dobré jen 15% dotázaných).<sup>9</sup> Bude třeba věnovat pozornost realizaci koncepčního materiálu Republikového výboru pro prevenci kriminality „Strategie prevence kriminality do roku 2000“, projednanému vládou dne 9. 4. 1997, který

<sup>5</sup> Čáp, J.: Zločinnost, policie a my, Reader Digest, list. 1995, str. 24

<sup>6</sup> IVVM, Úroveň demokracie hodnotí občané skepticky, Lidové noviny, 14. 6. 1995

<sup>7</sup> Ewald, V.: Násilí jako problém identity? Sociologický časopis, XXX, č. 2, 1994, str. 164

<sup>8</sup> Machač, M., Machačová, H.: Emoce a výkonnost, SPN, 1985, str. 125

<sup>9</sup> Romové a společnost, výzkum IVVM, Lidové noviny, 2. 10. 1997, str. 5

mimo jiné obsahuje programy *prevence interetnického násilí*.<sup>10</sup>

## NABÍDKA FOREM ŘEŠENÍ

Nabídka forem řešení problematiky spjaté s lidskou agresí a násilím je velmi heteronomní a v žádném případě ji nelze omezit na její právní (respektive sankčně – represivní) dimenzi.

Ráda bych se soustředila především na dva okruhy problematiky, související s naplněním protektivního rozměru řešení této otázky, a sice na oblasti rodiny a masmédií.

a) V oblasti **rodiny** je především třeba, aby rodinné klima umožňovalo zdravé nasycení sociálně – emocionálních potřeb dětí a nebyla porušována duševní hygiena dítěte (obecně „konzumací“ mediálních zážitků, například nekontrolovaným sledováním televize).

Obzvláštní a inkongruentní změnu postojů si vyžádá otázka *trestů* jako zvláštních prostředků vystupujících ve vztazích vztahu rodič – dítě. Mělo by dojít k odtabuizování násilí v rodině, které je dosud alibisticky pojímáno jako interní záležitost každé rodiny (a to i v těch případech, kdy není naplněna skutková podstata trestného činu, i u jednání, které se obecně přiči lidské důstojnosti). Jak uvádí nové výzkumy forem násilí v rodině (autorka M. Martinková), 90,8% z 945 respondentů zažilo v rodině velký fyzický trest a téměř pětina z nich uvádí výprasky vícekrát v měsíci až denně.<sup>11</sup>

Jedním z prostředků ke zmírnění rozsahu a následků těchto jevů může být využití a rozšíření práce již konstituované mezirezortní komise při ministerstvu zdravotnictví (zabývá se zacházením s dětmi a mladistvými) a současná intenzivní podpora ochranných institucí jako jsou Nadace Naše dítě, Bílý kruh bezpečí, Fond ohrožených dětí a jiné.

## b) Oblast masových sdělovacích prostředků

I když současná psychologie neprohlašuje korelace mezi sledováním televizního násilí a budoucím agresivním chováním či tendencemi k delikvenci za vztahy příčiny

<sup>10</sup> Fendrych, M., Souček, J.: Aktualizace koncepce Ministerstva vnitra v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti a doktríny Policie ČR, Kriminalistika, č. 2, roč. XXX, 1997, str. 99

<sup>11</sup> Martinková, M., Děti a mladiství jako oběti trestných činů v České republice, Trestní právo, č. 9, 1997, str. 7

a následku, je třeba připustit negativní vliv jimi zprostředkovaného zkresleného obrazu struktury trestné činnosti. Z tohoto důvodu se nám jeví jako skutečně přínosná aktivita více než 150 000 občanů České republiky, kteří signovali v roce 1996 a v prvních čtyřech měsících roku 1997 petici, vyzývající Senát a Poslaneckou sněmovnu k legislativní úpravě násilí v médiích. Jakkoliv je bezprostřední vstup státu do řešení této otázky, jeho forma, míra a intenzita nanejvýš citlivým bodem a má i své oponenty mezi zastánci postmoderní relativizace hodnot, domníváme se, že pokud nejsou účinná vnitřní očistná a selektivní opatření v masmédiích, nemůže stát zůstat v roli „outsidera“, přihlížejícího pandemii neodpovědnosti.

Komerční úspěch prodeje „světa násilí“ přispívá k pokřivenému hodnocení postavení kompetitivních prvků v lidském jednání a k neostrému vnímání symboliky a funkce konstrukce a destrukce, k plochému vnímání prožitků ostatních bytostí.

## ZÁVĚR

Projevy lidské agresivity nabývají na zřetelnosti u osob emancipovaných, aktivních, rozhodných, s vyšší hladinou impulzivity. Míra těchto vlastností, která rozhoduje o zvláštích individuálního temperamentu a jejich rozvíjení, je živnou půdou pro individualismus. Ten však bez hlubšího prožitku potřeby citlivé společenské koexistence a vnímání odpovědnosti občana lehce zdegeneruje v indolenci, primitivní mamonářství, tupou hrabivost a expanzivitou. Je tedy třeba vyvinout veškeré úsilí, aby se nenaplnilo tvrzení autora M. Walzera,<sup>12</sup> že „liberální stát či společnost založená na liberálních hodnotách není žádným domovem pro svoje občany, chybí mu teplo a důvěra“.

## SOUHRN

Předkládaný příspěvek zachycuje některé sociologické a sociálně – psychologické aspekty sílících projevů (především instrumentální agrese) agresivity a násilí u pachatelů trestných činů v České republice po roce 1989. Stať obsahuje úvahy o některých iniciátorech této situace a typech frustrujících situací v transformující se společnosti.

<sup>12</sup> Walzer, M.: *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Berlin, 1992, in.: Malcevová, E.: *Súčasne miesto občana v právnom štátě*, Právny obzor, 1995, č. 6, str. 487

## Poznámka:

*Tento text byl zpracován jako diskusní příspěvek k odbornému mezinárodnímu semináři o trestněprávní reformě, který pořádaly katedra trestního práva právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně společně s Institutem pro trestní právo a kriminologii Iuridicum Wien dne 23. 5. 1997 v Brně*

## RECENZE

### **BRODZIŃSKI, W., GÓRECKI, D., SKOTNICKI, K., SZYMCZAK, T.: WZAJEMNE STOSUNKI MIĘDZY WŁADZĄ USTAWODAWCZĄ A WYKONAWCZĄ (BIALORUŚ, CZECHY, LITWA, RUMUNIA, SŁOWACJA, WĘGRY).**

**ŁÓDŹ, WYDAWNICTWO UŁ 1996, 200 S.**

JAN FILIP

V poslední době možno pozorovat určitou změnu v zaměření publikací v oblasti ústavního práva, státovědy a politologie. Přestává objevování „Ameriky“ v pravém i přeneseném smyslu a jednotliví autoři již nepovažují za něco nepatřičného a podezřelého, když se opět začínají věnovat problémům vývoje v bývalých „bratrských“ státech. Nejde jen o to, že tyto země jsou intenzivně sledovány i západními autory, které by tak bylo třeba napodobovat. Řadě lidí již začíná pomalu docházet, že v těchto státech můžeme hledat návody, jak řešit problémy, které mohou čekat i nás, a předvídat vývoj, kterým můžeme rovněž projít. Trochu mi to připomíná situaci před téměř 10 lety, kdy jsme se studenty probírali vývoj v Polsku, později na jaře 1989 jsme sledovali rozpad mocenského monopolu v Maďarsku, na podzim pak v Bulharsku a NDR a kladli si otázky, kdy to začne u nás a zejména jak to asi dopadne.

Na téma vývoje postsocialistických zemí již byla na Západě napsána celá řada studií z mnoha pohledů. Nyní k těmto pracem přibýlo monografické zpracování ústavní struktury Běloruska, Litvy, České republiky, Slovenské republiky, Maďarska

a Rumunska z pera skupiny polských autorů soustředěných kolem profesora Tadeusze Szymczaka v Lodži, který se již srovnávacímu ústavnímu právu zemí střední a východní Evropy věnuje dlouhou dobu. Volba států je nepochybně zajímavá. Bělorusko a Litva se oddělily od SSSR či lépe od Ruska, avšak každý z těchto států se k Rusku chová podstatně jiným způsobem. Srovnání těchto dvou států zaujme čtenáře v mnoha směrech již s ohledem na jejich blízkou historii a vývoj (srov. diskuse o státních symbolech v Bělorusku – s. 31, otázka používání ruského jazyka). Česká republika a Slovenská republika byly rovněž součástí jednoho státu a nyní se každá vyvíjí svou cestou. Rumunsko a Maďarsko zase představují bývalé státy socialistického bloku, z nichž se každý se svou totalitární minulostí v průběhu vývoje vypořádal podstatně jinak. To jsou ovšem jen mé úvahy recenzenta. Z práce se nedočteme, jaká logika autory k výběru právě těchto zemí vedla. Proč ve výběru chybí především Ruská federace, některý ze států bývalé Jugoslávie, sousední Ukrajina (ač v úvodu zmíněná) apod. Zdá se, že svůj vliv na výběr těchto států mohl mít i osobní zájem a dlouhodobější výzkum. To se projevuje typicky v částech zpracovaných K. Skotnickým (ČR a SR), který od roku 1987 pravidelně do těchto států přijíždí a patří v Polsku k jejich nejlepším znalcům. Je rovněž autorem překladu Ústavy ČR a Ústavy SR do polštiny.<sup>1</sup>

