

1997

II.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI



PRÁVNICKÁ FAKULTA
MASARYKOVY UNIVERZITY
V BRNĚ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, ediční středisko
Veveří 70, 611 80 Brno
telefon: 05/41 32 12 97
fax: 05/41 21 06 04

Z vydaných titulů edičního plánu na rok 1996 nabízíme:

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

- **J. Bejček: Existenční ochrana konkurence**
první vydání; 370 str.; 391,70 Kč
- **V. Kratochvíl a kolektiv: Trestní právo hmotné – obecná část**
druhé přepracované vydání; 351 str.; 332,90 Kč
- **J. Kuchta: Trestní právo hmotné, zvláštní část**
druhé přepracované vydání; 138 str.; 112,40 Kč
- **A. Nett: Trestní právo procesní**
druhé přepracované vydání; 311 str.; 280,40 Kč
- **I. Průchová: Základní pojmy a instituty pozemkového práva**
první vydání; 144 str.; 108,20 Kč
- **J. Fiala a kolektiv: Praktikum z občanského práva**
první vydání; 193 str.; 162,80 Kč
- **I. Telec: Vzory autorskoprávních smluv**
první vydání; 287 str.; 426,30 Kč
- **D. Jílek: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví**
první vydání; 241 str.; 410,60 Kč
- **S. Skulová a kol.: Praktická cvičení ze správního práva (zvl. č.)**
první vydání; 295 str.; 243,60 Kč
- **kolektiv autorů: Soudobé ústavní systémy**
první vydání; 225 str.; 230 Kč
- **kolektiv autorů: Správní právo – zvláštní část**
druhé přepracované vydání; 296 str.; 212,10 Kč
- **P. Průcha: Správní řízení v praxi místní správy**
první vydání; 86 str.; 78,80 Kč
- **J. Zimek: Ústavní vývoj českého státu**
první vydání; 169 str.; 225,80 Kč
- **sborník příspěvků: Církev a stát (Vztah státu a církve...)**
první vydání; 64 str.; 84 Kč
- **V. Týč: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv**
první vydání; 128 str.; 176,40 Kč

Časopis

pro právní vědu a praxi

Ročník V

číslo 2

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 červnu 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

- Jan Filip: K pojmu státního občanství obecně a státního občanství ČR zvláště 183
Zdeněk Koudelka: Budoucnost profesní samosprávy..... 195
Petr Skalka: Základy etické a právní regulace reklamy..... 204
Soňa Skulová: Rozhodování ve veřejné správě v pohledu správní vědy 225
Tomáš Fiala: Selektivní distribuční systém a soutěžní právo Evropské unie ... 246

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

- Jana Zezulová: Zamyšlení nad postavením a činností probačního pracovníka
u okresních a krajských soudů v České republice 260

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

- Miroslav Čaňo: O povaze argumentu a argumentace 269
Jana Báčová: Hodnocení francouzské kategorie práva tzv. „smíšeného“ z hlediska českého práva 277
Daniel Stejskal: Perspektivy liberálních koncepcí spravedlnosti 283

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

- Miloš Večeřa: Aktuální otázky teorie a praxe práva sociálního zabezpečení... 292
Martina Urbanová: Možnosti a meze sociálního inženýrství v oblasti sociálně patologických jevů 294

RECENZE

- Jan Filip: Strejcek, G., Theil, M. a kol.: Regionalisation in Österreich und in Europa. Eine Untersuchung über rechtliche, politische und ökonomische Aspekte regionaler Entwicklungen. Wiener Universitätsverlag 1996, 181 s... 296
- Vladimír Kratochvíl: Lagodny O.: Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1996. 570 s..... 298

INFORMACE O LITERATUŘE

- Milan Pelikán: Přípravná služba justičních čekatelů..... 304
- Monika Chutná: Bibliografie lidských práv 1995 308
- Ivo Telec: Scientometrické hodnocení kvality vědecké práce, jeho meze a nebezpečí redukcionismu..... 312

ČLÁNKY

K POJMU STÁTNÍHO OBČANSTVÍ OBECE A STÁTNÍHO OBČANSTVÍ ČR ZVLÁŠTĚ

JAN FILIP

Pojem státního občanství ČR není v našem právním řádu vymezen. Zákon ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění zákonů č. 272/1993 Sb., č. 337/1993 Sb., č. 140/1995 Sb. a č. 139/1996 Sb. (dále jen „ZSO“) definuje státního občana, nikoli však státní občanství. Nemůže však pojmově existovat stát, který by neměl své občany.¹ Okruh státních občanů vymezuje okruh fyzických osob, které jsou bezprostředně s tímto státem spjaty právně vymezenou příslušností k němu, obdobně jako hranice vymezují teritoriální svrchovanost ve vztazích mezi státy. Státní občanství tak má rozměr nejen vnitrostátní, nýbrž i mezinárodněprávní. Nalézáme jej ve více než 500 významným vnitrostátních předpisech a v množství mezinárodních smluv. Často však není používán jednotně a proto se tento příspěvek pokouší poukázat na různé aspekty tohoto klíčového pojmu.

Státní občané jsou jedním z pojmových znaků moderního státu (*státní příslušnost*). Obdobně jako konstitucionalismus s jeho principy, vzniká i státní občanství v moderním slova smyslu v epoše buržoazních revolucí, kdy se formuje i to, co označujeme jako moderní stát.² Nevolnictví neumožňovalo svobodný

¹ Odtud význam pojmu „státní příslušnost“ a „státní příslušník“. Tomu je třeba rozumět tak, že jedinec je zde chápán jako jedna z pojmových složek (*příslušenství*) státu.

² Blíže Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, 2. vyd., Brno 1997, s. 108–110. Předchůdcem byla úprava občanství ve starověkém Římě, konkrétně ve výnosu císaře Caracally z roku 212 n. l., známém jako *constitutio Antoniniana*. Již Římané chápali, že občanem (*Civis Romanus*) může být jen svobodný člověk, který přísluší k některé z městských obcí. Nicméně současné pojetí státního

pohyb osob, proto se uplatňoval princip *ius soli*. Až Ústava Francie z roku 1791 (Titul II., čl. 2 až 6) a počátkem 19. století Code Napoleon obnovuje římskou zásadu *ius sanguinis*, když místo poddanství zavádí občanství (*l'état des citoyens*). Do té doby se jako hlavní kritérium uplatňovalo místo pobytu.³ Zrušení nevolnictví přineslo svobodu pohybu a na to musela úprava vztahu jedince a státu reagovat. Týkalo se to nejen organizace území a výběru daní (urbariální a berní reformy Josefa II. z let 1785–1789), nýbrž i přímého vztahu jedince a státu nezprostředkovaného vrchností.⁴ Velké kodifikace (u nás obecný občanský zákoník 1811) se musely vypořádat s otázkou soukromoprávních poměrů cizinců a proto též upravovaly otázky státního občanství. Existenci vnitrostátní úpravy státního občanství respektovaly (možnost *opce*) mezinárodní smlouvy již v 18. a poč. 19. století v souvislosti se změnami území v důsledku napoleonských válek (v souvislosti s Vídeňským kongresem).

1. OBECNÉ VÝZNAMY POJMU OBČANSTVÍ

Pojem občanství postupně v 19. století nahrazuje pojem poddanství, který přímo vyjadřoval podřízenost poddaného (*Untertaner, sujet, subject, podvlastnyj*) osobě panovníka. Naopak pojem občana měl vyjádřit aktivní stránku vztahu jedince a státu, možnost jedince podílet se aktivně na správě veřejných záležitostí.⁵ Pojem poddanství nebyl rovněž vhodný pro vyjádření formální rovnosti před zákonem, což byl jeden ze základních stavebních kamenů vytvářející se občanské společnosti. S pojmem občana byl rovněž spjat pojem určitých práv, tzv. *práv občanských*, jak je v naší právní oblasti především formulovala Deklarace práv

občanství se postupně vytváří zejména až od konce 18. století a nelze je s římským pojmem *civitas* ztotožňovat. Ve starověkých řeckých městských státech bylo obtížné hovořit o občanství v dnešním smyslu.

³ Např. v Prusku až v roce 1842 stanovil zřejmě první samostatný zákon o nabývání a pozbytování státního občanství vlastnosti pruského poddaného tak, že „bydliště uvnitř našich států nemá být v budoucnu samo o sobě důvodem pro uznání vlastnosti být Prusem“. Blíže Lichter, M., Hoffmann, W.: Staatsangehörigkeitsrecht. 3. vyd., Köln etc. 1966, s. 1n. Ve Francii byl samostatný zákon o státním občanství přijat teprve v roce 1927. V našich podmínkách lze za takovou úpravu považovat až ústavní zákon č. 236/1920 Sb.

⁴ Proto lze občanství charakterizovat *bezprostředností*. Vztah k veřejné moci není zprostředkovaným vrchností, cechem, církví, univerzitou apod.

⁵ Zpravodaj v Národním shromáždění v této věci Thouret uvedl, že každá společnost musí stanovit znaky, podle kterých může poznat své členy a zejména proto, že občanství je předpokladem, aby se někdo mohl stát *aktivním občanem* (*citoyen actif*). Blíže Makarov, A.N.: Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts. 2. vyd., Stuttgart 1962, s. 104.

člověka a občana za francouzské revoluce v roce 1789. Již předtím však tento aspekt rozvedl Rousseau,⁶ který rozlišil postavení jedince *jako občana* (při účasti na svrchované moci) a *jako poddaného*, když se podrobuje zákonům.

Něco jiného je občanství obce podle § 7 odst. 1 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích. Občanem obce tak může být i cizinec.⁷ Širším pojmem než občanství je *příslušnost*. Ten zahrnuje i příslušnost právnických osob k určitému státu (§ 32 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním – dále jen „ZMPSP“), popř. i lodí, letadel, i když zde je přesnější hovořit o *přináležitosti*.⁸

Pro úplnost nutno dodat, že se můžeme setkat i *dalším členěním pojmu státního občanství* jako např. s *vnitřním občanstvím* (*citizenship*) ve vnitrostátním právu a *vnějším občanstvím* (*nationality*) v pojetí mezinárodního práva.⁹

Z hlediska mezinárodního práva lze definovat občanství jako právní vztah snadněji než ve vnitrostátním právu. V 90. letech tato problematika nabyla ještě *třetího rozměru*, kdy vzniká nejen vztah mezi jedincem a státy, nýbrž i mezi jedincem a nadstátním útvarem a tímto útvarem a státem v rámci vzniku *občanství Evropské unie* podle Maastrichtské smlouvy (čl. 8 až čl. 8e).¹⁰

Dále můžeme *rozlišovat mezi obecným* pojmem občanství, který charakterizuje zvláštní vztah fyzické osoby a státu a *funkčním* pojmem občanství, který je vymezen pro určitý účel a může jako občana charakterizovat někoho, kdo jím ve státoobčanském smyslu není nebo nebyl.¹¹ Setkáváme se zde např. s formulací, že někdo je pro „*účely tohoto zákona*“ považován za občana nebo má

⁶ Rousseau, J.J.: O společenské smlouvě. Praha 1949, s. 24

⁷ Blíže Filip, J.: Ústavní právo, I. díl, s. 349; Kopecký, M.: Právní postavení obcí. Jinočany 1992, s. 67.

⁸ Trestní zákon zase v § 17 odst. 3 hovoří o trestnosti činu spáchaného na palubě lodí nebo letadla, které jsou „*registrovány v ČR*“. Jedná se o tzv. *princip vlajky*, který byl zaveden novelou trestního zákona č. 175/1990 Sb.

⁹ Osoba, která je z hlediska mezinárodního práva považována za občana státu, jím vždy nemusí být z hlediska vnitrostátního práva. Blíže Weiss, P.: Nationality and Statelessness in International Law. 2. vyd., Alphen aan den Rijn 1979, s. 5–6. Nemusí jít přitom jen o fakt, že je právníkou osobou.

¹⁰ V tomto případě však nejde o státní občanství s jeho výlučností, bezprostředností a dalšími znaky. Proto se někdy označuje jako „*evropský indigenát*“. Blíže Hobe, S.: Die Unionsbürgerchaft nach dem Vertrag von Maastricht. Der Staat, roč. 1993, č. 2, s. 252.

¹¹ Např. § 18 trestního zákona, § 33 odst. 2 a 3 ZMPSP, § 19 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících. Do zásahu Ústavního soudu (nálezy č. 164/1994 Sb. a č. 29/1996 Sb.) naopak náš stát nakládal s určitou kategorií našich občanů jako s cizinci. Nejkomplikovanějším případem tohoto pojetí (z hlediska restitučních nároků) je ultraktivní ustanovení § 2 odst. 2 úst. dekretu č. 33/1945 Sb., podle kterého třeba na osoby, kterým bylo vydáno osvědčení typu B, hledět až do vyřízení žádosti o zachování čs. občanství jako na státní občany.

postavení „jako“ občan nebo naopak jako cizinec (zpravidla oblast devizového práva).

Kromě toho se ještě v našich právních předpisech občas setkáváme s pojmem **občan ve smyslu fyzické osoby** (dříve i občanský zákoník). V takovém případě je nutno vyjít z čl. 42 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., ze kterých plyne, že občanem se v Listině rozumí státní občan ČR. Zde je důležité i intertemporální ustanovení čl. 42 odst. 3 Listiny, podle kterého **pod pojmem občan se rozumí každý člověk, „jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství“**. Platí to pro předpisy vydané do účinnosti Listiny, tj. do částky č. 6/1991 Sb. rozeslané dne 8. února 1991.¹² V ostatních případech je tedy třeba pod pojem občan rozumět státního občana ČR.

Právní povaha pojmu státního občanství je vymezována různě.

Hovoří se o něm jako o:

- **právním vztahu.** Tento přístup se odvozuje od původního poddanského vztahu a později od teorie společenské smlouvy a klade důraz na vymezení vzájemných práv a povinností jedince a státu (zejména Francie, Španělsko, Švýcarsko),
- **právním stavu (*status civitatis*).** Podle tohoto přístupu je občanství právním statutem jedince, ze kterého plynou určitá práva a povinnosti, není rozhodující která, neboť se mohou stále měnit (USA, Itálie, SRN), aniž to může jedinec bezprostředně ovlivnit (zejména při narození). Prostě určitá práva a povinnosti má jedinec právě proto, že se v takovém stavu nachází (stejně jako je-li např. ženatý),
- dále se hovoří o občanství jako **zvláštním subjektivním právu, svazku, vlastnosti** apod.

Všechny tyto přístupy mají své opodstatnění.¹³ Není třeba je stavět vždy proti sobě.

¹² Tím má jiný význam např. obsah zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, neboť podle čl. 20 odst. 1 Listiny toto právo náleží každému.

¹³ K tomu blíže zejména Makarov, A.N.: Allgemeine Lehren, s. 19n.; Weiss, P.: Nationality, s. 29n.; Thienel, R.: Österreichische Staatsbürgerschaft. I. sv., Wien 1989, s. 24n. Tyto přístupy jsou sice i ideologicky zabarveny, nacházíme je však stejně i v literatuře bývalých socialistických zemí. Obsáhlý přehled viz např. u Váňkanov, V.: Bългарското граѓанство. Sofija 1978, s. 11–13.

2. STÁTNÍ OBČANSTVÍ JAKO PRÁVNÍ VZTAH NEBO PRÁVNÍ STATUS

Tradičně byl zastáván **názor o občanství jako statusu** z toho důvodu, že občanství se dá popsat jako trvalá, na pobytu na území státu nezávislá příslušnost ke státu, nelze ji však takto definovat, neboť v každém státě je zcela nezávislá na konkrétních právech a povinnostech (a tak by v každém státě měl tento pojem jiný význam).¹⁴ Dnes je již podle mého názoru ovšem situace poněkud jiná a lze uvažovat o definování státního občanství rovněž prostřednictvím určitých práv a povinností.¹⁵ Na přelomu století to bylo obtížné, neboť zde chybělo ústavní soudnictví a občan mohl být často považován za pouhého destinátáře, nikoli za subjekt práv (v podobě vynutitelných nároků), která tvoří typický obsah státního občanství (viz níže).

Pojetí občanství jako statusu znamená, že se klade důraz na skutečnost, že někomu je přiznáno určité postavení (*status civitatis*), se kterým jsou spojena určitá práva, nelze však předem vymezit která.¹⁶ To ovšem neznamená, že občanství jako zvláštní právní vztah mezi jednotlivcem a státem nelze k určitému okamžiku vymezit (viz níže). Je to však jen situace *ad hoc*. Přesnější je **proto charakterizovat občanství jako status, se kterým stát spojuje určitá práva a povinnosti fyzické osoby, které jsou v důsledku poskytnutí tohoto statusu právně vynutitelné. Na základě udělení takového statusu proto vzniká zvláštní právní vztah fyzické osoby a státu, jehož předpokladem je právě občanství.** Nevyhneme se však ani charakteristice státního občanství jako právního vztahu či subjektivního práva.

Lze proto říci, že **právní obsah státního občanství je vymezen právy a povinnostmi, pro které je občanství předpokladem.**¹⁷ Je sporné, zda jde jen o určité

¹⁴ Tento názor je tradičně přebírán z práce Jellinek, G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1919 (reprint z roku 1905), s. 118. U nás jej razil Weyr, F.: Soustava československého práva státního. 2. vyd., Praha 1924, s. 434 a Československé ústavní právo. Praha 1937, s. 301 v polemice s Pražákem, který hájil povahu státního občanství jako subjektivního veřejného práva vůči státu. Viz Pražák, J.: Rakouské právo ústavní. 3. část, 2. vyd., Praha 1902, s. 13, 26.

¹⁵ V mezinárodním právu je nepochybně definice občanství ve smyslu právního vztahu (ovšem mezi státy) snazší, neboť skutečně *implicite* zahrnuje právo na diplomatickou ochranu, právo státu udělovat občanství, právo na respektování ze strany jiných států.

¹⁶ G. Jellinek: cit. dílo, s. 117 v této situaci uvádí názor G. Seydela, podle kterého by pokus definovat občanství pomocí vzájemných práv a povinností státu a jedince znamenal podniknout okružní jízdu státním právem.

¹⁷ Totéž platilo i opačně. Např. § 42 odst. 2 trestního zákona č. 86/1950 Sb. stanovil, že trest ztráty státního občanství zahrnuje v sobě ztrátu čestných práv občanských, vyloučení z vojska

práva a povinnosti (nepříslušící cizincům) a nebo o všechny, které občanovi náleží. To byl v podstatě důvod úpravy občanství v civilních kodexech počátkem 19. století, kde pouze občan měl plnost práv.

Státní občanství je dále charakterizováno tím, že **vyjadřuje trvalou příslušnost osoby ke státu**. Nemění se ani tehdy, upustí-li občan státní území. Na rozdíl od občana obce nebo obyvatele státu, kterými může být i cizinec, není pro existenci tohoto vztahu rozhodující přihlášení se k pobytu na území státu.¹⁸ I proto spojoval obecný občanský zákoník plnost práv se státním občanstvím.

Tento obsah je podmíněn množstvím nejrůznějších faktorů. Jsou to především determinanty časové, ekonomické (hospodářská situace státu), ideologické (třídní, rasové přístupy ke státnímu občanství), demografické a jiné.¹⁹ Obsah se proto může měnit.

3. STÁTNÍ OBČANSTVÍ JAKO SUBJEKTIVNÍ VEŘEJNÉ PRÁVO

Konečně jde o **problém definování státního občanství** (mimo problému rozlišení občanství jako právního vztahu a právního statusu) **jako subjektivního veřejného práva**.²⁰ Vzniká tak složitá otázka, kterou se musel zabývat v jiných souvislostech i Ústavní soud.²¹ Zde musíme rozlišit dvě roviny – ústavní a zákon-

a propadnutí celého jmění. Ztráta občanství však byla spojena s uložením trestu ztráty českých práv občanských (např. výkon veřejných a řídicích funkcí, používání titulů, volební právo, zastávání funkcí ve veřejných organizacích). Zákonem č. 63/1956 Sb. byl tento trest zrušen. Zákon č. 88/1990 Sb. s obnovením občanství takto postižených osob nepočítal. Zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci pouze tyto tresty zrušil. V judikatuře Ústavního soudu byly řešeny pouze otázky zrušení trestu propadnutí majetku, nikoli ztráty občanství.

¹⁸ V minulosti bylo základním předpokladem státního občanství *domovské právo* v určité obci na území státu, které zajišťovalo právo na nerušený pobyt v obci a právo na chudinské zaopatření. Zákon č. 105/1863 ř.z., týkající se úpravy poměrů domovských tak byl veřejnoprávní reakcí na zánik poddanství a svobodu pohybu a pobytu. Ústavní soud na tento problém narazil při posuzování ústavnosti podmínky státního občanství v zákoně o mimosoudních rehabilitacích.

¹⁹ I to ztěžuje definování občanství. Jinak se k němu přistupovalo v době revoluční (Francie, Rusko, Kuba, jinak v typicky přistěhovaleckých státech (Jižní Amerika, Austrálie), jinak v totalitářních státech, jiná byla imigrační politika USA v 19. století a jiná je na konci 20. století.

²⁰ U nás tuto koncepci zavedl Jiří Pražák, podle kterého šlo o souhrn práv a povinností jedince vůči státu. Viz blíže jeho cit. dílo, s. 9, 13, 26–27.

²¹ Jednalo se o návrh na zrušení ustanovení § 17 ZSO podaný v souvislosti s jednáním ústavní stížnosti P. Uhla, kterému bylo odmítnuto vydání osvědčení o státním občanství ČR s odůvodněním, že si zvolil občanství SR. Viz náleží Ústavního soudu č. 6/1996 Sb., kterým byl návrh ve věci § 17 ZSO zamítnut. Ústavní stížnosti bylo sice vyhověno, avšak z důvodu procesního pochybení obecného soudu (viz náleží I. ÚS 2/95, Sb.n.u., sv. 5, č. 38), takže Ústavní soud se

nou. Významnější je pochopitelně ta prvá. **Existuje základní právo na státní občanství?** Odpověď na tuto otázku vyžaduje analýzu nároků, které by se se státním občanstvím spojovaly.²² V podstatě lze složky možného subjektivního (a základního) veřejného práva vyjádřit následujícím způsobem:²³

– **právo na získání státní příslušnosti**. Takové právo v ústavním pořádku ČR výslovně zakotveno není.²⁴ Podle Listiny má každý jedinec určitá práva, pokud jsou však spojena se státním občanstvím (čl. 42 odst. 1), nárok na získání občanství z tohoto důvodu nemá. Pouze čl. 24 bod 3 MPOPP stanoví, že „každé dítě má právo na státní příslušnost“. To je v ZSO zajištěno podobě principu vyloučení apatristu. Na základě uvedeného ustanovení čl. 24 bod 3 by však byl tento nárok prosazován obtížně.²⁵ V rovině ZSO je však tento požadavek vůči dětem bez státního občanství narozeným na našem územím garantován v § 3 písm. b) a § 5 ZSO. Dospělý bezdomovec však takové právo v žádném případě zajištěno nemá²⁶ a meritorně by neměl u Ústavního soudu uspět,

– **právo na ochranu proti svévolnému zbavení státní příslušnosti**. Jako reakci na praxi minulého režimu zakotvila Ústava ČR tento princip výslovně a tato složka práva státního občanství je skutečně subjektivním veřejným právem.²⁷ **Toto**

vlastnímu řešení vyhnul. Upozornit však třeba na text odlišného stanoviska soudkyně Ústavního soudu I. Brožové. Meritorní řešení (ve prospěch P. Uhla) je obsaženo v náleží IV. ÚS 34/97 ze dne 5. května 1997. Zde však nutno upozornit na odlišné, logické a přesvědčivé stanovisko soudce P. Varvařovského, který se vyjádřil pro zamítnutí návrhu.

²² Základní práva jsou často tvořena celou řadou složek jako např. vlastnické právo (právo věc držet, užívat atd.), právo na práci, volební právo atd. Jen čl. 26 odst. 1 Ústavy Portugalska hovoří přímo o právu na státní občanství.

²³ Možno zde vyjít ze vzoru čl. 15 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, ze kterého možno odvodit zde uvedené tři druhy nároků.

²⁴ Právo na udělení státního občanství bylo výslovně založeno pouze zákonem č. 88/1990 Sb. a zákonem ČNR č. 92/1990 Sb. jako forma nápravy křivd z období 1. října 1949 až 31. prosince 1989. Třeba zdůraznit rozdíl formulace § 7 ZSO (*lze udělit*) a § 2 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, podle kterého status uprchlíka za splnění podmínek „se přizná“, kdežto členům jeho rodiny, kteří je nesplňují, tento statut opět „lze přiznat“. Proto se domnívám, že procesní pozici žadatele o status uprchlíka nelze ztotožňovat s pozicí žadatele o občanství.

²⁵ Obdobně ustanovení čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (sdělení FMZV č. 104/1991 Sb.). Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (vyhl. č. 62/1987 Sb.) v čl. 9 sice uvádí, že ženám má náš stát poskytnout rovná práva s muži nabyvat, měnit, ponechat si svou státní příslušnost, i zde však nejde o ustanovení s povahou *self-executing*.

²⁶ V Rakousku je to i nyní spojeno se získáním řádné profesury. Rovněž Pražák, J.: cit. dílo, s. 19 (který považoval jinak občanství za subjektivní veřejné právo) uváděl, že proti neudělení občanství je možná stížnost k vyšší správní instanci, nikoli však k Říšskému soudu nebo Správnímu soudnímu dvoru, neboť šlo o důsledek volného uvázení. Rovněž nyní by byl podle § 61 správního řádu přípustný rozklad proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení občanství.

²⁷ K výkladu tohoto ustanovení je důležitý náleží Ústavního soudu č. 6/1996 Sb. Jinak postupoval

právo je absolutní, tzn. platí pro jakýkoli způsob odnětí státního občanství. Není zakázáno pouze jeho *svévolné* odnětí jako v případě čl. 15 Všeobecné deklarace lidských práv. Toto právo je *jednotné*, tzn. že platí pro všechny občany bez ohledu na to, jakým způsobem státní občanství ČR nabyli.²⁸ Dále je *vynutitelné*. Výrazně tak chrání postavení jedince v ČR i před zásahy zákonodárce a požívá vyšší ochrany než např. vlastnické právo (čl. 11 odst. 4 Listiny). Je třeba vidět, že toto právo lze nepřímo dovodit i z toho, že ztrátou občanství by jedinec přišel o řadu základních práv, což Listina rovněž nepřipouští.²⁹ V této podobě jde ovšem o právo absolutní a výslovně uvedené, – **právo na změnu státní příslušnosti**. Toto právo výslovně ústavní pořádek ČR neobsahuje.³⁰

Dá se dovodit pouze z předpisů ZSO (§ 16 až 17). Jeho uplatnění má však za následek ztrátu státního občanství ČR ve smyslu § 17 ZSO, jak to potvrdil náleží Ústavního soudu č. 6/1996. Nelze proto konstruovat ústavní nárok mít dvojí státní občanství oproti čl. 62 odst. 1 Ústavy Ruské federace).

Od této problematiky třeba odlišovat vývoj názorů v mezinárodním právu. Z počátku zde byl jednoznačný názor, že udělení občanství je věcí svrchovanosti každého jednotlivého státu. Postupně se však názory vyvíjely v tom směru, že státní občanství začíná (ještě není) být považováno rovněž za nezczitelné lidské právo.³¹ S ohledem na čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR ve spojení s čl. 10 jde o problematiku budoucích mezinárodních smluv, které budou mít nadzákoný charakter v našem právním řádu, a proto na tento problém rovněž upozornuji.

Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 34/97 (pozn. č. 21).

²⁸ Obdobným způsobem je charakterizováno ustanovení čl. 16 odst. 1 Základního zákona SRN, který byl pro čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR vzorem. Z novější literatury srov. Ziemske, B.: Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz. Berlin 1995, s. 325. Obdobné ustanovení obsahuje čl. 11 odst. 2 Ústavy Španělska a čl. 6 odst. 3 Ústavy Ruské federace z roku 1993.

²⁹ van Dijk, P., van Hoof, G.J.H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 2. vyd., Deventer-Boston 1990, s. 496–497 stojí na stanovisku, že není přípustné, aby se stát vyhnul plnění požadavku Evropské úmluvy (zde právo na pobyt na území – čl. 3 b. 2 Protokol č. 4.) tím, že někomu odejme občanství (to byl případ postupu našich úřadů do roku 1989).

³⁰ Na rozdíl od výše uvedeného čl. 6 odst. 3 Ústavy Ruské federace. Z Evropské úmluvy nelze dovodit nárok na určité občanství, ani na změnu státního občanství. K tomu viz stanovisko Evropské komise pro lidská práva otištěné in: Österreichische Juristen-Zeitung, roč. 1993, s. 142 ke stížnosti č. 14447/88.

³¹ Vývojem názorů v této oblasti se podrobně zabývá Chan, J.M.M.: The Right to a Nationality as a Human Right. Human Rights Law Journal, roč. 1991, č. 1–2, s. 1–14. Zde je rovněž rozebrán dosud neúspěšný pokus přijmout takovou úpravu jako dodatkový protokol k Evropské úmluvě. Jinak třeba upozornit na Úmluvu o omezení bezdomovectví z roku 1961 (Convention on the Reduction of the Statelessness), která vstoupila v platnost (ČR není její stranou) v roce 1975.

4. VYMEZENÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ ČR A OBČANA ČR

V Ústavě ČR a v Listině se pojem „občan“ objevuje na více místech. Na rozdíl od Listiny (čl. 42 odst. 1) však jeho použití je zcela bez problémů jen tam, kde Ústava ČR hovoří výslovně o „občanech ČR“, a ne pouze o „občanech“. Je nesporné, že fyzická osoba, která má státní občanství ČR, se nachází v určitém právním vztahu vůči našemu státu, když ČR jí propůjčuje určitý právní status. Tento vztah (např. na rozdíl od kupní smlouvy) nelze přesně definovat jeho obsahem, tj. nezbytnými právy a povinnostmi jeho stran, neboť ty se časem mohou měnit, aniž to vždy má na povahu státního občanství vliv. Přesto lze určitá **typická práva a povinnosti** uvést, zpravidla však státní občanství je sice nezbytnou, nikoli však jedinou dostačující podmínkou pro jejich nabytí.

Státní občanství ČR lze definovat jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby³² a státu (personální výsost), který vzniká z vůle státu, je proti vůli fyzické osoby nezrušitelný (čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR), je předpokladem vzniku určitých vzájemných práv a povinností jeho subjektů z hlediska vnitrostátního práva ČR a zakládá zvláštní právní vztahy mezi ČR a jinými státy spočívající zejména v právu ČR rozhodovat o udělování svého státního občanství, v povinnosti jiných států přihlížet při posuzování státního občanství ČR k naší vnitrostátní úpravě,³³ v poskytování ochrany svým občanům mimo území ČR (diplomatická ochrana).³⁴

Na tomto základě se fyzická osoba nachází v právním stavu (status civitatis), který je podmínkou, aby mohla po splnění dalších zákonných podmínek na ČR dále požadovat zejména:

– **právo pobytu na jejím území (čl. 14 odst. 4 Listiny),**

³² Ústavní soud na tuto vlastnost klade zásadní důraz. Proto odmítl (II. ÚS 178/94) jako nepřipustnou ústavní stížnost ve věci státního občanství z toho důvodu, že ji nepodala fyzická, nýbrž právnická osoba, byť k tomu účelu založená.

³³ Pochopitelně, že i zde platí *výhrada veřejného pořádku (ordre public)* jako v jiných případech mezinárodního práva soukromého. Např. v minulosti některé státy nerespektovaly nacistické, vůči Židům diskriminační, státoobčanské předpisy.

³⁴ K tomuto pojmu viz blíže Weiss, P.: Nationality, s. 32n. V našem právním řádu je opora pro tento postup ČR obsažena v ustanovení § 6 odst. 3 písm. c) zákona ČNR č. 2/1969 Sb. v platném znění, podle kterého je úkolem zajišťování ochrany práv a zájmů ČR a jejich občanů v zahraničí pověřeno Ministerstvo zahraničních věcí. Ústavně však toto právo zaručeno není. Domnívám se, že z pojmu „*jiná právní ochrana*“ v čl. 36 odst. 1 Listiny tento nárok dovodit nelze. Tradičně toto právo obsahovaly ústavy Bulharska (dříve čl. 57 a nyní čl. 25 odst. 5. Lze poukázat i na čl. 61 odst. 2 Ústavy Ruské federace). Jeho podmínkou však bylo vydání vnitrostátního předpisu, který by určil orgán povinný tuto ochranu (tzv. *zakrítata*) poskytovat. K tomu viz Váňkanov, V.: Osnovnite prava na graždanite v NRB i tjachnata zaščita. Sofija 1990, s. 305–308.

- právo účasti na správě veřejných záležitostí (čl. 18, čl. 19, čl. 57, čl. 84, čl. 93, čl. 94 Ústavy ČR, čl. 20 odst. 2, čl. 21 Listiny) včetně práva vystupovat ve prospěch zachování demokratického charakteru ČR (čl. 23 Listiny),
- právo na hmotné zabezpečení, ochranu zdraví, poskytnutí vzdělání (čl. 30 odst. 1, 31, 33 odst. 2 Listiny),
- možnost výkonu určitých povolání a činností (čl. 26 odst. 4 Listiny a contrario).

Povinností občana vůči ČR je především věrnost státu (§ 91 tr.z.), jeho obrana (branný zákon) a dodržování jeho právních předpisů i mimo její území (čl. 23 Listiny, trestní zákon) jako výraz *personální svrchovanosti*.

Z výše uvedeného tak můžeme vyvodit **typické znaky pojmu státního občanství ČR**. Tyto znaky je odlišují (*definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*) od jiných vztahů, které vznikají mezi státem a jedincem. Státní občanství ČR se tak vyznačuje:

- časovou a územní **trvalostí** vztahu,
- jeho veřejnoprávní **vylučností**, která netrpí a nerespektuje existenci obdobného vztahu k jinému státu,
- **personalitou** projevující se ve vlastnostech personální výsosti státu, pouze ČR může určovat jistá práva a povinnosti svým občanům bez ohledu na to, kde se nacházejí,
- **bezprostředností**, tj. nezprostředkovaností jiným vztahem (u nás od konce 18. století – viz výše) k vrchnosti, obci, cechu, rodu atd.,
- **efektivitou** spočívající v nároku na účinnou ochranu ze strany státu, které se lze dovolat,
- **rovností**, která vyjadřuje, že všichni občané mají stejná práva a povinnosti jako ostatní. Nejsou mezi nimi činěny žádné rozdíly z důvodu nabytí občanství.³⁵

Kdo je konkrétně státním občanem ČR, Ústava ČR přímo neurčuje a odkazuje na zákon. Tím je v současnosti především ZSO, který definici státního občana (nikoli státního občanství) podává dvojím způsobem. Státní občanství se tak prokazuje jednak tím, že někdo státním občanem „*byl*“ nebo že se jím „*stal*“, což znamená, že:

³⁵ Podrobně tyto tradiční znaky občanství na příkladu občanství EU sleduje Hobe, S.: Die Unionsbürgerchaft, s. 254–258.

a) na základě *materiální continuity* státního občanství³⁶ **nejdříve vymezuje, kdo je státním občanem**. Proto § 1 odst. 1 ZOS stanoví, kdo se ke dni vzniku samostatné ČR, tj. 1. lednem 1993 stal státním občanem ČR. Jsou to „*fyzické osoby, které ke dni 31. prosince 1992 byly státními občany ČR a zároveň státními občany ČSFR*“. V § 1 odst. 2 je současně uvedeno, podle jakých předpisů se při zjišťování této skutečnosti postupuje. Ve vysvětlivce č. 1 jsou tyto předpisy uvedeny pouze příkladmo.³⁷ Tyto osoby nabyly státního občanství samostatné ČR ex lege,

b) **ten kdo tuto podmínku nesplňuje, musí prokázat, že občanství nabyl některým ze způsobů uvedených dále v ZSO**.³⁸

Naše zákonodárství rovněž reaguje na mezinárodněprávní pojetí občanství jako **efektivní, úzké vazby mezi fyzickou osobou a státem**, jak to bylo definováno Mezinárodním soudním dvorem,³⁹ podle kterého je třeba posuzovat solidaritnost existence, zájmů, pocitů, faktickou úzkou vazbu s obyvatelstvem určitého státu (*genuine and effective link*). Naše právo však dává přednost před hodnocením nejužší vazby⁴⁰ formálnímu kritériu, které spočívá v dání přednosti občanství nabytému naposledy (§ 33 odst. 2 ZMPSP), pokud jde o občana více cizích států.

³⁶ Blíže k tomuto pojmu srov. Weyr, F.: Československé ústavní právo, s. 296.

³⁷ Podrobný přehled těchto předpisů viz Filip, J.: K problémům mezinárodních smluv se vztahem ke státnímu občanství. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1997, č. 1 nebo Černý, J., Valášek, J.: Státní občanství ČR. Praha 1996.

³⁸ Z tohoto hlediska je systematika ZSO nepřesná, neboť ve skutečnosti jeho § 1 není obecným ustanovením, nýbrž určením, kdo je občanem a další obsah je určením způsobů, jakým se občanství nabyvá a pozbývá, popř. prokazuje.

³⁹ V případě Nottenbohm. Jeho text viz ICJ Reports, roč. 1955, sv. 4 nebo sbírku Bishop, W.W. Jr. International Law. Cases and Materials. 3. vyd., Boston – Toronto 1971, s. 492–497.

⁴⁰ Takové hodnocení může být subjektivně ovlivněno a z tohoto důvodu je kritizován i zamítavý výrok Mezinárodního soudního dvora v případě Nottenbohm (podrobný rozbor případu viz Brownlie, I.: Principles of Public International Law. 3. vyd., Oxford 1979, s. 406–420.). Tato vazba se hodnotí např. podle místa, kde se občan zdržuje, kde má rodinu, vykonává veřejné funkce, kde sloužil v armádě apod.

SUMMARY

The author of the present study deals with some problems of understanding of the citizenship. He describes other meanings of the notion of the citizenship: a) citizenship of a certain municipality; b) citizenship in a broader sense (appropriateness to the state including legal persons, ships, aircrafts); c) distinction between *citizenship* in municipal law and *nationality* in international law and d) the citizenship of the European Union (Art. 8 – 8e of the Maastricht Treaty). He points out such criteria of the Czech citizenship as permanence regardless time and territory, exclusivity in view of public law, personality, effectivity of protection, immediateness the relationship between citizens and their state without mediation by e.g. the municipality and equality regardless the manner of acquisition of the citizenship.

By the author are discussed the three main meanings of the citizenship – citizenship as a *legal status* determined by a state; citizenship as a *legal relation* between natural person and a state where is theoretically given a possibility of a person to influence a content of this relation (in form of so called social contract) and finally the citizenship as a *subjective constitutionally guaranteed basic right* of a natural person. In the last case the author stresses the three main problems: the right to acquire and the right to change the Czech citizenship are not constitutionally guaranteed as distinct from the right to maintain the Czech citizenship (guaranteed by the way of the constitutional complaint by the Constitutional Court). The author recognises the importance of all the three meanings of citizenship nevertheless in legal point of view he prefers to characterize the citizenship as a legal status because of practical impossibility to define the changing content of the citizenship as a legal relation.

BUDOUCNOST PROFESNÍ SAMOSPRÁVY

ZDENĚK KOUDELKA

Mezi základní atributy moderního liberálně demokratického státu patří samospráva, včetně samosprávy profesní.¹ Samotná samospráva stála u základů zrodu moderního státu na našem území v 1. polovině 19. st. Samospráva doplňuje klasickou teorii vertikální dělby moci (zákonodárství, exekutiva, soudnictví) o prvek další dělby moci horizontální a to především formou územní samosprávy, ale tradičně je zastoupena i samospráva profesní některých povolání (advokáti, notáři, auditoři, lékaři). Samospráva obecně a v jejím rámci i profesní samospráva se stala nástrojem omezení absolutní moci státu ještě dlouho před jeho demokratizací postupným rozšiřováním volebního práva až do zavedení všeobecného volebního práva.

V roce 1990 byla postupně obnovena profesní samospráva u tradičních profesí na zákonné bázi. V procesu přijetí nové Ústavy ČR se na ústavním základě konstituovala pouze samospráva územní,² profesní samosprávě pak zůstala pouze primární úprava na úrovni běžných zákonů. Po nástupu konzervativní vlády 1992 se objevila v rámci výkonné moci snaha omezit profesní samosprávu ve prospěch státní správy a z profesních komor učinit zájmové organizace založené na nepovinném členství bez veřejnoprávních mocenských atributů. Tato snaha byla postupně poražena 1996 a zvláště po volbách, kdy konzervativní většina ztratila část svých pozic ve prospěch sociálně liberálního a křesťanskosociálního proudu.³

¹ Vedle těchto základních druhů známe i jiné druhy veřejnoprávní samosprávy – vysokoškolská dle zákona o vysokých školách č. 172/1990 Sb. a školská dle zákona o státní správě a samosprávě ve školství č. 564/1990 Sb. Do veřejnoprávní samosprávy nepatří Hospodářská či Agrární komora, které jsou rovněž zřízeny zákonem č. 301/1992 Sb., ale nemají ve svém oboru působnosti veřejnomocenské oprávnění vydávat rozhodnutí o právech a povinnostech osob vynutitelná státní mocí. Svou povahou, byť jsou zřízeny zákonem, se spíše přibližují k soukromoprávním sdružením dle zákona o sdružování občanů č. 83/1990 Sb.

² Hlava sedmá Ústavy ČR č. 1/1993 přijaté ČNR 16. 12. 1992.

³ Likvidační záměr vlády vůči profesní samosprávě byl obsažen především v jejím usnesení o profesní samosprávě č. 333 z 15. 6. 1994, které předpokládalo převedení veřejné správy vykonávané formou samosprávních profesních komor na státní správu. Toto usnesení se pro velký odpor

Nicméně v odborných kruzích je stále forma a rozsah profesní samosprávy diskutovanou otázkou, i když ve veřejnosti byl upozádněn problematikou vyšších územně samosprávných celků. Mezi nejdiskutovanější problémy patří míra možných zásahů ústředních státních orgánů do profesní samosprávy, institut povinného členství a míra veřejnoprávních mocenských oprávnění profesní samosprávy vůči těm, kteří jí podléhají.

VZTAH STÁTU A PROFESNÍ SAMOSPRÁVY

Sebeomezení státu ve prospěch samosprávy vždy vyžaduje důvěru politické reprezentace na ústřední úrovni vůči správnosti teorie dělby a omezení státní moci obecně a vůči profesní samosprávě speciálně. Technokratické přístupy ke státu budou vždy a ze svého pohledu zcela správně považovat samosprávu za věc, která zdržuje, omezuje a brání realizaci státní moci. Tento technokratický přístup vychází z principu, že středem snažení o dobrou správu veřejných věcí je centrální státní moc. Odlišný je přístup, který centrální státní moc považuje pouze za jeden prvek ve výstavbě moderního liberálně demokratického státu, jehož dalším nepostradatelným prvkem je samospráva (územní i profesní) a problémem dobré organizace veřejné správy je jen poměr a vzájemné vztahy mezi státní správou na jedné straně a samosprávou na straně druhé. Přičemž tento vztah nelze jednoznačně určit obecně, ale je odlišný od kulturně historického vývoje daného státního útvaru. Samosprávě je pak vlastní, že omezuje držitele centrální státní moci v jeho rozhodování a tím mu „komplikuje život“. Tato komplikace je však žádoucí pro ochranu trvání demokracie před nebezpečím kumulace absolutní moci a jejího zneužití.

Při zkoumání vztahu státu a profesní samosprávy často dochází k hrubému zkreslení faktů představiteli vlády, kteří si stěžují, že stát nemůže ovlivňovat profesní samosprávu, jelikož k tomu nemá dostatečné pravomoci vláda či jednotlivé ústřední orgány státní správy. Jde o falešné vidění situace. Profesní samospráva není rovnocenným partnerem státu, jelikož vždy vzniká ze sebeomezení státu a její mocenská rozhodnutí jsou vykonatelná jen za pomoci státního donucení, jelikož nedisponuje vlastními mocenskými složkami (armáda, policie, vězeňství). Stát

nepodařilo realizovat. Zcela bylo překonáno vývojem, kdy byl v duchu profesní samosprávy v roce 1996 schválen nový zákon o advokacii č. 85/1996 Sb. a v říjnu 1996 Poslanecká sněmovna zamítla vládní návrh měnící zákon o patentových zástupcích č. 237/1991 Sb., tento vládní návrh radikálně omezoval profesní samosprávu (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2. volební období, tisk č. 27. Tento návrh byl již podán v 1. volebním období v první polovině 1996, ale pro nedostatek času nebyl projednán.).

může existovat bez samosprávy, samospráva bez státu nikoliv. Proto jsou zásahy státu do samosprávy vždy imanentní samosprávě. Vládní představitelé však často zapomínají, že nemluví pravdu pokud hovoří o nemožnosti státu zasahovat do samosprávy, jelikož sebe sami povyšují na výlučné reprezentanty státu, i když jsou představiteli jen jednoho z ústředních státních orgánů – vlády působícího v rámci moci výkonné. Stát má dostatečnou možnost zásahů do samosprávy. Jde především o moc zákonodárnou reprezentovanou u nás Parlamentem, která stanovila meze samosprávy a do budoucna je může rozšířit nebo zúžit zákonem. Přičemž tyto zákony jsou v oblasti profesní samosprávy vzhledem k jejímu přímému ústavnímu nezakotvení primárním pramenem právní úpravy, v oblasti územní samosprávy pak musí respektovat meze dané Ústavou ČR, jenž jsou ovšem velmi obecné a proto poskytují zákoně tvorbě Parlamentu poměrně volné pole působnosti. Rozsáhlá možnost zasahování státu je dána i orgány moci soudní a to ať již přezkoumáním individuálních právních aktů profesní samosprávy⁴ anebo přezkoumáním normativních právních aktů profesní samosprávy. Z tohoto hlediska si stát ponechal celou řadu možností jak zasáhnout do profesní samosprávy, pouze tyto zásahy nesvěřil do působnosti orgánů moci výkonné, což by také vzhledem k tomu, že často dochází ke střetu zájmů subjektů působících v profesní samosprávě s orgány státní správy, bylo a priori nesprávné (kontradiktorní vztah advokáta a státního zastupitelství patřícího do resortu Ministerstva spravedlnosti anebo vztah patentových zástupců a Úřadu průmyslového vlastnictví).

