

1996

II.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXII



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

Připravujeme do tisku :

- **M. Pekárek, I. Průchová: Pozemkové právo**
první vydání, učebnice, 303 stran
- **P. Blažek: Správní trestání v kontextu demokratického státu**
první vydání, monografie, 120 stran
- **Z. Koudelka, R. Vičková: Ústavní systém Ruska, Ústava Ruské federace**
první vydání, učebnice, 79 stran
- **Sborník příspěvků z konference: Církev a stát (Vztah státu a církve a postavení jednotlivce)**
první vydání, 64 stran
- **I.Sborník příspěvků z konference: Současnost a perspektivy místní správy**
první vydání, 134 stran
- **J. Macur: Dělení důkazního břemena v civilním soudním sporu**
první vydání, monografie, 163 stran
- **V. Týč: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv**
první vydání, monografie, 128 stran
- **kolektiv autorů: Praktikum z práva životního prostředí**
první vydání, učebnice, 140 stran
- **P. Průcha: Správní právo (obecná část)**
druhé, přepracované vydání, učebnice, 256 stran

Objednávky lze zaslat na Právnickou fakultu MU, ediční středisko, Veveří 70, 611 80 Brno. Vybraný titul Vám po vydání zašleme obratem. Děkujeme za Váš zájem.

Časopis
pro právní vědu a praxi

Ročník IV

číslo 2

1996

REDAKČNÍ RADA :

doc. JUDr. Josef Fiala, CSc.
předseda

doc. JUDr. J. Bejček, CSc., doc. JUDr. J. Filip, CSc.
doc. JUDr. D. Jílek, CSc., doc. JUDr. P. Průcha, CSc.
JUDr. J. Spáčil, CSc.

Vydala Masarykovy univerzity v Brně

Adresa redakce :
Právnická fakulta Masarykova univerzita v Brně,
Veveří 70, 611 80 Brno

Vychází 4x ročně

Rozšiřuje, objednávky přijímá a vyřizuje:
Ediční středisko
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně,
Veveří 70, 611 80 Brno,
tel. 41 32 12 97, fax. 41 21 31 62

Tisk: TISK Sýkora, Stará 18/20, Brno
Toto číslo bylo dáno do tisku v červenci 1996

ISSN 1210 – 9126

OBSAH

ÚVODNÍK

Naděžda Rozehnalová: K novému učebnímu programu 193

ČLÁNKY

- Josef Bejček: K tzv. funkcím konkurence 197
- Irena Píchová: Mezinárodní organizace práce – její současné problémy
a perspektivy 210
- Tomáš Fiala: Postupy Evropské komise při ukládání pokut v případech
porušení pravidel ochrany soutěže 225
- Ivana Průchová: Ochrana životního prostředí a správní řád 235
- Soňa Skulová: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana
pro místní správu ve Velké Británii 248
- Alena Prokopová: Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních
únosů dětí 259

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

- Věra Kalvodová, Jana Zezulová: Novelizace Českého trestního práva 263
- Jan Filip: K otázce ústavnosti volebních kaucí 273
- Ivo Telec: Výklad audiovizuálního práva 287

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Robert Šťastný: Co je víc, státní správa či samospráva? 325

Vladan Vala: K právnímu postavení sportovních oddílů a profesionálních sportovců	329
---	-----

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Renata Vičková: „Konference o profesionální etice“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity	338
Michael P. Seng: Klinická část právního studia ve Spojených státech	343

PRÁVNÍ PRAMENY PRO PRAXI, PŘEHLED LITERATURY

Ivo Telec: Přehled platných právních předpisů z práv duševního vlastnictví včetně mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, ke dni 1. 7. 1996	348
Přehled nové vydané literatury	353

ÚVODNÍK

K novému učebnímu programu

Naděžda Rozehnalová

Ve školním roce 1994/95 poprvé ukončili fakultu studenti, kteří celé studium práv absolvovali tzv. blokovým systémem, kdy se studium nedělí na ročníky, nýbrž na bloky, a každý z bloků je zakončen souhrnnou státní zkouškou. Studium jako celek potom končí státní magisterskou zkouškou. Bylo tak možné vlastně poprvé zobecnit zkušenosti, poučit se z případných nedostatků a pokusit se o změnu. Proto se v jarních měsících tohoto školního roku kolegium děkana a následovně i akademický senát a jeho pedagogická komise, věnovali hodnocení tohoto systému organizace výuky.

V zásadě jednoznačně bylo konstatováno, že blokový systém včetně vlastních souhrnných zkoušek je smysluplný a není nutné jej rušit – jak se v průběhu uplynulých let ozývaly některé hlasy – a nahradit systémem ročníkovým bez zakončení výše uvedenou zkouškou. Současně však bylo konstatováno, že bloky by neměly být zcela uzavřeny a striktně omezeny jen na určitou skupinu disciplin. Tato uzavřenost je právě obvykle centrem kritik vůči blokovému studiu. K úvaze bylo současně dáno, zda by nemělo dojít ke zkrácení prvního tzv. teoreticko-historického bloku a neměly být posíleny bloky dalších, pozitivněprávních předmětů. Toto zkrácení by však mělo být pouze časové a nemělo by už vůbec dojít k omezení výuky předmětů zařazených do prvního bloku studia. Právě naopak. Měla by být zvýšena výuková i zkoušková zátěž na počátku studia tak, aby právnícké studium bylo „vyrovnaně náročné“ po celou dobu. Další bloky studia by měly zaznamenat podstatné rozšíření výuky nosných pozitivněprávních disciplin, vytvoření prostoru jak pro získání dostatečných teoretických, tak i praktických návyků a vytvoření nabídky předmětů i z dalších oblastí s právem souvisejících. V podstatě jednoznačně bylo uváděno, že profil absolventa má být profilem univerzálním, kdy pouze dostatečné zvládnutí teoretických základů všech právních disciplin – nikoli jen například soukromoprávních – a k tomu přiměřené získávání právních dovedností ať již pří-

mo ve výukovém procesu nebo na odborných praxích může vychovat absolventa schopného pohybovat se v konkurenčním právním prostředí a schopného současně se adaptovat na změny v právních úpravách. Současně bylo rozhodnuto, že právnícká fakulta nepřejde na tzv. kreditní systém, ale vzhledem k charakteru studia práv zůstane u osvědčeného systému tzv. povinných předmětů, kam spadá výuka všech základních právních disciplin, a povinně volitelných předmětů, ze kterých si studenti volí dle svého zájmu a specializace a které fakulta otevírá v závislosti na kapacitních možnostech. Současně byla vyslovena snaha o zachování povinné výuky seminární ukončené zápočty. Rovněž se ukázalo, že i souhrnné státní zkoušky (v budoucnu nově blokové zkoušky) si začaly nalézat svou tvářnost (průřezový charakter) a tím i místo v systému zkoušek ostatních, kdy povětšinou přestaly být pouhým souhrnem zkoušek dílčích.

Závěr jarního jednání zavázal proděkana pro magisterské studium v podzimních měsících za spolupráce s katedrami projednat a navrhnout nový učební program.

V těchto dnech je učební program nejen vypracován, ale i schválen – pokud jde o první blok studia – akademickým senátem. Na Právnické fakultě MU v Brně se dle něj započne s výukou ve školním roce 1996/97. Záměry, které vedení fakulty prosazovalo, se v převážné míře podařilo prosadit.

Jak by tedy v budoucnu mělo vypadat studium na Právnické fakultě v Brně?

Celé studium se bude nadále členit na 4 bloky – I. blok (historicko-teoretický) trvající dva semestry a zakončený blokovou zkouškou z římského práva, teorie práva a právního myšlení a státovědy. V průběhu tohoto bloku studenti pochopitelně absolvují řadu postupových zkoušek – námatkově lze jmenovat římské právo, politologii, sociologii, teorii práva, dějiny práva, dějiny českého a československého práva, a další. Současně bude probíhat i výuka ekonomických předmětů, odborných jazyků a pochopitelně i tělesné výchovy. Po absolvování tohoto bloku studia studenti naváží výukově blokem II. Zde je novým jevem nejen rozšíření předmětů jako je občanské a obchodní právo na tři výukové semestry, ale zcela nové je zařazení ústavního práva do tohoto bloku. Důvody jsou především pedagogické, kdy nelze řadu problémů v oblastech občanského, obchodního, pracovního práva vysvětlit bez pochopení a znalosti jednotlivých problémů z oblasti ústavního práva. Blokovaná zkouška, kterou je zakončen VI. semestr se sestává z občanského, obchodního, pracovního práva a mezinárodního práva soukromého a obchodního. Opět nejde o souhrn materie postupových zkoušek, ale tato blokovaná zkouška, která si již svou specifickou tvář našla, je průřezem institutů soukromého práva a problémů společných všem zúčastněným disciplinám. Současně v tomto bloku již začínají přednášky z trestního a správního práva. Blok III. je blokem s převahou veřejnoprávních disciplin. Zde se také plně přesunuje výuka evropského práva. Za-

končen je tradičně blokovou zkouškou sestávající se opět z problémů společných předmětům trestní, správní, ústavní a mezinárodní právo. Ne zcela jasný je závěr studia, tzn. IV. blok, kde vedení fakulty prosazuje závěrečný výukový semestr oproti názoru pedagogické komise a senátu, kteří doporučují ponechání současného stavu, kdy předmětem X. semestru je odborná praxe a zpracování diplomové práce. Tato otázka byla prozatím ponechána otevřenou, ale v příštích letech bude nutné otevřít diskusi již konkrétnější. Možností je dle vedení několik. Jednak by bylo možné zde zařadit výukově i zkouškově některé disciplíny, které předpokládají pedagogicky předchozí zvládnutí řady právních disciplin (typicky zvláštní část evropského práva), nebo lze zde zařadit stávající povinně volitelné předměty, jejichž pochopení a zvládnutí předpokládá znalosti, které jsou předmětem disciplíny základní anebo vytvořit předměty zvláštní, zaměřené na získání určitých dovedností, jako je formulace právních dokumentů, apod. Celé studium by mělo končit státní magisterskou zkouškou skládající se z obhajoby diplomové práce a dvou předmětů: jedné disciplíny soukromoprávní a jedné veřejnoprávní.

To je ovšem vize budoucích let. Co lze říci k současnému stavu studia. Nejen nutné jej ani přehnaně kritizovat a vyzdvihoval negativy, jak je to dnes mezi některými pedagogy i naší fakulty populární, ani není vhodné podléhat naopak iluzím o jeho perfektnosti. Tento učební program je poplatný době svého vzniku. Je nutné si uvědomit, že vznikl v období, kdy neexistovaly žádné srovnatelné a využitelné pedagogické zkušenosti, řada oborů se teprve legislativně formovala a na fakultu přicházeli učitelé vůbec ochotni tyto nové disciplíny přednášet. Učit se začínalo bez jakýchkoli učebních pomůcek a za stavu, kdy se během školního roku i několikrát změnila právní úprava. Velká většina věkově starších pedagogů odešla a jejich nástupci, končící svá studia většinou po roce 1990, se za pochodu a při velké pedagogické zátěži sami učili to, co další týdně a měsíce předávali svým studentům. Bězesporu se od těchto pionýrských počátků podařilo mnohé, a fakulta ušla velkou část cesty. Seznam přednášek, který v letošním školním roce bude obsahovat náplň jednotlivých předmětů, ukazuje bohatost učebního programu. A to i ve srovnání s prestižními domácími či zahraničními právníckými fakultami. I přes mimořádné problémy na některých katedrách, které se potýkaly a nadále potýkají s odchody zkušených pedagogů, se daří zajišťovat nejen přednášky, ale především povinnou, pravidelnou část výuky – semináře. Samotná výuka začíná být zabezpečována převážně učebnicemi a skripty autorů z brněnské právnícké fakulty. A jak ukazují ohlasy právnícké veřejnosti, prestiž absolventů Právnické fakulty MU určitě neklesá. Právě naopak. Za což je třeba poděkovat jak pedagogům fakulty, tak i administrativnímu a dalšímu personálu, který se zasloužil o bezchybný průběh výukového procesu, který dnes zahrnuje více než 2000 studentů.

Chceme-li, dle mého názoru, cokoli ve vlastní výuce hodnotit, je nutné si uvědomit, že náš výukový proces je takový, jaký si jej my sami, vysokoškolští učitelé na jednotlivých katedrách a oborech uděláme. Pro vysokoškolského učitele neexistují žádné osnovy, které by mu někdo jiný předepsal, žádné závazné metodologické postupy jak naučit studenta určité, mnohdy jen jemu známé problematice, žádné závazné a předepsané učební pomůcky, žádné omezené postupy zkoumání a přezkoumávání jeho znalostí či dovedností. Existuje pouze on sám, který by měl být nejen významným teoretikem, dobrým praktikem, ale současně i výborným pedagogem schopným nejen obor či předmět naučit, ale i citlivým, avšak důrazným způsobem ověřit u studenta míru jeho znalostí. Vysokoškolský učitel musí být tvůrcem svého předmětu a vtisknout mu svou osobitou tvář. A je jen na něm, zda takový je anebo není. Toto vše ovšem od nás veřejnost a naši studenti zcela oprávněně očekávají. Pochopitelně bez ohledu na naše vlastní sváry, osobní problémy, materiální problémy či prostou nechut na sobě dále pracovat.

Do vínku novému učebnímu programu bylo dáno mnohé. Je bezesporu vyrovnanější, co do počtu hodin i postupových zkoušek obsažnější, objevují se v něm nové disciplíny. Jaký však bude ve skutečnosti, záleží na zcela jiných, než jen organizačních opatřeních.

ČLÁNKY

K tzv. funkcím konkurence

Josef Bejček

Úvodem

Již Adam Smith přisuzoval státu tři úkoly: obrannou politiku, vytvoření infrastruktury, která vůli malému zisku nemůže být zřízena soukromě, a konečně povinnost chránit vytvořením funkčního právního řádu každého člena společnosti před nespravedlnostmi nebo útlakem.¹ V rámci právního řádu měla být dána každému členovi společnosti možnost sledovat svoje vlastní zájmy a vkládat svůj kapitál do soutěže. Přes nebezpečí cenových ujednání nepožaduje Smith zákaz kartelů při skepsi vůči jeho prosaditelnosti státní mocí.

V důsledku svobodné soutěže na trhu mohou soutěžitelé decentralizovaně plánovat a pružně se přizpůsobovat měnícím se tržním podmínkám. Proto nemůže ani stát (diskriminačními nebo preferenčními opatřeními) ani jednotlivý účastník soutěže (kartelovými dohodami, vázanými obchody či zabraňovacími postupy) omezit rozhodovací prostor a možnosti volby na trhu měrou vyšší, než je potřebné právě pro zachování autoregulačně působící volné (tj. neomezené a nezkrácené) soutěže.

F. A. Hayek protestoval proti realizaci soutěžního hospodářství prostřednictvím správních úřadů vybavených policejními pravomocemi a považoval dokonce soutěžní ekonomiku a správně úřední regulaci za nepřijatelné.²

¹Srov. Smith, A.: An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nation, Chicago 1952, (cit. podle Schmidt, I.: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, (4. A.), G. Fischer Verlag, Stuttgart 1993, str. 300)

²Srov. Ottel, F.: Vom Wettbewerb zum Zwangsrecht, Carl Heymanns Verlag KG, Berlin 1955, str. 26. Tento postoj je zastáván v práci Hayek, F. A.: Cesta do otroctví, Academia, Praha 1990, str. 47 a násl.

Přístup k určitým nebezpečím omezení nebo zkreslení soutěže závisí přirozeně na určitých společenskopolitických hodnotových postojích a souvisí tak úzce i s momentálně vládající hospodářskopolitickou koncepcí,³ mj. i s hodnotově podmíněným přístupem k roli státu ve společnosti vůbec.

Kartelizace a monopolizace, která znamená hospodářskou moc, ohrožují autoritu a možnosti státu. Hospodářská moc však ohrožuje také svobodu,⁴ a to i tehdy, je-li tato moc soustředěna v rukou státu. Udržení soutěžního prostředí je vlastně zpětnovazební pojistkou státu proti neúměrné moci i jeho samotného. Jak konstatoval Franz Böhm,⁵ „Soutěž je ten nejvelkolepější a nejgeniálnější nástroj ke zbavení moci“.

Tzv. řídicí, motivační a distribuční funkce hospodářské soutěže⁶ nemá vést jen k vytvoření soutěžního prostředí jakožto cíle, ale spíše k vytvoření soutěžního prostředí a podmínek pro poctivou soutěž jakožto prostředku k optimální nedirektivní alokaci zdrojů, k minimalizaci nákladů a cen, k celkové společenské prosperitě.

Soutěžní prostředí a smluvní svoboda

Pokud přijmeme tezi, že jedním z hlavních důsledků udržení soutěžního prostředí v ekonomickém systému je zachování svobody smlouvy, je nutno zdůraznit nebezpečí absolutizace tohoto pojmu. Pojem absolutní smluvní svobody je svým vnitřním protikladem příkladem protimluvy v přívlastku. Svoboda jednoho účastníka trhu je totiž relativizována svobodou jeho tržních konkurentů i partnerů. Smluvní svoboda předpokládá zájmovou rovnováhu partnerů a vytvoření garancí toho, aby každý z nich mohl projevit svoji skutečnou a svobodnou (nátlaku prostou) smluvní vůli. Kartelové právo je podstatným prvkem ve vytváření právě těchto předpokladů rovnováhy smluvních partnerů. Pokud jsou šance účastníků smluvního vztahu působit na utváření obsahu smlouvy rozděleny nerovnoměrně, je tím proces směny na trhu zkreslen a zdeformován určitou subordinací jednoho partnera vůči druhému.

³Srov. např. velmi přesvědčivý doklad o pravdivosti tohoto závěru, který poskytl vývoj postoje amerických antitrustových úřadů po nástupu prezidenta Reagana. Americká kontrola fúzí byla prováděna tak „liberálně“, že to vedlo k značnému vzrůstu koncentrace průmyslu v USA a ke zhoršení soutěžního prostředí. Srov. k tomu např. Dreher, M.: Die US – amerikanischen Horizontal Merger Guidelines 1992 – Kartellrecht jenseits von Reagonomics?, Recht der internationalen Wirtschaft Nr. 5/1995, str. 376 a násl.

⁴Srov. Nörr, K.-W.: Die Leiden des Privatrechts, Tübingen, Mohr 1994, str. 156

⁵Böhm, F.: Demokratie und ökonomische Macht, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, 1961, str. 22

⁶K tomu srov. Koppensteiner, H.-G.: Wettbewerbsrecht, Band 1, Orac Wien 1989, str. 10 a násl.

Bez existence parametrického soutěžního prostředí vzniká nebezpečí, že trh nebude sloužit k optimální interakci nabídky a poptávky, k utváření reálných hodnotových proporcí, k posilování, restrukturalizaci a zániku subjektů podle úspěšnosti na takovém funkčním trhu apod., ale že bude zneužit k vykořisťování jednoho účastníka trhu druhým.

Proto musí být veřejnoprávními prostředky (a kogentně) zajištěna možnost, aby každý potenciální účastník trhu měl možnost vystupovat na skutečném (funkčním) trhu, a nikoliv v rámci nějaké jeho „karikatury“, zdeformované v důsledku hypertrofie tržní moci některých účastníků, koluzních jednání, zabraňovacích postupů apod.

Je však nutno vystříhat se při regulaci ochrany soutěže a při praktické aplikační činnosti též opačného nebezpečí, totiž zdeformování tržního prostředí v důsledku (ať už jakkoliv míněných) zásahů státu. Obrana před přeregulovaností se považuje za úkol neméně důležitý, než ochrana soutěže před omezováním.⁷ Se zabezpečením volného přístupu na trh je na druhé straně spojeno i zabezpečení ochrany před vstupem na trh pro ty subjekty, které by při působení volné soutěže tuto možnost neměly (restriktivní a velmi obezřetná selektivní subvenční politika státu vůči jednotlivým soutěžitelům, ať už je prováděna podle jakýchkoliv kritérií).⁸

Jen zdánlivě paradoxní funkce omezení svobody konkrétního účastníka trhu v zájmu zachování svobody ostatních účastníků chrání svobodnou soutěž jako takovou, jako hodnotu nezbytnou pro zachování a rozvíjení nezkraslených funkcí trhu. Ve svém důsledku je státní dozor nad zachováním soutěžního prostředí ochranou nejen pro soutěžitele, ale i pro spotřebitele. Soutěž se ostatně považuje za „spotřebitelova nejlepšího přítele“.⁹

Kartelové právo neutralizuje tedy takové výstřelky tržní moci, které působí objektivně proti samotné podstatě fungování trhu, proti svobodě smlouvy. Smluvní svoboda samotná, v podmínkách, kdy obsah smlouvy je utvářen jednostranně (třeba v důsledku výrazně dominantní tržní moci jedné ze stran nebo spiknutí několika soutěžitelů vůči konkurentům nebo spotřebitelům), je totiž jakožto samoorganizační princip z hlediska vyrovnávání zájmů smluvních stran neúčinná.

⁷Srov. Klaus, V.: Soubor demokratického státu s byrokracií, Ekonom 30/1995, str. 16. Autor dokonce považuje v malé otevřené ekonomice za nejdůležitější „volnokonkurenční“ opatření důslednou liberalizaci obchodu a konvertibilitu měny. Vnitřní protimonopolní antitrustová opatření mají podle něj jen okrajový význam, stačí jen zabezpečit volný vstup na trh

⁸Srov. Trebilcock, M. J.: The Limits of Freedom of Contract, Harvard University Press, Cambridge 1993, str. 268

⁹Srov. Schumacher, W.: Verbraucher und Recht in historischer Sicht, Wien 1981, str. 93

Instrumentalizace pojmu soutěže

Hospodářská soutěž může být vzhledem ke svému nespornému významu pro ekonomiku i pro své genetické zakotvení v lidské psychice¹⁰ považována za tak integrovanou a komplexní společenskou hodnotu, že může být posuzována sama o sobě a vzhledem k tomu, jaké společenské možnosti přináší, může být také sama o sobě cílem, aniž by jí byly přičítány nějaké další zvláštní funkce.

Soutěž (na rozdíl od direktivního plánu) umožňuje každému ekonomicky aktivnímu subjektu využívat svoje schopnosti a ekonomické zdroje k uskutečňování vlastních svobodně zvolených cílů. Aby tyto vlastnosti soutěž měla, musí být svobodná a nezkreslená, a to dlouhodobě, aby vytvářela stejnorodé a předvídatelné ekonomické prostředí, v němž by se mohly spontánní i promyšlené aktivity soutěžitelů střetávat a ucházet se o maximální ekonomické zhodnocení.

Přesto se soutěži běžně přičítají funkce, které hospodářská soutěž „plní“. Tento přístup má poněkud teleologický nádech a antropomorfizující podtón, jako by soutěž měla něco poskytovat nebo plnit. Ve smyslu Hayekovy teorie spontánního řádu soutěž nepůsobí právě nijak jinak, než že neuvědoměle vytváří takový spontánní řád.¹¹ Soutěž nemá proto žádný účel a ani nevyžaduje shodu o konkrétních výsledcích, kterých bude dosaženo.¹²

S tímto názorem není konzistentní konstatování, že soutěž lze chápat jako nástroj k dosažení určitých ekonomicky žádoucích účinků,¹³ pokud se téměř jedním dechem tvrdí, že „soutěž není žádné zboží, neuspokojuje žádné potřeby“, a že pojem její užitečnosti ukazuje na instrumentální charakter soutěže.¹⁴

Představa nástroje (instrumentu), který nemá žádný účel, ale přesto jakýsi účel plní, se vymyká běžnému chápání.

Domnívám se, že pojmoslovný zmatek¹⁵ kolem hospodářské soutěže není užitečné rozhojňovat dalšími výhonky. Z pragmaticky operacionálního a i teoreticky přijatelného hlediska považuji za vhodné a možné hovořit o funkcích soutěže, ale

¹⁰Soutěživost jako přirozená vlastnost člověka přirozeně neznamená, že je přirozeným lidským sklonem či dispozicí vůle obchodovat svobodně a volně. Zatímco mezinárodní obchod existuje již nejméně sedm tisíc let, svobodný obchod, jakkoliv praktický a rozumný, je až pozdním vynálezem z konce 18. století – srov. Johnson, P.: Svobodný obchod je pozdní vynález, Respekt 50/1995, str. 17

¹¹Srov. Hayek, F. A.: Právo, zákonodárství a svoboda (1. Pravidla a řád), Academia, Praha 1991, str. 38 a násl.

¹²Hoppmann, E.: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, Ordo, 18 (1967), in Herdzina, K. (Hrsg.): Wettbewerbstheorie, Kiepenheuer & Witsch, Köln 1975, str. 231

¹³Tamtéž, str. 232

¹⁴Tamtéž, str. 242, pozn. 9

¹⁵Koneckonců, kdo definoval uspokojivě soutěž tak, abychom mohli vést disputaci o „funkci“ tohoto nedefinovaného jevu?

nikoliv ve smyslu teleologickém, ale ve smyslu konsekvenčním.¹⁶

Jedna z populárnějších definic soutěže zdůrazňuje její motivační působení a považuje soutěž za popud jednotlivcům, aby svoje svobodné individuální plány přizpůsobovali poptávce partnerů a tak přispívali ke smysluplnému nadindividuálnímu pracovnímu procesu.¹⁷

Soutěži lze přisoudit přinejmenším dvojí funkci, kterou v ní spatřovali již klasikové: funkci „nástroje“, jehož prostřednictvím se uskutečňuje přirozený řád ve svobodě, rovnosti a spravedlnosti, a který současně produkuje hospodářský blahobyt.¹⁸

Soutěž je skutečně jedním ze dvou základních typů utváření společenských vztahů při výrobě a rozdělování hospodářských hodnot a výkonů (vedle plánování a organizace). Trh, na němž soutěž probíhá, je anonymní, autonomní a decentralizovaný koordinační mechanismus, umožňující každému jednotlivci vytvářet si vlastní plány bez předchozího vytýčení společného cíle.¹⁹

Möschel²⁰ hovoří o **ekonomických funkcích** soutěže, kam řadí:

– řídicí funkci ve třech aspektech:

- řízení výroby (optimální alokace výrobních faktorů při horizontálním i vertikálním rozvoji výroby)
- adaptační flexibilitu (soutěž si vynucuje stále přizpůsobování výroby stále se měnící struktuře poptávky a technologiím a omezuje tak chybné investice)
- strukturu nabídky (soutěž „řídí“ strukturu a dělbu nabídky zboží jakéhokoliv druhu podle preferencí kupujících, a tím podle individuálních potřeb)

– motivační funkci, tzn. prosazování technického pokroku u výrobků a výrobních metod

¹⁶Tedy k čemu soutěž empiricky vzato obvykle „vede“ (k charakteristice funkce soutěže ve smyslu matematickém jakožto závislé proměnné se nikdo neodvážil patrně proto, že kauzální závislosti jsou tak komplexní, dynamické a neprobádané, že z různých charakteristik soutěže nelze odvodit funkci matematicky). Protože pojmoslovných zmatků je v oblasti hospodářské soutěže víc než dost, dovoluji si termín „funkce“ hospodářské soutěže používat bez uvozovek

¹⁷Böhm, F.: Marktwirtschaft von links und von rechts, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 24. 10. 1953, cit. podle Hausmann, F.: Das Dilemma eines deutschen Antitrustgesetzes, Verlag Stämpfli u. Cie Bern, 1955, str. 45

¹⁸Viz Herdzina, K.: Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie, in cit. op. (Wettbewerbstheorie), str. 19

¹⁹Podobně Möschel, W.: Der Oligopolmißbrauch im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1974, str. 9

²⁰Tamtéž

– rozdělovací funkce, tzn. rozdělování příjmů podle výsledků na trhu.

Výpovědi tohoto druhu autor považuje za odvozené modelové výsledky čisté ekonomie, z nichž nevyplývá nutně, že ve skutečnosti nastanou. Konečnou vzájemná interakce, kterou soutěž na trhu umožňuje, může radikálně a velmi rychle měnit situaci, ve smyslu Hayekova pojetí soutěže jako „objevovacího procesu“.²¹ Výsledky soutěžního procesu nemohou být nikým předpovídány, soutěž je řádem bez heteronomně stanovených cílů a účelů.

Dodejme jen, že plnění těchto funkcí závisí na **funkčních podmínkách** soutěže, kam nepochybně patří **svoboda soutěže**, kterou nelze zabezpečit bez pomoci **právních nástrojů**.

Emmerich²² rozlišuje funkce soutěže na

- hospodářské (v jejich rámci uvádí funkci řídicí a pořádkovou a funkce ostatní: motivační čili výkonovou a funkci rozdělovací) a
- společenskopolitické (kam řadí zejména mocensko–neutralizační působení soutěže, které umožňuje existenci dalších dvou pilířů hospodářského a společenského řádu, totiž soukromé autonomie a soukromého vlastnictví).

V podstatě ve stejném či podobném duchu vymezují funkce soutěže i další autoři.²³

Jiného kritéria členění použil Bartling,²⁴ i když obsahově se od tradičních přístupů příliš neodchyluje. Hovoří příznačně o tom, že jde o funkce, které se „v zásadě od soutěže mohou očekávat“.²⁵ Není tedy přívržencem teleologického pojetí funkcí soutěže a navíc lze dovést metodologicky jasnou orientaci na prostou empirii (obvyklé očekávání).

– Klasické politické funkce soutěže zahrnují především

²¹Hayek, F. A.: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, H.56, 1968, str. 97 a násl., v češtině jsou tyto názory zprostředkovány v cit. práci Hayeka (Politický řád svobodného lidu), str. 63 a násl.

²²Emmerich, V.: Kartellrecht (7. A.), C. H. Beck, München 1994, str. 3 a násl.

²³Tak např. Herdzina, K.: Wettbewerbspolitik, str. 20. Bechtold, R.: Kartellgesetz – GWB (Kommentar), C. H. Beck Verlag München 1993, str. 10–11. Langen – Bunte: Kommentar (cit. výše), str. 88–89. Tito autoři uvádějí mezi hospodářskými funkcemi soutěže navíc funkci **ochrannou** (ochrana před jednostrannými opatřeními tržní protistrany) a funkci **selekční** (*Auslesefunktion*), což je vlastně jiný název pro to působení soutěže, které rozlišuje subjekty podle výsledků na trhu. Mezi společenské funkce soutěže řadí kromě mocensky neutralizačního i působení ve směru zajištění svobody, což je podle mého soudu zbytečné, neboť svoboda při koncentraci moci v málo rukou býti nemůže (jedna funkce implikuje druhou)

²⁴Bartling, H.: Schlussfolgerungen aus Entwicklungstendenzen der Wettbewerbstheorie für die Wettbewerbspolitik, Wirtschaft und Wettbewerb 1/1993, str. 16 a násl.

²⁵Cit. práce, str. 17

- omezení státní moci vůči soukromníkům, ale též
- kontrolu soukromé hospodářské moci. I tyto funkce se prosazují prostřednictvím výkonu na trhu a bez použití státní moci, nakolik je soutěž systémem neautoritativní společenské kontroly.

– Statické soutěžní funkce zahrnují zejména řízení výrobních faktorů podle potřeb potávky kupujících.

– Dynamické soutěžní funkce zachycují na rozdíl od statických funkcí změny v ekonomických datech. Při soutěži existuje neustálý tlak na inovace,²⁶ z nichž opět vycházejí impulsy pro změny celkových hospodářských výsledků.

Funkce hospodářské soutěže (ať už je nazveme jakkoliv) jsou tím výsledkem, který se od soutěže očekává,²⁷ a který když nenastane, signalizuje buď nereálné očekávání a nebo spíše poruchu ve funkčních podmínkách soutěže.

Soutěžní právo nechrání funkce soutěže, ale tím, že chrání existenci soutěže, přispívá k tomu, že očekávání spojená se soutěží (funkce) se naplní.

Systematika funkcí soutěže je důležitým metodickým nástrojem, který může sloužit k identifikaci poruchy v podmínkách soutěže, projeví se v nenaplnění (resp. nedostatečné realizaci) některé z tzv. funkcí hospodářské soutěže. Nenaplnění funkcí soutěže může být též významným signálem, že nejsou splněny funkční předpoklady soutěže a/nebo též toho, že vhodně nepůsobí právní úprava soutěžního (především²⁸ kartelového) práva. Proto bude vhodné uvést, jaké cíle v nejobecnější rovině by si měla veřejnoprávní úprava ochrany soutěže klást.

Účel právní regulace ochrany soutěže

Nejobecnějším cílem kartelově právních předpisů je posílení a zachování tržní ekonomiky²⁹ prostřednictvím právních mechanismů k zajištění svobody soutěže a k omezení nadměrné hospodářské moci tam, kde tato moc ohrožuje účinnost soutěže (tedy naplnění jejich tzv. funkcí).

²⁶Soutěžní proces průkopnictví a následování, v němž jsou nasazovány různé parametry, vystihl přesně výrok o nivelizační soutěži napodobovatelů, tendující k dočasnému isopolu a diferenační soutěži průkopníků („*Bahnbrecher*“), která tenduje k dočasnému monopolu (srov. Arndt, H.: Schöpferischer Wettbewerb und Klassenlose Gesellschaft, Berlin 1952)

²⁷Z hlediska mikroekonomického provádí určitou typologizaci Porter, M. E.: Konkurenční výhoda, Victoria Publishing 1995, str. 250 a násl.

²⁸Významný přínos k realizaci funkčních předpokladů soutěže má ovšem i právo nekalé soutěže, které svými soukromoprávními prostředky zajišťuje především prosazení toho působení hospodářské soutěže, které se označuje jako motivační a výkonová (rozdělovací) funkce

²⁹Srov. Herdzina, K.: Wettbewerbspolitik, str. 135

Tyto předpisy nemohou stanovit, jaká konkrétní soutěž nebo jaký konkrétní podnik má být chráněn nebo podporován, ale mohou chránit a podporovat hospodářskou soutěž obecně, jako společenský fenomén a jako společenskou hodnotu, tvořící základ ekonomického systému tržně orientované společnosti. Zákony tohoto typu se počítají k právním základům společenského řádu.³⁰

Kartelové právo může obsahovat jen takové normy, které by umožňovaly společenské působení soutěže jakožto procesu odhalování a objevování (Hayek: „*Entdeckungsverfahren*“). Musí jít tedy o pravidla velmi obecná a abstraktní, univerzálně použitelná na všechny subjekty stejně (výjimkám se ovšem z řady důvodů nelze úplně vyhnout). Tato pravidla si nemohou klást žádné speciální konkrétní cíle ve vztahu ke konkrétnímu jednání a musejí být určitá a jejich aplikace musí být podmíněna objektivně zjiitelnými okolnostmi.

Právní regulace ochrany soutěže je zaměřena právě jen na ochranu této společenské hodnoty a neměla by být využívána instrumentálně k prosazování arbitrárních aktuálních hospodářskopolitických záměrů nižšího řádu (neboť tím prioritním hospodářskopolitickým záměrem prvního řádu by mělo být právě zachování a rozvíjení soutěžního prostředí).

Cílem (účelem) práva na ochranu hospodářské soutěže je tedy vytváření zábran proti omezování soutěže. Omezování soutěže bez možnosti právního postihu a reparace totiž zvyšuje jistotu omezovatele o dosažení svých ekonomických cílů na úkor ostatních soutěžitelů, ale i na úkor funkčnosti na svobodné soutěži založeného ekonomického řádu.

Právo hospodářské soutěže chrání svobodnou hospodářskou činnost primárně právě tím, že zakazuje omezování soutěže, a tak působí proti vzniku škodlivé tržní moci, omezující účinnost soutěže coby samoregulačního a samokontrolního principu.

Vzhledem k mnohoznačnosti a nepřehlednosti soutěžních procesů (které ostatně ani zdaleka nedosahuje nepřehlednost různých výkladů a teorií hospodářské soutěže) nezbyvá v praxi zákonodárci jiné řešení, než v souladu s doporučením převládajícího a politicky podpořeného směru hospodářské a soutěžní politiky nedefinovat soutěž, ale obrátit se přímo proti tušeným (či více nebo méně určitou teorií dokazovaným) omezováním hospodářské soutěže.

Omezení svobody soutěže musí mít vždy co do činění se společenskými hodnotovými soudy – ty se v zákonech nemohou promítnout jinak, než normativně. Zákon zkrátka určí, které způsoby chování podle zkušeností nebo převládající teoretické hypotézy představují takové nebezpečí pro hospodářskou soutěž, že se

³⁰Tak Immenga/Mestmäcker: *GWB Kommentar*, C. H. Beck, München 1992, str. 41 a násl.

proti nim musí postupovat způsobem, který též zákon stanoví.

Kartelové předpisy si většinou ponechávají výhradu individuálního přístupu a nemohou (už jen vzhledem k chatrnosti a teoretické nejednoznačnosti soutěžně teoretických hypotéz na nichž jsou založeny)³¹ svázat příslušné státní orgány jednoznačnými kvantitativními normativy bez možnosti kvalitativní korekce v jednotlivém odůvodněném případě. Taková výjimka musí být zákonem předvídána za splnění určitých předpokladů (princip určitosti a právní jistoty) a její uplatňování by mělo být ověřeno na vysoké úrovni, umožňující zvážit celospolečenské dopady, ale i dopady do soukromoprávní oblasti.

V kartelovém právu se výrazně střetává soukromoprávní zájem se zájmem veřejnoprávním – tam, kde má veřejný zájem (na ochraně soutěže jako principu společenské organizace ekonomiky) převážet nad individuálním zájmem soukromým, dochází nutně k hodnotovému konfliktu,³² který v právním státě nemůže být vyřešen bez dostatečné opory v právu.

Kromě prvořadého účelu institucionální ochrany hospodářské soutěže je tedy dalším odvozeným účelem kartelověprávních norem zvýšit právní jistotu soutěžitelů přesným vymezením oblastí s ohraničenou svobodou a stanovit též rozsah a formy takových omezení.

Z občanského nebo obchodního práva se dá totiž stěží odvodit dostatečně přesné vymezení oblastí jednání, která budou vždy v souladu s požadavky na ochranu soutěže. Nástroje typu spojování právních následků s dodržováním zásad „pochtivého obchodního styku“³³ nebo „dobrých mravů“³⁴ závisejí na tzv. soudcovském právu (jsou obsahově poměrně neurčité a proměnlivé) a poskytují interpretátorům značnou diskreční pravomoc. To, co může méně vadit u nezávislých soudů, by mohlo být nepřekonatelnou překážkou u kartelových úřadů jako součástí systému orgánů státní správy. Stát jako potenciální ochránce, ale též nebezpečný nepřítel soutěže³⁵ by tak mohl získat neomezenou možnost zasahovat do ekonomiky a různé lobbistické skupiny širší prostor pro prosazování svých skupinových zájmů (škodlivých zájmů veřejným) prostřednictvím samotného státu, který by

³¹Tento přístup je vzhledem k úrovni poznání asi jediný možný. „Hypotéza nemůže být nikdy vyvrácena jediným faktem, který je s ní v rozporu, nýbrž pouze jinou hypotézou vyhovující většímu okruhu faktů než hypotéza původní“ (Lorenz, K.: 8 smrtelných hříchů, Panorama, Praha 1990, str. 7). Žádná spolehlivě verifikovaná hypotéza o korelaci faktorů ovlivňujících soutěž nebyla dosud vypracována

³²Nejčastěji jde o konflikt typu „svoboda soutěže vers. smluvní svoboda“ nebo „svoboda soutěže vers. svoboda ekonomického sdružování“

³³Srov. § 265 obch. zák.