Protože kolektiv katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU nedávno vydal práci „Soudobé ústavní systémy“, kde rovněž sleduje nikoli srovnávacím způsobem, nýbrž postupně jednotlivé státy a jejich ústavní systém, je zajímavé, jakým způsobem autoři v recenzované práci přistupují ke zpracování problematiky jednotlivých států. Název práce sice signalizuje, že jde o vztah zákonodárné a výkonné moci, ve skutečnosti je ovšem záběr jednotlivých příspěvků poněkud širší, což je zcela pochopitelné. Po obecnějším úvodu, ve kterém se autoři věnují zejména ústavní situaci dané země (zejména obšírné je to v případě Rumunska, Litvy a Maďarska), stručně jejímu předchozímu vývoji, volební soustavě a volebním výsledkům. Tím se jim také daří vysvětlovat, proč např. v Bělorusku převládl prezidentský systém spjatý s postavou Alexandra Lukašenka, proč je v Rumunsku semiprezidentská forma vlády (zde je velmi často saháno po srovnání s francouzskými poměry) nebo proč jinde existuje určitá forma parlamentní formy vlády (ČR) nebo její určitá odchylka (Litva, SR). Poté následuje rozbor vztahů (autoři sice hovoří o spolupráci jednotlivých orgánů, ústavní stav a praxe jsou však jiné) mezi legislativou a exekutivou v uvedených státech. K exekutivě je řazen i prezident, jehož postavení je věnována značná pozornost v každém příspěvku a bez ohledu na název knihy je to právě hlava státu, které jednotlivé příspěvky

<sup>1</sup> Viz Konstytucja Republiki Słowackiej, tłumaczenie i wstęp K. Skotnicki, Warszawa 1993; Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992, redakcja i wstęp K. Skotnicki, Łódź 1994.

věnují největší pozornost. Určitý časový odstup od přelomových let 1989–1991 již umožňuje činit některé závěry z vývoje těchto zemí.

Jednotlivé kapitoly práce jsou výkladem organizačních základů ústavního systému sledovaných států. Není proto možné věnovat se každé části zvlášť. Navíc přednosti práce vyplynou až po jejím celkovém přečtení, kdy se teprve čtenář může vracet k jednotlivých často zcela odlišným řešením postavení jednotlivých orgánů a funkcí (např. srovnání „carských“ pravomocí prezidenta Lukašenko s postavením jiných hlav států sledovaných v knize) a různé praxi uplatňování jejich kompetencí, popř. vůbec naplňování ústav těchto států. Českého čtenáře přirozeně nejvíce zaujmou právě pasáže věnované ČR, popř. i SR. Zde třeba upozornit, že ČR v knize vychází jako dobře fungující a organizovaný stát ve srovnání s těmi, které s obtížemi svou ústavu naplňují, popř. ji sice naplňují, ale její řešení jsou z hlediska autorů dosti problematická (Bělorusko). Nicméně zde práce poukazuje na fakt, že v době jejího zpracování ještě v ČR nefungoval Senát (byť to autor zdůrazňuje a dobře vysvětluje, proč byl Senát vůbec ústavně zřízen) a byly pochybnosti, zda k tomu vůbec dojde (autor již pracuje i s novým volebním zákonem z roku 1995), že nebyla naplněna litera Ústavy ČR co se týče Nejvyššího správního soudu, státní služby, vyšších územních samosprávních celků. Důvěrná znalost poměrů a literatury zde autorovi (K. Skotnickí) dovoluje nejen popis vývoje a stavu vztahů mezi nejvyššími státními orgány v ČR, nýbrž i vyjadřování vlastních stanovisek a námětů, popř. i polemickým závěrů s citovanou literaturou (nevýjímaje recenzenta práce). Zajímavý je v této souvislosti názor autora, že Ústava ČR<sup>2</sup> navazuje jak na meziválečnou tradici československého konstitucionalismu, tak i v jisté míře socialistického státu (s. 38). Zde mu ovšem uniká, že to, na co se navazovalo ze socialistické éry, byly ve skutečnosti neodstraněné pozůstatky Ústavní listiny z roku 1920, která zcela ovlivnila úpravu vztahů nejvyšších státních orgánů v Ústavě ČSR z roku 1948 a zčásti i později. Polský čtenář je tak seznámen nejen s právní úpravou *de constitutione et de lege lata*, nýbrž i reálnými politickými poměry v ČR včetně vztahů prezidenta V. Havla a předsedy vlády V. Klause. Některá hodnocení autora jsou ovšem poplatná době svého vzniku, např. zdůraznění nejméně citelných dopadů transformace na obyvatelstvo ve srovnání s jinými státy. Autor vyzvedává politickou kulturu, efektivnost fungování státních orgánů a schopnost řešit vzájemné střety politických elit. Přitom zdůrazňuje jako jiní polští znalci českých poměrů (M. Kruk), že naše Ústava zachovává klasický evropský

<sup>2</sup> Totéž tvrdí o Ústavě SR, i když v té je daleko větší vliv bývalého ústavního zákonodárství čs. federace z let 1990–92. Je zajímavé, že Československo bylo předmětem zájmu i předválečné polské konstitucionality, jejíž výsledků se Skotnickí rovněž dovolává (např. M. Starzenski: Konstytucja Republiki Czechoslowackiej. Kraków 1926).

parlamentní systém bez nějakých zvláštních inovací a bez strachu, že tradiční pravidla parlamentarismu nebudou stačit k bezproblémovému provedení politických a hospodářských reforem.

Rovněž není bez zajímavosti sledovat, jak přistupuje zahraniční autor k hodnocení slovenských ústavních poměrů a ústavního vývoje od roku 1993. Zde registruje podrobně i konflikty prezidenta M. Kováče s vládní koalicí a řešení jejich sporů ze strany slovenského Ústavního soudu. Podrobněji než v ČR sleduje i praxi využívání prezidentského veta vůči zákonům schváleným Národní radou SR a vůbec postavení prezidenta republiky věnuje převážnou pozornost (obdobně autor příspěvku týkajícího se Maďarska). V případě ČR mu ovšem uniká, že po přehlazení svého veta již prezident ČR takový zákon nepodepisuje. Rovněž SR hodnotí jako formu parlamentní vlády, správně však zdůrazňuje silný vliv pozůstatků vlády shromáždění.

Celkově možno konstatovat, že se nám do rukou dostává zajímavá práce o ústavních poměrech u nás a v blízkých státech střední Evropy. Zejména ten, kdo se zabývá postavením hlavy státu, se zde dovídá celou řadu komplexních informací. Rovněž hodnocení jednotlivých států a fungování jejich institucí je podnětem k dalšímu uvažování o řešení problémů v této oblasti. Kromě toho nám autorská znalost literatury ústavního práva ve sledovaných zemích umožňuje seznámit se i se stavem oboru ve státech, se kterými se nedostáváme často do styku. I v tom vidím možný přínos četby této práce.

## POZNÁMKY K PROCEDUŘE ROZHODOVÁNÍ PLÉNA ÚSTAVNÍHO SOUDU

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

Někdy se říká, že právníci se dělí v zásadě do dvou skupin: na ty, kteří problémy řeší a na ty, kteří problémy vytvářejí. Je pravděpodobné a dost dobře možné, že mne čtenář po přečtení tohoto příspěvku zařadí do druhé skupiny, v samotné této možnosti však nespátřuji nic špatného. Úkolem právní vědy totiž není pouze hledat odpovědi na konkrétní otázky, ale také se snažit o vytváření modelových situací, které se v současnosti sice jeví jako málo pravděpodobné a neaktuální, v budoucnu se však mohou odkrýt v plné nahotě.

Jednu z těchto otázek spatřuji ve způsobu rozhodování pléna Ústavního soudu. Přestože se s ní již (jak si ostatně ukážeme) do určité míry vypořádal sám Ústavní soud, nic nám nebrání v tom, abychom se zamysleli nad oprávněností řešení, nabídnutého Ústavním soudem a abychom se pokusili o některé nové náhledy na celý problém.

### 1. PRÁVNÍ ÚPRAVA A STÁVAJÍCÍ PRAXE

Jak vyplývá rámcově z Ústavy a zejména ze zákona o Ústavním soudu,<sup>1</sup> je Ústavní soud tvořen patnácti soudci, kteří rozhodují buď v plénu nebo v tříčlen-

<sup>1</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v platném znění.

ných senátech. Vztah mezi rozhodováním senátů a pléna poměrně podrobně upravuje zákon o Ústavním soudu, pro naše potřeby stačí značně zjednodušeně konstatovat, že plénu náleží rozhodování (1.) nejzávažnějších případů (např. rozhodování o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky apod.), (2.) vnitřních záležitostí Ústavního soudu, (3.) případů, kdy senát nerozhodl (protože žádný z návrhů na usnesení nezískal většinu hlasů) a (4.) o stanovisku k právnímu názoru senátu, které se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu.

Kvórum, ve kterém může plénum rozhodovat, musí tvořit vždy alespoň deset přítomných soudců,<sup>2</sup> přičemž rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovila většina přítomných soudců. Pro rozhodování o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu a konečně o *rozhodnutí přijímaném na základě právního názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu*, je však zapotřebí souhlasu alespoň devíti přítomných soudců.<sup>3</sup>

Podle této právní úpravy je tedy pro rozhodování pléna Ústavního soudu obecně zapotřebí prosté většiny přítomných soudců, v taxativně uvedených případech je nutná většina kvalifikovaná, tzn. nejméně devět soudců.