Z hlediska vyváženosti vztahu státu a samosprávy by bylo nanejvýš vhodné, aby i profesní a nejen územní samospráva měla ústavní zakotvení a tím byly dány meze zákonodárci. Zákonodárce by pak měl upravit profesní samosprávu co nejkomplexněji na úrovni zákona a zmocnění k provedení určitých právních opatření v rámci samosprávy podzákonými obecně závaznými předpisy (nařízení vlády, vyhláška) by mělo být dáno jen pro ta opatření, které nemohou být zákonodárným procesem dobře technicky řešeny anebo by měl zákon podmínit vydání podzákoného prováděcího předpisu přinejmenším projednáním s příslušnou profesní komorou.

Z hlediska moci soudní je vždy nutné, aby stát měl prostřednictvím moci soudní možnost kontrolních zásahů vůči profesní samosprávě a to jednak rušením jejich rozhodnutí, které se dotýkají práv a povinností fyzických i právnických osob, pokud tato rozhodnutí nejsou v souladu s ústavou a zákony. Tato pravomoc by měla být svěřena těm soudním orgánům, které jsou příslušny v rámci správního

⁴ Např. v případě vyškrtnutí ze seznamu příslušníků dané profese – § 55 zákona o advokacii či § 34 zákona o patentových zástupcích. Možno zde též užít žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 247–250k občanského soudního řádu neboť správním orgánem nemusí být je orgán státu, ale též orgán veřejnoprávní samosprávné korporace.

soudnictví přezkoumávat rozhodnutí ústředních orgánů státní správy.⁵ Aby byl zachován princip samosprávy musí být tento státní přezkum uskutečňovaný soudní mocí postaven na principu kasačním a ne apelačním. Tedy soud může napadené rozhodnutí buď zrušit anebo žalobu zamítnout, nesmí ovšem ve věci sám rozhodnout. Rozhodnutí přísluší totiž samosprávě a ne státnímu orgánu, jimž soud je. Bude ovšem zcela na místě, pokud zákon zaváže příslušné orgány profesní samosprávy, že jsou v daném případě vázány názorem soudu. I když závaznost bude pro konkrétní případ, nikoliv obecně precedentní, jistě se během let vytvoří jednotná aplikační praxe práva komorami s přihlédnutím k právním názorům příslušného soudu.

Z hlediska kontroly obecně závazných právních aktů profesní samosprávy je nanejvýš vhodné, aby o nich rozhodoval ten soudní orgán, který je oprávněn rozhodovat o rušení obecně závazných vyhlášek územní samosprávy. Tedy Ústavní soud v případě jejích neústavnosti a nezákonnosti anebo na základě zákonného zmocnění dle čl. 97 odst. 1 pís. a) Ústavy ČR Nejvyšší správní soud v případě nezákonnosti. Ustanovení zákona o advokacii, které tuto pravomoc svěřuje obecnému soudnictví⁶ není v souladu s čl. 87 odst. 1 pís. b) Ústavy, jelikož stavovské předpisy jsou právním předpisem – normativním právním aktem. Stavovské předpisy⁷ splňují veškeré charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva – jsou výsledky formálně zákonem upravené normativní činnosti veřejnoprávního subjektu, obsahují závazná pravidla chování vynutitelná hrozbou použití sankce (pokuty), jejíž realizace může být dosažena za pomoci státního donucení (soudní exekuce). Tyto normativní právní akty mají vymezenou časovou působnost, která musí respektovat ústavní zákaz retroaktivity ve veřejném právu v neprospěch osob a ústavní zásadu právní jistoty a právního státu, teritoriální působnost, jež je dána územím celého státu, i působnost osobní, kdy se stavovský předpis vztahuje na zákonem stanovené osoby – příslušníky dané profese, kteří jsou organizováni v dané samosprávné komoře. Přičemž tato osobní příslušnost je dána nejen vůči přímým vykonavatelům profese (advokáti, notáři), ale i taxativně určeným jiným osobám (advokátní a notářští koncipienti, notářští kandidáti, asistenti auditorů).

Zcela opodstatněné je, pokud zákon umožní příslušným exekutivním orgánům

⁵ § 247–250k občanského soudního řádu. Dnes jsou k rozhodnutí věcně příslušné vrchní soudy. Z hlediska de lege ferenda přichází v úvahu přenesení věcné příslušnosti rozhodovat o žalobách proti ústředním orgánům státní správy a celostátním profesním komorám na Nejvyšší správní soud.

⁶ § 50 zákona o advokacii, § 247–250k občanského soudního řádu.

⁷ Pojem stavovský předpis je užít jako obecné označení normativních právních aktů vydávaných profesními komorami, i když jej takto výslovně označuje jen zákon o advokacii.

(vládě, resortním ústředním orgánům státní správy) vystupovat v těchto věcech jako subjekt aktivně legitimovaný k podání návrhu na soudní přezkoumání normativních právních aktů profesní samosprávy. Exekutivní orgány nemohou však získat rozhodovací oprávnění v dané věci, jelikož tím by neadekvátně byl narušen princip samosprávy nikoliv vůči státu obecně, ale vůči státní správě (exekutivě). Pokud by právo posuzovat neústavnost a nezákonnost byla dána v souladu s Ústavou ČR Ústavnímu soudu, pak je tímto aktivně legitimovaným návrhatelem především vláda.⁸ V případě nezákonnosti řešené Nejvyšším správním soudem de lege ferenda by to mohl být i jiný aktivně legitimovaný subjekt – příslušný ústřední orgán státní správy.

POVINNÉ ČLENSTVÍ

Velmi diskutovanou otázkou je povinné členství⁹. Konzervativní ideologické stanovisko opírající se částečně o ekonomický liberalismus vychází z odmítání kolektivních organizací jako prostředků mezi jedincem a státem. Povinné členství považují za donucení jedinců k účasti v organizaci proti své vůli. Nutno podotknout, že veřejnou moc a správu provází vždy povinný princip s možností mocenského donucení. Odpůrci komor zakrývají, že pokud bude zrušena profesní samospráva a jedinci ji podrobena budou tak „vysvobozeni z pout stavovských komor“ ihned jim navlékne své okovy státní správa reprezentovaná svými byrokratickými institucemi. Jinými slovy nestojí otázka povinného členství, ale zda bude příslušník určitého povolání podléhat správě organizované příslušníky daného povolání anebo správě organizované vládou prostřednictvím státní byrokracie nevycházející z příslušníků dané profese. „Povinné členství“ je vlastní veřejné moci, na povinném členství je založen stát, jelikož naprostá většina lidí si své občanství zvolit nemohla, i územní samospráva.

Institut povinného členství však není v profesní samosprávě principem nutným. Lze si představit situaci, kdy v příslušné profesní komoře nemusí být organizováni všichni příslušníci daného povolání. Veřejnoprávní oprávnění komory (kárná pravomoc, připuštění a vyloučení jedince z příslušné profese) by se však muselo vztahovat na všechny příslušníky dané profese. Soukromoprávní činnost (nepovin-

⁸ § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb. Jsou možné i další subjekty (skupina poslanců a senátorů, senát Ústavního soudu, ústavní stěžovatel, zastupitelstvo vyššího samosprávného celku), nikoliv však příslušný ústřední orgán státní správy – např. Ministerstvo spravedlnosti u advokátů.

⁹ Samotný pojem povinné členství je často odmítán. V textu je použit, i když obsah tohoto členství je zcela odlišný od členství v soukromoprávních sdruženích zřízených dle zákona o sdružování občanů č. 83/1990 Sb.

né vzdělávání, sociální ochrana, poradenská činnost) by se vztahovala jen na členy komory. Tomuto rozdělení funkcí by odpovídalo i financování komory, která by získávala peníze jednak z členských příspěvků členů a jednak z poplatků za úkony (obdoba správních poplatků např. zápis do seznamu, poplatky za kárné řízení), jež by byli povinni platit nečlenové. Zde lze akceptovat možnost zásahu exekutivních orgánů, které by měly právo spolurozhodovat o stanovení výše těchto poplatků vůči nečlenům. Vzhledem k tomuto dvojímu financování by v takovém případě mělo hospodaření komor podléhat auditu s tím, že by výše poplatků za úkony od nečlenů měla být úměrna výši komorou vynaložených prostředků na uvedené činnosti tak, aby nedocházelo k převádění peněz získaných od nečlenů na financování činností soukromoprávního charakteru pro členy.

Při případném zrušení povinností členství vyvstává problém, zda-li by komora musela mezi své členy přijmout všechny zájemce splňující podmínky pro výkon daného povolání. Při legislativních návrzích vycházejících z konzervativní ideologie bylo předpokládáno, že komora byt zřízená zákonem bude svým charakterem spíše soukromoprávní spolek obdobně jako spolky dle sdružovacího zákona. Konzervativním etatistům nijak nevadilo, že svými návrhy vycházející z toho, že každý kdo má právo vykonávat dané povolání, má právo na členství omezují svobodu rozhodování členů komory s nepovinným členstvím. Lze uvažovat, že by se vytvořil tlak na to, aby komora zahrnovala špičku dané profese a stala se elitní organizací, přičemž elitnost by mohla být zajištěna materiálně (vysoké členské příspěvky připouštějící jen úspěšné jedince) anebo jinak (zvláštní přísné zkoušky a předchozí praxe). Při principu nepovinného členství by skutečně musel zákonodárce zvážit, zda komory budou otevřené pro příslušníky daného povolání či zda svou otevřenost nebo míru případné uzavřenosti si komory stanoví samy. Na druhé straně je nutno uvážit, zda by svou funkci mohly dobře plnit komory, kde by byla organizována menšina daného stavu. Zcela jistě si lze představit komoru, kde je organizováno např. 80% příslušníků daného povolání a 20% neorganizovaných. Při opačném poměru však komora ztratí přirozenou autoritu u příslušníků dané profese a při ještě větším poklesu organizovaných by zřejmě mohly nastat i technické problémy se zajišťováním samosprávy pro všechny příslušníky profese (vedení seznamu, kárné řízení ap.). Tato možnost však není aktuální, jelikož na území Čech, Moravy a Slezska je tradice prestiže profesních komor a navíc při přechodném opatření v rámci změny dosavadního povinného členství na nepovinné by zřejmě zákonodárce stanovil, že členy nové komory jsou všichni členové komory dosavadní či alespoň mají nárok na získání členství a teprve do budoucna by si komora mohla sama stanovit míru případné exkluzivity při přijímání nových členů.

V otázce členství je nutno též zdůraznit, že při zániku členství by vždy měl

právo dotčený jedinec na soudní přezkum daného rozhodnutí orgánů komory. Je vhodné ovšem do budoucna zvážit, zda by zákonodárce neměl více využívat možnost zániku členství vyloučením (vyškrtnutím z profesního seznamu) v komoře ze zákona (např. trestná činnost při výkonu povolání). Takže zde bude mít rozhodnutí orgánů komory pouze deklaratorní charakter vedle jiných případů, kdy by vyloučení byla možnost – nikoliv zákonná nutnost, v takovém případě by rozhodnutí orgánů komory mělo konstitutivní charakter. Toto opatření zajišťuje státu větší právo dozoru nad kvalitou složení dané profese. Samozřejmě i zde by měly mít exekutivní orgány státu právo iniciovat postižení nesprávného chování příslušníka stavu (aktivní legitimace ke kárnému řízení), nemohou však rozhodovat o výsledku kárného řízení.

OSTATNÍ OTÁZKY

V souvislosti s kárným řízením souvisí i otázka složení kárných orgánů (kárného senátu). V případě nepovinného členství by bylo zcela na místě, aby složení kárného senátu spoluurčovaly dotčené strany a to ať již negativně (ze soupisky kárných „soudců“ by mohly určitý počet vyškrtnout) anebo pozitivně (do kárného senátu by mohly vysílat své zástupce s hlasem rozhodujícím, ovšem většina členů orgánu by byla stabilní).

Rovněž by nově měl zákon stanovit, že rejstříky členů určitého povolání, které jsou vedeny příslušnými komorami mají charakter veřejného seznamu a jsou veřejně přístupné ve stejném rozsahu údajů jako živnostenský rejstřík,¹⁰ při prokázání právního zájmu by mohlo být přístupno dotčenému subjektu i více informací.

Diskuse může vyvolat složení nejvyššího orgánu komory. Otázkou je zda zvolit zastoupení všech členů anebo delegační systém. Volba do jisté míry záleží na počtu členů komory. Z technického hlediska se stává problémem, pokud počet členů profese překročí 5 000, zajistit přístup všech členů a vhodnější je delegační způsob.¹¹ Při velkém množství členů je nutno předpokládat možnost velké neú-

¹⁰ § 60 živnostenského zákona č. 455/1991 Sb. ve znění zákona č. 286/1995 Sb.

¹¹ Všeobecné zastoupení v nejvyšším orgánu je např. u patentových zástupců a advokátů, jejichž početní stav (přes 6 000) však již činí organizační problémy, dále u notářů dle notářského řádu č. 358/1992 Sb., daňových poradců podle zákona č. 523/1992 Sb., auditorů dle zákona č. 524/1992 Sb., architektů dle zákona č. 360/1992 Sb. a veterinářů podle zákona č. 381/1991 Sb. Delegační princip je v lékařské, stomatologické a lékárnické komoře podle zákona o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře č. 220/1991 Sb., dále též u autorizovaných inženýrů a techniků dle zákona č. 360/1992 Sb. V advokacii se tradičně používá všeobecné zastoupení v nejvyšším orgánu, i když po 1990 prudce narostl počet advokátů a k 31. 8. 1996 činil 6 064 (Bulletin advokacie č. 8/1996, s. 12).

části a tedy již v zákonných normách snižovat podmínku kvóra přítomných pro usnášení schopnost maximálně na jednu třetinu s možností opakovaného jednání se stejným programem při minimálním kvóru, pokud se v původně svolaném termínu usnášení schopnost nedosáhne. Samozřejmě je možné podmínku kvóra zvýšit v komoře s případným nepovinným členstvím a dokonce nutné pro zachování demokratičnosti a reprezentativnosti při delegačním principu.

ZÁVĚREM

Profesní samospráva je jedním ze základních kamenů současného demokratického právního státu v Evropě. Profesní samospráva umožňuje realizaci idejí občanské společnosti a přitom odbřeměňuje stát, jelikož výkon profesní samosprávy je hrazen z vlastních prostředků a není, na rozdíl od státní správy vykonávané státními orgány, závislý na státním rozpočtu. Je možné uvažovat o některých změnách v rámci současného zakotvení profesní samosprávy, ale nelze jednostranně ve prospěch státní správy zrušit či omezit její veřejnoprávní a veřejnosprávní charakter, včetně možnosti autoritativní regulace dané profese. Stát si vždy ponechá možnost zásahů do profesní samosprávy, ale tyto zásahy má uskutečňovat především primárně moc zákonodárná a dále moc soudní, vůči moci výkonné (vláďě) musí mít profesní samospráva neodvislé postavení z důvodu zdárného plnění vlastního poslání v moderním státě.

SUMMARY

The future of professional self-government

The text deals with the problems of professional self-government and its position in the present organization of public administration in the Czech Republic. It concerns the relation between the professional self-government and the state represented by legislative, executive and judicial power. Particularly regarding to recent endeavours of the government to subordinate chambers of professional self-government, it is referred to the fact, that a state has enough possibilities of influencing the professional self-government by legislation and judicial power. However, it is not very convenient to give this power to the state authority. From the point of view de lege ferenda, the text is concerned with the possible modification of professional self-government by changing a compulsory membership to voluntary one observing the statutory with keeping public and legal attributes of the chamber towards all members of given profession.

ZÁKLADY ETICKÉ A PRÁVNÍ REGULACE REKLAMY

PETR SKALKA

ÚVOD

Reklama je v současnosti významnou součástí každodenního života společnosti. Při naplňování své společenské funkce vystupuje ve dvou vzájemně spjatých rolích. Je důležitým prostředkem konkurenčního boje mezi podnikateli, v němž slouží zejména k boji o získání a udržení zákazníka. Zároveň plní úlohu jedné z orientačních pomůcek spotřebitelů na trhu zaplaveném množstvím totožných, případně vzájemně zastupitelných výrobků a služeb. Jedná se o zvláštní druh komunikace, při kterém se podnikatelé, výrobci či obchodníci sami, nebo prostřednictvím jiného podnikatele, obrací na potenciální zákazníky s informacemi o svých výrobcích či službách.

Spolu s poskytnutím informací o výrobku lze prostřednictvím reklamy zároveň vytvořit představu o potřebě nabízeného výrobku či služby a přesvědčit spotřebitele o nezbytnosti jejího uspokojení. Reklama se tak stává prostředkem tvorby a manipulace poptávky, nepostradatelným při plánování výroby a odbytu, a životně důležitým pomocníkem každého podnikatele.

Reklama je proto významným nástrojem konkurence, který může měnit vědomí a podvědomí lidí o nabízených výrobcích, o poskytovaných službách, ale i o jednotlivých subjektech ekonomické činnosti.

Síla a zároveň nebezpečí reklamy spočívá v tom, že ovlivňuje vědomí a v konečném důsledku i jednání lidí, bez ohledu na to, zda si to přejí či nikoliv. Reklama se tak dostává do bezprostředního vztahu k právním normám a vžitým morálním zásadám a normám, které usměrňují chování lidí.

Proto je nutné vymezit hranice volnosti reklamní tvorby a reklamní činnosti a zabezpečit, aby reklama sloužila k informování veřejnosti, byla pravdivá, čestná a slušná, a aby svým obsahem i formou respektovala právní řád a základní etické normy.

Základ právní regulace reklamy tvoří zákon č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy (ZOR), zákon č. 468/1991 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání (ZPRTV), a zák. č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele (ZOOS). Významným nástrojem právní regulace reklamy v oblasti hospodářské soutěže se stal zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (ObchZ).

Nástroj mimoprávní regulace reklamy představují Zásady etické reklamní praxe v České republice, (dále jen KODEX) přijaté a prosazované Radou pro reklamu (RPR). KODEX předkládá souhrn morálních zásad a norem vztahujících se k reklamní tvorbě a reklamní činnosti. Je výrazem oborové, aplikované etiky. Vyjadřuje snahu řešit, nebo alespoň objasnit ty etické problémy, k nimž dochází při reklamní činnosti a poskytuje kritéria etického hodnocení reklamní praxe.

KODEX nelze zaměnit se zákonnými normami, které regulují reklamu. Najdeme však řadu situací, kdy právo, respektive zákon sám přímo odkazuje na mimoprávní pravidla chování, na mimoprávní normativní systémy. Občanský zákoník (ObčZ) v ustanovení § 3 odst. 1 zakotvuje zásadu, podle které výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí být v rozporu s dobrými mravy. Obchodní zákoník (ObchZ) v § 265 stanoví, že výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany.

Ve vztahu k právní regulaci reklamy je dobrým mravům přiznána právní relevance v ustanoveních obchodního zákoníku. V jeho § 44 odst. 1, v tzv. generální klauzuli, plní dobré mravy soutěže úlohu jednoho z definičních znaků nekalé soutěže při posuzování soutěžního jednání. ZPRTV zakazuje reklamy, které podporují chování ohrožující morálku. ZOR zakazuje reklamu obsahující prvky, které by byly v rozporu s dobrými mravy.

Bude proto účelné podrobněji zkoumat vztah etických a právních norem při regulaci reklamy; přičemž tento článek je jedním z příspěvků k takovému zkoumání.

1. VÝCHODISKA ETICKÉ A PRÁVNÍ REGULACE REKLAMY

1.1. Předmět etické a právní regulace. Definice pojmu reklama

Obecně lze říci, že předmětem etické a právní regulace je specificky vymezený okruh společenských vztahů, které vznikají v souvislosti s provozováním reklamy. Pro konkrétní vymezení předmětu regulace je však potřebné vymezit, co rozumí etické a právní normy pod pojmem reklama.

V současnosti se můžeme setkat s velkým množstvím definic, které se často od sebe velmi odlišují. Pojem reklama je často chápán jako sdělení obracející se

k většímu počtu adresátů. Učebnice marketinku pracují s pojetím reklamy jako nepřímého a přímého komunikačního procesu, jako jednoho z nástrojů komunikační politiky firmy. V tomto kontextu se reklamou rozumí jakákoli placená forma neosobní prezentace a podpory myšlenek, zboží a služeb identifikovatelných zadavatelem, a jakékoli neosobní formy komunikace, provozované prostřednictvím médií, placených určitým sponzorem.¹

Ekonomické publikace definují reklamu jako jakoukoliv placenou formu poskytování údajů o výrobcích, službách nebo ideách určité, předem stanovené skupině obyvatelstva, k podchycení její pozornosti a vyvolání zájmu vedoucího ke koupi zboží či služeb, nebo ztotožnění se s prezentovanými ideami.²

Obdobně je pojem reklama charakterizován i v KODEXU. Pro jeho účely se reklamou rozumí přesvědčovací proces, prováděný za úhradu jakýmkoliv podnikatelským subjektem nebo jiným subjektem jednajícím v jeho zájmu, jehož účelem je poskytnout spotřebiteli informace o zboží a službách i činnostech a projektech charitativní povahy. Přitom se jedná o informace šířené zejména prostřednictvím inzerce v denním tisku, venkovní reklamě, rozhlasu, televizi, kinech a ostatních sdělovacích prostředcích.

Reklama regulovaná KODEXEM je především reklamou obchodní, kterou se rozumí jak informace o produktech, tak i informace o subjektech působících na trhu. Takovéto pojetí reklamy je možné přiměřeně použít i na inzerci prováděnou nekomerčními subjekty, či těmi, kdož jednají z jejich pověření.

KODEX se tedy vztahuje zejména na reklamu provozovanou podnikatelskými subjekty ve prospěch jejich obchodní činnosti, v jejímž rámci jsou sdělovány a šířeny údaje o jimi nabízených produktech, o jejich činnostech a projektech charitativní povahy, jakož i informace o subjektech působících na trhu.

Z obsahu Kodexu je zřejmé, že se nevztahuje na reklamu politických stran, politických hnutí, společenských organizací, reklamu nátlakových skupin či charitativních organizací. S výjimkou situací, kdy vstupují do hospodářské soutěže v rámci své hospodářské činnosti.

Můžeme říci, že reklamou pro účely Kodexu rozumíme jakékoli šíření údajů o vlastním nebo cizím podniku, jeho výrobcích, výkonech či službách s cílem informovat potenciálního zákazníka o jejich existenci, kvalitách a možnostech zakoupení, a usilující se pro ně potenciálního zákazníka získat.

Za šíření údajů se považuje sdělení mluveným nebo psaným slovem, tiskem, vy-

¹ Blíže viz. Uherek V.: Propagace, reklama, podpora prodeje, Public Relation. Meter, Ostrava 1994, Schwalbe H., Smekal A.: Marketing pre každodennú prax. MASM Racionálna komunikácia, Žilina 1991, Světlík J.: Marketing – cesta k trhu. EKKA Zlín, 1994 a další

² Jelínek J. a kol.: Ekonomická encyklopedie 2, Svoboda, Praha, 1984, s. 243

obrazením, fotografií, rozhlasem, televizí či jiným sdělovacím prostředkem apod., který je schopen oslovit potenciálního zákazníka, zejména údaji o jakosti a množství zboží nebo výkonů, o původu zboží, o možnostech odbytu, o způsobu výroby, o majetkových a úvěrových poměrech, o osobních poměrech, o délce trvání nebo rozsahu podniku apod.

V ZOR je v § 1 odst. 1 reklama charakterizována jako přesvědčovací proces, kterým jsou hledáni uživatelé zboží, služeb nebo jiných výkonů či hodnot prostřednictvím komunikačních médií.

Tím, že tato definice obsahuje pouze demonstrativní výčet tzv. komunikačních prostředků, zahrnuje reklamu v jakýchkoli informačních médiích, schopných prezentovat reklamní sdělení. Těmito prostředky tak mohou být rovněž reklamní dárkové předměty, ale zejména hromadně působící propagační prostředky, jako například potíštěné tašky, trička, samolepky, balóny s nápisy, promítání reklam na oblohu. Mezi média přenášející reklamní sdělení patří bezesporu stěny domů opatřené reklamními malbami a nápisy, chodící reklamy, reklamy na ochozech a tribúnách sportovních stadionů a další reklamní artefakty. Regulace reklamy zahrnuje také reklamu provozovanou verbálně, lidským hlasem a za pomoci různých technických prostředků.

V ObchZ je v § 45 legálně definován pojem klamavé reklamy. Výkladem uvedené definice lze dojít k závěru o tom, co daný zákon rozumí reklamou. Chápe ji velmi široce jako šíření údajů o vlastním nebo cizím podniku, jeho výrobcích či výkonech.

Předmětem právní úpravy ObchZ je v této souvislosti postavení podnikatelů a obchodní závazkové vztahy, a vztahy hospodářské soutěže vznikající v procesu provozování reklamy.

V ZRTV je reklama definována jako jakékoliv veřejné oznámení určené k podpoře podnikání nebo k dosažení jiného účinku, sledovaného zadavatelem reklamy, jemuž byl vysílací čas poskytnut za úplat, nebo za jinou protihodnotu.

Ve všech uvedených definicích je reklama vymezována účelem jí sledovaným. Jde o přesvědčovací proces zaměřený na hledání a získání potenciálních uživatelů zboží, služeb nebo jiných výkonů či hodnot. Definice se shodují i v tom, že se jedná o reklamu provozovanou podnikatelskými subjekty v rámci jejich obchodní činnosti, prováděné za úhradu jakýmkoliv podnikatelským subjektem nebo jiným subjektem jednajícím v jeho zájmu. Avšak subjektem soutěžních vztahů mohou být za určitých okolností i nepodnikatelské subjekty, (např. různá společenstva, zájmová sdružení, jejichž členskou základnu tvoří podnikatelé, ale ony samy podnikatelé nejsou), které mohou ovlivňovat soutěž, nebo se dopouštět jednání v rozporu s dobrými mravy soutěže.

Z obsahu posuzovaných textů je zřejmé, že se uvedené definice, a tedy regulace prováděná Etickým kodexem a jednotlivými zákony nevztahuje na reklamu politických stran, politických hnutí, společenských organizací, reklamu charitativních organizací, případně reklamu nátlakových skupin, pokud nevstupují do soutěže v souvislosti se svou hospodářskou činností.

S ohledem na výše uvedené definice můžeme říci, že předmětem etické a právní regulace je ochrana chování subjektů a výsledky jejich chování ve společenských vztazích, které vznikají v souvislosti s provozováním reklamy, jakož i ochrana výsledků tvůrčí duševní činnosti vyjádřené v jakékoliv objektivní podobě v procesu reklamní činnosti a ochrana hodnot lidské osobnosti.

1.2. Působnost etických a právních norem v procesu regulace reklamy

Působnost etických a právních norem je vyjádřena zejména určením okruhu subjektů etických a právních vztahů, na které se vztahují normy upravující reklamu.

KODEX je určen především všem subjektům působícím v oblasti reklamy, jimž stanoví pravidla profesionálního chování. Zároveň informuje veřejnost o mezích, které subjekty působící v reklamě či reklamu užívající dobrovolně přijaly, a které chtějí samy vynucovat prostřednictvím etické samoregulace. Na rozdíl od zákona o regulaci reklamy, obchodního zákoníku a dalších zákonů, vztahujících se na reklamu, je KODEX zaměřen výhradně na úpravu vztahů souvisejících s provozováním a využíváním reklamy. Jeho působnost vůči jednotlivým subjektům je založena na zásadách dobrovolného přijetí a respektování.

Za subjekty reklamy jako komunikačního procesu považuje KODEX zejména inzerenty a další zadavatele reklamy, reklamní agentury, vlastníky komunikačních médií. Zásadní podmínkou, která determinuje množství subjektů, na které se KODEX vztahuje, je jeho dobrovolné výslovné uznání a podrobení se režimu jeho uplatňování. O tom, kdo se stane subjektem etické regulace reklamy tedy rozhoduje každý jednotlivý subjekt sám.

V současné době jsou za subjekty etické regulace z hlediska ustanovení KODEXU považovány zejména členské organizace Rady pro reklamu (RPR). Jsou jimi inzerenti, další zadavatelé reklamy, reklamní agentury, a vlastníci komunikačních médií. Základní odpovědnost za respektování KODEXU nese podle jeho ustanovení zadavatel reklamy. Reklamní agentury, média a ostatní subjekty reklamního procesu nesou odpovědnost za dodržování KODEXU pouze při produkci a publikaci reklam.

Budeme-li však posuzovat osobní působnost KODEXU podle jeho preambule,

můžeme dospět k závěru, že z hlediska svého působení, není uzavřen pouze a jedině na členy RPR. Text preambule rozšiřuje osobní působnost KODEXU nepřímou i na ostatní subjekty, nečleny RPR. Etické odsouzení a etická sankce, např. v podobě bojkotu zboží či služeb) může stíhat i toho, kde se etické regulací dobrovolně nepodrobí. KODEX je tak de facto určen všem subjektům působícím v oblasti reklamy, přičemž ani on sám, ani jednací řád Arbitrážní komise Rady pro reklamu (AK RPR) nestanoví povinnost zjišťovat, zda jde o stížnost proti členu Rady pro reklamu, či nikoliv. Arbitrážní komise pouze zjišťuje, zda se obsah stížnosti týká záležitostí regulovaných KODEXEM, a zda k projednání stížnosti není oprávněn jiný orgán.

V preambuli KODEXU je rovněž obsažen závazek členských organizací RPR, že nevyrobí ani nepřijmou žádnou reklamu, která by byla v rozporu s KODEXEM, případně že stáhnou reklamu, u níž by takový rozpor byl dodatečně zjištěn orgánem etické samoregulace v reklamě. Uvedené ustanovení tedy zajišťuje dopad KODEXU i na nečlenské organizace RPR právě prostřednictvím činnosti členských organizací RPR. V této souvislosti budou členové RPR vystupovat v roli prvotního arbitra, který se bude ještě dříve, než bude reklama veřejně prezentována, ale i dříve než bude případně posuzována AK RPR, vyslovovat k souladu či nesouladu zadávané reklamy s KODEXEM.

V případě posuzování reklamy, kterou by prezentovala organizace, nečlen RPR, může AK RPR vydat nález, kterým posoudí, zda je či není příslušná reklama v rozporu s Etickým kodexem, a zaslat příslušné organizaci své doporučení. Doporučení je nezávazné a nevynutitelné, jeho realizace záleží na tom, zda se mu příslušná organizace dobrovolně podřídí.

KODEX může být vztažen i na reklamní činnost nečlenů RPR, prostřednictvím odborného stanoviska RPR zpracovaného v souladu s ustanovením § 8 odst. 4 ZOR na vyžádání orgánů dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy, jimiž jsou podle § 7 odst. 1 ZOR Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání, Ministerstvo zdravotnictví ČR a okresní živnostenské úřady. I zde se však jedná o nezávazné stanovisko RPR, kterým není orgán dozoru vázán. Konečné stanovisko k tomu, zda došlo k porušení zákona o regulaci reklamy je příslušný orgán dozoru, a v poslední instanci soud.

Do procesu etické regulace reklamy zároveň zapojuje i objekty působení reklamy. Vzhledem k tomu, že se KODEX obrací k veřejnosti a informuje ji o mezích reklamního působení, které dobrovolně přijaly a zavázaly se dodržovat členové RPR, staví veřejnost zároveň do role prvotního kontrolora etiky v reklamní činnosti. Kdokoliv má právo podat stížnost na konkrétní reklamu, která podle jeho názoru je porušením zásad etické reklamní praxe v ČR. Není stanoven požadavek,

aby před podáním stížnosti musel stěžovatel nejdříve zjistit, zda příslušný zadavatel reklamy, reklamní agentura či informační medium jsou členy RPR. Pokud by takový požadavek existoval, byla by kontrola veřejnosti de facto vyloučena, nebo alespoň ztížena a zkomplikována natolik, že by byla těžko uskutečnitelná.

Spotřebitelem KODEX rozumí jakýkoliv subjekt, který může být reklamou ovlivněn, ať již se jedná o konečného spotřebitele či jiného uživatele produktů v oblasti výrobní spotřeby. Spotřebitel tak zaujímá pozici objektu, na který je zaměřeno reklamní působení. Vzhledem k tomu, že spotřebiteli bylo přiznáno oprávnění podat stížnost na reklamu, která je podle jeho mínění v rozporu s KODEXEM, vystupuje v rámci vztahů kontroly i jako subjekt reklamních vztahů KODEXEM regulovaných.

Právní úprava hospodářské soutěže, obsažená v ObchZ, se vztahuje na fyzické a právnické osoby – podnikatele, ale připouští i účast osob, které podnikateli nejsou. Podmínkou nezbytnou pro to, aby se na účastníky hospodářské soutěže vztahovala ustanovení o nekalé soutěži je, aby se jednalo o jednání v hospodářské soutěži, tj. účastníci musí být v soutěžním vztahu, aby se jednalo o jednání, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a aby jednání bylo způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům.

Chráněným účastníkem, objektem tohoto vztahu, je soutěžitel. Soutěžitelem podle ustanovení § 44 odst. 1 ObchZ je jednak podnikatel účastníci se hospodářské soutěže, jednak i spotřebitel. Spotřebitel, jehož práva byla nekalou soutěží v rámci reklamy porušena nebo ohrožena, může ke své ochraně využít právní prostředky ochrany proti nekalé soutěži podle § 53 a násl. ObchZ. V této souvislosti vystupuje tedy nejen jako objekt, ale zároveň jako subjekt regulovaných reklamních vztahů.

Právní úprava podle ObchZ se tedy vztahuje na jednání podnikatelů v hospodářské soutěži a na postavení spotřebitele, a její účinky nastávají v okamžiku jednání, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným podnikatelům, účastníkům hospodářské soutěže nebo spotřebitelům. Úprava postihuje relativně širokou škálu jednání uvedených subjektů v rámci hospodářské soutěže, včetně vztahů souvisejících s provozováním reklamy.

Subjekty právní regulace reklamy vymezuje rovněž ZPRTV. Vzhledem ke svému specifickému zaměření za subjekty právní regulace považuje fyzické a právnické osoby provozující rozhlasové a televizní vysílání.

Výše uvedená vymezení se shodují v tom, že subjektem etické a právní regulace jsou zejména podnikatelé – zadavatelé reklamy, reklamní agentury, a komunikační média, jejichž prostřednictvím je reklamní sdělení šířeno. Rovněž tak se shodují ve vymezení pozice adresátů reklamy, respektive spotřebitelů, které považují za chráněný objekt. V souvislosti s jejich oprávněním domáhat se ochrany svých práv,

dotčených reklamou, jenž jsou v rozporu s etickými nebo právními normami, jim pak přiznávají způsobilost být subjektem procesně právních vztahů.

Odlíšnosti v pojetí subjektů regulace spočívají zejména v závaznosti etických a právních norem. Subjektem etické regulace reklamy podle KODEXU se stává každá fyzická či právnická osoba dobrovolně, na základě subjektivně vyjádřené vůle, výslovným uznáním KODEXU a podřízením se režimu etické regulace. Subjektem právní úpravy reklamních vztahů se stávají fyzické a právnické osoby působící v oblasti reklamy objektivně, ze zákona.

2. PROSTŘEDKY OCHRANY ETICKÉ A PRÁVNÍ REGULACE REKLAMY

2.1. Zásady uplatňování etického kodexu

KODEX je prosazován a výlučně interpretován Arbitrážní komisí Rady pro reklamu (AK RPR). Vzhledem k tomu, že RPR je soukromoprávní korporací, založenou dobrovolně subjekty zabývajícími se provozováním reklamy, nelze pro řízení před Arbitrážní komisí použít ustanovení zák. č. 71/1967 Sb. o správním řízení. Zásady a pravidla řízení před AK RPR jsou proto stanovena Radou pro reklamu, dílem v samotném KODEXU, dílem v Jednacím řádu AK RPR.

K prosazování KODEXU je určena AK RPR, ve které jsou zastoupeni představitelé členských organizací RPR, poslanci Parlamentu České republiky, zadavatelé reklamy, reklamní agentury a právní odborníci. Jednací řád stanoví, že AK RPR má nejméně sedm členů, z nichž pouze 1/3 členů může být činná v reklamním průmyslu.³ V současné době je komise devítičlenná. Předsedou Arbitrážní komise je prezident Rady pro reklamu.

Členem AK RPR se může stát jakákoliv fyzická osoba, z kategorií osob vyjmenovaných v KODEXU, požívající všeobecné důvěry a vážnosti. Podmínkou pro členství je její zvolení na Valné hromadě RPR. Volba se uskutečňuje na návrh prezidenta RPR, ke zvolení je potřeba 2/3 většina hlasů přítomných na Valné hromadě RPR.

Členství v AK RPR zaniká rozhodnutím Valné hromady RPR o odvolání člena komise, které musí být rovněž schváleno 2/3 většinou členů přítomných na valné hromadě. Návrh na odvolání člena komise může podat prezident, či kterýkoli jiný člen RPR.⁴ Důvody, pro které je možné odvolat člena Arbitrážní komise však

³ viz.: Jednací řád AK RPR, čl. II. odst. 3

⁴ viz.: Jednací řád AK RPR, čl. II. odst. 1 a 2

jednací řád nestanoví.

AK RPR, je orgánem rozhodujícím jménem RPR o všech došlých stížnostech na reklamu, odporující či jinak porušující KODEX.⁵ Zároveň je jediným oprávněným orgánem RPR, který má výlučné právo interpretovat KODEX. Exkluzivita postavení AK RPR je v jednacím řádu zvláště zásadou nezávislosti a neodpovědnosti, neboť AK RPR je orgánem, který za svou činnost není odpovědný vůči žádným jiným orgánům RPR.⁶

Z uvedeného lze dovodit, že členové AK RPR jsou při svém rozhodování vázáni pouze KODEXEM a platnými zákony, a při výkladu ustanovení KODEXU mají postupovat pouze podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Uvedenou zásadu by bylo vhodné doplnit i ustanovením o zákazu vnějších zásahů do rozhodovací činnosti AK RPR. Prospělo by i přesnější vymezení pozice členů komise, například ustanovením o tom, že členové AK RPR při jednáních nevystupují jako zástupci organizací či institucí, jejichž jsou členy, rozhodují nezávisle, nestranně a pouze na základě skutečností zjištěných v průběhu řízení.

V zájmu zachování a prosazení zásady nestrannosti a nezávislosti komise obsahuje jednací řád ustanovení o střetu zájmů, které ukládá členům komise povinnost při projednávání stížnosti, dotýkající se jakýmkoli způsobem člena AK RPR, na tuto skutečnost upozornit. Po upozornění na střet zájmů je člen povinen opustit jednací místnost až do chvíle, kdy bude s konečnou platností ve věci rozhodnuto. Pokud by člen na střet zájmů neupozornil, předseda AK RPR prohlásí rozhodnutí za neplatné a komise rozhodne v novém hlasování bez přítomnosti postiženého člena.⁷

AK RPR zahajuje jednání a následně vydává nález na základě písemného návrhu. Návrh může podat kterákoli právnická nebo fyzická osoba, případně státní orgán, ve formě stížnosti na konkrétní reklamu pro porušení KODEXU. Jednací řád nestanoví žádné formální náležitosti stížnosti. Podání stížnosti nepodléhá poplatkové povinnosti. Stížnosti mají být podle KODEXU podávány RPR, nikoliv přímo její Arbitrážní komisi.

Z možnosti podat návrh ve formě stížnosti jsou KODEXEM, ale i jednacím řádem vyloučeni členové AK RPR.⁸ Připouští však možnost posoudit reklamu a vydat nález z podnětu RPR.⁹ Vzhledem k tomu, že RPR je „nezávislým samoregulačním orgánem kontrolujícím veškerou reklamu na území ČR“ (kromě reklamy

⁵ Jednací řád AK RPR, čl. I.

⁶ Jednací řád AK RPR, čl. I. věta druhá.

⁷ Srovnej : čl. VII., Jednací řád Arbitrážní komise Rady pro reklamu

⁸ Srovnej : Zásady etické reklamní praxe v ČR, část první, oddíl I., odst. 4.2, a Jednací řád Arbitrážní komise Rady pro reklamu čl. III., věta druhá

⁹ Srovnej : Zásady etické reklamní praxe v ČR, část první, oddíl I., odst. 4, 5

rozhlasové a televizní), a AK RPR spolu se Sekretariátem Rady pro reklamu jsou jejími orgány činnými v rozhodovacím procesu, zavádí tak zásadu zahájení řízení před AK RPR ex officio, aniž by ji dále procesně upravil.

Řízení o stížnosti na reklamu je rozloženo do dvou vzájemně navazujících fází, přičemž obě fáze sestávají z několika postupných kroků. Podstatou první fáze řízení o stížnosti na reklamu je zajišťování podkladů a příprava materiálů pro rozhodnutí AK RPR. Rozhodující úloha v této fázi připadá Sekretariátu Rady pro reklamu. Druhou fází řízení o stížnosti je vlastní rozhodování AK RPR, které je završeno vydáním Arbitrážního nálezu.

Vlastnímu řízení před AK RPR předchází předběžné projednání návrhu, které provádí sekretariát Rady pro reklamu. Po přijetí stížnosti sekretariát posoudí, zda je stížnost oprávněná, či nikoliv, a jakým způsobem bude stížnost sledována.

Pokud je stížnost oprávněná a označuje reklamní jednání, které může porušovat KODEX, uvědomí o stížnosti zadavatele reklamy, případně i reklamní agenturu, která reklamu zpracovala. Oznámení obsahuje text stížnosti a žádost o vyjádření ke stížnosti. Pro vyjádření ke stížnosti poskytne sekretariát zadavateli reklamy přiměřenou lhůtu. Pokud to vyžaduje situace, zejména je-li porušení KODEXU zcela evidentní, může požádat zadavatele reklamy o zastavení šíření reklamy. Zároveň sekretariát RPR informuje hromadné informační prostředky o stížnosti a o postupu jejího vyřizování.

Zadavatel reklamy, případně reklamní agentura, je povinen na stížnost ve stanovené lhůtě odpovědět. Jestliže je odpověď relevantní, musí zadavatel reklamu odporující či porušující KODEX uvést stížností napadenou reklamu do souladu s KODEXEM. Jestliže zadavatel nechce uvést reklamu do souladu s KODEXEM, může být Sekretariátem Rady pro reklamu požádán, aby reklamu stáhl až do vydání Arbitrážního nálezu.

V okamžiku, kdy sekretariát shromáždí všechny materiály potřebné k vydání rozhodnutí, vypracuje vlastní návrh stanoviska ke stížnosti, které jednací řád označuje pojmem doporučení.¹⁰ Kopii tohoto doporučení zašle k vyjádření stěžovateli, zadavateli reklamy a případně reklamní agentuře, pokud je mu známa.

Kompletní podkladové materiály, spolu s vyjádřením stěžovatele, zadavatele reklamy a reklamní agentury k doporučení, zašle sekretariát AK RPR k projednání. Odesláním všech materiálů končí 1. a začíná 2. fáze řízení o stížnosti na reklamu. Pravomoc rozhodovat o stížnosti na reklamu přechází ze Sekretariátu Rady pro reklamu na AK RPR.

AK RPR je podle KODEXU jediným orgánem oprávněným vydávat finální rozhodnutí o stížnostech, tzv. Arbitrážní nálezy.

¹⁰ Srovnej : Jednací řád AK RPR čl. IV., odst. 2

Jednání komise svolává a průběh zasedání řídí její předseda. Jednání je zásadně neveřejné. Na jednání nejsou zváni účastníci řízení. Jednací řád ani neobsahuje ustanovení o účastnících řízení. Podkladem pro jednání jsou materiály předložené sekretariátem. Pokud dojde komise k závěru, že podkladový materiál je neúplný a nedovoluje rozhodnout o stížnosti nálezem, usnesením vrátí podkladové materiály sekretariátu s doporučením k jejich doplnění.¹¹

Usnesením pozastaví projednávání stížnosti v případě, že dospěje k názoru o nutnosti doložit k předmětné stížnosti názor kvalifikovaných odborníků působících v dané oblasti. Přitom pověří Sekretariát RPR zajištěním požadovaného odborného posudku.¹² Po splnění usnesení Sekretariátem pokračuje AK RPR v projednávání stížnosti na svém nejbližším zasedání.