³⁴Srov. § 3 obč. zák.

³⁵Při nadbytečné regulaci, rozsáhlé subvenční a licenční politice, při státem kontrolované monopolizaci apod.

v této oblasti nemohl naplnit znaky státu právního.

Navíc důsledky spojované s porušováním zásad poctivého obchodního styku (nepřiznání právní ochrany soudem) nebo dobrých mravů (neplatnost právního úkonu) mohou být zajímavé z hlediska postiženého (soukromoprávně) a jsou také uplatnitelné jen soukromoprávní žalobou, ale veřejnému zájmu na ochraně soutěže nemusí mnoho přinést a jsou jako nástroje hospodářské politiky naprosto nevhodné a nezpůsobilé.

Jinak je ovšem třeba hodnotit situaci opačnou. Pokud bude soutěžitel opírat svůj soukromoprávní nárok vůči konkurentovi o porušení zásad poctivého obchodního styku nebo dobrých mravů, které spočívalo v jednání proti kartelověprávním normám, domnívám se, že soud nebude mít pochybnosti o tom, že nárok je v tomto ohledu odůvodněný. Obecnou mravní zásadou musí být dodržování jakýchkoliv právních předpisů. Není-li právo z hlediska subjektu „minimem morálky“ a subjekt je z vnitřních morálních důvodů poruší, bude vnitřně morálně bonifikován, vnějškově (právně) však bude sankcionován.

Zákony na ochranu hospodářské soutěže mají tedy i další odvozený účel – posílení právní jistoty soutěžitelů, omezení diskreční pravomoci státních orgánů v zájmu hodnoty (svobodné hospodářské soutěže), jejíž potlačení ad hoc se může zdát i státní moci výhodné, ale které je z dlouhodobého hlediska pravděpodobně škodlivé veřejnému zájmu. Tím se chrání zprostředkovaně i individuální zájmy soutěžitelů a spotřebitelů. Funkční propojení s převážně soukromoprávními normami na ochranu poctivé soutěže je tu zřejmé.

Z užšího legislativně technického a obsahového hlediska plní kartelověprávní předpisy svůj hlavní cíl tím, že upravují zejména³⁶

- všeobecný účel ochrany
 - různě definovaný veřejný zájem
 - funkce soutěžního mechanismu, svobodu soutěžního jednání
 - smíšené systémy
- prevenci a represí
 - zákazový princip včetně zákonných výjimek nebo s výhradou povolení (ohlašovací povinnost)
 - princip zneužití jako kontrolu chování nebo s možností strukturálních zásahů
- kritériální východiska

³⁶Srov. Möschel, W.: Der Oligopolmißbrauch (cit. výše), str. 6–7

- kritéria tržní struktury (např. podíl na trhu)
- kritéria chování na trhu
- kritéria výsledků na trhu
- práh zásahu
 - ohrožovací skutkové podstaty
 - skutečný důkaz
 - jiné důkazní pomůcky (např. vyvratitelné a nevyvratitelné domněnky)
- procesní otázky
 - správní kontrola
 - právní kontrola
 - smíšené systémy
- sankce
 - správněprávní:
 - odstranění příčin:
 - zásahy do tržní struktury
 - zásahy do tržního chování
 - odnětí dosažených výhod
 - preventivní opatření
 - peněžité tresty
 - soukromoprávní:
 - náhrada škody, zdravotní žaloba
 - nárok na úřední zákrok, spoluúčast na procesu
 - trestněprávní

Závěrem

Volba toho či onoho zákonného řešení závisí především na přesvědčení zákonodárce o (pravděpodobně největší) správnosti určité soutěžněpolitické koncepce, jejíž cíle mohou dostat právní formu. To ovšem předpokládá, že soutěžněpolitická koncepce se opírá o výsledky a hypotézy určitých soutěžních teorií. Tak se zprostředkovaně soutěžní teorie projevují v zákonech chránících hospodářskou soutěž a ovlivňují přijatá řešení.

I přes jakkoliv upravený právní rámec ochrany konkurence se mohou prosazovat politickou cestou protisoutěžní tlaky. Vláda může být nejen prosazovatelem „průmyslové organizace“, ale i hlavním prostředkem, kterého korporace používají k formování a udržování koncentrace ekonomiky a k utváření oligopolů a monopolů.³⁷ Ekonomické subjekty mohou díky použití politických prostředků dosahovat různých efektů, které jsou přisuzovány koncentraci ekonomické moci. Politická intervenční moc je naopak často zdrojem moci ekonomické a tyto dvě moci mohou (ale nutně nemusí) korelovat.³⁸

Soutěžní právo musí být nutně doplněno přístupy soutěžně politickými, které by byly schopny zoohlednit skutečnost, že tržní moc ve smyslu formálně právních definic může být popřena neexistující intervenční mocí nebo naopak může být ve svém účinku zmnohonásobena, je-li opřena o intervenční politickou moc. Někteří soutěžitelé mohou dosáhnout i bez tržní dominance a za malých nákladů na politickou ochranu zablokování nebo omezení vstupů, a tím zamezit přístupu dalších konkurentů na trh.

Součástí soutěžní politiky v širším smyslu nemůže být tedy jen vylepšování kartelových zákonů, ale i postupy proti možnostem a pokusům ekonomických subjektů o získání intervenční moci politické (financování politických stran, zákony o střetu zájmů, kontrolní systém ve společnosti včetně práva sdělovacích prostředků na informace apod.). Jakákoliv opatření, omezující potenciálně nebo fakticky získání politické moci ekonomickými subjekty, mohou být nejméně srovnatelná s normativními nástroji kartelového práva. Politická moc může být jinak využita k vychýlení neutrality samořídícího a samokontrolního působení hospodářské soutěže ve prospěch jednoho účastníka (nebo jejich skupiny) proti druhým (např. podporou velkého podnikání proti malému, ale i malého proti velkému).³⁹

Zasahování politické moci do soutěžního prostředí jinými než normativními (právními) prostředky nelze v praxi vyloučit. Už jen pouhá skutečnost, že dí-

³⁷Srov. Etzioni, A.: *Morální dimenze ekonomiky*, Victoria Publishing, Praha 1995, str. 185. Zde se rovněž konstatuje, že z hlediska stupně koncentrace je americká ekonomika velmi konkurenceschopná, ale z hlediska použitelnosti politických prostředků k prosazení ekonomických zájmů jednotlivých konkurentů vypadá situace podstatně jinak

³⁸Tamtéž, str. 188

³⁹Etzioni uvádí (str. 185), že jednou z neefektivnějších cest pro získání tzv. neúměrných zisků je nikoliv zvyšování cen nad marginální náklady, ale požadování tržních cen a získání vlády k získání jednoho nebo více vstupních faktorů při nákladech podstatně nižších, než musí vynaložit konkurenti. Řada příkladů tohoto postupu, použitého v české privatizaci, se přímo vnučuje. V podobné souvislosti uvádí Dreher (Das Deutsche Kartellrecht, cit. výše, str. 896), že nejen zákon, ale i třeba boj o skupinová vynětí (*Gruppenfreistellungen*) se může stát kolbištěm politických a hospodářských zájmů, které by měl korigovat nestranný odborný orgán typu monopolní komise

ky prakticky sotva vyloučitelné spolupráci velkého průmyslu se státem, ovlivňující soutěžní prostředí,⁴⁰ by malé a střední podniky byly z možnosti obranného prosazování svých zájmů ze strukturálních důvodů vyloučeny, může jejich politický lobbismus morálně legitimovat. Národně egoistické důvody pro politické ovlivňování zejména procesu fúzí budou patrně též dlouhodobé.⁴¹

Málokterá vláda (pokud vůbec nějaká) bude schopna v praxi upřednostnit obecnou prosoutěžní strukturální politiku, nepodporující nikoho konkrétně, ale soutěž jako takovou (tedy všechny obecně), před konkrétně a cíleně zaměřenou průmyslovou politikou.⁴²

Pokud už se politicko-mocensky rozhodne o konkrétní podpoře a intervencionismu, měla by být pomoc zaměřena alespoň částečně plošně na odvětví či pododvětví, a nikoliv na vybrané jednotlivé podniky – praxe podpory nejslabším výrobním jednotkám vede k umělému přežívání nejméně konkurenčně schopných subjektů, což kromě přímých ekonomických nákladů přináší zhoršování parametrickosti soutěžního prostředí.⁴³

⁴⁰Srov. Schmidt, I.: *Europäische Industriepolitik – ein Widerspruch zur Wettbewerbsordnung?*, *Wirtschaft und Wettbewerb* 12/1995, str. 978. Jiným důvodem politicky nátlakových akcí může být neexistence protidumpingových předpisů, díky čemuž se nemohou tuzemští podnikatelé bránit dovoznímu dumpingu – odlišení od lobbistického protisoutěžního tlaku domácích podnikatelů není však vždy snadné – srov. Šumbera, M. – Stankov, V. – Blažke, J.: *Antidumping slouží domácím firmám k lobbistickým tlakům proti konkurenci*, *Hospodářské noviny* ze dne 12. 9. 1995

⁴¹Srov. Schmidt, I. (tamtéž, str. 981) kritiku politizace rozhodování o evropské kontrole fúzí, kterou podporuje uzavření Maastrichtské dohody

⁴²Fatálním důsledkem opatření průmyslové politiky může být trvalé subvencování určitých průmyslových odvětví, takže konkurenceschopnost může být poté zvyšována pouze uměle. V souladu s teorií ordoliberalismu by měl stát zejména rozpouštět nebo alespoň omezovat mocenská seskupení a zájmové skupiny a vytvářet formy hospodářského řádu (institucí), a nikoliv se zaměřovat na řízení konkrétních hospodářských procesů – srov. Klusoň, V.: *Ordoliberalismus a transformace ekonomiky*, *Ekonom* 31/1995, str. 14–15

⁴³Srov. Czesaný, S.: *Cíle i nástroje průmyslové politiky se mění*, *Hospodářské noviny* ze dne 19. 12. 1995

Mezinárodní organizace práce – její současné problémy a perspektivy

Irena Píchová

O Mezinárodní organizaci práce, jejích současných problémech a aktivitách, se u nás v současné době ve sdělovacích prostředcích ani v odborné literatuře příliš mnoho informací neobjevuje, i když její činnost na mezinárodní úrovni je stále velmi významná a důležitá. Českoslovenko bylo jedním ze zakládajících států MOP a Česká republika nyní jako její členský stát se stále podílí na její činnosti a zpětně je jejími aktivitami ovlivňována.

Mezinárodní organizace práce je jednou z nejvýznamnějších odborných mezinárodních organizací. Byla založena v roce 1919, avšak její základní principy, struktura i funkce, se do dnešní doby nijak podstatně nezměnily. MOP od svého založení představuje mezinárodní fórum, které je zaměřeno na ochranu lidí v pracovním procesu a řešení jejich sociálních problémů. Je zároveň jednou z největších mezinárodních organizací, která se od ostatních výrazně liší především historií svého vzniku, strukturou i metodami práce.

K pochopení současného významu a postavení MOP je nezbytný alespoň krátký pohled do historie. MOP byla založena v roce 1919 na Pařížské mírové konferenci. Již během války vzniklá Komise pro mezinárodní pracovní zákonodárství, fungující na principu tripartity, navrhla vytvoření mezinárodní organizace, jejímž hlavním úkolem by bylo vytvořit systém pro rozvoj mezinárodních pracovních norem a vedle tvorby norem také – a to bylo tehdy a zůstalo dodnes její výrazné specifikum – vytvářet postupy pro monitorování aplikace těchto norem. Návrh Komise byl přijat a stal se XIII. částí Versailleské mírové smlouvy z roku 1919. Většina ustanovení dodnes platí a tvoří doposud Ústavu Mezinárodní organizace práce. Citaci si zaslouží jedna pasáž z preambule Ústavy, která stanoví, že „všeobecný a trvalý mír může být založen pouze na sociální spravedlnosti“.

Mezi dvěma světovými válkami byla MOP autonomní součástí Společnosti národů a řešila nejdůležitější pracovní i sociální problémy té doby. V roce 1944 se na svém zasedání připravovala MOP na řešení poválečných problémů a na závěr přijala tzv. Filadelfskou deklaraci, která se stala součástí Ústavy MOP. Deklarace prohlašuje právo všech lidských bytostí bez ohledu na rasu, vyznání nebo pohlaví,

na prosazení jejich materiálního blahobytu a jejich duchovní rozvoj v podmínkách svobody a důstojnosti, ekonomické bezpečnosti a rovné příležitosti. Říká se v ní rovněž, že chudoba kdekoliv zakládá nebezpečí pro stávající prosperitu kdekoliv.¹

V roce 1946 se MOP stala prvním specializovaným sdružením OSN, uznávaná jako mezinárodní subjekt, mající zvláštní odpovědnost za řešení sociálních a pracovních otázek.

Úsilí MOP je po celou dobu zaměřeno především na tři oblasti:

- ochranu základních lidských práv
- zlepšení životních a pracovních podmínek
- podporu plné zaměstnanosti.

Vzhledem k tomu, že se objevují nové problémy jako výsledek technických, ekonomických a sociálních změn, MOP se zaměřuje i na tyto nové jevy. Přitom zůstává orgánem pro tvorbu pracovních norem, ale dnes také klade důraz na tzv. operační programy – t.j. řešení konkrétních problémů v konkrétní oblasti a rovněž na vzdělávací činnost. Výrazem toho je mimo jiné i ustavení Mezinárodního institutu pro studium práce v Ženevě v roce 1960 a Mezinárodního centra pro podporu technického a odborného výcviku v Turíně roku 1965. Rozvoj operačních programů, zejména Světový program zaměstnanosti, má za úkol usilovat o decentralizaci odpovědnosti z vedení MOP v Ženevě do různých regionů po celém světě. MOP má dnes asi 170 členských států ve srovnání se 45 zakládajícími v roce 1919 a 58 po druhé světové válce.

MOP pracuje na třech základních principech – univerzality, funkcionální reprezentace neboli tripartity a přináležitosti k systému OSN. První princip v podstatě znamená, že MOP je otevřena všem státům světa bez rozdílu, pokud se tyto státy přihlásí k plnění povinností plynoucích z Ústavy MOP. Druhý princip je nejdůležitější, je to základní organizační princip MOP. Projevuje se tím, že ve všech orgánech MOP, na všech úrovních jednání, při všech diskuzích a při přijímání veškerých rozhodnutí je důsledně uplatňována tripartita. Znamená to, že jsou tam vždy účastni 2 zástupci vlády, jeden zástupce zaměstnavatelů a jeden zástupce zaměstnanců. V souvislosti s tím lze ještě hovořit o tzv. principu autonomie skupin, podle něhož zástupci každého státu jsou rozděleni na relativně samostatné skupiny zaměstnanců, zaměstnavatelů a zástupců vlád, které mohou jednat i odděleně.

Princip přináležitosti k systému OSN znamená, že MOP je v podstatě odbornou organizací OSN, podává OSN zprávy o své činnosti a OSN naopak dává poněty k činnosti MOP.

¹International labour standards, third edition, ILO, Geneva 1990, str. 9

Organizační struktura MOP je tvořena možno říci valným shromážděním všech členských států, které se nazývá Generální konference práce, schází se každý rok, je nejvyšším orgánem MOP a proto také rozhoduje o všech důležitých otázkách, jako je zejména přijímání nových členských států, vytváření mezinárodních norem práce, (úmluv a doporučení), přijímání politických rezolucí apod. Dalším orgánem je Správní rada, což je výkonný orgán MOP, je volena každé tři roky na Konferenci a je jakoby osou kola, kolem něhož se točí veškeré aktivity MOP. Třetím nejdůležitějším orgánem je Mezinárodní úřad práce – stálý sekretariát MOP, který připravuje veškeré dokumenty a zprávy pro jednání, zajišťuje výzkum a vzdělávací aktivity, shromažďuje informace a statistické údaje apod.

K řadě dalších orgánů, jejichž prostřednictvím MOP vyvíjí svoji činnost, patří zejména regionální konference, pracovněprávní výbory, tripartitní odborné konference i řada komisí, výborů a skupin expertů. Jako příklad možno uvést Výbor expertů pro aplikaci úmluv a doporučení.

Pokud jde o hlavní formy činnosti MOP, pak na prvním místě je bezesporu normotvorná činnost – vydávání úmluv, doporučení a rezolucí. Dále je to řešení konkrétních problémů ve vybraných světových regionech, činnost v oblasti odborné a pomoc rozvojovým zemím, kontrolní činnost a konečně i činnost osvětová – výzkumná, publikační a výchovná, informační apod.

Úmluvy a doporučení

Úmluvy a doporučení MOP tvoří, jak už bylo uvedeno výše, nejdůležitější oblast činnosti MOP. Mezinárodní pracovní normy (angl. international labour standards) je termín obecně užívaný pro označení mezinárodních nástrojů tvorby norem v rámci MOP – úmluv a doporučení. Cílem úmluv je vytvořit podstatné právní závazky pro ty členské státy MOP, které je ratifikovaly. Ratifikace úmluvy není pro členský stát závazná, ale pokud stát úmluvu ratifikuje, zakládá se tím pro něho zároveň mezinárodně právní závazek, aby se podrobil dohledu orgánů MOP a jeho kontrolním procedurám. Na druhé straně doporučení MOP poskytují pouze, možno říci, návod pro postup při realizaci úmluv, transformaci jejich obsahu do národních právních řádů a konkrétní použití v praxi. Nejsou předmětem ratifikace a nevytvářejí závazek v mezinárodním právu.

Úmluvy a doporučení jsou přijímány Generální konferencí práce, legislativním orgánem MOP, který je proto také často nazýván Mezinárodní sociální parlament. Tvorbě a přijetí úmluv i doporučení předchází vždy intenzivní technická příprava, která spočívá zejména ve zpracování srovnávacích studií národních právních úprav v různých zemích a přehled situace v praxi. To zahrnuje i rozsáhlé konzultace s vládami a pokud je to potřebné i s nejrepresentativnějšími organizacemi

zaměstnavatelů a zaměstnanců. Tato pečlivá příprava je nejlepší metodou pro zajištění toho, že mezinárodní dokument bude přijat pouze když jeho předmět dosáhl vysokého stupně zralosti v mezinárodním měřítku. Kvalifikovaná většina (t.j. dvoutřetinová) i aktivní účast zaměstnavatelů a zaměstnanců při přípravě znamenají, že než vstoupí v platnost, dokumenty, resp. problematika v nich řešená, dosáhly vysokého stupně mezinárodního konsensu. Navíc přípravné práce jsou publikovány v rámci celého přípravného procesu, takže všechny zainteresované strany je mohou konzultovat a formulovat jasný názor na všechna navrhovaná ustanovení až do nejmenších detailů.

V době založení MOP byla taková praxe velice vzácná při uzavírání multilaterálních smluv, ale i v dnešní době jsou to stále ojedinělé a originální rysy úmluv a doporučení. Dalším významným specifickým pravidlem, rovněž zakotveným v Ústavě MOP je, že všechny dokumenty přijaté Generální konferencí práce jsou všechny členské státy povinny předložit kompetentním národním autoritám (většinou parlamentům) k posouzení a rozhodnutí, zda je bude stát ratifikovat nebo ne. O tomto aktu musí vláda podat zprávu Správní radě MOP. Je to proto, aby úmluvy i doporučení získaly širokou publicitu a aby případně i organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců mohly nějakým způsobem ovlivnit rozhodování o ratifikaci.

Pokud se stát rozhodne úmluvu neratifikovat nebo doporučení nepřijmout, může dle Ústavy MOP Správní rada požadovat po tomto státu, aby jí podal zprávu, jaká je situace v té oblasti, která byla předmětem neratifikované úmluvy. Vzhledem k velkému počtu států Správní rada provádí výběr úmluv, o nichž se tato zpráva musí podat. Jedná se zejména o úmluvy týkající se základních lidských práv, jako např. úmluva o zákazu diskriminace.

Pokud stát úmluvu ratifikuje, musí o tom rovněž podat zprávu Správní radě, aby mohla být ratifikace zaregistrována generálním ředitelem MOP, oznámena všem členským státům a rovněž generálnímu tajemníkovi OSN.

K tomu, aby úmluva byla závazná pro členský stát, musí vstoupit v platnost. Běžná praxe je, že úmluva vstupuje v platnost 12 měsíců po registraci dvou ratifikací. Příklad: úmluva o konzultaci v tripartitě č. 144 obdržela první ratifikaci 15.2.1977 a druhou 16.5.1977. Formálně tedy vstoupila v platnost 16.5.1978. Ratifikace registrované po 16.5.1977 vstoupí v platnost vždy 12 měsíců od data, kdy byly registrovány. Úmluvu je také možno vypovědět. Pro výpověď platí, že je přípustná obvykle v desetiletých intervalech, které následují po datu, kdy úmluva pro daný stát vstoupila v platnost. Na tomto místě ještě přísluší dodat, že úmluvy nesmějí být ratifikovány s výhradou.

Instituty úmluv a doporučení jsou pravděpodobně nejvýznamnějším přínosem

MOP mezinárodnímu právu. Úmluvy MOP byly přijaty jako zvláštní druhy smluv ve vývoji mezinárodního práva a vyvolaly rozporuplné diskuze mezi tehdejšími internacionalisty, kteří se shodli pouze v jednom bodě: nové nástroje mezinárodního pracovního práva, mají-li být skutečně účinné, nemohou být sjednány jednoduše, stejným způsobem jako jiné mezinárodní smlouvy. Proto byly stanoveny dva výrazně specifické rysy úmluv: univerzalita a trvalá hodnota.

Jedná se o univerzalitu v čase a prostoru od té doby, co byla úmluva schválena jako minimální standard členskými státy bez ohledu na politický režim a ekonomické a sociální prostředí toho kterého státu a vztahují se na každý další stát, který se k MOP přidruží v budoucnosti.

Trvalá hodnota úmluv znamená, že vystoupení státu z MOP nemá za následek zrušení závazku vyplývajícího z ratifikované úmluvy (Ústava čl. 1 odst. 5).² Na rozdíl od národních zákonů pak úmluvy nemohou být odmítnuty ani zrušeny, mohou být pouze modernizovány cestou revize. Pozdější, novým podmínkám přizpůsobené úmluvy tak existují zcela nezávisle na těch, které revidují a jejichž hodnota je trvalá.

Hlavní cíle úmluv a doporučení vyplývají z Ústavy MOP a lze je stručně charakterizovat jako úsilí o zachování obecného a trvalého míru, založeného na sociální spravedlnosti, odstranění všeho útisku, strádání a nespravedlností, které doprovázejí pracovní podmínky. Tím je dán i hlavní předmět úmluv a doporučení.

Do konce roku 1994 přijala MOP 175 úmluv a 182 doporučení a uskutečnilo se více než 6000 ratifikací úmluv. Pro celý soubor dosud přijatých úmluv a doporučení se často používá ne příliš přesného termínu Mezinárodní zákoník práce, neboť tyto přijaté dokumenty pokrývají rozsáhlý okruh důležitých předmětů zájmu v pracovní a sociální oblasti. Pro skutečnou rozsáhlost uvedme alespoň příkladmo: základní lidská práva, zaměstnanost, pracovní vztahy, pracovní podmínky, sociální zabezpečení, zaměstnávání dětí, žen a mladistvých, ale i problematika pracovníků na pokraji chudoby, nyní velmi aktuální otázka migrujících pracovníků apod.

Jak již bylo uvedeno výše, nejdůležitější oblastí, na kterou je zaměřeno v první řadě normotvorné úsilí MOP, je ochrana základních lidských práv. Úmluvy, které řeší otázku základních lidských práv v oblasti práce a sociálního zabezpečení jsou následující:

Úmluva o svobodě sdružování a práva odborově se organizovat č. 87

Úmluva o právu organizovat se a kolektivně vyjednávat č. 98

Úmluva o nucené práci č. 29

Úmluva o odstranění nucené práce č. 105

²Hector G. Bartolomei de la Cruz: International Labour Law: Renewal or decline? The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994

Úmluva o rovnosti v odměňování č. 100

Úmluva o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111

Uvedené úmluvy zakotvují ochranu základního lidského práva na svobodu sdružování, na zákaz nucené práce, na rovnost příležitostí a zacházení, tedy vlastně na zákaz diskriminace pracovníků z důvodu barvy pleti, rasy, pohlaví, národnosti, náboženství, politických názorů apod.

Pod vlivem současného světového vývoje a hlubokých společenských přeměn řeší MOP v současnosti ve vztahu k tvorbě a aplikaci úmluv a doporučení tři základní okruhy problémů:

- problém flexibility úmluv a doporučení
- problém okruhu jejich působení
- problém rozšíření působnosti úmluv a doporučení a jejich vzájemného vztahu

Mezinárodní normy práce byly vytvořeny k tomu, aby byly svojí povahou univerzální, to znamená, aby byly přijatelné a aplikovatelné v zemích s velmi rozdílnou sociální strukturou a na všech úrovních sociálního rozvoje. Proto by normy měly být spíše flexibilní než rigidní, a zároveň by měly představovat smysluplný cíl pro sociální rozvoj. Ústava MOP ve svém čl. 19 říká, že obsah úmluv a doporučení, zaměřený na všeobecnou aplikovatelnost, musí vždy respektovat zároveň zvláštnosti v zemích, kde specifické klimatické podmínky, nedostatečná organizace práce, nízký průmyslový rozvoj a další okolnosti značně ovlivňují podmínky výroby a práce. Z těchto důvodů se MOP při tvorbě norem snaží systematicky dodržovat toto ustanovení Ústavy a zahrnout do norem vždy pasáž, která zajišťuje nezbytnou flexibilitu vzhledem k národním zvláštnostem. Příkladem může být úmluva č. 138, která stanoví minimální věk pro zaměstnávání dětí.

Obecně je stanoven minimální věk pro zaměstnávání dětí na 15 let, v rozvojových zemích to může být sníženo na 14 let nebo dokonce v zemích velmi málo rozvinutých to může být i mezi 13 až 15 lety. Úmluva tedy připouští v individuálních případech odůvodněné výjimky, tedy v podstatě dětskou práci. Zde je ovšem třeba si uvědomit, že dětskou práci nelze zakázat okamžitě ve všech zemích, neboť v řadě rozvojových zemí je dětská práce zdrojem obživy rodiny – bez ní by početná rodina nepřežila nebo ještě více strádala a výsledek by byl zcela opačný, než úmluva sleduje. Proto je neustále zdůrazňována nutnost flexibility norem a dosažení alespoň toho, že státy zajistí pro ně přijatelné a na dané úrovni rozvoje možné minimum ochrany pracovníků. Proto byla také zavedena možnost přijmout úmluvu jen v její určité části, t.j. v první etapě vyloučit závaznost určitých ustanovení úmluvy, aby se tak mohly vytvořit podmínky pro přijetí úmluvy

celé. Z uvedeného vyplývá, že normy MOP obsahují smysluplné a praktické cíle pro více i méně rozvinuté země, avšak v úmluvách, které se týkají základních lidských práv, se flexibilita nepřipouští.

V souvislosti s výše zmíněnou flexibilitou zůstává stále živou otázkou, jak, jakými prostředky dosáhnout optimální úrovně flexibility, jinými slovy jakým způsobem a v jakém rozsahu vyvážit poměr mezi kogentními ustanoveními norem a těmi, která dají prostor pro respektování národních specifik.

Čas od času se v souvislosti s řešením konkrétního problému v určitém světovém regionu objeví otázka, zda by MOP neměla přijímat normy, které se budou týkat pouze určitého regionu. Doposud však vždy nakonec převládl názor, že vzhledem k výše již zmíněné flexibilitě úmluv i doporučení je vhodnější zachovat jejich univerzální charakter.

V poslední době se také objevují diskuze o zavedení tzv. „propagačních úmluv“. Je to v souvislosti s poznáním, že na rozdíl od úmluv, které upravují zcela jasně a konkrétně definované problémy a stanoví jednoznačné požadavky na aplikaci přijatých norem, některé předměty úmluv jsou obtížněji definovatelné, nelze je zcela jasně a jednoznačně stanovit a v praxi mohou vyvolávat nejasnosti či pochybnosti při aplikaci. Proto se mezi odborníky v rámci MOP objevil názor, zda úmluvy nepřeměnit v jakási nezávazná navrhovaná opatření, která by byla aplikována pouze na základě individuální úvahy každého státu. S tím úzce souvisí otázka vzájemného vztahu úmluv a doporučení.

Přes uvedené návrhy a diskuze mají zatím stále úmluvy i doporučení své specifické místo v systému norem MOP, neboť Generální konference práce často využívá právě doporučení k tomu, že v nich upraví oblast práce, která ještě nedozrála k tomu, aby prošla předepsanou procedurou a byla přijata jako úmluva, avšak určitý problém je přitom považován za natolik významný, aby byl řešen a vydán alespoň formou doporučení.

Stále velkou překážkou v procesu aplikace úmluv a doporučení a jejich uvádění do života jsou silné historické, kulturní a zejména náboženské tradice v řadě rozvojových zemí. MOP si toho je dobře vědoma, neboť na tyto problémy neustále naráží, a proto vyvíjí velké úsilí při hledání cest a prostředků, jak tyto vlivy, tyto překážky na cestě k sociálnímu rozvoji v těchto zemích překonat.

Kontrola nad aplikací úmluv členskými státy

Trvalým problémem, přesahujícím do současnosti zůstává, jak a čím stimulovat členské státy k tomu, aby aktivně přistupovaly k přijímání úmluv, aby je poté ratifikovaly a následně transformovaly jejich obsah do národních právních řádů. Neustále tak vyvstává potřeba mezinárodního dohledu nad efektivní aplikací úmluv

a respektování doporučení. Úsilí ověřit hmatatelné výsledky úmluv bylo zakotveno v ústavě od roku 1919 a zůstalo vždy vůdčí ideou při budování kontrolních mechanismů MOP. V podstatě lze rozlišit tři základní procesy kontroly nad aplikací úmluv: pravidelný dohled prostřednictvím ročních zpráv vlád, řízení o stížnosti a kontrola prostřednictvím zástupců. Vedle toho se ještě používají další, možno říci podpůrné nástroje, jako přímé kontakty s vládami, regionální poradci, odborná spolupráce apod.

Podle článku 22 Ústavy každý členský stát je povinen zaslat roční zprávu Mezinárodnímu úřadu práce o opatřeních, která přijal v souvislosti se začleňováním ratifikovaných úmluv do vnitřního právního řádu a jak jsou tato ustanovení aplikována. S obsahem této zprávy musí být rovněž seznámeny organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců. Původně podávaly všechny státy ročně zprávy o všech ratifikovaných úmluvách. V 70. letech rapidně vzrostl počet úmluv, ratifikací i členských států na takovou hranici, že již nebylo možno tento systém udržet, proto byla přijata opatření, podle nichž se nyní podávají zprávy o úmluvách týkajících se základních lidských práv jedenkrát za dva roky, u ostatních úmluv jedenkrát za 4 roky. Dále k posuzování a hodnocení těchto zpráv byl vytvořen zvláštní orgán – Výbor expertů pro aplikaci úmluv a doporučení, který je složen z 20 mezinárodně uznávaných, nezávislých odborníků. Jejich nejvýznamnější závěry jsou publikovány a předloženy Konferenci, která je často začleňuje i do nově přijímaných úmluv. Výbor expertů tedy zabezpečuje odbornou stránku kontroly, zatímco další orgán, Konferenční výbor pro aplikaci úmluv a doporučení je tripartitní a zprostředkovává přímý dialog s vládami, přičemž oba výbory spolu úzce spolupracují.

Proces stížnosti má propracovanější pravidla, a to přímo v Ústavě. Podle nich každý členský stát MOP může podat stížnost prostřednictvím Mezinárodního úřadu práce proti dalšímu členskému státu, který podle jeho názoru nezabezpečuje efektivní dodržování úmluvy ratifikované oběma státy. Proces je kontradiktorní a poskytuje všechny záruky povinného předepsaného řízení. Stížnosti jsou předávány vyšetřovací komisím jmenovaným speciálně pro každý případ a jsou složené z nezávislých osob mezinárodně uznávaných. Závěry a doporučení komise jsou publikovány v Úředním bulletinu MOP a mohou být předloženy i Mezinárodnímu soudu, jehož rozhodnutí je konečné. Jestliže členský stát nesplní ve stanoveném termínu rozhodnutí komise nebo soudu, může Generální konference práce přijmout opatření k nápravě. Ústava MOP však přímo nestanoví ekonomické sankce nebo pozastavení členství či vyloučení členského státu, který rozhodnutí odmítl splnit. Dále může být proces stížnosti iniciován i Správní radou nebo i jednotlivým delegátem na Konferenci.

Kontrola prostřednictvím zástupců – rovněž zakotvená v Ústavě MOP (čl. 24

a 25) – a blíže konkretizována Správní radou spočívá v tom, že organizace zaměstnavatelů i zaměstnanců mohou předložit MOP údaje o nedostatcích členského státu při zajišťování efektivního dodržování úmluvy, kterou ratifikoval. Jestliže zpráva obsahuje všechny formální náležitosti, je zaslána příslušné vládě k vyjádření. Poté (i v případě, že se vláda nevyjádří), je případ podroben zkoumání tripartitního výboru, vytvořeného ad hoc ke každému případu a jeho závěry a doporučení mohou být publikovány.

MOP v současné době používá nejrůznější prostředky, k tomu, aby přinutila členské státy k aplikaci úmluv. K neúspěšnějším patří vyvolání veřejné diskuze o problému, zejména ve sdělovacích prostředcích a dále zapojení nezávislých osob – odborníků z různých oblastí jako soudců, vědců apod., význam mají i nezávislá sdružení pracovníků, která často úspěšně vyvíjejí tlak na vlády a konečně za velký úspěch na tomto poli MOP považuje dosažení toho, že členské státy uznávají a přijímají mise MOP, které provádí v jednotlivých státech kontrolu transformace úmluv do vnitrostátních právních norem (v bývalé ČSFR to byla např. v roce 1992 mise MOP zaměřená na plnění úmluvy č. 155 o bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovním prostředí).

V souvislosti s rozdílnou úrovní a ochotou k aplikaci úmluv MOP dochází také často k nespravedlivé soutěži – někdy nazývané též sociální dumping. K tomu může dojít v případě, že jeden stát přijaté úmluvy MOP neratifikuje nebo neaplikuje, tudíž mu klesají náklady na pracovní síly, vyrábí levné výrobky, a pokud je exportuje do státu, který má pracovní sílu dražší a tudíž náklady mnohem vyšší, poněvadž úmluvy MOP aplikuje, dochází tak snadno k přebytku pracovní síly, zavírání továren a růstu nezaměstnanosti.

Problémy postavení MOP v současném světě

V současné době je celá řada problémů, které jsou v rámci MOP diskutovány. Vyplynávají z mnoha hlubokých změn, ke kterým v posledních letech ve světě dochází. Je to především rozpad komunistického bloku a vítězství tržní ekonomiky v celosvětovém měřítku, s tím související směřování k demokracii, zejména v Evropě. Velmi výrazným problémem se stala globalizace ekonomiky, vyznačující se mohutným růstem světového obchodu se zbožím a službami, mezinárodním přeléváním kapitálu a investic, rostoucím podílem nadnárodních podniků na ekonomických aktivitách. Globalizace obchodu s sebou přinesla kromě pozitivních jevů i řadu negativních důsledků – růst stávajících sociálních problémů i vznik problémů zcela nových.

V novém ekonomickém prostředí se jednotlivé státy snaží pokračovat ve vlastní hospodářské politice, ovšem používané nástroje k regulaci ekonomických i soci-

álních procesů mají omezenou efektivitu v rostoucím procesu internacionalizace. Vzhledem k tomu, že roste počet nadnárodních podniků, kolektivní vyjednávání na národní úrovni musí čelit vzrůstajícím problémům a jen s obtížemi je možno dosáhnout uspokojivých výsledků. Důsledkem tohoto procesu je, že pracovníci mají dojem, že jsou stále více závislí na mezinárodním ekonomickém prostředí, které mohou stále méně a méně ovlivňovat a kontrolovat.

Globalizace obchodu, jak již uvedeno, s sebou přinesla mnoho sociálních problémů. Staré nerovnosti trvají a nové se vynořují, a to jak mezi jednotlivými státy, tak samozřejmě i uvnitř států. Snadno by mohlo dojít k tomu, že některé málo rozvinuté země budou vyloučeny na okraj nového světového hospodářského systému, který se nyní tvoří. Na druhé straně je nesporné, že žádný národ na světě se nemůže považovat za imunní vůči vážným sociálním a pracovním problémům, jak o tom svědčí zkušenosti z dávné i zcela nedávné historie.

Postavení a hlavní úkoly MOP v těchto nových světových podmínkách nastínil ve svém stanovisku při příležitosti 75. výročí MOP v roce 1994 generální ředitel MOP Michel Hansenne.³ Zdůraznil mimo jiné, že v současnosti je cílem, ale i odpovědností (závazkem) MOP učinit kroky k ujištění, že industriální společnosti, i ty, které úspěšně překonaly stagnaci ekonomického růstu, nebudou slepé vůči naléhavé potřebě celých částí populace ohrožené nezaměstnaností, bídou a sociálním vyloučením. Podtrhl, že je třeba vyvinout maximální úsilí, aby nově se utvářející státy s tržní ekonomikou nedosahovaly hmotného pokroku za cenu křiklavého porušování lidských práv a pracovních podmínek zaměstnanců.

Za současného stavu definoval současnou strategii MOP, která by se měla soustředit na tři hlavní oblasti:

- podpora zaměstnanosti na celém světě, neboť to je hlavní prostředek boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě,
- zvážení potřeb a vytvoření regulačních nástrojů, které mají být účelně použity na vytvoření regulačních mechanismů na mezinárodní úrovni, což souvisí i s regulační funkcí MOP i s tím, zda mezinárodní normy, vytvářené MOP jsou adekvátní dnešní realitě,
- zhodnocení role MOP a jejího vlivu na mezinárodní scéně jako základního nástroje sociální spravedlnosti.