Problémy mohou nastat s interpretací citovaných ustanovení. Ve věci Pl. ÚS 36/93<sup>4</sup> došlo k situaci, kdy Ústavní soud posuzoval ústavnost ustanovení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách (ve znění zákona č. 216/1993 Sb.) a nenašla se potřebná kvalifikovaná většina ani pro návrh na zrušení citovaného ustanovení, ani pro zamítnutí tohoto návrhu. Nastalou situací, kdy hrozilo, že Ústavní soud nebude schopen ve věci rozhodnout, plénum vyřešilo tím způsobem, že „z ustanovení § 13 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, plyne, že vyhovění návrhu na ... zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení v *prvé řadě předpokládá*, že se pro něj vysloví alespoň 9 přítomných soudců. Tato podmínka splněna nebyla, neboť kvalifikovaná většina přítomných soudců se ani pro návrh ... ani pro zamítnutí tohoto návrhu nevyslovila. Proto Ústavní soud i návrh skupiny poslanců na zrušení uvedeného ustanovení zamítl, aniž se po materiální stránce zabýval otázkou, zda ustanovení § 27 odst. 8 citovaného zákona je či není v souladu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.“

<sup>2</sup> Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

<sup>3</sup> Ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu a čl. 87 odst. 1 písm. a), g) a h) Ústavy ČR.

<sup>4</sup> Ústavní soud ČR: Sběrka nálezů a usnesení, sv. 1., C.H. Beck Praha, 1994, zejména str. 183 a 184.

## 2. MOŽNÉ PROBLÉMY

Nesouhlasný postoj k tomuto názoru Ústavního soudu vyslovili v odchylném stanovisku<sup>5</sup> k citovanému nálezu soudci P. Holländer, V. Jurka a V. Ševčík. Podstatou jejich stanoviska je názor, že podle citovaného ustanovení § 13 se většina devíti přítomných soudců vyžaduje pro přijetí rozhodnutí o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, přičemž Ústavní soud by měl posuzovat, zda příslušný zákon je či nikoliv v rozporu s ústavními zákony nebo s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Obě rozhodnutí (tj. zrušení zákona nebo zamítnutí návrhu na zrušení zákona) mají stejný smysl, kterým je autoritativní závěr o vztahu zákona k ústavním zákonům nebo k mezinárodním smlouvám. *Pro obě tato rozhodnutí je tudíž nutno vyžadovat totožný procesní postup včetně stejné zákonem požadované většiny* (tj. většiny devíti soudců). Jelikož v daném případě tato většina dosažena nebyla, považují autoři odlišného stanoviska uvedenou část výroku nálezu, kterou se zamítá návrh na zrušení § 27 odst. 8 zákona o vysokých školách za rozpornou s ustanoveními § 13, § 68 odst. 2 a § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Celý problém se ještě zřetelněji ukázal v souvislosti s rozhodováním o ústavnosti volebních kaud.<sup>6</sup> Z odůvodnění tohoto nálezu vyplývá, že pro zrušení ustanovení § 35 a pro zamítnutí návrhu na zrušení § 65 a § 92 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR se vyslovila většina osmi soudců a pro zamítnutí návrhu v celém rozsahu se vyslovila menšina sedmi soudců. Ve Sbírce zákonů a ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu bylo publikováno „*stanovisko relevantní menšiny, vedoucí k nedosažení zákonem požadovaných devíti hlasů pro zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení*“. Stanoviska některých soudců „*nerelevantní většiny*“ byla publikována jako odlišná stanoviska.<sup>7</sup>

Tím ovšem zvolil Ústavní soud značně rozdílný postup, než tomu učinil v předchozím případě. Jestliže totiž v prvním případě Ústavní soud prohlásil, že návrh zamítl „*aniž se po materiální stránce zabýval otázkou, zda ustanovení § 27 odst. 8 citovaného zákona je či není v souladu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy*“; v případě volebních kaud se napadeným zákonem ustanovením nepochybně zabýval věcně.

Na to ve svém odchylném stanovisku upozornil soudce V. Ševčík když uvedl, že

<sup>5</sup> Srov. ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu.

<sup>6</sup> Srov. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 5., C.H. Beck Praha, 1996, str. 315 a násl..

<sup>7</sup> Stanoviska soudců M. Holečka, V. Klíkočky, V. Paula a V. Ševčíka.

„závěr odůvodnění přijatého nálezu, totiž, že k zamítnutí návrhu skupiny poslanců došlo pro důvody v něm vyložené, je ve zřetelném rozporu s procesním stavem věci; nikoli tyto důvody, ale nesplnění formální podmínky co do potřebného počtu hlasů – přes opačný většinový názor v meritu věci – byly pro osud podaného návrhu rozhodné. Bylo by proto proti logice věci, kdyby menšinové stanovisko pléna Ústavního soudu mělo představovat relevantní názor; pokládám proto odůvodnění přijatého nálezu toliko za výraz mínění těch kterých menšinových soudců.“

V. Ševčík navíc upozornil na skutečnost, že zamítavým výrokem Ústavní soud vytvořil překážku *rei iudicatae* (§ 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu); a to i za situace, kdy se pro zamítnutí návrhu vyslovila pouze menšina soudců. Přiklání se proto nikoliv k zamítnutí, ale k odmítnutí návrhu. Přestože s uvedenou námitkou je nutno souhlasit a snaha dosáhnout alespoň minima, tj. nevytvořit překážku *rei iudicatae*, je velmi sympatická, naskytá se klíčová otázka, z jakého důvodu by mohl být návrh odmítnut. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu totiž stanoví taxativní výčet důvodů, pro které může soudce zpravodaj návrh odmítnout. Možnou námitku, že zákon výslovně nepočítá s tím, že by odmítnutí provedlo plénum, sice lze překlenout argumentem *minoris ad maius*; podle mého názoru však na uvedenou situaci nedopadá žádná z možností odmítnutí návrhu podle citovaného ustanovení.<sup>8</sup>

Nad rámec uvedeného nezbyvá než dodat, že v tomto případě – právě z důvodu způsobu rozhodování pléna Ústavního soudu – se mohlo stát, že odchylné stanovisko k vydanému nálezu (tj. k jeho výrokové části i k odůvodnění) mohlo vydat osm soudců, tj. celá „*nerelavantní většina*“. Teoreticky pak není vyloučeno, aby k odůvodnění zaujali odchylné stanovisko ještě i soudci další...

Klíčovým se proto jeví interpretace slov „*rozhodnutí pléna je přijato*“ v ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. Dosavadní praxe Ústavního soudu toto ustanovení vykládá tak, že se *v první řadě předpokládá*, že se pro příslušný návrh vysloví alespoň 9 přítomných soudců. Pokud tato podmínka splněna není, Ústavní soud příslušné návrhy zamítá.

Tento způsob interpretace však můžeme považovat za nanejvýš problematický. Z gramatické dikce ustanovení § 13 totiž nevyplývá, že by zákonodárce rozdělával rozhodnutí na vyhovující a zamítavá a příslušnou kvalifikovanou většinu soudců požadoval pouze v případě vyhovění návrhu. Nezbyvá proto než odkázat na výše uvedený odchylný názor soudců P. Holländera, V. Jurky a V. Ševčíka, že „*pro*

<sup>8</sup> Tj. neodstranění vad návrhu ve lhůtě k tomu určené; podání návrhu po lhůtě stanovené pro jeho podání; zjevná neopodstatněnost návrhu; návrh je podaný někým zjevně neoprávněným; k projednání návrhu není Ústavní soud příslušný a nebo je podaný návrh nepřipustný. 9. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.



obě tato rozhodnutí je nutno vyžadovat totožný procesní postup včetně stejné zákonem požadované většiny" (tj. většiny devíti soudců).

Pokud však zastáváme uvedené stanovisko, je nutné se vypořádat s případnou a zcela legitimní námitkou, co by se tedy stalo v situaci, kdy by příslušný návrh nezískal potřebnou většinu hlasů ani v pozitivním, ani v negativním smyslu (viz případ volebních kaucí). Jeden z názorů, který v této souvislosti zaznívá, tvrdí, že takovéto situaci je nutno zabránit, neboť není myslitelné, aby Ústavní soud v dané věci nerozhodl, a že je proto možné sáhnout k určité analogii s projednáváním návrhů v parlamentu, kde také – pokud návrh nezíská příslušnou většinu – je zamítnut.

S tímto názorem se pokusím polemizovat pomocí modelové situace, v níž se sice Ústavní soud dosud neocitl, která však potencionálně existuje a do budoucna není vyloučena. Představme si, že Ústavní soud bude rozhodovat o návrhu přednosty okresního úřadu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, vydané v její samostatné působnosti.<sup>9</sup> Soudce zpravodaj dojde k názoru, že by tento návrh měl být zamítnut; důvody zamítnutí však vycházejí z právního názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu. Pokud za této situace bude rozhodovat plénum, může nastat situace, kdy se sedm soudců vysloví pro vyhovění návrhu a osm pro jeho zamítnutí. Jinými slovy: nenajde se dostatečná většina pro vyhovění návrhu, ale ani potřebná kvalifikovaná většina devíti soudců pro zamítnutí návrhu (§ 13 zákona o Ústavním soudu). Vznikne tedy patová situace, kdy se Ústavní soud nedokázal rozhodnout.