V případě, že AK RPR při posuzování stížnosti zjistí, že obsah stížnosti se zřejmě netýká záležitostí regulovaných KODEXEM, nebo že k projednání záležitosti jsou příslušné jiné orgány, usnesením řízení zastaví. Svě stanovisko pak sdělí pouze stěžovateli.¹³ Rozhodnutí, kterým komise stížnost zamítla, musí být odůvodněné.

Pokud AK RPR po zhodnocení všech materiálů dojde k závěru, že je možné projednávání meritorně ukončit, vydá ve věci rozhodnutí ve formě Arbitrážního nálezu. O Arbitrážním nálezu rozhoduje komise hlasováním, při zachování zásady rovnosti hlasů. Každý člen má jeden hlas. Komise je usnášeníschopná, pokud jsou při hlasování přítomni minimálně 2/3 všech zvolených členů. Nález je přijat, pokud s ním vyslovili souhlas minimálně 2/3 členů přítomných na zasedání v době hlasování.

Arbitrážní nález je písemným rozhodnutím AK RPR o tom, zda určitá konkrétní prováděná reklama je, či není v rozporu s KODEXEM, vydaným Radou pro reklamu.¹⁴ Nález spolu s výrokem obsahuje i jeho odůvodnění.

Po vydání pozitivního Arbitrážního nálezu, jenž obsahuje rozhodnutí o tom, že uvedená reklama je v rozporu s KODEXEM, vyzve AK RPR zadavatele reklamy k zamezení porušování KODEXU, případně ke změně nebo ke stažení reklamy. Zároveň upozorní zadavatele, aby se v budoucnu vyvaroval použití stejné, či podobné reklamy.

Rozhodnutí AK RPR je podle jednacího řádu konečné a není proti němu možné odvolání. Tím však není vůbec dotčeno právo účastníků řízení na soudní ochranu.

O Arbitrážním nálezu, ve kterém rozhodla o tom, že určitá reklama nebo používané reklamní slogany porušují platný KODEX, informuje AK RPR všechna

¹¹ Srovnej: Jednací řád AK RPR čl. IV., odst. 2

¹² Srovnej: Jednací řád AK RPR čl. IV., odst. 2

¹³ Srovnej Zásady etické reklamní praxe, část první, oddíl I. odst. 4.4.1

¹⁴ Srovnej Jednací řád AK RPR čl. III.

tisková média a mediální asociace sdružené v RPR.

Všechny vyřízené stížnosti, včetně Arbitrážního nálezu vydaného AK RPR budou publikovány v Měsíčníku Rady pro reklamu. U každé stížnosti bude uvedeno jméno zadavatele reklamy o níž bylo rozhodováno a jméno reklamní agentury, která stížností napadenou reklamu prezentovala. V případě stížností vedených v obchodním zájmu, bude publikováno obchodní jméno stěžovatele, u stížností od nepodnikatelské veřejnosti bude publikován pouze region, ve kterém stěžovatel bydlí.

Měsíčník Rady pro reklamu bude zasílán všem médiím, vládním institucím, agenturám, spotřebitelským organizacím, organizacím působícím v reklamním průmyslu, ale i individuálním zájemcům z řad veřejnosti, kteří o něj projeví zájem. Měsíčník bude rovněž k dispozici v sídle Rady pro reklamu.

Informování tiskových médií a mediálních asociací sdružených v RPR, spolu s publikací Arbitrážních nálezů v měsíčníku Rady pro reklamu, podstatně mění povahu Arbitrážních nálezů.

Arbitrážní nález v této souvislosti již není pouhým individuálním aktem, v němž AK RPR rozhoduje o určité konkrétní reklamě nebo o konkrétním reklamním sloganu. Není ani rozhodnutím, jež by bylo závazné jen v rozhodovaném případě a jen pro konkrétního zadavatele reklamy, případně konkrétní reklamní agenturu. Naopak, stává se „precedentem sui generis“ v oblasti morálních norem. Veškeré další rozhodování AK RPR v případech stejného druhu je tímto rozhodnutím vázáno, neboť vymezuje, která jednání, činnosti či slogany používané v reklamní činnosti jsou v rozporu s KODEXEM.

Arbitrážními nálezy jsou vázáni přímo i všichni členové RPR, neboť se výslovně mj. zavázali, že nevyrobí ani nepřijmou žádnou reklamu, která by byla v rozporu s KODEXEM. Arbitrážní nálezy svým obsahem precizují, dotvářejí, případně vysvětlují obecná ustanovení Kodexu. Jejich sledování a studium umožňuje členům RPR vyvarovat se ve své činnosti jednání, jež by mohla být shledána neetickými.

Všichni členové RPR dobrovolně přijali KODEX. Tímto aktem dobrovolně převzali morální povinnost učinit vše, co je v jejich silách, aby v komunikačních prostředcích nebyly zveřejňovány reklamy KODEX porušující. Vzhledem k tomu jsou oprávněni, pokud zadavatel reklamy kdykoli v budoucnu poruší již vydaný Arbitrážní nález, odmítnout prezentaci jeho další reklamy.

Spolu s rozhodováním o stížnostech, může AK RPR vydávat odborná stanoviska k reklamám, jež jsou předmětem správního řízení podle zákona o regulaci reklamy. Uvedená stanoviska vydává v souladu se ZOR, vždy na žádost příslušných orgánů dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy.

Všechna rozhodnutí, tj. nálezy a stanoviska, která AK RPR vydává, mají pouze

formu doporučení, nejsou právně závazná ani právně vynutitelná. Jejich prosazení a naplnění v praxi závisí na dobrovolném respektování těchto stanovisek členy RPR. Jejich dopad na chování všech subjektů působících na poli reklamy, jejich vliv na rozhodování soudních, případně správních orgánů, bude záležet na profesionální a morální autoritě AK RPR.

2.2. Etický kodex a soukromoprávní prostředky ochrany proti nekalé soutěži

Osoby, jejichž práva byla ohrožena, nebo porušena nekalosoutěžním jednáním v rámci reklamy, se mohou domáhat ochrany svých práv rovněž soukromoprávní cestou. Podle povahy skutkového jednání a míry ohrožení či porušení svých práv mohou využít různé zákonem povolené či stanovené postupy.

V úvahu přichází možnost domáhat se, podle ustanovení § 5 ObčZ, ochrany u příslušného orgánu státní správy, došlo-li uvedeným jednáním ke zřejmému zásahu do pokojného stavu.

Soutěžitelé a spotřebitelé, dotčení nekalosoutěžním jednáním, mohou ve prospěch ochrany svých práv, v zákonem stanovených případech, využít i přípustná svépomocná jednání. Možnost ochrany práv svépomocí je výjimkou ze zásady občanského práva, podle které: „proti tomu, kdo právo ohrozí nebo poruší, lze se domáhat ochrany u orgánu, který je k tomu povolán“.¹⁵

Pro oprávněnost použití svépomoci však musí být splněny podmínky § 6 ObčZ. Zásah do práva musí být neoprávněný a musí hrozit bezprostředně. Svépomoc může použít pouze sám ohrožený. Odvrácení zásahu se musí dít přiměřeným způsobem.¹⁶ Pokud by uvedené podmínky, za kterých je svépomoc dovolena, nebyly splněny, jednalo by se o svépomoc nedovolenou, o tzv. exces, který by mohl být posuzován jako porušení práva, a jako takový by byl spojen s důsledky právem předvídanými.

Všechna svépomocná opatření v soutěži bude nutné posuzovat měřítkem dobrých mravů soutěže, které platí jak pro ofenzivní, tak pro defenzivní jednání.¹⁷

Základní prostředky k ochraně soutěžitelů a spotřebitelů proti nekalosoutěžnímu jednání, poskytuje ObchZ. Podle ustanovení jeho § 53, „osoby, jejichž práva byla nekalou soutěží porušena nebo ohrožena, mohou se proti rušiteli domáhat, aby se tohoto jednání zdržel a odstranil závadný stav. Dále mohou požadovat

¹⁵ § 4 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

¹⁶ Srovnej: § 6, a § 420 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

¹⁷ Hajn P.: Jak jednat v boji s konkurencí. Linde a.s., Praha 1995, s. 138

přiměřené zadostiučnění, které může být poskytnuto i v penězích, náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení“.

O právních nárocích v rámci ochrany proti nekalé soutěži tak může autoritativně rozhodnout pouze a jedině soud. K rozhodování sporů týkajících se nekalé soutěže jsou věcně příslušné jako soudy prvního stupně, krajské soudy.¹⁸

Ustanovení § 53 ObchZ upravuje zejména otázku, kdo je oprávněn podat žalobu pro nekalosoutěžní jednání. Aktivně legitimovány k podání žaloby jsou podle tohoto ustanovení ty osoby, jejichž práva byla nekalou soutěží porušena nebo ohrožena. Jedná se v první řadě o soutěžitele. V některých případech budou aktivně legitimováni rovněž spotřebitelé, popřípadě jiné osoby, o kterých zákon hovoří v ustanovení o jednotlivých skutkových podstatách nekalé soutěže. Ovšem za podmínky, že jejich zájmy jsou nekalosoutěžním jednáním bezprostředně dotčeny.

K rozšíření okruhu aktivně legitimovaných osob dochází v ustanovení § 54 ObchZ, který připouští, aby žalobu podala též právnická osoba, oprávněná hájit zájmy soutěžitelů, nebo spotřebitelů.

Otázku, vůči komu může být žaloba podána, tj. kdo je pasivně legitimován, řeší § 53 ObchZ pouze uvedením obecného pojmu rušitel. V konkrétních případech proto bude pro zjištění pasivní legitimace rozhodující interpretace ustanovení o jednotlivých skutkových podstatách.

Velmi důležitou bude otázka pasivní legitimace v souvislosti se skutkovou podstatou klamavé reklamy. Na provádění reklamy se zpravidla podílí více subjektů. Na prvním místě stojí bezesporu podnikatel, jehož výrobky, výkony, služby nebo podnik jsou předmětem reklamy. Může zde působit reklamní agentura, které podnikatel zadal zakázku k vypracování a provedení reklamy. Vlastní reklama je zpravidla rozšiřována prostřednictvím informačních médií, nejčastěji hromadnými sdělovacími prostředky. Vzniká proto otázka, kdo v uvedeném řetězci ponese odpovědnost za klamavou reklamu. Současné znění § 45 ObchZ umožňuje uplatnit odpovědnost za klamavou reklamu proti všem výše uvedeným subjektům.

Nespornou bude odpovědnost zadavatele reklamy, který si nechává prostřednictvím hromadných informačních prostředků šířit údaje o vlastním podniku, jeho výrobcích či službách.

Odpovědnost při vydávání periodického tisku upravuje zákon č. 81/1966 Sb. o periodickém tisku a ostatních hromadných informačních prostředcích. Podle ustanovení § 10 odst. 1 citovaného zákona, odpovídá za periodický tisk vydavatel, a za ostatní hromadné informační prostředky příslušná organizace, na niž se vztahují všechna další ustanovení platná pro vydavatele. Vydavatel odpovídá za obsah jednotlivého vydání hromadného informačního prostředku, zejména

¹⁸ § 9 odst. 3 písm.c – dd, zák. č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád

pak za to, aby jeho obsahem nebyly porušeny zákonem chráněné zájmy společnosti, občanů a organizací. Přesto však odpovědnost autorů informací šířených prostřednictvím hromadného informačního prostředku zůstává nedotčena.¹⁹

Odpovědnost vydavatele je dána rovněž ustanovením § 16 citovaného zákona, jenž považuje uveřejnění informace, která ohrožuje zákonem chráněné zájmy společnosti nebo občanů, za zneužití svobody projevu, slova a tisku. Přitom za ochranu společnosti a občanů, proti zneužití svobody projevu, slova a tisku odpovídají vydavatel, šéfredaktor, redaktor a autor v rozsahu vyplývajícím z platných předpisů. Podle těchto předpisů se též posuzuje povinnost vydavatele k náhradě škody způsobené organizacím nebo občanům obsahem periodického tisku nebo jiného hromadného informačního prostředku.²⁰

Za uveřejnění reklamy, která odporuje zákonným ustanovením odpovídají, podle § 6 ZPRTV provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání.²¹

Z dosud uvedeného vyplývá, že při publikované klamavé reklamě, lze uplatnit odpovědnost za nekalosoutěžní jednání i vůči médiím, která tuto klamavou reklamu šířila. Vzhledem k tomu, že se jedná o odpovědnost objektivní, nemají ani možnost se z odpovědnosti exculpovat.

V případech, kdy se bude oprávněná osoba vůči rušiteli domáhat, aby se tohoto jednání zdržel a odstranil závadný stav, je daný přístup přijatelný. Avšak v situaci, kdy bude žalující strana vůči hromadným informačním prostředkům uplatňovat nárok na náhradu škody, je setrvání na uvedeném stanovisku již méně přijatelné, neboť zadavatel reklamy by se mohl odpovědnosti fakticky vyhnout. V dané souvislosti je vedena na stránkách odborných časopisů diskuse o možných způsobech řešení, či změny stávajícího stavu právní úpravy odpovědnosti médií za reklamu.²²

Jedna z možností odstranění nepříznivého věcného dopadu odpovědnosti za klamavou reklamu vůči hromadným informačním prostředkům, se nabízí v samotném obchodním zákoníku. Podle ustanovení § 757, s odvoláním na § 373, se může strana, která porušila povinnost porušením právní povinnosti stanovené obchodním zákoníkem, zprostit povinnosti k náhradě škody, jestliže prokáže, že k porušení povinnosti došlo v důsledku okolností vylučujících odpovědnost. Za okolnosti vylučující odpovědnost se v souladu s ustanovením § 374 považuje překážka, jež nastala nezávisle na vůli povinné strany a brání jí ve splnění povinností, jestliže nelze rozumně předpokládat, že by povinná strana tuto překážku nebo její násled-

¹⁹ Srovnej: § 10 odst. 1 až 5 zák. č. 81/1966 Sb. o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích

²⁰ Srovnej: § 16 odst. 2 a 3 zák. č. 81/1966 Sb. o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích

²¹ Srovnej: § 6 zák. č. 468/1991 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání

²² Chaloupková H.: Zodpovědnost za inzerci. Strategie, č. 6/94, str. 76

ky odvrátila nebo překonala, a dále, že by v době vzniku závazku tuto překážku předvídala.²³

Pro využití uvedených ustanovení v případě odpovědnosti médií za škodu způsobenou uveřejněním klamavé reklamy hovoří skutečnost, že v řadě případů není v silách vydavatele hromadných informačních prostředků, jejich jednotlivých zaměstnanců či odpovědných pracovníků, aby zjistili správnost, respektive klamavost údajů, poskytnutých zadavatelem reklamy. K tomu jim chybí nejen potřebné technické vybavení, ale v řadě případů i odborné znalosti a zkušenosti. Fakticky tak nastává situace, kterou lze chápat jako zákonem požadovanou překážku, jež nastala nezávisle na vůli povinné strany a brání jí ve splnění povinnosti. Logicky tak lze dospět k názoru, že v situacích, kdy vydavatelé hromadných informačních prostředků, či jejich odpovědní pracovníci, nemohou odhalit nekalosoutěžní charakter určité konkrétní reklamy, ponese odpovědnost za klamavou reklamu pouze její zadavatel.

V případě, kdy by však bylo možné zjistit klamavý, či jinak nekalosoutěžní charakter reklamy, při vynaložení pozornosti a technických prostředků, které lze při zpracování a uveřejnění reklamy rozumně požadovat, byla by spoluzodpovědnost hromadných informačních prostředků, případně reklamní agentury, bezesporu založena. Zejména tehdy, pokud byla klamavost či jiný nekalosoutěžní charakter reklamy přímo „bila do očí“.²⁴

Soudní řízení o nárocích vyplývajících z nekalé soutěže, na rozdíl od jednání AK RPR, podléhá soudním poplatkům, a je zásadně veřejné.²⁵ Pokud by však veřejným projednáváním mohlo dojít k ohrožení obchodního tajemství, nebo ohrožení veřejného zájmu, může soud na návrh, případně z moci úřední, veřejnost vyloučit.²⁶

Jednání soud zahajuje výhradně na návrh. Způsob, formu a obsah návrhu na zahájení řízení, stejně tak i vlastní průběh soudního řízení upravuje občanský soudní řád, zák. č. 99/1963 Sb..

Ve vztahu k průběhu soudního řízení je však potřebné odpovědět na otázku závaznosti nálezu AK RPR pro soud. V souladu s ustanovením § 120, odst. 1 občanského soudního řádu, jsou účastníci povinni označit důkazy k prokázání svých tvrzení. Soud však může provést i jiné, než účastníky navržené důkazy, pokud vyjde

²³ Srovnej: zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, § 757, § 373 a 374 odst. 1

²⁴ Viz.: Hajn P.: K odpovědnosti médií za nekalou reklamu. Právní praxe v podnikání, č. 11/1994, s. 1-4.

²⁵ Viz.: čl. 38 odst. 2, úst. z. 23/1991 Sb., resp. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, § 8 odst. 1, 2 zák. č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích

²⁶ § 55 odst. 1 zák. č. 513/1991 Sb. obchodní zákoník

v průběhu řízení najevo jejich potřeba ke zjištění skutkového stavu.²⁷

Za důkaz mohou podle zákona sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, zejména výslech svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů a právnických osob, listiny, ohledání a výslech účastníků.²⁸ V této souvislosti bude možné jako jeden z důkazů uvést i stanovisko AK RPR, zda určitá v minulosti či přítomnosti prováděná reklamní aktivita je či není v rozporu s KODEXEM, vydaným RPR.

Klíčovou otázkou dokazování přitom bude posouzení rozporu daného jednání s dobrými mravy soutěže. Ovšem „otázka, zda jde o rozpor s dobrými mravy soutěže, jest otázkou právní, nikoli skutkovou. Řeší ji proto soudy, podle svého mravního a právního, zákonům neodporujícího přesvědčení, nikoliv znalci“.²⁹ Při řešení zmíněné otázky „může si soud všimnout i toho, ako se na konania hladí medzi súťažiteľmi, čo o ňom súdia verejno-právne korporácie, ktoré majú podľa svojho určenia dbať o spoločné oprávnené záujmy súťažiteľov svojho oboru a aké dôvody uvádzajú pro svoj názor..., lež súd nie je takým názorom viazaný“.³⁰

Stanovisko AK RPR, je de iure i de facto stanoviskem soukromoprávní korporace. Z toho hlediska je pouze jedním z rovnocenných důkazních prostředků, jímž soud není vázán. Soud jej tedy hodnotí v duchu zásady volného hodnocení důkazů stejně, jako kterýkoli jiný navržený a při soudním jednání provedený důkaz.

Na základě zjištěného skutkového stavu věci může soud rozhodnout ve věci samé rozsudkem. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení, zahajované pouze na návrh, je soud vázán návrhy účastníků řízení. Proti rozsudku je možné využít zákonem stanovených opravných prostředků. Pravomocný rozsudek soudu je na rozdíl od rozhodnutí AK RPR vynutitelný.

Ustanovení § 55 odst. 2 ObchZ umožňuje soudu přiznat účastníku řízení, jehož návrhu bylo vyhověno, právo uveřejnit rozsudek na náklady účastníka, který ve sporu neuspěl. Podle okolností může soud určit i rozsah, formu a způsob uveřejnění rozsudku. Avšak soud toto právo přiznat může a nemusí. Jedná se o specifickou sankci, o oprávnění, které občanský soudní řád neupravuje.

²⁷ § 120, odst. 3 zák. č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád,

²⁸ § 125 zák. č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád,

²⁹ Sbíрка Vážný č. 10.521, In.: Hajn P.: Jak jednat v boji s konkurencí., Praha, Linde a.s., 1995, s. 159

³⁰ Sbíрка Vážný, č. 15.091, In.: Hajn P.: Jak jednat v boji s konkurencí., Praha, Linde a.s., 1995, s. 159

2.3. Etický kodex a veřejnoprávní prostředky ochrany regulace reklamy

Ochrana proti nerespektování právních norem při reklamní tvorbě a reklamní činnosti je poskytována rovněž pomocí veřejnoprávních prostředků, zejména v rámci předpisů správně právního charakteru. Ve vztahu k dosud řešeným otázkám je nutné věnovat pozornost zákonu č.40/1995 Sb..

K výkonu dozoru nad dodržováním tohoto zákona je oprávněno několik orgánů. Pro reklamu rozšiřovanou v rozhlasovém a televizním vysílání je oprávněným orgánem Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Bez ohledu na informační médium vykonává dozor nad reklamou na léčivé přípravky a prostředky zdravotnické techniky Ministerstvo zdravotnictví České republiky. V ostatních případech jsou k výkonu dozoru oprávněné okresní živnostenské úřady příslušné podle sídla toho, kdo rozšiřuje reklamu.³¹

Na řízení se vztahují ustanovení zák. č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád), v platném znění. Při podezření z porušení zákona, zjištěného na základě vlastní kontrolní činnosti, nebo z podnětu jiného subjektu, je příslušný orgán dozoru povinen, ve smyslu ustanovení § 18 správního řádu, zahájit správní řízení.

Řízení je zahájeno dnem, kdy bylo příslušnému orgánu dozoru doručeno podání, nebo dnem, kdy příslušný orgán dozoru učinil vůči účastníku řízení první úkon.³² Na rozdíl od soudního řízení je zpravidla vedeno na základě písemných podkladů a je neveřejné. Veřejnost správního řízení se uplatňuje pouze ve vztahu k účastníkům řízení v případě, kdy je nařízeno ústní jednání před správním orgánem.³³

Správní orgán je povinen zjistit v řízení přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Podkladem pro rozhodnutí jsou zejména podání, návrhy účastníků řízení, důkazy, a další.³⁴ V rámci dokazování je orgán dozoru povinen věnovat náležitou pozornost všem důkazním prostředkům, jimiž lze zjistit skutkový stav věci. ZOR v § 8 dává orgánu dozoru právo vyžádat si odborná stanoviska od příslušných orgánů státní správy a profesních sdružení, která působí v oblasti reklamy. V tomto kontextu si může vyžádat odborné stanovisko od RPR, resp. od její Arbitrážní komise.

Odborné stanovisko RPR, je i v případě správního řízení pouze jedním z důkazních prostředků, které správní orgán hodnotí podle zásady volného hodnocení

³¹ Srovnej: § 7 zák. č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy

³² Srovnej: § 18 zák. č. 71/1964 Sb. o správním řízení,

³³ Srovnej: § 21 zák. č. 71/1964 Sb. o správním řízení,

³⁴ Srovnej: § 32 zák. č. 71/1964 Sb. o správním řízení,

důkazů. Otázku, zda došlo k porušení ZOR musí rozhodnout zásadně příslušný orgán dozoru, případně soud.

Zjistí-li příslušný orgán dozoru na základě výsledků správního řízení, že došlo k rozšiřování reklamy v rozporu se zákonem, může uložit tomu, kdo tuto reklamu rozšiřoval, pokutu. Výši pokuty stanoví podle závažnosti porušení povinnosti v rozsahu případně způsobené škody. Pokutu může uložit i opakovaně.³⁵ Opakované uložení pokuty bude mít své opodstatnění až po té, co se ukáže neúčinným původní pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty v téže věci.

Kromě uložení pokuty mohou příslušné orgány dozoru tomu, kdo rozšiřuje reklamu v rozporu se zákonem, nařídít ukončení závadné reklamy. V tomto případě musí ve výroku rozhodnutí o nařízení ukončení reklamy stanovit lhůtu pro splnění této povinnosti.³⁶

Proti rozhodnutí Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, a rozhodnutí příslušného okresního živnostenského úřadu je možné podat odvolání, proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví je možné podat rozklad. Pravomocná rozhodnutí uvedených orgánů dozoru jsou vykonatelná podle správních předpisů, případně podle občanského soudního řádu.

Na základě provedeného porovnání, lze dospět k závěru, že z hlediska svých procesních ustanovení, se etické a právní normy, zabývající se regulací reklamy, zásadně odlišují. Rozdíl mezi nimi spočívá ve vymezení okruhu aktivně a pasivně legitimovaných subjektů, v postavení a pravomocích orgánů, které dohlížejí nad dodržováním příslušných norem, ve způsobu řízení a rozhodování o porušení příslušných norem, ale i v sankcích, které mohou oprávněné orgány uložit.

Zásadní rozdíl je dán používanou metodou regulace vztahů souvisejících s reklamou. KODEX ovlivňuje provozování reklamy prostřednictvím nezávazných a nevynutitelných doporučení a s využitím metody samoregulace. Orgány soudní a výkoné moci využívají k ovlivňování reklamní praxe vykonatelná a vynutitelná soudní či správní rozhodnutí.

ZÁVĚR

Etické a právní normy se zaměřují na vytvoření pomyslných hranic volnosti reklamní tvorby a reklamní činnosti, provozované podnikatelskými subjekty v rámci jejich obchodní činnosti, uskutečňované za úhradu jakýmkoliv podnikatelským

³⁵ Srovnej: § 8 odst. 1 zák. č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy.

³⁶ § 47 odst. 2 zák. č. 71/1967 Sb. o správním řízení.

subjektem nebo jiným subjektem jednajícím v jeho zájmu.

Objektem etické a právní regulace je úprava chování subjektů a výsledků jejich chování ve společenských vztazích, které vznikají v souvislosti s provozováním reklamy, jakož i ochrana výsledků tvůrčí duševní činnosti vyjádřené v jakékoliv objektivní podobě v procesu reklamní činnosti, a ochrana hodnot lidské osobnosti.

Odlišnosti spočívají zejména v závaznosti etických a právních norem pro jednotlivé subjekty. KODEX se stává závazným pro každou fyzickou či právnickou osobu na základě subjektivně vyjádřené vůle, dobrovolným výslovným uznáním KODEXU a podřízením se režimu etické regulace. Právní normy se stávají závaznými pro všechny fyzické a právnické osoby působící v oblasti reklamy objektivně, ze zákona.

Právní regulace provozování reklamy je zabezpečována jednak normami soukromého práva, v nichž nezastupitelné místo sehrávají ustanovení Obchodního zákoníku, jednak normami veřejnoprávními. V této souvislosti je nesporná vzájemná provázanost KODEXU s veřejnoprávními normami, které regulují provozování reklamy, zejména zák. č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy, zák. č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele a zákona č. 468/1991 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Z hlediska procesních ustanovení etických a právních norem existují zásadní odlišnosti. Spočívají ve vymezení okruhu aktivně a pasivně legitimovaných subjektů, v postavení a pravomocích orgánů, které dohlížejí nad dodržováním příslušných norem, ve způsobu řízení a rozhodování o porušení příslušných norem, ale i v sankcích, které mohou oprávněné orgány uložit.

Zásadní rozdíl je dán používanou metodou regulace vztahů souvisejících s reklamou. KODEX ovlivňuje provozování reklamy prostřednictvím nezávazných a nevynutitelných doporučení a s využitím metody samoregulace. Orgány soudní a výkoné moci využívají k ovlivňování reklamní praxe vykonatelná a vynutitelná soudní či správní rozhodnutí.

KODEX ve svých ustanoveních definuje nejobecnější etické požadavky na každou reklamní činnost, které musí být vždy v reklamní činnosti dodrženy. Pilířem etiky reklamní praxe jsou zásada poctivosti, pravdivosti a souladu s právním řádem. Představují nezbytné minimum požadavků na přičitatelné jednání subjektů v rámci reklamní činnosti, jehož porušení je možné posuzovat jako porušení KODEXU.

Jednání a chování subjektů reklamní činnosti je společenskou činností, v níž etika sehrává významnou roli. Proto KODEX stanoví zásady provádění reklamy, pravidla vztahu reklamy k potenciálním zákazníkům reklamní společnosti a k adresátům reklamy. Tím vyjadřuje snahu RPR podpořit proces vytváření důvěry v reklamu na straně zadavatelů i adresátů reklamy.

Vytvoření Rady pro reklamu a přijetí Zásad etické reklamní praxe v České republice znamená praktické naplňování Kantova nejvyššího etického principu vyjádřeného v kategoričtém imperativu: „Jednej tak, aby maximum tvé vůle mohlo vždy platit stejně jako princip všeobecného zákonodárství“.

SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK

KODEX – Zásady etické reklamní praxe v ČR

ZOR – zák. č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy

ZPRTV – zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

ZOOS – zák. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

ObchZ – zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

ObčZ – zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

RPR – Rada pro reklamu

AK RPR – Arbitrážní komise Rady pro reklamu

ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ V POHLEDU SPRÁVNÍ VĚDY

SOŇA SKULOVÁ

NEZBYTNÁ ÚVODNÍ SYSTÉMOVÁ A METODOLOGICKÁ POZNÁMKA

Komplikovaný a mnohoznačný jev veřejné správy je obvykle, a tak tomu je i v současném období, na vědecké úrovni pojednáván a analyzován zejména z perspektivy **vědy správního práva**, tedy společenské a systémové vědy, jejímž předmětem je systém správního práva, jakožto normativní systém regulující společenské vztahy vznikající v souvislosti s organizací a činností veřejné správy v celé jejich složitě strukturovanosti. Takovéto přístupy jsou více než pochopitelné a nutné v období základních přeměn společenského a právního systému, ke kterým u nás dochází, a se kterými v námi pojednávané oblasti jsou spojovány otázky **reformy veřejné správy**.

Juristický přístup,¹ jakkoliv je významným, však není jediným možným ve vztahu ke zkoumání tak složitého společenského, právního, politického a ekonomického fenoménu, jakým je veřejná správa nepochybně je. Již v období vrcholného uplatňování vědy správního práva byl uznáván názor, že správa je pojmem správněpolitickým,² nikoliv tedy ryze právním nebo naopak ryze hospodářským.

Uvedené východisko, ve svém důsledku opouštějící ryze právní pohled na veřejnou správu, znamenalo v dalším období, zejména po druhé světové válce, renesanci

¹ Uvedený přístup byl příznačný zejména pro země evropského kontinentu ve druhé polovině 19. století a první polovině století 20., což souviselo se vznikem a rozvíjením správního práva jako samostatného právního odvětví a s uplatněním principů liberálního právního státu.

² Pošvár J.: *Obecné pojmy správního práva*, Čs. akademický spolek Právník, Brno, 1946, str. 24, a dále: „Pokud jde o poměr správy v obecném smyslu k právu, vymezil jsem jej tak, že správa je lidskou činností řízenou na jedné straně právními normami, protože je vždycky zasazena do rámce právního řádu, na druhé straně jako činnost veskrze účelová je řízena jednotlivými postuláty sledujícími konečný postulat správně politický, kterého má správa dosáhnouti.“

a další rozvoj tradičního širšího pojetí **správní vědy**, tedy v našem dnešním pohledu vědy, jejímž předmětem je organizace veřejné správy, její vnitřní struktura, faktická efektivnost příslušných organizačních systémů a uplatňovaných organizačních principů, jakož i efektivnost příslušných procesů, realizovaných postupů a využívaných metod působení při vlastním výkonu veřejné správy.³ Jde o vědeckou disciplínu, která kromě toho, že je vědou společenskou a systémovou, využívá také poznatků věd přírodních a technických, jak to odpovídá předmětu jejího zkoumání. Klíčovým termínem a cílovou hodnotou ve zkoumáních správní vědy je, nejobecněji řečeno, **efektivnost organizace a činnosti veřejné správy**.

V daném širokém pojetí a z mnoha různých úhlů pohledu a se zdůrazněním té či oné stránky fenoménu veřejné správy, je správní věda traktována a její výsledky prezentovány v nesčetných odborných publikacích a časopisech, jejichž množství a obsah je v úplnosti téměř neuchopitelný, a v nichž se obtížně orientuje, zejména pro mnohost přístupů a multikriteriálnost,⁴ které však na druhou stranu dávají široký prostor pro nalezení a vytvoření vlastních přístupů, stanovisek a teorií.

Rovněž probíhající reforma veřejné správy v České republice je nezbytně chápána a vysvětlována v širších souvislostech, než jen ryze právních. Ke škodě věci je však nutno konstatovat, že správně vědní přístupy k reformě i obecnější se vyskytují spíše ojediněle,⁵ a celkový správněvědní pohled na reformu veřejné správy s cílovým ukazatelem vytvoření efektivního reálného systému veřejné správy u nás, a to po stránce jeho organizační struktury a jeho činnosti, se zatím nestal před-

³ Průcha P. in: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU, Brno, 1993, str. 8.

⁴ Např. přístupy ekonomické, politologické, zkoumání společenské efektivnosti, lidského činitele v souvislostech sociologických, psychologických, sociálně psychologických, využívání matematických modelů a operací, využívání počítačové techniky a informačních technologií, nalézání obecných pravidel správních činností, atd. V této souvislosti je na místě zmínit nepochybně úzký vztah mezi obecnou teorií řízení (a event. teorií organizace) na jedné straně a správní vědou na straně druhé, přičemž správní věda bývá někdy zjednodušeně označována za teorii řízení aplikovanou na podmínky veřejné správy.

⁵ K tomu knižně pouze: Hendrych D.: Základy správní vědy, ALEKO Praha, 1992, a Průcha P., Mrkvka P. a Skulová S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno, 1993, a dále časopisecky např.: Zářecký P., Vidláková O.: K obecným otázkám reformy veřejné správy (Vybrané problémy), Správní právo č. 6/1993, Pomahač R.: Veřejná správa v devadesátých letech: trendy a inovace (K jednání XXII. kongresu správních věd ve Vídni 13.-17.7.1992), Právník č. 12/1992, s.1117, Vidláková O.: Veřejná správa v OECD, Správní právo č. 4/1996, též autorka: Veřejná správa či management?, Správní právo č. 1/96, Zářecký P.: Vývoj reformy veřejné správy po roce 1989, Státní správa a samospráva č. 12/96.

Za významější příspěvek lze považovat sborníky ze dvou konferencí konaných katedrou správní vědy, správního práva a řízení práva zdejší právnické fakulty v letech 1993 a 1995: Historie a současnost veřejné správy, MU Brno, 1993, a Současnost a perspektivy místní správy, MU Brno, 1996.

mětem širší a soustavné odborné diskuze a zkoumání, a dané otázky jsou spíše pouze v zorném poli nepřilíhivě erudovaného zájmu sdělovacích prostředků.

Svou stať bych proto ráda pojala jako určité správněvědní zpracování jedné z nejvýznamnějších otázek správní vědy, a to problematiky rozhodování ve veřejné správě. **Rozhodování přitom považuji za jádro činnosti veřejné správy**, kterým se zejména veřejná správa projevuje navenek, které přibližuje a charakterizuje činnostní, aktivní stránku veřejné správy jako specifického systému podílejícího se na procesu společenského řízení.⁶

Rozhodování veřejné správy pojmám jako problém náležející do zorného pole správní vědy, předmětem jejíhož zkoumání je, jak již bylo řečeno, realita organizace a činnosti systému veřejné správy, která však je významně a zásadním způsobem regulována normami práva správního, ale také jiných právních odvětví, z nich zejména práva ústavního. Tato skutečnost jako základní determinanta existence a fungování veřejné správy v moderním právním státě zakládá potřebnost nastínit problematiku rozhodování ve veřejné správě v nepominutelných aspektech právních, a dále také z těch úhlů pohledu, jak se v ní projevují politické vlivy, zejména uplatňování principů demokracie, a také samozřejmě a tradičně z hledisek schopností veřejné správy naplňovat kritéria efektivnosti a účelnosti.

Styčným bodem přístupů správněprávního a správněvědního a předmětem hodným dalšího podrobného samostatného zkoumání je pak podle mého názoru otázka, nakolik právní regulace ovlivňuje efektivnost existujícího systému veřejné správy, a to v jeho aspektu organizačním (formálním) a aspektu funkčním (materiálním).

OBCENĚ O ROZHODOVÁNÍ A O ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Nutnost rozhodování, a to možno říci neustálého, je podmíněna variantností, proměnlivostí a nejednoznačností přírodního a společenského prostředí, ve kterém subjekt rozhodování existuje. V zájmu zachování své existence, event. dosažení svého rozvoje, usiluje o nalezení a realizaci adekvátní reakce na danou situaci vnitřní i vnější, tj. optimální varianty dalšího chování. V tomto procesu přichází v úvahu rozhodování o vlastní činnosti, jakož i ovlivňování prostředí či subjektů stojících mimo subjekt, který rozhoduje.

Abychom vůbec mohli hovořit o rozhodování, musí nutně existovat alespoň dvě

⁶ K tomu podrobněji Skulová S.: Rozhodování ve veřejné správě (2. přepracované vydání, MU Brno, 1996, str. 7.

možnosti dalšího postupu či vývoje. Tyto alternativy je nutno nějakým způsobem ohodnotit, zejména z hlediska nutných předpokladů a podmínek a možných účinků a následků jejich realizace. Poté lze přistoupit k výběru některé z nich. Výsledkem této činnosti je **rozhodnutí**.

Rozhodováním potom rozumíme proces, ve kterém rozhodující (se) subjekt provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant, resp. alternativ další činnosti.⁷ Výsledkem této činnosti je pak zpravidla rozhodnutí.

Rozhodování se odehrává ve všech sférách života. Předmětem našeho bližšího zájmu je rozhodování v jedné z významných oblastí existence a řízení společnosti, a to ve sféře veřejné správy, která je složitým fenoménem právním, politickým a ekonomickým.

Rozhodování ve veřejné správě je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení,⁸ resp. řídicích procesů ve společnosti. Jako součást společenského řízení se rozhodování ve veřejné správě, vzhledem k charakteristickým vlastnostem veřejné správy, v *obecnosti* vyznačuje určitou stálostí či pravidleností, značnou mírou právní regulace a možností použití donucení a v neposlední řadě institucionální strukturovaností v souladu s rozdělením pravomocí a působností v systému organizace veřejné správy.

V takto celospolečensky pojaté sféře rozhodovacích činností a v jejich zaměření se zvláště markantně projevuje základ a povaha vztahů mezi orgány moci výkonné na jedné straně a orgány moci zákonodárné a moci soudní, kdy rozhodnutí jsou nasměrována v podstatě pouze jednostranně, a to směrem od orgánů moci zákonodárné a moci soudní k orgánům moci výkonné.⁹

Ze systémového hlediska je možno v rozhodování ve veřejné správě spatřovat **rozhodovací systém**, který je tvořen a determinován jednotlivými prvky (subjekty rozhodování), jejich vzájemnými vztahy, ať už ve smyslu formální nebo neformální organizace, stanovenými cíli a úkoly, svěřenými prostředky (a to ve značné míře

⁷ Tato definice, vycházející z obecné teorie řízení, resp. obecné teorie rozhodování, je možno říci již tradiční a je obecně akceptována. Srov. např. Hendrych D.: *Základy správní vědy*, ALEKO Praha, 1992, str. 74 Máša M.: *Socialistická správní věda*, UJEP Brno, 1985, str. 148, kolektiv: *Vybrané kapitoly z teorie řízení a teorie organizace*, MU Brno, 1990, kolektiv: *Politologie*, MU Brno, 1993, str. 50, str. 37, Průcha P., Mrkývka P., Skulová, S.: *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, MU Brno, 1993, str. 41, Pfišner J.M., Presthus R.: *Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1967, str. 108, Rosenbloom D.H.: *Public Administration*, Random House, New York, 1986, str. 282, Thieme W.: *Verwaltungslehre*, Carl Heymanns Verlag KG, 1967, str. 271. Mnozí autoři pak akcentují účelové zaměření rozhodování ve veřejné správě.

⁸ Viz: Svatoň J., Jahelková K.: *Člověk, řízení a instituce*, MU Brno, 1991, str. 81 a n..

⁹ Ne ve všech ohledech a bezvýjimečně, jak to dokládá např. existence odvětví správy soudnictví, nebo také nepřímé předkládání návrhů zákonů zákonodárnému orgánu vládou, event. zastupitelstvem vyššího územního samosprávného celku.

právními) a dosažitelnými zdroji. Pro systém veřejné správy nejsou samozřejmě irrelevantní jeho vztahy k okolnímu prostředí, lze vysledovat, vedle již zmíněných vztahů s orgány zákonodárnými a soudy, množství dalších vztahů s mnohými dalšími subjekty. Z pohledu informační teorie hovoříme o vstupech do systému a výstupech z něj.

Rozhodovací systémy se mohou členit z různých hledisek. Veřejná správa jako rozhodovací systém je značně rozsáhlá, vnitřně rozčleněná a lze v ní postihnout různé podsystemy (například subsystemy představované souhrnem orgánů jednotlivých odvětví veřejné správy ve vertikálním pohledu, nebo v pohledu horizontálním subsystemem ústředních orgánů státní správy, subsystemem orgánů místní správy a v něm dále subsystemem orgánů územní samosprávy nebo místních orgánů státní správy, v podrobnějším členění pak jednotlivé orgány veřejné správy), mnohdy ještě dále vnitřně strukturované. Rozhodovací činnost systému veřejné správy, jeho podsystemů nebo prvků může být přitom zaměřena buď na vlastní činnost, nebo směřována k ostatním prvkům systému veřejné správy – tehdy hovoříme o **interních rozhodnutích**, anebo je zaměřena na subjekty mimo systém veřejné správy, a pak jde o **rozhodnutí externí**.

V oblasti veřejné správy vystupuje problematika **subjektu rozhodování**, tj. toho, kdo přijímá rozhodnutí, významně do popředí. Obecně jím může být jednotlivec nebo organizace, osoba fyzická nebo právnická. Ve veřejné správě je to zpravidla orgán veřejné správy, resp. správní úřad, popř. jeho organizační složka, event. jiný subjekt zmocněný k výkonu určité výšeče činnosti veřejné správy.

Předpokladem k výkonu rozhodovací činnosti je zde ovšem nutný rozsah pravomoci a působnosti, stanovený zákonnou normou,¹⁰ resp. konkrétněji také organizačním řádem nebo jiným obdobným interním aktem. Podle obecné zásady by každá výkonná funkce, ať vyšší nebo podřízená, měla být přidělena některému určitému jednotlivci, mělo by být všem známo, kdo nějakou věc vykonal a či vinou zůstala některá věc nevyřízena, neboť odpovědnost nestojí za nic, když nikdo neví, kdo je odpovědný.¹¹

Tak jak se organizační struktura zejména státní správy vyznačuje hierarchičností svého uspořádání, nachází tento fenomén svůj odraz ve funkční stránce veřejné správy, tedy i v rozhodovacích činnostech, které jsou značně strukturovány a v mnoha případech hierarchicky uspořádány, zejména ve smyslu vázanosti

¹⁰ K tomu srov. Ústavu ČR, zejména čl. 79 odst. 1 : „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“, a dále čl.100 odst. 1: „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.“, čl. 104 odst. 1: „Působnost zastupitelstev může být stanovena zákonem.“ a čl. 105: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“

¹¹ Mill, J.S.: *Úvahy o vládě ústavní*, Svoboda Praha, 1992, str. 174.

rozhodnutí orgánu státní správy na nižším stupni jejího organizačního uspořádání rozhodnutím orgánu státní správy nacházejícího se na organizačním žebříčku výše, ale také někdy přímo rozdílností právní síly takových rozhodnutí.

V obou zmíněných případech je hierarchičnost právně stanovena. Jindy se setkáváme s hierarchičností faktickou, zejména u (podrobněji) neformalizovaných rozhodovacích procesů, odvisle od pozice příslušného článku (odboru, referátu, komise, pracovníka, člena, představitele) veřejné správy v jejím systému nebo subsystému a jeho skutečného vztahu k jiným článkům. Avšak ani úlohu nebo vliv této „neformální hierarchičnosti“ rozhodnutí nelze podceňovat.¹²

ROZHODOVACÍ PROCES

je významným pojmem v problematice rozhodování. Rozhodování se zpravidla nere realizuje jedním úkonem v jednom okamžiku, ale naopak představuje řetězec určitých úkonů řazených za sebou s určitou logickou posloupností (často i formalizovanou různými pravidly právními nebo technickými), odvíjející se a směřující od podnětu k rozhodnutí (formálního či neformálního) až po vydání rozhodnutí (ve formální nebo neformální podobě), event. jeho realizaci, jakož i kontrolu této realizace.

Pro rozhodování v institucích¹³ je (nebo by měla být) charakteristická jistá míra stability a uspořádanosti jednotlivých dílčích úkonů rozhodovacího procesu, jakož i stanovení příslušnosti organizačních prvků systému k jejich zabezpečování, jak již bylo výše zdůvodněno. Organizační stránka systémů a subsystémů měla by se tedy adekvátně promítat i do stránky funkční, činnosti. Mezi oběma stránkami jsou patrné vztahy vzájemného ovlivňování a zpětných vazeb. V tomto směru by měla být aktivizována další vlastnost, na kterou moderní systém veřejné správy aspiruje, a již by bylo možno nazvat „průběžná poučitelnost“, nebo jinými slovy schopnost vlastního sebezdokonalování ve vztahu k daným podmínkám a potřebám. Pro reálné naplnění tohoto rysu je pak nutná další vlastnost, a to pružnost v aspektu organizačním i funkčním.