Za nejdůležitější nástroj a nejvyšší hodnotu MOP označil princip tripartity – účast zástupců vlád, zaměstnavatelů i zaměstnanců při rokováních i při tvorbě rozhodnutí. „Více než kdy předtím uskutečnění pravé tripartity, založené na skutečné

³The 75th Anniversary of the International Labour Organization, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994

autonomii a schopnosti vyjednávání sociálních partnerů, na každé úrovni, kde se tvoří sociální a pracovní politika, je nejen klíčové k dosažení sociální spravedlnosti, ale je také nejlepším prostředkem pro zajištění efektivnosti takové politiky". Tato myšlenka byla vyjádřena i v rezoluci k 75. výročí MOP a její budoucí orientace, přijatá na závěr zasedání Generální konference práce v červnu 1994.

K roli MOP v budoucnosti, kterou by měla hrát na mezinárodní scéně jako součást systému OSN M. Hansenn uvedl, že si nelze nevšimnout, že v systému OSN je jasná propast mezi ekonomickými a finančními institucemi, jako je např. Světová banka a Mezinárodní měnový fond na straně jedné a jinými institucemi se sociálním zaměřením, jako je MOP, na straně druhé. Nicméně dnes již skutečně nelze pochybovat o tom, že není možný sociální pokrok bez ekonomického a finančního pokroku. Podobně, ekonomická a finanční politika, která nevěnuje pozornost současným sociálním důsledkům, spíše zhorší než vyřeší sociální problémy. Jako základní cíl MOP tedy vytyčil pomoci politikům odpovědět na otázku, jaká oblast by měla být v první řadě posílena pro splnění požadavků sociální spravedlnosti.

Závěrem citujme tři v podstatě shodné, i když rozdílně vyjádřené, názory na současné postavení MOP. Všechny tři pocházejí z roku 1994.⁴

Jako první uvedeme názor výboru expertů MOP, který říká, že otázkou, která občas vyvstane, je, zda MOP již nesplnila svoji úlohu, nevyčerpala se jako zákonodárce a neměla by svoji činnost omezit nebo ukončit. Tato otázka je stále tíživější za situace, kdy roste tendence k deregulaci trhu práce. Avšak v posledních letech nerovnost mezi státy a uvnitř států nejen přetrvává, ale stále se rozšiřuje. To je důvod, proč v zájmu udržení soudržnosti mezinárodního společenství stejně jako soudržnosti uvnitř států, je nezbytné používat nástroje univerzálního charakteru, které sledují podporu sociální spravedlnosti a těmi jsou právě zejména mezinárodní normy přijímané MOP.

Stejně tak již výše citovaný generální ředitel MOP Michel Hansenn přímo uvedl, že stále v současnosti existuje reálná potřeba vydávání mezinárodních norem práce, jen je nezbytné při jejich tvorbě respektovat nové podmínky a potřeby lidí, to znamená důležité změny ve světě.

Jedním ze základních rysů MOP je univerzalita přijímaných norem. Po změnách ve světě počátkem 90. let se však změnily i přístupy některých států k problémům v MOP i k řešení sociálních otázek. MOP však musí udělat vše pro to, aby nebyl zlikvidován jí dosažený pokrok v oblasti základních sociálních práv na celém světě. Toto je možná základní problém, kterému MOP bude muset v budoucnu čelit.

⁴Hector G. Bartolomei de la Cruz: *International Labour Law: Renewal or Decline?*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations, Autumn 1994

K těmto dvěma dodejme ještě názor třetí, a to Hektora Bartolomei de la Cruz, ředitele odboru pro mezinárodní normy práce MÚP, který uvedl, že bez úmluv a doporučení by MOP nemohla hrát tu roli v mezinárodních vztazích, kterou hraje. Kdyby byla založena opět v roce 1994, základním cílem její činnosti, jak říkají Francouzi, *raison d'être*, by opět bylo vydávání mezinárodních norem práce a dozor nad jejich aplikací. Jediná nutnost, která vyvstala, je přizpůsobit činnost a dokumenty MOP současným změnám ve světě.

Jestliže je mezinárodní pracovní právo dnes uznáváno jako samostatné odvětví mezinárodního práva, je to především díky činnosti MOP, nejstarší a nejaktivnější organizaci v sociální oblasti. Je méně známé, že MOP přispěla i do obecné teorie mezinárodního práva, a to právě díky úmluvám s jejich specifickým charakterem a pravidly přijímání, ale především je to díky specifickému systému dozoru nad aplikací norem MOP, který MOP postupně vybuodovala a který bývá považován v rámci dané oblasti za jeden z nejefektivnějších.

Mezinárodní organizace práce a Evropská unie

V současné době existuje mezi orgány MOP a orgány EU celá řada sporných otázek pokud jde o jejich vzájemné vztahy, a to zejména v oblasti přijímání mezinárodních norem práce, jejich ratifikace a aplikace a rovněž pokud jde o kompetence členských států MOP a EU při přijímání těchto norem.

Ekonomický a sociální výbor EU se v roce 1995 zabýval sporem doutnajícím už léta mezi Komisí ES a většinou členských států EU o legislativní kompetence EU ve vztahu k tvorbě pracovních norem MOP. V lednu roku 1995 zformuloval Výbor stanovisko k tomuto vleklému sporu.⁵ Toto stanovisko přijal zejména vzhledem k tomu, že existuje potřeba spolupráce mezi EU a MOP s ohledem na rozvoj sociální dimenze v EU a na tento aspekt klade značný důraz i Maastrichtská smlouva.

Jádrem tohoto sporu je názor Komise, že v určitých oblastech nemá kompetenci každý členský stát, ale pouze EU jako celek a jeho směrnice, a ty mají přednost před úmluvami MOP. Z toho vyplývá i požadavek Komise, aby členské státy EU při uplatňování svých pravomocí v rámci MOP byly v první řadě vázány dřívějšími rozhodnutími přijatými Radou EU. Při tvorbě tohoto požadavku Komise, podle stanoviska Výboru, nerozlišila, že je kvalitativní rozdíl mezi vytvářením norem MOP a mezi legislativní rolí EU. Zatímco nařízení nebo směrnice EU jsou právně závazné pro členské státy (nebo se stanou právně závaznými po transformaci), začleňování úmluv MOP do národního práva je dobrovolné. Přitom je

⁵Opinion on relations between the EU and the ILO, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations, Summer 1995

třeba si uvědomit, že směrnice EU jsou v oblasti sociální a pracovní příliš obecné. Konkrétními problémy, které je nutno řešit na národní úrovni, se právě zabývá MOP a stanoví konkrétní minimální normy pro členské státy. Zejména zástupci zaměstnanců, ale i četní zástupci zaměstnavatelů mají zájem na dodržování úmluv MOP a preferují to. Další okruh problémů pak vyrůstá z toho, že MOP funguje na principu tripartity a tudíž ke každému problému se vyjadřují nejen vlády, ale i zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců, zatímco EU funguje na principu administrativním, to znamená problémy se řeší a rozhoduje se shora a toho právě chce Komise při svých požadavcích využít. Tak např. úmluva MOP č. 144 o jednání v tripartitě, kterou ratifikovalo 11 z 12 členských států EU, výrazně určuje, že že nejrepresentativnější sdružení, zastupující zaměstnavatele i zaměstnance, mají hrát významnou roli ve všech diskuzích o sociálních a pracovních otázkách. V souladu s tím Ekonomický a sociální výbor vyjádřil ve stanovisku svůj značný zájem na dodržování zásady tripartitní organizace v MOP. Na druhé straně proto vyjádřil znepokojení nad tím, že Komise se pokusila zpochybnit nezávislé postavení zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců při všech činnostech a rozhodnutích MOP v souladu s tripartitní zásadou. Na tyto snahy pak Správní rada MOP reagovala tím, že vyzývala příslušné úřady EU, aby se distancovaly od všech pokusů Komise ohrožit tripartitní zásady v MOP nebo vytvořit regionální bloky a tím zničit celosvětový charakter MOP.

Zcela v protikladu k postojům vlád členských států EU prosazuje Komise názor, že napříště případně většina oblastí úmluv MOP do společné sféry kompetence rozdělené mezi EU a její členské státy. Komise dokonce zpracovala návrh k rozhodnutí Rady v této oblasti. Zde navrhovaná ustanovení s ohledem na společnou kompetenci – uvažovanou ve velmi širokém slova smyslu – definují nezbytnou spolupráci mezi členskými státy a Společenstvím. Toto je velmi ožehavý problém, neboť Komise dále v návrhu uvádí, že by mělo být odpovědností Rady na návrh Komise rozhodnout o tom, zda by ta která úmluva měla být uzavřena Společenstvím a jeho členskými státy. To ve skutečnosti znamená, že napříště budou moci členské státy EU ratifikovat pouze úmluvy MOP, které spadají do společné kompetence, jak je uvedeno výše, pouze pokud získaly souhlas příslušných orgánů, t.j. Komise a Rady na základě většiny. Ratifikace jednotlivými členskými státy by tedy prakticky nepřipadala v úvahu, a to ani tam, kde by národní zákony toho státu splňovaly podmínky příslušné úmluvy. Výbor uvedl, že sdílí značné obavy, vyjádřené MOP, dle nichž toto stanovisko Komise podstatně zredukuje rozsah ratifikování úmluv, a proto s tímto návrhem Komise nesouhlasí. Pro MOP by tento postup znamenal navíc výrazné porušování její Ústavy.

Závěrem stanoviska Výbor uvádí, že uspokojivé řešení uvedeného sporu lze

zajistit pouze jednáním mezi všemi dotčenými stranami a konstatoval, že představitelé zaměstnanců a zaměstnavatelů v MOP mají očividný zájem na účasti v takovýchto jednáních. Výbor dále zdůraznil, že existuje výrazný rozpor mezi pokusy Komise zvýšit svůj vliv v MOP a opakovanými výzvami Evropského parlamentu a Ekonomického a sociálního výboru, aby se Komise snažila přiblížit stávajícím normám MOP při formulování své sociální politiky. V rozporu s tím se Komise snažila opakovaně zabránit členským státům v ratifikaci přijatých úmluv a rovněž podrobila kritice některé úmluvy MOP, na druhé straně ovšem žádnou výraznou iniciativu v oblasti úpravy některých sociálních problémů neprojevila. Bylo by mnohem užitečnější, kdyby se Komise zaměřila na přejímání norem MOP, spolupráci a řešení problémů, než se zabývat zbytečnými spory o kompetence.

Jak z uvedeného stanoviska vyplývá, vztahy mezi EU a MOP jsou značně problematické, existující spory zatím téměř neřešené a neřešitelné a přitom je zajímavé, že jednotlivé orgány EU nejen že nejsou v názorech a přístupech k řešení naznačených problémů sjednoceny, ale naopak, jejich názory jsou i zcela protichůdné a to nejen názory jednotlivých orgánů, ale jednotné nejsou ani názory členských států EU a orgánů, které je reprezentují.

Literatura:

International labour standards, third edition, International labour office, Geneva, 1990

Michel Hansenne: The 75 th Anniversary of the ILO, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994, str. 195–200

Hector G. Bartolomei dela Cruz: International Labour Law: Renewal or Decline?, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994, str. 201–221

Economic and Social Committee: Opinion on Relations between the EU and the ILO, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Summer 1995, str. 173–178

Zdeňka Gregorová: Právní činnosti MOP a jejich vztah k československému právu, UJEP Brno, 1988

Irena Píchová, Patrik Matyášek: Mezinárodní dokumenty pracovního práva a sociálního zabezpečení, MU Brno, 1993

SHRNUTÍ

Základním cílem článku je seznámit se současným postavením a problémy Mezinárodní organizace práce. V úvodu se autorka zabývá významem MOP a stručnou historií jejího vzniku, dále podává přehled organizační struktury a principů činnosti MOP, poté vysvětluje mechanismus vzniku a aplikace úmluv a doporučení, zabývá se systémem kontroly MOP a konečně v závěrečné části se soustřeďuje na aktuální současné problémy činnosti MOP na mezinárodním poli, její vyhlídky do budoucna i na problémy jejich vztahů k Evropské unii.

Postupy Evropské komise při ukládání pokut v případech porušení pravidel ochrany soutěže

Tomáš Fiala

I. Úvod

Pravomoc Evropské komise (dále jen Komise) ukládat podnikům pokuty za porušení soutěžních pravidel Smlouvy o založení EHS (dále jen Smlouva) je velmi důležitým aspektem prosazování těchto ustanovení v rámci Evropského společenství. Protože pokuty mohou být značně vysoké a navíc vždy přitahují pro dotčený podnik nepříjemnou pozornost je už samotná hrozba uložení sankce prostředkem odrazujícím od protisoutěžního chování.

Cílem tohoto článku je, prostřednictvím dostupné odborné literatury a relevantních rozhodnutí Komise a Soudního dvora, poukázat zejména na kritéria braná Komisí v úvahu při vyměřování výše pokuty.

II. Legislativní základy k pravomoci ukládat pokuty

Základní pravidla ochrany hospodářské soutěže v Evropském společenství jsou obsažena v článcích 85 a 86 Smlouvy:

- *článek 85 odst. 1* zakazuje dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a veškeré vzájemně sladěné praktiky, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučit, omezit nebo zkruslit soutěž na společném trhu,
- *článek 86* zakazuje, aby jeden nebo více podniků zneužívaly svého dominantního postavení na společném trhu nebo na jeho podstatné části pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy.

Závažnost ustanovení článků 85 a 86 Smlouvy vyžaduje právní úpravu, která by zajistila jejich vynutitelnost. Tento úkol plní nařízení Rady č. 17 ze 6. února 1962 k provedení článků 85 a 86 Smlouvy¹ (dále jen nařízení).

Nařízení poskytuje Komisi důležité pravomoci:

¹Official Journal of the European Communities, 13, 21. 2. 1962

- udělovat výjimky podle článku 85 odst. 3 Smlouvy a tzv. negativní atest o právní bezvadnosti opatření podniků nebo jejich sdružení,
- zjišťovat skutkový stav při posuzování jednotlivých případů domnělého nebo skutečného porušení článků 85 a 86 Smlouvy,
- postihovat porušitele sankcemi.

Pravomoc Komise postihovat porušitele pravidel soutěže sankcemi je obsažena v článcích 15 a 16 nařízení. Oba články umožňují pokutovat pouze podniky a nikoliv jednotlivce. Nicméně je možné, aby i jednotlivec byl považován podle soutěžního práva ES za podnik (např. obchodník pro účely čl. 85 a teoreticky i čl. 86).

Udělované pokuty nejsou dle čl. 15 odst. 4 nařízení trestněprávní povahy, ale v praxi jsou od sankcí udělovaných soudy v trestních věcech málo rozdílné. Jejich účelem není pouze zajistit, aby porušitel ukončil své protiprávní jednání, ale také odradit ostatní od podobných pokusů. Aby měly pokuty tento odrazující účinek musí být vnímány jako sankce obsahující i prvek trestu. Tento rys je demonstrován i možností Komise pokutovat podniky i za již ukončené protiprávní jednání.

III. Sankce za porušení homotněprávních ustanovení (čl. 85 a 86)

Základní ustanovení pro ukládání pokut za porušení článků 85 a 86 Smlouvy jsou obsažena v článku 15 odst. 2 nařízení. Podle tohoto ustanovení:

Komise může rozhodnutím uložit podnikům nebo sdružením podniků pokuty od 1000 do 1 000 000 zúčtovacích jednotek nebo vyšší částku, nepřevyšující však 10% obratu za předchozí obchodní rok každého z podniků, které se podílejí na porušování, jestliže úmyslně nebo z nedbalosti:

- a) porušují článek 85 odst. 1 nebo článek 86 Smlouvy, nebo
- b) poruší jakoukoli povinnost uloženou na základě článku 85 odst. 1. Při stanovení částky pokuty bude přihlédnuto jak k závažnosti, tak k délce porušování.

1. Imunita před pokutou

Komise nemůže uložit pokutu za porušení čl. 85 Smlouvy stranám jednajícím podle dohody, jež byla Komisi oznámena za účelem udělení výjimky. Jedná se o období ode dne oznámení až do vydání rozhodnutí Komise. Nicméně za období před oznámením dohody, za porušení neuvedená v oznámení a pro praktiky podle čl. 86 Komise udělit pokuty může.

Kromě toho podle čl. 15 odst. 6 nařízení může Komise odvolat „imunitu“ před sankcemi, jestliže po předběžném šetření zastává názor, že článek 85 odst. 1 Smlouvy se aplikuje a uplatnění čl. 85 odst. 3 není možné. Požadavek právní jistoty v tomto případě vyžaduje, aby Komise jednala okamžitě.

2. Adresáti pokut

Jak již bylo uvedeno výše, pokuty mohou být uloženy pouze podnikům nebo jejich sdružením a nikoliv fyzickým osobám jako jsou zaměstnanci nebo ředitelé podniků.

V případě ukládání pokut dceřiným společnostem je rozhodující míra nezávislosti jejich jednání. Dceřiný podnik může být pokutován, jestliže jednal nezávisle, naopak mateřský podnik bude odpovědný za jednání jeho „dcer“, pokud nad nimi vykonává kontrolu. Konečně, jak mateřský, tak i dceřiný podnik mohou být pokutováni společně, jestliže mají dělenou odpovědnost. V tomto posledním případě může být uložena jedna pokuta společně pro mateřskou i dceřinou společnost nebo, jestliže jsou tyto podniky zapojeny v protiprávních činnostech odstupňovaně, mohou být pokutovány odděleně.

Odpovědnosti před možným uvalením sankce se nelze vyhnout změnou právní identity nebo změnou ve vlastnictví. Tudíž, podnik odpovědný za porušení soutěžních pravidel může být sankcionován i poté, kdy prodá dotčnou část podniku. Nicméně, jestliže je odpovědný podnik zcela převzat jinou společností a přestane existovat jako nezávislá jednotka, bude za jednání odpovídat nástupnická společnost.

3. Maximální výše pokut

Podle čl. 15 odst. 2 nařízení může Komise uložit pokuty v rozsahu od 1 000 ECU do 1 milionu ECU bez zřetele na obrat dotčeného podniku. Nicméně pro pokuty převyšující 1 milion je ve stejném článku stanoveno, že tato pokuta nesmí převýšit 10% obratu za předchozí obchodní rok každého z podniků, které se podílejí na porušování.

V rozhodnutí ve věci *Pioneer*² Soudní dvůr potvrdil, že desetiprocentní hranice obratu se týká celkového (tj. jak z hlediska výrobního tak geografického) obratu a ne pouze obratu u výrobků dotčených v protiprávním jednání, protože pouze celkový obrat může naznačit velikost podniku, jeho tržní sílu a tím pravděpodobný dopad tohoto jednání na trhu. Nicméně, ve stejném rozsudku Soudní dvůr stanovil, že tento celkový obrat bude nepřiměřeně vysoký, jestliže se protiprávní jednání bude týkat výrobků, jejichž obrat představuje pouze malou část celkového obratu.

²rozhodnutí Soudního dvora ze 7. června 1983

Podle rozsudku v případě *Pioneer* bude pokuta ve výši 10% celkového obratu aplikována pouze v extrémních případech, Komise však není při stanovování výše pokut omezena dodržováním 10% limitu vztahujícího se na relevantní výrobní a geografický trh.

Předchozím obchodním rokem se rozumí rok předcházející uložení pokuty.

4. Minimální výše pokut

Ve XXI. zprávě o soutěžní politice Komise uvádí, že:

„finanční zisk podniků porušujících pravidla soutěže pocházející z tohoto narušování bude mít vzrůstající důležitost. Kdykoli může Komise zjistit výši tohoto nezákonného zisku, dokonce i když tak nemůže učinit přesně, stanovení výše pokuty může vzít tento zisk za výchozí bod. Jestliže to bude vhodné, částka může být zvýšena nebo snížena ve světle dalších okolností případu, zahrnující potřebu zavedení elementu odstrašení nebo pokuty v sankcích, již uložených na účastníky se podniky.“

Je jasné, že pokuty nebudou plnit svůj účel odradit ostatní podniky od nezákonného chování, jestliže nejméně nepřeváží zisky z takového chování.

Porušení pravidel soutěže bude považováno za méně závažné, jestliže podnik získal účastí na tomto porušení pouze malý zisk.

IV. Kritéria při udělování pokut Komisí

Pokuty ukládané za porušení čl. 85 a 86 Smlouvy musí být, dle čl. 15 odst. 2 nařízení, vyměřeny s ohledem na závažnost i délku porušování.

Komise neaplikuje určitou sazbu pokut pro jednotlivé skutkové podstaty, ale rozhoduje každý případ samostatně. Konečná výše pokuty je tedy klasickým příkladem správního uvážení zahrnujícího řadu faktorů.

Pravomoc Komise zahrnuje možnost pokutu neudělit, na druhé straně však také možnost zvýšit obecnou výši udělovaných pokut za účelem zvýšení jejich odstrašujícího účinku.

Při vyměrování výše pokut je obtížné dvě kritéria zmíněná v čl. 15 odst. 2 nařízení posuzovat samostatně a doba trvání je ve skutečnosti brána do úvahy při posuzování závažnosti porušení. Při stanovování výše pokut však hraje roli celá řada faktorů, které se dají rozřadit do tří skupin:³

- typ skutkové podstaty,
- důležitost a struktura trhu, postavení narušitele na tomto trhu,
- chování narušitele.

³Ritter, Braun, Rawlinson: EEC Competition Law, Kluwer, 1993

1. Typ skutkové podstaty

Za porušení čl. 85 Smlouvy jsou nejvyšší pokuty ukládány cenovým kartelům,⁴ dohodám o rozdělení trhů⁵ a praktikám směřujícím proti integračním cílům Společenství⁶ (např. exportní zákazy nebo podobné praktiky vedoucí k izolování národních trhů v distribučních ujednáních).

Při porušení ustanovení čl. 86 jsou nejvyšší pokuty vyměřovány dravému jednání⁷ (predatory pricing), neodůvodněnému odmítnutí obchodovat⁸ a vázaným obchodům.⁹

Jestliže politika Komise k určitému typu protisoutěžních praktik není dostatečně formulována, potom její právní statut bude nejprve vyjasněn prostřednictvím rozhodnutí bez uložení pokuty.

Mírné pokuty budou uloženy, jestliže daná praktika byla dříve Komisí odsouzena, ale žádná firma nebyla za tuto praktiku dosud pokutována.

Na případy spadající do tzv. „šedé zóny“ soutěžního práva, ve které se setkávají jak pro tak protisoutěžní účinky (joint ventures, dohody o výzkumu a vývoji) nebyly pokuty uděleny nebo jsou ukládány velmi zřídka.

2. Důležitost a struktura trhu, postavení narušitele na tomto trhu

V této kategorii jsou zahrnuty faktory vedoucí k určení škody způsobené protiprávním jednáním soutěží, konkurentům nebo spotřebitelům.

Protisoutěžní praktiky zahrnující z hlediska průmyslu nebo hospodářství významné produkty jako jsou cukr, chinin nebo polypropylen jsou považovány za daleko závažnější než praktiky týkající se méně významných komodit (např. pomůcka na čištění gramofonových desek).¹⁰

⁴např. rozhodnutí Komise v případě Polypropylene z 23. dubna 1986, (celková pokuta – 57,850,000 ECU)

⁵např. rozhodnutí Komise v případě Solvay, ICI, CFK z 19. prosince 1990, (celková pokuta – 48,000,000 ECU)

⁶např. rozhodnutí Komise v případě Pioneer ze 14. prosince 1979, (pokuta ve výši 4,350,000 ECU)

⁷rozhodnutí Komise ve věci ECS/AKZO ze 14. prosince 1985, (pokuta ve výši 10,000,000 ECU)

⁸např. rozhodnutí Komise ve věci Commercial Solvents ze 14. prosince 1972, (pokuta ve výši 200,000 ECU)

⁹např. rozhodnutí Komise ve věci Hilti AG z 22. prosince 1987, (pokuta ve výši 6,000,000 ECU)

¹⁰rozhodnutí Komise ve věci Theal/Watts z 21. prosince 1976, (pokuta ve výši 10 000 ECU)

Přestoupení soutěžních pravidel na vysoce koncentrovaných trzích (což obecně znamená, že praktika je následována většinou firem na trhu), která mají za následek pronikavý dopad na soutěž, nebo protiprávní činnost na trzích, na nichž má pouze jedna firma tržní sílu, jsou rovněž vnímána Komisí jako závažná porušení soutěže.

Protisoutěžní praktiky musí být nazírány v celém svém ekonomickém a právním kontextu. To může sehrávat zvláštní úlohu v případech vzájemného ovlivňování soutěžních pravidel a ostatních politik Společenství. Tento přístup je dokumentován v rozhodnutí Soudního dvora v případě *Sugar*.¹¹ Zde Soudní dvůr prohlásil, že společná organizace trhu s cukrem v rámci Společenství ponechala velmi málo prostoru pro samotnou soutěž a pomohla zajistit, že producenti cukru pokračovali v protisoutěžním chování. To sice podle Soudního dvora protisoutěžní chování neospravedlňuje, ale mělo by na něj být nahlíženo méně přísně, než by bylo za jiných podmínek.

Postavení narušitele na trhu a zejména jeho tržní podíl je považováno při určování závažnosti přestoupení za významné, neboť poskytuje určitou představu pokud jde o potencionální dopad na soutěž. Narušení způsobené podnikem majícím vysoký tržní podíl bude vnímáno jako závažnější než protisoutěžní jednání podniku s nízkým podílem na trhu.

3. Chování narušitele

Ukazatel, který sehrává při určování výše pokuty důležitou úlohu je, zda protisoutěžní praktika byla spáchána úmyslně nebo z nedbalosti. Prokázaný úmysl samozřejmě ospravedlňuje uložení vyšších pokut než pouze nedbalost. Komise proto obvykle v rozhodnutí určuje do které z těchto skupin chování narušitele náleží, ale může také nechat tutu otázku nezodpovězenou (v rozhodnutích použité výrazy jako ... přinejmenším z nedbalosti, či ... záměrně nebo přinejmenším z nedbalosti).

Jestliže rozhodnutí odpověď neobsahuje musí být pokuta ospravedlněna i pro nedbalost.

„Hard core“ protisoutěžní praktiky, tj. především dohody o stanovení cen a rozdělení trhů jsou presumovány jako záměrné dokonce i bez přímých důkazů.

Dalším důležitým aspektem v této kategorii je stupeň zapojení účastníků v protisoutěžních praktikách. Tudíž např. vedoucí kartelu bude sankcionován přísněji než pouze „spolupachatelé“.

Délka porušování, ačkoliv je zmíněna v nařízení jako zvláštní faktor a jako

¹¹rozhodnutí Soudního dvora z 16. prosince 1975

taková je uváděna i v rozhodnutích samostatně, je ve skutečnosti těsně spjata s chováním narušitele (dlouhá doba trvání může svědčit o úmyslu) a je proto uvažována v kontextu chování narušitele.

Některé typy chování jsou považovány za přitěžující okolnosti, zejména:

- recidiva,
- dlouhá doba trvání,
- aktivní snaha o utajení,

Naopak do skupiny polehčujících okolností lze zařadit zejména:

- spolehnout se na radu Komise,
- spolupráce s Komisí při vyšetřování,
- rychlé, dobrovolné, tj. před vydáním konečného rozhodnutí Komisí, ukončené porušování.

Skutečnost, že podnik spoléhal na právní radu není považována za polehčující okolnost.

IV. Dvojnásobné přestoupení

Může se stát, že určitá praktika zakládající narušení komunitárních pravidel soutěže (čl. 85 a 86 Smlouvy) zároveň porušuje i soutěžní pravidla národního právního řádu členského státu ES. V případě, že již byly za tento typ jednání uloženy pokuty dle národního právního řádu je Komise povinna vzít tyto dříve uložené sankce v úvahu při stanovování vlastních sankcí.¹²

Komise rovněž formulovala princip, že v případě současného porušení článku 85 a čl. 86 jednou protisoutěžní praktikou by neměly být ukládány pokuty kumulativně. V tomto případě by mělo být pokutováno pouze závažnější narušení soutěže.¹³

V. Práva narušitele

Narušitel musí být seznámen v tzv. „stanovení námitek“ (statement of objections) o záměru Komise uložit pokutu a o pohledu Komise na závažnost porušení, aby narušitel získal představu o výši pokut.

Narušitel má, na základě čl. 172 Smlouvy, právo na odvolání proti pokutě k Soudnímu dvoru, který může uloženou pokutu zrušit, snížit nebo zvýšit (ke zvýšení pokuty dosud nedošlo).

¹²rozhodnutí Soudního dvora z 5. února 1963 ve věci *Walt Wilhelm*

¹³rozhodnutí Komise ve věci *Italian Flat Glass* ze 7. prosince 1988

VI. Platby a vymáhání pokut

V současné době uvádí Komise ve svých rozhodnutích pokuty pouze v ECU a současně stanoví dobu splatnosti a bankovní účet na nějž má být placeno.

Běžně je pokuta splatná do tří měsíců od doručení rozhodnutí, po vypršení této lhůty je Komise oprávněna účtovat úrok, jehož sazba je uváděna v rozhodnutích.

Jestliže je podáno proti rozhodnutí o pokutách odvolání, povinnost platit pokutu není automaticky odložena (suspendována), ale Komise může souhlasit s odložením placení pod podmínkou, že podnik poskytne bankovní záruku pokrývající jak samotnou pokutu, tak z ní vyplývající úrok.

Komise rovněž může podnikům umožnit, zejména s ohledem na jejich finanční situaci, platby ve splátkách.

Rozhodnutí Komise ukládající pokuty je vynutitelné podle čl. 192 Smlouvy. Vymáhání je upraveno normami civilního řízení členského státu, v němž je prováděno.

VII. Pokuty za porušení procesních ustanovení

Za porušení procesních ustanovení nařízení mohou být podle čl. 15 odst. 1 nařízení uloženy Komisí pokuty od 100 do 5 000 ECU. Pokuty za nedodržení procesních ustanovení mohou být vybírány současně se sankcemi za hmotněprávní přestoupení.

Procesními přestoupeními, za něž mohou být podniky pokutovány, jsou:

- nesprávné nebo neúplné informace při oznámeních Komisi,
- poskytnutí nesprávných informací v odpovědi na žádost o informace nebo neposkytnutí informací v reakci na rozhodnutí jímž si Komise informace žádá,
- vydání požadovaných obchodních záznamů, během šetření, v neúplné formě nebo nepodrobení se vyšetřování nařízenému rozhodnutím Komise.

VIII. Opakované pokuty

Podle čl. 16 nařízení může Komise rozhodnutím uložit opakované pokuty od 50 do 1 000 ECU denně, aby přiměla podniky k:

- ukončení porušování čl. 85 odst. 1 nebo čl. 86 Smlouvy,
- podrobení se závazku uloženému v rozhodnutí podle čl. 85 odst. 3 Smlouvy,
- poskytnutí úplné a správné informace požadované na základě rozhodnutí,
- podrobení se vyšetřování nařízenému rozhodnutím Komise.

Jestliže je podnik nucen splnit více jak jeden závazek, Komise interpretuje čl. 16 nařízení v tom smyslu, že maximální pokuta 1 000 ECU smí být aplikována na každý takovýto závazek.

IX. Lhůty pro ukládání pokut

Otázka lhůt a jejich běhu není upravena přímo v nařízení č. 17/62, ale až v nařízení Rady č. 2988/74 z 26. listopadu 1974.¹⁴

Podle nařízení č. 2988/74 je pravomoc k uložení pokut omezena pro hmotněprávní porušení pravidel soutěže na dobu 5 let a na 3 roky pro procesněprávní porušení.

Lhůta začíná běžet v den, v němž došlo k porušení práva. Nicméně, jedná-li se o trvalý nebo opakovaný porušení, začíná lhůta běžet až v den, ve kterém bylo protiprávní chování zastaveno.

Běh lhůt je přerušen jakoukoliv činností Komise za účelem zahájení předběžného šetření nebo řízení. Přerušování běhu lhůty je způsobeno následujícími činnostmi Komise:

- písemná žádost o informace nebo rozhodnutí Komise, jímž si informace žádá,
- písemné zmocnění k provedení vyšetřování nebo rozhodnutí Komise nařizující vyšetřování,
- zahájení řízení Komisí,
- oznámení tzv. „stanovení námitek“.

Běh lhůty se přerušuje dnem, v němž byla některá z uvedených aktivit Komise oznámena alespoň jednomu z dotyčných podniků. Nicméně, aby byly podniky ochráněny před nepřiměřeně protahovaným řízením je v nařízení výslovně uvedeno, že lhůta pro uložení pokut vyprší nejpozději po uplynutí dvojnásobku nepřerušené lhůty – tzn. pro pokuty za porušení hmotněprávních ustanovení za 10 let a v případě procesních pokut za 6 let.

Nařízení č. 2988/74 také stanoví lhůtu 5 let pro vymáhání sankcí.

X. Závěr

Ve své XXI. zprávě o soutěžní politice vyzdvihuje Komise potřebu zvýšení transparentnosti soutěžní politiky. Jedním z možných způsobů vedoucích ke zvýšení transparentnosti při ukládání pokut Komisí by mohlo být prosazení následujícího názoru Luca Gyselena, asistenta generálního ředitele Evropské komise pro soutěž:

¹⁴Official Journal of the European Communities, L 319, 29. 11. 1974

„Komise by se měla inspirovat ze zkušeností USA a vydat oznámení obsahující minimální sazby pokut pro jednotlivé skutkové podstaty. Takové oznámení by spojovalo dvě výhody: zajišťovalo by určitou míru předvídatelnosti, aniž by snižovalo odstrašující efekt uložených pokut. Oznámení by mělo také samozřejmě ponechat Komisi pravomoc pokutu neuložit.“¹⁵

SUMMARY

The Commission's Fining Policy in Competition Cases

The Commission has power under Articles 15 and 16 of Regulation 17/62 to fine firms which have been guilty of offences under Articles 85 or 86 of the EEC Treaty. An individual firm may be fined as much as 1,000,000 ECU or 10% of its turnover in all products, worldwide, in the preceding year, whichever is the greater.

In recent years the Commission has been imposing much heavier fines for obvious infringements of the competition rules such as dividing up the common market and price fixing.

Many factors influence the Commission when deciding how large a fine to impose. These include the length and gravity of the infringement, the behaviour of the parties, the product market, profits they derive from the unlawful behaviour. Various issues may be relevant in mitigation, including the willingness with which the parties agreed with the Commission to terminate the behaviour to which it objected.

Under Article 172 of the EEC Treaty, the ECJ has unlimited jurisdiction to hear appeals against fining decisions. Payment of fines may be enforced in member States in the same way as domestic judgments.

It is submitted that the Commission's fining policy needs to become more transparent. Senior Commission official suggested that the Commission should take inspiration from the U.S. experience and issue sentencing guidelines containing a transparent set of minimum tariffs for fines.

¹⁵Slot and McDonnell: Procedure and Enforcement in E.C and U.S. Competition Law, Sweet and Maxwell, 1993

Ochrana životního prostředí a správní řád

Ivana Průchová

Základní konstrukce

Cílem tohoto příspěvku je analýza některých problémů týkajících se použití správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) při rozhodování orgány státní správy na úseku ochrany životního prostředí. Prameny platné právní úpravy,¹ v nichž bude hledána odpověď na obsah a systematiku pravidel chování, týkajících se zkoumaných otázek, se jeví funkčně členit na ty, které pocházejí z období před rokem 1990 a na ty ostatní. To vzhledem k tomu, že ty na druhém místě jmenované se již snaží vycházet z legislativy zemí Evropského společenství² a lze v nich nalézt pozitivní trendy i na úseku shromažďování podkladů pro definitivní rozhodnutí o povolení či nepovolení konkrétní aktivity, u níž se předpokládají negativní vlivy na jednu či více složek životního prostředí. Pro některé nové právní předpisy (např. zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších změn a doplnění) je zřejmá snaha při posuzování zásahů do území orgány státní správy nevršit za sebou řetězec individuálních správních aktů vydaných ve správním řízení, ale naopak snaha vytvořit podmínky pro vytvoření tzv. integrovaného řízení o aktivitách v území, jehož základním znakem by bylo, že teprve finální rozhodnutí bude vydáváno jako individuální správní rozhodnutí se všemi důsledky z toho vyplývajícími (zejména uplatnění řádných, mimořádných opravných prostředků ve smyslu správního řádu, žalob proti pravomocnému správnímu rozhodnutí atd.). Tento závěr však nelze generalizovat, neboť naopak zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny naopak závazné stanovisko or-

¹Při přípravě podkladů pro tento příspěvek byla provedena rešerše právních předpisů z oblasti práva životního prostředí, a to podle jeho jednotlivých složek (např. ochrana vody, půdy, lesa, ovzduší, přírody a krajiny, územní plánování a stavební řád). Citace použitých právních předpisů, které slouží k zobecnění otázek týkajících se rozhodování na úseku ochrany životního prostředí jsou pak uvedeny přímo v textu příspěvku

²Viz blíže např. Madar, Z.: Evropské zákony o ochraně životního prostředí, Praha 1990, Mezřický, V. – Kružíková, E.: Analýza zahraničních zákonů o životním prostředí založených na principu integrované ochrany, Praha 1994, Ústav pro ekopolitiku

gánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 a 3 cit. zákona k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku a obdobně i souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu – 37 odst. 2 a a § 44 odst. 1 cit. zákona (k aktivitám zde uvedeným na území zvláště chráněných území) nevylučuje ve svém § 90 odst. 1 z působnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řádu, i když se jedná o situace, kde by tyto formy činnosti orgánů ochrany přírody mohly probíhat mimo klasické správní řízení, neboť svojí povahou představují odborný závěr orgánu ochrany přírody, který tvoří podklad pro vydání navazujícího správního rozhodnutí (o umístění stavby atd.). Problematický je závěr tam, kde eventuální zásah do území není vázán na další rozhodovací pravomoc správního orgánu a realizace změny závisí pouze na vůli vlastníka území (např. některé případy změn kultur pozemků. Tam se naopak zase jeví vhodné závazné stanovisko správního orgánu jako funkční vydávat v režimu správního řízení s výsledným individuálním správním aktem, aby byla žadateli takového rozhodnutí dána možnost se proti němu kvalifikovaně bránit cestou opravných prostředků. V opačném případě by mohl pouze podávat opakované žádosti, případně řešit situaci cestou stížností. V konečných důsledcích by s event. odvoláním na zásah do svých vlastnických práv by ho taková situace mohla vést i k podání žaloby.

Rozhodování ve správním řízení podle správního řádu zachoval dále (rovněž na rozdíl od již výše citovaného zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu) zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) pro řízení, v němž se rozhoduje o odnětí pozemků plnění funkcí lesa a nebo o omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa.