Touto modelovou situací jsem chtěl říci jediné: na rozhodování Ústavního soudu nelze použít obecné šablony, převzaté z rozhodování orgánů zcela jiného (tj. zastupitelského) typu. Stávající (a podle mého názoru poněkud účelová) praxe rozhodování pléna Ústavního soudu, motivována nepochybně snahou, nedostat se do patové situace, nepokrývá všechny možné varianty, ke kterým může dojít, a je tedy otázkou, zda má své původní opodstatnění.

### 3. ZÁVĚR

Možná řešení výše nastíněných problémů můžeme vidět ve dvou základních rovinách: de lege lata a de lege ferenda. Pokud zcela pomíneme možnost budoucích legislativních změn, které by – z čistě legislativně technického pohledu – nebyly nijak komplikované a budeme vycházet ze stávající právní úpravy, dospějeme k sice jistě nikoliv optimálnímu, ale přesto právně nejčistšímu závěru, který není nijak

<sup>9</sup> Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

objevný a opírá se o gramatické znění ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. Tj. kvalifikovaná většina devíti soudců je nutná k rozhodnutí v taxativně vymezených případech, a to k rozhodnutí vyhovujícímu i zamítavému. Kdy Ústavní soud rozhodne pak závisí na tom, kdy se potřebné většiny soudců dosáhne. Ústavní soud by měl být vzhledem ke svému postavení a k předpokládané úrovni jeho členů orgánem, který potřebnou většinu hlasů dokáže najít. V opačném případě nemůže rozhodnout, neboť smyslem zakotvení kvalifikované většiny soudců pro rozhodování v některých věcech je jejich mimořádná závažnost, a tato mimořádná závažnost není omezena pouze na vyhovění příslušným návrhům, nýbrž i na jejich zamítnutí.

# POLITICKÉ STRANY V ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SOUDEM

ELIŠKA WAGNEROVÁ

Politické strany se mohou před NS m.j. objevit v následujících typech řízení:

A.1. Řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí registrace politické strany – § 250m o.s.ř. (§ 8 odst. 5, 6 zákona č. 424/1991 Sb. ve znění novel),

2. Rozpuštění, pozastavení, znovuoobnovení činnosti politických stran – § 200i o.s.ř. (§ 13 odst. 1 písm. b/, § 14 odst. 1, § 14 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. ve znění novel),

B.3. Přezkoumání rozhodnutí volebních orgánů při volbách do Parlamentu ČR – § 200m o.s.ř. (§ 86, § 87 zákona č. 247/1995 Sb.)

4. Rozhodnutí o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebo senátorem – § 200n o.s.ř. (§ 88 zákona č. 247/1995 Sb.).

A. Hmotně právní normy aplikovatelné v prvních dvou typech řízení jsou obsaženy v zákoně č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění novel, který ovšem obsahuje i normy procesní, tedy jde o předpis smíšený.

Ad 1/ Do řízení o registraci politických stran vstupuje NS jako soud, jehož věcnou příslušnost zakládá ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. ve znění novel (dále zákona). Jde zároveň o ustanovení speciální ve vztahu k § 246 odst. 2 o.s.ř., podle kterého je k přezkoumání rozhodnutí ústředních orgánů ČR příslušný Vrchní soud. NS rozhoduje o opravném prostředku podaném přípravným výborem (§ 6 odst. 2 zákona), který musí být podán do 30ti dnů ode dne doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí registrace politické strany (§ 8 odst. 5 zákona). Řízení podléhá režimu § 250m a násl. o.s.ř. nejsou-li ustanovení o.s.ř. z použití vyloučena úpravou obsaženou v samotném zákoně.

V daném případě jde tedy o opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu (hlava III. část pátá o.s.ř.) a představuje jednu z výjimek

z jinak pravidelného přezkumu pravomocných rozhodnutí správních orgánů cestou správních žalob podle hlavy II. části páté o.s.ř.

Podle ustanovení § 8 odst. 6 zákona, dojde-li ke zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí návrhu na registraci, nahrazuje takové pravomocné zrušující rozhodnutí registraci. Tato formulace, t.j. „nahrazuje registraci“, není zcela logická, neboť spíše než o rozhodnutí o registraci samotné jde o simulování situace, předpokládá v § 8 odst. 4 zákona, které zavádí lhůtu, v níž musí být rozhodnuto (a rozhodnutí doručeno) o případném odmítnutí návrhu na registraci. Uplynutím této 30ti denní lhůty nastupuje fikce, že strana vznikla. U NS zatím neproběhlo řízení tohoto typu.

Ad 2/ Ani ve věci rozpuštění, pozastavení, znovuoobnovení činnosti politické strany řízení podle § 200i o.s.ř. u věcně příslušného NS (§ 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., dále zákona) neproběhlo, ačkoli podání návrhu na zahájení řízení ve věci rozpuštění dvou politických stran, jak známo, bylo aktivně legitimovanými subjekty – t.j. vládou, resp. posléze prezidentem republiky zvažováno. Relevantními hmotně právními normami jsou v těchto případech § 13 odst. 6 ve spojení s § 1–5, § 14 odst. 1 ve spojení s § 1–5, § 6 odst. 5, 17–19, § 14 odst. 3 ve spojení s § 6 odst. 5, 18 odst. 1 zákona.

Řízení podle § 200i o.s.ř. není řízením sporným, je uvedeno v taxativním výčtu řízení v § 120 odst. 2 o.s.ř., t.j. platí zde režim podléhající zásadě vyšetřovací, typické pro správní řízení. Zásada projednací, v současné soudní praxi důsledně uplatňovaná v řízení sporném, je zde potlačena.

Lze vyslovit pochybnosti o tom, zda tato korektura v jinak důsledně se uplatňujícím v občanském soudním řízení dostačuje, resp. zda by nebylo na místě i dalšími procesními prostředky vyjádřit zvláštní charakter tohoto řízení, např. omezit dispozici s návrhem. Jisto je, že na procesní postavení politické strany jako účastníka řízení není vůbec pamatováno. Nedopadá na ně ani tzv. první a druhá definice účastníků řízení obsažená v § 90 o.s.ř. ani třetí definice účastníka obsažená v § 94 odst. 1 o.s.ř. a potud lze vyslovit i pochybnosti o ústavnosti tohoto řešení a evidentní nedostatek by měl být rychle zhojen.

B/ Hmotně právní normy aplikovatelné v následujících dalších dvou typech řízení jsou obsaženy v zákoně č. 247/1995 Sb. o volbách, do Parlamentu ČR (dále zákon). Ovšem i tento zákon má charakter smíšený, neboť i on obsahuje procesní normy. NS již rozhodoval v souvislosti s volbami do obou Komor Parlamentu ČR a lze tedy se zamýšlet nad konkrétní judikaturou.

Ad 3/ Věcnou příslušnost NS v řízení o přezkoumání rozhodnutí volebních orgánů při volbách do Parlamentu ČR zakládá ustanovení § 89 zákona. Politická

strana se může v řízení dle § 200m o.s.ř. domáhat vydání rozhodnutí o zaregistrování kandidátní listiny, o ponechání kandidáta na kandidátní listině – jde-li o volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (§ 86 zákona) a zaregistrování přihlášeného kandidáta – jde-li o volby do Senátu Parlamentu ČR (§ 87 zákona).

Oddíl pátý zákona, v němž jsou zmíněná ustanovení obsažena, je poněkud zavádějícím způsobem nazván soudní přezkoumávání a implikuje představu, že NS v řízení dle § 200m o.s.ř. přezkoumává rozhodnutí ÚVK (§ 33 odst. 4, § 63 odst. 3 zákona), avšak není tomu tak. Rozhodnutí NS v takové věci je rozhodnutím originálním, není jím měněno rozhodnutí ÚVK. Současná úprava (zařazení do části III. o.s.ř. – řízení v I. stupni, hlava pátá – zvláštní ustanovení) nechápe toto řízení jako řízení vykonávané v rámci správního soudnictví, jde o řízení civilní a to řízení sporné, které nepodléhá režimu § 120 odst. 2 o.s.ř. a z této úpravy plynou problémy.

NS skutečně chápe toto řízení důsledně jako řízení sporné se všemi atributy k němu se vážícími, ačkoli předmětem sporu je jednak základní právo (pasivní volební právo jednotlivce) podle článku 21 Listiny, které je uplatňované zkrze politickou stranu a proto k němu nemá druhá strana sporu – t.j. ÚVK volnou dispozici. Navíc čl. 22 Listiny obsahující vrcholný interpretační princip, který přikazuje při aplikaci zákonné úpravy politických práv umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti, rovněž svědčí ve prospěch modifikovaného užití procesních norem obsažených v o.s.ř., jakož i jemu odpovídající aplikaci hmotně právních ustanovení.

Dostatečně ilustrativní může být případ, v němž NS rozhodoval v právní věci navrhovatele Strany zelených proti ÚVK, o zaregistrování kandidátní listiny navrhovatele pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ve volebním kraji Severomoravském. ÚVK zamítla odvolání proti rozhodnutí KVK, jímž byla odmítnuta zmíněná kandidátní listina navrhovatele, neboť na ní nebyla uvedena data narození kandidátů, která ovšem byla uvedena v jiné příloze. NS dovedl, že podáním řádných kandidátních listin je především věcí subjektu, jenž kandidátní listinu podává. V zájmu odstranění nedostatků zjištěných zapisovatelem volební komise při podání kandidátní listiny je stanoveno, aby zapisovatel zmocněnce strany na jím zjištěné nedostatky upozornil. V zákoně však není stanovena povinnost zapisovatele podrobně zjišťovat všechny nedostatky kandidátní listiny, popř. příloh a upozorňovat na ně zmocněnce např. s tím důsledkem, že by nesplnění této povinnosti opravňovalo k dodatečnému odstranění vad uvedených listin. Pokud tedy zapisovatel při podání kandidátní listiny nezjistí její nedostatky, negativní důsledky z toho vyplývající plně postihují tu stranu nebo koalici, která takto nedostatečnou kandidátní listinu podala a nestihla opravit její nedostatky do konce lhůty pro

podání kandidátní listiny. NS proto dospěl k závěru, že postup KVK a ÚVK byl v daném případě v souladu s příslušnými právními předpisy (rozhodnutí NS ČR sp.zn. Ovs I/96/Št).