Rozhodovací proces lze obecně a v určité posloupnosti rozčlenit do těchto

¹² Srov. s problematikou formální a neformální autority, např. Svatoň J., Jahelková K.: Člověk, řízení, instituce, MU, Brno, 1991, str. 28 a n.

¹³ Institucí se dle J. Svatoň (Základy státovědy, str. 9) rozumí „subjekt organizovaného vyjadřování a zprostředkování společenských vztahů“, nesoucí jako základní znaky formalizaci v organizaci i funkcích, dále relativní samostatnost, jakož i jisté napětí mezi abstraktní rolí, kterou instituce sehrává a konkrétními společenskými vztahy, v nichž nebo vůči nimž působí.

prvků, nebo také, právě se zdůrazněním oné posloupnosti či následnosti, stádlí:

- výchozí situace (současný stav rozhodujícího subjektu a jeho prostředí)
- cíle (úkoly)
- definice problému
- možné cesty (varianty) k dosažení cíle
- zhodnocení variant z hlediska existujících omezení a možných důsledků
- výběr jedné z variant (tj. rozhodnutí)
- provedení rozhodnutí
- kontrola.

Výchozí situace rozhodujícího subjektu (instituce) je velmi podstatnou pro jeho rozhodovací činnost, ať už z hlediska jeho vybavení pravomocí a působností, jeho organizační struktury, kvality jedinců zúčastněných na rozhodování (charakteristika intelektuální, volní, mravní), vztahů k okolnímu prostředí a jeho vlivů na rozhodující subjekt a také disponibilních zdrojů. Tyto otázky úzce souvisí s významným faktorem ovlivňujícím rozhodovací proces, a to s existujícími omezeními (limity) pro rozhodování, resp. pro realizaci rozhodnutí.

Cíle (resp. úkoly) veřejné správy jako celku i jejich jednotlivých subsystémů či organizačních složek, k jejichž dosažení je rozhodovací činnost směřována, jsou natolik rozsáhlé a složité, s různou mírou závaznosti, důležitosti a časového horizontu, že bude spíše namístě hovořit o **systému cílů či úkolů**.¹⁴

Nepochybná je mnohdy jejich provázanost a vzájemná podmíněnost. Sledované cíle (resp. hodnoty) ve svém souhrnu nemají pouhou jednoduchou lineární vertikální strukturu, při které dosažení jednoho cíle (resp. upevnování či rozvíjení určité hodnoty) je vždy prostě jen předstupněm, cestou či prostředkem k dosahování dalšího cíle či hodnoty. Často naopak sledování jednoho účelu znesnadňuje a brzdí plnění jiného. Absolutní preference jednoho může znemožnit současné sledování druhého. Vedle cílů exaktně kvantifikovatelných, měřitelných a termínovatelných veřejná správa sleduje nutně účely, resp. hodnoty, které jsou charakterizovány spíše kvalitativně a nelze je přesně kvantifikovat, popř. ani termínovat.¹⁵

Subjekt rozhodování by se měl v cílech a úkolech orientovat, stanovit jejich pořadí, vymezit vzájemné vztahy a rozeznat a řešit případné konfliktní relace, které mezi nimi mohou nastat, a to vždy v kooperaci nebo na základě konzultace

¹⁴ Podle D. Hendrycha nejsou cíle a úkoly totožné pojmy. Proto by se neměly zaměňovat, zejména ve spojení s chováním (je cílové chování, nikoli úkolové chování). Cíle představují žádoucí stav, úkoly kroky, pomocí nichž má být tohoto stavu dosaženo. Hendrych D.: Základy správní vědy, ALEKO Praha, 1992, str. 14.

¹⁵ Lukeš Z. a kol.: Základy teorie státní správy, Praha, 1986, str. 76.

s dalšími subjekty, tam kde je to potřebné a vhodné, aby nedocházelo v důsledku izolované činnosti jednoho orgánu veřejné správy k narušení hodnot, cílů a úkolů sledovaných jinou organizační složkou systému veřejné správy.

Prvky a činnosti subsystémů veřejné správy měly by být když už nikoliv přímo souladné, alespoň navzájem nekonifliktní, resp. nekonkurující si. Uvedené nároky můžeme však ve vztahu ke společenskému řízení a vůbec ke složitosti společenských problémů považovat za určitý ideál, k němuž je vždy realita pouze ve vztahu snahy o přiblížení se, která může být úspěšná jen do určité míry, nikdy ne absolutně. Je tomu tak proto, že nejistota a neshoda jsou základními rysy života společnosti, od nichž nemůže odpomoci ani nejpodrobnější a nejvědeckější analýza.¹⁶

V konkrétní rozhodovací situaci je vždy nutná **definice problému**, který má být rozhodovací činností řešen, neboť pouze přesné pojmenování problému umožňuje stanovit všechny možné, resp. v dané situaci myslitelné **varianty** (cesty) dalšího postupu a dává předpoklad pro adekvátní vyřešení problému.

Subjekt rozhodování posuzuje a hodnotí možné varianty dalšího postupu s přihlédnutím ke všem faktorům limitujícím jejich realizaci a k možným důsledkům přijetí určitého řešení, které jsou mu známy, nebo které je schopen určit či odhadnout.

Ve složitých rozhodovacích procesech se často přistupuje k posouzení navrhovaných alternativ odbornými experty, poradními orgány či jinými subjekty odlišnými od subjektu rozhodování, jejichž stanoviska jsou v některých případech závazná, jindy mají úlohu pouze podpůrnou, doplňující, informativní, event. slouží jako jeden z důkazních prostředků ve vedeném správním řízení.

V některých rozhodovacích procesech jsou fakultativně brány v úvahu připomínky, návrhy, stanoviska veřejnosti, resp. její stanovené části, zjišťované např. metodami sociologického výzkumu (zpravidla dotazníkovou metodou). V některých případech je možno přijmout rozhodnutí pouze na základě vyjádření názorů k dané věci stanovenou částí veřejnosti.¹⁷ Pak lze již ovšem klasifikovat jako rozhodující subjekt onu veřejnost, kdy orgán veřejné správy pouze zpracovává formalizovanou podobu rozhodnutí. Jde o nejintenzivnější formu projevu podílu občanů na rozhodování záležitostí veřejné správy.

Důležité však je, aby role posuzovatelů, resp. dalších subjektů zúčastněných na rozhodování záležitostí z oblasti veřejné správy, byla přesně vymezena a stanovený subjekt rozhodování zůstal skutečně subjektem rozhodování, i s odpovědností za

¹⁶ Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J.: *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1993, Preface.

¹⁷ Viz zejména problematiku místního referenda, upravenou v z.ČNR č. 298/1992 Sb. a zákonem o obcích.

stanovenou kvalitu rozhodnutí (zákonost, účelnost, efektivnost, komplexnost, včasnost) a za jeho realizaci.

Účelem a smyslem rozhodovacího procesu je přijetí **rozhodnutí**. Děje se tak v rozhodovacím stadiu rozhodovacího procesu. Rozhodnutí ve veřejné správě může nabývat různých podob, ať už formálních (t.j. splňující předem stanovené, zpravidla právní požadavky a mající předepsané náležitosti) či nikoliv. Klasickým a nejčastějším případem formálního rozhodnutí je správní rozhodnutí vydané jako výsledek správního řízení,¹⁸ může to však být i jiný akt vydaný orgánem veřejné správy v předepsané formě. Forma může být ovšem také stanovena pouze interním předpisem, a to pro podřízené subjekty stojící uvnitř systému veřejné správy a pouze ve vztahu k nim jako závazná.

Z hlediska právních forem činnosti budou zpravidla formální rozhodnutí představována správními akty, ať už normativními nebo individuálními.¹⁹ Do kategorie formálních rozhodnutí dále patří dohody správně právního charakteru, ovšem za předpokladu, že postup jejich uzavírání, jejich forma a náležitosti splňují určitá předepsaná formální kritéria.²⁰

O formálnosti bezprostředních zákroků nebo nuceného výkonu správních rozhodnutí jako dalších forem činnosti veřejné správy lze mít odůvodněně pochybnosti, i když jejich předpoklady a postup jsou reglementovány v příslušných právních předpisech. Nucený výkon správních rozhodnutí můžeme však kvalifikovat jako jedno ze závěrečných stádií jiného rozhodovacího procesu, a to stadium realizační, které následuje po vydání a poté dobrovolném nesplnění obsahu konkrétního správního rozhodnutí. Naproti tomu bezprostřední zákrok představuje takový typ rozhodovací činnosti, kdy vlastní stádium rozhodovací splyvá vjedno se stádiem realizačním, nebo je jím bezprostředně následováno. Aby takovýto typ rozhodnutí nabyl formální povahy, je již z povahy věci vyloučeno. Nutno ovšem zdůraznit, že jde o proces sice neformalizovaný ve svém vnějším projevu, ale opět s právně upravenými podmínkami možnosti, resp. povinnosti a způsobu jeho použití,

¹⁸ K tomu viz Průcha P., Skulová S.: *Správní právo, procesní část*, MU Brno, 1997, str. 61 a n.

¹⁹ Správní akty definuje P. Průcha (*Základy správního práva a veřejné správy*, MU Brno, 1996, str. 183) jako veřejně mocenské akty, vydávané na základě zákonů orgány veřejné správy v procesu praktické realizace úkolů a funkcí veřejné správy. Ve vztahu k zákonům jsou odvozenými právně závaznými akty.

²⁰ Příkladem dohody správně právního charakteru je dohoda podle § 23 zákona o obcích o zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí téhož okresu v případě, že obec není schopna sama zabezpečit řádný výkon této působnosti, kdy zákon sice nestanoví explicitně postup uzavírání ani obsahové či formální náležitosti takové smlouvy, avšak samotná povaha a význam takové veřejnoprávní smlouvy implikují nutný formální charakter takového typu rozhodnutí (zde rozhodnutí přijatého na základě konsensu dvou subjektů veřejné správy), který je nutný k jeho závaznosti a platnosti.

včetně přesně vymezených subjektů oprávněných tento druh rozhodovací činnosti realizovat.

Rozhodnutí ve veřejné správě je někdy též definováno jako formalizovaná odpověď, často mocensky sankcionovaná, na podnět k rozhodnutí.²¹ Tato definice poněkud zužuje pojem rozhodnutí ve veřejné správě vymezený výše, kde je povaha rozhodnutí přiznávána i rozhodnutím (volbám variant) neformalizovaným, resp. neformálním, které tvoří sice z právního hlediska méně relevantní, avšak proto pro fungování veřejné správy ve všech jejích funkcích a úkolech rozhodně ne nevýznamnou část přijímaných rozhodnutí. Neboť i neprávní formy činnosti veřejné správy mají ve spektru všech jejích činností významné místo a také do jejich uskutečňování je organicky včleněna rozhodovací činnost. Pro celkové pochopení komplikované struktury a vzájemných propojení rozhodovací činnosti veřejné správy je vhodné připomenout i to, že v rámci přípravy formálních rozhodnutí (správních aktů, dohod) jsou přijímána mnohá rozhodnutí neformální, mající doplňkovou, obslužnou nebo přípravnou funkci ve vztahu k rozhodnutím výše zmíněným.

Pro jednoznačnější „doslovení“ problematiky formálnosti rozhodnutí ve veřejné správě bude vhodné uzavřít tyto úvahy v tom smyslu, že za *formální rozhodnutí* bude považováno takové rozhodnutí, které je projeveno v předem stanovené vnější formě a obsahující stanovené náležitosti. Formální rozhodnutí jsou zpravidla přijímána jako výsledek předem stanoveného, formalizovaného postupu, ale není tomu bezvýjimečně.²² Vedle toho existují rozhodnutí nedisponující předepsanou formou, u nichž však postup jejich přijímání, resp. realizace je rovněž závazným způsobem upraven („rozhodnutí podle předepsaného postupu“). Další skupinu rozhodnutí pak tvoří rozhodnutí přijímaná jako výsledek neformalizovaného postupu a nedisponující stanovenými formami.

Realizace rozhodnutí a kontrola nejsou uváděny pravidelně jako stádia rozhodovacího procesu. Přiznáváno však minimálně je, že na něj úzce navazují. Je možno říci, že realizace rozhodnutí je vlastním účelem jeho přijímání, k ní směřuje činnost subjektu rozhodování a mnohdy je přímo sankcionována v příslušných právních normách. V komplexním systémovém pohledu na rozhodovací procesy ve veřejné správě se však i stádium realizační a kontrolní jeví jako jejich nedílná součást, neboť právě způsob realizace, resp. nerealizace rozhodnutí ovlivňují další rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy a jsou tak propojeny s dalšími dílčími rozhodovacími procesy.

²¹ Hendrych D.: cit.dílo, str. 78.

²² Jako příklad se nabízí uzavření dohody správně právního charakteru, pokud, a tak tomu zpravidla v naší právní úpravě je, postup vedoucí k přijetí tohoto druhu rozhodnutí není formalizován.

Kontrola slouží ke zjištění, zda a nakolik se shoduje výsledek dosažený realizací rozhodnutí se stavem zakotveným v rozhodnutí, resp. se záměrem, cílem v něm obsaženým. Zejména v oblasti veřejné správy, vzhledem k její nepřetržitosti a významným sociálním dopadům jejích rozhodnutí, jde o otázky velkého významu. Přitom je nutno mít na zřeteli, že vedle výsledků zamýšlených a předpokládaných mohou nastat i výsledky nepředpokládané.

V této souvislosti vystupuje do popředí otázka tzv. **zpětné vazby**. Ta se však neprojevuje pouze ve stádiu kontroly realizace rozhodnutí, ale průběžně v celém rozhodovacím procesu. Slouží posuzování správnosti všech úkonů, neboť subjekt rozhodování získává informace pro svou činnost průběžně, v rámci struktury rozhodovacích systémů a subsystémů, a je schopen korigovat jednotlivé úkony v rozhodovacím procesu po stránce obsahové, časové, věcné, atd. Veřejné správě by měla být vlastní schopnost napravovat své chyby a tím rozšířit svůj potenciál pro racionální chování.²³ Jde o zapojení a využití informací získaných z vlastní činnosti, čímž se organizace „poučuje“ a zdokonaluje své rozhodování.

Subjekt rozhodování nepřijímá svá rozhodnutí ve „vzduchoprázdnu“ – určitá relevantní rozhodnutí mající souvislost s jeho aktuální rozhodovací činností již byla přijata či realizována (třeba i jím samým) dříve a mohou nějakým způsobem ovlivnit právě probíhající rozhodovací proces. Subjekt rozhodování získává nebo přijímá informace i v průběhu rozhodovacího procesu, a to nejen prostřednictvím zpětné vazby, ale také nezávisle na zpětné vazbě z vnějšího prostředí (např. ve formě pokynu nadřízeného orgánu, apod.). Všechna tato předchozí rozhodnutí a informace mohou působit jako limitující faktor pro rozhodování, zároveň však mohou přispívat ke zkvalitňování rozhodovacího procesu a jeho jednotlivých stádií.

Z těchto důvodů se ve vztahu k rozhodovacímu procesu někdy také hovoří o problematice **postupného rozhodování**. V reálném rozhodovacím procesu nejde totiž o vydávání jednotlivých izolovaných rozhodnutí ve statickém slova smyslu. Rozhodování ve skutečnosti představuje dynamicky složitý cyklický proces na sebe navazujících dílčích rozhodnutí. Rozhodování je zde postupně (sekvenční),²⁴ přičemž jedno rozhodnutí může v širších souvislostech tvořit pouze jedno ze stádií, resp. jeden ze subsystémů, jiného, rozsáhlejšího, rozhodovacího procesu.

V souladu s tradiční zásadou „kdo řídí, kontroluje“ a v zájmu možnosti uplatnění zpětné vazby a účelného uplatňování kontrolní funkce veřejné správy nemělo by z hlediska organizační výstavby veřejné správy obecně docházet k oddělování na jedné straně vlastních rozhodovacích a na druhé straně realizačních a, resp. ne-

²³ Pfišer J.M., Presthus R.: Public Administration, New York, 1967, str. 119.

²⁴ Máša M.: Socialistická správní věda, Brno 1985, str. 152.

bo kontrolních stádií mezi různé orgány veřejné správy, právě z toho důvodu, aby zpětně vazební a kontrolní funkce a úkoly mohly být naplňovány a tak posilována efektivnost výkonu veřejné právy.

Na těch úsecích veřejné správy, kde jejich specializované zaměření a úkoly vyžadují intenzivní a časté uplatňování kontrolní funkce veřejné správy (inspekční, dozorové, resp. i přezkumné orgány), je naopak institucionální osamostatnění (resp. instanční oddělení) takových orgánů veřejné správy účelné a funkční. V takových případech a na základě speciálních právních úprav tyto orgány potom vyvíjejí samostatný, speciální druh rozhodovací činnosti (zda došlo nebo nedošlo k porušení povinností, zda bude uložena sankce, zda bude správní akt potvrzen nebo zrušen, resp. změněn), se všemi jeho stádii, a to včetně realizačního a kontrolního (jak byly odstraněny zjištěné nedostatky, zda a jak byly realizovány uložené sankce, zda a jak byl respektován právní názor přezkumného orgánu).

Ve vztahu zejména ke správním aktům, ale i k jiným rozhodnutím orgánů veřejné správy pak v důsledku uplatnění dělby moci a záruk zákonnosti veřejné správy bývají přezkumné rozhodovací činnosti (pravomoci) nad určitými druhy rozhodnutí veřejné správy svěřeny orgánům veřejné moci stojícím vně systému veřejné správy, tj. orgánům soudním a zákonodárným.

Vlastním nositelem povinnosti realizovat rozhodnutí může být jak orgán veřejné správy, tak subjekt stojící mimo organizační strukturu veřejné správy (u externích rozhodnutí). Realizační stádium rozhodovacího procesu zřejmě nejvýrazněji nese znaky veřejnomocenské povahy rozhodovací činnosti veřejné správy, zejména v té části rozhodování, která je vydávána ve formě správních aktů.

UPLATNĚNÍ PRINCIPU OMEZENÉ RACIONALITY V ROZHODOVACÍCH PROCESECH

Kritérium efektivnosti vede subjekty rozhodování k tomu, aby v průběhu rozhodovacího procesu přijímaly pokud možno co nejracionalnější opatření a volily racionalní postupy k dosažení optimálního rozhodnutí.

Přívlastek „racionalní“ zde znamená rozumně zdůvodnitelné, vylučující iracionalní, náhodné, emocionální. Už sama formulace „pokud možno co nejracionalnější“ navozuje, že existují určitá omezení v nalézání racionalních řešení problémů, a to daná kapacitou a schopností subjektu správně definovat problém, vyhledat, formulovat a posoudit všechny varianty řešení problému a jejich možné důsledky v realitě, která je složitá, komplexní (mnohokriteriální) a nestabilní.

Ani takto složitá situace zpravidla není a při rozhodování orgánů veřejné správy

v rámci jim stanovené pravomoci a působnosti nemůže být důvodem pro ustoupení od rozhodovací činnosti, event. oddalování přijetí potřebného rozhodnutí. Náročnost podmínek rozhodovací činnosti proto vede ke zjednodušení problému a ostatních podmínek rozhodování na takovou úroveň složitosti (nebo jednoduchosti), aby byly subjektem rozhodování uchopitelné a zvládnutelné. Rozhodování vyžaduje stále zjednodušování skutečnosti.²⁵ Pro „zjednodušování“ rozhodovaných záležitostí je však nutno stanovit racionální limity, které zajistí adekvátnost vydaného rozhodnutí ve vztahu k řešenému problému, pokud ovšem přímo právní předpisy nestanoví právní limity pro zmíněnou simplifikaci, nebo ji přímo nevyloučí.²⁶

Rovněž termín „optimální rozhodnutí“ není, zejména při rozhodování v sociálních systémech, kde nelze spolehlivě kvantitativně charakterizovat a tedy ani porovnat možné varianty rozhodnutí a jejich dopady na sociální prostředí, zcela jednoznačný a při každém rozhodování přesně definovatelný. Nelze vždy stanovit, která ze sledovaných hodnot je, nebo se jeví, pro rozhodující subjekt nejdůležitější, nelze spolehlivě určit, jaké sociální důsledky bude která varianta mít. Proto je nutně takové rozhodování vždy do jisté míry neracionální.

Tím je zpochybněna možnost úplné racionality sociálního rozhodování. Uplatňuje se **princip omezené racionality**. Namísto rozhodnutí optimálních jsou fakticky přijímána rozhodnutí uspokojivější, adekvátnější složitosti rozhodovací situace, komplexnosti reality a schopnostem a možnostem subjektu rozhodování v konkrétním čase rozhodování.

Omezenost racionality rozhodovacího procesu by však vždy měla být sama o sobě limitována, omezena na nezbytně nutnou míru. Obecně trvá stálý požadavek a stálá snaha po dosahování rozhodnutí optimálních, po zdokonalování rozhodovacího procesu, čemuž významně napomáhá využívání vědeckých poznatků z různých vědních oborů a dále dostupných technických prostředků, zejména počítačové, komunikační, audiovizuální techniky.

Pokud budeme pohlížet na rozhodování veřejné správy z aspektu ekonomického, bude požadavek racionality poněkud snáze respektovatelný, a to vzhledem ke kvantifikovatelnosti ekonomických parametrů problémů, které lze takto řešit, a variant jejich řešení.

Při uplatnění politického pojmání veřejné správy může se už racionalita jevit v mnohem komplikovanějším světle a v mnoha různých souvztažnostech a podo-

²⁵ Pířner J.M., Presthus R.: cit. dílo, str. 110.

²⁶ Srov. např. s ust. § 32 odst. 1 správního řádu: „Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.“ Je nepochybné, že stanovení uvedeného požadavku navozuje určité pochybnosti o možnosti jeho plného respektování, tedy zavání formalismem.

bách. Ovšem ani v tomto aspektu veřejné správy by se racionalita neměla vytrácet a uplatňování politických vlivů v realizaci veřejné správy by mělo vycházet z předem formulovaných variant a uvědomění si jejich možných důsledků. Nedostatek racionálnosti a absence předem provedených analýz neměly by být zdůvodňovány nebo zakrývány politickými frázemi a utápět se ve složitých manévrech a vztazích různých politických sil. Na druhé straně problém zpracování adekvátních odborných analýz a jejich uplatnění v politické praxi není zdaleka redukovatelný do předeslaných požadavků, neboť se v něm odráží komplexnost a nepředvídatelnost různých stránek života společnosti a existujících sociálních problémů, jakož i nemožnost zpracování dokonalých a vše předvídaících analýz použitelných pro rozhodování, nehledě už na problém, komu má být svěřeno zpracování potřebných rozborů.²⁷

ROZHODOVACÍ SITUACE – ROZHODOVÁNÍ ZA JISTOTY, RIZIKA, NEJISTOTY

Subjekt rozhodování realizuje svou činnost vždy v jedné ze situací zmíněných v záhlaví. Nastoupení některé z uvedených situací je determinováno množstvím, kvalitou, dostupností, a také schopností využít informací o cílech, úkolech, problémech, o všech alternativách řešení a jejich možných důsledcích a o tom, s jakou pravděpodobností nastanou.

Rozhodování za **jistoty** znamená rozhodování s úplnými informacemi – subjekt rozhodování zná přesně všechny alternativy řešení, zná přesně i všechny jejich možné následky a ví přesně, s jakou pravděpodobností nastanou. Je tedy schopen zvolit tu alternativu, která nejlépe splňuje jeho kritéria.

Taková rozhodovací situace je v sociálním rozhodování v čisté podobě málo pravděpodobná a proto málo častá, neboť podmínky jejího naplnění jsou nereálné zejména pro nemožnost získat všechny, event. přesné výchozí informace, stejně jako předvídat následky jednotlivých alternativ, spočívající zejména v lidském chování.

Rozhodování za **rizika** je v sociálním rozhodování nejčastější, neboť subjekt nemá úplné výchozí informace, ani nemůže zcela spolehlivě určit budoucí možné důsledky jednotlivých variant, zejména v chování lidí, někdy ani vývoj rozhodovací situace. Existuje však možnost zkoumat a zjistit, s jakou pravděpodobností

²⁷ Složitosti zpracování a využitelnosti analýz v politickém rozhodování se podrobně zabývají Ch. E. Lindblom a E. J. Woodhouse v již citovaném díle *The Policy-Making Process*, v kapitole druhé – Limity analýzy, str. 13 a n..

nastane určitá reakce na určitý podnět a tak s jistou pravděpodobností převídat a zohledňovat další vývoj rozhodovacího procesu.

V konkrétní rozhodovací situaci je možno postupovat s minimálním rizikem, tj. s největší mírou jistoty dospět k výsledku, který se může často jevit jako minimální, nebo dosahovat maximálního možného výsledku, ovšem za maximálního rizika.

Jak už název napovídá, rozhodování za **nejistoty** znamená, že důsledky variant jsou nejisté, stejně jako pravděpodobnost, se kterou mohou nastat. Subjekt nedisponuje potřebnými informacemi, nebo některými z nich, aby mohl posoudit pravděpodobnost nastoupení určitých důsledků určitých variant řešení. I taková rozhodovací situace je ve veřejné správě běžná. Tehdy je nutno usilovat o snížení míry nejistoty, a to s využitím jiných dostupných informací, jako je např. historická zkušenost nebo poznatky z řešení analogických situací.

Nedostatek informací lze nahradit též ověřováním si názorů jiných rozhodovatelů nebo dokonce i vybraných adresátů budoucích rozhodnutí.²⁸ Těmito postupy je někdy možno převést rozhodování za nejistoty na rozhodování za rizika.

Výše uvedené o situaci rizika a situaci nejistoty dá se zobecnit v tom směru, že situace rizika je dána nedostatkem informací významných pro rozhodnutí, kdy rozhodující subjekt bere na sebe důsledky svého rozhodnutí, i když si je vědom možného (resp. pravděpodobného) nezdaru a pravděpodobnosti jeho nastoupení. Situace nejistoty pak může znamenat obdobný nedostatek potřebných informací, mezi nimi však také informací o možném riziku nezdaru, nebo o jeho pravděpodobnosti. V obou zmíněných rozhodovacích situacích může být nedostatek potřebných informací „zaviněn“, či „nezaviněn“ rozhodovacím subjektem, přičemž tento fakt může být rozhodný při vnějším hodnocení výsledků, dopadů a efektivnosti rozhodovací činnosti příslušného subjektu.

Relativní stabilita, nepřetržitost, tradice, zkušenost a další vlastnosti systému veřejné správy jako celku i jeho jednotlivých částí mohou v rámci společenského řízení významně přispívat ke zvyšování prvku jistoty v rozhodovacích procesech. Zejména a zcela samozřejmě (i když v praxi to tak zcela samozřejmě zatím není) lze této její kvality využívat ve vlastní rozhodovací činnosti veřejné správy, může však být uplatňována v rozhodovacích procesech dalších subjektů společenského řízení – mám nyní na mysli zvláště činnost zákonodárných orgánů, přinejmenším z hlediska vyhodnocování možných dopadů a důsledků přijímaných právních úprav, a tím přispívat k efektivnosti právních norem,²⁹ kdy by bylo možné mnohdy předejít častým novelizacím předpisů na základě metody chyb a omylů, avizovaných až

²⁸ Hendrych D.: cit. dílo, str. 82.

²⁹ Podrobněji viz např. Hungr., P. a kol.: *Sociologie práva*, MU Brno, 1992, str. 78 a n.

z aplikační praxe.³⁰ Uvedeným míním zdůraznit značný informační potenciál, kterým veřejná správa jako celek, i její jednotlivé subsystémy a prvky (zaměstnanci, členové) disponují, a který zatím zůstává využit pouze z části.

VLASTNOSTI ROZHODOVACÍCH PROCESŮ A ROZHODNUTÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V obecném vymezení je veřejná správa **správou veřejných záležitostí vykonávanou ve veřejném zájmu**. Subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako **právem uloženou povinnost**, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Při rozhodování v oblasti veřejné správy a v oblasti správy soukromé může být využíváno obdobných metod a přístupů (zejména přístup účelový – viz níže), avšak jen do té míry, do jaké se shodují vlastnosti předmětu správy veřejné s charakteristikami předmětu správy soukromé.

Strukturovaný a zároveň komplexní pohled na rozhodování veřejné správy poskytuje D.H. Rosenbloom, který rozlišuje, a zároveň sleduje propojenost, resp. syntézu, tří přístupů k dané problematice, které již byly zmíněny v úvodu stati. Je to přístup manažerský (sledující efektivnost, racionality a vycházející z poznatků teorie řízení a teorie organizace – pozn. aut.), dále přístup politický a přístup právní.³¹ Zkoumání těchto stránek rozhodování veřejné správy v našich podmínkách jak izolovaně, tak v komplexnosti jejich působení, zasluhuje do budoucna bližšího zájmu.

Bylo už také konstatováno, že veřejná správa je jedním ze subsystémů společenského řízení. Ve vztahu k aktům orgánů moci zákonodárné jde o výkonnou činnost uskutečňovanou orgány státní správy a výkonnou činnost dalších veřejnoprávních subjektů. Veřejná správa jako činnost výkonná je tak zároveň vymezena jako činnost programovaná, realizující postuláty vyšší. Současně je však také činností programující, neboť zejména při naplňování své organizátorské funkce sama přijímá rozhodnutí, která program nebo programy vytvářejí a stanoví.

Pro úplnost je třeba doplnit, že orgány veřejnou správu vykonávající někdy řeší rovněž záležitosti neprogramového charakteru. Přesto však rozhodování ve veřejné správě zůstává svou podstatou, funkcemi a zaměřením činností programového charakteru. Je zde tedy vždy určitá programovost, vyjádřená vztahem každé rozhodovací činnosti k určitému existujícímu programu, také jinak řečeno ke

³⁰ K problematice efektivnosti právních norem v současných podmínkách viz např. Hajn P.: O efektivnosti právních norem, Časopis pro právní vědu a praxi, III/1994, str. 32 a n.

³¹ D.H. Rosenbloom, cit. dílo, str. 281 a n.

stanovenému cíli. **Programovost** vyplývá ze záměrnosti, dlouhodobosti, nepřetržitosti a stability veřejné správy jako řídicího, a zároveň v základních zaměřeních řízeného společenského systému.

Veřejnou správu, spojenou vzájemnou výměnou informací, četnými vstupy a výstupy s okolím, můžeme jednoznačně označit jako **rozhodovací systém otevřený** (na rozdíl od systémů uzavřených), i když při určitých formalizovaných rozhodovacích postupech jsou, resp. mají být vliv okolního prostředí a jiné podněty redukovány do přesně vymezených forem, nasměrovány do stanovených vstupů a event. časových úseků.³² Tehdy lze hovořit o „relativní otevřenosti“ rozhodovacího systému.

Otevřenost veřejné správy jako rozhodovacího systému je v první řadě nutno chápat zejména z hlediska informačního, které má sloužit racionálně a efektivnosti činnosti veřejné správy. Veřejná správa jako rozhodovací systém by měla být otevřena informacím a podnětům relevantním z hlediska posuzované otázky nebo řešeného problému, nikoliv však neomezeně, ale s určitou nutnou redukcí na informace skutečně podstatné, aby nedocházelo k zahlcení nadbytečnými informacemi, jež podvazuje akceschopnost systému.

Pojem otevřenosti evokuje nezbytně také další z možných přístupů k rozhodování ve veřejné správě, a to přístup politický, **politickou stránku rozhodování**. Rozumíme tím uplatňování vlivu politických stran, zájmových skupin jako reprezentantů různých zájmů, a veřejnosti obecně, na rozhodování veřejné správy a také odpovědnost subjektů rozhodování voleným orgánům jako jejich reprezentantům.³³

Uvedené působení na rozhodování veřejné správy je představováno širokou škálou metod a forem, z nichž některé jsou ústavně, resp. právně předpokládány a upraveny, jiné takto výslovně upraveny nejsou, i když jejich uplatňování není v rozporu s uvedenými normami, některé však mohou nabývat protiprávního charakteru zejména z toho důvodu, že porušují zásadu rovnosti, povinnost nestranného a objektivního rozhodování. Politický přístup k rozhodování veřejné správy nelze však eliminovat, ani jej chápat především jako negativum, jako překážku objektivního a účinného rozhodování. Jeho posláním je nacházet a formulovat poznatky a doporučení, jež mohou přispět k širšímu uplatňování participace veřej-

³² Srov. např. s §§ 21, 22, 27 odst. 1, 32–39, a d. správního řádu.

³³ D.H. Rosenbloom, cit. dílo, str. 290 a n. Ale také: ... „správní orgány se nezabývají pouze správou, vyvíjejí iniciativu pokud jde o základní zaměření správy, působí na dílčí rozhodnutí volených funkcionářů, interpretují zásady správy v rámci své zákonné pravomoci. Správní orgány jsou tedy plně zapojeny do politiky.“ – Pennock, J.R., Smith, D.G.: Political Science: an Introduction, The Macmillan Company, New York, 1964, Kabinet pro správu a řízení při katedře správního práva PF UK, Praha, 1967, str. 6.

nosti na správě, nacházení konsensuálních řešení, a tím k vyšší míře společenské efektivnosti přijímaných rozhodnutí. Otevřenost veřejné správy by tedy měla být zaručena, avšak vždy omezena určitými základními principy demokratické společnosti.

Z výše uvedených hledisek bude proto samozřejmě větší otevřenost systému při realizaci rozhodovací činnosti orgánů veřejné samosprávy, která ve značné míře předpokládá uplatňování zájmů členů samosprávné korporace, a to v rámci relativně většího podílu činností řídicího charakteru, jejichž předpokladem je možnost stanovení si vlastních cílů, jichž míní samosprávná korporace dosáhnout. Tento fenomén byl ostatně jedním z hlavních motivů vzniku samosprávných veřejnoprávních korporací. Politická institucionalizace obvykle vzniká, resp. existuje za účelem realizace určitých efektivně vymezitelných cílů.³⁴

Další dvojice možných přístupů k rozhodování ve veřejné správě, je již tradiční a vychází ze skutečnosti, že v oblasti veřejné správy se uplatňuje jak **rozhodování účelové**, které směřuje k zajištění nebo provedení určitých veřejných cílů (postulátů), tak i **rozhodování ve smyslu konkretizace a aplikace práva**.³⁵ Nejde o dvě odlišné množiny, které by neměly žádných společných prvků (viz např. vydání správního rozhodnutí o přestupku proti veřejnému pořádku, tedy individuálního správního aktu – aktu aplikace práva, který však zároveň přispívá k naplnění obecného úkolu – účelu zajišťování veřejného pořádku v obci a event. má také vést k nahrazení hmotné škody, která spácháním přestupku vznikla).

Zda bude v konkrétním případě aplikován, resp. převáží jeden nebo druhý přístup, určuje povaha problému, úkolu, který má být řešen, nebo také úhel zkoumání dané rozhodovací činnosti – zda sledujeme aspekt právní nebo účelový. Jako účelové je shledáváno rozhodování zpravidla v těch případech, které umožňují v přesných, nejlépe číselných parametrech, vymezit cíl (nejčastěji je to zisk nebo žádoucí způsob využití rozpočtových prostředků) a varianty vedoucí k jeho dosažení. Předpokládá se tedy dostatečná informační báze, využívá se matematických metod a výpočetní techniky. Tento přístup slouží k řešení zejména úkolů ekonomické povahy, proto má obdobné rysy při rozhodování v soukromé i veřejné správě. Sledovaným účelem však může stejně dobře být také řešení úkolu, resp. dosažení cíle sociální povahy, kde už kvantifikačních parametrů lze užít obtížněji.

Jako typické pro veřejnou správu je pak shledáváno rozhodování mající povahu aplikace právních norem. V něm se zejména projevuje převážně povinnostní povaha výkonu veřejné správy a nadřazené postavení orgánů veřejné správy ve vztahu ke spravovaným subjektům. Subjekt rozhodování provádí výklad právní normy, po-

³⁴ Svatoň J. in *Politologie*, kolektiv, MU, Brno 1993, str. 39.

³⁵ K tomu srov. Pošvář, cit. dílo, str. 24 a n., Hendrych D.: cit. dílo, str. 73.

suzuje, zda byla naplněna její hypotéza a podle toho poté relevantním způsobem zasáhne do právní situace subjektů, o jejichž záležitostech je rozhodováno. Matematické operace se neuplatňují, naopak vystupuje do popředí úloha rozhodujícího subjektu, který využívá metod interpretace právní normy a má k dispozici správní uvážení. Při využití této metody rozhodování by měla být zvláště respektována zásada legality a požadavek právní jistoty a určité stability rozhodovací činnosti.

Výše zmíněné přístupy k rozhodování ve veřejné správě (tedy politický, účelový a aplikačně, resp. konkretizačně právní) nevyskytují se v čisté a izolované podobě, naopak zpravidla platí, že každé rozhodnutí ve veřejné správě nese v sobě určitý prvek každého z oněch tří aspektů, ovšem v různé míře a kombinaci.

V přijímaných rozhodnutích veřejné správy se odrážejí a do nich se promítají, přímo nebo zprostředkovaně, zájmy určitých politicky relevantních subjektů. Rozhodnutí sledují určitý účel, jakkoliv obecně vyjádřitelný. V obecné poloze jde o rozhodnutí přijímaná ne-li přímo v souladu, tedy rozhodně nikoliv kontra legem, neboť jsou realizována v rámci právně, resp. ústavně stanovené pravomoci a působnosti příslušného článku organizační struktury veřejné správy a v souladu se zásadou zákonnosti veřejné správy.

Právní aspekt je tedy přítomen vždy, minimálně v podobě stanovené pravomoci a působnosti subjektu rozhodování, jejichž prostřednictvím a v jejichž rámci svou činnost uskutečňuje. Prvek účelovosti ovšem také, neboť je alespoň v nejabstraktnější rovině představován veřejným zájmem, účelem, jemuž musí být veškeré aktivity veřejné správy podřízeny, nebo minimálně nebýt s ním v rozporu.

Vzhledem k univerzálně přijímané nosné zásadě činnosti veřejné správy, tedy zásadě zákonnosti, je nutno považovat aspekt právní analogicky za aspekt páteřní, který prochází oběma ostatními přístupy a tvoří v pozitivním případě skutečnou jejich kostru a v případě negativním tvoří, nebo měl by tvořit, jejich hranici, limit.

Šíře a rozmanitost metod a forem rozhodovací činnosti jsou v oblasti veřejné správy podmíněny rozsahem a rozmanitostí úkolů, které veřejná správa musí nebo považuje za nutné a vhodné řešit, přičemž pro řešení určitých úkolů je obligatorním použitím stanovených postupů jejich řešení, pro rozhodování jiných druhů otázek tomu tak není.

Významnou vlastností každého rozhodnutí je **sdělitelnost**, tj. schopnost jednoznačně vyjádřit přesný obsah rozhodnutí. Někdy (a pro rozhodnutí orgánů veřejné správy je to typické) je předepsána forma, ve které se obsah rozhodnutí sděluje. Bez sdělitelnosti rozhodnutí si lze obtížně představit jeho realizovatelnost.

Ve vztahu k problematice rozhodnutí veřejné správy a jejich realizace hraje důležitou roli rovněž otázka jejich **závaznosti**. Orgány veřejné správy zvláště ve své rozhodovací činnosti vystupují jako orgány mocenské, ať už jako nositelé veřejné

moci státní nebo veřejné moci samosprávné, a jsou jim svěřeny významné právní prostředky, jak dosáhnout realizace svých rozhodnutí. Stejně však tak, jak jsou druhově strukturována různá rozhodnutí orgánů veřejné správy, je strukturována konkrétní forma úpravy jejich závaznosti. V této souvislosti zaslouží zvláštní pozornosti problematika vynutitelnosti rozhodnutí v případech, kdy nejsou dobrovolně splněna povinnými subjekty, to znamená ve stádiu kontroly.

V závěru svého příspěvku považuji za potřebné zdůraznit, že rozhodování ve veřejné správě je rozhodováním s výraznými dopady a důsledky v sociálním systému. Mělo by sloužit za všech okolností veřejnému zájmu a plnění veřejných úkolů a naplňovat obecné požadavky, které jsou na veřejnou správu v demokratickém právním státě kladeny. Hlavní zásady pro rozhodovací činnost veřejné správy a možná omezení – limity pro rozhodování veřejné správy představují však již navazující, relativně samostatné okruhy otázek z oboru rozhodování veřejné správy, ke kterému se na stránkách tohoto časopisu můžeme vrátit.

SUMMARY

Decision Making in Public Administration from Perspective of Administrative Science

Public administration is usually and more frequently examined from the perspective of administrative law science, which concentrates on the legal aspect of public administration. Nevertheless, public administration is more complex phenomenon, comprising, besides the legal, also managerial and political characteristics. Administrative science is aimed to examine the effectiveness, rationality and purposefulness of the structure and activities of public administration. As a connecting link between these two approaches seems to be the question how the legal regulations affect the level of effectiveness of public administration.

The internally (and often hierarchically) structured decision making system of public administration as a part of regulating systems of the society consists of diverse systems (administrative branches, bodies). The decision making process can be divided into several stages: initial situation, objectives and tasks, definition of the problem, variants for attaining the objective, evaluation of the variants, making the selection from the variants (i.e. the actual decision), realization of the decision, supervision under the realization of the decision.

Public administration decision making is usually gradual, using feedback continuously. Relation to programme (objectives), openness, communicativeness and, last but not least, nature of obligation, these are its principal characteristics. It contains hallmarks of both discharging of programme, of determined objectives, and of implementation of legal rules, but with different intensity in each case. Situation in which decision making is proceeding can be example of certainty, risk or uncertainty, with a permanent demand for reduction of uncertainty in decision making process. Achieving the perfect decision seems to be an ideal, while public administration reality is represented by „only“ satisfactory decisions.

SELEKTIVNÍ DISTRIBUČNÍ SYSTÉM A SOUTĚŽNÍ PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

TOMÁŠ FIALA

1. DISTRIBUCE A JEJÍ VÝZNAM

Téměř veškeré zboží a mnoho služeb se dostává od výrobce ke konečnému spotřebiteli prostřednictvím nejrůznějších forem distribuce. V rámci Evropského společenství se na počátku roku 1990 zabývalo distribucí přibližně 4,5 miliónů obchodních společností, což představuje asi 29,4% všech podniků. Tyto distribuční firmy zaměstnávaly v roce 1994 přibližně 22 miliónů obyvatel, tedy asi 15,6% všech pracujících v ES.¹

Distribuční dohody, tj. zpravidla dlouhodobá smluvní ujednání mezi výrobcem (dodavatelem) o prodeji určitých výrobků distributorovi, který obvykle toto zboží, před tím než je prodáno konečnému spotřebiteli, dále prodává velkoobchodům nebo maloobchodníkům, se často stávají předmětem zájmu soutěžního práva. Tyto dohody mohou na jedné straně usnadnit podnikům proniknutí na nové trhy, ale současně mohou omezovat obchodní svobodu smluvních stran v takové míře, že budou zachyceny obecným zákazem dohod omezujiících soutěž obsaženým v čl. 85 odst. 1 Smlouvy o založení EHS (dále jen Smlouva).²

Distribuční dohody lze, z pohledu soutěžního práva, rozdělit do následujících skupin :

- *Dohoda o jednoduchém prodeji*, tj. běžné obchodní smlouvy, kdy ani dodavatel ani distributor nejsou zavázáni omezujícími závazky, jako jsou např. výhradní prodej nebo výhradní nákup, teritoriální omezení, závaz-

¹ Srov. Green Paper on Vertical Restraints in EC Competition Policy, Brusel, 22. ledna 1997.

² Článek 85 odst. 1 Smlouvy zakazuje dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučit, omezit nebo zkrslit soutěž na společném trhu.

ky o minimálním odběru zboží, apod. Tyto dohody nespádají do oblasti zakázaných dohod.

- *Dohoda o výhradním prodeji*, tj. dohoda, kterou se dodavatel zavazuje zásobovat na vymezeném území pouze jednoho distributora. Dohoda o výhradním prodeji omezuje soutěž tím, že dodavatel ztrácí možnost na daném území zásobovat jiné distributory a někdy i konečné spotřebitele. Výhradní distributor je navíc zpravidla zavázán neprodávat konkurenční zboží.
- *Dohoda o výhradním nákupu*, tj. dohoda, kterou se distributor zavazuje nakupovat po stanovenou dobu určité zboží pouze od jednoho dodavatele. Dohody tohoto typu omezují soutěž, neboť distributor ztrácí možnost výběru mezi různými zásobovacími zdroji a ostatní dodavatelé nemohou dodávat zboží distributorovi zavázanému dohodou o výhradním nákupu.
- *Franšízové smlouvy*, jedná se o relativně novou formu distribuce, jejíž význam za posledních několik let výrazně stoupl. Franšízové smlouvy sestávají z poskytnutí licence k právům průmyslového a duševního vlastnictví (např. ochranné známky, obchodní jméno, know-how) využívaných při prodeji zboží nebo poskytování služeb konečným spotřebitelům. Uživatel franšízy zůstává nezávislým podnikem nesoucím vlastní podnikatelské riziko, přičemž má povinnost platit vlastníku franšízy poplatky za její využívání. Vlastník franšízy může pomocí franšízových dohod založit s omezenými investicemi jednotnou obchodní síť.
- *Selektivní distribuce*, tj. distribuce, kdy dodavatel omezuje prodej svých výrobků pouze na ty distributory, kteří splní určitá kritéria. Tento způsob distribuce je obvyklý zejména u technicky náročných výrobků nebo u luxusního zboží.