Samotný zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí procesní pravidla při postupu orgánů ochrany životního prostředí neobsahuje. Pouze v § 15 stanoví, že každý se může stanoveným způsobem domáhat u příslušného orgánu svých práv vyplývajících ze zákona o životním prostředí a dalších předpisů upravujících věci životního prostředí. Konkrétní právní úpravu ponechává tedy navazujícím právním předpisům odvětvovým, případně na nich právě nechává, zda v nich budou stanovena speciální pravidla chování, či zda tyto odvětvové předpisy odkáží na obecné předpisy o správním řízení, či ne, resp. zda tak učiní generelně, či s určitými modifikacemi.

Pro nalezení odpovědi na otázku, jak nejlépe pro futuro přistoupit k řešení procesních postupů orgánů státní správy, je tedy nutné vyjít z obsahu těchto speciálních odvětvových předpisů, konkrétně z předpisů, které se týkají nejen těch složek životního prostředí, jejichž státní správa spadá pod resort ministerstva životního prostředí, ale i z dalších (zejména vazby na státní správu na úseku územního plánování a stavebního řádu, na úseku lesního hospodářství, na úseku těžby nerostů,

na úseku hygieny prostředí).

Na základě rešerše řady právních předpisů, týkajících se přímo, případně zprostředkovaně ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek, lze v platné právní úpravě vysledovat následující konstrukce vztažené příp. vyloučení obecných předpisů o správním řízení (tj. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) na postup orgánů státní správy:

a) konstrukce, která u každého jednotlivého rozhodovacího procesu uvádí, zda se jedná o rozhodnutí vydávané formou správního rozhodnutí či ne. Pro uživatele právního předpisu je pohodlná, neboť se bezprostředně dozvídá, zda na postup platí či neplatí správní řád
např.

- zákon č. 138/1973 Sb., o vodách – § 14 odst. 3 – vyjádření nenahrazuje povolení ani souhlas a není rozhodnutím podle předpisů o správním řízení.
- zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, v platném znění – § 4 odst. 6 – na vyjádření příslušného orgánu státní správy podle odstavce 2 (např. vyjádření při výstavbě dotýkajícího se odpadového hospodářství již ve stadiu zpracování zadání stavby nebo jeho změn).

b) konstrukce, kde v jednom souhrnném ustanovení jsou buď pozitivně nebo negativně výslovně vymezena ustanovení, na které platí postup podle správního řádu.

např.:

- § 90 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění – „obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 5 odst. 6, § 6, § 11 odst. 3, § 17, 18, 24, 27, 38, 40, 46 odst. 2, § 52, 53 a 69 tohoto zákona“.
- § 21 zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu – „na řízení podle § 2 odst. 2, § 5 odst. 2, § 6 odst. 2, § 7 odst. 3 a § 9 odst. 6 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení“.

c) konstrukce, z níž vyplývá, že generelně se postupuje podle správního řádu, pokud výslovně předmětný zákon nestanoví jinak
např.

- zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplňků – § 140 – Není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují se na řízení podle tohoto zákona obecné předpisy o správním řízení.

„Stanoveno jinak“ pak znamená buď úplné vyloučení správního řádu – např. § 28 zákona č. 50/1976 Sb. – „na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů se nevztahují obecné předpisy a správním řízení.“ (pak musí být postup správního orgánu výslovně a detailně upraven) nebo modifikaci pravidel obsažených ve správním řádu – např. 36 odst. 2 – zásada koncentrace řízení, ustanovení o speciálně vymezených účastnících řízení atd.).

- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) – § 58 odst. 2 – „Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují orgány státní správy lesů při řízení o věcech upravených tímto zákonem podle správního řádu“.

d) konstrukce, z níž jednoznačně vyplývá, že na postup se nevztahují obecné předpisy o správním řízení
např.

zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí – § 23 – „Na část druhou a třetí tohoto zákona se nevztahují obecné předpisy o správním řízení“. – část 2.

- Posuzování staveb, činností a technologií, část. 3.
- Posuzování koncepcí.

V takovém případě je (viz obdobně jako v podobné situaci pod písm. c) vhodné přímo v zákoně procesní pravidla určit, aby posléze nedocházelo ze strany žadatelů k pochybnostem, jaké je jejich postavení vůči správnímu orgánu, který příslušnou formu činnosti realizuje.

e) konstrukce, která pamatuje na možné vršení nejrozličnějších postupů, vyjadřující tendenci vytvoření integrovaného řízení s jedním finálním správním rozhodnutím

např.:

zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ve znění pozdějších změn a doplňků – „Pokud není věc, která je předmětem souhlasu orgánu ochrany ovzduší podle tohoto zákona, součástí správního řízení vedeného jiným správním orgánem, vztahují se na vydání souhlasu předpisy o správním řízení, s výjimkou souhlasu udělovaného podle 11 odst. 1 písm. b) d) a e).“

S touto konstrukcí je schopen se samozřejmě bez větších komplikací vypořádat odborník aplikující při svém správním rozhodování předpisy z různých odvětvových oblastí. Z hlediska běžného uživatele takovéto právní úpravy lze předpokládat, že bude muset být příslušným správním orgánem poučen na povaze rozhodování, a to v zájmu zamezení neobdobných opravných podání a stížností.

Z výše uvedeného lze vysledovat, že obecné předpisy o správním řízení jsou při rozhodování správních orgánů vyloučeny buď tehdy, když se jedná o jeden z dílčích kroků v řetězci podkladů pro definitivní rozhodnutí. Pokud jde o kategorii tzv. vyjádření, které představuje svojí povahou formu činnosti k detailnímu problému – nebývají blíže procesní pravidla výslovně upravena.

Jinak je tomu v případech komplexních postupů, u nichž je působnost správního řádu vyloučena. Za takové postupy je zejména nutno na úseku životního prostředí považovat proceduru posuzování vlivů na životní prostředí (viz přísl. ustanovení zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ve spojení se zákonem ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí nebo příslušná ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplňků v části týkající pořizování územně plánovací dokumentace. V obou případech jsou přesně vymezena postavení jednotlivých subjektů podílejících se na pořizování, dotčených orgánů, fyzických a právnických osob, výslovně jsou upraveny lhůty pro plnění povinností a uplatnění námitek). I tato konstrukce je pro uživatele právní úpravy výhodná, neboť nachází komplexní informaci o procesním postupu.

Z hlediska uživatelského je nejproblematictější kombinování speciálních pravidel obsažených v konkrétním odvětvovém zákoně na úseku životního prostředí s obecnými pravidly správního řádu v těch částech, kde nejsou dotčena zvláštní úpravou.

Z hlediska konstrukcí pravidel chování o vztažení či vyloučení správního řádu, se jeví nejoptimálnější konstrukce jasně vyjadřující, zda se postupuje či nepostupuje podle správního řádu.

V daných souvislostech se tedy nabízí otázka, zda by nebylo vhodné uvažovat o zcela specifickém procesu – řízení na úseku rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí. V čs. právním řádu je takováto situace např. na úseku daňového řízení. V podmínkách event. zvláštního procesního postupu při rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí je však třeba vycházet i z dosavadních tradic čs. právní úpravy a zvážit, nakolik je nejen funkční, ale i reálné s ohledem na zaběhnuté právní mechanismy uvažovat eventuálně o radikálním zásahu do stávající právní úpravy. Už problém vlastního vymezení okruhu otázek spadajících pod pojem správy na úseku životního prostředí je velice komplikovaný a praxe ukazuje, že do působnosti orgánů na úseku státní správy životního prostředí jsou v různých státech zahrnovány různé okruhy problémů. Je tomu tak konec konců i v podmínkách České republiky. Za příklad lze použít např. situaci na úseku územního plánování a stavebního řádu a lesního hospodářství. Žádný jistě nepochybuje o tom, že územní plánování a veškerá navazující rozhodování o umístování

staveb do území jsou významnými nástroji ochrany životního prostředí. Z toho také vycházela koncepce zahrnující tuto agendu do resortu ministerstva životního prostředí. Změna realizovaná v závěru roku 1992 spočívající v přesunutí této agendy do resortu ministerstva hospodářství byla vyvolána zjevnou obavou o přísném posuzování možných ekologických negativních vlivů i u drobných a dílčích aktivit umístěvaných do území. Optimálnost tohoto řešení ukáže teprve čas. Je však třeba vidět, že i řada dílčích aktivit s individuálně drobnými negativními vlivy může při územní koncentraci znamenat kvalitativně velkou zátěž daného území. Bude pak na nekompromisnosti dotčených orgánů státní správy – včetně orgánů ochrany životního prostředí, aby v řízeních podle tohoto zákona nekompromisně námitky v širších souvislostech uplatňovaly. Tento závěr se pak týká i potenciálně hrozícího postavení sousedů zamýšlených aktivit. Z hlediska specifických účinků některých aktivit na okolí (hluk, zápach atd. se pak jeví vhodné upravit vymezení sousedů v rámci řízení probíhajících podle stavebního zákona (výslovně vyjádřit, že jimi nejsou pouze bezprostřední sousedé z hlediska územního sousedství). Obdobně by bylo možné argumentovat pro oblast státní správy na úseku lesního hospodářství, která s účinností od 1.1.1996, s výjimkou území národních parků, přešla do působnosti ministerstva zemědělství.

V současném období tedy zřejmě nenastaly podmínky pro radikální zásah do koncepce správního rozhodování v podmínkách čs. řádu. To však neznamená, že při pracích na novém zákoně o životním prostředí by neměla být otázkám procesním věnována speciální pozornost. Doporučit lze však přístup, který by umožnil případnou procesní část zákona uvádět do společenské praxe postupně, ve vazbě na změny v právní úpravě na úseku jednotlivých složek životního prostředí. Jednalo by se tedy o řešení kompromisní. Uvažovat o stanovení zvláštních pravidel chování se přitom jeví funkční zejména pro oblast povolovacích řízení pro činnosti, které potenciálně vykazují znaky činností negativně ovlivňujících jednotlivé složky životního prostředí (zejména tedy oblast povolování technologií, nakládání s látkami na výstupu technologií, využívání přírodních zdrojů atd.)

Rozhodování orgánů státní správy z hlediska časového

Na základě výše provedené rešerše celkových konstrukcí správního rozhodování s uvedením demonstrativních příkladů jednotlivých konstrukcí se jeví vhodné věnovat se rozhodování orgánů státní správy na úseku životního prostředí z hlediska časových návazností a provázaností jednotlivých – správnímu rozhodování podléhajících – aktivit. I zde se samozřejmě projevuje negativně fakt, že se jedná o předpisy s různých časových období. Při event. koncipování nového zákona o životním prostředí by proto měla být zvážena možnost přechodného ustano-

vení, které by případné nesoulady do starších právních předpisů pro období než budou ony samy výslovně novelizovány případně nahrazeny zákony zcela novými, vyřešilo souhrnným způsobem vzájemné vazby mezi různými formami činnosti v jednotlivých etapách rozhodování. Zcela samostatnou pozornost přitom vyžaduje posouzení účinnosti nové právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, a to zejména z hlediska event. možnosti obrany proti stanovisku orgánu ochrany životního prostředí. Rovněž na úseku posuzování koncepcí by bylo vhodné právní úpravu co do procesních pravidel dopracovat, bohužel s touto procedurou nejsou v České republice dostatečné zkušenosti.

Následující přehled je průřezem aktivit, s nimiž se lze v platné právní úpravě otázk týkajících se životního prostředí setkat. I pro tyto oblasti samozřejmě platí výše naznačený problém nejednotnosti vnitřní koncepce obecně závazných právních předpisů na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí, neboť pocházejí z různých časových období.

a) Posuzování záměrů

aa) EIA, biologické hodnocení podle z.ČNR č. 114/1991 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vzájemný vztah

Z hlediska časovosti se jedná o první procesní etapu při rozhodování o aktivitách dotýkajících se životního prostředí. V období před listopadem 1989 speciální právní úprava na území tehdejší ČSFR neexistovala. Z hlediska územního zatížení byly dané otázky zejména předmětem posuzování v režimu územního plánování, územního řízení a stavebního řízení. Základním pramenem právní úpravy byl tedy zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplňků. Ve vazbě na ekologické zákonodárné iniciativy v roce 1991 a 1992 byla i pro naše podmínky vypracována právní úprava posuzování vlivu činností, technologií a koncepcí na životní prostředí, legislativní výraz nalezla jak přímo v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, tak v zákoně ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a vyhl. č. 499/1992 Sb., o odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí a o způsobu a průběhu veřejného projednávání posudku. Obsahově se tato právní úprava týká posuzování staveb, činností a technologií, koncepcí a výrobků. Z hlediska procesního se na postup při posuzování vlivů staveb, činností, technologií a koncepcí nevztahují obecné předpisy o životním prostředí. Bylo tedy nutno vytvořit vlastní procesní pravidla přímo v předmětném zákoně. Jak analýzou vlastního normativního textu, tak na základě znalosti aplikační praxe lze již po prvním období působení této právní úpravy konstatovat, že si vyžádá určité korekce, a to právě mj. i v otázkách procesního

rázu. Zejména se bude třeba věnovat okamžiku zahajování procesu posuzování vlivů na životní prostředí z hlediska výběru aktivit, které mu budou plně podřízeny. Dále bude nutno zvážit dopracování postavení veřejnosti. Z hlediska procesního se pak jeví problematickým i okamžik možného přerušení veřejného projednávání posudku.

Konkrétně bude zapotřebí zvážit, zda by na rozdíl od dosavadní koncepce obsažené v § 12 vyhl. č. 499/1992 Sb. vycházející z možnosti pověřené osoby projednání přerušit nebylo vhodné výslovně nejzávažnější důvody pro přerušení vyjmenovat a při jejich naplnění pak pověřenou osobu činit povinnou projednání přerušit. Proti této konstrukci bude stát zřejmě argument nákladnosti veřejného projednání a argument týkající se nutnosti ponechat této osobě prostor pro uvážení, zda k přerušení dojde či ne. Ovšem viděno očima navrhovatelů event. přerušení je třeba vidět, že dosavadní právní úprava se z hlediska procesního staví do role subjektů, které nemají zaručen přesný procesní postup pro případ podání návrhu na přerušení. Minimálně by tedy právní úprava měla být doplněna o povinnost pověřené osoby v případě negativního postoje k návrhu na přerušení jmenovitě protokolovat důvody, které ji vedou k závěru, že důvody pro přerušení nejsou splněny.

Za nejproblematičtější je pak třeba vidět vztah veřejnosti ke konečnému stanovisku příslušného orgánu životního prostředí. Vzhledem k tomu, že tvoří pouze – byť povinný – podklad pro navazující řízení (zejména územní řízení) – je abstrahováno v platné právní úpravě od možnosti přímých opravných prostředků.

Tomuto problému je podle mne věnovat pozornost. Mělo by být v zájmu samotného státu, aby event. připomínky v této první fázi posuzování vlivů na životní prostředí bylo počítáno s opravným prostředkem, byť specifického rázu.

Závěrem lze říci, že proceduru EIA je třeba i nadále koncipovat jako samostatný proces. Nebylo by vhodné na ni uplatňovat obecné předpisy o správním řízení. Stávající procesní stránku však bude nutné na základě aplikačních zkušeností dopracovat.

Souběžně s pracemi na zákoně ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí probíhaly práce na návrhu zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ten pro fázi úvah o závažných zásazích do objektů chráněných tímto zákonem pracuje v § 67 s povinností investora zajistit si provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy (tzv. biologické hodnocení). Současně vymezuje vztah k event. proceduře EIA tak, že v případě, že by toto biologické hodnocení bylo součástí jiného ekologického hodnocení, není třeba biologické hodnocení podle 67 zákona ČNR č. 114/1992 Sb. uložit. Vlastní procesní pravidla pro uložení

biologického hodnocení zákon ani prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb. neobsahuje. Obě právní úpravy se zaměřují na obsahovou náplň tohoto biologického hodnocení. Biologické hodnocení prováděcí vyhláška označuje za zprávu, z hlediska její povahy je možno ji považovat za nezbytný podklad pro postup orgánů státní správy při vlastním povolování činností.

Na rozdíl od procedury EIA postup podle § 67 vůbec nepracuje s laickým prvkem, tj. s účastí veřejnosti. Jedná se tedy o odborné posouzení bez zapojení veřejnosti. Bude proto velmi citlivě nutno zvažovat právě výše naznačené vazby na proceduru EIA, a to jak z hlediska procesního, tak samozřejmě věcného.

ab) **předběžné souhlasy, předchozí souhlasy, stanoviska, vyjádření**

Na základě provedené analýzy platné právní úpravy je třeba říci, že institut předběžných souhlasů, předchozích souhlasů, stanovisek a vyjádření se ve složkových předpisech objevuje velice často. I v těchto případech je třeba hledat vždy nejprve odpověď na otázku, zda orgán státní správy při jejich vydávání postupuje, či nepostupuje podle správního řádu. V zásadě lze říci, že pokud právní úprava vyžaduje vydání stanoviska či vyjádření, jedná se vesměs o formu činnosti realizovanou mimo správní řízení. V případě předchozích souhlasů je možné se ale setkat i s konstrukcí, z níž vyplývá, že předchozí souhlas je vydáván ve správním řízení. Konkrétně tak tomu je v případě právní úpravy obsažené např. v zákoně ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – konkrétně např. § 44, 37 odst. 2. Ustanovení § 90 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., v platném znění vyloučilo pro tyto situace působnost správního řádu. Lze však mít za to, že v těchto případech by bylo vhodnější výslovně vyjádřit, že se nejedná o postup ve správním řízení, ale naopak o jinou formu činnosti specializovaného orgánu bez níž sice není možné následné aktivity realizovat, ale na něž se nevztahuje postup podle správního řádu (viz argumenty k tomu již v rámci kapitoly 1.2.). Obdobný závěr lze učinit i ve vztahu k tzv. závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2, 3 cit. zákona ČNR č. 114/1992 Sb., v platném znění.

ac) **opravné prostředky, přezkoumávání**

Odpověď na tento problém je třeba v platné právní úpravě hledat opět ve vazbě na povahu řízení, v nichž jsou opatření a rozhodnutí orgánů státní správy vydávána. Tj. v případě postupu podle správního řádu lze konstatovat, že ten disponuje dostatečnou škálou řádných i mimořádných opravných prostředků. Rovněž ve vazbě na rozvoj správního soudnictví a ústavního soudnictví v České republice lze říci, že i pro oblast životního prostředí se rozšiřuje možnost přezkoumávání rozhodnutí

správních orgánů v jejich rámci, samozřejmě za splnění zákonných podmínek, za nichž je takové přezkoumání přípustné. Problém v případě problematiky ochrany životního prostředí pak spíše spočívá v otázce, zda uvažovat o speciálním opravném prostředku zakotveném přímo v uvažovaném zákoně o životním prostředí. Tj. v jakési generální klauzuli, která by signalizovala, že proti rozhodnutí, které se dotýká životního prostředí se lze kvalifikovaně dovolat k výslovně určenému orgánu, a to při splnění jmenovitě uvedených podmínek. V dosavadní právní úpravě takový institut neexistuje.

b) Povolovací řízení

Z analýzy platné právní úpravy lze opět vysledovat, že s povolovacími řízení se lze setkat jak zcela samostatně, tak ve vazbě na jiné rozhodovací procesy orgánů státní správy. To znamená, že povolovacímu procesu nepředchází žádné předchozí speciální posuzování a eventuelní zájmy dotčených subjektů jsou předmětem posuzování poprvé v rámci povolovacího řízení, či s takovými, jimž už procedura posuzování předcházela. Z hlediska budoucí tendru lze předpokládat, že se v zájmu principu prevence bude rozšiřovat okruh činností, které budou projednávány ve speciální proceduře a povolovací proces na ně bude teprve navazovat. Tento závěr jednoznačně platí u činností umístovaných do území.

V praxi platné právní úpravy lze tedy vysledovat následující situace povolovacích řízení:

1. jemuž povinně předcházel proces pod písmenem a)
2. jemuž fakultativně předcházel proces pod písmenem a)
3. jemuž nepředcházel proces pod písmenem a), event. limity vyplývají z koncepcí a jiných komplexních dokumentů, (zejména kvalitativně jednoduché aktivity, případně dílčí realizační aktivity)

Vlastní povolovací řízení jsou typickými správními řízení. Lze se s nimi setkat logicky ve všech odvětvových předpisech pro úsek životního prostředí. A právě v těchto souvislostech se naskytá otázka, která byla položena již výše, totiž zda by nebylo vhodné v eventuálním novém či novelizovaném zákoně o životním prostředí přímo zařadit speciální část týkající se povolovacího procesu na úseku životního prostředí. V úvahu by přicházela buď varianta o zakotvení v základních předpisech nebo varianta komplexní, upravující celý proces povolování s odkazem na zvláštní předpisy, na které se rovněž vztahuje a tím vyblokovává jeho dosavadní ustanovení týkající se povolování. V daném okamžiku se lze zřejmě spíše přiklonit k variantě první a pokusit se pro první fázi alespoň o rámcové procesní zásady, které by byly kombinovány s dosavadními povolovacími postupy podle zvláštních předpisů.

V případě uvažování o vypracování komplexního procesního povolovacího režimu přímo v zákoně o životním prostředí a naopak ve zvláštních předpisech umožnit pouze dílčí odchylky, by bylo zřejmě nutné přistoupit nejdříve i k terennímu průzkumu, příp. anketnímu zpracování podnětů na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí.

Rozhodování orgánů státní správy z hlediska existence či neexistence aktivity (zdroje), o němž je rozhodováno

Z hlediska požadavků na povolovací pravidla je třeba v podmínkách čs. právního řádu diferencovat mezi případy, kdy se právní úprava zabývá postupem při povolování zcela nových aktivit a kdy naopak musí být rozhodováno a aktivitách a zátěžích starších, u nichž je třeba s ohledem na nové hmotně právní limity zvážit v příslušném řízení, zda budou či nebudou ponechány v provozu a za jakých podmínek tj. konkrétně, zda jim bude zejména udělena výjimka či ne. S ohledem na kvantum takovýchto starých zátěží se jeví vhodné ve vazbě na uvažované práce na novém zákoně o životním prostředí v případě přistoupení ke koncipování vlastního povolovacího řízení přistoupit i ke komplexní úpravě povolování výjimek, resp. k úpravě řízení o jejich postupném vyblokovávání. Tj. upravit i následné kontrolní mechanismy. Dosavadní právní úprava tuto problematiku opět řeší diferencovaně s ohledem na odvětvové právní předpisy, většinou se jedná o ustanovení zahrnutá v přechodných ustanoveních zákonů.

Závěr

Cílem výše uvedených poznámek k procesním otázkám souvisejícím s rozhodováním na úseku ochrany životního prostředí³ bylo poukázat na stávající situace, s nimiž odvětvové právní předpisy počítají, ukázat na mechanismy, jimiž jsou realizovány (v rámci či mimo správní řízení). V rámci eventuálních úvah o novelizaci zákona o životním prostředí je třeba citlivě a odpovědně zvážit, zda na úseku životního prostředí neupravit procesní otázky integrovaně přímo v tomto zákoně a odvětvovým zákonům ponechat pouze úpravu detailů. Z hlediska uživatele právní úpravy by tato koncepce byla racionální. S určitým negativním postojem lze počítat spíše na straně orgánů, které správní řízení či ostatní postupy mimo

³Některé ze závěrů týkajících se rozhodování orgánů státní správy na úseku ochrany životního prostředí obsažené v tomto příspěvku byly využity při řešení projektu Zákon o životním prostředí (obecná část), zpracovaného na základě grantu MŽP ČR, Ústav pro ekopolitiku, Praha 1994

správní orgány realizují a jsou tak zvyklé činit podle svých zaběhnutých pravidel, obsažených ve složkových předpisech s doplněním pravidel podle správního řádu.

S ohledem na skutečnost, že na úseku životního prostředí v podmínkách ČR bude zřejmě ještě určitou dobu nutno pracovat s institutem výjimek, zvážit možnost i pro tyto případy procesní stránku zahrnout jednotně do zákona o životním prostředí a na odvětvových zákonech ponechat pouze hmotně právní problematiku.

Z nových právních úprav se jeví nutné podrobit analýze i zkušenosti s procesními pravidly týkajícími se posuzování vlivu na životní prostředí (EIA).

Při všech výše uvedených směrech uvažování je podle mého názoru třeba respektovat, že hmotně právní úprava ochrany životního prostředí nachází sice svůj život prostřednictvím procesních pravidel, ale současně že význam přesných procesních pravidel nesmí být při uvažované nové právní úpravě přeceňován.

RESUMÉ

Cílem tohoto příspěvku je analýza některých problémů týkajících se použití správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) při rozhodování orgány státní správy na úseku ochrany životního prostředí. Platná právní úprava je v tomto směru roztržena do odvětvových právních předpisů. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí neobsahuje obecná pravidla týkající se rozhodování na úseku ochrany životního prostředí. V rámci úvah *de lege ferenda* je vhodné uvažovat o postupném sjednocení právní úpravy s tendencí prosazení tzv. integrovaného rozhodování o otázkách týkajících se ochrany životního prostředí, kdy ve správním řízení by bylo vydáváno pouze finální rozhodnutí (povolující či zakazující určitou aktivitu). Při vydávání vyjádření, stanovisek, posudků a souhlas, které by mu věcně a časově předcházely by naopak podle správního řádu postupováno nebylo.

SUMMARY

Environmental Protection and the Legal Order

The purpose of this contribution has been to analyse some problems regarding the application of the legal order (of Act No. 71/1967 Coll., on Administrative Procedures) during proceed of decision-taking by the agencies of the state administration in the sector of environmental protection. The valid legal regulations in this respect are dispersed into the legal regulations of a variety of branches. Act 17/1992 Coll. On Environmental Protection does not contain the general rules concerned with decision-taking in the sector of environmental protection. Within the framework of considerations of *de lege ferenda* it is of great advantage to reason about gradually unifying the legal regulations, with a tendency of putting through the so-called integrated decision-taking in questions related to environmental protection, where the administrative procedure would be limited to issuing the final decision only (permitting or Prohibiting certain activities). On the contrary, on expressing certain views, standpoints opinions or issuing approvals, preceding the final decision both in rem and also chronologically, there would be no need to proceed according to the legal regulations.

Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii

Soňa Skulová

1. Úvodem

K úloze ombudsmana v právním řádu a v životě demokratického právního státu bylo u nás již řečeno mnohé, zejména z úst či pera některých autorů,¹ ale nikoliv však zatím dosti k tomu, aby úloha ombudsmana byla adekvátně pochopena a doceněna, a to nejen laickou veřejností, ale také některými politiky nebo odborníky. A zatím pouze v rovině úvah de lege ferenda, diskusí, resp. návrhu na zřízení veřejného ochránce práv se dosud v této oblasti pohybuje, na rozdíl od některých postkomunistických zemí, jež ombudsmana, nebo instituci jemu obdobnou, ve svých ústavách již zakotvily – Polsko, Maďarsko, Slovinsko, Chorvatsko a Rusko, a povětšinou přijaly příslušné prováděcí zákony (v Polsku byl zákon o mluvčím občanských práv přijat již v roce 1987) a instituce ombudsmanského typu, i když s různě koncipovanými pravomocemi a působnostmi, zde svou činnost vyvíjejí.²

Účelem tohoto krátkého pojednání není opakovaně se pokoušet o co nejuvěstižnější vymezení obsahu pojmu a úlohy instituce ombudsmana, nebo přibližovat historii jeho vzniku ve Švédsku a jeho vývoje v mnohých státech – zde si dovoluji odkázat na odborná pojednání uvedená pod pozn.1). Z celé širší problematiky institucí ombudsmanského typu, ať už jsou nebo budou konkrétně označeny

¹Srov. např. Skála, J.: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium, Právník 2/94, též autor: Funkce úřadu ombudsmana v právním státě, Právní obzor 3/94, Sládeček, V.: Ombudsman v Československu a v České republice, Správní právo 2/93, též autor: Ombudsman ve Velké Británii, Správní právo 3/93, též autor: Nebezpečný čaroděj ombudsman?, Lidové noviny 19.8.1995, též autor: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech, Správní právo 4/1995, též autor: Ombudsman ve Spojených státech amerických, Právník 12/1995, Vančurová, L.: Ochránce našich práv, Listy 4/1995, Uhl P.: Ochrana lidských práv – závazek státu, Listy 2/1996.

²Podrobněji srov. Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech, Správní právo 4/1995.

jakkoliv, míním se věnovat zejména konkrétnímu příkladu řešení jednoho významného okruhu otázek, který však, opět snad v důsledku nedostatku informací nebo nedorozumění, bývá často zjednodušeně a nepodloženě využíván jako argument svědčící z hlediska nákladnosti ekonomické a personální proti zavedení instituce ombudsmanského typu vůbec nebo v dané oblasti.

Takovým okruhem otázek je vymezení působnosti ombudsmana nebo vytvoření speciální ombudsmanské instituce ve vztahu k činnosti orgánů místní správy, resp. územní správy (zde míněno subjektů vykonávajících veřejnou správu na nižší než centrální úrovni). Zde bývá nejčastěji předestírána vize budoucí „zákonitě“ nutnosti, po vytvoření ombudsmana pro centrální úroveň, vytvořit celou rozsáhlou a mnohočetnou síť ombudsmanů na všech příslušných úrovních výkonu veřejné správy s příslušně vymezenou působností územní, doplněnou odpovídajícím výkonným aparátem. Nastíněná vize však, nejen podle mínění autorky, není jedinou možnou a už vůbec ne nezbytnou představou o systému a působení institucí ombudsmanského typu ve vztahu k činnosti orgánů územní správy.

Příkladem jiného, a lze říci léty osvědčeného a průběžně zdokonalovaného, systému uspořádání a působení instituce ombudsmanského typu ve vztahu k místní správě může být řešení přijaté a realizované ve Velké Británii. Z tohoto důvodu se předmětem mého bližšího zájmu stali tzv. Local Government Ombudsmen, neboli ombudsmani pro místní správu, nebo jinak „místní ombudsmani“ ve Velké Británii a zejména pak v Anglii. Pojednání o místních ombudsmanech však vyžaduje předestřít danou problematiku v nezbytných širších souvislostech.

2. Okolnosti a důvody vytvoření Komise pro místní správu. Složení komise

„The Parliamentary Commissioner Act“ – zákon o parlamentním komisaři, neboli parlamentním ombudsmanovi, byl přijat v roce 1967, a to pro Anglii, Wales a Skotsko. Pro Severní Irsko pak byl obdobný zákon přijat v roce 1969. „Parlamentní komisař pro veřejnou správu“, jak je tato funkce v zákoně nazývána, má pravomoc přezkoumávat písemné stížnosti proti nezákonným nebo nesprávným jednáním veřejné správy, avšak pouze ústředních orgánů a úřadů, které jsou vyjmenovány v příloze zákona, nikoliv všech administrativních úřadů. U parlamentního ombudsmana se uplatňuje tzv. „poslanecký filtr“, kdy, zjednodušeně řečeno, stížnosti jsou ombudsmanovi předkládány prostřednictvím členů parlamentu – poslanců Dolní sněmovny. Důvodem tohoto postupu je předpoklad, že jednodušší stížnosti vyřeší poslanec přímo a komisaři předloží ty složitější, vyžadující rozsáhlejšího šetření.

Vedle zmíněného „obecného“ parlamentního komisaře jsou od roku 1973 usta-

novování zvláštní ombudsmeni pro oblast zdravotnictví (the National Health Service Commissioners). U nich se „poslanecký filtr“ neuplatňuje, avšak nejsou povoláni přezkoumávat stížnosti napadající pouze stanovení diagnózy a způsobu léčby.³

Pro Anglii, Skotsko a Wales je jmenován jeden parlamentní ombudsman, přičemž praxe se ustálila na tom, že vykonává zároveň funkce ombudsmanů pro zdravotnictví pro Anglii, Skotsko a Wales. Další parlamentní ombudsman je ustanoven pro Severní Irsko a vykonává zároveň funkci ombudsmana pro stížnosti (tedy včetně těch, které se vztahují k místní správě). V jistém ohledu by za instituci ombudsmanského typu mohl být považován ještě Úřad pro policejní stížnosti (the Police Complaints Authority), jehož okruh působnosti je však úzce specializovaný, a dále byl v nedávné době ustanoven vězeňský ombudsman (Prisons Ombudsman), nikoliv však na základě zákona.⁴ Těmito institucemi se však již nyní nemíním blíže zabývat.

V období po přijetí zákona o parlamentním ombudsmanovi v roce 1967 se vyskytovaly kritické hlasy, že zákon vyloučil z jeho dosahu všechny místní úřady. V roce 1970 byla publikována tzv. Bílá listina s názvem „Reforma místní správy v Anglii“, která obsahovala návrhy pro ustavení až deseti nebo více místních ombudsmanů, se sídlem v různých částech země, kteří by přezkoumávali stížnosti proti „špatné správě“ místních úřadů. Základem pro skutečné vytvoření institucí místního ombudsmana byl pak zákon o místní správě z roku 1974 – „the Local Government Act“, účinný od 1.4.1974, spolu s reorganizací místní správy a Národní zdravotní služby (the National Health Service).

Zákon ve své části III ustavil dvě Komise pro místní správu (the Commission for Local Administration), jednu pro Anglii a druhou pro Wales. Parlamentní ombudsman je členem obou těchto komisí, ale jinak sestávají z místních ombudsmanů (the Local Commissioners). Místní ombudsmeni jsou jmenováni královnou na doporučení ministra pro životní prostředí (ministerstvo pro životní prostředí zajišťuje vztahy mezi vládou a orgány místní správy) po konzultaci s příslušnými zastupitelskými orgány. Místní ombudsmeni setrvávají v úřadě až do odchodu na odpočinek (ve věku 65 let), za předpokladu, že zachovají dobré chování – „good behaviour“. Mohou být odvoláni Korunou pro nezpůsobilost nebo špatné chování.

Zákon nespécifikoval počet členů komise – ombudsmanů, ale stanovil, že ombudsmeni si území Anglie rozdělí a jeden nebo více ombudsmanů bude odpovědných za každou oblast. Komise pro místní správu v Anglii nyní sestává ze tří místních komisařů, z nichž každý svou působností pokrývá část země – jeden,

³Srov. Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii, Správní právo 3/93, Cane, P.: An Introduction to Administrative Law, Clarendon Press Oxford, 1993, str. 321.

⁴Seneviratne, M.: Ombudsmen in the Public Sector, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1994, str. 1.

se sídlem v Londýně, je příslušným pro oblast Londýna, jihovýchodní a východní Anglie, další, se sídlem v Yorku, pro severnější oblasti a třetí, sídlící v Coventry, pro zbytek území Anglie.

Parlamentní ombudsman, ze zákona člen této komise, se neúčastní vedených šetření. Jeho členství v komisi je však užitečné, neboť umožňuje vzájemnou výměnu zkušeností, porovnání způsobů řešení problémů a posuzování otázek oboustranně významných.⁵

Pro Skotsko byl v roce 1975 ustanoven jeden komisař pro místní správu, a to podle zvláštního zákona (the Local Government /Scotland / Act).

3. Cíle, úkoly a jurisdikce Komise pro místní správu a místních ombudsmanů

Hlavním cílem Komise pro místní správu, který je zdůrazněn v každoroční zprávě, je vyšetřování stížností na „nespravedlnost způsobenou špatnou správou“ (maladministration), zároveň s tím, že tam, kde je to vhodné, má být zabezpečena uspokojivá náprava jak pro stěžovatele, tak v zájmu lepší správy.

Místní ombudsmeni se mohou zabývat stížnostmi proti aktům všech místních úřadů, jakož i jejich výborů, členů a úředníků. Jejich jurisdikce se vztahuje také na všechny společné orgány (výbory či rady), pokud jsou tvořeny výlučně místními orgány (např. správy národních parků, správa národních řek), dále na orgány vodní správy, orgány policejní správy, u těch však s výjimkou orgánů ministerstva vnitra, které spadají pod pravomoc parlamentního komisaře. Výjimku z působnosti ombudsmana představují také místní rady sociální péče v jednotlivých farnostech (parish councils). Od roku 1988, po novelizaci zákona, se pravomoc místních ombudsmanů vztahuje na orgány urbanistického rozvoje (a ve Walesu také na orgány rozvoje zemědělských oblastí Walesu). V praxi největší počet stížností přešetřovaných místními ombudsmeny směřuje k aktům místních rad (local councils), a proto Komise pro místní správu rozhodla, že napříště neformální titul místního ombudsmana (podle zákona „komisař pro místní správu“) bude ombudsman pro místní správu (local government ombudsman – LGO).

Komise pro místní správu rozpracovala výčet podpůrných cílů, které odrážejí souhrn povinností uložených komisi zákonem:

- povzbuzovat úřady k tomu, aby přijaly a publikovaly vlastní postupy pro řádné (spravedlivé) vyřizování stížností a pro vyřešení jejich co největšího počtu,

⁵Tamtéž, str. 84 an.

- podporovat, aby stížnosti předložené ombudsmanovi byly vyřešeny na úrovni místního úřadu,
- obeznamovat co nejdříve veřejnost se systémem místních ombudsmanů a poskytovat rady, jak vznášet stížnosti,
- zajistit rychlý přezkum pro ty, jejichž stížnosti jsou oprávněné,
- poskytovat návody jak vykonávat dobrou správu pro orgány místní správy a další důležité orgány,
- poskytovat radu těm, jejichž stížnosti jsou mimo jurisdikci místního ombudsmana,
- podporovat v činnosti ostatní ombudsmany.

Komise pro místní správu byla konstituována v prvé řadě jako metoda nakládání s jednotlivými stížnostmi vztahujícími se k místním orgánům. Ale její činnost se neomezuje pouze na individuální záležitosti, a proto je důležité zdůraznit, že stejně důležitým cílem jako zjednat nápravu, je také účel dosáhnout lepší správy, tedy obecně podporovat dokonalejší fungování veřejné správy.⁶

Místní ombudsmani jsou zmocněni vyšetřovat stížnosti na nespravedlnost vzešlou ze špatné správy, ale nejsou oprávněni zkoumat jádro, merit rozhodnutí přijatých při výkonu diskreční pravomoci příslušného správního orgánu, u nichž nedošlo k projevu špatné správy. Rozlišení mezi meritem rozhodnutí a způsobem, jakým bylo rozhodnutí dosaženo, není vždy jasné a snadné.

Vyloučeny z jurisdikce místního ombudsmana jsou výslovně věci spojené s vnitřními záležitostmi škol, personální otázky, akty realizované ve spojení se zahájením a vyšetřováním právních postupů,⁷ a komerční a smluvní záležitosti.

Místní ombudsman není oprávněn vyšetřovat administrativní akt, pokud stěžovatel disponuje právem na odvolání nebo přezkum u administrativního tribunálu nebo ministra, nebo kde má možnost obrátit se na soud. Přesto v těchto případech je v diskreční pravomoci ombudsmana vyšetřovat takovou stížnost, pokud je shledáno neracionálním, resp. nepřiměřeným, aby se stěžovatel uchýlil k těmto cestám přezkoumání (např. stěžovatel si nebyl vědom takové možnosti a správní úřad mu neposkytl v tomto směru radu, nebo kde mu nemoc či jiné závažné příčiny zabránily odvolat se, apod.). Tedy stejně jako u ombudsmana parlamentního, se projevuje praxe, že místní ombudsman přijímá mnoho stížností v případech, kde existuje možnost právního přezkoumání. Ovšem ombudsman nemusí mít za to, že právní postup by byl úspěšný. Postačí, že jej bude považovat za vhodný před tím, než by věc vyšetřil ve své jurisdikci.⁸

⁶Tamtéž, 85 a n.