Doslova pikantním pod zorným úhlem událostí příštích – registrace přihlášených kandidátů pro volby do senátu Parlamentu

ČR se jeví rozhodnutí ÚS ČR o ústavní stížnosti ve shora uvedené věci podané ÚS, resp. soudce zpravodaj, totiž ústavní stížnost v dané věci odmítl jako zjevně neopodstatněnou (§ 43 odst. 1 písm. c/ zákona o ÚS ČR), když dovedl, že vzhledem k tomu, že není vrcholem soustavy obecných soudů, nezasahuje do její rozhodovací činnosti s výjimkou ochrany ústavnosti. A protože NS dle ÚS logicky a přesvědčivě odůvodnil proč nepovažuje za prokázáno, že KVK nebyla předložena kandidátní listina obsahující všechny zákonem požadované náležitosti, včetně dat narození kandidátů a ani právní závěry z uvedeného zjištění vycházející nijak z rámce ústavnosti nevybočují, bylo třeba ústavní stížnost odmítnout (IV. ÚS 132/1996). NS u naznačeného přístupu částečně setrval, když se m.j. dovolával i zmíněného usnesení ÚS i při řešení sporů o registraci přihlášených kandidátů pro volby do Senátu. ÚS však naopak provedl „kopernikánský obrat“, když svůj přístup zásadně změnil a akcentoval zejména z vrchu uvedený interpretační princip obsažený v čl. 22 Listiny a nálezy některých senátů ÚS odkázaly i na porušení čl. 4 odst. 4 a čl. 21 Listiny.

Ad 4/ V posledním typu řízení ve věci stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebo senátorem podle § 200n o.s.ř., zakládá věcnou příslušnost NS ustanovení § 89 zákona č. 247/1995 Sb. (dále zákona). Aktivní legitimaci (vedle dalších subjektů) politické strany k podání stížnosti zakládá § 88 odst. 1 zákona tedy politická strana se stává účastníkem řízení podle druhé definice účastníků obsažené v § 90 o.s.ř.

I v těchto věcech proběhlo u NS již více řízení, a to jak ve věcech stížností proti vydání osvědčení o zvolení poslancem, tak senátorem. Pro toto řízení resp. pro vhodnost pozitivní úpravy, platí výhrady zmíněné zvrchu k předcházejícímu typu řízení. K nim lze ovšem přiřadit ještě další, plynoucí z jisté nejednoznačnosti právní úpravy. Např. NS dovedl, že ustanovení § 88 zákona je ustanovením čistě hmotně právním, a proto i 10-ti denní lhůta zde uvedená je lhůtou hmotně právní, čímž ji z pohledu stěžovatelů mnohdy značně zkrátil. O tomto řešení lze mít vážné pochybnosti již vzhledem k shora uvedenému zjištění, že zmíněný zákon je zákonem obsahujícím normy smíšené a navíc NS zvolená interpretace patrně koliguje i s již zmíněným čl. 22 Listiny.

Ani jedné ze stížností tohoto typu NS nevyhověl, a proto nelze říci, jak by pozitivní výrok soudu zněl. I k negativním výrokům, které byly vyneseny lze mít

určité výhrady, když znějí „návrh se zamítá“. Vzhledem k textu § 88 odst. 1 zákona, ke zvláštní povaze předmětu řízení (zpochybnění vydání osvědčení o zvolení), jakož i s přihlédnutím k tomu, že v obdobné věci výrok nemůže mít konstitutivní účinky, a že jde jen o deklarování důvodnosti či neodůvodněnosti stížnosti, by se jevil jako adekvátnější výrok „stížnost směřující proti vydání osvědčení o zvolení poslancem (senátorem) ... není důvodná“.

## ÚZEMNÍ DOSAH ZÁKLADNÍCH PRÁV PODLE PRÁVNÍHO ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

JAN FILIP

Výzkum dogmatiky základních práv a svobod v ČR je dosud soustředěn především na jejich obsahovou dimenzi. To je však nedostatečné a neúplné. Základní práva a svobody jsou v ústavním právu České republiky chápána jako ústavně zaručená subjektivní veřejná práva.<sup>1</sup> To se promítá do vymezení jejich subjektů, tj. do způsobilosti být jejich nositelem a adresátem a do způsobilosti vlastními úkony je vůči veřejné moci prosazovat. Kromě toho je nutno při vytváření dogmatiky základních práv a svobod v ČR sledovat problém časové působnosti předpisů, které tyto práva a svobody zakotvují. Dále je s tím spjat dosud prakticky nesledovaný problém jurisdikce českého státu a území, na kterém nebo ze kterého se lze dovolávat základních práv zaručených našimi ústavními předpisy. Tento příspěvek je proto věnován nástinu právě této možná v budoucnosti stále více aktuálnější problematiky, která spočívá v uplatňování základních práv a svobod na území ČR, ale také v jejich extraterritoriálních účincích.

### 1. OBECNÉ PRÁVNÍ ASPEKTY EXISTENCE ÚZEMÍ ČR

Ústava ČR chápe území ČR jako prostor, ve kterém je vykonávána svrchovaná státní moc ČR prostřednictvím jejích orgánů (územní výsost), prostor, kde je tato moc výlučná. Je to prostor, na který se vztahuje platnost všech složek českého právního řádu včetně mezinárodních smluv, kterými je ČR vázaná.<sup>2</sup> Tyto předpisy

<sup>1</sup> K tomu blíže Filip, J.: K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu Ústavního soudu. Právník, roč. 1995, č. 8.

<sup>2</sup> Pro ČR zřejmě nepřichází do úvahy uplatnění čl. 63 Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), podle kterého „každý stát může při ratifikaci nebo kdykoli

platí současně pro všechny, kdo se na tomto území nacházejí. Ústavní předpisy však nehovoří o územní výsošti, nýbrž o „území, na které se vztahuje svrchovanost ČR“ (např. čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb.). Ani to však pro náš problém územního dosahu právních předpisů ČR pro oblast základních práv nestačí.

Je třeba rozlišovat mezi územní výsoští ČR a její územní svrchovaností. Územní svrchovanost znamená, že nikdo jiný než ČR prostřednictvím svých ústavně určených orgánů (prezident, vláda, Parlament) nemůže disponovat se státním územím, měnit jeho hranice, odstupovat jeho části, měnit za jiné území apod. Jako taková je územní suverenita či svrchovanost neomezená. Naproti tomu územní výsošť či jurisdikce vyjadřuje ten znak moderního státu, který se projevuje v mocenském monopoli na pevně vymezeném státním území, kde stát nerušeně vykonává svou státní moc a pokus vykonávat takovou moc ze strany jiného státu je protiprávní vměšování do jeho záležitostí, pokud z mezinárodních závazků států neplyne něco jiného. Územní výsošť tak spočívá v moci nad tímto územím a těmi, kdo se na něm nacházejí, zatímco územní suverenita spočívá v možnosti dispozice s tímto územím. Oba tyto veřejnoprávní pojmy nutno odlišovat od soukromoprávních skutečností v podobě vlastnického práva k pozemkům na území ČR.<sup>3</sup> Odstoupením části svého území projevuje ČR svou územní svrchovanost. Soukromé vlastnictví těchto pozemků však tímto aktem nemůže být dotčeno, jen přístup k nim.<sup>4</sup>

Kromě územní výsošti lze hovořit i o personální výsošti, která se projevuje v možnosti státu zavazovat své občany<sup>5</sup> i mimo státní území v důsledku zvláštního vztahu věrnosti. V takovém případě jde o výjimku z ústavního a mezinárodněprávního pravidla, podle kterého je svrchovaná státní moc vykonávána výlučně na státním území.<sup>6</sup>

*později prohlásit sdělením generálnímu tajemníkovi Rady Evropy, že tato Úmluva se bude vztahovat na všechna nebo kterákoliv z území, za jejichž mezinárodní styky je odpovědná.*“ Blíže k praxi jeho uplatňování (Dánsko, Nizozemí, Velká Británie, Belgie viz van Dijk, P., van Hoof, G.J.H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 2. vyd., Deventer-Boston 1990, s. 7–9.

<sup>3</sup> I zde však činí právo rozdíly. Např. možnost vlastnit nemovitosti je omezena § 17 devizového zákona č. 219/1995 Sb., který však ve srovnání s minulou úpravou již umožňuje nabývat nemovitosti v ČR jejím občanům, kteří mají trvalý pobyt v zahraničí. Podle § 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku nelze do vlastnictví cizozemců převést (tj. prodat, směnit, darovat) půdu, cizozemec ji však může získat děděním. Některé státy (tradičně v Latinské Americe, Finsko) neumožňují, aby cizinci mohli nabýt vlastnictví půdy v blízkosti státních hranic. Blíže k této problematice viz International Immigration and Nationality Law, sv. I.–III., Dordrecht 1993 (nestránkováno).