Právě posledně uvedený distribuční systém a jeho regulace v soutěžním právu ES je předmětem následujícího článku.

2. SELEKTIVNÍ DISTRIBUČNÍ SYSTÉM

O selektivním (nebo také výběrovém) distribučním systému hovoříme v případech, kde výrobce nebo dodavatel omezuje prodej svých výrobků pouze na distributory, kteří splní určitá kritéria. Nejčastěji jsou distributoři vybíráni na základě své schopnosti zajistit splnění technických podmínek prodeje, jako je např. schopnost poskytovat kvalitní poprodejní servis, vhodné prodejní prostory pro prezentaci zboží nebo dostatečně kvalifikovaný personál.

V praxi je selektivní distribuční systém využíván při prodeji technicky náročných, značkových výrobků nebo luxusního zboží. Zejména se jedná o oblast přesného strojírenství (hodinky, fotoaparáty, osobní automobily), spotřební elektroniky (televizní přijímače, videa, hi-fi) a luxusního zboží (kosmetika, klenoty).

Z hlediska soutěžního práva ES je při posuzování dohod o selektivní distribuci rozhodující, zda výrobce (dodavatel) vybírá distributory pouze na základě kvalitativních nebo i kvantitativních kritérií. Na základě dosavadní rozhodovací praxe Evropské komise (dále jen Komise) a Soudního dvora v těchto případech³ lze říci, že pouhý kvalitativní výběrový distribuční systém není porušením soutěžních pravidel, zatímco kvantitativní selektivní distribuční systém spadá v soutěžním právu Evropské unie pod všeobecný zákaz kartelových dohod obsažený v čl. 85 odst. 1 Smlouvy.

2.1. Jednoduchý „kvalitativní“ selektivní distribuční systém

Kvalitativní selektivní distribuce existuje v případech, kdy každý prodejce, který splní určitá objektivní kritéria, má umožněn přístup do distribuční sítě. Selektivní distribuční systém nespadá pod ustanovení čl. 85 odst. 1 Smlouvy, jsou-li splněny následující podmínky:

- Selektivní výběr prodejců je ospravedlněn charakterem výrobku (princip nezbytnosti). Podle rozhodovací praxe Komise a Soudního dvora byl selektivní distribuční systém akceptován u technicky náročných výrobků nebo vysoce kvalitních výrobků u nichž je velmi důležité udržení pověsti značky. Konkrétně se jedná o následující druhy zboží:

- televizní a rozhlasové přijímače a magnetofony (*rozhodnutí Metro I a AEG*);
- kosmetika (*rozhodnutí L'Oréal a Vichy*);

³ Mezi stěžejní rozhodnutí Soudního dvora náleží: Případ 26/76 *Metro I* (1977) European Court Review 1985; Případ 31/80 *L'Oréal* (1980) ECR 3775; Případ *Lancome* (1980) ECR 2511; Případ 126/80 *Salonia* (1981) ECR 1574; Případ 107/82 *AEG/Telefunken* ECR 3151; Případ 243/83 *Binon* (1985) ECR 2034; Případ *Metro II* (1986) ECR 3076; Případ *Vichy* (1992) ECR II-415. Stěžejními rozhodnutími Komise jsou: *Kodak*, Official Journal of the European Communities L 147 ze dne 7. července 1970; *Omega*, OJ L 242 ze dne 5. listopadu 1970; *Bayerische Motoren werke*, OJ L 29 ze dne 3. února 1975; *SABA I*, OJ L 28 ze dne 3. února 1976; *AEG/Telefunken*, OJ L 117 ze dne 30. dubna 1982; *Murat*, OJ L 348 ze dne 10. prosince 1983; *SABA II*, OJ L 376 ze dne 31. prosince 1983; *IBM Personal Computer*, OJ L 118 ze dne 5. dubna 1984; *Grundig*, OJ L 233 ze dne 30. srpna 1985; *Ivoclar*, OJ L 369 ze dne 31. prosince 1985; *Villeroy and Boch*, OJ L 376 ze dne 31. prosince 1985; *Vichy*, OJ L 75 ze dne 21. března 1991; *Yves Saint Laurent Parfumes*, OJ L 12 ze dne 18. ledna 1992 a *Givenchy*, OJ L 236 ze dne 19. srpna 1992.

- fotografické výrobky (*rozhodnutí Kodak*);
 - vysoce kvalitní náramkové hodinky a hodiny (*rozhodnutí Omega*);
 - osobní počítače (*rozhodnutí IBM*);
 - noviny (*rozhodnutí Binon*);
 - osobní automobily (*rozhodnutí BMW*);
 - klenoty (*rozhodnutí Murat*);
 - vysoce kvalitní porcelánové stolní nádoby (*rozhodnutí Villeroy and Boch*);
 - dentistické pomůcky včetně umělých zubů (*rozhodnutí Ivoclar*).
- Výběr musí být založen výhradně na kvalitativních kritériích jako jsou zejména lokalita a estetické nebo funkční kvality prodejních prostor a/nebo odborně proškolený personál.
 - Kritéria pro výběr prodejců musí být aplikována bez jakékoliv diskriminace, tj. každý prodejce, který splní objektivní kritéria musí být připuštěn do distribuční sítě.
 - Procedura pro výběr prodejců musí splňovat určité podmínky (např. dodavatel musí odpovědět na žádost o zařazení do distribuční sítě ve stanovené lhůtě).

2.2. Kvantitativní selektivní distribuční systém

O kvantitativní výběr distributorů se jedná tehdy, jestliže prodejce splňující kvalitativní požadavky může vstoupit do distribuční sítě pouze za předpokladu, že jsou splněna i kvantitativní kritéria. Tyto podmínky jsou dvojího typu:

- Počet prodejců je omezen v závislosti na velikosti zásobovaného území nebo vzdálenosti od dalšího prodejce;
- Dodavatelé požadují, aby prodejci splnili určitý kvantitativní závazek jako např. udržování určitého množství zboží na skladě nebo minimální množství odebraného zboží.

Kvantitativní kritéria v obou případech narušují soutěž a mohou být povolena Komisí pouze na základě čl. 85 odst. 3 Smlouvy.⁴

⁴ Článek 85 odst. 3 Smlouvy umožňuje udělit výjimku ze zákazu čl. 85 odst. 1 Smlouvy dohodám nebo kategoriím dohod (tzv. blokové výjimky), které vedou ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků nebo k podpoře technického nebo hospodářského pokroku, přiměřenou část zisku přenáší na spotřebitele, neukládají podnikům omezení, která nejsou k dosažení cílů dohody nezbytná a neumožňují podnikům vyloučit soutěž ve vztahu k podstatné části výrobků tím dotčených.

Ustanovení smlouvy, která spadá pod obecný zákaz kartelových dohod obsažený v čl. 85 odst. 1 Smlouvy a pro které je udělení individuální výjimky Komisí pravděpodobně zahrnují zejména :

- Ustanovení, ve kterém se dodavatel zavazuje omezit počet prodejců v určitém území na základě potenciální poptávky nebo vzdálenosti od dalšího distributora (např. případ Chanel).⁵
- Ustanovení zakazující distributorovi prodávat konkurenční zboží⁶ (rozhodnutí BMW I).
- Závazek distributora propagovat smluvní zboží, dosahovat stanoveného obrátu prodeje, nakupovat minimální množství smluvního zboží, udržovat určité množství zboží na skladě nebo poskytovat poprodejní servis (rozhodnutí Villeroy and Boch, BMW I a L'Oréal).

Na druhé straně udělení individuální výjimky na základě čl. 85 odst. 3 Smlouvy bude nepravděpodobné pro následující ustanovení smluv o selektivní distribuci :

- Závazek distributora dodržovat stanovené prodejní ceny. Dohoda o udržování prodejních cen je v jasném rozporu s ustanovením čl. 85 odst. 1 Smlouvy a výjimka pro tato ujednání nebude Komisí udělena. Pouhé doporučení prodejních cen nebude zachyceno čl. 85 odst. 1 Smlouvy, pokud nebude na distributora vyvíjen další nátlak, aby tyto ceny skutečně účtoval.
- Výjimka nebude Komisí udělena také pro jakákoliv ujednání, která směřují proti integračním snahám Společenství, tj. zejména zákaz exportu nebo územní omezení prodeje (rozhodnutí BMW I).
- Ustanovení zakazující prodej zboží určitým skupinám zákazníků. Některá omezení jsou však akceptovatelná, např. z důvodu ochrany spotřebitele nebo z důvodu existence separátních spotřebitelských trhů (rozhodnutí Villeroy and Boch).

3. BLOKOVÁ VÝJIMKA PRO NĚKTERÉ KATEGORIE DOHOD O DISTRIBUCI A SERVISU MOTOROVÝCH VOZIDEL

Vzhledem k charakteru automobilového průmyslu a velkému počtu dohod

⁵ Chanel, OJ 1994, C 334/11; V daném případě Komise vyjádřila svůj záměr povolit požadavek dodavatele, aby distributoři luxusních hodinek mohli působit pouze ve městech s více než 20 000 obyvateli nebo v místech s významným turistickým ruchem.

⁶ Za konkurenční se označuje zboží, které je uživateli vzhledem ke svým vlastnostem, ceně a zamýšlenému užití považováno za ekvivalentní.

o distribuci motorových vozidel, které byly Komisi nahlášeny za účelem získání individuální výjimky, přijala Komise nařízení č. 123/85 o blokové výjimce pro distribuci a servis motorových vozidel. Tato bloková výjimka byla v červnu 1995 novelizována nařízením Komise č. 1475/95 (dále jen nařízením).⁷ Komise zdůvodnila přijetí blokové výjimky pro automobilový průmysl takto :

„Klauzule o výhradní a selektivní distribuci lze považovat za nutná pro racionalizaci automobilového průmyslu, protože motorová vozidla jsou předměty dlouhodobé spotřeby a vyžadují odbornou údržbu a opravy, které se ne vždy uskutečňují na stejných místech. Výrobci motorových vozidel spolupracují s vybranými prodejci a opravami, aby pro své výrobky zajistili odborné služby. Už z důvodu kapacity a hospodárnosti nelze takovou formu spolupráce rozšiřovat na neomezený počet prodejců a opraven.“

3.1. Rozsah platnosti nařízení

Nařízení lze aplikovat na dohody, ve kterých jsou stranami pouze dva podniky a kde se jedna strana (dodavatel) zaváže dodávat nová motorová vozidla a příslušné náhradní díly za účelem dalšího prodeje v rámci vymezeného území společného trhu :

- jen druhé smluvní straně (prodejce) nebo
- jen druhé smluvní straně a určenému počtu jiných podniků v rámci distribučního systému.

1. Motorové vozidlo

Nařízení se vztahuje na nová motorová vozidla, která jsou určena k provozu na veřejných silnicích a mají nejméně tři kola. Nařízení tedy nepokrývá distribuci ojetých vozů, motocyklů ani zemědělských strojů.

2. Určený počet jiných podniků

Zatímco podle blokové výjimky o výhradním prodeji⁸ musí být smluvní území přiděleno jedinému, výhradnímu prodejci, lze podle nařízení jmenovat pro dané smluvní území několik prodejců.

3. Za účelem dalšího prodeje

Distributor splní závazek dalšího prodeje i při využití leasingových smluv, kte-

⁷ OJ L 145 ze dne 29. června 1995.

⁸ OJ L 173 ze dne 30. června 1983.

ré stanoví převod vlastnictví nebo možnost odkoupení před skončením platnosti smlouvy. Dodavatel nemůže prodejci zakázat poskytování leasingu nebo zásobování nezávislých leasingových firem.

3.2. Povolená omezení soutěže na straně dodavatele

- Základním omezením dodavatele, které je nařízením povoleno, je závazek zásobovat v rámci vymezeného území společného trhu pouze jednoho nebo specifikovaný počet prodejců v rámci distribučního systému, za účelem prodeje určitých motorových vozidel a příslušných náhradních dílů.
- Výjimka bude platit i v případě, kdy se dodavatel zaváže neprodávat smluvní zboží přímo konečným uživatelům, ani jim poskytovat servis pro smluvní zboží na smluvním území.
- Jiná omezení soutěže na straně dodavatele nejsou blokovou výjimkou povolena.

3.3. Povolená omezení soutěže na straně prodejce

1. Protikonkurenční klauzule

Prodejce se může v distribuční smlouvě zavázat :

- Neprodávat nová motorová vozidla vyráběná jiným než smluvním dodavatelem. Prodejce však nemůže být zbaven možnosti prodávat konkurenční motorová vozidla v samostatných prodejních prostorách, se samostatným vedením formou odlišné právnické osoby a způsobem, který vylučuje nebezpečí záměny značek.

Komise ve svém komentáři⁹ k nařízení uvádí, že samostatné prodejní prostory mohou být umístěny ve stejné budově. Spotřebitelé zřejmě toto opatření uvítají, neboť jim dá příležitost přímo na místě porovnat výhody (zejména cenové) konkurenčních značek osobních automobilů. Nicméně, stále zde mohou existovat pochybnosti, jak ve stejné budově zařídit prodejní prostory, které budou mít samostatný charakter. Například, mohou být tyto prostory na stejném poschodí? Jestliže ano, musí být situovány v různých částech budovy nebo bude postačující stejný vystavovací prostor se stejným vchodem, který bude uvnitř rozdělen pouze

⁹ Distribution of Motor Vehicles – Explanatory Brochure, IV/9509/95 EN, Brusel, 1995.

plentou nebo přepážkou? Zdá se, že rozhodující při těchto úvahách bude požadavek vyvarování se nebezpečí záměny mezi výrobky. Komise bude pravděpodobně posuzovat tuto otázku případ od případu.

Samostatné vedení (management) je vykládáno Komisí ve smyslu samostatného operativního managementu, tj. oddělených obchodních knih, účetnictví a zaměstnanců.

Podmínku odlišné právnické osoby je třeba vykládat v tom smyslu, že pro distribuci každé konkurenční značky automobilů je nutné založit samostatnou obchodní společnost. Požadavky na založení takové obchodní společnosti jsou stanoveny v jednotlivých národních právních řádech členských států EU.

Požadavek vyvarování se nebezpečí záměny znamená, že spotřebitel by měl být schopen rozlišit mezi různými značkami distribuovaných automobilů. Prakticky to znamená, že pro každou distribuovanou značku motorového vozidla by měl být k dispozici samostatný prodejní personál, zvláštní propagační materiály atd.

- Nevyrábět výrobky konkurující smluvnímu zboží;
- Neprodávat ani nepoužívat k opravám a údržbě smluvního zboží náhradní díly, které nedosahují kvality náhradních dílů smluvního zboží;
- Neuzavírat, bez souhlasu dodavatele, smlouvy o distribuci a servisu smluvního zboží s jinými podniky operujícími na smluvním území.

2. Územní omezení prodeje

Nařízení povoluje následující omezení na straně distributora :

- Nevyhledávat mimo smluvní území zákazníky prostřednictvím osobních kontaktů, tj. pomocí telefonátů, individuálních dopisů nebo podomních nabídek. Inzerování prostřednictvím médií nebo reklamních plakátů ovšem nesmí být omezováno.

V důsledku tohoto ustanovení budou moci distributoři v zemích, kde jsou automobily prodávány za nejnižší ceny, inzerovat své cenové nabídky, aby přilákali zákazníky z dražších zemí. Předpokládaným efektem je zvýšení cenové konkurence mezi distributory téže značky. Komise zamýšlí tímto ustanovením snížit cenové rozdíly mezi jednotlivými členskými státy EU. Dosažení tohoto cíle však bude závislé na praktickém využití této možnosti prodejci. Je totiž také možné, že prodejci budou inzerovat své cenové nabídky pouze v různých oblastech jednoho členského státu.

- Neprovozovat mimo smluvní území pobočky nebo sklady pro distribuci smluvních výrobků;

- Pasivní prodej (tj. reakce na neuspokojenou poptávku mimo smluvní území) může být omezen pouze na podniky činné v rámci distribuční sítě. Nicméně, prodejci nemůže být zakázáno prodat zboží zprostředkovateli, který není členem distribuční sítě, jestliže tento prokáže, že jedná v zastoupení konečného spotřebitele.

3.4. Doplnkové závazky

Nařízení obsahuje výčet závazků, které nejsou považovány za porušení čl. 85 odst. 1 Smlouvy a podle nichž může být po prodejci požadováno, aby splnil minimální standardy týkající se zejména :

- požadavků na vybavení prodejních prostor a odborného a technického školení personálu;
- propagace smluvního zboží;
- převzetí, uskladnění a dodání smluvního zboží zákazníkům;
- oprav a údržby smluvního zboží, zvláště pokud jde o bezpečné a spolehlivé fungování motorových vozidel.

Mimo výše uvedených závazků může být po prodejci požadováno, aby :

- objednával zboží podle stanoveného harmonogramu;
- poskytoval u smluvního zboží záruku a poprodejní servis v rámci záručního servisu používal pouze náhradní díly poskytované smluvním dodavatelem, informoval zákazníky o rozsahu v jakém mohou být použity náhradní díly z jiných zdrojů a zejména o použití těchto náhradních dílů;
- vynaložil úsilí k prodeji minimálního množství smluvního zboží, udržoval určité množství smluvního zboží na skladě a udržoval určitý počet předváděcích vozidel. Tyto kvantitativní závazky musí být uzavřeny na základě dohody mezi dodavatelem a prodejcem. V případě rozporu mezi stranami musí být záležitost předána kvalifikované třetí straně.

Bloková výjimka v několika případech odkazuje na řešení konfliktu mezi dodavatelem a distributorem prostřednictvím kvalifikované třetí strany nebo arbitra. Určitý okruh otázek, které byly dříve rozhodovány jednostranně dodavatelem musí být nyní posuzovány objektivní třetí stranou. To se týká zejména stanovení minimálního počtu prodaných vozidel, který byl dříve v případě rozporu určován výhradně dodavatelem. Komise obdržela řadu stížností o zneužití vyjednávacího postavení ze strany dodavatelů (výrobců). Asociace distributorů proto silně

lobovaly, aby do nařízení bylo podobné ustanovení zařazeno. Zatím je těžké odhadnout, jak se toto ustanovení osvědčí v praxi. Hlavním argumentem odpůrců tohoto arbitrárního systému je jeho finanční náročnost.

3.5. Podmínky pro aplikovatelnost nařízení

Podle ustanovení obsažených v článku 5 nařízení musí být pro aplikaci blokové výjimky na příslušnou dohodu splněny následující podmínky :

1. Podmínky na straně prodejce

Prodejce musí poskytovat záruky, provádět bezplatné záruční prohlídky a opravy motorových vozidel zařazených do smluvního programu bez ohledu na to, ve které části společného trhu (tj. v jakémkoli členském státě EU) bylo toto zboží zakoupeno.

2. Podmínky na straně dodavatele

- Distribuční dohoda musí být uzavřena alespoň na období 5 let nebo, je-li uzavřena na dobu neurčitou, musí být pro obě strany stanovena nejméně dvouletá výpovědní lhůta (případně nejméně jeden rok, jestliže je dodavatel na základě smlouvy zavázán k poskytnutí kompenzace za ukončení smlouvy nebo se jedná o první smlouvu s prodejcem vstupujícím do distribuční sítě).
- Dodavatel musí distributora zásobovat automobily s objednanými specifikacemi (např. řízení na pravé straně).
- Jestliže dodavatel využívá slevy kalkulované na základě celkového množství zboží dodaného za určité období, musí tento rabatový systém rozlišovat alespoň mezi automobily, náhradními díly a jiným zbožím.

3.6. Zakázaná omezení soutěže

1. Zakázané klauzule

Nařízení obsahuje výčet klauzulí, které by neměly být obsaženy v distribuční dohodě a v jejichž důsledku není možné blokovou výjimku aplikovat. Jestliže se strany dohodnou na některé z těchto zakázaných klauzulí, bude blokovaná výjimka neaplikovatelná nejen ve vztahu k této zakázané klauzuli, ale také ve vztahu ke všem ostatním omezením soutěže, které by jinak byly blokovou výjimkou povoleny.

Protože nařízení nebude možné aplikovat na dohodu obsahující jakékoliv omezení soutěže, bude distribuční dohoda zakázána soutěžním právem ES (článek 85 odst. 1 Smlouvy) a bude považována za od počátku neplatnou. Navíc, Komise může uložit zúčastněným stranám za uzavření zakázané dohody pokuty (článek 15 odst. 2 Nařízení Rady č. 17/62).¹⁰

Strany dohody mohou notifikovat distribuční dohodu obsahující zakázané klauzule Komisi za účelem získání individuální výjimky. Taková individuální výjimka však bude ospravedlnitelná pouze ve výjimečných případech.

Bloková výjimka se tedy nebude aplikovat v těchto případech :

- jestliže obě smluvní strany jsou výrobci motorových vozidel;
- jestliže se distribuční dohoda vztahuje na zboží nebo služby, které nejsou pokryty nařízením;
- jestliže dohoda obsahuje taková omezení soutěže, která nejsou výslovně nařízením povolena;
- jestliže strany uzavřou dohodu, která je vyjmuta na základě blokové výjimky o výhradním prodeji nebo výhradním nákupu;
- jestliže je dodavateli poskytnuto ve smlouvě jednostranné právo změnit v průběhu trvání smlouvy smluvní území nebo jmenovat pro toto území další prodejce.

2. Zakázané praktiky

Nařízení navíc uvádí seznam tzv. zakázaných praktik, které, jsou-li prováděny systematicky nebo opakovaně vedou také k automatické ztrátě blokové výjimky. Opakovaně v tomto případě znamená, že daná praktika musí být spáchána několikrát. Izolovaná praktika bude považována za systematicky prováděnou pouze tehdy, bude-li součástí určitého plánu.

Obvykle se bude v těchto případech jednat o jednání v zájmu dodavatele (výrobce) a bude mít důsledky pouze pro podnik, který tuto praktiku aplikuje. V praxi to bude znamenat, že bude-li za praktiku odpovědný dodavatel, distributor bude zproštěn závazku dodržovat tuto praktiku. Jestliže však zakázaná praktika bude uložena jednou stranou (např. výrobcem), ale bude druhou stranou (distributorem) akceptována, bude takové jednání považováno Komisí za jednání ve vzájemné shodě zakázané na základě čl. 85 odst. 1 Smlouvy. Stejně jako v případě

¹⁰ Nařízení Rady č. 17 ze dne 21. února 1962 je prvním nařízením k implementaci čl. 85 a 86 Smlouvy.

zakázaných klauzulí, bude mít Komise možnost uložit stranám této dohody pokutu. Strany rovněž mohou požádat o individuální výjimku, ale její udělení bude nepravděpodobné.

Nařízení uvádí zakázané praktiky, které lze rozdělit do následujících skupin :

1. Cenová omezení

Konkurenceschopnost prodejce závisí mj. také na možnosti uplatňovat vlastní cenovou politiku. V důsledku toho jsou zakázány jakékoliv přímé nebo nepřímé zásahy dodavatele do volnosti distributora určovat ceny a slevy při prodeji smluvního zboží.

2. Paralelní importy

Zákazníci mají právo koupit nové automobily a náhradní díly kdekoli v rámci společného trhu. Jakékoliv praktiky ze strany dodavatelů, které zakazují tyto „přeshraniční“ transakce nebo je činí nepřiměřeně obtížnými jsou proto považovány za zakázané. Dodavatelům je tak zakázáno :

- účastnit se v praktikách, které přímo nebo nepřímo vylučují paralelní importy nebo
- poskytovat prodejcům odměny kalkulované na základě místa určení prodávajícího vozidla.

Výše uvedené ustanovení je v podstatě pouze potvrzením dlouhodobě uplatňované soutěžní politiky Komise. Paralelní import a jeho ochrana je zvláště důležitý v oblastech jako je automobilový průmysl, který je charakteristický velkými cenovými rozdíly mezi jednotlivými členskými zeměmi EU. V současné době se například uvádí cenové rozdíly nových automobilů mezi Itálií a Rakouskem až ve výši 50%.¹¹

3. Výrobci náhradních dílů

Za zakázané praktiky bude podle nařízení považováno, jestliže dodavatel přímo nebo nepřímo omezuje obchodní svobodu :

- distributorů získat od třetí strany náhradní díly, které vyhovují požadavkům na kvalitu smluvního zboží;
- výrobců náhradních dílů dodávat své výrobky prodejcům na základě vlastního výběru;
- výrobců náhradních dílů umístit na vlastní náhradní díly ochrannou známku nebo logo.

¹¹ Tak Coumes J. M. : The New Block Exemption on Car Distribution, Brusel, listopad 1995.

Bloková výjimka umožňuje distributorům získávat náhradní díly i od nezávislých výrobců za předpokladu, že tyto náhradní díly splňují požadavky na kvalitu originálních náhradních dílů od dodavatele. Jedinou výjimkou jsou opravy uskutečňované v záruční době.

Praktickým problémem bude v tomto případě výklad pojmu „splnění požadavků na kvalitu“. Komise ponechala tuto otázku k posouzení příslušným národním předpisům. Důkazní břemeno ponese v těchto případech nezávislý výrobce náhradních dílů.

Tato ustanovení mají jednoznačně za cíl otevření trhu s náhradními díly. Podpora soutěže by měla vyústit v cenovou konkurenci a možnost většího výběru pro zákazníky.

4. Technické informace

Nařízení považuje za zakázanou praxi jednání dodavatele, kterým nezpřístupní technické informace nezbytné pro zajištění oprav a údržbu smluvního zboží podnikům působícím mimo distribuční síť, které mají příslušné vybavení a technické znalosti. Výjimka z této povinnosti je stanovena pro informace, které jsou předmětem práv duševního a průmyslového vlastnictví nebo know-how.

Praktický význam tohoto ustanovení, tj. v podstatě závazek poskytnout informace nezbytné k provádění oprav, které nejsou předmětem práv průmyslového a duševního vlastnictví nebo know-how se zdá být poměrně omezený. Hodnotné informace totiž obecně budou předmětem uvedené právní ochrany. Je-li rozsah informací omezen prakticky na informace veřejně dostupné, není přínos tohoto ustanovení příliš výrazný.

3.7. Odvolání výhod blokové výjimky

Komise může odejmout výhody vyplývající z aplikace nařízení, pokud zjistí (buď na žádost nebo z vlastní iniciativy), že dohoda má účinky neslučitelné s čl. 85 odst. 3 Smlouvy. Zejména se jedná o případy, kdy :

- smluvní zboží není na společném trhu vystaveno účinné soutěži;
- ceny smluvního zboží jsou v jednotlivých členských státech podstatně odlišné;¹²
- dodavatel při dodávkách smluvního zboží prodejčům používá diskriminační ceny.

¹² Podle oznámení Komise (OJ 1985, C 17/4) týkající se nařízení č. 123/85 může komise odvolat blokovou výjimku v případech, kdy se ceny podle ceníku různí o více jak 12% nebo o více jak 18% za období kratší než jeden rok.

3.8. Závěrečná ustanovení

Účinnost nařízení vyprší dne 30. září 2002.

SUMMARY

The main question to which this article attempts to answer is the relationship between the community competition law particularly the article 85 of the Contract and the agreements about the selective distribution of the goods and the services. In view of the fact that the previous topics are complex can be useful to review the main points of the former text:

- The selective distribution is the only permitted way to limit and to control the net of the suppliers who supply the goods to the final customer. However the selective distribution is justified only for certain kinds of the goods.
- The selective distribution system where the distributors are chosen according to the qualitative and objective standards is not considered to be the limitation of the competition.
- On the contrary if the selective distribution system is based on the quantitative standards or is applied to the goods for which this system was not admitted by the Commission or by the Court of Justice then such a behaviour is considered to be the limitation of the competition according to the article 85 § 1 of the Contract. In such a case the Commission has got the legal right to impose the fine.
- The agreements which are considered to be forbidden can be declared to be valid by the Commission based on the individual exception according to the article 85 § 3 of the Contract which is granted on the request of the parties.
- The grant of the individual exception is probable in such cases where the requirements imposed on the distributor can be justified on the basis of the requirements of the market considering to the certain kinds of goods.
- In case the selective distribution system is considered to the motor vehicles it shall not be necessary to ask the Commission for the individual exception if all the conditions are fulfilled for the block exception for the distribution and the services of the motor vehicles.

ZAMYŠLENÍ NAD POSTAVENÍM A ČINNOSTÍ PROBAČNÍHO PRACOVNÍKA U OKRESNÍCH A KRAJSKÝCH SOUDŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ

JANA ZEŽULOVÁ

Úvod

Stále častěji se setkáváme ve spojení s alternativami trestního řízení (v podobě podmíněného zastavení trestního stíhání a narovnání) nebo s výkonem trestu obecně prospěšných prací s pojmy jako je probační pracovník či probační služba. Kdo je však tímto probačním pracovníkem, jaké je jeho postavení a náplň činnosti v rámci trestního řízení a o jakém modelu probační služby je možné do budoucna uvažovat? V článku se pokusím o formulaci odpovědí na výše položené otázky.

Počátky sociální práce v trestní justici

Dnes již nelze pochybovat o sepětí některých trestněprávních institutů (např. probace, odklony, obecně prospěšné práce) se sociální prací vykonávanou kvalifikovanými sociálními pracovníky. U zrodu myšlenky obohatit naše trestní řízení o prvek sociální práce s pachatelem trestného činu stálo Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici.¹ Výsledkem usilovné práce Sdružení za situace, kdy

¹ Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici bylo založeno v květnu 1994 studenty a přednášejícími katedry sociální práce FF UK v Praze. Činnost Sdružení je zaměřena především

trestní řád umožňoval pouze podmíněné zastavení trestního stíhání, bylo vytvoření tří projektů v rámci experimentu nazvaného „Uplatnění sociální práce v trestním řízení.“ První z projektů „Soudní pomoc“ lze charakterizovat jako informační servis pro soudce a státní zástupce o osobě, proti které se vede trestní stíhání; druhý projekt „Mimosoudní vyjednávání–narovnání“ nabízí možnosti řešení konfliktu mezi poškozeným a obviněným a konečně třetí projekt „Probační služba“ si klade za cíl zefektivnění výkonu podmíněných trestů odnětí svobody. Podle slov autorů² projekty měly ověřit fungování navržených institutů a modelů neformálního vyřízení trestních věcí. Předpokladem autorů také bylo vytvoření specializovaných pracovišť sociální práce v trestní justici a legislativní zakotvení postavení a činnosti sociálních pracovníků. Přibližně v září 1994 byly prvé dva projekty předloženy ministerstvu spravedlnosti k odbornému posouzení. Významným krokem vpřed se stalo usnesení vlády ČR³ z roku 1994, kterým bylo uloženo ministrovi spravedlnosti ověřit možnost zavedení systému probační služby v ČR. O něco později, resp. od 1. ledna 1996, v souladu s tímto usnesením dochází k postupnému budování sítě probačních pracovníků na okresních a krajských soudech.

I když tímto postupem v podstatě dochází k soustředění všech navrhovaných činností sociálních pracovníků, tak jak byly uvedeny v projektech, do rukou probačních pracovníků (dále zatím nespecializovaných) lze hodnotit tento krok velmi pozitivně, neboť dochází k faktickému vytváření základů probační služby a její pracovní náplně v podmínkách České republiky.

K pojmu probační pracovník

Právní řád pojem probační pracovník dosud nezná, de iure tedy tento pojem neexistuje; de facto však takto označená kategorie sociálních pracovníků již druhým rokem úspěšně vykonává řadu úkolů v rámci trestní justice. Jejich postavení není také upraveno, což ostatně souvisí s nedefinováním tohoto pojmu právním řádem. Zastávám názor, že je třeba hledat mezi právními normami upravujícími oblast výkonu trestního soudnictví, neboť podle původní koncepce je termín probační pracovník pracovním označením pro určitou kategorii pracovníků soudu. Patrně ne však v tom smyslu, že by z původních pracovníků soudu vymezených

na rozvoj sociální práce v oblasti trestní justice zaváděním, uplatňováním a ověřováním nových přístupů, metod a technik sociální práce s občany, kteří jsou trestně stíháni nebo odsouzeni za trestné činy.

² Hrušková, O.: Sociální práce a trestní justice, Mimosoudní vyjednávání–narovnání jako alternativní opatření. FF UK Praha 1995 – diplomová práce.

³ Usnesení vlády ČR č. 341 ze dne 15. 6. 1994.

právní normou byla vytvářena nová kategorie – probační pracovník. Podotýkám však, že u některých soudů tomu tak je a tím dochází ke kumulaci funkce probačního pracovníka zejména s funkcí soudního tajemníka či zapisovatele. Příčiny tohoto nežádoucího stavu mohou být různé, přičemž by bylo nekorektní neuvést skutečnost, že doposud je počítován nedostatek kvalifikovaných sociálních pracovníků splňujících předpoklady pro výkon této funkce.

Okruh soudních pracovníků je vymezen v § 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti České republiky č. 37/1992 Sb. o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (ve znění novel).⁴ Z pohledu vykonávané činnosti považují probačního pracovníka za dalšího soudního pracovníka ve smyslu § 4 výše citované vyhlášky,⁵ i když v tomto výčtu není výslovně uveden. Domnívám se však, že nemůže být pochyb o tom, že úmyslem bylo a fakticky vykonávanou činností ze strany probačních pracovníků došlo k jejich začlenění do organizační struktury soudů.

Výše dané postavení probačního pracovníka má význam pro určení rozsahu jeho činnosti v rámci trestního řízení, neboť i tato není přesně vymezena, což velmi ztěžuje realizaci zejména alternativního trestu obecně prospěšných prací či odklonů. Okruh činnosti probačního pracovníka je možné pouze odvodit z ustanovení § 391 a 391a tr. ř. – „jiný pracovník soudu“; vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy a zákona č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících (ve znění zákona č. 152/1995 Sb.). Podle § 391 tr. ř. ministr spravedlnosti může stanovit, které jednoduché úkony svěřené podle tohoto zákona předsedovi senátu může vykonávat jiný pracovník soudu. Právo vykonávat některé jednoduché úkony v trestním řízení zakládá vyhláška o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy. Vyhláška stanoví v § 6 výčet jednoduchých úkonů, jejichž výkon v trestním řízení je svěřen mimo jiné soudnímu tajemníkovi. Konkrétně jde zejména o úkony spočívající v realizaci opatření nezbytných k výkonu jiných uložených trestů a dále zajišťování podkladů pro rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání, podkladů v řízení o výkonu obecně prospěšných prací a podkladů potřebných k rozhodnutí o schválení narovnání. Konečně odvozují působnost probačního pracovníka ze zákona č. 189/1994 Sb. o vyšších soudních úřednících, podle kterého vyšší soudní úředník může být pověřen předsedou senátu v trestním řízení opatřováním nebo vyžadováním podkladů důležitých pro řízení před soudem a podle § 11 odst. 2 (ve znění zákona č. 152/1995 Sb.) vyšší soudní úředník poskytuje obviněnému a poškozenému poučení o náležitostech dohody o narovnání a úkonech potřebných k jejímu uzavření. Je tedy zřejmé,

⁴ vyhl. č. 37/1992 Sb., č. 584/1992 Sb. a č. 246/1995 Sb.

⁵ Okruh soudních pracovníků je tvořen soudci, přísedícími, justičními čekateli, vyššími soudními úředníky a pracovníky odborného aparátu soudů.

že lze odvodit působnost probačního pracovníka (při respektování výše uvedených skutečností) od zákonem dané působnosti pracovníků odborného aparátu soudů (zejména soudních tajemníků) a samostatné kategorie pracovníků soudů označené jako vyšší soudní úředníci.

Oblasti působení probačního pracovníka

Jak již bylo výše uvedeno, činnost probačního pracovníka se soustřeďuje zejména na realizaci odklonů v trestním řízení a na výkon trestu obecně prospěšných prací. Při detailním zkoumání lze rozlišit několik oblastí působení probačního pracovníka. Pro lepší orientaci rozdělím trestní řízení na fázi předrozsudkovou a fázi porozsudkovou.

Obsahovou náplň předrozsudkové fáze tvoří tzv. **soudní pomoc**. Tato forma činnosti spočívá ve shromažďování potřebných podkladů pro rozhodnutí soudu, jako jsou např. informace o osobě obviněného, o jeho rodinném, sociálním a pracovním zázemí. Na základě získaných informací je vypracována písemná zpráva, ve které probační pracovník formuluje svoje stanovisko o osobě obviněného. Tato činnost má vést k posílení individualizace právního následku trestného činu.

Jako další forma činnosti se vyvinula tzv. **včasná pomoc**, realizovaná v rámci § 73 tr. ř., který vymezuje podmínky pro nahrazení vazby. Uvedená forma sociální práce s obviněným nachází své uplatnění z pohledu odst. 1, písm. b/ citovaného ustanovení, předpokládající písemný slib ze strany obviněného, že povede řádný život, zejména že se nedopustí trestné činnosti a že splní uložené povinnosti a omezení. Včasná pomoc tak představuje alternativu k vazbě a navíc je s ní spojena možnost dohledu nad chováním obviněného a pomoci při jeho resocializaci. Včasná pomoc je svou povahou blízká probačnímu dohledu s tím rozdílem, že jde o činnost předcházející pravomocnému rozhodnutí soudu.

Významnou část práce probačního pracovníka představuje činnost **mediační**, spočívající ve zprostředkování dohody mezi obviněným a poškozeným a přípravě podkladů pro aplikaci odklonů v trestním řízení v podobě podmíněného zastavení trestního stíhání a narovnání.

Obsahovou náplň porozsudkové fáze pak tvoří zejména **probace** a výkon trestu obecně prospěšných prací.

Probace je realizována v podobě tzv. **probačního dohledu** v rámci § 59 odst. 2 tr. zák. Probační dohled je chápán jako sociální práce s podmíněně odsouzeným, kterému byla rozsudkem soudu v rámci přiměřených omezení uložena povinnost během zkušební doby spolupracovat s probačním pracovníkem. Tato činnost představuje kombinaci sociální kontroly a sociální pomoci. Z pohledu de

lege lata ustanovení § 59 odst. 2 tr. zák. stanoví, že je možné podmíněně odsouzenému uložit přiměřená omezení směřující k tomu, aby vedl řádný život, zpravidla je možné též uložit, aby podle svých sil nahradil škodu, kterou trestným činem způsobil. Zákon pak již dále tato „přiměřená omezení“ nerozvádí. Vystává tedy otázka, zda je možné uložit podmíněně odsouzenému jako přiměřené omezení spolupracovat s probačním pracovníkem. V této souvislosti poukazují na rozhodnutí Městského soudu v Praze,⁶ který uložil podmíněně odsouzenému povinnost dostavit se na výzvu k určenému probačnímu pracovníkovi a podrobit se jeho probačnímu dohledu.

Soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že není v rozporu se zákonem, pokud je obžalovanému ukládáno omezení spočívající v povinnosti dostavit se na výzvu k probačnímu pracovníkovi a podrobit se probačnímu dohledu, a to i přes skutečnost, že okruh činností probačních pracovníků soudu není dosud zákonně upraven. Soud při své úvaze vycházel z účelu trestu, kterým podle § 23 odst. 1 tr. zák. mimo jiné je vychovat odsouzeného k tomu, aby vedl řádný život, přičemž aspekt převýchovy pachatele je zvláště zdůrazněn u mladistvého v ustanovení § 76 tr. zák. Dále se soud zabýval výkladem ustanovení § 59 odst. 2 tr. zák., které umožňuje uložit podmíněně odsouzenému přiměřená omezení. Účelem těchto omezení je, aby podmíněně odsouzený vedl řádný život. Soud konstatoval, že pojem „přiměřené omezení“ je pojmem natolik obecným, aby bylo možno takové omezení individualizovat.

Dále bylo vzato v úvahu ustanovení § 329 odst. 3 tr. ř., podle něhož soud sleduje chování podmíněně odsouzeného ve zkušební době, přičemž se má opírat i o pomoc zájmových sdružení občanů. Je tedy možné, aby soud zvolil formu a způsob sledování odsouzeného ve zkušební době podle § 330 odst. 1 tr. ř., když obecně je třeba uvést, že trestní řád připouští analogii.

Soud se ve svém rozhodnutí pokusil i o definování probačního dohledu. Bylo konstatováno, že probační dohled představuje určitou vyšší kvalifikovanější formu sledování chování podmíněně odsouzeného obsahující nejen kontrolu, ale též prvky sociální, psychologické a pedagogické pomoci a poradenství odsouzenému, jeho odborné vedení a kontrolování, přičemž cílem je snížit rizika dalšího páchaní trestné činnosti, přispět k začlenění odsouzeného do společnosti, podporovat jeho schopnosti a motivovat jej k tomu, aby žil v souladu s normami společnosti a bylo tak dosaženo účelu trestu, tedy převýchova pachatele. V souvislosti s povinností podmíněně odsouzeného dostavit se na výzvu probačního pracovníka se soud zabýval i otázkou, zda by měl stanovit časový interval těchto výzev. Soud však

⁶ Městský soud v Praze: K ukládání přiměřeného omezení u podmíněného odsouzení, Právní rozhledy č. 10/1996, s. 482–484.

nakonec žádný časový interval nestanovil, což odůvodnil tím, že pokud má mít probační dohled výrazný význam resocializační, musí být prováděn s individuálním přístupem probačního pracovníka k odsouzenému. Správně tedy soud dovodil, že konkrétní způsob práce s podmíněně odsouzeným, jakožto i časové vymezení jeho součinnosti je nutné ponechat na odborné práci probačního pracovníka.⁷

Druhou nejvýznamnější činností porozsudkové fáze je zajištění výkonu trestu obecně prospěšných prací. Podle materiálu Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici⁸ spočívá činnost probačního pracovníka především ve spolupráci s orgány veřejné správy a zajišťování součinnosti všech institucí, které participují na výkonu tohoto trestu. Těžiště práce probačního pracovníka je spatřováno v jednání s odsouzeným a podáním základních informací o podmínkách výkonu trestu a ve výběru konkrétního druhu práce. Souhrnně řečeno, jde zejména o vytypování vhodných případů pro uložení obecně prospěšné práce, vyhledání konkrétního druhu práce, projednání podmínek výkonu trestu s odsouzeným a poučení odsouzeného o jeho povinnostech vyplývajících ze zákona.

I když ve většině právních úprav je výkonem tohoto alternativního trestu pověřen speciální subjekt – probační služba, naše právní úprava zatím tuto tendenci neakceptuje. Z ustanovení trestního řádu (§ 335 až 340b tr. ř.) a Metodického návodu pro okresní a obecní úřady k zajištění výkonu trestu obecně prospěšných prací⁹ vyplývá, že subjekty zajišťující výkon jsou okresní soudy, okresní úřady a obce. Na straně druhé však ze současné praxe vyplývá, že probační pracovník je ve většině případů tím subjektem, který zajišťuje výkon trestu obecně prospěšných prací a ukazuje se také, že je schopen vystupovat jako prostředník mezi soudy a orgány veřejné správy na straně jedné a pachatelem na straně druhé. V neposlední řadě vnáší probační pracovník povahou své činnosti do porozsudkové fáze prvek individuální práce s pachatelem trestného činu. Alternativní trest v podobě obecně prospěšné práce je právě tím opatřením, se kterým je tento prvek neodlučně spojen a který odlišuje obecně prospěšnou práci od jiných trestních sankcí.

⁷ Je však třeba připomenout problém ústavnosti této praxe, neboť čl. 4 odst. 1 LPS stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

⁸ Materiál Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici. Činnost probačního pracovníka při obvodním a městském soudu v Praze. 15. 4. 1996 – Praha.

⁹ Metodický návod pro okresní a obecní úřady k zajištění výkonu trestu obecně prospěšných prací, vydáno ministerstvem spravedlnosti po dohodě s ministerstvem vnitra 22. 1. 1996.

Závěr

Z výše uvedeného stručného přehledu působnosti probačního pracovníka vyplývá několik zajímavých závěrů.

V prvé řadě jde o vyjasnění pojmu probační pracovník. Jde tedy o specializovaného, zpravidla vysokoškolsky vzdělaného sociálního pracovníka, jenž působí v rámci trestní justice. Jeho činnost spočívá zejména v kvalifikovaném zajištění výkonu tzv. alternativních trestů a odklonů v trestním řízení.