⁷Tedy věci projednávané u soudů, resp. tribunálů.

⁸Wade, H.W.R., Forsyth, C.F.: *Administrative Law*, Seventh Edition, Clarendon Press, Oxford, 1994, str.143.

Pokud místní ombudsman nebyl vyloučen z prošetření stížnosti ze žádného z dosud uvedených důvodů, stále ještě závisí na jeho uvážení, zda se stížností bude zabývat, či nikoliv. Článek 26 zákona říká, že ombudsman *může* vyšetřovat, a tedy záleží na něm, jak se rozhodne.

Zajímavým z našeho pohledu jeví se omezení, podle něhož místní ombudsman není oprávněn prošetřovat stížnosti, které se týkají všech nebo většiny obyvatel správního obvodu úřadu, proti němuž stížnost směřuje. Důvodem vedoucím k takovému ustanovení je myšlenka, že takové stížnosti jsou ve skutečnosti zaměřeny na způsob, jakým je země spravována a takové otázky měly by být řešeny cestou politickou. Toto zdůvodnění je zřetelné také v ochotě parlamentního ombudsmana zabývat se pouze stížnostmi jednotlivců nebo malých skupin jednotlivců, i když takové omezení pro něj zákon nestanoví. Uvedené omezení chrání podstatu těchto institucí jako mechanismu působícího v zásadě *ex post* a řešícího stížnosti nebo spory, a jako protikladu k mechanismům kvalitativní kontroly nebo mechanismům dosahování politických cílů, kterých se stěžovateli nepodařilo dosáhnout cestou politických mechanismů. Uvedené omezení pomáhá chránit nezávislost uvedených orgánů ombudsmanského typu od politických vlivů.⁹

4. Stěžejní pojem – „špatná správa“

Ve stížnostech předložených ombudsmanovi stěžovatelé tvrdí, že utrpěli ze strany správního orgánu při výkonu správních funkcí „*nespravedlnost způsobenou jako důsledek špatné správy*“.

Špatná správa, *maladministration*, je klíčovým termínem zákona o parlamentním ombudsmanovi z roku 1967, i právní úpravy ombudsmana místního. V žádné zákonné úpravě však nebyl uvedený termín definován. V debatě kolem návrhu zákona o parlamentním ombudsmanovi byl termín špatná správa vztahován k pojmům podjatost, nedbalost, nevděčnost, nepozornost, průtahy, nekompetentnost, hloupost, zatvrzelost, ničemnost, svévolnost a dalším. Význam pojmu špatná správa je nepřesný, a proto má ombudsman prostor pro rozhodnutí, který akt nebo která nečinnost tento pojem naplňuje.¹⁰

Chápání pojmu špatná správa prošlo a prochází určitým vývojem. Zákon z roku 1967 obsahuje klauzuli, která brání ombudsmanovi zkoumat „*důvody rozhodnutí učiněného bez projevu špatné správy ministerstvem nebo jiným úřadem při výkonu diskreční pravomoci*“. Parlamentní ombudsman k tomu ve své první zveřejněné zprávě uvedl, že tato klauzule mu zabránila zkoumat podjatá nebo nesprávná

⁹Cane, P.: *An Introduction to Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992, str. 319 a n.

¹⁰Seneviratne, M.: cit. dílo, str.7.

(„perverse“) rozhodnutí. Rozlišoval ostře mezi postupem vedoucím k diskrečnímu rozhodnutí (t.j. shromažďování důkazů a představení případu ministrovi) a kvalitou vlastního rozhodnutí. Došel dokonce až k tvrzení: „Nepovažuji se za kompetentního zkoumat kvalitu rozhodnutí, i když, v krajním případě, vyústila v očividné stěžovatelovy útrapy.“¹¹

K procesu vymezování obsahu pojmu špatná správa přispívala rozhodovací činnost soudů. Např. ve vztahu k námi sledované činnosti místních správních orgánů byla špatná správa vztahována ke *způsobu*, kterým bylo správní rozhodnutí dosaženo a *způsobu*, kterým bylo či nebylo vykonáno, s tím dodatkem, že špatná správa nemá nic společného s druhem, kvalitou nebo racionalitou rozhodnutí samého.

Je nutno zdůraznit, že ombudsman nemůže být využíván jako apelační mechanismus proti rozhodnutím veřejné správy. V ombudsmanovi by měla být spatřována jedna z několika dostupných metod, jak zabezpečit spravedlnost při výkonu veřejné správy, jedna z mnoha metod kontroly veřejných institucí.¹²

V posledních letech lze ve zprávách místních ombudsmanů vysledovat trend k vyžadování určitých procesních standardů v činnosti orgánů veřejné správy, jako je vedení kompletních zápisů a dokumentace, řádné odůvodňování přijatých aktů, existence účinných a jasných vnitřních pravidel pro šetření stížností, a dalších.

5. Podstatné rysy šetření u místního ombudsmana a nakládání se zprávou místního ombudsmana

Proces šetření u místního ombudsmana je v mnoha rysech obdobný jako u ombudsmana parlamentního.

Pro předložení stížnosti je stanovena lhůta 12 měsíců od data, kdy se stěžovatel dozvěděl o záležitosti uváděné ve stížnosti. Závisí na uvážení ombudsmana, zda přijme opožděnou stížnost. Přijetí opožděné stížnosti musí však naplňovat podmínku rozumnosti, opodstatněnosti.¹³

Stejně jak to upravuje zákon o parlamentním komisaři, také podle zákona z roku 1974, vztahujícího se na místní komise, stěžovatelem může být kdokoliv, ať už osoba fyzická nebo právnická. Nemůže jím však být místní orgán správy nebo orgán ústřední vlády.

Stížnost musí být učiněna písemně nebo ústně přednesena přímo u místního komisaře (jak to nyní umožňuje novela zákona z r.1988) a musí v ní být specifikován akt, který je uváděn jako akt konstituující nesprávnou správu.

¹¹Schwartz, B., Wade, H.W.R.: Legal Control of Government, Clarendon Press, London, 1972, str.69 a n.

¹²Seneviratne, M.: cit. dílo, str.8 a 11.

¹³Seneviratne, M.: cit.dílo, str. 95.

Člen místního úřadu, který obdržel stížnost, musí ji předložit místnímu ombudsmanovi, neboť, na rozdíl od postupu u poslance Dolní sněmovny, nemá roli „filtru“ k vyloučení nežádoucích stížností. Pokud je místní ombudsman přesvědčen, že člen místního úřadu odmítl stížnost předložit, může, pokud se cítí být kompetentním, přijmout ji přímo od stěžovatele. V roce 1984 byla pak zavedena nová praxe, kdy stížnost podaná přímo místnímu ombudsmanovi, bez předchozího předložení činiteli místní správy, je zaslána místním ombudsmanem představenému místního úřadu se žádostí, aby ji předložil zpět ombudsmanovi, pokud nebude možno vyřídit ji přímo v dohodě se stěžovatelem.

Dříve než ombudsman stížnost prošetří, musí být ujištěn, že o stížnosti byl informován dotčený místní úřad a tento úřad měl příležitost stížnost vyšetřit a zodpovědět.¹⁴

Zpráva o ombudsmanově šetření musí být zaslána stěžovateli, místnímu úřadu a členovi či pracovníku, který se jí zabýval původně. Nesmí obsahovat údaje způsobilé identifikovat kteroukoliv osobu, pokud to ombudsman neshledá nezbytným. Místní úřad musí o podání zprávy podat informaci v místním tisku nebo jinou řádnou formou a poté ji zpřístupnit pro veřejné zkoumání, včetně pořizování kopií, a to po dobu tří týdnů. Jinak nesmí být informace získané při šetření nijak zveřejněny.

Do tří měsíců pak místní úřad ombudsmanovu zprávu posoudí a sdělí mu opatření přijatá nebo navržená jako reakce na zprávu. Pokud ombudsman není s reakcí úřadu spokojen, podá další zprávu, včetně doporučení, jež jsou znovu zveřejněny. Pokud ani následná odpověď úřadu není uspokojivá, ombudsman je oprávněn po úřadu požadovat, aby na své náklady publikoval v místním tisku stanovisko ombudsmana obsahující detailně úkony doporučené ombudsmanem, jakož i další podklady, které ombudsman určí a dále stanovisko úřadu s uvedením důvodů, pro které nebylo vyhověno ombudsmanovým doporučením.

Toto ustanovení je pokusem oslovit ty nepřilíš početné místní úřady, které jsou v literatuře označeny za „vzpourné“ ve zjednávání nápravy při zjištění špatné správy. Některé úřady setrvávají ve své neochotě vyhovět doporučením ombudsmana, i když náklady spojené s vyhověním by byly nižší než zmíněné uveřejnění v tisku.¹⁵

Stejně jako parlamentní, tak i místní ombudsman nedisponuje žádnými donucovacími pravomocemi. Nejvyšší sankce, kterou disponuje, je právě zmíněné zveřejnění informací, a to v místním tisku a na náklady místního správního orgánu, že tento orgán neuspěl v uskutečnění činnosti doporučené ombudsmanem. Úřad může, pokud si to přeje, zveřejnit své důvody, proč nevyhověl. V krajním případě

¹⁴Wade, H.W.R., Forsyth, C.F.: cit.dílo, str.143.

¹⁵Tamtéž, str.145.

může tvrdit, že podle jeho názoru se nejednalo o špatnou správu. V tomto ohledu je místní ombudsman v mnohem slabší pozici než ombudsman parlamentní, který nejen že konstatuje nezvratně, že zde došlo ke špatné správě, ale může také získat pomoc určitého výboru k vyvinutí tlaku na vzpurné ministerstvo nebo úřad. Tento problém spočívající v odmítnutí přijmout nápravné opatření navržené ombudsmanem zůstává vážnou překážkou efektivnosti činnosti místního ombudsmana.¹⁶

Určité posuny nebo změny lze však do budoucna očekávat, jak tomu např. nasvědčují návrhy z r. 1991, zapracované do tzv. Občanské charty (the Citizens Charter), které se dožadují zakotvení právní vynutitelnosti pro doporučení vznesená místním ombudsmanem, pokud přetrvávají potíže s jejich naplněním.

6. Výroční zprávy

Každý ombudsman podává výroční všeobecnou zprávu ve své komisi pro místní správu. Komise podává výroční zprávu zastupitelskému orgánu místní správy určenému ministrem vnitra. Tento orgán ji poté zveřejňuje, a to s komentářem, nebo je ponechána bez komentáře. Jednou za tři roky je komise povinna provést celkové zhodnocení celého systému a své názory sdělí místním úřadům prostřednictvím uvedeného zastupitelského orgánu. Anglická komise publikuje své zprávy a komentáře v každoročních publikacích nazvaných „Místní ombudsman“ („The Local Ombudsman“).¹⁷ Zejména v těchto formách činnosti se projevuje ona druhá, méně u nás známá a doceňovaná úloha orgánů ombudsmanského typu, sloužící jako zpětná vazba pro veřejnou správu a přispívající ke zkvalitnění jejího fungování.

7. Závěrem

Ve svém příspěvku jsem se pokusila vystihnout podstatné znaky a základní údaje o jedné konkrétní formě instituce, která je osvědčená a dlouhodobě se uplatňuje v rámci fungování systému veřejné moci a správy v mnohých vyspělých státech s rozvinutým životem demokratické společnosti. Jak o tom svědčí britský příklad, není namístě instituci ombudsmana, působící pro oblast činnosti orgánů územní správy, bez dalšího zpochybňovat, nebo podceňovat její úlohu nejen jako ochrance práv občanů, ale z hlediska efektivnosti a kvality veřejné správy také jako významné zpětné vazby a zdroje cenných informací. Pro plné pochopení místa a úlohy ombudsmana je však nutno mít na zřeteli celý systém fungování veřejné správy v Británii se složitou a rozmanitou strukturou subjektů rozhodování, včetně specializovaných tribunálů, a širokou možností soudního přezkoumání.

¹⁶Cane, P.: cit.dílo, str. 321.

¹⁷Wade, H.W.R., Forsyth, C.F.: cit.dílo, str.144 a n.

V rámci dostupných zdrojů jsem ve vztahu k pojednávané instituci britské nezaznamenala hlas, který by zpochybňoval existenci nebo význam činnosti ombudsmanů ve Velké Británii. Naopak četné jsou hlasy usilující o zdokonalení fungování této instituce a její širší a důkladnější popularizaci, aby každému byla jejich role známá a ochrana jimi poskytovaná byla pro každého dostupná. O poměrně úspěšných výsledcích v tomto usilování hovoří také vzrůstající počty stížností, se kterými se různé osoby na místní ombudsmany obrací (údaje představují celkový počet stížností ve Velké Británii v některých letech: rok 1987–8: 4.128, rok 1989–90: 8.733, rok 1991–2: 12.123 stížností). Nepominutelná je také tendence očekávat od ombudsmanů formulování určitých zobecňujících závěrů, tedy principů pro dobrou správní činnost („good administrative practise“). A taková, a mnohá obdobná, fakta odjinud by snad už neměla dlouho zůstávat opomíjena.

SUMMARY

Several Details and Comments on the Institution of the Local Government Ombudsman in Great Britain

The institution of ombudsman is still only being discussed and respectively proposed in the Czech Republic. The object of the paper is to offer certain amount of information and experience of application of one kind of the ombudsman institution – the Local Government Ombudsmen (LGO) in Great Britain and in greater detail in England, which is represented by the Commission for Local Administration set up by Part III of the Local Government Act 1974, consisting of the Parliamentary Ombudsman and three Local Government Ombudsmen.

The Commission's main objective, which is set out in each annual report, is the investigation of complaints of injustice arising from maladministration with a view to securing, where appropriate, both satisfactory redress for the complaint and better administration. The LGO are in a position to consider complaints against almost all types of local authorities, dealing with significant areas of local administration (the vast majority of investigations involve local councils). The LGO has, in general, the power to investigate, recommend corrective action, and issue report. If an LGO reports a finding that injustice has been caused to the complainant in consequence of maladministration, the local authority has a duty to consider the report and notify the ombudsman of the action taken, or what action is proposed to be taken. Not all authorities, however, are prepared to accept the LGO's decision. If an authority does not satisfactorily respond to a further report, the ombudsman may require the authority to publish a statement in a local newspaper, specifying the recommended action they have not taken, and, if they wish, their reasons for not complying with the LGO's recommendation.

The paper tries to formulate in conclusion that the institute of local ombudsman is an organic part of the system of democratic and effective public administration and the state under the Rule of Law and that time-tested experience in this field should not be neglected.

Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí

Alena Prokopová

V souvislosti se změnami připravovanými v rámci právního řádu České republiky, přípravou nového občanského zákoníku, zejména nové úpravy rodinných vztahů a snahou přiblížit se právní úpravě zemí Evropského společenství, bych chtěla tímto článkem upozornit na nutnost řešení jednoho ze závažných problémů týkajícího se dětí, na který náš současný právní řád nepamatuje.

Uvědomuji si, že se jedná o problematiku natolik závažnou, že ji nelze „odbyť“ jen několika řádky. Přesto však doufám, že i těchto několik řádků přispěje k zamýšlení a snad i snaze přijmout konečné řešení.

Jedná se o problém únosů – zavlčení dětí jedním z rodičů do ciziny.

Mezinárodní únosy dětí otevřely novou oblast v rámci mezinárodního práva soukromého a nelze tento problém nadále přehlížet s tím, že se týká jiných zemí a nikoli České republiky. I u nás se již vyskytly případy, kdy jeden z rodičů odvezl dítě do státu, z něhož sám pochází. Uspokojivé řešení, jak dítě vrátit zpět, však náš současný právní řád nenabízí. Řešení umožňuje zejména haagská Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí (dále jen „Úmluva“) přijatá dne 25.10.1980, kterou je nyní vázáno 43 států, čímž zaujímá druhé místo mezi všemi haagskými úmluvami v počtu zemí, které je přijali. To samo o sobě vypovídá o tom, že si řada států uvědomila závažnost problematiky únosů dětí, tímto problémem se zabývá a zejména chce zabývat. Česká republika však dodnes není Úmluvou vázána, třebaže k jejímu podpisu došlo ještě za existence ČSFR v roce 1992. Těžko asi odpovědět na otázku, proč jsme dosud Úmluvu neratifikovali, když ode dne podpisu uplynuly už téměř čtyři roky. Je snad něco důležitějšího než zájem dítěte? Vždyť obava, že vývoj zavlčeného dítěte bude ohrožen, by měla být dostatečnou motivací k přijetí Úmluvy a vést ke snaze umožnit rodiči, který je oprávněn dítě vychovávat a kterému bylo odebráno, legální právní cestou získat dítě zpět. Bez ratifikace je Úmluva neúčinná a nelze ji v praxi použít.

Cíle Úmluvy

Úmluva poskytuje vhodné prostředky pro řešení mezinárodních otázek únosů dětí, zahrnuje mechanismy pro zabezpečení právní pomoci mezi státy směřující k návratu unesených dětí a představuje různá kompromisní řešení.

Mezi nejdůležitější patří tyto cíle Úmluvy:

- usnadnit právní postavení rodiče z jednoho státu, který žádá návrat dítěte ze státu jiného,
- zajistit rodiči jednoho státu právo na styk s dítětem, které je v jiné zemi,
- co možná nejvíce urychlit řízení o návrat dítěte a styk s ním,
- umožnit v uvedených řízeních osvobození od placení nákladů řízení a jiných plateb, které jsou s ním spojeny,
- napomoci určit, kde se dítě nachází,
- rozvinout spolupráci mezi státy v této oblasti.

Hlavní cíl Úmluvy je vyjádřen již v její preambuli a spočívá v urychleném návratu dítěte k osobě (fyzické i právnické, typicky k jednomu z rodičů), která v souladu s právním řádem státu, v němž mělo dítě své obvyklé bydliště před přemístěním skutečně o dítě pečovala, a to v případech, kdy bylo protiprávně odvezeno zpravidla druhým rodičem (tj. i na jeho objednávku) do jiného státu nebo je tam protiprávně zadržováno. Úmluva má přispět k tomu, aby tam, kde rodiče mají bydliště v různých zemích, byl zabezpečen výkon práva tohoto rodiče, jemuž dítě nebylo svěřeno do výchovy, na styk s ním.

Úmluva má umožnit rozvoj zejména občanskoprávních soudních řízení. Není však vyloučeno, že vyvolá i řízení trestní. Avšak je nutné podotknout, že zavlčení dítěte do zahraničí se považuje za rodinnou záležitost a tento „čin“ není trestě stíhán. Úmluva se týká výlučně civilních aspektů mezinárodních únosů dětí, což je zdůrazněno i v jejím samotném názvu.

Použití Úmluvy

Je téměř pravidlem, že únosy se týkají převážně menších dětí. Z toho důvodu Úmluva vymezila věk dítěte, do kterého ji lze aplikovat. Její ustanovení nelze použít, resp. se musí přestat používat dnem šestnáctých narozenin dítěte, a to i tehdy, když už ústřední orgán nebo jiné příslušné orgány a soudy podle ní začaly postupovat. Protože v některých případech by věk dítěte mohl zapříčinit bezvýsledné ukončení řízení o návrat, byť dosud úspěšné, zaujaly některé státy takovou praxi, že v řízení pokračují i poté, co dítě dosáhne 16 let, přičemž nadále využívají mechanismu Úmluvy, opírají se však již o vlastní právní řád.

Dále je nutné zdůraznit, že pro použití Úmluvy není rozhodná otázka státního občanství dítěte, jeho rodičů, nebo jiných osob, ale rozhodující je kritérium geografické, tj. aby se případy dotýkaly více jak jednoho státu.

Rovněž Úmluva připouští určité výjimky z návratu dítěte, které jsou **taxativně** vymezené.

První výjimkou je skutečnost, že osoba, instituce nebo jiný orgán, který měl o dítě pečovat, o něj nepečoval v době únosu dítěte nebo souhlasil či se později smířil s únosem. Druhá výjimka umožňuje návrat dítěte odmítnout, pokud je vážné nebezpečí, že by jím bylo dítě vystaveno fyzické nebo duševní újmě nebo se jinak dostalo do nesnesitelné situace. Třetí výjimka se týká pouze starších dětí. Je možné návrat odmítnout, jestliže se zjistí, že dítě s ním nesouhlasí a dosáhlo věku a stupně vyspělosti. A konečně může být návrat odmítnut, pokud by to nedovolovalo základní zásady dožadovaného státu o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ústřední orgány

Řádné fungování Úmluvy je zabezpečeno vytvořením sítě ústředních orgánů a zajištěním úzké spolupráce mezi nimi. Ta spočívá ve výměně informací o výchovném působení na dítě, odstraňování překážek, které brání hladké aplikaci Úmluvy. Ústřední orgány mají vypátrat, kde se dítě nachází, zabezpečit jeho prozatímní ochranu pomocí předběžných opatření, učinit potřebné kroky k ulehčení činnosti jiných institucí, umožnit vedení zákonného procesu, poskytovat rady včetně účasti právního zástupce, učinit správná opatření k zajištění bezpečného návratu dítěte, vyměňovat si zprávy o provádění Úmluvy atd.

Úmluva nestanoví strukturu ústředních orgánů. To je záležitostí každého státu. V České republice se uvažuje o dvou variantách, jednak o ministerstvu spravedlnosti jako ústředním orgánu a dále se ozývají hlasy, aby tuto funkci plnilo Ústředí pro mezinárodně právní ochranu mládeže v Brně (dále jen „Ústředí“). Já sama se přikláním k možnosti nabízené jako druhé. Z důvodů, že Ústředí již jednu funkci ústředního orgánu vykonává, a to podle newyorské Úmluvy o vymáhání výživného v cizině z roku 1956, má praktické zkušenosti v mezinárodní oblasti péče o dítě, s orgány mnohých států navázalo dobrou spolupráci, a pak je samostatnou justiční složkou i tak řízenou ministerstvem spravedlnosti.

Řízení o návrat dítěte

V podstatě samotné řízení o návrat dítěte v souladu s Úmluvou není složitou záležitostí, ale před jeho zahájením, v jeho průběhu nebo i po skončení řízení

se může vyskytnout bezpočet problémů, jejichž rozbor přesahuje rámec tohoto článku.

Zejména je nutné si uvědomit, že Úmluva předpokládá pouze dva druhy řízení:

1. řízení o návrat dítěte (čl. 8 – čl. 20 Úmluvy),
2. řízení o úpravě a zajištění účinného vykonávání práva styku s dítětem (čl. 21 Úmluvy).

Úmluva se vůbec nezabývá vznikem a existencí samotného práva péče o dítě, i když bez práva péče by nebylo možné hovořit o situacích, které jsou předmětem Úmluvy. Jejich úprava je v plném rozsahu svěřena vnitrostátním právním řádům, a to právnímu řádu toho státu, kde má dítě obvyklé bydliště, tj. místa, ke kterému má dítě pevný, intenzivní vztah.

Pokud ponecháme stranou možnost osoby, které bylo dítě uneseno, obrátit se přímo na soudní, resp. správní orgány, jenž jsou příslušné ke konečnému řízení o návrat, je postup dle Úmluvy následující:

1. Osoba, která tvrdí porušení svých práv, podá návrh na navrácení dítěte kterémukoliv ústřednímu orgánu, nejčastěji v zemi obvyklého bydliště dítěte nebo v zemi jeho pravděpodobného současného pobytu.
2. Ústřední orgán žádost posoudí. Nachází-li se dítě na jeho území, učiní všechna opatření k jeho okamžitému návratu. Pokud ne, předá bezodkladně návrh ústřednímu orgánu ve smluvním státě nynějšího pobytu nezletilce. Tento druhý orgán potom postupuje stejně jako orgán předcházející.
3. Ústřední orgán bude nejprve usilovat o dobrovolný návrat dítěte. Jestliže se nezdaří, zahájí řízení před soudními nebo správními orgány státu, v němž nyní dítě je, a to způsobem odpovídajícím platnému právu tohoto státu.

Dítě se vrací přímo žadateli, aniž by byl brán ohled na předchozí obvyklé bydliště dítěte.

Pokud zhodnotím význam Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, domívám se, že začleněním této Úmluvy do právního řádu České republiky bude řešen nejen palčivý problém únosů dětí, ale dojde i k významnému posílení postavení našich občanů v cizině v oblasti právních vztahů.

Autorka uvítá jakékoliv připomínky k tomuto článku a ohlasy k nastíněné problematice.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Novelizace českého trestního práva

Věra Kalvodová, Jana Zezulová

(český překlad přednášky přednesené v rámci kursu Úvod do českého práva v září 1995, pořádané ve spolupráci s John Marshall Law School v Chicagu)

Můžeme říci, že trestní právo je relativně stabilním právním odvětvím ve srovnání např. se správním, obchodním či ústavním právem. Nicméně i trestní právo doznalo v průběhu uplynulých pěti či šesti let značných změn. Od roku 1989 byly přijaty čtyři velké novely trestního zákona i řádu a řada novel dílčích. Smyslem tohoto pojednání je zmapování změn nejvýznamnějších.

Pokud jde o **trestní právo hmotné**, na prvním místě je třeba zmínit **abolici trestu smrti** a **zakotvení doživotního trestu odnětí svobody**. Dne 2. května 1990 byl zrušen trest smrti jako absolutní a ireparabilní trest a s účinností od 1. července téhož roku byl opětovně po 34 letech zaveden **trest odnětí svobody na doživotí** do našeho systému trestněprávních sankcí. Doživotní trest patří do skupiny výjimečných trestů spolu s trestem odnětí svobody nad 15 až do 25 let. Může být uložen jen v nejzávažnějších případech úmyslného usmrcení, jestliže stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je mimořádně vysoký, uložení takového trestu vyžaduje účinná ochrana společnosti a není naděje, že by pachatele bylo možno napravit trestem odnětí svobody nad 15 až do 25 let.

Hovoříme-li o doživotí, nelze si neklást následující dvě otázky.

1. Kdo může zcela odpovědně vyslovit závěr, že určitá osoba nemůže být napravena dlouhodobým trestem odnětí svobody nad 15 až do 25 let?
2. Je doživotní odnětí svobody, tato náhrada trestu smrti, skutečně lidskou a promyšlenou odpovědí společnosti na trestný čin? Odsouzený neví, jak

dlouho zůstane ve vězení. A to je nelidské. Je pravdou, že podmíněně propuštění po nejméně 20 letech výkonu trestu je možné a tato příležitost může být pro odsouzené důležitým pozitivním motivačním faktorem. Přesto je pozice doživotních vězňů velmi nejistá.¹

Můžeme dlouze diskutovat o všech argumentech svědčících pro doživotí i proti němu. Nicméně trest odnětí svobody na doživotí je součástí našeho právního řádu a jednou ze základních otázek je zabezpečení jeho efektivního výkonu. Doživotně odsouzení vykonávají svůj trest ve věznici se zvýšenou ostrahou. V současné době je výkon doživotí soustředěn do věznice Mírov. Mírov je starý hrad, který sloužil jako vězení již za vlády Marie Terezie. Jeho budovy jsou velmi staré, podmínky odsouzených, zejména ubytovací, nejsou příliš dobré. Odsouzení k doživotí však vykonávají trest spolu s odsouzenými ke druhé formě výjimečného trestu v nově vybudovaném speciálním oddělení věznice a jejich životní podmínky jsou ve srovnání s ostatními odsouzenými podstatně lepší.

Lze konstatovat, že doživotní trest se jeví poněkud absurdním. Na jedné straně je dána v podstatě prognóza nenapravitelnosti, na straně druhé zákonodárce dává i těmto odsouzeným šanci na podmíněně propuštění po 20 letech, jestliže se napraví. Otázkou samozřejmě zůstává realita této šance.

Další významnou změnou v trestním zákoně bylo **zrušení kolem 33 skutkových podstat** trestných činů ve zvláštní části trestního zákona, zejména těch, které byly založeny na vládnoucí ideologii komunistické strany (např. pobuřování, podvracení republiky, opuštění republiky, trestné činy proti majetku v socialistickém vlastnictví) a naopak **zavedení celé řady nových skutkových podstat**, které jsou reakcí na nové společenské jevy a změny (např. Insider Trading, počítačová kriminalita, dražba, znečišťování životního prostředí, organizovaný zločin).

Řadu diskusí vyvolala **nová koncepce odpovědnosti za zaviněnou nepřičetnost**. Novela trestního zákona č. 557/1991 Sb. zakotvila novou skutkovou podstatu nazvanou opilství (§ 201a TZ). Dle odstavce prvního zmíněného ustanovení je ten, kdo se úmyslně či z nedbalosti přivede do stavu nepřičetnosti požitím nebo aplikací návykové látky a dopustí se v něm jednání, které má jinak znaky trestného činu, zásadně mírněji trestný. Pachatelovo zavinění se tedy vztahuje pouze na fakt přivedení se do stavu nepřičetnosti, nezahrnuje již následnou činnost, která pro nedostatek tohoto zavinění není trestná, ale pouze jinak trestná.²

Hovoříme-li o nejvýznamnějších změnách v trestním právu hmotném, nesmíme opomenout i další změny v systému trestních sankcí vedle již zmíněného zrušení

¹Válková, H.–Suchý, O.: Die lebenslange Freiheitsstrafe in der Tschechoslowakei, 1990, s. 116.

²Kratochvíl, V. a kol.: Trestní právo hmotné, Brno, 1994, s. 139.

trestu smrti a jeho nahrazení doživotním trestem odnětí svobody. První velká novela trestního zákona z roku 1990 č. 175 **rozšířila možnost uložení podmíněného trestu odnětí svobody i možnost uložení jiného trestu – zejména peněžitého – namísto odnětí svobody**. Rovněž byl rozšířen **okruh sankcí pro mladistvé**, a to o trest zákazu činnosti a vyhoštění. Přes uvedené změny zaujímal i v posledních letech trest odnětí svobody prakticky dominantní postavení. V červnu roku 1995 byla přijata další významná novela trestního zákona, která by mohla či měla představovat průlom v této dominantní roli odnětí svobody. S účinností od 1.1. 1996 se novým druhem trestu, který je možno uložit pachateli trestného činu, staly obecně prospěšné práce. Otázky alternativ trestního práva, možnost řešit tzv. bagatelní kriminalitu jiným způsobem než prostřednictvím trestního práva a trestního řízení a otázky alternativ odnětí svobody patřily v průběhu minulých několika let k otázkám často diskutovaným. Pochybnosti o účinnosti trestu odnětí svobody, vyvolané zejména stoupající kriminalitou, zvyšujícím se podílem recidivistů na páchání trestné činnosti, nárůstem kriminality mladistvých i tzv. prekriminální a rovněž i nepříliš dobrým stavem věznic (přeplněnost, nedostatek práce pro odsouzené, nedostatek personálu, nevyhovující prostory apod.), vedly ke snahám nalézt nové cesty, jak potlačit kriminalitu a jak řešit problémy vězeňského systému. Jednou z možností by tedy měly být alternativní sankce, příp. i instituty trestního práva procesního, o nichž bude řeč později. **Trest obecně prospěšných prací** v rozmezí 50 až 400 hodin může být uložen pachateli trestného činu, za který zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí nepřevyšující 5 let, jestliže vzhledem k povaze spáchaného trestného činu a možnosti nápravy pachatele lze mít důvodně za to, že výkonem tohoto trestu bude dosaženo účelu trestu stejně, jako kdyby byl na pachateli vykonán trest odnětí svobody (§ 45 odst. 1 TZ). Podstatou trestu je povinnost provést práce ve prospěch obce ve stanoveném rozsahu, a to bezplatně a ve volném čase. Pouze praxe může ukázat, zda se tento nový druh trestu stane oním efektivním prostředkem, který přispěje k potlačení kriminality a k redukci recidivy.

Tato novela zakotvila rovněž ustanovení týkající se problematiky **organizovaného zločinu**, když kriminalizuje **účasť na zločinném spolčení**. Nové ustanovení § 163a stanoví, že ten, kdo založí zločinné spolčení, nebo se činnosti takového spolčení účastní, anebo zločinné spolčení podporuje, bude potrestán odnětím svobody na dvě léta až deset let nebo propadnutím majetku. Novela rovněž upravila zvláštní, mnohem přísnější režim trestání pro pachatele, který spáchal úmyslný trestný čin jako člen zločinného spolčení, pro pachatele, který spáchal takový čin vědomě se členem zločinného spolčení anebo v úmyslu zločinnému spolčení napomáhat (§ § 43, 44 TZ).

Tolik tedy k nejnámějších změnám trestního práva hmotného. Jak již bylo zdůrazněno, i **trestní právo procesní** doznalo mnoha zásadních změn. Na prvním místě je třeba zmínit problematiku **rozhodování o nejzávažnějších zásazích** do Listinou základních práv a svobod garantovaných práv člověka. Novela trestního řádu z roku 1991 svěřila rozhodování o vazbě, příkazu k zatčení, domovní prohlídce a o odposlechu telekomunikačního provozu soudu. Před touto novelou rozhodování o těchto zajišťovacích úkonech bylo v přípravném řízení v pravomoci státního zástupce (resp. tehdy prokurátora).

Za další významnou změnu je možno považovat **průlom do zásady legality**. Již v roce 1990 zakotvila novela trestního řádu ustanovení zohledňující skutečnost, že v důsledku spáchání trestného činu a odsouzení za něj jsou často vedle pachatele fakticky postiženy i další osoby, jež mají postavení osob blízkých.³ Trestní stíhání pro taxativně vyjmenované trestné činy podmínila souhlasem poškozeného, který je ve vztahu k obviněnému právě touto osobou blízkou.

Nelze v tomto příspěvku obsáhnout všechny změny, ale je nezbytné se zabývat skutečností, že do našeho trestního řízení proniká institut odklonu /diversion/, prvek vlastní angloamerickému procesu.

Vymezení pojmu

Položme si nyní otázku co to vlastně odklon je, proč se s ním setkáváme v různých právních systémech a kde byl jeho základní zdroj původu.

Pomocí k nalezení odpovědi by mohly být Kaiserovy⁴ závěry, týkající se kontroly zločinnosti. Kontrolou zločinnosti /crime control/ rozumí všechna státní a společenská zařízení, strategie a sankce, která směřují ke konformitě chování v trestně-právně chráněné oblasti norem. Kontrola zločinnosti tak zahrnuje vedle státního úsilí také společenskou snahu po dosažení konformity chování. Tím stojí /myšleno kontrola zločinnosti/ v průsečíku všeobecné sociální kontroly, kriminální politiky a snah policie o potlačení zločinnosti. Od všeobecné sociální kontroly se kontrola zločinnosti liší tím, že se omezuje na označení, stanovení cílů a nasazení prostředků na předcházení nebo potlačení zločinu, a že obecně nemůže rozdělovat žádné odměny. Od trestní politiky se kontrola zločinnosti liší tím, že nejen zahrnuje odpovídající státní aktivity, nýbrž také společenské zařízení z oblasti komunální kriminální prevence, tzv. podnikovou justici nebo mimosoudní smírčí řízení a dále funkcionální ekvivalenty nebo alternativy k trestnímu právu tzv. negativní nebo alternativní kriminální politiku. Přikláním se k závěru,⁵ že ačkoliv celkový systém

³Jelínek, J.–Sovák, Z.: Trestní zákon a Trestní řád, Linde, Praha, 1995, s. 466.

⁴Kaiser, G.: Kriminologie, Úvod do základů, 1993, s. 74 a násl.

⁵Tamtéž

kontroly zločinnosti přesahuje dílčí systém trestněprávní, zůstává přesto těžiště u prostředků a postupů trestního práva. Nicméně na straně druhé se i u nás v této souvislosti poukazuje na rozšiřování aplikace norem trestního práva, tedy snahu řešit negativní jevy ve společnosti převážně prostředky trestního práva, bez možnosti reakce mimotrestními prostředky a postupy. Proto se důrazněji, než tomu bylo doposud, hovoří o subsidiárním či-li o ultima ratio charakteru trestního práva. A právě v tomto okamžiku se dostává ke slovu angloamerický koncept diverze, resp. diverzní strategie, který je dnes považován za součást tzv. „čtyř D“.⁶

Za základní vymezení odklonu považují pojetí,⁷ podle něhož diverze převážně směřuje k odklonu od dalšího trestního stíhání poté co bylo úředně stanoveno porušení trestní normy. Tomuto pojetí odpovídá vymezení odklonu českou trestněprocesní naukou,⁸ podle které odklon znamená alternativu trestního řízení před soudem, kdy je upřednostněno neformální vyřízení věci mimosoudními prostředky před klasickým trestním procesem zakončeným výrokem o vině a uložením trestu. Odklon je podle výše uvedené definice chápán jako mimosoudní alternativa standardního trestního procesu, resp. upuštění od trestního stíhání, přičemž je možné na trestní věc reagovat jak prostředky trestněprávními, tak i prostředky mimotrestními.

Postupem času se objevuje i jiné pojetí odklonu⁹ chápající odklon ve smyslu zjednodušeného řízení v rámci standardního trestního řízení /nikoli tedy ve smyslu „odklonění“ mimo trestní řízení např. k vyřízení ve správním řízení apod./. Formami takového vyřízení věci jsou např. podmíněné zastavení trestního stíhání, trestní příkaz, narovnání a je zde možné se také zmínit o typech dohodnuté spravedlnosti. Neformální a sumární vyřízení trestní věci, za ingerence soudu, který se opírá o určitou dohodu procesních subjektů, bylo u nás označeno za širší pojetí odklonu.¹⁰

První náznaky použití odklonu v českém trestním řízení

Pokud tedy odklon chápeme jako alternativu trestního řízení před soudem, kdy je upřednostněno neformální vyřízení trestní věci mimosoudními prostředky, je možné za určitý náznak odklonu v českém trestním řízení považovat:

⁶Tento pojem se skládá z diverze, dekriminalizace, deinstitucionalizace a due proces.

⁷Kaiser, G.: viz práce cit. v pozn. č. 4.

⁸Suchý, O.: Odklon v trestním řízení, Právník, 1991, č. 3, s. 248–255.

⁹Šámal, P.: Úvahy nad zjednodušenými formami trestního řízení /diversion/ de lege ferenda. Časopis pro právní vědu a praxi 1994, č. IV., s. 122.

¹⁰Kratochvíl, V.: Východiska kodifikační fáze trestněprávní reformy v České republice, Trestněprávní reforma v České republice, Spisy Právnícké fakulty MU v Brně, 1994, s. 11 a násl.