<sup>4</sup> Viz ústavní stížnost II. ÚS 41/96 ve věci osady „U Sabotů“ – Sb.n.u., sv. 5, usn. č. 4.

<sup>5</sup> Často i osoby, které jimi nejsou, ale jsou bezdomovci a mají na území ČR trvalý pobyt.

<sup>6</sup> Praxe států ovšem toto pravidlo v podstatě uznává. Jeho důsledkem je např. provedení

Pochopitelně náš stát může vynutit plnění svých příkazů jen tehdy, když se bude povinný subjekt nacházet na jeho území. Mezinárodní smlouva (viz výše omezení územní výsošti) mu to může umožnit i na území cizího státu.<sup>7</sup> V takovém případě vystupuje do popředí problém územní působnosti základních práv a svobod zakotvených v našem právním řádu.

V některých případech i naše veřejnoprávní předpisy počítají s dosahem (účinnky) výsoštných aktů ČR i přes její hranice. Např. podle § 3 písm. a) zákona ČNR č. 40/1993 Sb. se státním občanem ČR stane fyzická osoba narozená i mimo její území v případě, že alespoň jeden s rodičů je státním občanem ČR. Podle § 48 branného zákona je stanovena v případě vyhlášení mobilizace obecná povinnost dostavit se bez zvláštního povolání k nastoupení vojenské činné služby. Náš občan je povinen v cizině zachovávat věrnost ČR, nevyzradit státní tajemství. V takových případech se dotčená osoba nemůže odvolávat na to, že se nacházela mimo dosah územní výsošti ČR. Státní mocí ČR může být dokonce hodnoceno i chování cizince mimo území ČR se sankcí nepovolení pobytu (§ 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 123/1992 Sb.), spáchání vymezených trestných činů takovou osobou (§ 19 trestního zákona).

## 2. ZÁKLADNÍ PRÁVA A SVOBODY A ÚZEMÍ ČR

Obecně je však možnost výkonu mocenských oprávnění vymezena hranicemi územní výsošti. Orgány ČR tak mohou zasahovat do právního postavení subjektů práva, které se nacházejí pod jurisdikcí ČR. Jako výjimku z tohoto pravidla můžeme uznat možnosti cizinců nacházejících se mimo hranice ČR domáhat se ochrany před zásahy orgánů ČR nejen vůči svému státu, nýbrž i přímo právní cestou před orgány ČR. Není zde potřebná vzájemnost. Půjde zejména o rozhodnutí orgánů ČR, které svými důsledky překročí státní hranice.<sup>8</sup> Státní moc ČR je v takových případech

internace občanů válčící strany, neboť stát jejich pobytu předpokládá, že k němu budou v důsledku vztahu věrnosti ke svému domovskému státu v nepřátelském poměru.

<sup>7</sup> Např. celní odbavení, možnost volit na cizím území do vlastního parlamentu nebo akty zastupitelských a konzulárních úřadů.

<sup>8</sup> Listina zaručuje každému právo na život (čl. 6 odst. 1), na ochranu zdraví (čl. 31), na zdravé životní prostředí a informace o něm (čl. 35 odst. 1 a 2) nebo petiční právo (čl. 18 odst. 1). V případě řízení o povolení a při povolení výstavby jaderného zařízení podle zákona č. 18/1997 Sb. (atomový zákon) nemusí být dotčena práva osob nejen na území ČR. Srov. i § 14 správního řádu ve spojení s § 47 odst. 1 atomového zákona. Druhou stranou této mince je mezinárodněprávní aspekt regulace např. transferu environmentálních rizik (jaderný odpad, vývoz chemikálií, nebezpečných technologií), kde by měl stát původu plnit závazky ke zmírnění nebezpečí na území cizího státu. K tomu podrobně viz Rublack, S.: Der grenzüberschreitende Transfer von Umweltri-

povinna respektovat základní práva každého, nikoli jen občanů ČR nebo osob na české straně státní hranice.

Pokud jde o územní dosah působení základních práv a svobod jako českými ústavními předpisy zaručených základních práv a svobod, je třeba uvést následující skutečnosti. V první řadě se teritoriální působnost předpisů o základních právech a svobodách vztahuje na území ČR. Neexistují zde žádné exempce, pro které by se jich někdo, kdo je označen jako jejich nositel, nemohl dovolat např. proto že není naším občanem (mimo čl. 42 odst. 1 Listiny). V tomto směru se situace v ČR neliší od jiných států. Ústavní zakotvení základních práv je součástí českého práva<sup>9</sup> a jejich teritoriální působnost se proto kryje s teritoriální působností českého práva.<sup>10</sup> Jde o území, na kterém mohou státní orgány ČR vykonávat pravomoce, které jsou jim svěřeny předpisy českého práva. Teritoriální působnost tak zahrnuje území ČR vymezené mezinárodními smlouvami a odpovídajícími ústavními zákony. Dále sem patří paluby lodí a letadel pod českou vlajkou.<sup>11</sup>

Kromě toho na základě uzavřených mezinárodních smluv se sousedními státy mohou např. celní orgány ČR vykonávat svá oprávnění i mimo hranice ČR. V takovém případě se mohou dotčené osoby dovolávat základních práv podle předpisů ČR, ačkoli k zásahu do nich došlo např. na území Polské republiky.<sup>12</sup> Ta však za něj nenesou odpovědnost.

Kromě toho se základních práv a svobod mohou dovolávat i ti, kteří se nenacházejí na území ČR. Pro jejich uplatnění tedy není vždy rozhodující místo pobytu, nýbrž skutečnost, že česká veřejná (státní) moc prostřednictvím svých orgánů zasáhla do základních práv a svobod jejich nositele. Není přítom rozhodující, zda

siken im Völkerrecht. Baden-Baden 1993, kde autorka provádí rozbor zárodků mezinárodněprávní úpravy v rámci EU, GATT, OSN, MOP, OECD, WHO, FAO atd.

<sup>9</sup> Nejsou ovšem v celém svém rozsahu součástí ústavního pořádku, neboť mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou sice vnitrostátně bezprostředně závazné podle čl. 10 Ústavy ČR, podle čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR však nejsou součástí našeho ústavního pořádku. S ohledem na ustanovení § 148 odst. 2 a § 64 odst. 7 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR to však z hlediska jejich ústavní ochrany není jejich nositelům na újmu.

<sup>10</sup> V některých oblastech je to přímo předpokladem. Např. sídlo na území ČR je předpokladem pro registraci politické strany. To neplatí u sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb.

<sup>11</sup> Pokud jde o neobchodní lodí a letadla českého státu (vojenské, policejní, celní), tak vždy. Pokud jde o obchodní lodí a letadla, zavedla novela trestního zákona ze dne 2.5.1990 (zákon č. 175/1990 Sb.) nové ustanovení § 17 odst. 3 zakotvující tzv. princip vlajky, kdy je rozhodující místo registrace lodí nebo letadla v ČR.

<sup>12</sup> Názorně viz např. čl. 3 Smlouvy mezi ČSSR a PLR o spolupráci při výkonu kontroly osob, zboží a dopravních prostředků přestupujících československo-polské státní hranice v železničním a silničním styku s PLR (vyhl. č. 50/1972 Sb.).

jednala na území České republiky<sup>13</sup> nebo na území jiného státu.<sup>14</sup>

Rovněž tak jsou nositeli základních práv a svobod příslušníci ozbrojených sil, které se nacházejí se souhlasem Parlamentu ČR (čl. 43 odst. 2 Ústavy ČR) a pod jednotným velením v zahraničí.<sup>15</sup>

V praxi jsou nejtýpější dvě skupiny takových případů. V souvislosti s nápravou majetkových křivd způsobených bývalým režimem byly přijaty tzv. restituční zákony,<sup>16</sup> které stanovily podmínky, za kterých bylo možné navrácení (restituce) odňatého majetku. Jednou z podmínek, kterou musela splnit tzv. oprávněná osoba, byl právě trvalý pobyt na území ČSFR (do 31.12.1992) a na území ČR (od 1.1.1993).<sup>17</sup>

Svými dvěma základními nálezy v této oblasti však Ústavní soud zrušil podmínku trvalého pobytu na území ČR jako předpoklad pro nárok na restituce. V prvním nálezu ze 12.7.1994<sup>18</sup> zrušil tuto podmínku pro oblast restituce nezemědělského majetku. Pro teritoriální působnost základních práv a svobod je tento nálezhodstatný, neboť se opřel právě o to, že tato práva, konkrétně právo nabývat určité věci do vlastnictví lze podle čl. 11 odst. 2 Listiny omezit pouze z důvodu občanství

<sup>13</sup> Např. povolení stavby a provozu zařízení pro mírové využití atomové energie nebo zákaz za zahraniční sdružení zahájit činnost na území ČR.

<sup>14</sup> Jako typický příklad možno uvést realizaci výkonné moci České republiky prostřednictvím zastupitelských úřadů a konzulátů v zahraničí vůči občanům ČR, ale i cizincům. Rozsah nároků cizinců v cizině je přitom vůči veřejné moci ČR širší v případě, že se nacházejí na půdě našeho zastupitelského úřadu. Zcela mimo dosah právní regulace ČR i mezinárodněprávní je jednostranná humanitární intervence vojenskými prostředky na ochranu např. české menšiny v zahraničí (oproti akcím Rady bezpečnosti) – srov. Peoples and Minorities in International Law. Dordrecht etc. 1993, s. 299 (autor příspěvku M. Bothe).