Na základě výše uvedeného rozsahu činnosti má probační pracovník nejbližší k vyššímu soudnímu úředníkovi (neboť činnosti soudních úředníků končí rokem 1998). Činnost probačních pracovníků a vyšších soudních úředníků se setkává zejména při přípravě podkladů pro rozhodnutí soudu podle § 292 tr. ř., při přípravě podkladů pro rozhodnutí soudu o podmíněném zastavení trestního stíhání, schválení narovnání či podkladů v řízení o výkonu obecně prospěšných prací. Je však třeba upozornit, že soudní praxe v souladu s povahou a zaměřením probační služby pověřuje probační pracovníky úkony, které přesahují rámec daný zákonem pro činnost soudního pracovníka, tedy úkony, se kterými zákon zatím nepočítá. Tato skutečnost je nejvíce patrna ve výkonovacím řízení, kde je rozsah činnosti probačních pracovníků de facto širší než zákonem vymezený rozsah činnosti vyšších soudních úředníků. Jednoduše řečeno, zejména při probačním dohledu, výkonu trestu obecně prospěšných prací a do jisté míry i včasné pomoci dochází ke zřetelnému odlišení povahy činnosti probačního pracovníka od činnosti vyššího soudního úředníka. Jde totiž o to, že činnost vyššího soudního úředníka je především orientována na oblast administrativně-technickou, kdežto povahu činnosti probačního pracovníka nelze jednoznačně charakterizovat jako činnost administrativní povahy, neboť se především zapojuje do takových úkonů v rámci trestního řízení, kde je nezbytně nutné uplatnit prvek individuální sociální práce s pachatelem trestného činu. A právě tento znak odlišuje jeho činnost od činnosti jiných pracovníků soudů. Domnívám se, že nelze probační pracovníky pojmut jako vyšší soudní úředníky, ale naopak jim přisuzují autonomní postavení v rámci trestní justice.

I přes skutečnost, že na úseku sociální práce s pachatelem trestného činu byl díky jejich činnosti vykonán obrovský kus práce, je poněkud zarážející, že zákonodárce dosud nereagoval na tyto pozitivní změny a ponechává činnost probačního pracovníka v jakémsi provizoriu. Tento legislativní nedostatek se negativně projevuje zejména ve vztahu k trestu obecně prospěšných prací, neboť soudní praxe začíná pověřovat probační pracovníky úkony, jež přesahují administrativní rámec tohoto trestu. Výše bylo uvedeno, že těžiště práce probačního pracovníka spočívá v jednání a informování odsouzeného o podmínkách výkonu trestu. S tímto úkolem je spojeno oprávnění probačního pracovníka předvolávat tyto osoby svým

jménem. Otázka předvolávání se nezdá být sporná, neboť je možné argumentovat, že probační pracovníci takto činí jako pracovníci soudů. Probační pracovník dále u každého nového trestu obecně prospěšných prací vytváří a vede svůj vlastní spis. Vedení spisu sice nemá oporu v zákoně, ale na straně druhé z žádné právní normy neplyne opak a pak je zcela logické, že pokud je probační pracovník subjektem zajišťujícím výkon tohoto alternativního trestu, musí si vést nějakým způsobem evidenci o průběhu výkonu trestu obecně prospěšných prací u každého konkrétního odsouzeného.

Probační pracovník se dále podílí i na výběru konkrétního druhu práce, která bude odsouzeným vykonávána, v některých případech vede jednání ohledně konkrétního místa výkonu práce. V této souvislosti je však poukazováno, že rozhodnutí o druhu a místě výkonu obecně prospěšné práce je třeba ve smyslu čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod považovat za součást rozhodování o trestu¹⁰ a proto zákon takové rozhodnutí svěřuje soudu (viz § 336 odst. 2 tr.ř.).

I když lze argumentovat, že je činnost probačních pracovníků stále ve stadiu experimentálního ověřování, zastávám názor, že již nadešel čas vážně se zabývat dalším vývojem probační služby v naší republice. Tedy je nezbytné právní normou upravit jejich postavení a činnost v systému trestní justice. Právní úprava by měla pohlížet na probační pracovníky jako na zcela samostatnou kategorii pracovníků soudu, specializujících se na výkon individuální sociální práce s pachatelem trestného činu. Proto se domnívám, že postavení a kompetence probačních pracovníků by měly být upraveny samostatným právním předpisem. Tento závěr odůvodňuji povahou činnosti vykonávanou v průběhu celého trestního řízení, zejména pak v podobě soudní pomoci, mediaci a výkonu trestu obecně prospěšných prací.

Konečně znovu připomínám, že probační pracovníci fakticky vytvářejí základ probační služby v ČR, jež by měla představovat systém sociálních služeb v trestní justici, zaměřený na zajištění praktické aplikace tzv. alternativních trestů a odklonů v trestním řízení. Budoucímu modelu probační služby by pak mělo být přiznáno autonomní postavení v rámci resortu ministerstva spravedlnosti.

¹⁰ Šámal, P. – Král, V. – Baxa, J. – Púry, F.: Trestní řád, komentář, C.H.Beck, 1995, s. 1267.

RESUME

The article sums up practical experiences from present activity of probation workers at District and Regional Court. The author deals with the problem of definition authority of probation workers and the question of Probation service in the Czech Republic.

First the author analyses the beginnings of social work within the framework of criminal justice. There are 3 projects described.

Then she explains the term of probation worker and she describes of the present activity of probation workers during the criminal proceeding. The most important activities of them consist in mediation of agreement between victim and offender, administration of community service and probation.

Last the author points out problems caused by the lack of legislation as regards activity of probation workers. The article tries to formulate in conclusion the reasons, why the probation workers create new category of social workers, who specialize in performance of individual social work with offender and tries to formulate the conception of Probation service in the Czech Republic.

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

O POVAZE ARGUMENTU
A ARGUMENTACE

MIROSLAV ČAŇO

ÚVODEM

Právní teorie i praxe jsou postaveny často před otázku, jak řešit problematiku zdůvodňování právních závěrů. Hledání schůdné cesty tohoto nelehkého úkolu tkví především ve zkoumání argumentace toho, kterého právního podání či rozhodnutí. Základem při postupu, kdy je podroben bedlivému zkoumání konkrétní myšlenkový pochod, a kdy jsou aplikovány výrazy „argument“ a „argumentace“, je logický rozbor dílčích závěrů a v jejich souhrnu pak syntéza do celkového kontextu. Stranou zájmu však zůstává skutečnost, v jakých souvislostech byly zmiňované výrazy použity, jaký význam se jim přikládá a zda jejich použitím byl dedukovaný závěr spolehlivě prokázán. Přesněji řečeno při zdůvodňování právních závěrů nezřídka dochází k situacím, kdy jsou za argumenty označovány teze, které nemají s opravdovými argumenty (a potažmo argumentací) mnoho společného. Abychom si objasnili, co se tedy „argumentem“ skutečně rozumí, musíme podkrýt významové vrstvy tohoto výrazu.

Cílem příspěvku je tudíž nalézt pravý smysl označeného pojmu, či alespoň se pokusit pojmově přesněji nastínit jeho význam. Shledáváme, že je pak přirozené zkoumat rovněž výraz „argumentace“ a sledovat chápání obou termínů v pojetí právní teorie. Pohled na danou záležitost, který tak čtenář získá, by ji pak měl komplexně mapovat.

POJEM ARGUMENTU

Rozdílnost. Na první pohled tak zřejmý výraz jako je argument by neměl vykazovat významovou odlišnost. Jeho aplikace v jazyku, však svědčí o tom, že je používán se značnou rozkolísaností zejména v návaznosti na konkrétní obor úvah, druh a metodu výkladu či vědeckou disciplínu.

V rovině filozofického pojmosloví nalezneme řadu definic, které tuto skutečnost potvrzují.

Z pohledu logiky lze argumentem rozumět soud (nebo systém soudů) uváděný jako potvrzení pravdivosti nějakého jiného soudu (nebo systému soudů), dále pak premisu důkazu, jinak zvanou základem nebo důvodem důkazu.¹ Stručněji je možné vyjádřit tuto definici tak, že argument je určitý důvod podporující učiněný závěr.² V síti definic pojmání argumentu skrze prizma logiky nalezneme rovněž rozlišování jeho významu podle toho, co znamená v tradiční a moderní logice. V tradiční logice se jím rozuměl samotný důkazní prostředek,³ kdežto v logice moderní se jedná o tvrzení o něm se opírá demonstrace pravdivosti obecně jiného tvrzení, zejména důkazu⁴ (jak je ostatně výše konstatováno). Uchopení argumentu v tradiční logice je pak třeba věnovat zvláštní pozornost, neboť zde byl používán jako terminus technicus speciálních důkazů, které zdůvodňují myšlenkový postup na základě logického příkladu (např. *argumentum ad rem* – důkaz z věci, *argumentum ad veritatem* – důkaz z objektivních důvodů, *argumentum ad baculum* – důkaz vycházející z určité obavy, *argumentum ad populum* – důkaz opírající se o názory lidu etc.). Zde musíme upozornit, že se nejedná o argumenty logicky věcné, nýbrž tzv. rétorické, které se vyznačují přesvědčovací mimosacionálním charakterem.⁵

Matematika (a především matematická logika) je na používání tohoto termínu poněkud přísnější, když argumentem rozumí toliko nezávislou proměnnou, na jejíž hodnotě závisí hodnota dané funkce nebo predikátu.⁶ (Opět stručněji bychom mohli říci, že jde o složku funkce, pomocí které se určuje funkční hodnota).

Pakliže budeme nahlížet na jazykový původ zkoumaného termínu, seznáme, že

¹ Kol., *Filozofický slovník*, Svoboda, Praha 1976, s. 29

² *The New Encyclopedia Britannica*, By Encyclopedia Britannica Inc. 15 th Edition, Chicago 1991, s. 256

Kol., *Filozofický slovník a...n*, Svoboda, Praha 1985, s. 62

³ Kol., *Filozofický slovník a...n*, Svoboda, Praha 1985, s. 62

⁴ Kol., *Filozofický slovník*, Fin, Olomouc 1995, s. 35

⁵ Kol., *Filozofický slovník a...n*, Svoboda, Praha 1985, s. 62

⁶ Kol., *Filozofický slovník*, Svoboda, Praha 1976, s. 29

pochází z latinského slovesa *arguere*, kteréžto se do češtiny překládá ve významu tvrdit či dokazovat.⁷ Jazykový základ argumentu však spočívá též v odvozeném latinském podstatném jménu *argumentum*, což znamená znak, důvod či důkaz.⁸

Stojí za povšimnutí nakonec tohoto střídavého rozboru, že argument bývá definován i poněkud v logickém protisměru výše zmiňovaných definic a to, když je pochopen, co by více či méně rozvinutí úvaha, směřující k vyvrácení nějaké věty či teze.⁹

Pod vlivem provedeného zkoumání, můžeme stanovit základní významové funkce pro pojem „argument“ v obecném jazyku. Jeho nejpřesnějšími ekvivalenty tady podle našeho názoru jsou výrazy *důvod*, *důkaz* nebo *důkazový prostředek* (patrně také *důkazní*)¹⁰ a v širším smyslu i *zdůvodňování* (opětovné použití argumentu). Toto zúžené vymezení zmiňovaného termínu je spíše naší konvencí a rozhodně nepřekonává problém významové mnohočetnosti, se kterou se můžeme zejména v odborném jazyku setkat (jak bude dále zmíněno), nicméně mělo by být orientačním bodem při sledování souvislostí dané tematiky.

Původ výrazu argument v právní teorii je třeba hledat v rétorice, neboť umění nalézt a použít vhodný argument je především úlohou nauky o přednesu a přesvědčování. Vždyť i definice argumentu byla nejpřiléhavěji vystižena slavným římským učitelem rétoriky Ciceronem, a to výrokem: „Argument je vysvětlení, které činí pochybnou věc věrohodnou.“¹¹ Uvedený termín se nejlépe rozvinul v pojetí římské rétoriky, zde se jím rozumělo jednak vyvozování (řecky *ethymemata*, latinsky *commentum*), dále závěry (řec. *epicheiremata*, lat. *ratio*, *ratiocinatio*, též *aggressio*) a konečně důkazy (řec. *apodeixeis*, *fides*, lat. *probatio*). Smysl všech tří významových složek je téměř hodný, přesto však mezi nimi existují dílčí rozdíly.

Vyvozování (*ethymema*) představuje jednak „vše, co bylo myšleno“, a to v té nejobecnější rovině, a jednak „myšlenku se zdůvodněním“ a rovněž „určitý závěr důkazu buď z důsledků nebo protikladů“. Vyvozování bylo též nazýváno jako řečnický nebo nedokonalý *soylogismus*, protože jeho jednotlivé části nejsou přesně oddělené a není jich stejný počet.

Závěry (*epicheirema*) zase představují tzv. výpad (*aggressio*), tedy myšlenkový postup, který je soustředěn na určitý objekt, postup kterým má být něco dokázáno, něco co není ještě vyjádřeno slovy, avšak je to již zamýšleno (v širším

⁷ Gerard Durzoi, Andre Roussel, *Filozofický slovník*, Ewa, Praha 1994, s. 17

⁸ Kol., *Filozofický slovník*, Fin, Olomouc 1995, s. 35

⁹ Gerard Durzoi, Andre Roussel, *Filozofický slovník*, Ewa, Praha 1994, s. 17

¹⁰ Rozdíl mezi „důkazovým“ a „důkazním“ prostředkem záleží v tom, že důkazový prostředek je synonymem výrazu důkaz, kdežto důkazní prostředek představuje předmět důkazu.

¹¹ Doslovně Harvánek a kol., *Právní teorie, Iuridica Brunensia* 1995, s. 200 (dále jen Harvánek 1995).

smyslu lze výpadem též rozumět dokazování sestávající ze tří částí: promýšlení, uskutečňování, závěry). Řecký výraz *epicheiremata* byl do latiny překládán taktéž jako *ratio* – rozumový důkaz a Cicero jej překládal jako *ratiocinatio* – rozumový úsudek. Ten je svým významem shodný s pojmem *sylogismus*.

Důkazy (*apodeixis*) se rozumí „zřejmé“ důkazy, tedy ty důkazy, které jsou zcela přesvědčivé. Svou povahou jsou blízké závěrům, přičemž však závěry byly chápány jako nedokonalé důkazy. Rozdíl mezi nimi pramení z toho, že závěry jsou jen částmi celých důkazů (jde o stejný rozdíl jako mezi závěry a *sylogismem*, kdy závěry jsou zpravidla konečnou částí *sylogismu*). Aby rétorické chápání obou pojmů nebylo jednoznačné, byl za relevantní brán taky názor zcela opačný a sice, že důkazy jsou obsaženy v závěrech, kdy důkazy tvoří dokazující části závěrů. Shoda ohledně definování důkazů pak v obou protikladných přístupech panovala v tom, že jak závěry, tak důkazy představují prostředky, které dodávají důvěryhodnost věcem pochybným skrze věci jisté. To se řecky vyjadřovalo jako *fides* – podložení věrohodnosti a do latiny se překládalo jako *probatio* – důkaz.

Mezi rétory byl různě vykládán a chápán samotný termín *argumentum* (co by v úvodu zmiňovaný *terminus technicus*). Jednak znamenal veškerou látku určenou k písemnému zpracování (námet), a rovněž důkaz, indicii nebo výpad. Asi nejpřesněji vystihl význam tohoto termínu v oboru úvah rétoriky Quintilianus a to tak, že *argumentum* je podle něj prostředek poskytující důkaz, jímž se odvozuje jedno od druhého, který potvrzuje to, co je pochybné, něčím co není pochybné.¹²

V samém závěru této kapitoly musíme upozornit na jazykovou nesouladnost pojmů „argument“ a „důkaz“. Nepochybně se oba překrývají, jak v sémantické, tak pragmatické rovině jazyka. Nicméně zvlášť pojem „důkaz“ je možné chápat v rozdílných souvislostech různě. Na tuto skutečnost upozorňuje zvláště Knapp, a to poukazem na nejednotné používání tohoto výrazu v logice a v procesním právu. Dospívá k závěru, že v logice se důkazem rozumí správné odvozování z pravdivých premis (určitý myšlenkový deduktivní proces), přičemž v pojetí procesního práva se výraz důkazu chápe stejně, nadto však má velký význam jeho induktivní stránka (např. ohledání místa nebo osoby). Dále se zabývá rozporností významu tohoto pojmu v právním jazyku, kdy shledává, že podle okolností se jím míní výsledek dokazování a jindy důkazní prostředek. To se projevuje zejména v praktickém právním jazyku (doslova právní řeči), neboť nezdědka bývá tvrzeno „nabízet“ či „provádět“ nebo „vést“ důkaz o něčem, když ve skutečnosti se tím míní „nabízet důkazní prostředek“ či „předvádět důkazní prostředek“. A podobně je-li tvrzeno, že něco je něčeho důkazem, může tomu být rozuměno tak, že je to

¹² Výklad pojmu *argument* v římské rétorice srovnej blíže s Marcus Fabius Quintilianus, *Základy rétoriky*, Odeon, Praha 1985, s. 223–227.

to, čím bylo určité tvrzení dokázáno, anebo to, čím má být dokázáno (tj. důkazní prostředek).¹³

K tomuto výstižnému rozboru je pak potřebné dodat s ohledem na naši předěšlou analýzu s termínem „argument“, že pokud je výraz „důkaz“ v jazyku právních praktiků chápán v rozličných významových funkcích, můžeme oprávněně tvrdit, že pro shodnost obou sledovaných pojmů jsou tyto funkce přiřazovány i výrazu „argument“. A jestliže vezmeme v potaz skutečnost, že v průběhu zejména právního sporu může docházet k různému uchopení obou pojmů, tedy v rozdílných významových funkcích, rozkryjeme tak výše zmiňovanou jazykovou nesouladnost obou výrazů. Odsud pak plyne nutnost – rovněž zmiňovaná Knappem – přesně z kontextu jednotlivého právního sporu (či jiné právní skutečnosti) zjistit, co který z obou termínů znamená.

ARGUMENTACE – PRAKTICKÉ A TEORETICKÉ VYMEZENÍ

Argumentací lze rozumět racionální postup, kterým určujeme a odůvodňujeme své přesvědčení anebo, kterým přesvědčujeme své posluchače.¹⁴ Vycházejí z této definice, je možné argumentaci dělit na praktickou a teoretickou, to především podle významu, ve kterém je chápána.

O praktické argumentaci hovoříme tehdy, když odůvodňujeme konkrétní tvrzení uváděná v právním případě určitými důkazními prostředky, které vzájemně spojujeme argumenty právní logiky, na základě čehož vymezujeme závěr, který má být správným řešením posuzovaného případu. Tento postup je typický zejména pro odůvodňování rozhodnutí vydaného soudem nebo správním orgánem a taktéž pro zdůvodňování žaloby, obžaloby nebo jiného právního návrhu na zahájení řízení.

Základním stavebním kamenem praktické argumentace je vznik argumentu, což znamená postup, kdy se stanovené tvrzení (teze) prokazuje prostřednictvím důkazního prostředku (premisy). Nutno dodat, že teze je vždy nejistá (pochybná), kdežto premisa musí být již dříve prokázána, tedy obecně platná. Argument vznikne tak, že je nejprve tvrzena teze, jejíž přednesení vyvolává pochybnost, přičemž je posléze doplněna nepochybnou premisou, ze které se dovozuje, že pokud platí, pak musí platit i její teze.¹⁵

¹³ Srovnej Viktor Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck/SEVT, Praha 1995, s. 176 (dále jen Knapp 1995).

¹⁴ Viz Ota Weinberger, *Základy právní logiky*, Masarykova Univerzita, Brno 1993, s. 214 (dále jen Weinberger 1993).

¹⁵ tento postup je podle našeho názoru příznačný hlavně pro argumentaci ve sporném soudním řízení. Jinak lze připustit, že argument vznikne i bez prvotního zmiňování pochybné teze, a sice

Vznik argumentu si můžeme demonstrovat na nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 81/95, kde Ústavní soud konstatoval, že pokud se pachatel dopustí trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 trestního zákona a byl pro tento trestný čin pravomocně odsouzen, pak jej nelze v souladu se zásadou „na bis in idem“, již pro spáchání téhož trestného činu znovu odsoudit (premissa). Z čehož lze dovodit (per analogiam legis), že nelze opětovně trestat toho, kdo se dopustí trestného činu nenastoupení civilní služby podle 272a trestního zákona (teze). Tedy argument bychom vytvořili tak, že nejprve bychom uvedli tezi: „Kdo byl již pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu nenastoupení civilní služby podle 272a trestního zákona, nemůže být pro týž trestný čin odsouzen znovu“. Tutou tezi, aby vzniknul celý argument, bychom poté opřeli o premisu: „Pokud Ústavní soud svým nálezem sp. zn. IV ÚS 81/95 konstatoval, že pachatel trestného činu nenastoupení vojenské služby v ozbrojených silách podle § 269 trestního zákona nemůže být pro týž trestný čin opětovně trestán, pak ani pachatel trestného činu nenastoupení civilní služby podle § 272a trestního zákona nemůže být pro spáchání tohoto trestného činu znovu trestán“.¹⁶

Struktura praktické argumentace je tvořena spojením jednotlivých argumentů do logických souvislostí, a to především za pomoci argumentů právní logiky (a maiore ad minus, a minore ad maius, a contrarium, a similib, per analogiam), a jak již bylo zmíněno, argumentace pak vrcholí v kategorickém závěru (petitu žaloby, výroku rozsudku), který představuje správná řešení daného právního problému (resp. měl by představovat).

Argumentace v teoretickém pojetí znamená zkoumání argumentačních postupů (praktických) z pohledu jejich členění, koncepce, charakteru podle zásad logiky, jazyka, komunikace a psychologie, jakož i metodologických (vědeckých) pravidel.

V teoretickém kontextu lze argumentaci rozdělit na racionální (logickou, rétorickou) a přesvědčovací (eristickou, přemlouvací).¹⁷ Racionální argumentací lze rozumět proces v pragmatickém kontextu, kde je rozhodující nejen otázka, zdali jsou aplikované argumenty objektivně platné, ale především to, jakou sílu a závaznost jim přiřkládají účastníci rozpravy (diskurzu), v rámci které je argumentace uplatňována. Logická argumentace pak záleží v přísném uplatňování logicky věcných argumentů, kdežto argumentace rétorická je postavena ne toliko na použití striktně logických argumentů, nýbrž umožňuje aplikovat racionální myšlenkové postupy (např. stylistika, řečnické otázky), které nejsou vždy logicky provázány.

tak, že nejprve je uvedena objektivně platná premisa a z ní je odvozena rovnou teze.

¹⁶ K problematice nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 81/95 viz blíže „Ústavní soud České republiky: K trvalému odmítnutí vojenské služby a k zásadě ne bis in idem“, Právní rozhledy č. 11/95, s. 454–456.

¹⁷ Shodně Weinberger 1993, s. 225 a též Harvánek 1995, s. 204–205.

Argumentace přesvědčovací je založena na ovlivňování osobních, tedy subjektivních postojů účastníků rozpravy mimoracionálními prostředky. Z toho eristická argumentace sice vychází z racionálního základu, avšak je cíleně zaměřena na mínění posluchače, jeho ovlivnění prostřednictvím okolností projevu (logického klamu) podle zásady učinit slabší věc silnější (např. agresivní slovní výpad v diskusi, ironické zpochybňování názorů protistrany v právním sporu apod.). Přemlouvací argumentace pak vychází z působení na posluchače za pomoci manipulačních technik propagandy a reklamy (např. hesla, opakování, dovolávání se vyšších citů nebo morálních hodnot ap.).

Z právně teoretického hlediska je zásadní rozbor argumentace v kontextu juristické metodologie. Zde s důrazem na pragmatickou funkci argumentace převládají následující teoretické přístupy, a sice rétorická koncepce podle Chaima Perelmana, procedurální koncepce racionality Roberta Alexyho, topika Theo Viewega a logistická koncepce plausibilitní argumentace Oty Weinbergera.¹⁸

Perelmanova koncepce rétorické argumentace vychází z představy, že racionální přesvědčování a odůvodňování může nahradit tradiční vědecké myšlení založené na evidenci a kvalitě důkazů. Proces vytvářený prostřednictvím přesvědčování může být posuzován jako postup, při němž řečník (argumentující) ovlivňuje posluchače (auditorium) s cílem získat je pro své názory. Přesvědčování může být uskutečňováno přemlouváním (propaganda, reklama) nebo racionální argumentací.

Rozhodující v Perelmanově koncepci je pojem tzv. univerzálního auditoria, o něž opírá racionální zdůvodnění. V procesu argumentace jsou tedy uváděny argumenty, které toto auditorium přesvědčují.

Procedurální koncepce racionality podle Roberta Alexyho vychází z těchto tezí: Racionalita argumentace se definuje jako interpersonální proces diskurzu. Ten je argumentativním postupem výměny názorů se stanovenými pravidly, který není dotčen mocenskými vlivy a je zcela otevřený a časově neomezený. Takto definovaný diskurz zaručuje objektivní poznání a určení platných hodnot a norem. Vycházejí z těchto tezí je pak právnícká argumentace druhem argumentace morální.

Viehwegova topika vychází z umění argumentace a diskuse, kde hraje dominantní roli „topoi“, neboli argumentační figura resp. hledisko posuzování. Juristická analýza je tak chápána v protikladu k logické dedukci, jako nalézání věcně plodných a adekvátních premis při řešení právního případu, které se děje v rámci diskuse o rozhodujících hlediscích. Viehweg se odvolává v této souvislosti na

¹⁸ Charakteristika jednotlivých koncepcí je podána na základě komparace a) Weinberger 1993, s. 226–228, b) Ota Weinberger, Norma a instituce (Úvod do teorie práva), Masarykova Univerzita, Brno 1995, s. 180–185 (dále jen Weinberger 1995), c) Robert Alexy, Theorie der juristischen Argumentation, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1991, s. 197–218.

rétorské umění rozvíjené Aristotelem a Ciceronem, kde aplikace topoi předchází používání postupů logiky.

Weinbergerova logistická koncepce plausibilitní argumentace představuje myšlenkovou analýzu spojovanou v logických krocích s akty srovnání možných názorů, tedy samotná vysvětlovací analýza je tvořena logickými rozbory a závěry. Podstatou této koncepce je trvalá snaha o racionální odůvodnění posuzovaných názorů. Hodnověrnost takovéto argumentace je pak založena na kritickém rozboru a hodnocení doměnek (předpokladů) a rozvíjení jejich logických konsekvencí, a to v procesu interpersonálního diskurzu.

Vedle těchto základních koncepcí argumentace z hlediska juristické metodologie je dobré se zmínit o pojetí právní argumentace podle Viktora Knappa. Argumentaci vnímá jednak jako odůvodnění přesvědčení, a dále jako přesvědčování posluchačů (shodně s Weinbergerem), kdy je argumentace prioritně spojena (v oblasti psaného práva) s přiřazováním významu formálních jazykových prostředků právních norem jednotlivým argumentům. Prvním předpokladem a zároveň úkolem právní argumentace v duchu tohoto přístupu je rozlišování jazykových znaků právních norem, kdy se součástí argumentace nutně stávají druhy a metody interpretace práva. Tento proces Knapp dále sleduje v rovině právní logiky a aplikace práva a vytváří tak komplexní koncepci právní argumentace založené na sledování souvislosti argumentace mezi v právní teorii odděleně chápanými instituty.¹⁹

DIE ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel „Vom Charakter des Argument und der Argumentation“ klärt die Bedeutungschichten der Termini „der Argument“ und „die Argumentation“ auf. Die Anwendung beider ist nicht jedesmal einheitlich und es hat grossen Ausdruck für juristischen Urteil. Es möchte das falsch Verständnis einigen aus diesen manchen Termini eine schlechte Begründung ganzen Rechtsfall bewirken. Die gute Applikation diesen Termini ist das Mittel für die Urteilobersätze der juristischen Praxis.

¹⁹ Knapp 1995.

HODNOCENÍ FRANCOUZSKÉ KATEGORIE PRÁVA TZV. „SMÍŠENÉHO“ Z HLEDISKA ČESKÉHO PRÁVA

JANA BÁČOVÁ

České a francouzské právo náležejí obě k systému *práva kontinentálního*, tj. systému, který se vyvinul na základě recepce práva římského. Kontinentální právo se často třídí na dva velké podsystemy – právo soukromé a právo veřejné. V tomto smyslu se mluví o právním dualismu. Základ tohoto členění položili římsí právníci, kteří rozlišovali *ius publicum* a *ius privatum*. Nejznámější je definice Ulpianova: „Veřejné právo je to, které vyjadřuje zájmy státu, soukromé to, které vyjadřuje zájmy jednotlivce.“

Obecně se vymezuje právo soukromé a veřejné v českém i francouzském právu podobně. **Právo soukromé** se definuje jako právo, jež upravuje právní poměry jednotlivců jako takových na základě souřadnosti. **Právo veřejné** je právo, jehož předmětem jsou poměry veřejných korporací – státu, jeho územních jednotek, obcí jako takových. Pro právní odvětví v něm zahrnutá je typické nesouřadné postavení subjektů těchto právních vztahů. Za základní tradiční kritéria členění jsou považovány dvě teorie – teorie zájmu a teorie mocenská.¹ Musíme si však uvědomit, že rozdělením složitých systémů právního řádu do dvou kategorií se dospěje vždy k určitým zjednodušením a hranice mezi právem soukromým a veřejným nebyla nikdy ostrá. Klasické dělení podrobila kritice zejména normativní teorie. Je zajímavé uvést základní argumenty představitelů normativní školy proti tomuto členění.

Teorie zájmu vyzdvihuje *zájmy a účely sledované* normotvůrcem. Posuzuje, v čí prospěch je norma zaměřena, zda sleduje zájem individuální nebo veřejný.

¹ Srov. Harvánek, Jaromír a kol., *Právní teorie*, IURIDICA BRUNENSIA, Brno, 1995, str. 240 a 247 a násl., nebo Veverka, V. – Boguszak, J. – Čapek, J., *Základy teorie práva a právní filozofie*, Codex, Praha, 1996, str. 83 a násl.

Tato teorie bezprostředně navazuje na již výše uvedenou definici římského práva. Weyr však uvádí protinázor: „Tříditi pak normy podle toho, zdali jsou stanoveny (= platí) v zájmu pouze soukromém, t. j. v zájmu jednotlivců (povinnostních subjektů), nebo veřejném, t. j. všech nebo aspoň většiny jejich, stává se nemožným, jakmile předpokládáme, že jde o obecnou (abstraktní) normu. Neboť, kdo by chtěl vážně tvrditi, že na př. obecný zákon občanský – tento prototyp soukromého práva – jest stanoven a platí pouze v zájmu jednotlivců a nikoliv v zájmu celku?“² Weyr tedy tvrdí, že právo a právní řád jsou vždy jevy sociálními sloužícími společnosti stejně jako jednotlivci.

Teorie mocenská zdůrazňuje *podřízenost a nadřízenost subjektů*, jejich *rovnost a nerovnost* v právních vztazích. V soukromém právu mají tedy právní subjekty rovné postavení (princip ekvivalence), kdežto v právu veřejném je jeden subjekt práva podřízen druhému, který v právním vztahu vystupuje jako silnější (princip subordinace). Weyr toto stanovisko opět zásadně odmítá: „Právní poměr nemůže totiž znamenati nic jiného, než konkrétní relaci povinnovaného k oprávněnému... pak nelze nahlédnouti, v čem by se vlastně mohla jevit nadřízenost, resp. podřízenost, pokud se týče koordinovanosti zúčastněných subjektů, leda že bychom chtěli zavazany, t. j. povinnostní subjekt zásadně považovati za podřízený a oprávněného za nadřízený, čímž by pak arcíť všechny právní poměry bez výjimky staly se veřejnoprávními.“³

Weyr však sám uznává potřebu jakéhosi rozlišení mezi veřejným a soukromým právem, tohoto tradičního dualismu, a přichází s myšlenkou dvou základních druhů normotvorby – heteronomní (autokratické) a autonomní (demokratické). Zde je však nutno zdůraznit *rozdíl* mezi tím, *jak chápali právní normu* normativisté a jak ji pojímá dnešní právní teorie. Dnes chápeme právní normu jako normativní právní akt, normativisté do jejího pojetí zahrnovali i individuální právní akt. Weyr tedy ve svém pojetí ztotožňuje veřejnoprávnost s heteronomií a soukromoprávnost s autonomií: „tam, kde budoucí povinnostní subjekt sám účastní se tvorby normy, která ho má zavázat vůči jinému subjektu (oprávněnému), tam jde o poměr soukromoprávní, kde mu však bez jeho spoluúčasti normu stanoví (a je kompetentní stanovit) jiný činitel, jde o poměr – nebo chceme-li: normu – veřejnoprávní.“⁴ Z toho závěru pak vyvozuje už Pošvář, že „jedna a táž právní norma...může být současně normou práva veřejného i soukromého, že však záleží zcela na poznávacím hledisku.“⁵ Ani toto vymezení není tedy vyčerpávající.

² Viz Weyr, František, *Teorie práva*, Orbis, Brno – Praha, 1936, str. 181.

³ Tamtéž, str. 182–3.

⁴ Tamtéž, str. 186.

⁵ Srov. Pošvář Jaroslav, *Obecné pojmy správního práva*, ČSAS Právník, Brno, 1946, str. 18 a násl.

Nebudeme se dále snažit najít nějakou přesnou, všezahrnující definici. Budeme vycházet z všeobecného konsensu členění práva na soukromé a veřejné, přičemž je nutno si uvědomit, že „stoprocentně čisté“ právní odvětví neexistuje, každé se dá definovat jako soukromoprávní odvětví s prvky práva veřejného nebo naopak.

Většina našich českých právních teoretiků zařazuje do soukromého práva především právo občanské, právo obchodní, právo pracovní a právo rodinné. Do veřejného práva je naopak zahrnováno právo správní, právo ústavní, právo finanční, právo trestní a právo procesní. Je třeba však zmínit i rozdílné názory. Práce J. Harvánek a kol. „Právní teorie“ do soukromého práva zařazuje obor občanského práva procesního, vzhledem k tomu, že „upravuje postup směřující k sjednání jistoty, zabezpečení, resp. vynucení všech majetkových i nemajetkových práv zaktovených v občanském právu hmotném, res. soukromého práva vůbec.“⁶ Většina ostatních autorů přitom hovoří o nepopiratelném místě občanského práva procesního v systému veřejného práva, protože soudy, případně rozhodci, při svém rozhodování stojí v pozici nadřízeného subjektu, disponují donucovací pravomocí, jejich rozhodnutí jsou vykonatelná. Soud (rozhodce) a účastník nejsou v žádném případě subjekty rovné.

Francouzští právníci ve své klasifikaci však právo nerozdělují pouze do dvou částí, znají tři skupiny – právo soukromé, do něhož zahrnují především právo občanské, právo obchodní a právo pracovní, právo veřejné, jež je tvořeno právem ústavním a právem správním, a pak vyčleňují *zvláštní skupinu práv „smíšených“*, kam staví právo trestní a právo procesní, tj. jak občanské, tak trestní.⁷

Nemusíme se tedy dále zabývat soukromoprávními a veřejnoprávními disciplínami, jež jsou pod tato označení zařazována jak v ČR, tak ve Francii, tj. právem občanským, obchodním a pracovním jako právy soukromými a právem správním a ústavním jako právy veřejnými. Rozdíl nám zůstává v právu trestním a právu procesním (trestním a civilním), pro něž francouzská teorie vytvořila zvláštní označení práva „smíšená“. V českém právu jsou všechna tato odvětví řazena většinou do práva veřejného. Je nutné uvést argumenty, proč jsou tato právní odvětví vyčleňována mimo tradiční skupiny. Tato práva si, dle francouzské teorie, vypůjčují kritéria a pravidla práva soukromého i veřejného.

Francouzské právo trestní se blíží k právu veřejnému, protože o přestoupeních zákona rozhoduje zákonodárce nebo výkonná moc a protože právě veřejným autoritám přísluší přestoupení zákona stíhat. K právu soukromému má úzký vztah,

⁶ Viz Harvánek, Jaromír a kol., *Právní teorie*, IURIDICA BRUNENSIA, Brno, 1995

⁷ V tomto členění vycházím z kategorizace, jak byla učiněna v přednášce docentky Marie-Christine Lagrange na Právnické fakultě MU dne 21.10.1996, nezabývá se zde jinými členěními francouzského práva, jež provádějí jiní autoři. Srov. např. Harvánek, Jaromír a kol., *Právní teorie*, IURIDICA BRUNENSIA, Brno, 1995, str. 240 a násl.

protože se týká osobní svobody a ochrany jednotlivce. České trestní právo vidí svůj předmět ve vztahu mezi společností (existující ve státní formě) a pachatelem trestného činu nebo činu jinak trestného. Účelem trestního práva je ochrana zájmů společnosti před činy fyzických osob, jimiž tuto společnost ohrožují nebo porušují v intenzitě, která vyžaduje trestněprávní reakci státu. Česká trestněprávní teorie tedy zdůrazňuje *zájem celé společnosti* na ochraně (teorie zájmová) a zároveň nerovnost v postavení subjektů trestněprávního vztahu (teorie mocenská), tedy veřejnoprávní regulaci vztahů ve společnosti.⁸ České trestní právo obecně nezdůrazňuje ochranu civilních vztahů a jednotlivce jako francouzské trestní právo, české trestní právo chrání celou společnost a její zájmy, v níž jsou však samozřejmě v určité míře zahrnuty i zájmy jednotlivců.

Francouzské **právo procesní** (trestní i občanské) je řazeno k právu soukromému, protože urovnává spory mezi jednotlivci, a k právu veřejnému, protože právě příslušníci veřejné služby zajišťují spravedlnost a výkon pravomocných rozhodnutí. Pojem „příslušníci veřejné služby“ musíme však zejména chápat jako „soudy“, tzn. nezávislé orgány oprávněné rozhodovat ve sporech. Myslím, že nejen česká, ale i francouzská procesní práva můžeme vymezit jako souhrn norem upravujících *postup soudů* či jiných orgánů a jiných zúčastněných subjektů *při projednávání a rozhodování sporů* (civilní proces), případně zjišťování, zda se trestný čin stal, kdo je pachatelem a jaký trest mu lze dle zákona uložit (trestní proces). Toto vymezení se spíše přiklání k zařazení trestního práva procesního k právu veřejnému, tak jak je to většinou chápáno českými autory,⁹ protože zde je jednoznačně zdůrazněn mocenský *prvek práva*. Samozřejmě i zde se rozhoduje o právech a povinnostech jednotlivce. Jenže práva a povinnosti jednotlivců se dotýkají přímo či nepřímo všechna právní odvětví, od toho je právo právem.

Nyní je třeba se zastavit nad *specifickou civilního procesu*. Pokud vymezujeme jeho pojem na základě pojmu civilní věci, musíme pod toto označení zahrnovat dva druhy řízení – před soudy a před rozhodčími orgány. Zvláštnost obou druhů civilního procesu se projevuje zejména v zásadách tohoto odvětví, např. principu rovnosti stran, principu dispozičním a principu pojednáním.¹⁰ To nám umožňuje hovořit o významných prvcích soukromého práva v tomto právním odvětví. Ty jsou posíleny v rozhodčím řízení, kde si strany sporu volí přímo konkrétního rozhodce nebo rozhodčí soud. Nesmíme ale opomenout nadřazenou pozici jak rozhodčího orgánu v rozhodčím řízení, tak soudu v řízení před soudy, kteří oba stojí nad

⁸ Srov. Kratochvíl, Vladimír a kol., *Trestní právo hmotné, obecná část*, MU, Brno, 1996, str. 5 a násl.

⁹ Srov. např. Filip, Jan, *Ústavní právo České republiky, I. díl*, MU, Brno, 1997, str. 31

¹⁰ Srov. Stavínohová, Jaruška, *Občanské právo procesní, řízení nalézací, IURIDICA BRUNENSIA*, Brno, 1996, str. 46 a násl.

účastníky a konečná rozhodnutí obou druhů orgánů jsou závazná a vykonatelná. Vzhledem k těmto specifickým civilního procesu je možné říci, že i z pohledu českého práva má zařazení civilního procesu do zvláštní kategorie „smíšená práva“ své opodstatnění, že i český civilní proces **stojí někde mimo tradiční systém dělení práva**.

Oproti tomu, co bylo řečeno výše, se mi z pohledu českého právního řádu jeví jako nutné *odmítnout* návrhy, že bychom u nás mohli vycházet z myšlenek a dělení francouzského práva na tři podsystemy práva. Začlenění některých právních odvětví do současného českého systému právního dualismu činí problémy. Někteří čeští autoři hovoří například o odvětvích typicky smíšených jako je živnostenské právo. Také pracovní právo, přestože jeho základy spočívá samozřejmě v právu soukromém, vykazuje v některých svých částech výrazný vliv veřejnoprávní sféry. Nemyslím si však, že by se situace vyřešila vytvořením nějaké kategorie nové. Vždyť jak duální, tak i triální členění je vlastně samo popíráno soudobými trendy ve vývoji práva, když dochází k **vzájemnému „porůstání“** práva soukromého a veřejného.

Potřeba toho, proč dělíme české právo na soukromé a veřejné, je, dle mého názoru, nutná zejména *pro výuku práva* k pedagogickým účelům. Toto členění se dále uplatní pro vymezení předmětu mezinárodního práva soukromého, při posouzení postavení subjektů konkrétního právního vztahu (např. stát jako osoba právnická v občanskoprávních vztazích nebo stát jako nositel veřejné moci při výkonu státní správy) apod. Je však třeba zdůraznit, že opravdu **neexistuje nějaká přesná dělící čára** mezi odvětvími soukromého a veřejného práva a dochází ke vzájemnému prolínání obou kategorií.

V této práci jsem také naznačila určitou zvláštnost procesního práva a to, jak rozporuplný názor na to, kam zařadit procesní právo mezi teoretiky panuje. Jedním z možných řešení této situace by mohlo být vyčlenění procesního práva z této kategorizace vůbec. Nehovořím zde o nové kategorii nějakého práva smíšeného, ale o tom, že smysl dualismu práva soukromého a veřejného vidím především u hmotného práva a ne tak už u práva procesního.

SUMMARY

Both Czech and French law are parts of the system of the continental law. The system is based on Roman law which has had a deep influence on it. The continental law is usually divided into two large subsystems – public law and private law. The fundamental rules of this division were formed by Roman jurisprudence (*ius publicum* and *ius privatum*). Private law and public law are usually described similarly in the Czech Republic and in France as well. Private law is defined as the law which determines the rights and duties of individuals on the basis of equal station. Public law is concerned with public affairs of the state, its territorial units and municipalities. But French jurisprudence has formed a new category – „the mixed law“, it includes the criminal law and the procedural law (civil and criminal).

In my opinion it is necessary to refuse the possibility that „the mixed law“ category should exist in our country. The subsuming of some branches of law under one of two existing subsystems makes difficulties. And more over the penetration of private and public law is noticeable nowadays. There is no exact dividing line between the branches of law which formed private and public law. I think the problems will not be solved by creation of a new law category.

PERSPEKTIVY LIBERÁLNÍCH KONCEPCÍ SPRAVEDLNOSTI

DANIEL STEJSKAL

Motto: „...liberalismus nelze zaměňovat s anarchismem, liberalismus není bezuzdná svoboda. Liberalismus vyznává pravidla a řád, ale tato pravidla se vytvářejí po staletí a řád na kterém staví liberalismus, je řád spontánní.“

Miroslav Ševčík
ředitel liberálního institutu

V názvu tohoto článku se objevují dvě velmi známá a frekventovaná slova – *liberální* a *spravedlnost*. Na tato slova existuje mnoho značně rozdílných pohledů a o obou již byly popsány tisíce stran. Úvodem našeho výkladu budeme proto věnovat pozornost objasnění slova *liberální* v jeho obsahovém i historickém kontextu. Další část textu je věnována stručnému výkladu pojmu *spravedlnost*. V závěru se spojením těchto slov pokusíme poukázat na perspektivy liberálního pojetí jako jednoho z mnoha směrů na rozsáhlé mapě pohledů na spravedlnost.

Pojem liberalismu

Dříve než přistoupíme k prvnímu bodu našeho výkladu učiníme stručný historický exkurz ke vzniku samotného pojmu liberalismu. Termín „liberál“ se používá již od konce 14. století, ale měl mnoho významů. Etymologicky je odvozen od latinského *libertas* – svoboda, ale označoval i třídu svobodných lidí. Kromě toho se můžeme setkat i s jeho významem „štědrý“. V souvislosti s hodnocením společenských postojů měl význam svobodomyslnosti a otevřenosti. Termín liberalismus se objevil mnohem později a poprvé byl použit počátkem roku 1812 ve Španělsku

(Označení *los liberales* si vybrala skupina podporovatelů Cádizské ústavy). Ruský car Alexandr použil slovo „liberalismus“ roku 1815 na Vídeňském kongresu pro označení všech zhoubných myšlenek a hodnot francouzské revoluce. Ve čtyřicátých letech 19. století se už v Evropě běžně používal k pojmenování samostatného souboru politických idejí. Liberalismus odrážel rodící se aspirace střední třídy, jejíž zájmy byly v protikladu s etablovanou mocí šlechty a absolutistických panovníků.

Na tomto místě se obvykle uvádí nějaká stručná definice, která se v dalším textu rozvádí. U liberalismu nám, ale vyvstává problém, který souvisí se samotnou povahou liberálního pojetí svobody. Toto pojetí totiž neusiluje o formulování jakýchkoli konečných pravd. Z čehož ovšem vyplývá, že neexistuje a ani zřejmě existovat nebude nějaká konečná a nezměnitelná definice liberalismu. Je to dáno i tím, že před politikou vyvstávají neustále nové a nové otázky, jež je nutno zodpovědět. V neposlední řadě také tím, že liberalismus nebyl stvořen najednou, ale je dílem mnoha myslitelů.