1. ustanovení trestního řádu, na jehož základě může vyšetřovatel zastavit trestní stíhání v případech, kdy trest, k němuž může stíhání vést je zcela bez významu vedle trestu, který pro jiný čin byl obviněnému uložen nebo který ho podle očekávání postihne;
2. novela trestního řádu z roku 1993 /zákon č. 292/1993 Sb./ zavedla do českého trestního procesu dva instituty, které lze považovat za alternativní prostředky standardního trestního řízení. Jde o institut podmíněného zastavení trestního stíhání a trestní příkaz.

Podmíněné zastavení trestního stíhání lze charakterizovat jako rozhodnutí prozatímní, se stanovením zkušební doby, vázané na splnění určitých podmínek a povinností uložených obviněnému. Z pohledu trestního práva hmotného trestní odpovědnost pachatele trvá, z pohledu práva procesního se věci i nadále zabývají orgány činné v trestním řízení. Podle platné právní úpravy použití tohoto institutu přichází v úvahu v řízení o trestném činu, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let. Trestní řád stanoví další podmínky pro podmíněné zastavení trestního stíhání:

- a) doznání obviněného k trestnému činu /doznání však neprezumuje vinu obviněného/;
- b) nahrazení škody obviněným, pokud byla škoda způsobena trestným činem nebo uzavření dohody o náhradě škody s poškozeným anebo učinění jiných potřebných opatření k její náhradě a
- c) vzhledem k osobě pachatele, s přihlédnutím k jeho dosavadnímu životu a k okolnostem případu lze důvodně takové rozhodnutí považovat za dostačující.

Taková je tedy v obecnosti platná právní úprava tohoto procesního institutu, který je naší trestněprocesní naukou pokládán za jeden ze základních typů odklonu. Podmíněně zastavit trestní stíhání lze již v průběhu přípravného řízení státním zástupcem /užší pojetí odklonu/, tak i v průběhu řízení před soudem /institut aplikovatelný v řízení před soudem pokládám za strategii ve smyslu zjednodušeného řízení v rámci standardního trestního řízení a řadím jej do širšího pojetí odklonu/.

Druhým institutem je **trestní příkaz**, který lze charakterizovat jako prostředek sloužící ke zjednodušení a urychlení trestního řízení ve věcech skutkově i právně méně složitých, kdy účelu trestního řízení může být dosaženo

i bez provedení formálního hlavního líčení. Naproti tomuto vymezení praxe signalizuje, že trestní příkaz je vydáván i ve věcech, v nichž skutkový stav jeho vydání v žádném případě nedovoluje a kdy se strany s jeho vydáním spokojí, neboť jde z jejich hlediska o optimální způsob ukončení věci.¹¹ V každém případě však trestní příkaz představuje alternativu soudního řízení, neboť samosoudce je oprávněn rozhodnout ve věci právě tímto způsobem, a to bez projednávání věci v hlavním líčení. Trestní zákon přiznává této formě rozhodnutí povahu odsuzujícího rozsudku;

3. Poslední novela trestního řádu /zákon č. 152/1995 Sb./ s účinností od 1. 9. 1995 přináší do našeho trestního řízení institut **narovnání**, který byl přijat v souladu s Doporučením Rady Evropy č. R. /87/ 18 ze dne 17. 9. 1987 o zjednodušení trestního řízení. Narovnání přichází v úvahu u deliktů, které mají povahu konfliktu mezi obviněným a poškozeným. V takových případech se bude klást důraz v první řadě na urovnání sporu mezi těmito stranami a teprve poté se přistoupí k potrestání pachatele, resp. působení na pachatele trestného činu.

Základní podmínkou schválení narovnání je skutečnost, že obviněný uhradí vzniklou škodu nebo učiní potřebné úkony k její úhradě, případně jinak odčiní újmu vzniklou trestným činem a podle povahy věci též přispěje odpovídající částkou na obecně prospěšné účely a takový způsob vyřízení věci lze považovat za dostačující. Narovnání je obecně přípustné jak ve stadiu řízení před soudem, tak i v řízení přípravném. /O schválení narovnání a zastavení trestního stíhání rozhoduje v přípravném řízení soudce na návrh státního zástupce, v řízení před soudem pak soud/.

Domnívám se, že v řízení před soudem bude obviněný daleko více zainteresován na tomto způsobu vyřízení věci než v přípravném řízení, kde více méně pasivně přijme návrh /nebo také nepřijme/ státního zástupce, neboť zákon mluví „pouze“ o vyjádření jeho souhlasu resp. nesouhlasu s takovým postupem ve věci. V přípravném řízení, do důsledku vzato, je skryta určitá forma vyjednávání: státní zástupce je oprávněn podat návrh na rozhodnutí o schválení narovnání, k tomuto návrhu však musí nějakým způsobem dospět; obviněný a poškozený musí s tímto návrhem souhlasit. Toto je podle mého názoru velice důležité pro vyloučení jakéhokoliv nátlaku činěného na obviněného. Do důsledku vzato, obavy, že obviněný nebude schopen sám dospět k tomuto řešení, jsou podle mého mínění liché. Pokud totiž bude obviněného zastupovat obhájce, bude povinen v rámci právní pomoci

¹¹Cestami i ne zcela legálními: Zpráva o vyhodnocení zkušeností s aplikací novel trestního zákona a trestního řádu z roku 1993. Nejvyšší státní zastupitelství, srpen 1995, nepubl., s. 25.

mu vysvětlit význam a podmínky tohoto způsobu vyřízení věci. Tím však nechci říci, že by měl obhájce prakticky realizovat dohodu o narovnání a tak v podstatě suplovat činnosti sociálních pracovníků – mediátorů, kterých je v rámci tohoto institutu v řadě cizích právních úprav běžně používáno.

Narovnání z pohledu možnosti uplatnění sociální práce

Praktická realizace narovnání by měla být podle mého názoru svěřena specializovaným subjektům, zaměřeným na zprostředkování dohody mezi obviněným a poškozeným. Avšak platný trestný řád v ustanoveních, upravujících narovnání nepočítá s činností těchto speciálních subjektů. Důvodem tohoto stavu je zřejmě skutečnost, že nemáme žádné zkušenosti s jejich prací. Proto byla fakticky uznána cesta experimentu, resp. realizace projektu s mimosoudním vyjednáváním–narovnáním, který vypracovalo Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici.¹² V obsahovém a časovém harmonogramu projektu bylo počítáno s absolvováním odborných stáží tzv. soudních asistentů u soudů v Západočeském kraji. Dalším krokem by bylo zahájení činnosti Pracovišť pro mimosoudní vyjednávání a řešení konfliktů mezi pachatelem a poškozeným. Počítáno je zhruba s 15 pracovníky působícími v pěti pracovištích u vybraných soudů v České republice. Doba trvání experimentu je rozvržena na období 2 až 3 let.

Závěr

Současná situace v oboru trestního práva hmotné a procesního je charakterizována probíhajícími přípravnými pracemi na jeho celkové rekodifikaci. Z dosavadních závěrů Rekodifikační komise, působící při Ministerstvu spravedlnosti České republiky vyplývá, že je komisí pečlivě zvažováno, zda je myslitelné modifikovat české trestní řízení prvky typickými pro angloamerický proces, jakož i nakolik by mělo trestní řízení odpovídat kontinentálnímu typu řízení.

Aktuální stav k 30. 4. 1996

Od 1. 1. 1996 dochází k vytváření sítě tzv. probačních úředníků u okresních a městských soudů. Podle současného stavu působí již u některých okresních a městských soudů probační úředník, jehož náplní je mimo jiné i zprostředková-

¹²Projekt Mimosoudní vyjednávání–narovnání vznikl v rámci experimentu „Uplatnění sociální práce v trestní justici“, který předložilo Sdružení pro rozvoj sociální práce v trestní justici v září 1994 Ministerstvu spravedlnosti ČR s návrhem na jeho experimentální ověření.

ní, na základě pověření předsedy senátu, dohody o narovnání mezi obviněným a poškozeným.

RESUME

This presentation deals with some of the most important changes in Czech criminal law during the last six years.

The first part of the article contains the information concerning amendments of Penal Code, especially some questions of abolition of death penalty in 1990, introduction of life imprisonment, new conception of criminal responsibility in the case of the culpable insanity, alternative sanctions and criminal organizations.

The second part deals with amendments of Code of Penal Procedure. In this presentation it is not possible to cover the entire changes, however, we would like to focus on the diversification of standard of proceeding which have already started to influence Czech criminal proceeding. Nowadays the strategy of diversion is considered a part of what is known as „the four D programme“. These are diversion, decriminalization, deinstitutionalisation and due process. These are alternative proceeding available whereby their informal execution is more appropriate than the implementation of a classic criminal trial which results in a verdict of guilt and subsequent sentencing.

If we consider as alternative of criminal proceeding before court, in which is given priority to informal execution of criminal case than the implementation of classic criminal trial, which results in a verdict of guilt and subsequent sentencing, we can indicate for certain implication of diversion these following institutes:

1. Provision of the Code of Penal Procedure which allows the investigator or prosecution counsel to cease criminal prosecution where it is considered that they are inappropriate either during the preliminary proceeding or during the court case.

2. The amendment of the Code of Penal Procedure from 1992 has resulted in two new institutions in the Czech criminal trial. These allow for alternative types of sentencing. The first of these is **conditional interruption of proceeding**, which can be characterized as a decision with a probation period which is conditional on fulfilling of certain conditions and obligations. The second institution is a **criminal instruction** which is another alternative to full proceeding, whereby a single judge is authorized to adjudge a criminal instruction without hearing a case in the main

proceeding.

3. The last amendment of the Code of Penal procedure which came into force on September 1, 1995 was the institution of **settlement**. Legislation provides that the settlement is possible in those cases where the accused is in conflict with the injured party.

K otázce ústavnosti volebních kaucí

Jan Filip

1. Několik poznámek úvodem¹

V loňském roce proběhla na Právnické fakultě MU beseda s jedním známým politikem. Během ní též vyslovil jeden z přítomných studentů podiv nad tím, že voleb v ČR se může zúčastnit doslova každý, tedy i ten, kdo neplatí daně nebo je platí jen v malé výši. Možná se někdo jen usměje, co s tím na konci 20. století. Pohled na náš zákon č. 247/1996 Sb., o volbách do Parlamentu ČR (dále v textu jako ZVP) však v té době k takovému optimismu nespáděl a ani nespádí.

Souvisí to s novinkou, která byla volebním zákonodárcem do jeho textu zapracována. Touto diskutovanou „novotu“ ZVP, pokud se tak dá hodnotit návrat někam hodně do minulosti, je ustanovení § 35 ZVP, které stanoví jako podmínku pro zahájení tisku hlasovacích lístků pro volby do Poslanecké sněmovny složení kauce 200 tisíc Kč v každém volebním kraji a ustanovení § 65 ZVP, které totéž ve výši 20 tisíc Kč požaduje u každého kandidáta v senátních volbách.

Nejdříve považuji za potřebné vyjasnit dva pojmy, které se u nás běžně směšují² a které přesně nerozlišil ani ZVP. Je to pojem **volební kauce** jako zpravidla finanční jistoty, kterou skládají ti, kteří se chtějí zúčastnit voleb a kterou prokazují (podle názoru zákonodávce) vážnost svých úmyslů a svou reprezentativnost a tudíž oprávněnost účasti ve volbách. Kauce propadá, když nezískají stanovený počet hlasů a vrací se, když jej získají. Výjimkou je Turecko, kde se naopak kauce při neúspěchu vrací. V parlamentních volbách konaných v době od roku 1984 do června 1995 byly kauce použity alespoň jednou ve 29 státech.³

¹Tento článek byl zpracován před vydáním nálezu Ústavního soudu ve věci kaucí. Zpracování jednotlivých aspektů nálezu by značně přesáhlo možný rozsah článku, takže mu bude s ohledem na jeho zvláštnosti a dopad věnována zvláštní studie v příštím čísle tohoto časopisu.

²Zčásti na tom nese vinu prvorepublikové volební zákonodárství.

³Na základě průzkumu se jednalo o následující státy: Austrálie (obě komory), Bahamy, Bangladéš, Botswana, Burkina Faso, Čad, Dominika, Džibuti, Egypt, Estonsko, Fidži, Francie, Gabun, Gambie, Grenada, Indie, Irsko, Izrael, Jamajka, Japonsko (obě komory), JAR, Jižní Korea, Kamerun, Kanada, Keňa, Komory, Kuvajt, Kypr, Lesotho, Libanon, Litva, Lotyšsko, Malajsie, Malta, Maroko, Mauretánie, Mauritius, Mongolsko, Myanmar (Barma),

S volební kaucí je často směřován pojem **příspěvku na úhradu volebních nákladů**. Ten přímo nesměruje k prokázání vážnosti kandidatury a reprezentativnosti, nýbrž k tomu, aby se kandidující podíleli zčásti (proto příspěvek) na úhradě nákladů, které vznikají státu v souvislosti s tím, že převzal na svá bedra tisk hlasovacích lístků. Tyto náklady se proto nevracejí. Svou odstrašující roli tak plní jen nepřímo. V parlamentních volbách konaných v době od roku 1984 do června 1995 byl příspěvek použit alespoň jednou ve čtyřech státech.⁴

Celkem ve 33 státech se tedy použila kauce nebo se muselo státu přispět na volební náklady. Mezi tyto státy jsem zařadil všechny, které požadovaly peníze alespoň v jedné volbě nebo do jedné ze sněmoven (např. Kanada, JAR, Irsko, Nepál, Svatá Lucie). Ve zbývajících 100 státech ze zkoumaného vzorku se kauce nebo příspěvky nepoužily vůbec.

Konečně je možná **kombinace kauce – příspěvek**. Příkladem byla předmnichovská ČSR. Tam se podle zákona č. 123/1920 Sb., kterým se vydává řád volení do poslanecké sněmovny (platné znění z roku 1935) vyžadovalo podle § 29, aby náklady s rozmnožením kandidátních listin byly z poloviny (do 1924 z jedné třetiny) uhrazeny stranami. K tomu účelu musela strana u předsedy příslušné volební komise složit jím oznámenou přiměřenou zálohu. Pokud tak neučinila, považovala se její kandidátní listina za odvolanou. Pokud strana v žádném kraji nezískala ani jeden mandát, uhradila i zbytek nákladů. Za zaplacení tohoto zbytku ručili solidárně kandidáti strany a voliči, kteří podepsali její kandidátní listinu. Strana mohla část nákladů ušetřit tím způsobem, že nepožadovala rozeslání svých kandidátek v určitých okresech nebo celém volebním kraji nebo si je mohla dodat pro voliče (např. pouze svým členům) sama.⁵ Zde vidíme velký rozdíl. Hradí se skutečné náklady, které vznikají při právě konaných volbách. Jejich výše může kolísat podle cen papíru, nákladů tisku atd. Na rozdíl od toho vyžadovaná kauce představuje paušál, který se nedá změnit beze změny zákona. Na to se rovněž upozorňuje, neboť původně vysoké kauce nebo paušální příspěvky mohou vlivem času ztratit na svém působení. Např. Rakousko příspěvek nezměnilo od roku 1971, Velká Británie od roku 1918 do roku 1985.⁶

Nepál (nyní již ne), Niger, Nigérie, Nizozemí, Nový Zéland, Pakistán, Papua-Nová Guinea, Pobřeží slonoviny, Samoa, Senegal, Seychely, Srí Lanka, Svatá Lucie, Sv. Vincent, Thajsko, Togo, Tonga, Trinidad a Tobago, Turecko, Vanuatu, Velká Británie, Západní Samoa, Zimbabwe. Této problematice se blíže věnuji ve studii „*Volební kauce v komparativním pohledu*“, kterou připravuji k tisku.

⁴Jednalo se o následující státy: Rakousko, Řecko, Šaloumonovy ostrovy, Zaire.

⁵Weyr ve svém Československém ústavním právu. Praha 1937, s. 130 to považuje za nutné s odůvodněním, aby byly zamezeny lehkovážné nebo vůbec vážně nemíněné kandidatury skupin, které „*podle veškeré pravděpodobnosti by neměly žádného úspěchu při volbě*“.

⁶Pro volby do Evropského parlamentu byla v roce 1979 stanovena kauce na 600 £ a v roce

2. Základní východiska hodnocení ústavnosti kaucí

Otázka ústavnosti volebních kaucí vyžaduje zvážit a posoudit jejich zakotvení v oblasti demokracie a voleb, kdy se tato problematika střetává s takovými pojmy jako jsou: „*svobodná volba*“ v čl. 21 odst. 1 Listiny, „*volná soutěž politických stran*“ v čl. 5 Ústavy ČR, „*svobodná soutěž politických sil*“ v čl. 22 Listiny, „*politický systém v demokratickém právním státě*“ v čl. 1 a čl. 5 Ústavy ČR, „*ochrana menšiny*“ v čl. 6 Ústavy ČR, „*vláda na čas*“ v čl. 21 odst. 2 Listiny, „*zaručení základních práv a svobod bez ohledu na majetek*“ v čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 26, čl. 25 a čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb) a čl. 14 Evropské úmluvy (č. 209/1992 Sb.), „*újma pro uplatnění základního práva*“ v čl. 3 odst. 3 Listiny, „*řádně prováděné volby*“ a „*neodůvodněná omezení*“ ve Všeobecné deklaraci lidských práv a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.

Kromě těchto výslovně zakotvených měřítek ústavnosti je třeba posoudit postup zákonodárce i z hlediska pojmů, které sice ústavní pořádek výslovně neuvádí, nicméně se z něj dají interpretací zejména čl. 1 a čl. 2 Ústavy ČR dovodit. Jedná se o:

- **zákaz libovůle zákonodárce** při volbě prostředků regulace chování subjektů práva a při jejich klasifikaci a dále,
- **zákaz nadměrného či nadbytečného použití** jinak racionálně a nikoli svévolně zvolených nástrojů regulace.⁷

Tyto pojmy jsou generální klauzule, které umožňují různý výklad v různých souvislostech, v různých oblastech práva a nepochybně i v různém čase a na různém místě.⁸

Ochrana práva volit a ucházet se o volené funkce je nepochybně i v našich poměrech zcela zásadní záležitostí fungování politického systému ČR. **Zásahy státu do tvorby vůle lidu, která se transformuje do složení Parlamentu, proto musí být zvláště pečlivě testovány z hlediska jejich přípustnosti obecně (politická**

1986 zvýšena na 750 £.

⁷Vztah těchto složek právního státu ovšem bývá vyjadřován různě. Např. standardní komentář k Základnímu zákonu SRN Maunz-Dürig: Grundgesetz. Kommentar. II. sv., München 1990, čl. 20 (autor R. Herzog), s. 288–290 považuje za výchozí zákaz nadměrného použití (Übermaßverbot), který má tři složky: principy vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

⁸Z toho důvodu usiluji o maximální zdrženlivost při srovnávání naší úpravy se zahraniční. Na druhé straně nutno odmítnout předem účelová tvrzení, že uváděné příklady jsou pro naše podmínky irelevantní. Pokud někdo nevysvětlí proč USA, SRN, Itálie, Španělsko a téměř 100 dalších států tyto nástroje nepoužívá a Velká Británie a Francie a 30 dalších ano, tak to nelze považovat za prokázané.

kultura), tak z hlediska ústavnosti zvláště. V prvním případě jde jen o hodnocení účelnosti a správnosti zavedení volební kauce, kde se mohou názory lišit a stejně tak výsledek hodnocení může záviset na podmínkách místa a času. Ve druhém případě třeba najít styčné body zavedení kaucí v ZVP a přezkoumat, zda nedochází k narušení výslovně zakotvených nebo imanentních principů ústavního pořádku v ČR.

a) ústavnost kaucí a volná soutěž politických stran (sil)

Zde třeba vyjít z toho, že v demokratické společnosti jsou volby typickým, byť ne jediným projevem soutěže politických sil a stran. Jejich řádné konání včetně soudní kontroly je podstatnou náležitostí demokratického právního státu (nález Ústavního soudu II. ÚS 15/95). Volební právo se však od ostatních politických práv (mimo čl. 23 Listiny) podstatně liší v tom, že je dnes jedinou zárukou realizace ustanovení čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Jestliže jiná politická práva slouží především vyjádření názorů a nakonec vytváření veřejného mínění v nejrozmanitějších formách (tisk, projev, rozhlas, petice, shromáždění), volební právo a právo ucházet se o poslanecké či senátorské křeslo je spjato s vytvářením a fungováním státních institucí.

Na rozdíl od jiných politických práv právě použitím základních práv a svobod zakotvených v čl. 21 Listiny občané závazně rozhodují o státních záležitostech. Určují složení zastupitelských sborů a výběrem předkládaných variant volebních programů i možné směry parlamentního rozhodování. Tím se podílejí na tvorbě vůle státu, nikoli jen vůle lidu.

Moc se tak v demokracii vytváří zdola a ne naopak,⁹ vůli státu předurčuje lid a nikoli stát předurčuje vůli lidu.

Ve vztahu k volbám v ČR jde o posouzení, zda svobodná či volná soutěž značí apriori odmítnutí možnosti stanovit jakékoli podmínky pro vstup do této soutěže a vystupování v této soutěži nebo zda lze z ústavy výslovně nebo z povahy věci možnost zákonného vymezení určitých podmínek a omezení dovodit (zvláštní

⁹To bylo zdůrazněno již v klíčovém rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k financování politických stran z roku 1966, kde soud došel k závěru, že tyto procesy jsou spojeny, avšak tvorba vůle lidu musí probíhat od lidu ke státním orgánům, které mají na jejím základě teprve vzniknout. Proto je státním orgánům zásadně zapovězeno (verwehrt) podílet se na tvorbě této vůle. V této souvislosti soud výslovně prohlásil, že ovlivňování tohoto procesu je slučitelné s demokratickou zásadou svobodné a otevřené tvorby mínění a vůle jen tehdy, když „se může ospravedlnit zvláštním ústavně legitimovaným důvodem“. BVerfGE, sv. 20, s. 99. K širším souvislostem srov. Schmitt Glaeser, W.: Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung. In: Handbuch des Staatsrecht. Bd. II. Heidelberg 1987, s. 62–63.

ústavně legitimovaný důvod).

Čl. 5 Ústavy ČR předpokládá volnou soutěž politických stran. Neurčuje sice, kdo je politická strana, zaručuje však jejich svobodné a dobrovolné vznikání. K tomu stanoví podmínky čl. 20 Listiny a zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění (dále jen ZPS). Pokud jsou splněny, možno se soutěže účastnit. Je věcí úpravy vzniku a registrace stran v ZPS, aby stanovila podmínky. Pokud jsou splněny, možno žádat jen podmínky specifické pro volby (podoba kandidátní listiny, kandidáti, lhůty).

Volná soutěž stran značí, že každý, kdo získal statut politické strany má volnost se této soutěže zúčastnit. Podmínky, které pro to musí splnit a pro které by nemusel být do této soutěže připuštěn stanoví přímo čl. 5 Ústavy ČR. Tyto podmínky vyjadřují důležité principy demokracie – princip plurality a princip konsenzu v základních otázkách demokracie, demokratického řádu lidských práv a základních svobod, podstatných náležitostí demokratického právního státu atd. V čl. 5 Ústavy ČR jsou tyto podmínky vyjádřeny tak, že účastníci soutěže musí respektovat „základní demokratické principy a odmítat násilí jako prostředek prosazování svých zájmů“. Další omezující podmínky z čl. 5 dovodit nelze. Z tohoto ustanovení, stejně jako z čl. 22 nelze dovodit oprávněnost a přípustnost volební kauce, navíc v takové výši. Důraz je zde kladen na demokratické cíle, nikoli na majetkovou situaci stran. Čl. 5 počítá s určitou podobou soutěže stran a stanoví pro účast v ní podmínky, aby bylo možno posoudit, zda politická síla (zde strana) jde do soutěže vybavena podle pravidel. Nikde však nelze nalézt zmocnění pro to, aby strany byly posuzovány podle majetku, který jsou ochotny na tuto účast vynaložit.¹⁰

Mezi možnostmi zákonodárce zasahovat do základních práv a možnosti zasahovat do svobodné soutěže politických sil existuje zásadní rozdíl. Čl. 4 odst. 2 Listiny umožňuje zasáhnout do základních práv a svobod a omezit je. Pro politická práva práva však existuje v „obráceném gardu“ čl. 22 Listiny, který naopak ve vztahu k volné soutěži politických sil v podobě voleb jako podstatné náležitosti demokratického právního státu nejenže neumožňuje tuto soutěž prováděcími zákony omezovat (pokud to neplyne z povahy věci), nýbrž naopak na tyto zákony, především pak zákony volební, klade požadavek, aby (stejně jako jejich

¹⁰Tyto podmínky by měly být základem pro posouzení ústavnosti ZVP, který navíc pro volby do Poslanecké sněmovny připouští pouze registrované politické strany. Podle komentáře k Listině je i tento požadavek neústavní. Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád ČR. 2. díl: Práva a svobody. Praha 1995, s. 188. Obdobný názor již dříve vyslovil Spolkový ústavní soud rovnost šancí jednotlivců a politických stran. Viz BVerfGE, sv. 41, s. 413. V SRN ovšem není poměrné zastoupení ústavním principem.

výklad a používání) umožňovaly a ochraňovaly tuto svobodnou soutěž. Tuto podmínku ZVP nesplňuje v částech, které požadují složení kaucí. Čl. 5 Ústavy ČR proto třeba vidět zejména v souvislosti s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 22 a čl. 23 Listiny.

Tato ustanovení třeba chápat v souvislosti se zkušeností ústavodárce z roku 1991 s vedoucí úlohou strany (po 1948) nebo již s vytvořením předpokladů této situace (Národní fronta v roce 1945), která jej vedla ke stanovení pravidel, která vyžadují takový jejich výklad (čl. 22), aby nikdo nemohl být diskriminován. V této souvislosti je nebezpečné přiznat většinovým nebo parlamentním stranám právo vylučovat někoho předem z volné soutěže bez rozumného důvodu (svévolně, arbitrárně). Značí první krok k monopolu a ten končí u totalitarismu.¹¹ Naše historická zkušenost proto říká, že elita nesmí být uzavřená ani polootevřená. Tomu musí odpovídat i stanovení podmínek, za kterých se lze dostat k účasti na rozhodování veřejných záležitostí. Ty mají být všeobecně splnitelné, jinak narušena nejen rovnost, ale i všeobecnost volebního práva.

Čl. 6 Ústavy ČR požaduje prostředky ochrany menšiny.¹² Mezi ně patří možnost postavit se za stanovených podmínek do voleb a usilovat o to, stát se většinou na další volební období. Menšina musí dostat rovněž možnost postavit se do voleb, pokud její program není ústavně nedovolený. Stát jí to musí umožnit bez jakýchkoli neodůvodněných omezení. **Teprve možnost hlasovat pro program a osobnosti znamená závazný projev vůle lidu podle čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Proto nevytištění hlasovacích lístků je porušením tohoto práva bez závažného ústavního důvodu.** Pouhý zákonný důvod (nesložení kauce) k takovému zásahu neopravňuje.¹³

Způsob zakotvení volebních kaucí je dále názorným příkladem porušení čl. 6 Ústavy ČR, kdy většina v Parlamentě získávající státní příspěvky znevýhodnila neoprávněně svým rozhodnutím zejména mimoparlamentní menšinu. Kde jinde by měla dbát zájmů zájmů menšiny, jak se to od ní v demokratické společnosti žádá, než při ochraně svobodné volební soutěže.

¹¹Nejde o to, že to nyní nehrozí, ale Ústavní soud musí již v zárodku takové pokusy odstraňovat. Tím se vytváří určité povědomí a jak to označil Kirchhof, pěstuje se v tomto směru právní instinkt a právní vědomí společnosti. K tomu blíže Kirchhof, P.: Der allgemeine Gleichheitssatz. In: Handbuch des Staatsrechts. Bd. V., Heidelberg 1992, s. 875.

¹²Přehled těchto prostředků provádím v Ústavní právo. II. díl, Brno 1994, s. 8–11. Kuriózně byla ochrana menšiny v podmínkách Ústavního soudu využita právě k zamítnutí návrhu na zrušení kaucí.

¹³Navíc je to nelogicky spojeno s tiskem hlasovacích lístků a nikoli s platným podáním kandidátní listiny nebo snad její registrací.

b) ústavnost kaucí a všeobecnost volebního práva

Stanovení kaucí se dotýká i všeobecnosti volebního práva. Jeho obecnějším znakem je zajištění svobodné volby zástupců občanů při rozhodování o veřejných záležitostech (čl. 21 odst. 1 Listiny). Podmínky, za kterých občané svobodnou volbu vykonávají, má stanovit zákon (čl. 21 odst. 3 Listiny).

Ústava a Listina přenechávají zákonodárci tak zásadní otázky volebního systému jako je volební formule (s jedinou výjimkou tzv. bádenského systému), volební obvody a kandidování, lhůty, volební orgány, volební kampaň, soudní přezkum. K tomu mu dává **prostor pro uvážení**, které se musí pohybovat v určitých mezích. V těchto mezích je zákonodárce relativně volný a Ústavní soud může jen posoudit, zda při stanovení podmínek kandidování **nepřekročil určitou únosnou míru**, kterou však nelze předem pro určitou podmínku bez zřetele na místo a čas stanovit. Výslovně však zákonodárce omezuje v případě úpravy voleb jako projevu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny), kde naopak požaduje umožnění a ochranu této soutěže.

Jen tehdy, kdyby neupravení určitých podmínek tuto soutěž ohrozilo,¹⁴ může zákonodárce účast v této soutěži omezit. Je nepochybné, že všeobecnost volebního práva ještě neodůvodňuje možnost účasti kohokoli na volbách.¹⁵ Jsou určité hranice, které plynou z povahy věci. K jejich stanovení je však možno přistupovat jen maximálně zdrženlivě v případě jejich skutečné potřeby. Jestliže se však v našich podmínkách taková situace nevyskytla,¹⁶ nebyl důvod preventivně taková

¹⁴Chybějící mechanismus zásahů do činnosti politických stran nebezpečných pro tuto soutěž, ale i organizační kolaps či ztráta vážnosti voleb. Volby mají být svobodné, nikoli zábavou pro kohokoli. Při debatě ve Velké Británii na toto téma však bylo poslancem K. Barronem jasně řečeno, že demokracie nespočívá jen v hlasování, ale i v právu povstat (kandidovat) a být slyšen (to stand up and to be heard) a G. Beringhamem – „Nesouhlasím s tím, aby byl kdokoli označován za kandidáta klauna... voliči mu řeknou, zda je klaun... jestliže začínáme útočit na právo kandidovat, potom začneme útočit na naši demokracii.“ Podle Cole, M.: The Role of the Deposit in British Parliamentary Elections. Parliamentary Affairs, roč. 1992, č. 1, s. 90.

¹⁵Pokud by se jednalo o volby do Poslanecké činnosti ve stávajících podmínkách, vyžadovalo by to existenci zhruba 22 tisíc politických stran. To je ovšem jen teorie. Pokud by totiž všichni uplatnili své právo ucházet se o zvolení, zbavili by tím tohoto práva všechny ostatní, neboť by např. nemohly vznikat volební komise. Ve volbách 1996 mohlo kandidovat nejvýše 5960 kandidátů. Tento počet ovšem nebyl naplněn, neboť jen část stran postavila plný počet 298 kandidátů.

¹⁶Pochopitelně by bylo třeba takové okolnosti definovat a zdůvodnit. Např. jestliže by se k volbám několikrát po sobě hlásilo dejme tomu 100 stran, což by skutečně ne domněle ohrozilo jejich konání nebo některé strany volby nebraly vážně (nestačí ovšem jedna nebo dvě strany) anebo volby byly zneužity k jiným cílům (levná propagace určitých výrobků, osob, podniků) atd. Nic takového u nás nehrozilo a ani nehrozí. Počet kandidujících stran

omezení zavést. Voliči tím byli omezeni ve svobodě výběru a možní kandidáti a strany ve svobodě nabídky.¹⁷

c) ústavnost kaucí a rovnost volebního práva

Při posouzení tohoto aspektu jde o otázku demokracie a právního státu (rovnost před zákonem). **Politické strany pochopitelně nejsou rovné ve smyslu identity (síla, počet členů, peníze, trvání, tradice, podpora), ale mají být jako rovné chápány ve vztahu k určitým skutečnostem.** Základní skutečností vzhledem k jejich existenci a postavení v politickém systému ČR podle čl. 5 je zaručení možnosti účastnit se a samotná účast na volné (svobodné) soutěži. To lze zajistit jedině jejich rovným chápáním a nediskriminací.

Nerovnosti existují jako přirozené a právo je nemůže vždy kompenzovat. Ve volbách to dokonce ani nesmí, neboť státoprávní rovnost a demokracie jsou formální. Musí platit zásada jeden volič – jeden hlas (popř. jedna hodnota). Zákonodárce však nemá tam, kde takové rozdíly jsou (chudé a bohaté strany a jejich členové) ještě neodůvodněně a neúčelně přispívat k jejich zvyšování.¹⁸ V tomto nálezu též Spolkový ústavní soud též vyslovil,¹⁹ že zásada rovnosti se nevztahuje jen na oblast volebního práva v úzkém smyslu,²⁰ nýbrž již na předpolí (vorfeld) tvorby politické vůle.

Nejde proto o vyrovnávání faktických rozdílů mezi stranami. Naopak volby mají tyto rozdíly (schopnost získat podporu voličů, nejen bank) ústavním způsobem demonstrovat a promítnout do složení Parlamentu. Za určitých podmínek však mohou i obecná a abstraktní ustanovení zvýhodňovat určité strany,

ve volbách do ČNR v roce 1992 a do Poslanecké sněmovny v roce 1996 to dokazuje.

¹⁷V tomto směru zjednal pro Německo jasno již v roce 1927 Státní soud, který vyslovil stanovisko, podle kterého jsou kauce porušením všeobecnosti a rovnosti volebního práva. Jako důvod uvedl, že volební právo nelze vázat na podmínky, které nemůže splnit každý Němec ve volebním věku, zejména požadavky na majetek. To platí zejména před odevzdáním hlasu. Navíc u poměrného zastoupení nejde jen o hlasování, nýbrž i o právo podávat kandidátky. Proto s výkonem tohoto oprávnění nelze spojit žádné placení peněz. Citováno podle Braunias, K.: Das parlamentarische Wahlrecht. II. Bd., Berlin 1932, s. 151.

¹⁸Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfGE, sv. 8, s. 66–67) již v roce 1958 stanovilo, že zákonodárce jistě není povinen vyrovnávat existující rozdíly mezi stranami, ale současně nepřipouští „*bez naléhavého důvodu úpravu, která by ještě existující faktickou nerovnost šancí soutěžících stran prohlubovala.*“

¹⁹BVerfGE, sv. 8, s. 68. Obdobně sv. 14, s. 132, sv. 69, s. 107.

²⁰Pravým opakem bylo rozhodování rakouského správního soudního dvora ve volebních věcech od roku 1875. Srov. k tomu drastické případy uváděné v pracích Prošek, J.: Řád volení v obcích království českého. Roudnice 1906 (průběžně, zejména s. 118 n.) a Joachim, V.: Podvody volební a jejich vliv na platnost voleb. Praha 1913, s. 6–14.

což se nemusí se svobodnou soutěží slučovat.

Rovnost stran je však narušena i při stanovení podmínek vracení kaucí. Požadavek dosažení 5% hranice v rámci ČR, tj. získání nejméně 10–12 mandátů je zcela arbitrární a nepřiměřený nejen obecně a komparativně, nýbrž i ve srovnání s kandidáty pro senátní volby. Není jasné, proč se v tomto případě požaduje získání hlasů v celé ČR, ačkoli se kauce platí pouze podle jednotlivých volebních krajů!! Kromě snahy likvidovat malé strany²¹ tento postup žádnou racionální základnu nemá a diskriminuje strany kandidující jen v několika krajích.

d) ústavnost kaucí a ochrana uplatňování základních práv

Účast ve volbách je základním právem občanů, popř. politických stran, ve kterých se v souladu se ZPS tito občané sdružují. Vzniká tak otázka, zda propadnutí kauce není v rozporu s ustanovením čl. 3 odst. 3 Listiny, podle kterého nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.

Na tuto otázku nelze dát jednoznačnou odpověď. Není pochyb, že např. podáním žaloby u soudu uplatňují své základní právo na soudní ochranu. Nicméně musím zaplatit soudní poplatek ve výši, kterou určuje zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění. Je to jistě v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Stejně tak je ale v souladu s čl. 3 odst. 3 Listiny, že ve věcech souvisejících s uplatňováním volebního práva podle § 11 odst. 1 písm. e) tohoto zákona poplatky platit nemusím. Volby jsou veřejným úkolem²² a stát v nich získává svou legitimitu. Voliči i strany v nich vystupují i ve veřejném zájmu a stát by měl k tomu zákonnou úpravou přihlížet.²³ Teoreticky by měla každá strana, která vystupuje ve volbách obdržet náhradu alespoň části nákladů. Protože by to však nepochybně svádělo k účasti i takových stran, které by se vážně o zvolení neucházely, je stanovena určitá minimální hranice pro tuto náhradu. Náš ZVP ji zvýšil oproti minulosti ze

²¹Jeden známý politik hovoří o „*politických pijavicích.*“

²²Tak výslovně judikoval Spolkový soudní dvůr v citovaných rozhodnutích z roku 1958 a 1966. BVerfGE, sv. 8, s. 63, sv. 20, s. 113. To potvrdil i v posledním rozhodnutí k financování politických stran. Viz jeho text v Die öffentliche Verwaltung, roč. 1992, č. 15, s. 664–669. V podstatě tak jen pokračuje v linii tradičního pojetí voleb a postavení voličů. Již v roce 1901 zdůraznil kriticky G. Mayer: Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin 1901 (po jeho smrti práci dokončil G. Jellinek), s. 465, že hrazení volebních nákladů ze strany kandidujících značí nepřímé omezení volitelnosti. Oficiální náklady vznikají v zájmu státu a proto musí být hrazeny z veřejných prostředků. Obdobnou cestou šel německý Státní soud v roce 1927, když vyslovil neústavnost volebních kaucí (pozn. č. 17).

²³Volič, který jede hlasovat do svého bydliště ovšem nemůže po státu žádat úhradu cestovních výdajů (bylo v Itálii). Volební účast není povinná a navíc je zde možnost hlasovat pomocí voličského průkazu.

2% na 3%, což je rovněž problematické řešení s ohledem na již existující uzavírací klauzuli, o kaucích nemluvě.