<sup>15</sup> Dosud však nenastal případ, že by se např. voják České republiky nasazený např. v Perském zálivu nebo na území bývalé Jugoslávie před Ústavním soudem svých základních práv dovolával.

<sup>16</sup> Zákon ze dne 21. 2. 1991 o mimosoudních rehabilitacích, v platném znění (zákon č. 87/1991 Sb.), zákon ze dne 23.4.1990 o soudní rehabilitaci, v platném znění (zákon č. 119/1990 Sb.), zákon ze dne 21.5.1991 o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v platném znění (zákon č. 229/1991 Sb.) a zákon České národní rady ze dne 15.4.1992, kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., u úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v platném znění (zákon č. 243/1992 Sb.). Dále např. zákon ze dne 19.7.1990 o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého (zákon č. 298/1990 Sb.) zákon ze dne 2.10.1990 o zmírnění následků některých majetkových křivd, v platném znění (zákon č. 403/1990 Sb.).

<sup>17</sup> Ústavní soud však svým náleženem ze dne 8.6.1995 (Sbírka nálezů a usnesení. C.H.Beck, Praha 1995, sv. 3, č. 30 (s. 227–231) rozhodl, že osoby, které si podaly žádost o restituci majetku do 31.12.1992 se mají posuzovat podle stavu v době podání žádosti, nikoli podle stavu v době rozhodování (po rozpadu ČSFR). Prakticky se to však již týkalo jen splnění podmínky státního občanství České republiky, neboť podmínka trvalého pobytu již byla mezitím Ústavním soudem zrušena (viz pozn. č. 18).

<sup>18</sup> (Sb.n.u., sv. 1, č. 38, s. 279–288, č. 164/1994 Sb.)



České republiky, nikoli však z proto, že nabyvatel nemá pobyt na území ČR.

Druhým nálezem ze dne 13.12.1995<sup>19</sup> Ústavní soud potvrdil svůj první náleze a rozšířil jeho závěry i na restituci zemědělského majetku. V obou nálezech Ústavní soud vysloveně vyložil ústavní předpisy z hlediska osob, které se nacházejí mimo území ČR. V této souvislosti zdůraznil, že při stanovení lhůt pro uplatnění právních nároků v České republice je třeba přihlížet k zvláštnímu postavení osob, které byly neústavním předpisem zkráceny na svých právech i tím, že pro ně byly stanoveny příliš krátké lhůty. Zejména bylo zdůrazněno zkrácení na právech osob, které se v době vydání restitučních zákonů nacházely v zámoří.<sup>20</sup> Naopak požadavek státního občanství, které je rovněž spojeno s místem pobytu,<sup>21</sup> Ústavní soud svým nedávným nálezem za neústavní neprohlásil, neboť podle jeho názoru není porušením principu rovnosti, když nejde o zásah libovolný (svévolný) a není současně zásahem do jiného základního práva nebo svobody.<sup>22</sup>

Další skupinou osob, které se nacházejí v zahraničí a napadají jako neústavní zásah do svých základních práv akty české veřejné moci, jsou osoby vyhoštěné z území České republiky.<sup>23</sup>

Specifickým případech byly ústavní stížnosti organizací bývalých občanů ČSFR a ČR se sídlem ve Slovenské republice, kterými se domáhali zrušení nového zákona ČNR ze dne 29.12.1992 o nabývání a pozbývání státního občanství ČR (zákon ČNR č. 40/1993). Ústavní soud sice jejich návrh odmítl z toho důvodu, že je jednalo

<sup>19</sup> Sb.n.u., sv. 5, č. 83, s. 279–289, č. 29/1996 Sb.).

<sup>20</sup> Sb.n.u., sv. 1, s. 287. Ve druhém nálezu (Sb.n.u., sv. 4, s. 279n.) byla neústavnost takového stanovení lhůty výslovně zdůrazněna. Na základě těchto nálezu zrušujících neústavní ustanovení restitučních předpisů byly Ústavním soudem vydány další nálezy, které již rušily konkrétní rozhodnutí českých soudů v restitučních sporech. Nešlo o velký počet případů, neboť občanům ČR s pobytem v zahraničí základní oba dva nálezy otevřely cestu k následnému uplatnění jejich nároků.

<sup>21</sup> Některé státy (ČR mezi ně patří rovněž) usilují o omezení dvojího státního občanství. Bývalý občan ČR, který jinak splňuje požadavky na restituci svého bývalého majetku, tak sice mohl získat zpět nebo přímo obnovit ex tunc své občanství ČR, ale s následkem ztráty občanství státu svého současného pobytu.

<sup>22</sup> Nález ze dne 4. června 1997, č. 185/1997 Sb.

<sup>23</sup> Zpravidla se jedná o občany Vietnamské socialistické republiky, kteří napadají rozhodnutí o vyhoštění. Toto rozhodnutí je bezprostředně vykonatelné (odvolání nemá odkladný účinek), takže v době podání ústavní stížnosti jsou již mimo území ČR. Vzhledem k tomu, že dosud Ústavní soud neřešil jejich ústavní stížnost meritorně, nevznikl problém střetu jejich ústavního práva být přítomen soudnímu jednání u Ústavního soudu a výměru o vyhoštění. Jen na okraj poznamenávám, že se zde v praxi projevuje mezera v zákoně o Ústavním soudu. Plně moci advokátům v takovém ústavním řízení by měly obsahovat výslovně nařízený úředně ověřený podpis takových stěžovatelů. Často může vzniknout oprávněná pochybnost, zda stěžovatel, který je již úředně rok ve Vietnamu, mohl dát plnou moc k zastupování datovanou na určitém místě v ČR.

o zjevně neoprávněné navrhovatele, avšak ne proto, že by měly sídlo mimo území ČR.<sup>24</sup>

Na základě mezinárodních smluv jsou chráněna i základní práva osob, která se přes území ČR prováží za účelem trestního řízení v cizině (§ 383c trestního řádu, zákon č. 141/1961 Sb., v platném znění).<sup>25</sup> To neplatí v případě, že se průvoz uskuteční letecky bez mezipřistání. Zde je ČR od 14. června 1992 vázána čl. 21 odst. 4 Evropské úmluvy o vydávání ze dne 13.12.1957 (č. 549/1992 Sb.). V případě mezipřistání již vzniká otázka vztahu provázené osoby a veřejné moci České republiky z hlediska jejích závazků při ochraně základních práv a svobod kohokoli, kdo se nalézá na území České republiky pod její jurisdikcí.

((Obecně pak platí, že základních práv a svobod se mohou dovolávat osoby, vůči kterým byl uplatněn některý ze speciálních trestněprávních principů jako např. princip ochrany nebo univerzality. Zejména půjde o požadavek být přítomen řízení))

### 3. MEZE PLATNOSTI ZÁKLADNÍCH PRÁV PRO ÚZEMÍ ČR

Na druhé straně existují určité meze platnosti základních práv na území ČR. Ústava ČR umožňuje určité omezení územní výsosti v případě pobytu cizích vojsk na našem území (čl. 39 odst. 3 Ústavy České republiky). Dále v souvislosti s mezinárodním právem uznává exteritorialitu představitelů cizích států (hlava státu a další ústavní činitelé, jakož i diplomatických, konzulárních a zvláštních misí a jejich personálu) na našem území. Konečně z uzavřených mezinárodních smluv vyplývá omezení této výsosti např. ve prospěch průletu vzdušným prostorem a šíření radiových signálů (úprava leteckých linií, cest, přeletových pásem, vysílacích frekvencí), při výkonu celní služby<sup>26</sup> cizím státem na našem území, pobytu jeho vojsk<sup>27</sup> apod. V takovém případě platí, že se ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. d)

<sup>24</sup> Usnesení Pl. ÚS 33/94 (nepublikováno) z 16.1.1995, kde bylo konstatováno, že „Český spolek na Slovensku jako právnická osoba ústavní stížnost v tomto případě podat nemůže, neboť subjektem právního vztahu státního občanství mohou být pouze fyzické osoby a příslušný stát.“

<sup>25</sup> Souhlas s průvozem totiž dávají orgány ČR, konkrétně Nejvyšší soud. Jeho postup by mohl eventuálně zasáhnout do základních práv provázené osoby zakotvených v ústavních předpisech ČR nebo mezinárodních smlouvách, kterými je ČR vázána.

<sup>26</sup> Opak jednání naší celní služby na území cizího státu.

<sup>27</sup> Nyní zejména Dohoda mezi členskými státy Severoatlantické smlouvy a ostatními státy zúčastněnými v Partnerství pro mír o statutu jejich ozbrojených sil a Dodatkový protokol k Dohodě mezi členskými státy Severoatlantické smlouvy a ostatními státy zúčastněnými v Partnerství pro mír o statutu jejich ozbrojených sil (sdělení č. 297/1996 Sb.).

Ústavy ČR<sup>28</sup> nelze dovolávat před Ústavním soudem ČR, neboť Ústavní soud může přezkoumávat pouze rozhodnutí a zásahy orgánů veřejné moci ČR, nikoli však cizího státu nebo v budoucnosti nadnárodní organizace.<sup>29</sup> ČR pochopitelně nemůže, a to ani svými ústavními předpisy, určovat chování cizí veřejné moci či-li cizího státu a nemůže za ně ani odpovídat. To však není pravý případě omezení působnosti „našich“ základních práv a svobod. Protože zde není dána možnost zásahu, je logické, že se jich nebude možno dovolávat.