Pokusme se tedy alespoň o rámcové ohraničení tohoto termínu, prostřednictvím několika atributů liberalismu.

Liberalismus se vyznačuje: a) Kladením důrazu na individualitu jedince, b) upřednostňuje spravedlnost před dobrem,¹ c) rovnost klade před svobodu, což platí zejména pro moderní liberalismus (Rawls, Dworkin). Tradiční liberalismus totiž prosazuje omezení státní moci ve prospěch svobodného prostoru jedince (utilitaristé, von Hayek a Nozick).

Pro lepší objasnění povahy liberálního náhledu bychom mohli uvést aktuální případ z nedávné minulosti – přípuštění kandidátů k senátním volbám. I přes nesplnění formálních požadavků zákona, mohli někteří kandidáti do senátu kandidovat. Neliberál by tuto skutečnost prohlásil za nespravedlnost, protože upřednostňuje hledisko rovnosti při splnění všech zákonných předpokladů. Tím, že tito kandidáti nesplnili formu předepsanou zákonem se sami vyřadili. Liberál by naopak zastával rozhodnutí ke kterému dospěl také Ústavní soud ČR a dal by tak přednost přirozené slušnosti před formalismem zákona. Rovněž by prosazoval, aby všem byla dána rovná šance.

Pojem spravedlnost

Pro bližší objasnění tohoto pojmu zvolíme také postup vymezení několika základních atributů charakterizujících spravedlnost. Pomůže nám k tomu tradiční Aristotelovo pojetí spravedlnosti, které chápe spravedlnost jako vztah mezi lidmi. Ve vztahu (jednotlivec – jednotlivec) – získává spravedlnost formu vyrovnávající,

¹ Dobro – subjektivní hodnoty, Spravedlnost – kategorie objektivní.

nebo-li *iustitia comutativa*. Ve vztahu jednotlivec – společnost tzv. distributivní spravedlnost – *iustitia distributiva*.² Pozastavíme-li se nad tímto pojmem širěji označujeme jím správně (spravedlivě) uspořádanou společnost, kterou moderní liberální myslitelé nazývají sociální spravedlností. Můžeme říci, že v chápání liberálů znamená sociální spravedlnost v podstatě různé pojetí rovnosti.

Geneze liberální spravedlnosti

Jedním z ústředních pojmů liberálního pojetí spravedlnosti je dohoda nebo smlouva. Idea smlouvy se objevuje již v judaismu, potom ve Starém zákoně, kde Bůh uzavírá smlouvu se vším tvorstvem: „Položil jsem na oblak svou duhu, aby byla znamením smlouvy mezi mnou a zemí. Kdykoli zahalím zemi oblakem a na oblaku se ukáže duha, rozpomenu se na smlouvu mezi mnou a vámi.“³ V tomto ohledu dokonce dnešní katolická církev koncipovala tzv. Sociální učení.

Dále se tato idea smlouvy objevuje u Platona v jeho díle *Ústava*, kde uvádí: „Takový tedy, že je zrod a podstata spravedlnosti: Je uprostřed mezi nejlepším dobrem – nepodstupuje-li trest ten, kdo působí křivdu a největším zlem – nemá-li možnost ten, kdo bezpráví snáší.“⁴ V římském právu můžeme potom pozorovat rozvinutí této ideje do geniální teorie smluvních vztahů. Ve středověku se znovu idea smlouvy projevuje v podobě smlouvy o vládě. V uspořádání vztahů mezi králem a lidem, kde lid se zavazuje prokazovat vládci poslušnost a on se zavazuje, že bude vykonávat svou vládu spravedlivě a podle Božích ustanovení.⁵ V novověku získává idea smlouvy dominantní postavení díky filosofii Thomase Hobbsa a Johna Locka.

Liberální koncepce spravedlnosti se opírají právě o interpretaci smluvního principu Johna Locka, který se podle něho uzavírá hlavně k ochraně osobních práv

² viz k tomu: Aristoteles: *Etika Nikomachova*. Bratislava 1979, 113–140

³ Bible, Gen 9, 13–15, *Ústřední církevní nakladatelství*, Praha 1988

⁴ Platon: *Ústava*. 2.kniha, str. 77–78, *Svoboda – Libertas*, Praha 1993

⁵ viz např. Zdeněk Veselý: *Inaugurační diplom Jana Lucemburského*. (18. Červen 1311) In: *Dějiny českého státu v dokumentech*, str. 54–55, *Victoria Publishing*, Praha 1994

„Jan, z boží milosti král český a polský, ..., všem věrným království a markrabství našeho moravského ... Řízením boží milosti povznesení k důstojnosti žezlonosné koruny královské, o to se snažíme usilovným přáním, aby se v dobách našeho panování dostalo kýžené svobody poddaným naší vlády, aby se vyhnuli nebezpečím a chráněni před útoky zlých lidí, klidně žili v bohatství míru, v stáncích důvěry a v hojném odpočinku od pozemských věcí, což se tehdy stane, jak věříme, s větším prospěchem a pohodlím, jestliže bude komukoli uděleno jeho právo a nebude tísňen nad povinnou míru. ...že naprosto je nemáme proti jejich vůli nutit k podmanění nějaké cizí země za hranicemi našeho českého království a markrabství moravského, k jejichž obraně nám věrně přislíbili knížata, páni a zemané našeho českého království a markrabství moravského pomáhati.“

a osobního vlastnictví. Samotný pojem „společenská smlouva“ zavádí pak Jean Jaques Rousseau ve své knize „O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva“ (1762). V jeho pojetí dohoda již znamená, že se každý zřekne své „přirozené svobody“ ve prospěch společnosti (politické moci), a na oplátku získá občanskou svobodu a podílí se na společném prospěchu.⁶

Na konci 18. století se začínají objevovat kritiky teorie dohody v podobě historismu, které tvrdí, že přívrženci kontraktualismu se pohybují ve fiktivním světě, že ve skutečnosti to bylo jinak. Slovy Davida Huma – „Nikdy ve skutečnosti nebyl stát založen původní smlouvou a i kdyby jednou taková smlouva byla uzavřena, nemohla by dnešní generaci nijak zavazovat.“⁷ Kromě toho kritizuje myšlenku původního přírodního stavu, ze kterého by se mohla smlouva vyvinout. Hume tvrdí, že ji musíme považovat za pouhý výmysl. „Rovná se tak zlatému věku, který vynalezli básníci, avšak s tím rozdílem, že první věk je naplněn válkou, násilím a protizákonností, zatímco druhý nám je líčen jako nejkrásnější a nejmírumilovnější doba.“ Proto dále konstatuje, že: „Právní řád spočívá na lidských smlouvách, které jsou určeny, aby sloužily jako prostředek proti určitým zlořádům ... a má svůj původ v sobectví a v omezené velkomyslnosti lidí a ve spojení se sotva postačující péčí, kterou mohla zajistit příroda pro uspokojení jejich potřeb.“⁸

Na začátku 19. století se liberalismus zřídá smluvního principu jako základu spravedlivého pořádku a nahrazuje ho principem utilitaristickým. Utilitaristé (Bentham) pohlížejí na ideu práv jako na nesmysl a přirozená práva nazvali nesmyslem na chůdách. Jedinci jsou podle nich motivováni osobním zájmem, jenž se dá definovat jako touha po rozkoši nebo po štěstí a přáním vyhnout se bolesti. Lidé považují za ty, jenž usilují o svůj maximální prospěch, což se projevuje snahou o co největší štěstí a o co nejmenší bolest. Princip prospěšnosti je kromě toho morálním principem v tom smyslu, že hodnotí „správnost“ jednání, či dokonce vládní politiky podle toho zda vede ke štěstí.

V šedesátých letech našeho století dochází ke znovuoživení liberalismu. Jádrem tohoto oživení je odmítnutí utilitarismu. Liberalismus přestal ztotožňovat spravedlnost se „souhrnem blaha jednotlivců“ a vrátil se zpět ke kontraktualismu. Začíná se projevovat trend silné individualizace v růstu významu vlastností člověka, které jsou výsledkem výkonu a rozhodování. To se stává i hlavním argumentem liberálních ekonomů, kteří dokazují, že neexistuje alternativa k tržním principům. Tvrdí totiž, že jen trh dokáže zužitkovat množství informací, které je zapotřebí na

⁶ viz k tomu: J. J. Rousseau – „O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva“, Praha 1949

⁷ Hume D: Ziskuchtivost a spravedlnost. In: Doering D., Liberalismus v kostce, str. 50, Liberální institut, Praha 1994

⁸ tamtéž str. 55

koordinaci neurčitě velkého souboru voleb.

K těmto ekonomům patří právě Fridrich August von Hayek, který tvrdí, že pro společnost svobodných lidí nemá pojem „sociální spravedlnost“ vůbec žádný smysl, protože se používá jako synonymum pro to, co bylo dosud označováno pojmem „distributivní spravedlnost“. Tento pojem podle něho dává snad lepší představu o tom, co může znamenat. Ukazuje nám, proč nemůže být použit na výsledky tržního hospodářství. Podle Hayeka nemůže existovat distributivní spravedlnost tam, kde nikdo nic nerozděluje. Domnívá se, že spravedlnost má smysl jen jako pravidlo lidského chování. Žádná myslitelná pravidla pro chování jednotlivců v tržním hospodářství nemohou zajistit spravedlivé nebo nespravedlivé rozdělování. Bezobsažnost pojmu sociální spravedlnost se podle něho ukazuje v tom, že neexistuje žádná shoda o tom, co sociální spravedlnost vyžaduje v jednotlivém případě. Protože morální odpovědnost jednotlivce za jeho vlastní jednání není slučitelná s realizací tak žádaného všeobsahujícího systému rozhodování. Hayek říká, že nikdo doposud nevynalezl pravidlo, z něhož bychom mohli pro všechny jednotlivé případy, na něž by bylo použitelné, vyvodit co je „sociálně spravedlivé“ – s výjimkou pravidla „stejná mzda za stejnou práci“. Důvod, proč lidé většinou nadále věří v sociální spravedlnost, i když zjistili, že nevědí, co znamená, spočívá v tom, že si myslí, že na této frázi musí něco být, když ji téměř všichni věří.⁹

Hayek je obecně považován za ultraliberála a ve svých pracích kritizuje i minimální sociální zásady. Tento svůj názor zdůvodňuje tím, že lidé se snadno naučí přijímat pomoc od státu a zbavují se tak osobní odpovědnosti za svůj osud. (Ve svém radikalismu došel tak daleko, že nazval Margaret Thatcherovou socialistkou, když nekompromisně nepotlačila stávkou horníků.)

Jenomže trh společnost diferencuje a polarizuje. A i když Hayek a někteří liberálové považují problém sociální spravedlnosti za pochybený přece se stává těžištěm současného liberalismu.

Moderní liberalismus si v této souvislosti klade otázku: „Existují morální důvody, proč bychom měli korigovat takzvanou neviditelnou ruku trhu?“

Obzvláště ve své sociální orientaci se snaží o definici sociální spravedlnosti, se kterou je úzce spojena otázka rovnosti. Liberálové tvrdí, že všichni jedinci jsou nadáni rovnými právy tzn. Přirozenými právy, která mohou využívat z toho titulu, že jsou lidmi. Práva nesmějí být vyhrazena jen pro určitou třídu či osobu. Jedinci si musejí být rovni před zákonem. Liberálové principiálně odmítají apartheid, který rozdělil lidi na základě rasy nebo kastovní systém, který jedincům přiděluje postavení na základě původu.

⁹ Hayek von, Fikce sociální spravedlnosti. In: Doering D., Liberalismus v kostce – Liberální institut, Praha 1994

Rovnost, k níž se liberálové hlásí znamená, že jedinci musejí mít stejnou příležitost, rozvíjet své nerovné dovednosti a schopnosti.

Liberální myslitelé se však nemohou dohodnout, jak by měly být principy „sociální spravedlnosti“ uplatňovány v praxi. Naše představy o spravedlnosti jsou totiž téměř vždy ovlivněny našimi zájmy.

Jeden z výrazných názorových proudů teorie sociální spravedlnosti představuje dnes John Rawls. Ve své knize „Teorie spravedlnosti“ (1971), kde zastává ve shodě s Kantem názor, že ospravedlnění zásad sociálního řádu musí vycházet z hypotetické představy počátečního stavu, v němž se lidé scházejí jako svobodné a sobě rovné osoby. Tento počáteční stav nazval „prastavem“ (original position). Tento stav má podle něho následující rysy: Osoby rozhodující se pod tzv. závojem nevědomí (veil of ignorance) musí uvažovat racionálně, eliminovat všechna subjektivní přesvědčení a musejí si být rovny. Tito lidé jenom tak dojdou k představě obecné spravedlnosti: hmotné statky a sociální přesvědčení je třeba rozdělovat rovnoměrně, pokud nestejné rozdělování není ku prospěchu všech. Z toho vyplývají jeho dvě zásady spravedlnosti: 1. Každý má právo na systém stejných základních svobod. 2. Sociální a hospodářské nerovnosti je třeba upravovat tak, aby sloužily ku prospěchu každého.¹⁰

Na Johna Rawlse navazuje Ronald Dworkin ve své stati „Liberalismus“, kde rozebírá sociální spravedlnost na základě rovnosti a dochází v podstatě ke stejným výsledkům. Podle Dworkina však musíme rozlišovat mezi dvěma principy, podle kterých považujeme rovnost za politický ideál. První z nich vychází z toho, že vláda měla všechny, kteří jí podléhají považovat za rovné. Tato teze je obecně samozřejmá a je vyjádřena i v našich právních předpisech. Např. v Listině základních práv a svobod je upravena zásada rovnosti v právech čl. 1: „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.“ a dále v čl. 3, odst. 1: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní či etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného

¹⁰ a) viz k tomu John Rawls: Teorie spravedlnosti In: O slobodě a spravodlivosti, Bratislava 1993

b) Odlišnou tendenci než je Rawlsovo pojetí sociální spravedlnosti představuje Nozickova teorie sociálně spravedlivé společnosti založená na koncepci minimálního státu. Jakékoliv rozdělení bohatství je zde sociálně spravedlivé za podmínky, že toto bohatství bylo získáno bez porušení základních práv ostatních členů společnosti, tj. nebyl ukraden.

O státu Nozick říká: „Minimální stát s námi ... zachází s respektem a to tím, že uznává naše práva a dovoluje nám rozhodovat o našem životě jednotlivě nebo společně s kýmkoli chceme, jakožto uskutečňovat naše cíle a záměry jak to dovedeme, přičemž nám jiní lidé, kteří mají stejnou hrdost, dobrovolně pomáhají.“

Nozick R.: Anarchie, stát, utopie. In: Doering D., Liberalismus v kostce, Praha 1994

postavení.“ V čl. 37, odst. 3. je potom stanovena zásada rovnosti před soudem: „Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“¹¹

Druhá teze vyžaduje, aby vláda považovala všechny, kteří jí podléhají za rovné v distribuci jistých zdrojů příležitostí. Zde se nám naskytá otázka, jak daleko má vláda jít ve svém úsilí o zabezpečení rovnosti.

Tento princip je dle našeho mínění v dnešní společnosti těžce realizovatelný, avšak Dworkin jej preferuje. Jako jeden z příkladů můžeme uvést studium práv. Vláda (potažmo univerzita, kterou však můžeme uvést do souvislosti s vládou, protože ji zřizuje a financuje) zde nebyla sto zajistit dostatek míst pro velký zájem uchazečů. Pouze nabídla určitý počet míst jako šanci pro nejlepší. Dle Rawlsovy teorie spravedlnosti by uchazeči měli zřejmě nejprve absolvovat inteligenční testy a podle jejich výsledků by měli méně inteligentní z nich obdržet bodový bonus, který by je zvýhodňoval v následném možném příjmacím řízení, což je však z hlediska účelu absurdní.

V zákonné úpravě se tato omezenost projevuje např. v právu sociálního zabezpečení, které poskytuje záchranou síť pouze omezeně. (Současná právní úprava hmotného zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání). Takže dnes činí výše hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání, kteří se nepodrobují rekvalifikaci za prvé tři měsíce nezaměstnanosti 60% průměrného výdělku, kterého dosahovali v posledním zaměstnání a další tři měsíce 50% tohoto výdělku. Po uplynutí této doby je uchazeč o zaměstnání nadále evidován v příslušném seznamu úřadu práce, hmotné zabezpečení mu však nenáleží. Jeho životní potřeby jsou zabezpečovány orgány sociálního zabezpečení podle příslušných předpisů o životním minimu.

V této souvislosti můžeme uvést i další názor na sociální spravedlnost, a to z pohledu ryze konzervativního, kde konflikt mezi „přirozenou“¹² a „sociální“ spravedlností

¹¹ viz k tomu: USNESENÍ PŘEDSEDNICTVA ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

¹² viz k tomu: Scruton R., Smysl konzervatismu, str. 120, Praha 1993

Měl bych asi poněkud více osvětlit pojem „přirozená spravedlnost“. Jejím předchůdcem je *ius gentium* římského práva. Byl to vlastně „zbytek práva“ aplikovaný nikoli na římské občany, ale na masy přemožených národů. *Ius gentium* přešlo do církevního práva a bylo jako „přirozené právo“ udržováno středověkými právníky a teology. Tento přenos z historického hlediska znamenal pokus církve ustanovit rozhodující instanci, k níž by se bylo možno odvolat ze sfér působení místních zákonů evropských panovníků a přidržet se převahy Říma.

Anglický politolog Scruton se pozastavuje v této souvislosti nad překvapivým nezdarem H. Grotia snažícího se vytěžít ze zbytků církevní soudní pravomoci logicky sourodý systém mezinárodního práva. Zde se ukazuje, že přirozená spravedlnost je v tomto smyslu zcela závislá na existenci vládnoucí třídy. Kde taková třída není (jako ve sporných záležitostech vznikajících mezi jednotlivými národními státy), nemůže se vyjevovat žádná přirozená spravedlnost.

Přirozená spravedlnost tedy znamená, že doktrína přirozených práv vzniká zcela přirozeně – to

vedností je konflikt opravdový a hluboký. Je-li tomu tak, pak vládní praxí přijatá politika sociální spravedlnosti povede k nepřírozenému napětí ve společenských vazbách. Její důsledky budou mimoto jen velmi přechodné, neboť zmiňovaná sociální pomoc vlastně povede k převodu bohatství na stranu nevykonných. Z přirozené povahy věci plyne, že sociální spravedlnost nemůže vykořenit ony nerovnosti, hluboce dané v rozdílné míře dovednosti, píle a talentu, a jednou povede k vzestupu jedněch a poklesu druhých.

Použitá literatura:

- František Novosad, *Současný liberalismus* In: *O slobodě a spravodlivosti*, Bratislava 1993
- Ronald Dworkin, *Liberalismus* In: *O slobodě a spravodlivosti*, Bratislava 1993
- Milan Galvas, *Pracovní právo*, Prf MU – Brno 1992
- Listina základních práv a svobod
- Detnmar Doering: *Liberalismus v kostce*, Praha 1994
- Peter Koller, *Nové teorie smlouvy*, In: Hennig Ottmann, Karl Ballestrem: *Politická filosofie 20. století*
- Andrew Heywood, *Politické ideologie*, Victoria Publishing – Praha 1994
- Platon, *Ústava*, 2. kniha, *Svoboda – Libertas* 1994
- Zdeněk Veselý: *Dějiny českého státu v dokumentech.*, Victoria Publishing, Praha 1994
- Bible., *Ústřední církevní nakladatelství*, Praha 1988

znamená z nezbytnosti vlastní lidské přirozenosti, jak to ostatně sama požaduje. A právě proto je v zájmu vládnoucí třídy podporovat ji, tak jako je v jejím zájmu stvrzovat a upevňovat každý přirozený cit svých poddaných.

SUMMARY

From the former commentary are evident our sceptical attitudes to the ideas of John Rawls. The Rawls's moral explanation of the welfare state and its full realization is not expected to come true.

On the other hand we mentioned the ideas of Hayek as an example of another extreme which we also do not endorse as his principles could not work in the society without large and permanent commotions.

We find the way out of this situation in the philosophy of David Hume. Hume justified the origin of the society by the mutual sex instinct that keeps people together before there is a new bond for the care of the offsprings. Except this he believes that we will obey certain rules (e.g. the inalienable right to property). He justified the function of these rules by an allegation about the rule of law. We have got the chance to live in a society that is more convenient for us because the effort of an individual is consumed by providing for various things that man needs for the necessities of the life and that is why he can never be perfect in any activity.

This leads us to the conclusion that it would be incorrect to give up trying for the maximal justice in the limits of the „healthy brain“. After all the legislators of all civilized countries of the world can know this and they put it into practice. The basic principles of the social justice are also in the benefit of richer strata of the population (it means the higher and the middle classes) that want to avoid the social conflicts that in its final consequences are not profitable for any of the social strata. Therefore the current topic is to find out: „Where does the maximal justice end in the limits of the healthy brain?“.

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

AKTUÁLNÍ OTÁZKY TEORIE A PRAXE PRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

MILOŠ VEČEŘA

Ve dnech 15.–17. dubna 1997 se ve slovenských Piešťanoch konala vědecká konference nazvaná „Aktuálne otázky teórie a praxe práva sociálneho zabezpečenia“ pořádaná Ústavem státu a práva SAV v Bratislavě.

Konference se zúčastnili odborníci zabývající se jak teorií, tak i praxí sociálního zabezpečení ze Slovenské a České republiky. Šlo celkem o třicet účastníků, kteří se věnují této problematice na vysokých školách (zvl. na právnických fakultách), ministerstvech práce a sociálních věcí obou republik, ústavech Slovenské akademie věd (SaP, prognostický, sociologický a další) a na různých orgánech a institucích státní moci a správy, včetně soudů a zdravotních pojišťoven.

Při velmi pracovním jednání konference odeznělo celkem 13 příspěvků uzavřených vždy do určitých malých bloků, po nichž následovala diskuse spojená s předáváním zkušeností. Základ jednání prvního dne tvořily příspěvky dr. Petera Rusiňáka (PF UKo) a dr. Milady Tomkové (MPSV ČR) zaměřené na základní otázky transformace systému sociálního zabezpečení (resp. sociální ochrany) a dosud realizované kroky, včetně úvah o dalším vývoji. Na tyto příspěvky navázal dr. Ján Matlák (PrF UKo) a rozpracoval otázku vztahu práva a sociálního zabezpečení.

Druhý den jednání otevřel se základním referátem doc. Miloš Večeřa (PrF MU), ve kterém tematizoval základní problematiku recentního sociálního státu (welfare state) vztahující se k sociálnímu zabezpečení. Shrnul cíle, které má sociální stát v této oblasti naplňovat a načrtl i citlivou problematiku sociální spravedlnosti, jež je se sociálním státem a sociálním zabezpečením spojována. Krize současného sociálního státu pak spočívá nejen v ekonomické a demografické krizi,

ale i v krizi politické, spočívající zejména ve ztrátě jeho legitimacy a obecného konsenzu. Navazující příspěvek dr. Stanislava Konečného (Bratislava) poukázal na historické tendence sociálního státu od jeho vzniku s projekcí do budoucnosti. Doc. Zdeňka Gregorová (PrF MU) rozebrala zásady práva sociálního zabezpečení, koncipovaného jako samostatné právní odvětví. Dr. Elena Závadská (NS SR) a Ludmila Vávrová (okresní úřad Bratislava II) seznámily se zkušenostmi z aplikace práva sociálního zabezpečení. Ing. Michal Szabó (zdravotní pojišťovna Bratislava) podrobně rozebral vztah ekonomické a sociální politiky a nastínil možné cesty řešení zdrojů financování sociálního zabezpečení a návazně mgr. Martina Lubyová (Prognostický ústav SAV) shrnula vývojové tendence v sociálním zabezpečení v některých číslech.

V posledním dni jednání nejprve dr. Zuzana Magurová (Ústav SaP SAV) rozebrala legislativní stav úpravy neziskových organizací ve vztahu k sociálnímu zabezpečení. Návazně pak dr. Miloš Hrvol (Akademie policejního sboru, Bratislava) seznámil s historickým vývojem a způsoby legislativního zakotvení sociálního zabezpečení zaměstnanců ve veřejné službě. V závěrečném vystoupení dr. Ludmila Gajdošíková (Ústav SaP SAV) shrnula současný stav práva sociálního zabezpečení a provedla závěrečné vyhodnocení celé konference.

Vědecká konference se zabývala stavem teorie a praxe sociálního zabezpečení, a to jako právního odvětví i praktické činnosti v oblasti sociální politiky, představující systém zabezpečení občana v čase jeho stáří, nemoci, pracovní neschopnosti a v případě úmrtí člena rodiny, jakož i v případě jeho hmotné a sociální nouze. Diskuse ukázala velmi nepříznivou situaci v této i politicky exponované oblasti společenského života, která hrozí vytvořením stavu, kdy nebude možno systém sociálního zabezpečení ufinancovat a dostát i závazkům vyplývajícím ze sociálních práv jako základních práv občana, garantovaných i mezinárodními standardy obsaženými v mezinárodních úmluvách o lidských právech. Těmto nepříznivým tendencím se konference snažila postavit příznivější alternativy a stanovit podmínky, za nichž se lze vyhnout katastrofickým variantám vývoje. Příspěvky, které na konferenci odezněly, budou publikovány v samostatném čísle slovenského teoretického časopisu pro otázky státu a práva Právny obzor.

MOŽNOSTI A MEZE SOCIÁLNÍHO INŽENÝRSTVÍ V OBLASTI SOCIÁLNĚ PATOLOGICKÝCH JEVŮ

MARTINA URBANOVÁ

Ve dnech 24.–26.4.1997 se uskutečnil v Železné Rudě seminář sekce sociální patologie Masarykovy české sociologické společnosti.

Seminář, jemuž adjektivum mezinárodní dalo zastoupení odborníků ze Slovenska, byl věnován problematice sociálního inženýrství. Za sociálně inženýrský zásah se přitom pokládá taková plánovaná změna, která vychází z empirického výzkumu nebo sociologické teorie, případně z propojení teoretických a empirických přístupů k problémové situaci.

Podtitul semináře zněl „Co dělati a čeho nechati“ v té které patologické situaci. Témata se především týkala takových jevů, jako jsou kriminalita, drogy, prostituce, organizovaný zločin apod. se zaměřením především na oblast prevence. S velmi zajímavým příspěvkem na téma „Státní moc a sociálně patologické jevy“ vystoupil Pavel Hungr z katedry právní teorie Masarykovy univerzity Brno.

K dalším vystoupením patřilo např.: Organizovaný zločin a změny ve struktuře pachatelů (Miroslav Scheinost); Zanikající sociální systém a jeho pravidla (Pavel Pekárek); Rozdíl mezi podnikáním a organizovaným zločinem (Martin Cejpl); Drogová závislost a problémy intervence (Ivo Nosál); Deviantné subkultury mládeže (Roman Džambazovič); Umění dávat (Hana Malinová); Co si počít s kriminalitou (Kazimír Večerka); Odpovědnost státu za bezpečnost občanů (Václav Pavlíček), Sociální inženýrství v oblasti práva (Martina Urbanová) . . .

Zasedání, které bylo přímo nabyto novými informacemi, se každý den protáhlo z ranních až do pozdě večerních hodin. Mnohdy až bouřlivé diskuse se odehrávaly nejen v rámci oficiálního programu, ale i mimo něj.

Mírný oddech znamenala pouze peripatetická škola, která se uskutečnila v pátek odpoledne a jako netradiční forma čerpání nových informací pomohla k celkovému osvěžení semináře.

V Železné Rudě se tak setkali odborníci z mnoha oborů (právo, sociologie, psychologie, sociální práce), což umožnilo se na daný problém podívat vždy komplexně, postihnou jeho genezi, stav, strukturu, vývoj a možnou prevenci, konfrontovat různé obory.

Celé setkání provázela velmi neformální, příjemná a dělná atmosféra. Z příspěvků této úspěšné akce bude publikován na podzim sborník.

RECENZE

**STREJCEK, G., THEIL, M. A KOL.:
REGIONALISATION IN ÖSTERREICH UND
IN EUROPA. EINE UNTERSUCHUNG ÜBER
RECHTLICHE, POLITISCHE UND ÖKONOMISCHE
ASPEKTE REGIONALER ENTWICKLUNGEN.**

WIENER UNIVERSITÄTSVERLAG 1996, 181 S.

JAN FILIP

Před několika měsíci vyšel ve Vídni zajímavý sborník koordinovaných studií k problematice regionalismu v Rakousku a v Evropě. Práce je přitažlivá i pro českého čtenáře, neboť přibližuje k dopadům budoucího přistoupení středoevropských a východoevropských zemí k Evropské unii a zamýšlí se nad dopady této skutečnosti pro rozvoj regionalismu. Autoři jednotlivých příspěvků objasňují různé politické, právní a ekonomické aspekty současného stavu a budoucího vývoje evropského regionalismu z hlediska optimistických vizí „Evropy regionů“. Oba vydavatelé a koordinátoři projektu (kteří také projevíli zájem o zapojení badatelů v této oblasti z našeho státu) soustředili pozornost zpracovatelů jednotlivých příspěvků na roli národní a evropské regionální politiky, na otázky institucionálního uspořádání a jeho dopadů, na vzájemné vymezení pojmů regionalismu a federalismu, na zajímavou problematiku mediální prezentace regionalismu a tzv. regionální marketing.

Sborník je tvořen celkem sedmi příspěvky. Obecný úvod představuje studie Gerharda Strejcka „Regionalizace v Rakousku a v Evropě“, kde jsou vymezeny základní pojmy a vývojové trendy zkoumané problematiky, možná nebezpečí a její

ekonomické a mezinárodně právní dopady. Eric Frey se v příspěvku „Regionalismus v EU: politické šance a překážky pro Evropu regionů“ zamýšlí nad rozporem pojmu regionalismu v EU, nad rozdíly a nerovnostmi regionů, jejich vztahem ke státní struktuře, národnostem, komunální struktuře, vztahu k centrále v Bruselu a ekonomickými dimenzemi regionalizace v EU. Dochází k závěru, že regionalismus sice nenabízí model pro reformu EU, ani recepty k překonání jejích slabín, neboť nepovede automaticky k transparentní, občanům blízké a jejich zájmům citlivé organizaci. Může však zlepšit soužití v rámci EU. Vlastními řešeními v rámci EU se zabývá studie Georga Lienbachera „Regionalizace v EU. Institucionální a právní základy na evropské úrovni“. Tuto část sborníku lze doporučit každému, kdo má zájem o stručný úvod do problematiky federalizace EU, jednotlivé kroky Evropského parlamentu v tomto směru a o důsledky Maastrichtské smlouvy pro princip subsidiarity a zřízení „Výboru regionů“. Pro nás dosud neznámou problematiku regionálního marketingu v oblasti expanze podniků, umístování výzkumných ústavů a projektů a turistiky se zabývá Markus Ott. Zkoumá praktické kroky v tomto směru a vyhodnocuje zejména první rakouské zkušenosti. Na to bezprostředně navazuje se studií „Reforma rakouské regionální politiky v světle evropskoprávních záměrů a cílů“ Gerhard Strejcek. Poukazuje na význam 22 mld šilinků pro období 1995–1999, které jdou z Bruselu do Rakouska a které významnou měrou přispějí i k rozvoji rakouských regionů. V této souvislosti zkoumá i způsob mediální prezentace uvedené problematiky, což by s ohledem na vytýkané nedostatky u nás mohlo být poučné. Není bez zajímavosti, že v této souvislosti Strejcek upozorňuje na negativní dopady možného rozšíření EU na přidělení prostředků pro rakouské regiony (s. 93). Současně konstatuje, že regionální podpora není klíčem k vytvoření a vývoji výrobní základny ekonomicky slabých regionů. Jde o konkrétní a nejobsáhlejší část celého sborníku, který již vyhodnocuje politické, ekonomické, právní a další dopady rakouského členství v EU a rozpracovává náměty reformem. Ještě konkrétnější je studie Michaela Theila „Rámcové podmínky podpor EU na příkladu Burgenlandu“. Zde je blíže zkoumán i vztah k sousednímu Maďarsku. Celkovou problematikou regionalizace po vstupu do EU se zabývá Gabriela Tondlová v příspěvku „Regionální politika EU v Rakousku“. Shrnutí výsledků je potom obsaženo v závěrečném příspěvku Gerharda Strejcka. Práci lze doporučit každému, kdo se touto problematikou zabývá jak z hlediska regionů a regionální struktury, tak z hlediska politiky Evropské unie na příkladu sousedního a rozvinutějšího státu, pro který přesto představuje vstup do EU značný problém a potřebu rychlé orientace v soutěži se zkušenějšími konkurenty (v oblasti regionálního marketingu). Další cennou věcí sborníku je to, že každý příspěvek je doložen obsáhlým souborem vybrané literatury k danému tématu.

LAGODNY, O.: STRAFRECHT VOR DEN SCHRANKEN DER GRUNDRECHTE.

TÜBINGEN, J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) 1996. 570 S.

VLADIMÍR KRATOCHVÍL

Úctyhodné dílo co do jeho rozsahu, jakož i věcného záběru pojednává o problému legitimace k trestněprávnímu vytýkání¹ ve světle dogmatiky základních práv, to vše demonstrováno na příkladu kriminalizace jednání z „předpolí“ soudní kriminality. Stěžejní otázky, na něž se recenzovaná práce zaměřuje, jsou tyto:

1. Které typy chování, počínání nesmí zákonodárce s ohledem na základní práva zakazovat.
2. Které typy chování, počínání nesmí zákonodárce s ohledem na základní práva sankcionovat soudním trestem.

V té návaznosti se kladou otázky konkrétní, jako např.: Smí být kriminalizováno držení návykové látky nebo střelné zbraně? Smí být postiženo trestem pouhé nedodržení smlouvy? A další.

Zákonodárce však v této souvislosti stojí podle čl. 1 odst. 3 Základního zákona (dále jen Zz), obrazně řečeno, před „závorami“ základních práv ve smyslu čl. 2 a n. Zz. Nově se rozvíjející diskuse na poli trestněprávním ukazuje, a to už také od přijetí nálezu Spolkového ústavního soudu (BVerfGE 90, 145), že při ní nelze nerespektovat materiální základní práva. Existuje tu evidentní potřeba přenést stávající právní dogmatiku týkající se základních práv do trestněprávní oblasti a s ohledem na daný fakt formulovat příslušné otázky. Zároveň však nejde o to, rozvíjet pro trestní právo nějakou „zvláštní právní dogmatiku základních práv“.

¹ O tzv. vytýkatelnosti (Vorwerfbarkeit) uvádí např. H.H. Jescheck: „Vina je vytýkatelnost. Prostřednictvím viny se pachateli vytýká („předhazuje“), že se nechová v souladu s právem, že se rozhodl pro bezprávi, ačkoliv se pro chování v souladu s právem rozhodnout mohl.“ Pokud jde o samu vinu, její podstatu „...nelze spatřovat jen v charakterových nedostatcích získaných špatným chováním (Lebensführungsschuld) nýbrž v tom, že pachatel v konkrétní situaci podlehně pokušení a tím svým jednáním vezme na sebe vinu (Tatschuld).“ /Lehrbuch des Strafrechts. All. Teil. Berlin, Duncker + Humblot 1978. s.17–18/.

Z pohledu trestněprávního odvětví jsou aktuální zejména další otázky, na které se v práci hledá odpověď:

+ **Typizace chování a sankce, jakožto základy legitimace různých zásahů do základních práv.** Pojem „typizace chování“ (doslova: předpis chování) je v recenzované práci definován jako abstraktní generální zákonná právní věta, z níž vyplývá zákaz nebo příkaz určitého počínání (konání nebo opomenutí).² Spadá sem např. předpis, který zakazuje občanskoprávní jednání v rozporu se smlouvou. Již sama typizace jednání předpokládá legitimaci vyžadující zásah do základních práv, ve vztahu k adresátům této typizace, tj. předpisu jednání. Takovýto předpis pak zmocňuje, prostřednictvím daného policejně právního instrumentária, k určitým preventivním policejním zásahům. Pod termínem „sankční předpis“ rozumí autor recenzovaného díla takové zákonné normy, které zmocňují (opravňují) v své řadě k výtce ze strany státu v důsledku toho, že došlo k zásahům proti předpisu jednání (resp. k zásahům ze strany pachatele odpovídajícím typizovanému jednání). Sankční předpis dále opravňuje k uložení jedné či více sankcí.

Typizace jednání je z hlediska základních práv nutná podmínka trestněprávního sankčního předpisu. Každý takový předpis nutně staví na nějakém předpisu jednání, na určitém typu jednání. To ovšem neplatí obráceně. Ne každá typizace jednání je povahy trestněprávní, neboť zákonodárce může typizovat určitá jednání také prostřednictvím správního práva trestního, občanského práva apod.

+ **Dotčená základní práva.** V případě typizace jednání je nutno zkoumat, do jaké míry je zasaženo právo na osobní svobodu anebo „jen“ obecná svoboda jednat. Pokud jde o sankční předpis, třeba vysvětlit, zda a do jaké míry je tímto předpisem legitimován zásah nejen do práva osobní svobody, nýbrž také zásah do obecného práva na ochranu osobnosti.

+ **Dílčí příkaz principu přiměřenosti.** Princip přiměřenosti (adekvátnosti), jakožto charakteristický rys veřejného práva od r. 1945, je podstatnou součástí dogmatiky základních práv. Bezprostřední platnost tohoto principu pro všechny tři složky státní moci (tj. zákonodárnou, výkonnou a soudní) je dnes již nesporná. Spolkový ústavní soud odvozuje jeho platnost jak z principů právního státu, tak také ze samotných základních práv.

+ **Ochranná funkce základních práv.** Analýza trestněprávních vztahů na poli základních práv se nemůže omezovat na bipolární vztah stát – pachatel, ve kterém

² Vzhledem k použité terminologii (konání, opomenutí) bude zřejmě přesnější nadále hovořit ne o „chování“ (Verhalten), nýbrž o „jednání“ (Handlung), jakožto pojmu nadřazenému těm, které jsou uvedeny v závorce. To odpovídá též ustálené české trestněprávní terminologii, v níž se chováním rozumí vůli neřízený pohyb, kdežto právně relevantním pojmem je pouze jednání.

jde o obranu státních zásahů a tím o klasickou funkci základních práv. Postupem doby se totiž ustálil poznatek, že je také třeba zkoumat vztah stát – oběť a tím i ochrannou funkci základních práv. Stěžejním předmětem zájmu v této práci je zákonodárce, který chce tvořit předpisy, v nichž typizuje jednání, jakož i sankční předpisy. Prvořadou otázkou potom bude, zda toto vše zákonodárce *smí* (obránná funkce), další otázka zní, zda to dokonce *musí* (ochranná funkce). Jinak vyjádřeno, obranná funkce znamená, že stát vůči pachateli určitá jednání zakazovat a sankcionovat smí, kdežto ochranná funkce vyjadřuje tu skutečnost, že stát vůči oběti určitá jednání zakazovat a sankcionovat musí. Stručně vyjádřeno, pokud jde o vztah obou těchto funkcí, *muset* předpokládá *smět* (aby stát musel..., nejprve smí...).

Recenzované dílo zkoumá svůj předmět také z hlediska maximálního přispění k diskusi nejen z pohledu trestněprávního, přísně odděleného od ostatních právních odvětví, ale také z pohledu meziodvětvového. Vedle této *rozhraničující* funkce základních práv vyjadřují uvedená práva ještě i funkci *usměrňující*, a to ve vztahu k zákonodárci. Zároveň třeba zdůraznit, že zmíněnou funkci rozhraničující nelze přeceňovat.

Z aspektu předmětu zkoumání, na něž se recenzovaná monografie orientuje, je též důležité vymezení toho, co naopak zůstalo mimo vědecký zájem jejího autora a proč. Mezi takové otázky patří následující problémy: Příkaz zachovávat požadavek určitosti v právní úpravě, neboť tento problém byl předmětem mnoha jiných vědeckých diskusí. Sankční právo, protože trestněprávní sankce představuje (jen) další zásah do základních práv a opírá se o legitimaci zákazu a výtky. Vázanost toho, kdo aplikuje právo, základními právy. „Zpětný přenos“ poznatků, získaných právně dogmatickou analýzou základních práv, do trestněprávní dogmatiky. Vzhledem k tomu, že v této práci jde o spojení trestního práva hmotného a problematiky základních práv, musejí se právně srovnávací úvahy omezit pouze na zaujetí přesných stanovisek. Obsáhlejší právně srovnávací analýza však zároveň předpokládá systematickou komparaci základních práv, která v této práci nemohla být provedena.

Téma recenzované monografie rozčlenil její autor přehledně následujícím způsobem. Po určité „inventarizaci“ problematiky argumentace, která se opírá o základní práva, v samotném trestním právu hmotném (§ 2) a možných odpovědích ze strany ústavního práva (§ 3), což představuje obsah I. části, je v části II. věnována pozornost zásahům, jakož i kritériím zkoumání předpisů jednání (typizace jednání) a sankčních předpisů. V části III. se pojednává o legitimaci předpisů jednání z aspektu základních práv. Část IV. sleduje ze stejných hledisek sankční předpisy. Uvedené části práce jsou zároveň rozčleněny z hlediska zkoumání roz-

hodujících „zájmů obecného blaha“, vhodnosti (způsobilosti), potřebnosti, jakož i přiměřenosti v užším smyslu.

Jednotlivé části a úvahy v nich obsažené se zaměřují na hledání a vymezení ostrých hranic z aspektu základních práv. Naproti tomu závěrečná V. část pojednává o trestně politicky významné usměrňující funkci základních práv, která vyúsťuje v celkové konečné úvahy.

Z trestněprávního hlediska zajímavé momenty jsou podle názoru autora recenzované práce uvedeny např. v následujících paragrafech jednotlivých částí: Trestněprávní diskuse o právních stacích (§ 7, 16 a 18). Legitimace opatření nespojených s výtkou, na bázi právně obranné (funkce) (§ 4, § 12). Výtka ze strany státu jako základ veškerého státního sankcionování (§ 5). Legitimace zákazu abstraktního ohrožení na bázi právně obranné funkce (§ 9). Hranice zákazu zlého smýšlení (§ 10). Ústavněprávní konformnost podstatné části trestního práva (§ 11). Vztah účelu odplatné viny a prevence (§ 12). Neústavnost čistě majetkových deliktů (§ 13). Z hlediska právní dogmatiky základních práv nedostatečná viktimologická dogmatika (§ 14). Zakotvení formálního principu viny v ústavě (§ 15). Hranice odstupňování přestupkového a soudního bezpráví (§ 16). A další.

Osobně se domnívám, že z dalších neméně zajímavých problémů by bylo možné jmenovat např. i tyto: Rozpor předpisu jednání (typizace jednání) se základními právy z hlediska diferenciací soudního a správního trestního bezpráví (§ 3). Zákaz a preventivní policejní opatření jakožto zásah do základních práv na bázi předpisů jednání (§ 4). A další.

Za nejcennější z celého recenzovaného díla považuji zcela konkrétní závěry, navazující bezprostředně na trestněpolitickou část V., které autor práce sumarizoval do následujících tezí:

1. **Zásahy do základních práv a kritéria zkoumání (prověřování):** Předpis jednání představuje přímý zásah do základních práv a opravňuje (ve spojení s opravňujícími normami policejního práva) k policejnímu právnímu postupu vůči určitým narušitelům vztahů. Kritériem zkoumání těchto zásahů jsou speciální základní práva na osobní svobodu nebo obecná svoboda jednat (čl. 2 odst. 1 Zz).

Trestněprávní sankční předpis odůvodňuje soudní trestněprávní výtku, tj. ze strany státu, jakož i uložení zvláštního sankčního prostředku, který nabízí soudní trestní právo. Kritériem zkoumání je tu obecné právo na ochranu osobnosti (čl. 2 odst. 1, 1 odst. 1 Zz) ve spojení s právem na svobodu (čl. 2 odst. 2 věta 2. Zz), nejen v souvislosti s příkazem uložit trest přiměřený vině.

2. **„Zájmy obecného blaha“ / právní statek:** Předpis jednání a s ním nutně spojený sankční předpis jsou legitimovány s odvoláním na „zájmy obecného blaha“, jakožto právního statku ve smyslu základních práv. Ústava pouze vylučuje

čuje negativní, nepřipustné „zájmy obecného blaha“. Neexistuje žádný pozitivní, zákonodárci předem daný, a pro něj závazný, pojem právního statku.

Protože tentýž negativní pojem právního statku ve smyslu základních práv legitimuje také sankční předpis, nemůže být nepřijatelný právní statek základem pro výklad a aplikaci práva.

Pro legitimaci sankčního předpisu přicházejí v úvahu také všechny preventivní cíle trestu jakožto „zájmy obecného blaha“. Trestněprávní spor o vinu a prevenci je proto pro ústavní právo zanedbatelný.

Smluvní povinnosti mohou být penalizovány jen za předpokladu, jestliže se vztahují na „zájmy obecného blaha“ a ne pouze na zájmy partikulární.