Stejně tak je problematická situace při vrácení volebních kaucí do Senátu. ZVP zde (§ 65 odst. 4) požaduje dosažení 6% hlasů v 1. nebo 2. kole hlasování. Neumožňuje však vrácení kauce v případě úmrtí kandidáta²⁴ nebo v případě, že se kandidatury alespoň do doby před zahájením tisku hlasovacích lístků kandidatury vzdá.

e) ústavnost kaucí a principy právního státu

Zákonodárce je ve svém počínání omezen jak výslovnými ustanoveními právních předpisů vyšší právní síly, tak mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR, tak také obecnými principy právního státu. Těmi základními ve vztahu k zákonodárství jsou nepochybně principy právní jistoty a ochrany důvěry v právu (zákaz retroaktivity), princip zákazu libovůle a princip zákazu nepřiměřených zásahů do postavení subjektů práva. Zejména poslední dva mohou při posouzení ústavnosti kaucí sehrát významnou roli.

Zde třeba říci, že **diskriminace** nespočívá pouze v tom, že zákonodárce přímo označí kritéria (muži, vzdělání, bohatí, staří, členové stran), podle kterých někoho omezí. Může být i **nepřímá** v tom, že zákonodárce postupuje zdánlivě rovně, ale úmyslně tak, že splnit pro všechny stejně stanovené podmínky může jen někdo, nebo jen větší část určité skupiny (typické muži proti ženám). Zde je vždy třeba posoudit, zda je stanovení takových kritérií ústavní.

Obdobně to musí platit v politické oblasti. Již výše citované rozhodnutí Spolkového ústavního soudu zde vyslovilo zásadu, podle které – „*Také zákon, který podle svého znění neobsahuje nerovné zacházení a oblast své působnosti popisuje abstraktně obecně, odporuje rovnosti poté, když zřejmá nerovnost vyplývá z jeho praktického dopadu a tento nerovný dopad je možné dovodit právě z právní úpravy. Ne vnější forma, nýbrž materiálně právní obsah je rozhodující.*“²⁵ Zde ovšem tento soud navazuje na obdobná rozhodnutí, která již dříve učinil Nejvyšší soud

²⁴Do okamžiku zjištění volebních výsledků se stále jedná o kauci, nikoli o peněžní dar státu. Proto by měla být tato částka součástí pozůstalosti.

²⁵BVerfGE, sv. 8, s. 64.

USA.²⁶

Totéž platí právě v případě kaucí, kde formálně je rovnost všech kandidujících stran zaručena, ale dopad na ně může být

a je rozdílný.²⁷ I malé nebo nově vznikající strany sice mohou kauci složit, ale nezůstane jim již nic na volební kampaň, která je rovněž jako součást svobodné soutěže nedotknutelná.

Zde je třeba posoudit, zda volební zákonodárce zvolil pro stanovení podmínek účasti na volbách omezující kritérium, které vyhovuje podmínce **zákazu libovůle zákonodárce**. Tato podmínka je přímo spjata s principem rovnosti (viz výše). Již v roce 1897 zavedl Nejvyšší soud USA v rozhodnutí *Gulf, C.&S.F.R.Co v. Ellis* (1897) *rational basis test*, kde musí stát dokázat, že účelem napadené diskriminace je legitimní státní cíl (objective) a že prostředky státem užitě jsou racionálně vztaheny k dosažení tohoto cíle.²⁸

V této souvislosti již první nálezný Spolkového ústavního soudu stanovil, že k porušení rovnosti dochází: „*když se nedá nalézt rozumný, z povahy věci plynoucí nebo jinak věcně objasnitelný důvod pro zákonné rozlišení při rovném zacházení.*“²⁹

Na tato východiska navázaly evropské soudy při formulování principu zákazu libovůle, který byl nakonec použit i při hodnocení různých neodůvodněných nebo neracionálních důvodů pro omezení volebního práva. Jako typickou argumentaci zde možno uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu USA při odstraňování volební daně (poll tax),³⁰ která je obdobným případem zásahu do politických práv. Při odů-

²⁶Jako jeden z nejstarších precedenčních případů se v literatuře uvádí rozhodnutí *Yick Wo v. Hopkins* (1886), podle kterého zákon formálně bezvadný, který ve skutečnosti činí nespravedlivé a nezákonné rozdíly mezi osobami postaveným v podobných okolnostech, významných pro jejich práva není v souladu s ústavou. Jeho text je v hlavní části otištěn v práci *Redlich, N., Schwartz, B.: Constitutional Law. Vol. 1. New York 1983, § 7.02, s. 147–150.* V tomto rozhodnutí též Nejvyšší soud USA zdůraznil, že volební právo je základním právem, neboť chrání všechna práva.

²⁷Jde dokonce o *occasio legis*. Vždyť důvodová zpráva s tímto dopadem přímo počítá a doufá, že to menší strany od účasti v soutěži odradí. O úspěchu v této soutěži by však měl rozhodovat volič, a ne zákonodárce (většina ve smyslu čl. 6 Ústavy ČR).

²⁸Je zřejmé, že samotný fakt klasifikace nestačí vyjmout zákon z dosahu equality clause 14. dodatku. Nestačí klasifikace, musí být „*based upon some reasonable ground... and is not a mere arbitrary selection.*“ Viz k tomu *Stephens, O.H., Shebb, J.M.: American Constitutional Law. San Diego etc. 1988, s. 776.*

²⁹BVerfGE, sv. 1, s. 52. V tomto směru ovšem tento soud jen navazuje na dřívější judikaturu v Evropě. Názorně to dokládá předválečná monografie J. Krejčího: *Základní práva občanská a rovnost před zákonem.* Praha 1929, s. 111n, ve které je obsažen rozbor praxe všech hlavních evropských států a USA.

³⁰Rozhodnutí *Harper v. Virginia State Board of Elections.* Jeho text viz v *Barret, E., Cohen, W., Warath, J.: Constitutional Law. Cases and Materials. 8. vyd., New York 1989,*

vodnění pro rozpor se 14. dodatkem k Ústavě USA (equal protection clause), za soud soudce Douglas zdůraznil arbitrárnost volební daně – „... Bohatství, obdobně rasa, vyznání nebo barva, se přímo nevztahují k něčí schopnosti účastnit se soudně (intelligently) volebního procesu. Zavést bohatství, platbu poplatku jako opatření pro odnětí možnosti volit, značí zavést rozmarný (capricious) nebo irrelevantní faktor. Stupeň diskriminace je irrelevantní.“

Stejně rozhodně začal Nejvyšší soud USA vystupovat proti placení volební příspěvků v případě kandidátů (the filing fees requirements). V případě *Bullock v. Carter* (1972)³¹ soud došel k závěru, že je třeba taková opatření přísně kontrolovat. Placení poplatku nelze upřít racionální základ (regulování počtu kandidátů), ale „stát nemůže dosáhnout svých cílů zcela arbitrárními prostředky, kritérium rozlišného zacházení musí mít nějaký vztah k předmětu úpravy.“ Přitom se soud rovněž opřel o výše uvedené důvody v rozhodnutí *Harper v. Virginia State Board of Elections*. Lze uvést ještě další rozhodnutí a souhlasná stanoviska vědy v USA k nim.³² V daném případě se tedy zdá, že naše moderní heslo *ex occidente lux* bylo zapomenuto a inspirovali jsme se (rozuměj parlamentní většina) nejen Francií, kde jde o něco jiného, nýbrž vzory Lotyšska, Litvy a Estonska.

Náš zákonodárce nijak neprokázal, že nelze použít jiných, racionálnějších a mírnějších prostředků, kterými lze vážnost úmyslu kandidovat prokázat. Jde na prvním místě o získání určitého počtu podpisů pod kandidátní listinu. To je k prokázání této skutečnosti (je-li i toto vůbec přípustné) daleko vhodnější.³³

V případě, kdy je zvolen racionální důvod, je nicméně zákonodárce v právním státě nutně omezen **zákazem nepřiměřeného zásahu do základních práv.**

s. 959–962. Dále k tomu Stephens, O.H., Shebb, J.M.: cit. dílo, s. 856. Kritiku tohoto rozhodnutí mimo tři disentujících soudců srov. u R. H. Bork: *Amerika v pokušení*. Praha 1994, s. 99. Bork však zřetelně argumentuje přiměřeností (volební daň ve Virginii tvořila 1,5 dolaru), kdežto většina Nejvyššího soudu vycházela z racionality a odůvodněnosti, takže taková polemika se nutně mívá.

³¹Text rozhodnutí uvádím podle sbírky Barret, E., Cohen, W., Warath, J.: *Constitutional Law. Cases and Materials*. 8. vyd., New York 1989, s. 967 a Gunther, G.: *Constitutional Law. Cases and Materials*. Meneola 1975, s. 797.

³²Kromě již uvedených prací např. Dorsen, N., Bender, P., Neuborne, B.: *Political and Civil Rights in the USA*. 4. vyd., sv. 1, Boston 1976, s. 888; Emanuel, S.E.: *Constitutional Law*. New York 1983, s. 344n.; Rotunda, R.: *Modern Constitutional Law. Cases and Notes*. 4. vyd., St. Paul 1993, s. 612n.

³³Počet 10 tisíc podpisů byl ovšem značně nadnesený. I u nás je sice možno tvrdit, to čím argumentovali někteří angličtí poslanci ve prospěch kaucí, totiž že „někteří lidé podepíší cokoli“, jak poznamenal D. Mellor. (Cole, M.: cit. dílo, s. 90). Stejně tak mohu uvést, že např. v Peru se požadovalo i 100 tisíc podpisů, v daleko menší Dominikánské republice musela mít strana nejméně 152 tisíc členů atd. Viz blíže Complak, K.: *Parlament we wspolczesnej Ameryce Lacinskej*. Wroclaw 1994, s. 48n.

Zvolené prostředky musí sloužit pouze k prokázání požadovaného účelu a nesmí nadměrně zatěžovat. To je případ států, které volební kauci uznávají a kde je zpravidla v takové výši (jsou výjimky), že to kandidáty nezatěžuje. I tam se však uznává, že z principiálního hlediska je kauce chybná.³⁴

Pokud bychom připustili, že kauce je odůvodněná, museli bychom dokázat racionální souvislost mezi volebním programem, za kterým stojí peníze (1,6 mil. Kč) oproti programu, který takto kryt není. I v takovém případě by bylo nutno zkoumat, zda je kauce v takové výši nutná a zda podmínky, za kterých se vrací, nejsou nepřiměřené. Jestliže se zřejmě i po vydání nálezu Ústavního soudu v první věci povede diskuse (arbitrárnost zavedení kaucí), ve druhém případě lze dokázat, že o nepřiměřený zásah jde.

Kromě uzavírací klauzule zde platí zásada, že volební náklady se stranám hradí při dosažení nejméně 3% hlasů. Kauce se však vrací teprve při dosažení mandátu (5% hlasů pro Poslaneckou sněmovnu) nebo při dosažení 6% hlasů u Senátu. Jestliže má kauce odradit malé strany, které hrozí zbytečným tříštěním hlasů, musí být v určitém poměru ke klauzuli 3%, kdy se náhrada vyplácí. Tomu tak ale není. Již samotná výše 3% je tak vysoko, že musí odrazovat menší strany od vynaložení nákladů na volební kampaň. Kauce se tak jeví vedle toho jako nadbytečná (a tudíž neodůvodněná, svévolná) a současně jako nepřiměřená. Je cizím prvkem v demokratickém ústavním a volebním systému.

3. Závěrem

Tento příspěvek nemohl zdaleka vyčerpat všechny aspekty problému volebních kaucí. Stručně bych své závěry proto shrnul tím způsobem, že zavedení kaucí je rozporu s našimi ústavními předpisy a kromě toho s ústavními principy, které se dají dovodit z významu pojmu demokratického právního státu. Tyto principy jsou již daleko pružnější a proto nevylučují, že za jiných podmínek by zavedení volebních kaucí nebylo ani neracionálním, ani nepřiměřeným zásahem do základních práv a svobod a narušením principu svobodné soutěže politických sil. Troje po sobě jdoucí parlamentní volby však prokázaly, že takové důvody v podmínkách ČR nelze najít.

³⁴Tak např. Rawlings, H.F.: *Law and the Electoral Process*. London 1988, s. 122, 124 („this continues to be a defect in our electoral system“); ještě kritičtější Cole, M.: cit. dílo. Obdobně pro Rakousko Pahr, W.: *Kautionen im österreichischen Wahlrecht*. Juristische Blätter, roč. 1958, č. 13, s. 321; Nowak, M.: *Politische Grundrechte*. Wien – New York 1988, s. 423 to hodnotí jako druh majetkového cenzu a neústavní omezení volebního práva. Pro autory komentáře však nejde o vážné omezení s ohledem na výši kaucí. Srov. Neisser, H., Handstanger, M., Schick, B.: *Das Bundeswahlrecht*. Wien 1994, s. 295 a nálezy rakouského Ústavního soudního dvora VfSlg č. 3611 (1959), 6087 (1969) a 12595 (1990).

SHRNUTÍ

Autor se zabývá problematikou ústavnosti zavedení volebních kaucí v ČR v roce 1995. Konstatuje, že jde o neústavní opatření z hlediska ústavních principů svobodné soutěže politických sil a stran, z hlediska všeobecnosti a rovnosti volebního práva, z hlediska ochrany základních práv a právního státu podle Listiny základních práv a svobod a Ústavy ČR. Kromě toho jde o porušení principu zákazu libovůle a arbitrárnosti aktů státní moci a zákazu nepřiměřenosti zásahů do základních práv. V této souvislosti poukazuje i na poznatky vědy a judikatury jiných států (SRN, Rakousko, Velká Británie a zejména USA), kde je rovněž institut volebních kaucí považován za neústavní nebo nelegální institut.

Výklad audiovizuálního práva

Ivo Telec

V následujícím příspěvku podávám výklad audiovizuálního práva, převážně českého. Uvozují jej textem § 6 zákona č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorského zákona), ve znění pozdějších předpisů. Pro tento zákon používám zkratku AZ. Pro zákon č. 273/1993 Sb., o některých podmínkách výroby, šíření a archivování audiovizuálních děl, o změně a doplnění některých zákonů a některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, používám zkratku AVZ. Ostatní zkratky snad budou čtenářům zřejmé. K § 6 AZ připojuji vlastní redakční označení jeho obsahu v úvodní hranaté závorce, neboť se tak již stalo v naší odborné literatuře dobrým zvykem.

§ 6

Dílo filmové

[Složky, celek, výkon práva] Autoři jednotlivých složek filmového díla nebo díla vyjádřeného podobným způsobem udělují výrobcí svolení k užití díla smlouvou. Autorské právo k dílu takto vytvořenému jako celku vykonává výrobce.

Souvisící předpisy: § 4 odst. 3, § 8 odst. 2, § 15 odst. 3, § 17 odst. 5, § 32 odst. 4, § 33, § 36, § 39 odst. 1 AZ, OZ, čl. 14, čl. 14bis, čl. 15 odst. 2 Revidované úmluvy bernská, Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Italské republiky o filmové spolupráci (vyhl. č. 76/1968 Sb.), Úmluva o mezinárodním zápisu audiovizuálních děl (sděl. č. 365/1992 Sb.), Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (sděl. č. 209/1992 Sb.), Všeobecná dohoda o clech a obchodu 1947 (sděl. č. 191/1995 Sb.), dekr. pres. rep. č. 50/1945 Sb. z. a n., o opatřeních v oblasti filmu, zák. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, zák. ČNR č. 483/1991 Sb., o České televizi, zák. ČNR č. 103/1992 Sb., o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, zák. ČNR č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, zák. č. 597/1992 Sb., o zrušení Československého rozhlasu, Československé televize a Československé tiskové kanceláře,

zák. ČNR č. 36/1993 Sb., o některých opatřeních v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, AVZ

Z literatury: *Forman, P.:* Divadlo a jeho právo. Sout. a tvorba 1941/3. Filmové zpracování literárních děl s hlediska autorského práva. Práv. 1940/5/6. Zvukofilmová práva k literárnímu dílu. Sout. a tvorba 1942/8. *Heller, J.:* Úvod do práva kinematografu. In: Sb. věd práv. a stát. XIII. *Hoetzel, J.:* Dr. Karel Knap, advokát: Přehled práva filmového. Praha 1945, str. 396, XV. Svazek 36. Knihovny Filmového kurýru. Nákladem Pražské akciové tiskárny. Práv. 1945/3. *Hora, J.:* Filmové právo. Praha 1937. *Jahn, B.:* Divadlo a jeho právo v teorii a praxi. Sout. a tvorba 1941/7. *Jiša, Z.:* Některé autorsko-právní otázky vznikající v souvislosti s přípravou a provozováním programů Laterny magiky. Soc. zák. 1962/s. 176 an. Úvahy k některým otázkám autorského práva v Laterně magice. Práv. obzor 1962/10. *Knap, K.:* Autorské právo k filmovému dílu – POLSKO. In: Akt. ot. práva aut., práv prům. a práva sout. Sbor. Praha 1970/I. Dr. Georg Roeber: Die Urheberschaft am Film, Probleme und Aufgaben der Rechtsreform. (Schriftenreihe der UFITA, Band 3, Verlag für angewandte Wissenschaften, Baden-Baden, str. 49.). Čas. pro mez. právo 1957/s. 375 an. Dr. Karel Scheinpflug: Problémy kinematografie v autorském právu. Vyšlo v říjnu 1945 jako 1. svazek Sbírký studií a monografií Právnické a hospodářské knihovny Českosl. kompasu v Praze (řídí Dr. Josef Slezák a Dr. Jaroslav Štěpina). Vydání první, stran 143, cena brož. Kčs 57,-. Práv. praxe 1944/45/4/5. Filmurheberrecht. UFITA XV. Na okraj problému zvláštních honorářů hudebních skladatelů a textařů. Práv. praxe 1944/45/3. Přehled práva filmového. Praha 1945. *Kříž, J.:* Aktuální otázky autorského práva v oblasti kabelové televize. Práv. 1985/12. Autorství k filmovému dílu a jeho konstrukce v československém autorském právu. Práv. 1977/8. K otázce autorského díla jako společenské a právní kategorie se zřetelem na specifiku děl filmových. Práv. 1976/1. Současný stav techniky a její vliv na otázky autorského práva. In: Akt. ot. práva aut. a práv. prům. Sbor. Praha 1989. Televizní díla jako zvláštní kategorie děl autorských. Práv. 1982/11. Video jako společenský jev a aktuální problém autorského práva. In: Akt. ot. práva aut. a práv. prům. Sbor. Praha 1987. *Kříž, J. – Holcová, I. – Kordač, J.:* Problematika ochrany autorských práv u děl filmových a děl vyjádřených podobným způsobem. Prům. vlast. 1994/9. *Lichtenberg, O.:* Video a paragrafy. Amat. film a video 1989/8/9. *Luby, Š.:* Autorské práva na filmové díla. In: Práv. štúd. 1978. Die rechtliche Beschaffenheit des Tonfilms und der Anspruch auf Tantiemen nach slowakischem Recht. UFITA 1938/s. 309 an. Filmové dílo v novom autorskom práve. Práv. obzor 1966/3. *Knap K.,* Přehled práva filmového, Praha (Filmový kurýr) 1945, strán 396, cena 150,- Kčs. PO 1946/1/2. *Scheinpflug K.,* Problémy

kinematografie v autorském právu, Praha (Čsl. Kompas) 1945, strán 143, cena 57 Kčs. Práv. obzor 1946/1/2. 43. Zvukový film a autorské práva účastníků. Práv. obzor 1943/5. *Malovský-Wenig, A.:* Několik myšlenek o novém autorském právu filmovém. Práv. 1955/4. *Procházka, J.:* Film v právu původském. Praha 1947. Ochrana titulu filmového díla. Sout. a tvorba 1947/7–8/9. Ochrana výkonných umělců (herců a zpěváků) při dubbování zvukových filmů. Sout. a tvorba 1947/1. Otázka provozovacích honorářů hudebních skladatelů ve zvukovém filmu. Práv. 1945/1. O zfilmování literárních děl. Sout. a tvorba 1947/4. I. Mezinárodní kongres filmových umělců a techniků v Mariánských Lázních. Sout. a tvorba 1947/8/9. *Pužman, J.:* Dr. Karel Knap: Přehled práva filmového, Knihovna Filmového kurýru sv. 36. Praha, 1945, str. 396 + XVI, cena brož. 150 k. Práv. praxe 1944/45/3. *Scheinpflug, J.:* Kolektivní smlouva Syndikátu českých spisovatelů s filmovou výrobou. Sout. a tvorba 1947/5. Problémy kinematografie v autorském právu. Praha 1945. Systematické zařazení předpisů o filmu v našem právu a ochranná doba. Práv. 1945/2. *Söhnel – Knap, K.:* Filmurheberrecht in Böhmen und Mähren. UFITA XV. *Šebek, M. – Železný, O.:* Filmová distribuce. Praha 1958. *Švidroň, J.:* Jan Bleszynski, Prawo autorskie, Warszawa 1985, strán 235. Práv. obzor 1986/8. K autorství filmového díla. Práv. 1987/10. *Telec, I.:* Podniková videostudia. Mod. říz. 1990/6. Videozáznamy a tvůrčí činnost. Nár. výb. 1990/4. *Valenta – Čejka:* Das Tonfilmwerk nach dem im Protektorat Böhmen und Mähren geltenden Rechte. UFITA XVI. *Weiss:* Der Klangfilm und das Urheberrecht der Darsteller. Prag. Jur. Zi et. XIII. *Würtherle, J.:* K problematice televizního díla. In: Osobnomajetková práva. Sbor. Bratislava 1968. *Železný, O.:* Charakter filmového díla. Praha 1961.

Výklad k větě první:

1. Ust. § 6, které zakotvuje (společně s § 33 o době trvání majetkových autorských práv a s některými dalšími dílčími ust.) základy audiovizuálního práva soukromého, je v porovnání s vyspělými soudobými úpravami zahraničními velmi strohé (a navíc zcela atypické). Tím může vyvolávat aplikační obtíže a nezbývá než je podrobně vykládat doktrinárně, jestliže neustálená, útržkovitá a spíše jen náhodná soudobá soudní judikatura je pro svou rozpornost a značnou výkladovou nevyjasněnost v tomto směru prakticky nepoužitelná.

Ust. § 6 upravuje dva zvláštní druhy uměleckých děl, a to jednak dílo filmové, jednak dílo vyjádřené podobným způsobem jako dílo filmové (např. dílo televizní, dílo videografické aj.) V původním znění AZ před novelou z roku 1990 bylo namísto výrazu dílo vyjádřené (podobným způsobem) použito slovo vytvořené,

což bylo zák. č. 89/1990 Sb. upřesněno v souladu s úředním českým překladem RÚB. V mezinárodním právu se ale i přesto objevuje výraz díla podobně **vytvořená** („works created by a process analogous to cinematography“) – podle čl. 4 odst. 3 anglického znění regionální *European Convention relating to questions on copyright law and neighbouring rights in the framework of transfrontier broadcasting by satellite*, podepsané ve Štrasburku 11. 5. 1994, již se ale naše republika neúčastní.

Oba druhy děl, resp. skupiny druhů děl, vyžadují samostatnou legislativní úpravu, což platí i o jiných tzv. dílech kolektivních (hromadných), do nichž obě tato díla povahově patří. Zejména dílo filmové lze označit jako výrazné kolektivní dílo, přestože mohou z tohoto jeho povahového pojetí existovat v konkrétních případech výjimky. Účast jednotlivých tvůrců na vzniku filmového apod. vyjádřeného díla jako celku ovšem není vždy rovnocenná ani stejnorodá, což platí podobně o dílech souborných (srov. zejména § 4). Legislativní jazyk AZ nezná (oproti předchozímu zákonu z roku 1953) výraz **díla kolektivní**. Ani však jejich význam povahově (nebo jinak) nevyklučuje ze svých ustanovení. Naopak lze říci, že se jimi významově zabírá, aniž je ale takto výslovně pojmenovává.

Filmová apod. vyjádřená díla bývají považována za quasīsouborná díla, za jejich vyšší tvůrčí formu, a to v důsledku zpravidla vyšší tvůrčí úrovně uspořadatelsko-zpracovatelské apod. činnosti režiséra a jejího vyššího tvůrčího výsledku. – Oproti úrovni tvůrčí činnosti toho, kdo uspořádal souborné dílo, a oproti tvůrčí úrovni výsledku uspořádání. Tyto závěry vyplývají z odlišné umělecké povahy obou druhů děl. (Srov. k tomu dílo souborné podle § 4.)

Kromě toho se umělecká tvorba těchto děl vyznačuje i tvůrčími rysy zpracování jednotlivých užitých děl (§ 3 odst. 1), stejně jako i spojením více děl (§ 5). Často bývají zjevné i tvůrčí rysy spoluautorské (§ 7). (Některá zahraniční zákonodárství výslovně počítají s těmito díly jako s díly spoluautorskými. Částečně je k tomu navádí i evropské komunitární právo.) Při posuzování umělecké povahy filmových apod. vyjádřených tzv. kolektivních děl je zapotřebí zvážit všechny možné povahové rysy, které přinejmenším potenciálně přicházejí v úvahu a které přinášejí i své právní důsledky.

Díla filmová a díla vyjádřená podobným způsobem jsou vnímatelně vyjádřena zpravidla ve zvukově obrazové podobě, vnímatelné zrakem a sluchem, a to prostředky filmové apod. záznamové, reprodukční, promítací apod. techniky. Pro tato díla je povahově příznačná tvůrčí kumulace řady výrazových uměleckých prostředků (světla a stínů, zvuků, včetně hudby, tvarů, barev, iluzí filmového pohybu, času a prostoru, stříhu a montáže aj.).

Vznik, ochranu a užití děl filmových apod. vyjádřených je nutno odlišovat od

užití jiných děl (např. od díla divadelního) audiovizuálními technickými vyjadřovacími prostředky, kdy se jedná jen o pouhou reprodukci (o způsob užití) těchto jiných děl těmito technickými prostředky. Nebo-li, pouhou audiovizuální technickou reprodukcí se ještě určité dílo nestává dílem filmovým apod. vyjádřeným, resp. neztrácí svou autorskoprávní povahu odlišného díla.

2. Díla filmová a díla vyjádřená podobným způsobem bývají v praxi někdy souhrnně označována, a to i pod mezinárodním (a zvláště pod francouzským) vlivem, jako „díla audiovizuální“. Pro celou tuto třídu uměleckých děl, popř. děl vědeckých (srov. např. některé populárně vědecké filmy aj.), je totiž signifikantní jejich vnímatelné vyjádření zvukově obrazovou (audiovizuální) podobou, vnímatelnou zrakem a sluchem, a to již zmíněným prostřednictvím filmové, televizní aj. audiovizuální techniky. (Označení „díla audiovizuální“ zná i mezinárodní právo, jakož i naše vnitrostátní právo veřejné – viz níže, přičemž toto označení bývá zjednodušeně a nepřesně /tj. paušalizujícím způsobem/ používáno i tam, kde je dílo vyjádřeno pouze obrazem a vnímáno jen zrakem, tj. např. u němého filmu.)

RÚB ve své mezinárodněprávní sféře vychází z principu asimilace „děl vyjádřených podobným způsobem jako díla filmová“ dílům filmovým. (Srov. čl. 2 odst. 1, který v úředním českém překladu hovoří o **filmových dílech, jimž jsou postavena na roveň díla vyjádřená způsobem obdobným filmu**). Příslušná ust. čl. 14 a 14bis obsahují jednak výlučná práva na užití děl k vytvoření filmu, jednak výlučná práva k dílu filmovému jako zvláštnímu novému dílu původnímu, což platí i pro díla vyjádřená podobným způsobem.

VÚAP výslovně uvádí filmová díla ve svém demonstrativním výčtu děl v čl. 1. Nestanoví ale žádná zvláštní filmová práva jako *iura conventionis*.

3. Filmovým ani podobně vyjádřeným dílem není každé (pouhé) zachycení skutečnosti filmovou, televizní aj. audiovizuální technikou. Tzn. není jím takový výsledek činnosti, který nespĺňuje legální pojmové znaky díla podle AZ. S těmito „nedíly“ v autorskoprávním smyslu se můžeme setkat např. u některých rutinně mechanických reportážních zachycení osobních, rodinných apod. událostí, jako svateb, promócí apod., zpravidla postrádajících jedinečně osobitě umělecké ztvárnění. (Srov. obdobně též u děl fotografických.) AZ ovšem nezná pro tento okruh výsledků činnosti žádnou zvláštní výlukou ze svých ustanovení, a proto je zapotřebí vždy jednotlivě posoudit každý takovýto ideální výsledek reportážní apod. činnosti, a to s ohledem na jeho potenciálně možnou ochranu autorským právem. (Jistým orientačním podkladem pro úsudek je i cit pro filmové apod. umění.)

4. Pokud jde o díla filmová, lze je rozlišovat, aniž tak ovšem AZ činí, dvojího druhu:

– filmová díla kinematografická (někdy jen jako „kinematografická díla“), kte-

rá jsou určena k užití (zpravidla k užití veřejnému), spočívajícímu v promítání kinematografickou projekcí (zpravidla ve veřejných kinech)

- filmová díla televizní (televizní filmy, angl. *television films*), která jsou určena k vysílání televizí. (Jde též o veřejné užití, ponecháme-li stranou možné soukromé užití průmyslovou televizí apod.). (K tomu srov. Art. 2 par. 1. *European Agreement concerning programme exchanges by means of television films /Arrangement européen sur l'échange des programmes au moyen de films de télévision/*, podepsané v Paříži 15. 12. 1958. Česká republika se ale této mezinárodní úmluvy regionální evropské působnosti neúčastní.)

Diferenciace obou druhů filmových děl vychází nejen z některých odlišných uměleckých a produkčně technických způsobů jejich tvorby, ale zejména z odlišných způsobů jejich užití (tj. vychází se ze šíření kinematografickým způsobem nebo ze šíření televizním vysíláním).

Význam této autorskoprávní diference je i veřejnoprávní (viz zák. ČNR č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů, který se týká pouze filmových děl kinematografických).

Ust. § 36 odst. 2 písm. a) pak v souvislosti s právy výkonných umělců hovoří o **výrobě filmů určených k veřejnému promítání**. Z toho lze dovodit, že film může být právně určený nikoli jen (nebo výlučně pouze) k veřejnému promítání, ale i k užití v soukromí. Kromě toho nezbývá než poznamenat, byť to z § 36 odst. 2 písm. a) zcela nevyplývá, že výraz „film“ není v právním jazyce totéž co filmové dílo. Lze si představit i takový film, tzn. nehmotný výsledek činnosti vyjádřený specifickou podobou, který pojmové znaky filmového díla podle § 6 nesplňuje. (V neprávním jazyce bývá slovo „film“ navíc používáno i pro filmový pás apod. věc, na níž je filmové dílo hmotně zachyceno.)

I pro dnešní praxi a některé výkladové spory mohou být orientačně užitečné některé účelové veřejnoprávní definice, obsažené v § 5 dříve platné vyhl. č. 31/1967 Sb., o určení podniku Československý Filmexport a Československé televize k některým činnostem při vývozu a dovozu filmů a televizních záznamů. Podle tohoto ust. se **filmem**, jak kinematografickým, tak i televizním, rozumělo „*ucelené filmové dílo, k němuž se postupuje výhradní právo jako k celku*“. „*Filmovými materiály všeho druhu*“ se podle cit. vyhl. č. 31/1967 Sb. rozuměly „*pozitivní kopie nebo jiné druhy rozmnožovacích materiálů*“, což platilo i pro televizní materiály. „*Televizním záznamem*“ se pak rozumělo „*zachycení televizního díla jinou než filmovou technikou*“, přičemž byl tento pojem použit i v jiných předpisech administrativního charakteru.

5. Výraz kinematografická díla se – na místo jazykově širšího, avšak synonym-

ního, výrazu filmová díla kinematografická, objevuje i v mezinárodním právu – srov. Art. 3, a) *European Convention on cinematographic co-production (Convention européenne sur la coproduction cinématographique)*, podepsanou ve Štrasburku 2. 10. 1992, k níž se připravuje přístup naší republiky, a některé další finanční a obchodní aktivity na tomto poli a v evropském regionu, vycházející zejména z podnětů Francie. S výrazem kinematografická díla souvisí i výraz kinematografické filmy, o nichž pojednává čl. IV *Všeobecné dohody o clech a obchodu 1947 (GATT)*, viz příl. *Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO)*, sděl. č. 191/1995 Sb., když hovoří o promítacích kontingentech.

Termín „*kinematografická díla a díla zhotovená podobným způsobem*“ znal i dříve platný zák. č. 218/1926 Sb. z. a n., o původském právu k dílům literárním, uměleckým a fotografickým (o právu autorském).

6. Mezi díla vyjádřená podobným způsobem jako díla filmová patří zejména:
 - díla televizní, tzn. specifický druh (vesměs uměleckých) děl, odlišný od děl filmových (i od filmové televizních).

Stejně tak sem patří poměrně široká a rozsahem dosti neurčitá třída:

- ostatních děl vyjádřených podobným audiovizuálním (technickým) způsobem jako díla filmová. Tato skupina děl se stále rozvíjí vzhledem k technickému vývoji záznamové a reprodukční techniky v této oblasti a AZ ji proto záměrně neohraničuje ani blíže nedefinuje. V rámci této třídy bývají vydělována díla videografická. (Do určité míry mají k této třídě blízko i díla rozhlasová – srov. např. francouzské pojetí, jež ale nejsou způsobitá zrakovému vnímání, stejně jako i některá díla scénická, prováděná na různých multimediálních představeních, technickým pojetím se lišící od tradičních děl divadelních.) S těmito tzv. ostatními audiovizuálními díly souvisí i autorskoprávní otázky multimédií, například, jsou-li (hmotným) nosičem díla interaktivní kompaktní desky (CD-I). Jelikož AZ pro ně nemá žádnou specifickou ochranu, vyplývající z jejich zvláštní povahy, jež se v mezinárodním autorském právu rovněž jen připravuje (srov. též tzv. digitální agendu aj.), je zapotřebí multimediální obor v pohledu AZ chápat a zkoumat nejen ve smyslu § 6, ale i podle ust. § 3–5 a § 7 aj. a každé takovéto dílo posuzovat jednotlivě.

7. V právu veřejném se můžeme setkat s účelovým legálním vymezením pojmu „*audiovizuální dílo*“, jež může mít svůj orientační výkladový význam i pro právo autorské. Tak pro účely AVZ se jím rozumí „*dílo, které sestává z řady znamenání spolu souvisejících obrazů, ať již doprovázených zvukem či nikoli, vnímatelných zrakem, a jsou-li doprovázeny zvukem, vnímatelných i sluchem, po-*

kud je určeno k veřejnému šíření pomocí technického zařízení“ (viz § 1 odst. 1 písm. a/ AVZ).

Kromě toho AVZ používá též veřejnoprávní nepřilíš přesný, totiž hodnotově zaměřený, pojem „umělecká audiovizuální díla“, jímž je pro jeho účely zapotřebí rozumět takováto díla zvláště hodnotná. (Tento pojem nemá žádný specifický autorskoprávní význam, leč v těch případech, kdy AZ obecně pojednává o hodnotě díla.) *Národní filmový archiv*, sídlem v Praze, totiž podle tohoto zákona vytváří zvláštní fond vybraných uměleckých audiovizuálních děl, jejichž nahrané nosiče – v souladu s mezinárodní archivní a kulturní praxí, nevýdělečně poskytují k dočasnému užití občanským sdružením (tj. právníckým osobám), jejichž hlavním posláním je podle jejich stanov zpřístupňování uměleckých audiovizuálních děl svým členům (zejména jde o filmové kluby). Tento svůj zvláštní fond vytváří *Národní filmový archiv* na základě smluv uzavřených s oprávněnými nositeli autorských práv k těmto dílům. Orgánem rozhodujícím o tom, která „umělecká audiovizuální díla“ se mohou stát součástí tohoto zvláštního fondu, je Rada *Státního fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie*, jejíž členové jsou voleni a odvoláváni Poslaneckou sněmovnou (v dnešním smyslu), jíž je tento orgán také odpovědný. (Viz § 6 odst. 2 a 3 AVZ a cit. zák. ČNR č. 241/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.)

8. S vymezením audiovizuálního díla, a to širším než v AVZ, se lze setkat v mezinárodním právu. (Viz čl. 2 *Úmluvy o mezinárodním zápisu audiovizuálních děl*, podepsaná v Ženevě 18. 4. 1989 – viz *sděl. č. 365/1992 Sb.*) Rozumí se jím pro účely této úmluvy „každé dílo, které sestává z řady zaznamenaných spolu souvisejících obrazů, ať již doprovázených zvukem či nikoli, vnímatelných zrakem, a jsou-li doprovázeny zvukem, vnímatelných i sluchem“. Oproti našemu uvedenému veřejnoprávnímu vnitrostátnímu vymezení není cit. mezinárodněprávní definice zúžena na určení audiovizuálního díla k veřejnému šíření pouze pomocí technických zařízení. V naší vnitrostátní úpravě došlo k tomuto zúžení proto, že AVZ se netýká šíření audiovizuálních děl televizním vysíláním. (Naše veřejnoprávní pojetí oboru audiovize a její regulace je totiž odlišno od veřejného práva televizního /a rozhlasového/. AVZ je zákonem pouze kinematografickým, nikoli televizním.)

9. Jednotlivými „složkami“ či příspěvky filmového díla nebo díla vyjádřeného podobným způsobem nutno především (primárně) rozumět samostatná literární a jiná umělecká díla, popř. i díla vědecká, která byla užitá za účelem vytvoření dalšího samostatného díla – filmového díla, resp. díla vyjádřeného podobným způsobem.

Jedná se zejména o takto užitá díla literární, fotografická, hudební, výtvarná, včetně děl umění architektonického, o díla choreografická aj. Může se přitom

jednat jak o díla preexistenční, tak i o díla vytvořená až na zakázku výrobce (objednatel) pro umělecké potřeby vzniku a exploatace celkového díla. (Jako „díla preexistenční“ se v našem případě někdy označují díla vytvořená původně k jinému účelu než k vytvoření filmové apod. vyjádřeného díla – např. román vytvořený spisovatelem za účelem knižního vydání apod. V části nauky (*Knap – Kunz, 1981*) se za „díla preexistenční“ považují všechna díla již povahově vzniklá a následně filmové apod. užitá, tj. např. i literární scénář, což logicky vyplývá z povahy příslušné tvorby. Celkově lze potom hovořit o „složce“ literární, fotografické, hudební, výtvarné, včetně architektonické, taneční aj.

Příkladem jednotlivých filmové apod. užitých „složek“ filmových apod. vyjádřených děl může být např. námět, nejde-li jen o tzv. holý či prostý námět (tj. nejde-li např. jen o literárně neztvárněnou ideu apod.) podle § 15 odst. 1, dále synopse, filmová povídka, scénosled, literární scénář, včetně např. režijního ztvárnění (zpracování aj.) původního scénáře, vyjádřeného jako nové dílo např. ve vnímatelné podobě režijní knihy, aj. Zpravidla sem ale již nepatří scénář (rozpis) technický. Dále sem patří fotografické dílo (kameramanská složka) a zpravidla i hudební dílo užitá k vytvoření filmového apod. vyjádřeného díla, jakož i dílo architektonického umění vyjádřené filmovými stavbami, včetně filmových kulís apod., dílo výtvarné vyjádřené např. filmovými kostýmy, maskami, uměleckou úpravou úvodních titulků aj. Obě poslední „složky“ nebývají pravidelně užitými díly, protože v některých případech se u těchto (a některých jiných) „složek“ vůbec nejedná o díla ve smyslu AZ (srov. např. použití běžných civilních oděvů herců, použití tzv. reálu, pokud jde o přírodu apod.). (Popř. se jedná o díla, u nichž doba trvání majetkového autorského práva již uplynula – viz např. u některých děl umění architektonického vyjádřených stavbou aj.)