Některé otázky jsou dosud jen teoreticky otevřeny. Možno poukázat zejména na problematiku životního prostředí, kde dopad fungování některých průmyslových a energetických zařízení přesahuje hranice ČR. Vzniká tak otázka, zda se proti tomu mohou bránit i osoby, které jsou sice v dosahu těchto zařízení, avšak mimo území České republiky.<sup>30</sup> V této souvislosti jim nepochybně přísluší i nároky plynoucí z petičního práva (čl. 18 Listiny).

Je proto rozdíl v situaci, kdy na našem území působí např. zahraniční sdružení vzniklé podle cizího práva a mající sídlo v zahraničí a náš orgán jeho činnost zakáže. Zde se účinky mohou přirozeně projevit pouze na území ČR v zákazu činnosti. Pokud by mělo takové sdružení sídlo v ČR,<sup>31</sup> bylo by je možno rovněž rozpustit. Pokud však náš orgán vydá rozhodnutí, jehož důsledky se projeví v zahraničí (zhoršené životní prostředí), je právně situace jiná. Zde nepřesahují území ČR právní účinky aktu, nýbrž jeho faktické následky, a proti nim je možno se bránit.

<sup>28</sup> Toto ustanovení zní: „Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod.“

<sup>29</sup> Dosud Ústavní soud takový návrh neposuzoval.

<sup>30</sup> Možno zde poukázat na ustanovení čl. 35 Listiny, podle kterého má „každý“ v rámci zákona právo na zdravé životní prostředí a na včasné a úplné informace o jeho stavu a stavu přírodní zdrojů. Podle § 3 odst. 2 písm. r) atomového zákona ze dne 24.1.1997 (zákon č. 18/1997 Sb.) je tak povinen Státní úřad pro jadernou bezpečnost jednou ročně informovat i veřejnost o své činnosti. Ústavní soud výslovně uznal právo na zdravé životní prostředí v nálezu III. ÚS 70/97 ze dne 10. července 1997 (dosud nepublikováno), který se týkal řízení o povolení meziskladu vyhořelého jaderného paliva.

<sup>31</sup> Zákon č. 116/1985 Sb., o organizacích s mezinárodním prvkem to sice umožňuje, v praxi to však využíváno není. Naopak našim Ministerstvem vnitra může být sice podle zákona o sdružování občanů zaregistrováno sdružení se sídlem v České republice, které hodlá vyvíjet činnost i na území jiných států, tímto faktem však tato činnost v zahraničí není garantována.

## SUMMARY

### Territorial Scope of Fundamental Rights according to Legal Order of the Czech Republic

The author examines the problem of the territorial scope of fundamental rights in the Czech legal order. He points out that legal acts of the Czech bodies of public power are able to have a legal impact outside of the Czech territory in the sense that inhabitants of other states are concerned in their rights guaranteed by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms (right to life, right to protection of health, right to live in a favourable living environment, right of petition). Further the author deals with the problem if there is any possibility to protect himself or herself against such acts.

## INFORMACE O TITULECH Z EDIČNÍHO PLÁNU PrF MU BRNO NA ROK 1997

V průběhu třetího čtvrtletí 1997 byly vydány z edičního plánu  
Právnické fakulty tituly:

1. redakce: Židlická, M.: ORBIS IVRIS ROMANI  
sborník, první vydání
2. Galvas, M. a kol.: Pracovní právo České republiky  
učebnice, první vydání, 419 str., 393,- Kč
3. redakce: Rozehnalová, N.: Právnická fakulta MU v Brně 1997/98  
/Seznam přednášek/ první vydání, 173 str., 54,- Kč
4. Nedorost, L.: Přezkum správních rozhodnutí  
monografie, první vydání, 149 str., 173,- Kč
5. Večeřa, M.: Spravedlnost v právu  
monografie, první vydání, 181 str., 244,- Kč
6. redakce: Pekárek, M.: Stav a perspektivy českého družstevnictví  
sborník, první vydání, 71 str., 75,- Kč
7. Zezulová, J.: Trestní zákonodárství nad mládeží  
monografie, první vydání, 260 str., 274,- Kč
8. Klestil, J., Vágner, I., Pištělák, Z.: Základy managementu  
učebnice, první vydání, 127 str., 125,- Kč
9. Macur, J.: Zásada projednací v civilním soudním řízení  
monografie, první vydání, 234 str., 299,- Kč

Rozpracovány a v tisku jsou tituly:

1. redakce: Lamparter, M.: Církev a stát (Sborník příspěvků z 2. ročníku  
konference)  
sborník, první vydání, 73 str.
2. Mrkývka, P.: Finanční správa  
monografie, první vydání, 193 str.
3. redakce: Hrušáková, M.: FREEDOM OF CONTRACT CONFERENCE  
sborník, první vydání, 193 str.

4. Matušková, E.: Učebnýj tekst po rússkomu jazyku. Tema kriminalistika. učebnice, první vydání, 20 str.
5. Kuchta, J.: Riziko v pojetí kriminologickém a juristickém monografie, první vydání, 169 str.
6. redakce: Týč, V.: Ročenka evropského práva 1996 sborník, první vydání, 170 str.
7. Skulová, S. a kol. Praktická cvičení ze správního práva učebnice, první vydání, 504 str.
8. Průcha, P.: Živnostenské oprávnění monografie, první vydání, 257 str.
9. Veselá, M.: Státní služba monografie, první vydání, 170 str.
10. Jančářová, I.: Mezinárodní aspekty ochrany životního prostředí monografie, první vydání, 180 str.
11. Marek, K.: Smluvní typy 2. hlavy 3. části obchodního zákoníku monografie, první vydání, 357 str.

Dovolujeme si upozornit veřejnost na výrazné slevy titulů skladovaných na Vzdělávacím a edičním středisku PrF MU Brno.

Konkrétně – tituly vydané do roku 1993 byly přeceněny na Kč 10,- a jsou to:

1. Vlček, E.: Dějiny trestního práva, učebnice
2. Weinberger, O.: Filozofie, právo, morálka, monografie
3. Hohmann, R.: Historie a struktura moderního trestního řízení, právníký sešit
4. Týč, V.: Mezinárodní úprava ochrany průmyslových a autorských práv, učebnice
5. Klestil, J.: Národní hospodářství, monografie
6. Sborník: Normativnost a realita práva
7. Schelleová, I.: Občanské právo procesní. II. díl – dokumenty

8. Moravčík, C.: Organizace bezpečnostního aparátu v Protektorátu Čechy a Morava, právníký sešit
9. Schelleová, I., Stavínohová, J.: Organizace soudnictví, notářství, advokacie, II. díl – dokumenty
10. Moravčík, C.: Organizace soudnictví v Protektorátu Čechy a Morava, právníký sešit
11. Židlická, M.: Římské právo a jeho vliv na formování kontinentálního právního systému, právníký sešit
12. Halaxa, V.: SOS – Rozhovory o budoucnosti, monografie
13. Stavínohová, J.: Soubor předpisů z oblasti organizace soudnictví a občanského práva procesního, učebnice,
14. Dacík, T.: Soudní antropologie, učebnice
15. Hohmann, R.: Systém trestného činu, učebnice

Vzdělávací a ediční středisko připravuje dále k přecenění tituly včetně vřočení roku 1995. V případě Vašeho zájmu o nabízenou literaturu se informujte na tomto středisku – viz níže uváděná kontaktní adresa a telefon.

Tituly lze objednat na adrese :

Vzdělávací a ediční středisko  
Právníká fakulta MU Brno  
Veveří 70  
611 80 Brno  
☎: 05/41 559 323  
05/41 559 322  
fax: 05/41 21 06 04

## AUTOŘI

**Pavel Černý**, student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**Doc. JUDr. Jan Filip, CSc.** Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**JUDr. Petr Havlan, CSc.** Okresní úřad Svitavy

**RNDr. Mgr. Jaroslav Chyba, DrSc.** Okresní úřad Blansko

**Mgr. Karin Kuhnová, Dr.** Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**Doc. JUDr. Vladimír Mikule, CSc.** Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

**Doc. JUDr. Ivo Telec, CSc.** Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**JUDr. Soňa Skulová, Dr.** Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**Mgr. Vojtěch Šimíček, Dr.** Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**PhDr. Martina Urbanová, Dr.** Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**JUDr. František Vašek** Brno

**Mgr. Renata Vlčková, Dr.** Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

**JUDr. Eliška Wagnerová** Nejvyšší soud, Brno

**Mgr. Jana Zezulová, Dr.** Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

- **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 Kč
- **Nedorost, L.: Přezkum správních rozhodnutí**  
první vydání, 149 str., 173 Kč
- **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 Kč
- **Sborník příspěvků: Stav a perspektivy českého družstevnictví a právo**  
první vydání, 71 str., 75 Kč
- **Pokorná, J.: Subjekty obchodního práva**  
první vydání, 380 str., 316,10 Kč
- **Filip, J.: Ústavní právo, I. díl**  
druhé přepracované vydání, 393 str., 316 Kč
- **Týč, V., 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
- **Blažek, J.: Základy ekonomie**  
druhé přepracované vydání, 220 str., 147 Kč
- **Večeřa, M., Urbanová, M.: Základy sociologie práva**  
první vydání, 164 str., 139 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 Kč

**Rozpracovány a připraveny do tisku jsou tituly**

- **redakce - Hrušáková, M.: Freedom of Contract Conference**  
první vydání, 110 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 kriminologického**  
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.: Živnostrnské 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**