3. Časové předběžné přesunutí: Časové předsunutí trestního práva je legitimovatelné, jestliže jednání (jemuž toto právo předchází, pozn. V.K.) je nebezpečné.

4. Abstraktní ohrožovací delikty: Jelikož abstraktní ohrožovací delikty výslovně odhalují potřebu zachování vlastní odpovědnosti, podléhají se zřetelem na kritérium zkoumání trestněprávního sankčního předpisu zvláštnímu legitimačnímu „tlaku“. Hledisko zkoumání přiměřenosti je „minimální“ případ konkrétní bezpečnosti jednání, poněvadž ten, kdo aplikuje právo, je z důvodů principu dělby moci veden k tomu, aby abstraktní ohrožovací delikty v takovýchto minimálních případech vykládal restriktivně.

5. Majetkové delikty: Majetkové delikty jsou ústavně nonkonformní, pokud se pojí s pouhým majetkem, vlastnictvím a z toho důvodu nepředpokládají žádné jednání. Jakožto pravé omisivní delikty, spojené s povinností vrátit (vydat) nebezpečný předmět, jsou sice legitimovatelné, nepřinášejí ale vlastně žádoucí odlehčení při dokazování. Polícejní zabavení nebezpečné věci je přípustné na základě zákazu vlastnictví jakožto předpisu jednání, bez toho, že by došlo k porušení čl. 14 Zz. Obecně platí: trestněprávní sankcionování určitého zákazu nemůže umocňovat jeho ústavněprávní legitimaci.

6. Viktimologická dogmatika: Viktimologická dogmatika se opírá o nevhodně ústavněprávní premisy ve vztahu obranné a ochranné funkce základních práv. Tato dogmatika usuzuje z chybějícího trestajícího „musu“ na chybějící trestající „směť“.

7. Dobrovolné upuštění od dokonání a účinná lítost: Diferenciace předpisů o dobrovolném upuštění od spáchání trestného činu, jakož i pravidel o účinné lítosti (vyloučení oprávněné výtky, popř. pouhá úprava ukládání zvláštních sankcí) je ústavněprávně právě tak málo legitimována, jako diferencovaná privilegia v rámci účinné lítosti. Apeluje se tu na zákonodárce, aby tyto otázky upravil vesměs nově.

8. Tendence hmotněprávního principu bagatelnosti: Z hlediska právní dogmatiky základních práv je nutné, aby byl uznán hmotněprávní princip bagatelnosti, a to způsobem, jakož i v rámci teleologické redukce existujícího oprávnění posuzovat „tvrdość případu“.

9. Soudní trestní právo jakožto úzký ressource: Základní práva z hlediska jejich usměrňující funkce vedou zákonodárce k tomu, aby trestní právo koncipoval jako ultima ratio, jako úzce vymezenou a stejně tak poskytovanou pomoc ze strany trestního práva.

10. Diskuse v právní vědě: Diskuse mezi trestním právem hmotným a ústavním právem musí být stále intezívnější. Z hlediska trestněprávního je nezbytné zvláště respektovat uznávaný stav dogmatiky základních práv, což platí i obráceně. Třeba zabránit izolacionismu na úrovni vztahů mezi právními odvětvími. Teprve potom mohou být adekvátně řešeny mnohé věcné problémy.

Recenzovaná monografie je exemplární ukázkou špičkového interdisciplinárního přístupu v právní vědě. Odvětví ústavního a trestního práva jsou k tomuto účelu přímo ideálně předurčena, neboť jejich do jisté míry „vrcholová“ (ústavní právo) či „krajní“ (trestní právo) pozice v právním řádu je velmi výrazně spojuje. Nechť je proto recenzovaný spis inspirací i pro domácí autory. I když dílo je výrazně teoretické, domnívám se, že má nemalý praktický dopad, zejména z hlediska metodologie zákonodárné činnosti. Právě z tohoto aspektu zvláště ostře vystupuje motivační hodnota recenzované práce pro domo. Ústavněprávní aspekty v trestněprávní legislativě jsou, jak známo, a ještě dlouho budou těmi nejvýznamnějšími, neboť české trestní právo je „stále v pohybu“.

K samozřejmému standardu prací tohoto typu patří nejen podrobný obsah, ale též bohatý přehled literatury, jakož i věcný rejstřík. Zmíněné atributy monografie činí její studium velmi příjemným, což není vůbec u takovýchto děl zanedbatelné.

INFORMACE O LITERATUŘE

PŘÍPRAVNÁ SLUŽBA JUSTIČNÍCH ČEKATELŮ

MILAN PELIKÁN

Zejména studenti právnických fakult budou mít po ukončení studia zájem o práci u některého soudu v České republice. Úkolem tohoto příspěvku je podat těmto zájemcům základní informace o přípravě službě justičních čekatelů, kterou je každý čekatel povinen absolvovat před samotnou odbornou justiční zkouškou potřebnou k výkonu funkce soudce. Přípravná služba justičních čekatelů je upravena v hlavě šesté zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích ve znění zákona č. 264/1992 Sb., z. č. 17/1993 Sb., z. č. 292/1993 Sb. a z. č. 239/1995 Sb. (dále jen „zákon“).

I. PŘEDPOKLADY PRO PŘIJETÍ DO ZAMĚSTNÁNÍ

Podle § 62 odst. 1 zákona může být do pracovního poměru justičního čekatele přijat jen ten, kdo splňuje předpoklady pro funkci soudce s výjimkou věku, zkušeností a odborné justiční zkoušky.

Podle § 34 zákona soudcem může být ustanoven každý občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, bezúhonný, jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude soudcovskou funkci řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku 25 let a souhlasí se svým ustanovením za soudce nebo přisedícího a s přidělením k určitému soudu. Soudce musí dále mít úplné vysokoškolské právnické vzdělání a odbornou justiční zkoušku.

Uchazeč o funkci justičního čekatele může být do pracovního poměru přijat

na základě žádosti, obsahující zejména doklad o dosaženém vysokoškolském právnickém vzdělání a údaje o dosavadní praxi, podané u krajského soudu v jehož obvodu má zájem pracovat. O přijetí do pracovního poměru rozhoduje předseda krajského soudu zejména na základě výsledků odborného psychologického vyšetření a poznatků z předchozí praxe uchazeče (studijních výsledků). Přípravná služba je vykonávána v pracovním poměru k příslušnému krajskému soudu. Při nástupu do práce je justiční čekatel povinen složit do rukou předsedy příslušného krajského soudu slib, že se bude řídit zákony, svědomitě se připravovat na výkon soudcovské funkce a že si osvojí zásady soudcovské etiky.

II. PŘÍPRAVNÁ SLUŽBA JUSTIČNÍCH ČEKATELŮ

Účelem tříleté přípravné služby je odborně připravit justiční čekatele pro výkon funkce soudce. Ministr spravedlnosti může na žádost justičního čekatele zčásti započítat do přípravné služby dobu právnické činnosti v jiném pracovním nebo obdobném poměru, jestliže čekatel získal za jejího trvání zkušenosti potřebné pro výkon funkce soudce. Zkrácení čekatelské praxe nemůže přesahovat dva roky.

Přípravnou službu justičních čekatelů dále upravuje Instrukce MS ze dne 4. 12. 1992 čj. 125/92-Inst., o odborné přípravě justičních čekatelů ve znění instrukce ze dne 31. 3. 1994 čj. 274/93-Inst.

Po přijetí do zaměstnání a přidělení k okresnímu soudu u kterého bude vykonávat přípravnou službu je justičnímu čekateli zpracován plán přípravné služby, který schvaluje předseda krajského soudu. Justiční čekatel je v průběhu tříleté služby přidělován na jednotlivé úseky ke zkušeným soudcům, jejichž pokyny je povinen se řídit. V průběhu čekatelské doby je povinen se seznámit s jednotlivými agendami na úseku občanskoprávním sporném a nesporném, trestním a na úseku výkonu rozhodnutí. Dále je povinen se seznámit s prací soudních kanceláří a ostatních útvarů soudu. V průběhu služby je zařazen na určitou dobu k výkonu praxe také ke krajskému soudu na úsek občanskoprávní a trestní, na okresní státní zastupitelství a popř. také k notáři. Nejdůležitější povinností justičního čekatele je připravovat se k rozhodovací činnosti. Studuje soudní spisy, zpracovává zprávy o jejich obsahu, řeší právní otázky, připravuje koncepty rozsudků a usnesení, vyhotovuje protokoly, pravidelně se účastní soudního jednání, provádí jednoduché úkony podle jednacího řádu (viz níže), zvyšuje svou kvalifikaci studiem příslušných právních předpisů včetně judikatury a odborné literatury a účastní se diskusí a přednášek připravovaných pro justiční čekatele krajským soudem. Průběh přípravné služby včetně hodnocení se zaznamenává do osobního listu justičního čekatele.

Justiční čekatelé jsou oprávněni vykonávat podle § 6 vyhlášky č. 37/1992

Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy ve znění z. č. 584/1992 Sb., z. č. 194/1993 Sb., z. č. 246/1995 Sb. a z. č. 278/1996 Sb. pod dozorem soudce jednoduché úkony vyhrazené samosoudci.

Předseda soudu může pověřit justiční čekatele, aby v trestních věcech samostatně vykonávali jednoduché úkony jako např.: dožádání, doručování soudních písemností osobám ve vazbě nebo ve výkonu trestu, sepisování podání, včetně návrhů a opravných prostředků, rozhodnutí o vrácení věci důležité pro trestní řízení, rozhodnutí o povinnosti odsouzeného hradit náklady trestního řízení a náklady spojené s výkonem vazby a o povinnosti odsouzeného nahradit odměnu a hotové výdaje uhrazené ustanovenému obhájci státem, opatření potřebná k výkonu trestu odnětí svobody, rozhodnutí o zápočtu vazby a trestu, opatření ve věcech výkonu trestu propadnutí majetku, opatření potřebná k výkonu jiných uložených trestů, opatření k výkonu ochranného léčení, ochranné výchovy a zabránění věci, zajišťování podkladů pro rozhodnutí o osvědčení při podmíněném odsouzení nebo o podmíněném zastavení trestního stíhání, rozhodnutí o výši odměny ustanoveného obhájce a o znalečném a tlumočném, účast při návštěvách obviněných ve vazbě a kontrola korespondence obviněných.

V občanskoprávních věcech může předseda soudu pověřit justiční čekatele aby samostatně vykonávali jednoduché úkony jako např.: sepisování jednoduchých podání, včetně návrhů, úkony ve věcech nezletilých, v opatrovnických věcech osob zbavených způsobilosti k právním úkonům nebo omezených ve způsobilosti k právním úkonům¹ souhlasným prohlášením rodičů, výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy, příkazáním pohledávky nebo prodejem movitých věcí, rozhodování v řízení o návrzích na vydání platebního rozkazu, vyřizování dožádání s výjimkou dožádání ve styku s cizinou, rozhodování o vrácení záloh složených v občanském soudním řízení, rozhodování ve věcech soudních poplatků, pokud nejde o rozhodování při jednání, úkony a rozhodování v řízení o úschovách, úkony a rozhodování v řízení o umořování listin.

Předseda soudu může pověřit justiční čekatele, aby v obchodních věcech samostatně vykonávali jednoduché úkony jako např.: sepisování jednoduchých podání, vyřizování dožádání s výjimkou dožádání ve styku s cizinou, rozhodování v řízení o návrzích na vydání platebního rozkazu, rozhodování o vrácení záloh složených v občanském soudním řízení, rozhodování ve věcech soudních poplatků, pokud nejde o rozhodování při jednání, vyřizování jednoduchých věcí obchodního rejstříku a vydávání úředních opisů, výpisů nebo potvrzení z obchodního rejstříku.

¹ ...a osob nepřítomných nebo neznámých, řízení o určení otcovství...

III. ODBORNÁ JUSTIČNÍ ZKOUŠKA

Po skončení přípravné služby jsou justiční čekatelé povinni podrobit se odborné justiční zkoušce, jejímž účelem je zjistit, zda má justiční čekatel potřebné vědomosti a je dostatečně připraven na to, aby mohl zastávat funkci soudce.

Odborná justiční zkouška se skládá na žádost justičního čekatele, kterou předkládá prostřednictvím předsedy krajského soudu ministru spravedlnosti, který o povolení ke složení zkoušky rozhoduje. Zkouška se skládá z části písemné a části ústní. V části písemné vypracovává čekatel soudní rozhodnutí ve věci trestní a ve věci občanskoprávní nebo obchodní. V rámci ústní části zkoušky jsou pak ověřovány znalosti právních předpisů zejména občanského práva procesního a hmotného, obchodního práva, pracovního práva, rodinného práva, trestního práva procesního a hmotného, jednacích řádů soudů, vnitřního a kancelářského řádu soudů, ústavního práva, správního práva, zákona o soudech a soudcích a zákona o státní správě soudů. O úspěšném vykonání justiční zkoušky obdrží čekatel osvědčení. V případě neúspěchu může justiční zkoušku opakovat nejdříve po uplynutí 6 měsíců. Opakovat zkoušku lze pouze jednou. Teprve po úspěšném vykonání odborné justiční zkoušky může být čekatel jmenován soudcem. Na jmenování do funkce soudce není právní nárok.

Závěrem lze doplnit již jen to, že justiční čekatelé jsou povinni, a to i po skončení přípravné služby, zachovávat mlčenlivost o věcech, o kterých se dozvěděli při výkonu své činnosti, ve stejném rozsahu jako soudci. Zprostit této povinnosti je může předseda krajského soudu z vážných důvodů.

LITERATURA

Kocourek, J.: Zákon o soudech a soudcích – Zákon o státním zastupitelství a předpisy související. Komentář. 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1994.

BIBLIOGRAFIE LIDSKÝCH PRÁV 1995

MONIKA CHUTNÁ

I. MONOGRAFIE

ČAPEK, J.: Evropský soud a evropská komise pro lidská práva. Přehled judikatury a nejzávažnějších případů. Vzory podání. Linde Praha, a.s., Praha 1995, 642 stran.

II. ČLÁNKY

ADAMUS, V.: K zákonu o státním občanství, Správní právo, č. 4, 1995, str. 240–250.

Akční program světového summitu o sociálním rozvoji (2), Kapitola II.: Vyhlazení choroby, Sociální politika, 1995, č. 6, str. 2–7.

Akční program světového summitu o sociálním rozvoji (3), Kapitola III.: Rozšíření produktivního zaměstnání a snížení nezaměstnanosti, Sociální politika, 1995, č. 7–8, str. 2–7.

Akční program světového summitu o sociálním rozvoji (4), Kapitola IV.: Sociální integrace, Sociální politika, 1995, č. 9, str. 2–5.

Akční program světového summitu o sociálním rozvoji (5), Kapitola V.: Dodatek, Sociální politika, 1995, č. 10, str. 2–5.

AZUD, J.: K otázce neporušitelnosti a nemenitelnosti hranic, práv, menšín a lidských práv, Právní obzor, 1995, č. 2, str. 108–119.

BABJAK, J.: Európsky dohovor o ochrane ľudských práv z pohľadu trestného sudcu, Justičná revue, 1995, č. 1–2, str. 66–71.

BARANCOVÁ, H.: Ľudské práva v pracovnom práve, Právnik, 1995, č. 10–11, str. 1078–1085.

BÁRÁNY, E.: Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky, Právní obzor, 1995, č. 1, str. 12–24.

BERNEGGER, S.: Článek 10 Úmluvy o lidských právech a caselaw tvořený Evropským soudem pro lidská práva, Evropské a mezinárodní právo, 1995, č. 3, str. 13–25.

BERTELMANN, J.: K problému spoločenskej a ľudskej spravodlivosti, Právnik, 1995, č. 10–11, str. 1002–1020.

BIČOVSKÝ, J.: K pojmu „zákonný sudca“, Právní praxe, 1995, č. 5, str. 304–308.

BOGUSZAK, J.: Vyústění antinómie jusnaturalismu a juspozitivismu, Právnik, 1995, č. 6, str. 525–537.

BRÖSTL, A.: K princípom právneho štátu, Právní obzor, 1995, č. 5, str. 359–362.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu a Evropské komise pro lidská práva (ochrana soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence) – část II., Právní praxe, 1995, č. 1, str. 58–63.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu a Evropské komise pro lidská práva (ochrana soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence) – část III., Právní praxe, 1995, č. 3, str. 190–195.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu a Evropské komise pro lidská práva (ochrana soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence) – část IV., Právní praxe, 1995, č. 4, str. 255–262.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu a Evropské komise pro lidská práva (ochrana soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence) – část V., Právní praxe 1995, č. 5, str. 309–320.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu a Evropské komise pro lidská práva (ochrana soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence) – část VI., č. 6, Právní praxe, 1995, str. 386–391.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu a Evropské komise pro lidská práva (ochrana soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence) – část VII., č. 7, Právní praxe, 1995, str. 427–444.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (K pojmu „svoboda a projevu“), č. 8, Právní praxe, 1995, str. 499–512.

ČAPEK, J.: Z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (K pojmu „svoboda projevu“) – dokončení, Právní praxe, 1995, č. 10, str. 652–679.

- Deklarace světového summitu o sociálním rozvoji, *Sociální politika*, 1995, č. 5, str. 2–9.
- FICO, R.: Zadržanie podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach (rozbor aktuálnych rozhodnutí), *Justičná revue*, 1995, č. 7–8, str. 60–65.
- FICO, R.: Zo sťažností proti Slovenskej republike, *Justičná revue*, 1995, č. 9–10, str. 50–56.
- FILIP, J. – ŠIMÍČEK, V.: K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 1, str. 106–119.
- FILIP, J.: K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu Ústavního soudu, *Právník*, 1995, č. 8, str. 771–782.
- FILIP, J.: Lhůta pro podání ústavní stížnosti z hlediska § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 3, str. 129–137.
- FILIP, J.: Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 2, str. 19–26.
- FROHN, L. – BERGH, H.R.: Smlouva o ochraně dětí a smlouvy o únosu dětí, *Evropské a mezinárodní právo*, 1995, č. 3, str. 35–36.
- FUCHS, M.: Stane se revidovaná Evropská sociální charta chartou 21. století?, *Sociální politika*, 1995, č. 4, str. 2–5.
- FUCHS, M.: Stane se revidovaná Evropská sociální charta chartou 21. století? (2), *Sociální politika*, 1995, č. 6, str. 8–9.
- FUCHS, M.: Stane se revidovaná Evropská sociální charta chartou 21. století? (3), *Sociální politika*, 1995, č. 7–8, str. 6–8.
- GAJDOŠÍKOVÁ, L.: Sociálně zabezpečenia ľudského práva, *Právní obzor*, 1995, č. 1, str. 25–30.
- GAJDOŠÍKOVÁ, L.: Sociálny štát a právo sociálneho zabezpečenia, *Právní obzor*, 1995, č. 5, str. 427–434.
- GERLOCH, A.: Mocenské omezení v právním státě a mocenské zajištění právního státu, *Právní obzor*, 1995, č. 5, str. 370–377.
- GERLOCH, A.: Právo na spravedlivý proces, *Právník*, 1995, č. 6, str. 571–579.
- HORÁČEK, J. – JURZA, M.: Pracovní doba u nás a v Evropě, *Sociální politika*, 1995, č. 1, str. 13–15.
- HUBÁLKOVÁ, E.: Efektivnější ochrana lidských práv—cíl reorganizace kontrolního mechanismu Rady Evropy, *Evropské a mezinárodní právo*, 1995, č. 1, str. 12–16.

- CHOVANEC, J.: Ústavnoprávne postavenie národnostných menšín a etnických skupín a právny štát, *Právní obzor*, 1995, č. 6, str. 482–485.
- CHUTNÁ, M.: Geneze práv dítěte v mezinárodním měřítku, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 4, str. 147–160.
- KALVODOVÁ, V.: Doporučená evropská pravidla v oblasti společenských sankcí a opatření – významné východisko pro vnitřní legislativu členských států Rady Evropy v oblasti alternativních sankcí, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 2, str. 52–57.
- KLÍMA, K.: K některým otázkám přípravy zastoupení před Ústavním soudem České republiky, *Bulletin advokacie*, 1995, č. 1, str. 15–18.
- KLOKOČKA, V.: Ke sporu o pojem suverenity lidu, *Politologický časopis*, 1995, č. 2, str. 117–127.
- KLUČKA, J.: Dodatkový protokol č.11 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základních slobód, *Právní obzor*, 1995, č. 3, str. 225–231.
- KLUČKA, J.: Vzťah Ústavného súdu Slovenskej republiky k medzinárodným súdnym a iným procedúram na ochranu ľudských práv, *Právník*, 1995, č. 8, str. 789–804.
- KRČOVÁ, E.: Rada Európy a proces jej rozširovania, *Právní obzor*, 1995, č. 2, str. 162–165.
- KUPCOVÁ, Z.: Rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva zo dňa 28. februára 1995 o prijateľnosti sťažnosti podanej 21.októbra 1994 proti Francúzsku, *Justičná revue*, 1995, č. 5–6, str. 63–67.
- KUPCOVÁ, Z.: Rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva zo dňa 29. júna 1994 o prijateľnosti sťažnosti – sťažnosť č. 23548/94 E.F. c/ Česká republika, *Justičná revue*, 1995, č. 7–8, str. 51–59.
- KUPCOVÁ, Z.: Z judikatúry Európskej komisie pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva, *Justičná revue*, 1995, č. 3–4, str. 58–63.
- LINDHOLM, T.: Multietnické spoločnosti a ľudská práva: Nové otázky a nové odpovedi, *Právník*, 1995, č. 9, str. 903–913.
- LNĚNIČKA, J.: Svoboda projevu a trestní řízení, *Právní praxe*, č. 4, str. 218–222.
- MALCEVOVÁ, E.: Súčasný miesto občana v právnom štátě, *Právní obzor*, 1995, č. 6, str. 485–488.

- MALENOVSKÝ, J.:** Příklad praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin, *Právník*, 1995, č. 9, str. 855–871.
- MALENOVSKÝ, J.:** Současný stav vyřizování stížností jednotlivce před Evropskou komisí pro lidská práva (kvantitativní hledisko), *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 1, str. 158–161.
- MARQUAND, CH.:** Právo na vlastnictví podle Evropské konvence lidských práv a východný blok, *Právní obzor*, 1995, č. 4, str. 326–333.
- MATĚJKA, Z.:** Summit KBSE v Budapešti, *Mezinárodní politika*, 1995, č. 1, str. 11–14.
- MIKULE, V.:** Rejstřík k informacím o judikatuře orgánu Rady Evropy k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, *Právní praxe*, 1995, č. 10, str. 680–682.
- MIKULE, V.:** Úmluva se Spojenými státy americkými o naturalizaci, *Správní právo*, 1995, č. 6, str. 321–333.
- MUCHA, K.:** Podmínky přípustnosti individuální stížnosti, předložené Evropské komisi pro lidská práva, *Bulletin advokacie*, 1995, č. 5, str. 8–22.
- MUCHA, K.:** Prvá publikovaná rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci stížností směřujících proti ČR, *Bulletin advokacie*, 1995, č. 8, str. 9–16.
- NOVOTNÁ, E.:** K problematice noční práce, *Právní praxe*, 1995, č. 3, str. 176–189.
- OOSTING, M.:** Základní aspekty institutu ombudsmana, *Evropské a mezinárodní právo*, 1995, č. 3, str. 9–12.
- ORT, A.:** Recenze: Strážnická, V.–Šebesta, Š.: Člověk a jeho práva, *Mezinárodní politika*, 1995, č. 4, str. 34.
- PĚCHOTA, V.:** Otázky dvojího státního občanství ve světle československo-americké smlouvy z roku 1928 a amerického práva, *Právník*, 1995, č. 7, str. 659–676.
- PRUSÁK, J.:** Úvodem o spravedlivosti práva a spravedlivosti vlády, *Právník*, č. 6, str. 600–614.
- ROZHOVOR s JUDr. Jiřím Muchou o Evropské komisi pro lidská práva při Radě Evropy, *Bulletin advokacie*, 1995, č. 1, str. 7–14.**
- SAVIA DE, M.:** Judikatura orgánů Úmluvy a majetková práva, *Právní praxe*, 1995, č. 2, str. 115–125.

- SLÁDEČEK, V.:** Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech, *Správní právo*, 1995, č. 4, str. 193–207.
- SLÁDEČEK, V.:** Ombudsman ve Spojených státech amerických, *Právník*, 1995, č. 12, str. 1145–1167.
- ŠAMALÍK, F.:** Individuální svoboda a „zakazující stát“, *Právník*, 1995, č. 9, str. 885–902.
- ŠAMALÍK, F.:** Právní pozitivismus v éře lidských práv, *Právník*, 1995, č. 6, str. 546–557.
- ŠEVČÍK, V.:** Některé problémy ústavnosti v českých soudních řádech, *Právník*, 1995, č. 7, str. 625–641.
- ŠTRUP, I.:** Lidská práva jako faktor mezinárodních vztahů, *Mezinárodní politika*, 1995, č. 2, str. 22–23.
- ŠTURMA, P.:** K aktuálním problémům kodifikace zločinů podle mezinárodního práva a návrhu statutu mezinárodního trestního soudu, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 4, str. 62–79.
- TOMÁŠEK, O. – ZOUBEK, V.:** Evropský standard ochrany základních práv a svobod a současné úkoly Policie ČR, *Kriminalistika*, 1995, č. 4, str. 249–259.
- VAŠEČKA, J.:** Věcná práva v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod, *Právník*, 1995, č. 8, str. 816–819.
- VOZÁR, J.:** Postavenie homosexuálov vo svetle práva, *Právní obzor*, 1995, č. 1, str. 63–73.
- VOZÁR, J.:** Právna úprava interrupcií v SRN, *Právní obzor*, 1995, č. 6, str. 517–519.
- WAGNEROVÁ, E.:** Přirozené právo, spravedlnost a člověk obdařený lidskými právy jako zdroj práva, *Politologický časopis*, 1995, č. 4, str. 322–329.
- ZACHARIÁŠ, J.:** Úprava stávkvy v právním řádu České republiky, *Právník*, 1995, č. 12, str. 1207–1210.
- ZIMEK, J.:** Právní problematika zásahů do tělesné integrity, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 3, str. 121–128.
- ZMÁTLOVÁ, B.:** Mezinárodní seminář k čl. 10 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jeho realizaci ve vnitrostátním právním řádu, *Bulletin advokacie*, č. 5, str. 79–81.

SCIENTOMETRICKÉ HODNOCENÍ KVALITY VĚDECKÉ PRÁCE, JEHO MEZE A NEBEZPEČÍ REDUKCIONISMU

IVO TELEC

V revui pro vysokoškolskou a vědní politiku, Aula, 1996, č. 1, byl vydán článek s názvem *Impaktní faktor a scientometrické hodnocení kvality vědecké práce*. Jeho autorem je RNDr. Jiří Grygar, CSc., vědecký pracovník Fyzikálního ústavu Akademie věd České republiky, který je ve vědecké komunitě známou osobností, navíc osobností dříve činnou i v Radě České televize jako její předseda. Je zapotřebí jeho slova vnímat a máme-li k nim možnou výhradu či připomínku, řekněme ji.

Zmíněný autor v tomto článku, rázu spíše populárně vědeckého a informativního, shrnuje organizační stránku a výhody scientometrického hodnocení kvality vědecké práce. A to prostřednictvím známého impaktního faktoru. V důsledku jeho používání se pak z přemíry vědeckých a odborných časopisů, které jsou ve světě vydávány, vydělují časopisy s dostatečným impaktním faktorem svého obsahu (článků v nich vydaných). Na používání impaktního faktoru je pak vybudován scientometrický přístup k hodnocení kvality vědecké práce.

Celý problém, a to je také důvod, proč o věci píše, spočívá v tom, že to, co je vhodné pro přírodní a lékařské vědy, není (nemusí) být ještě vhodné pro vědy společenské, resp. nikoli pro všechny z nich. Můžeme-li, snad s trochou obraznosti a zjednodušení, říci, že je-li na světě jen jedna chemie či astronomie, pak to již nelze říci o těch vědeckých disciplínách, kterou jsou svým předmětem i účelem spojeny s určitým územím nebo s jinou předmětovou determinací. Mám tím na mysli například regionální historii anebo třeba nauku českého veřejného práva. Zabývá-li se kupříkladu právní vědec nikoli právní filozofií, která je přece jen univerzálnějšího rázu, ale například dogmatickou exegezi českého trestního řádu, což mimo jiné přináší kolem tisíce stran středně rozsáhlého kritického komentáře

vého díla, pak těžko může svým vědeckým, přísně oponovaným, výsledkem nebo jeho částí oslovit vydavatele tzv. impaktovaných časopisů. To znamená, že jeho vědecká práce, byť třeba kvalitní a užitečná pro naše občany, pro stát i pro rozvoj vědeckého myšlení, se nutně vymyká ze scientometrického hodnocení, o němž hovoří citovaný autor. Nelze přitom říci, že takováto vědecká práce by musela být z tohoto důvodu méně kvalitní než práce nebo její část, která byla vydaná v tzv. impaktovaném časopise, který přinese jejímu autorovi přiměřený impaktový ohlas. A v jeho důsledku i jeho úspěšné hodnocení jako vědce. Jinými slovy, právě u právní vědy, resp. u jejích dogmatických disciplín, které se vztahují ke konkrétnímu pozitivnímu právu, dost dobře nelze, nechceme-li být vědecky nespravedliví, uvedenou scientometrickou metodu hodnocení kvality vědecké práce použít.

Jenže o tom již uvedený článek nehovoří. Vyjdeme-li z jeho textu, tj. z toho, co jeho autor řekl, nikoli snad z toho, co si možná myslel, ale neuvedl, pak se nemůžeme zbavit dojmu, že zmíněný článek inklinuje ke scientismu, pro nějž je typický redukcionismus. V tomto smyslu by se jednalo o redukcionismus ve vztahu k racionalitě některých, zvláště společenských, věd. Nebo-li to, co je možné a příhodné pro vědy přírodní a lékařské, nelze plně (a někdy ani částečně) vztáhnout na vědy společenské. Bylo by typickým projevem scientismu, jestliže by vědeckou komunitou bylo požadováno, aby kupříkladu i vědy společenské využívaly metody, které se osvědčily ve vědách přírodních a lékařských. Ve vědecké komunitě je obecně známo, že mezi jednotlivými vědeckými obory existují někdy i zcela zásadní rozdíly, které se týkají i míry exaktnosti. Scientometrické metody hodnocení kvality vědecké práce přitom mají své uplatnění právě v dnešní informační společnosti; byť se objevily již dříve. Nejde ale jen o věcnou či povahovou stránku celé záležitosti. Jde i o samo pojetí informační společnosti, které bývá scientistické. A v jeho rámci často technokratické. Jinými slovy můžeme říci, že scientometrické hodnocení kvality vědecké práce patří do vědeckého instrumentáře, který byl rozpracován a je používán zejména, nikoli však výlučně, přírodními vědami. Jenže z přírodních věd nelze a ani nemůže být, stejně jako ani z jiných vědeckých oborů, vyvozován jediný model vědy, z něhož bychom mohli následně dovozovat i důsledky a instrumentální postupy pro jakékoli vědy jiné; tzn. dovozovat postupy aspirující na vědeckou univerzálnost. Tyto závěry, které zde podávám, nejsou nikterak nové. Nicméně nezbyvá než je opakovaně připomínat i v rámci diskuzí v naší vědecké komunitě, neboť hrozba scientismu a z něho pramenícího redukcionismu je – jak se zdá – reálná. Právě v tom, že scientismus v sobě obsahuje redukcionismus, spočívá jeho vědecké nebezpečí.

Neměl-li citovaný autor toto ve svém článku na mysli, pak to možná měl raději výslovně vyjádřit a současně uvést, jaké jiné než scientometrické hodnocení

kvality vědecké práce přichází ve vědě v úvahu. Zvláště pak u právních dogmatických disciplín, kdy je právní vědec exegetem určitého vnitrostátního právního řádu a kdy akční rádius jeho vědeckého ohlasu je nutně omezen a vymezen již samou speciální povahou předmětu vědeckého zkoumání. Přitom platí, že z hlediska vědní politiky patří kritické dogmatické exegeze vnitrostátního, ale i mezinárodního, práva mezi běžně pěstované a veřejně podporované disciplíny a vědecké cíle, o jejichž dosažení je záhodno usilovat. Dosažením těchto cílů lze navíc, nikoli ovšem vždy, bezprostředně měrou ovlivnit i legislativní politiku, tj. pohled *de lege ferenda*. Proto je namístě, abychom vážně uvažovali, alespoň ve vědách právních a v některých dalších společenských vědách, o používání odlišných než scientometrických kritérií hodnocení kvality vědecké práce. Tím tuto scientometrickou metodu apriorně nevylučuji z aplikace pro právní vědy. Víceméně ji však vylučuji z aplikace pro právně dogmatické disciplíny, které ovšem v právních vědách převládají, a to pro objektivní povahovou (předmětovou) nemožnost anebo jen velmi ztíženou možnost jejího spravedlivého použití. Myslím, že je zapotřebí, aby i tato slova v naší vědecké komunitě veřejně zazněla.

Jaká zvláštní evaluační kritéria by měla pro tyto vědecké případy platit? Odpověď na tuto otázku je možná zapotřebí ještě precizovat. Již dnes ale můžeme říci, že se musí jednat o taková evaluační kritéria, která budou v plné shodě s vědeckou povahou právní vědy, obzvláště, pokud jde o její disciplíny dogmatické. Mezi tato kritéria patří například aktivní účast právního vědce na legislativní tvorbě právních norem. Jedná se totiž o práci skutečně vědeckou, obsahující prvky komparativní, historické, jazykovědné, legislativně metodické, legislativně technické aj., začasté spojené i se vznikem, formováním a odůvodněním samého věcného záměru právní normy. Legislativní tvorba právního řádu tak kombinuje celou řadu metod, běžných pro společenskou vědu a právní vědy zvláště. Výsledek této činnosti bývá oponován nejen právně politicky, ale i vědecky z různých vnějších připomínkových míst, vysoké školy nevyjímaje; v 90. letech navíc často i z míst zahraničních vědeckých ústavů a vysokých škol. Mám zato, že podobná oponování snesou srovnatelná měřítká s kvalitními vědeckými recenzemi, jimiž se v přírodních a lékařských vědách vyznačují tzv. impaktované časopisy. Možná, že je v některých jednotlivých případech i předčí. – Srov. například některé multilaterální mezinárodní smlouvy, jejichž uzavření předchází řada let, někdy i desetiletí, vědeckých příprav na úrovni mezinárodních i vnitrostátních kolektivů vědců a jiných odborníků. Tomu plně odpovídají i přípravy zásadních vnitrostátních rekonstrukcí, reforem právního řádu a podobné počiny.

Mezi evaluační kritéria v právních vědách je možno řadit i míru, rozsah a význam vědeckých stanovisek, analýz apod., které zaujímají příslušníci vědecké ko-

munity a které jsou určeny, často na vybranou objednávku, zejména mezinárodním organizacím a vnitrostátním orgánům veřejné moci. Tyto vědecké závěry, doporučení apod. se někdy ani nezveřejňují, neboť slouží vnitřní potřebě objednatele. Je ovšem na vědní politice, aby dokázala dostatečně a přezkoumatelně rozlišit kvalitu jednotlivých vědeckých závěrů, což souvisí i s kvalitou jejich oponování. Domnívám se, že je možno, aby některá evaluační kritéria byla podobná, ne-li stejná, ve všech příbuzných společensko vědních oborech, pokud to povaha těchto oborů nevylučuje.

Faktem je, že měřitelnost těchto výsledků může být (a bývá) poněkud obtížnější než je tomu u scientometrických postupů ve vědách přírodních a lékařských. Proto je také zapotřebí klást zvýšený důraz na samu vědeckou etiku každého právního vědce. Na druhé straně platí, že ověřitelnost je možná i zde, byť třeba méně exaktně a jinými kontrolními a evaluačními způsoby. Je věcí právně vědecké obce, aby si vytvořila jednotné postupy hodnocení kvality vědecké práce, které by byly přezkoumatelné nezávislými vědeckými osobnostmi, dílem i z příbuzných vědeckých oborů. Pokud je autorovi známo, již došlo k určitému ujednání názorů na úrovni děkanů českých právnických fakult.

Jinou stránkou celé záležitosti je to, že ani některé tzv. impaktované časopisy se nemohou absolutně vyhnout možnému působení subjektivního faktoru. Tento faktor se týká nejen recenzování děl, nabídnutých k vydání, ale i samotného faktu zařazení určitého vědeckého časopisu mezi tzv. impaktované časopisy, což se ve svém důsledku výrazně týká i obchodních zájmů vydavatele. Jedná se ve své podstatě o problém mezilidských vztahů, k jehož řešení může scientometrická metoda svou velkou mírou exaktnosti přispět, nikoli ale tento problém vyřešit, resp. absolutně vyloučit. To znamená, že i v případě používání uvedeného vědeckého instrumentáře nám v některých případech asi nezbyvá než provádět jistou „korekci“, která by brala v úvahu nejen zvláštní povahu určitého přírodovědného apod. oboru, ale i možnou hrozbu nespravedlivosti z osobních aj. důvodů. – Viz otázku prestiže, sociální autority, vědeckého konsensu či otázku některých negativních osobnostních vlastností, jako je kupříkladu ješitnost některých vědců, apod. Tomu nemůže plně zabránit ani vyhledávání recenzentů v různých státech světa. Uvážíme-li dnešní vědecké propojení prostřednictvím telekomunikačních sítí, například Internetu, pak se i vědecký svět stává ve svém oboru „globální vesnicí“. Tento problém mezilidských vztahů a vědecké morálky je ovšem problémem širším a netýká se jen uvedeného instrumentáře, nýbrž i vztahů a situací jiných. Vědní politika by jej přesto nebo právě proto měla brát v úvahu. Tyto úvahy by již ale mohly být námětem pro článek jiného druhu, který by pojednával například o vědecké etice. V tomto příspěvku jsem chtěl jen poukázat na možná úskalí a meze scientomet-

rických hodnocení kvality vědecké práce a na možná nebezpečí, která jsou s tím spojena pro právní vědy.¹

¹ Článek byl poprvé uveřejněn v *Univerzitních novinách*, č. 4, 1997, č. 5.

INFORMACE O TITULECH Z EDIČNÍHO PLÁNU PrF MU BRNO NA ROK 1997

Nabídka publikací vydaných Vzdělávacím a edičním střediskem PrF
z edičního plánu na rok 1997

1. Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu
první vydání, 262 str., 274.00 Kč
2. Kratochvíl, V. a kol.: Criminal law Reform. Strafrechtsreform in der
Tschechischen Republik
první vydání, 267 str., 145,00 Kč
3. Rázková, R.: Dějiny právní filozofie
přepřacované vydání, 256 str., 212.00 Kč
4. Marek, K.: K obchodním závazkovým vztahům
dotisk druhého vydání, 256 str., 151.00 Kč
5. Sudre, Fr.: (překlad J. Malenovský): Mezinárodní a evropské právo lidských
práv
druhé upravené vydání, 365 str., 98.70 Kč
6. Rozehnalová, N.: Mezinárodní právo obchodní. Obchodní transakce, I. část
druhé přepřacované vydání, 230 str., 184.80 Kč
7. Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné
druhé upravené vydání, 216 str., 147.00 Kč
8. Stavínohová, J.: Občanské právo procesní (Řízení o výkon rozhodnutí. Řízení
konkursní a vyrovnací. Řízení rozhodčí)
první vydání, 165 str., 138.00 Kč
9. Nett, A.: Plody z otráveného stromu
první vydání, 113 str., 145.00 Kč
10. Galvas, M., Gregorová, Z., Hrabcová, D., Píchová, I., Zachariáš, J.: Pracovní
právo České republiky
první vydání, 419 str., 326.00 Kč
11. sborník příspěvků: Právní a politologické problémy voleb
první vydání, 118 str., 92.10 Kč
12. Hrušáková, M., Králíčková, Z.: Rodinné právo. Příklady k řešení
první vydání, 104 str., 95.60 Kč

13. Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě
druhé přepracované vydání, 174 str., 177.50 Kč
14. Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo, procesní část
druhé přepracované vydání, 179 str., 137.00 Kč
15. sborník příspěvků: Stav a perspektivy českého družstevnictví a právo
první vydání, 71 str., 75.00 Kč
16. Pokorná, J.: Subjekty obchodního práva
první vydání, 380 str., 316.10 Kč
17. Filip, J.: Ústavní právo, I.díl
druhé přepracované vydání, 393 str., 316.00 Kč
18. V. Týč, Rozehnalová, N., Záleský, R.: Vybrané problémy mezinárodního
práva soukromého v justiční praxi
druhé přepracované vydání, 200 str., 139.70 Kč
19. Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva
druhé přepracované a doplněné vydání, 420 str., 329.70 Kč
20. Blážek, J.: Základy ekonomie
druhé přepracované vydání, 220 str., 147.00 Kč
21. Večeřa, M., Urbanová, M.: Základy sociologie práva
první vydání, 164 str., 139.00 Kč
22. Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy
druhé přepracované vydání, 345 str., 220.50 Kč

Rozpracovány a připraveny do tisku jsou tituly :

1. Macur, J.: Zásada projednávání v civilním soudním řízení
první vydání, 106 str.
2. Nedorost, L.: Přezkum správních rozhodnutí
první vydání, 120 str.
3. kolektiv autorů: Základy soudní psychiatrie a psychologie
první vydání, 200 str.
4. Kuchta, J.: Riziko z hlediska juristického a kriminologického
první vydání, 170 str.
5. Zezulová J.: Trestní zákonodárství nad mládeží
první vydání, 220 str.,
6. Průcha, P.: Živnostenské oprávnění
první vydání, 240 str.

7. Mrkývka, P.: Finanční správa
první vydání, 220 str.
8. Veselá, M.: Státní služba
první vydání, 150 str.
9. Večeřa, M.: Spravedlnost v právu
první vydání, 330 str.
10. redakce: Rozehnalová, N.: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
1997/1998 (Seznam přednášek)
první vydání, 160 str.

Objednávky přijímá a distribuci zajišťuje :

Vzdělávací a ediční středisko
Právnická fakulta MU Brno
Veveří 70
611 80 Brno
☎: 05/41 559 323
05/41 559 322
fax: 05/41 21 06 04

AUTOŘI

Jana Báčová studentka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Miroslav Čaňo student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Tomáš Fiala Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ČR

Doc. JUDr. Jan Filip, CSc. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Monika Chutná, Dr. Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Zdeněk Koudelka Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

doc. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Milan Pelikán Krajský soud Ostrava

Doc. JUDr. Ivo Telec, CSc. Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Petr Skalka, Dr. Fakulta EOS VVŠ Vyškov

JUDr. Soňa Skulová, Dr. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Daniel Stejskal student Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

PhDr. Martina Urbanová, Dr. Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

doc. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc. Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Mgr. Jana Zezulová, Dr. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

- **P. Blažek: Správní trestání v kontextu demokratického státu**
první vydání; 117 str.; 155,40 Kč
- **Z. Koudelka, R. Vičková: Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace**
první vydání; 84 str.; 76,70 Kč
- **Sborník příspěvků: Současnost a perspektivy místní správy**
první vydání; 134 str.; 113,40 Kč
- **J. Macur: Dělení důkazního břemena v civilním soudním sporu**
první vydání; 165 str.; 204,80 Kč
- **P. Průcha: Správní právo (obecná část)**
druhé přepracované vydání; 256 str.; 169,10 Kč
- **M. Pekárek, I. Průchová: Pozemkové právo**
první vydání; 303 str.; 221,60 Kč
- **V. Týč: Vybrané problémy mezinárodního práva procesního v justiční praxi 2**
první vydání; 71 str.; 68,30 Kč
- **kolektiv autorů: Praktikum z práva životního prostředí**
první vydání; 129 str.; 108,20 Kč
- **sborník příspěvků: Ročenka evropského práva 1995**
první vydání; 213 str.; 240,50 Kč
- **M. Večeřa, M. Urbanová: Základy sociologie práva**
přepracované vydání; 214 str.; 139 Kč
- **J. Blažek: Základy ekonomie**
přepracované vydání; 220 str.; 147 Kč
- **kolektiv autorů: Právnická fakulta MU v Brně, šk. rok 1996/97**
první vydání; 177 str.; po přecenění 15 Kč
- **kolektiv autorů: Příručka k přijímacímu řízení na PrF MU v Brně, šk. rok 1997/98**
první vydání; 59 str.; 45 Kč
- **S. Skulová: Rozhodování ve veřejné správě**
druhé přepracované vydání; 173 str.; 177,50 Kč
- **J. Filip: Ústavní právo, I. díl**
druhé přepracované vydání; 393 str.; 316,10 Kč

PRÁVNICKÁ FAKULTA MU V BRNĚ

VYDÁVÁ PERIODIKUM

**ČASOPIS PRO PRÁVNÍ
VĚDU A PRAXI**

(mj. obsahuje doborné články, aktuality pro právní praxi, přehled o fakultní právní literatuře, veřejnost je seznamována s platnými právními předpisy, se zprávami z vědeckého života, prostor je dán studentským příspěvkům, recenzím a anotacím – nejen domácí produkce, apod.)

*Periodikum vychází jako čtvrtletník
Cena jednoho výtisku činí 60 Kč*