10. Posouzení, zda jednotlivá filmové apod. užitá „složka“, splňuje legální pojmové znaky díla podle AZ, závisí na konkrétních znacích její povahy. Jde o otázku nejen právní, ale i skutkovou. Složkou uměleckou, a tedy dílem ve smyslu AZ, vesměs není filmový střih či zvuková mixáž apod. výsledky technických činností, které bývají zcela podřízeny „tvůrčí ruce“ režiséra. A to i přesto, že činnosti, které k těmto výsledkům vedou, mívají určité tvůrčí rysy. (Některé případy ovšem mohou být povahově hraniční.) AVZ hovoří v této souvislosti o „pracovních u profesí podílejících se na výrobě díla“ (viz § 3 odst. 1 písm. g/ tohoto zák.)

11. Není samozřejmě rozhodné, v jakém právním vztahu k výrobcí filmového apod. vyjádřeného díla tyto „složky“ vznikly. Není vyloučeno, že u jednoho filmového apod. vyjádřeného díla některé „složky“ vzniknou jako samostatná díla ke splnění povinností jejich autora (jako zaměstnance) vyplývajících z jeho pracovního poměru k výrobcí zachycení filmového apod. vyjádřeného díla (jako

zaměstnavateli), tj. jde o tzv. zaměstnanecká díla ve smyslu § 17, zatímco ostatní díla („složky“) vzniknou v jiném právním režimu (např. mimo výkon závislé práce v rámci výkonu svobodného povolání). Obojí kombinace bývají v praxi poměrně časté.

12. Jednotlivým autorům těchto samostatných (filmově apod.) užitých děl (složek) přísluší samostatná autorská práva k těmto jejich dílům. Právně neostrý výraz „složka“ filmového apod. vyjádřeného díla není legislativně vhodný, protože z něj není přímo patrné, že jím AZ myslí samostatné dílo. Kromě „složky“, jež je dílem ve smyslu AZ, jsou totiž ve filmových apod. vyjádřených dílech zpravidla obsaženy i jiné složky (obecné obsahové prvky), jež charakter děl podle AZ nemají, a nejsou proto AZ chráněny – srov. různé efekty apod. (Tento závěr ovšem může platit a ve skutečnosti též často platí i o kterýchkoli jiných dílech a o jejich obsahu.)

Při každém užití filmově apod. užitých samostatných děl („složek“) náleží jejich autorům autorská odměna (§ 13 odst. 1). (Výjimky ve prospěch bezplatných zákonných licencí dle § 15 zde nejsou stanoveny. Povahově by sice mohla přicházet v úvahu výjimka podle § 15 odst. 3. V našem případě ale pojmově nejde o „provozování“ ani o „vystavení“ díla při aktuální události, jak taxativně úzce stanoví tato legální výjimka, nýbrž zejména o jeho promítání apod. způsoby užití při aktuální události. (Do budoucna by měla být tato výjimka rozšířena, aniž by to vyvolalo neospravedlivitelnou újmu na straně autorů. Vyžaduje to rozumné uspořádání mezilidských vztahů.)

Autorská odměna náleží i při užití filmového apod. vyjádřeného díla jako celku, kdy tato odměna náleží autorovi tohoto tvůrčího celku (tzn. zpravidla režisérovi). I zde platí obecný kogentní zákaz dohod vylučujících nebo zkracujících autorovo oprávnění vyplývající ze zákona (viz § 14 odst. 3). Majetkové právo na autorskou odměnu totiž vyplývá – jako oprávnění každého autora, z obsahu jeho absolutního autorského práva (§ 12 odst. 1 písm. c/).

13. AZ tedy rozlišuje:

- jednotlivá díla filmově apod. užitá, jež označuje jako „složky“, k nimž se druží i jednotlivé umělecké výkony výkonných umělců, takto užitá
- filmové apod. vyjádřené nové dílo jako celek (tzv. kolektivní dílo), vzniklý osobitým (zpravidla režijním) tvůrčím zpracováním jednotlivých k tomuto účelu užitých původních děl („složek“).

Z tohoto rozlišení samostatných děl (a obdobně samostatných uměleckých výkonů) pak vyplývá i rozlišení samostatných autorských práv (a práv výkonných umělců) k nim, která přísluší jednotlivým fyzickým osobám (jejich autorům, resp. výkonným umělcům, popř. dědicům práv těchto tvůrců). Platí proto, že autoři jednotlivých filmově apod. užitých děl (resp. výkonní umělci, kteří tato díla

svými uměleckými výkony provádějí), mohou se svými díly (resp. výkony) a právy k nim volně nakládat mimo dohodnutý rozsah jejich užití výrobcem jejich filmového apod. zachycení. Tzn., že mohou např. udělit svolení k jejich užití i pro účely vzniku jiného filmového apod. vyjádřeného díla. Oprávnění nabyvatele jejich majetkových práv k užití díla, resp. oprávnění uživatele díla, totiž není v § 6 (ani v jiném ust. AZ) konstruováno jako výlučné (exkluzivní), jemuž by odpovídala i zdržovací povinnost druhé strany, jak to známe z některých jiných zákonodárství. Výlučnost lze ovšem mezi stranami dohodnout a v praxi to bývá s ohledem na hospodářské náklady spojené s výrobou a s hospodářským zhodnocováním filmů apod. výsledků poměrně obvyklé.

14. V mezinárodním autorském právu se namísto „složka“ používá podobný (v podstatě synonymní) výraz „příspěvek“. (Viz český úřední překlad čl. 14bis odst. 2 písm. b/ RÚB a tentýž překlad preambule Úmluvy o mezinárodním zápisu audiovizuálních děl, viz sděl. č. 365/1992 Sb.)

15. Jednotlivé umělecké „složky“ (či „příspěvky“) filmového apod. vyjádřeného díla mají své autory (např. scénáristy, režiséry – srov. režijní knihu apod., kameramany, skladatele, výtvarníky, architektky, choreografy aj.). Kdo jsou jejich autory, AZ nestanoví, neboť v celém AZ neplatí – až na povahově odůvodněný § 4 odst. 2, žádná fikce autorství. Jde proto o otázku skutkovou, faktické objektivní povahy (*quaestio facti*). (Není proto vyloučeno, aby autorem všech „složkových děl“ či uměleckých „příspěvků“ byla jediná fyzická osoba, např. u některých animovaných či dokumentárních filmů apod. Totéž platí i o původcovství uměleckých výkonů, popř. i dalších filmově apod. užitých nehmotných statků. Tyto případy jsou ale výjimečné.)

16. K filmovému apod. užití samostatných děl (uměleckých „složek“), tzn. k jejich užití za účelem vytvoření dalšího samostatného díla (filmu apod.), dochází na základě smlouvy o jiném užití díla podle § 28. Pokud má příslušné dílo (umělecká „složka“) teprve vzniknout, je tato smlouva smíšená se smlouvou o vytvoření díla podle § 27. (Nejde-li o smluvní vztah ve smyslu ZPr.) Filmové apod. užití samostatných děl k uvedenému účelu, jímž je vznik dalšího díla a jeho užití, je druhem užití díla, které má povahově blízko k rovněž jinému užití, jímž je zařazení díla do díla souborného ve smyslu § 4. Nejde však o tento druh užití, protože ani filmové apod. vyjádřené dílo není dílem souborným podle § 4 (i když mu je povahově blízké), nýbrž je považováno – s ohledem na své zvláštnosti, za specifický druh díla, což dokládá i jeho systematické zařazení v AZ.

Autoři jednotlivých „složek“ udělují smlouvou výrobcí svolení jak k užití svých děl za účelem vytvoření díla nového (celku), tak i zpravidla za účelem spojení svého díla s díly jinými v tomto celku, kdy příslušnou tvůrčí činnost provádí zpravidla re-

žisér. Stejně tak autoři jednotlivých „složek“ udělují výrobci svolení i k následnému užití svých děl, a to v rámci užití nově vzniklého celku, kdy účel tohoto následného užití spočívá zpravidla ve veřejném šíření každé „složky“ v rámci veřejného šíření filmového apod. vyjádřeného díla jako celku. Pojem „filmové apod. užití“ díla, resp. uměleckého výkonu, pro nějž platí obdobný postup, je proto víceobsahový a je zapotřebí jej vyložit, resp. přesně obsáhnout v příslušném právním úkonu (ve smlouvě s výrobcem).

Nedotčenost práv autorů jednotlivých „složek“ audiovizuálních děl při stanoveném způsobu obchodního využití některých „českých audiovizuálních děl“ je výslovně normativně deklarována (povahově ovšem nadbytečně) v § 13 odst. 1 věta druhá AVZ. (Podobné normativní deklarace mají svůj význam právně výchovný a lze jimi předejít možným nesprávným aplikacím zákona.) Tato nedotčenost ovšem neplatí jen pro „složky“ určitých veřejnoprávně vytknutých děl, nýbrž pro všechna díla autorů, na něž se vztahují ust. AZ. (Příslušné ust. by proto mělo být obsaženo raději přímo v AZ.)

17. Samostatná majetková autorská práva k jednotlivým uměleckým „složkám“ jako k samostatným dílům trvají po dobu jednotlivých ochran ve smyslu § 33 odst. 1–3 a uplynutím doby podle § 33 odst. 4 mohou ještě trvat i nadále.

18. Jak již bylo řečeno, dochází při filmové apod. kolektivní tvůrčí činnosti, vedle užití, resp. vzniku, shora uvedených „složek“, tj. samostatných děl, filmové apod. užitých, též ke vzniku vlastního filmového díla (resp. díla vyjádřeného podobným způsobem), které je umělecky cíleně uspořádaným povahovým tvůrčím celkem. To je také vůbec jedním z účelů (spolu s následnou exploatací) vzniku filmu apod. vyjádřeného nehmotného výsledku. Dochází tak ke vzniku samostatného díla, jež je svébytným tvůrčím celkem (ideálním předmětem) právně odlišným od jednotlivých děl, užitých za účelem jeho vytvoření. (Povahově srov. opět podobnost souborného díla podle § 4.

19. Z hlediska toho, zda takto vzniklý tvůrčí celek splní legální pojmové znaky díla podle AZ, není rozhodno, v jakém právním režimu byla jednotlivá díla (jeho „složky“) filmové apod. užitá. Není dokonce ani rozhodno, zda byla užitá oprávněně či nikoli. Legálním pojmovým znakem jakýchkoli děl vzniklých odvozeně z děl jiných není, zda tato původní díla byla k tomuto účelu užitá oprávněně. Filmové apod. dílo proto může ve smyslu AZ fakticky vzniknout, tj. objektivně splnit jeho legální pojmové znaky, i tehdy, jestliže jeho „složky“ byly k tomuto účelu užitý bez svolení jejich autorů. Odpovědnost za neoprávněný zásah do autorského práva dotčených autorů tím ovšem zůstává nedotčena. (Srov. § 32.)

20. Filmové apod. vyjádřené dílo je jako tvůrčí celek povahově samostatným druhem díla ve smyslu AZ (srov. též systematické zakotvení § 6 v tomto zákonu),

jež má svého autora, jemuž přísluší samostatné autorské právo k tomuto nehmotnému celku. Toto samostatné právo autora filmového apod. vyjádřeného díla jako celku není shodné se samostatnými autorskými právy autorů jednotlivých filmové apod. užitých uměleckých „složek“ (děl). Ani zde AZ nestanoví, kdo je autorem tohoto celku (filmu apod.). Neplatí zde ani žádná fikce autorství (*praesumptionis iuris ac de iure*), s níž se lze setkat v některých cizích úpravách (a jíž se pod tlakem vývoje mezinárodního práva asi nevyhneme do budoucna), ani zde neplatí žádná vyvratitelná zákonná domněnka autorství, jakou u nás známe historicky. (Dříve platný zák. č. 218/1926 Sb. z. a n., o původském právu k dílům literárním, uměleckým a fotografickým (o právu autorském), stanovil v § 9 odst. 2 vyvratitelnou zákonnou domněnku (*praesumptionis iuris*), podle níž se za původce filmového díla (tj. za jeho zpracovatele, z jehož činnosti vyšel osobitý ráz zpracování) pokládal režisér, nebylo-li jiné úmluvy, což byla věc důkazní. Smluvně se tedy připouštělo autorství filmu např. scénáristovi nebo kameramanovi apod. (Cit. zák. z roku 1926 film subsumoval pod zpracování původních děl v odvozené nové zpracování, což bylo později víceméně opuštěno ve prospěch tvůrčí činnosti *sui generis*, tvůrčí činnosti zpracovatelské jen podobné či blízké.) Dnešní AZ, obdobně jako mezitímní úprava z roku 1953, však autorství filmu apod. díla nijak nepresumuje, neboť vychází z autorskoprávního (a vůbec soukromoprávního) principu pravdy, z objektivního stavu, podrobeného důkaznímu zkoumání, který platí i pro jakýkoli jiný druh autorství. Jde o *quaestio facti*, která povahově vesměs svědčí pro režiséra, tudíž lze v praxi přisvědčit faktické (mimoprávní), nikoli legální, a samozřejmě vyvratitelné presumpci jeho autorství. (Srov. komentář k § 2 odst. 1.) Úsudek, kdo je autorem tohoto uměleckého audiovizuálního celku, závisí na konkrétních okolnostech pramenících v objektivní povaze díla a v povaze tvůrčí činnosti, jež předcházela jeho vzniku. Tzn., že vychází z objektivní povahy autorství, jež není svázáno ani žádnou formalitou. (Přihlédnout je přitom také zapotřebí k možnému vzniku díla spoluautorského, což je opět *quaestio facti*.)

Z těchto okolností zpravidla (nikoli ovšem nutně) umělecky povahově vyplývá, že autorem filmu apod. vyjádřeného díla jako celku bývá režisér, který jednotlivé umělecké „složky“ (samostatná díla, resp. výkony) svou režijní tvůrčí činností uspořádal, resp. zpracoval, apod. s nimi tvořivě naložil. Přitom tak režisér činí za účelem uměleckého ztvárnění vlastní tvůrčí ideje a jeho vyjádření specifickými technickými prostředky. (Režijní autorská tvorba je specifickou tvorbou jak všeobecně, tak i v rámci filmové apod. tvorby.) Touto fyzickou osobou (tj. režisérem) se ovšem myslí „hlavní režisér“, o němž výslovně hovoří např. mezinárodní právo autorské – viz český úřední překlad čl. 14bis odst. 3 RÚB. K tomuto závěru se dlouhodobě konstantně kloní i naše nauka autorského práva vycházející z platného

AZ. (Viz Knap, 1993⁴, Kříž, 1977, Luby, 1966, 1978, Švidroň, 1987.) Je tomu tak proto, že povaha (hlavní) režijní tvůrčí činnosti a jejího výsledku tomu také vesměs napovídá. Hlavní režisér totiž tvořivě určuje konečné umělecké ztvárnění uceleného díla složeného z jednotlivých tvůrčích aj. příspěvků, jemuž dává výsledný filmové apod. vyjádřený zcelující, usměrněný a zpravidla také jedinečně osobitý tvar (ráz). Výsledný umělecký tvar je tedy povahově samostatným dílem režiséra, které vychází z režisérova vlastního jednotícího a usměrňujícího cíleného uměleckého záměru, jemuž je podřízen. (Historicky též srov. některé rysy této činnosti a jejího výsledku podle § 37 dříve platného cit. zák. č. 218/1926 Sb. z. a n.) Jedná se přitom o kombinaci jednotlivých (filmové apod. užitých) uměleckých tvarů („podkladových“ či bazálních děl) a jiných prvků v jeden tvůrčí celek, a to při využití specifické pomoci filmových aj. audiovizuálních technických zařízení (včetně střihu, triků apod.). (V AZ srov. normativní fikci autorství díla souborného ve prospěch toho, kdo je uspořádal – viz § 4 odst. 2.)

Novela AZ z roku 1996 (zák. č. 86/1996 Sb.) se pokusila odstranit některé pochyby o převažujícím autorství režiséra. Stanovila, že tímto autorem je „zpravidla“ režisér. Tím se ještě nevytvořila žádná legislativní fikce režisérova autorství ani žádná legální domněnka jeho autorství. I nadále je zapotřebí posoudit faktickou otázku, kdo je autorem filmového apod. vyjádřeného díla jako tvůrčího celku. Novelizovaný text AZ má výkladově napomoci soudům a každému, kdo aplikuje AZ v praxi, v níž u nás přežívají některé nesprávné postupy z doby státního monopolu filmových činností, které v praxi vedly k potlačování vztahů autorskoprávních ve prospěch vztahů pracovněprávních, aniž k tomu ovšem AZ sám dával popud. Z hlediska legislativně technického se ovšem jedná o úpravu nepřilíš vhodnou, prosazenou Ministerstvem kultury, navíc jdoucí proti světovým trendům autorského práva, které upřednostňují u těchto děl právní a tvůrčí povahu spoluautorskou. (Ta ale není vyloučena ani u nás.) Jedná se o případ, kdy „zákon vykládá sám sebe“, z obav před neuspokojivým výkladem soudním.

21. Podle RÚB platí, že filmové dílo (jako celek) je chráněno jako dílo původní a nositel autorskému práva k němu požívá stejná práva jako autor díla původního. Nedotčena tím zůstávají práva k jednotlivým filmové apod. užitým dílům. Zákodárství státu, kde se uplatňuje nárok na ochranu, je však vyhrazeno, aby stanovilo nositele autorského práva k filmovému dílu (viz čl. 14 a čl. 14 bis). V případě České republiky lze říci, že tímto „nositelem“ autorského práva je výrobce, což je ovšem zapotřebí dále upřesnit a vyložit, neboť se v případě „nositele autorského práva“ jedná o pojem neostřý, mající často různé významy. (Viz komentář níže).

22. V evropském komunitárním právu se lze opřít o příslušnou směrnici Rady Evropských společenství z 19. 11. 1992 – *Council Directive 92/100 on rental*

right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property ([1992] O. J. L346/61). Pro účely této směrnice totiž platí fikce, podle níž se „hlavní režisér“ kinematografického nebo audiovizuálního díla považuje za jeho autora nebo za jednoho z jeho spoluautorů. Členské státy Evropské unie (v dnešním smyslu) přitom mohou stanovit, že se za jeho spoluautory považují i jiné osoby (viz čl. 2 odst. 2.) Členské státy EU ovšem mohou stanovit, od kdy se má toto ustanovení vnitrostátně uplatnit s tím, že toto datum nesmí být pozdější než 1. 7. 1997 (viz čl. 13 odst. 5). Rada Evropských společenství si byla nepochybně vědoma možných úskalí pro autorské právo, která tímto zjednodušením, byť přípustným RÚB, mohou v národních zákonodárstvích členských států vzniknout. Proto bylo stanoveno poměrně dlouhé pětileté implementační období.

23. Kromě toho, že „hlavní režisér“ bývá autorem filmového apod. vyjádřeného díla jako nově vzniklého tvůrčího celku, bývá též autorem jeho režijní složky, svého režijního příspěvku, jež je jako samostatné dílo (literární) rovněž filmové apod. užito. Režisérova „složka“ zpravidla spočívá v osobitěm tvůrčím zpracování původního literárního scénáře ve smyslu § 3 ve scénář režijní, přičemž leckdy přitom dochází i k režisérově vytvoření díla výtvarného (např. různé režijní skicy apod.) a ke vzájemnému spojení těchto děl v režijním scénáři, který je pak vyjádřen nejen písmem, ale i kresbou aj.

24. AZ nijak neřeší – v souladu se svým soukromoprávním východiskem v objektivním stavu (tj. v souladu s principem pravdivosti), vznik filmového apod. vyjádřeného díla jako díla spoluautorského (což platí i o možném spoluautorství jeho jednotlivých „složek“). Platí zde proto příslušná ustanovení AZ o spoluautorství bez jakýchkoli výjimek – viz § 7, § 29 odst. 2, § 32 odst. 3 a § 33 odst. 1. Lze si proto podle okolností případu (tvůrčí činnosti a jejího výsledku) představit i spoluautorství režiséra a scénáristy, jestliže se scénárista kupříkladu účastnil též režijního vytváření konečného celku jako jediného díla obou tvůrců. V takovém případě již ale scénárista jednal nad rámec své scénáristické činnosti. I kdyby tak činil proti vůli výrobce filmu apod. díla, nebylo by z tohoto důvodu možno vyloučit jeho spoluautorství, jež je objektivním výsledkem této činnosti (faktem). (Totéž platí, i kdyby tak činil např. proti vůli zaměstnavatele – výrobce.) Vyloučit nelze ani např. spoluautorství kameramana (jinak autora fotografické „složky“) a režiséra, jež může nastat u některých specifických dokumentárních filmech apod. Stejně jako nelze vyloučit vznik spoluautorství i jiných osob.

25. Vyloučeno není, aby se na autorském tvůrčím vzniku filmového apod. užitého díla jako díla spoluautorského podílel společnou autorskou tvůrčí činností i výkonný umělec, jinak provádějící (interpretující či reprodukcující) svým výkonem příslušné dílo, zejména herec. (Včetně herectví dabinkového.)

Výkonný umělec – např. tanečník, také může současně při (improvizovaném) provedení svého výkonu též teprve vytvářet choreografické aj. dílo, jež se svým filmovým apod. užitím současně stává jednou ze „složek“ celku. Kromě toho samozřejmě platí, že i samotný umělecký výkon výkonného umělce je též jednou z uměleckých „složek“ filmového apod. vyjádřeného díla. (Srov. § 39 odst. 1.)

(O některých otázkách postavení výkonných umělců při tvorbě a výrobě filmových apod. vyjádřených děl nebývá v teorii jednoty. Kriticky lze říci, že aplikace § 36 odst. 1 v případě vytvoření a užití uměleckých výkonů výkonných umělců při tvorbě filmových apod. vyjádřených děl není zcela bezrozporová. AZ by proto potřeboval v tomto směru zpřesnění, které nelze běžným výkladem plně obsáhnout ani nahradit. Zvláště pokud jde o některé případy určení druhu a povahy díla, jež svým uměleckým výkonem provádí herec.)

Od uměleckých výkonů výkonných umělců (včetně jejich rolí epizodních) je zapotřebí odlišit filmový apod. komparz, kdy účastníci sami nebo samostatně nezasahují do filmového děje, a kdy se jedná o výkony statické, povahy neumělecké. (Lze též poukázat na právo pracovní, v němž je možno vyvodit podobné členění – srov. § 38 písm. a/ nař. vl. č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce, a oproti tomu srov. § 232 odst. 3 ZPr.)

26. Mezi zmiňované „složky“ filmových apod. vyjádřených děl jako celku mohou patřit i zvukové, obrazové a obojí záznamy, stejně jako i rozhlasové nebo televizní pořady. (Srov. k tomu jejich ochranu podle § 45 a násl. AZ.) Pro ně však neplatí legální výkon příslušných práv výrobcem. Nic ale nebrání, aby byl tento výkon práv dohodnut smluvně. Jeho rozsah je poměrně úzký, protože v obou případech těchto majetkových práv platí – na rozdíl od obsahu práva autorského, taxativní obsahový výpočet jednotlivých práv.

27. Za obsah šířeného filmového apod. vyjádřeného díla povahově odpovídá ten, kdo dílo šíří. AZ o tom ale mlčí. (Částečně výkladově může napomoci AVZ.) Osoba šířící dílo se závadným (protiprávním) obsahem, např. ohrožujícím nebo porušujícím státní, hospodářské, služební nebo obchodní tajemství, anebo zákonem stanovenou nebo uznanou povinností mlčenlivosti, má ovšem postižní (regresní) právo vůči tomu, od něhož oprávnění k šíření díla získala. (Výrobce má tedy postižní právo vůči autorům jednotlivých „složek“ i vůči autorovi tvůrčího celku.) Ten, kdo výrobcí poskytl oprávnění k užití díla, mu také odpovídá za to, že (řádným) uplatněním tohoto oprávnění nebudou ohrožena nebo porušena práva třetích osob (zejména práva autorská a práva výkonných umělců). Tento závěr vyplývá ze samé povahy právního vztahu mezi autorem (nebo výkonným umělcem) a výrobcem. (Z okruhu osob trestně odpovědných však nelze podle skutkových okolností případu vyloučit ani samého autora nebo výkonného umělce.)

28. AZ uvádí, že majetkové autorské právo k filmovému apod. vyjádřenému dílu jako celku trvá 50 let po uveřejnění díla (§ 33 odst. 4). Doba trvání majetkového autorského práva k filmovému dílu je AZ legislativně systematicky řazena mezi zvláštní doby podle § 33 odst. 4. (Na věc jsou ale i odlišné názory – srov. Kříž – Holcová – Kordač, 1994.) (V AZ ale již takto zvlášť zmíněno není dílo vyjádřené podobným způsobem jako dílo filmové, a proto nezbyvá než aplikovat analogii AZ.) Od této doby je zapotřebí odlišit samostatné doby trvání majetkových autorských práv k jednotlivým dílům, filmově apod. užitým.

Výklad k větě druhé:

1. Ust. § 6 věty druhé o tom, že autorské právo k dílu takto, tj. filmově a podobně vytvořenému, resp. správněji vyjádřenému, vykonává výrobce (producent), vyplývá z praktických potřeb zjednodušení a operativnosti jednání s třetími osobami při hospodářském zhodnocení těchto děl. Smluvní užití filmových děl a děl vyjádřených podobným způsobem by bez koncentrovaného výkonu (realizace) práva v rukou jedné osoby bylo vesměs komplikované, protože by třetí osoby, mající zájem o zpřístupnění díla, musely jednat s jednotlivými oprávněnými osobami, jichž může být i celá řada, apod. Mohlo by pak event. dojít k tomu, že by bylo prakticky zabráněno hospodářskému zhodnocení filmového apod. vyjádřeného díla, čímž by mohly vzniknout i ztráty na straně výrobce. (Výroba filmů apod. vyjádřených děl je zpravidla hospodářsky nákladnou činností, vesměs přesahující běžné finanční možnosti jednotlivých tvůrců, k čemuž je třeba též přihlídnout.) AZ si je této situace vědom a – na místo obecné možnosti pouhého smluvního výkonu autorského práva cizí osobou, již přímo legálně (nuceně) zakotvuje výkon autorského práva k celku výrobcem, aniž by k tomuto výkonu práva byl zapotřebí jakýkoli právní úkon stran (dohoda). (Obdobná legální konstrukce byla zvolena i u vydaných sborníků, časopisů a kartografických děl, resp. u děl anonymních a pseudonymních, dokud se autor veřejně neprohlásí, a u tzv. zaměstnaneckých počítačových programů – viz § 4 odst. 3, § 8 odst. 2 a § 17 odst. 5 AZ). Významné je i to, že do výkonu autorského práva výrobcem obsahově patří i výkon autorova „práva na ochranu autorství“, tzn. výkon osobních práv, která jsou povahově (i výslovně dle AZ) nepřevoditelná. I proto bylo nezbytné zakotvit právo výkonu autorova autorského práva výrobcem přímo v AZ jako oprávnění vznikající *ex lege*. (Podle názoru projeveného v nauce – viz Knap, 1993⁴, výrobce vykonává jako zákonný zmocněnec pouze autorova osobní autorská práva /„právo na ochranu autorství“/, zatímco u ostatních oprávnění obsažených v právu autorském jedná na základě jiného právního důvodu, jímž je smluvní nabytí práva k užití díla. Ty-

to otázky rázu spíše teoretického jsou v současném pojetí autorského práva jako osobněmajetkového monistického celku, vyhýbajícího se tradičnímu dualismu práv osobních a majetkových, v některých směrech poměrně obtížně řešitelné a AZ na ně nepřináší jednoznačnou odpověď.)

Výrobci z toho titulu (právního důvodu), že je osobou vykonávající cizí (autorovo, tj. zpravidla režisérovo) autorské právo, nevznikají žádná původní ani odvozená autorská práva k filmovému apod. vyjádřenému dílu, a to ani kdyby byl fyzickou osobou. (Srov. *Luby, 1966, 1978, Muriň, 1994.*) Pouze mu *ex lege* vzniká oprávnění a – již přinejmenším díky povaze příslušného díla a povaze oprávněných zájmů jeho autora, též povinnost (legální přímus) k výkonu cizího autorského práva. Nevzniká mu však – z tohoto důvodu, toto autorské právo samo. (V některých jiných státech je ale úprava jiná, včetně starších normativních fikcí ve prospěch autorství výrobce i jako právnické osoby, což je sice juristicky možné, nicméně to neodpovídá přirozené povaze autorské tvorby.) (Případ, kdyby producent – fyzická osoba byl zároveň i autorem nebo spoluautorem filmového apod. vyjádřeného díla, je sice možný i podle našeho AZ, nicméně nikoli proto, že se jedná o výrobce, nýbrž v důsledku možného objektivního faktu jeho autorství, resp. spoluautorství. Výrobce – právnická osoba je z autorství i spoluautorství *eo ipso* vyloučen.)

Tím není samozřejmě dotčeno výrobcovo odvozené získání majetkového oprávnění k užití filmového apod. vyjádřeného díla, a to v rámci autorskoprávního vztahu k autorovi díla, vzniklého smlouvou. Pouze v tomto případě výrobce odvozeně nabývá osobněmajetkové oprávnění k užití díla. Právním důvodem nabytí tohoto oprávnění je smlouva s autorem. (Hospodářskou kauzou smlouvy je zpravidla exploatace filmu apod.)

2. Z gramatické dikce AZ (srov. slovo **vykonává**, které v legislativním právním jazyce v sobě zahrnuje „povinnost“) vyplývá, že výrobce je povinen cizí autorské právo vykonávat, tzn., že pro něj platí legální přímus k tomuto jednání. Nečinnost výrobce při výkonu autorského práva k filmu apod. dílu – aniž by tato nečinnost vyplývala z dohody o rozsahu užití díla aj. skutečností, které jsou obsaženy ve smluvním vztahu výrobce k autorovi, by mohla bez právního důvodu (tj. neoprávněně) zasáhnout do autorského práva autora a do jeho oprávněných zájmů. Mohlo by jít např. o zásah do autorova majetkového zájmu na exploataci (užití) díla, jehož oprávněnost je již nepochybně dána samotným obsahem jeho autorského práva (§ 12). Kromě toho může oprávněnost autorova zájmu vyplývat i z existence autorovy pohledávky na autorskou odměnu, sjednanou s výrobcem např. jako autorský podíl na výnosech z hospodářského zhodnocení filmu apod. Vedle toho může nečinnost výrobce bez právního důvodu zasáhnout i do osobních

(morálních) zájmů autora. Jejich oprávněnost již rovněž vyplývá ze samotného obsahu autorského práva. (Srov. k tomu všemu § 3 odst. 1 OZ.) Výrobce může neoprávněně zasáhnout do autorových oprávněných zájmů samozřejmě i jinak než pouze svou nečinností. Platí, že výrobce za svůj výkon autorova autorského práva plně autorovi odpovídá. Tento výkon musí být řádný a včasný, neboť se jím plní zákonem uložená povinnost.

3. Výrobce výkon autorského práva k filmovému apod. vyjádřenému díla nesmí být rovněž v rozporu s dobrými mravy (**contra bonos mores**) podle § 3 odst. 1 OZ. Otázka tohoto rozporu je věcí skutkového posouzení podle konkrétních okolností případu. Při jeho posuzování je třeba vzít v úvahu i to, že rozsah výkonu autorského práva výrobcem, tj. rozsah užití díla, je vždy určen smlouvou s autorem. O tento rozpor by se mohlo skutkově jednat např. při různých obchodních praktikách výrobce, jež by byly vůči autorovi diskriminační. Diskriminace se může např. týkat omezení uplatnění autorova filmového apod. díla na trhu aj. Stejně jako může jít o takový výkon autorského práva výrobcem, jímž by bylo ohroženo nebo porušeno obecné právo na ochranu osobnosti fyzické osoby (autora), která je chráněna podle § 11 a násl. OZ, aj. Důsledkem neoprávněného zásahu výrobce může být nemajetková újma na umělecké cti (pověsti) fyzické osoby (autora) aj.

Výkon autorského práva výrobcem musí být v souladu s dobrými mravy nejen ve vztahu k autorovi, ale i ve vztahu k dalším nabyvatelům práva k užití filmového apod. vyjádřeného díla. (Tj. např. ve vztahu k distributorům rozmnoženin díla, k provozovatelům kin aj.) Platí zde i zákaz jednání v rozporu s dobrými mravy soutěže, neboť exploatace filmu apod. děl výrobcem je jednáním v hospodářské soutěži, které by mohlo být způsobit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům (filmovým divákům apod.). (Viz § 44 a násl. ObchZ.) (Např. ve francouzském právu k tomu srov. Art. L. 132–27 *Loi relative au code de la propriété intellectuelle /partie législative/*, podle něhož musí být exploatace audiovizuálního díla výrobcem v souladu s obchodními zvyklostmi.)

4. AZ mlčí o tom, zda výrobce při výkonu autorova autorského práva jedná jménem autora (v jeho přímém zastoupení), anebo jménem vlastním a ve prospěch autora (v jeho nepřímém zastoupení). Pouze z povahy (zejména z účelu, hospodářské kauzy aj.) tohoto výkonu autorského práva cizí osobou (výrobcem) se v praxi dovozuje, že tato osoba jedná při výkonu autorova autorského práva vůči třetím osobám komisionářsky, tzn. vlastním jménem a ve prospěch příslušného autora filmového apod. vyjádřeného díla jako celku. Nutně tak jedná i ve prospěch autorů jednotlivých filmově a apod. užitých děl zahrnutých do tohoto celku, což platí i o jednání ve prospěch výkonných umělců, jejichž umělecké výkony byly k vytvoření filmového apod. vyjádřeného díla užity. AZ ale o nepřímém

zastoupení, které je obecnou právní podstatou veškerých vztahů komisionářské povahy, nijak nehovoří. Proto se výše uvedený závěr dovozuje pouze doktrinálně s důrazem na funkčnost příslušného vztahu výrobce vůči třetím osobám a na jeho povahu a účel – na jeho rozumné uspořádání. AZ je i v tomto směru kusý. Opřít se lze i o § 32 odst. 1 OZ, podle něhož, nevyplývá-li z právního úkonu (např. z uzavření tzv. distribuční smlouvy nebo z tzv. smlouvy o veřejném promítání díla), že výrobce jedná za jiného (tzn. za autora), platí, že jedná vlastním jménem. Tzn., že jemu vznikají práva a závazky z právního úkonu. (Nutno říci, že i v OZ je úprava nepřímého zastoupení kusá, resp. pouze zvláštní, a to při absenci obecné úpravy tohoto tradičního občanskoprávního vztahu.) V každém případě je však zapotřebí pro uplatnění výkonu autorského práva jinou osobou než autorem aplikovat analogii legis podle § 853 OZ. (Srov. též § 53 odst. 1). Ust. § 853 OZ totiž platí i pro právní vztahy upravené AZ, nebť AZ sám nemá o výkonu autorského práva jinou osobou než autorem žádné zvláštní ust., které by aplikaci § 853 OZ vylučovalo, omezovalo nebo nahrazovalo úpravou vlastní. Výkon autorského práva výrobcem vyplývá z právního vztahu obecné občanskoprávní povahy, byť vyplývající z AZ, z něhož tento právní vztah vzniká *ex lege*. Jeho obsahem je uplatňování (výkon) cizího práva, nikoli samo užití díla, k němuž se toto právo váže. (Užití díla se řídí samostatným odlišným právním vztahem autorskoprávním na základě příslušné smlouvy podle AZ, která sama o sobě nemá s výkonem práva, tj. s agentáží svého druhu, pojmově co společného.) Jelikož občanskoprávní vztah týkající se výkonu autorova práva cizí osobou (výrobcem) není, kromě svého zákonného vzniku, resp. i zániku v důsledku zániku majetkových autorských práv k dílu (což ale již vyplývá jen nepřímě), zvláště upraven ani OZ, ani AZ nebo snad jiným zákonem, řídí se tento občanskoprávní vztah ustanoveními OZ, která upravují vztahy obsahem i účelem mu nejbližší. Tzn., že se řídí ust. § 724 a násl. OZ o příkazní smlouvě, resp. ust. § 733 a násl. OZ o podtypu příkazní smlouvy, a to o smlouvě o obstarání věci (ve smyslu záležitosti).

5. Jedná-li výrobce při výkonu autorova autorského práva vlastním jménem (a v jeho prospěch – na autorův účet), lze připustit, aby jméno výrobce (tzn. jeho jméno a příjmení, jde-li o fyzickou osobu, nebo název, jde-li o osobu právnickou), bylo, společně s rokem prvního uveřejnění díla (tj. obvykle s rokem premiéry apod.) a společně se značkou ©, obsaženo ve formální výhradě autorského práva ve smyslu čl. III odst. 1. VÚAP. Výrobce totiž lze z titulu jeho výkonu autorova autorského práva vlastním jménem, jedná-li ovšem vlastním jménem, pokládat za „nositele autorského práva“ (a to za jiného nositele než autora) pro účely cit. úmluvy.

I z hlediska našeho vnitrostátního práva veřejného (nikoli ovšem podle AZ)

platí, že „výrobce audiovizuálního díla“ je povinen zajistit, aby na originálním nosiči audiovizuálního díla byly uvedeny taxativně určené údaje, mezi něž patří i „jméno a příjmení nositele autorských práv, není-li jím autor (autoři) nebo výkonný umělec (výkonní umělci)“. (Viz § 3 odst. 1 písm. d/ AVZ.) Kromě toho cit. veřejnoprávní norma požaduje uvést i „**jméno a příjmení výrobce, je-li fyzickou osobou, nebo jeho obchodní jméno, je-li právnickou osobou**“ (viz § 3 odst. 1 písm. e/ cit. zák.), a to i tehdy, lze-li výrobce považovat též za „nositele autorského práva“ ve smyslu VÚAP. Zmíněné veřejnoprávní označovací požadavky mají jednak význam identifikační ve smyslu práva veřejného, jednak napomáhají i pro objasňování skutečností soukromoprávních (autorskoprávních i soutěžněprávních). Uvádění identifikačních údajů podle AVZ není povinností stanovenou AZ a jejich absence nemá žádné důsledky ve smyslu AZ, leč event. důsledky soutěžněprávní a veřejnoprávní.

6. Třetími osobami, vůči nimž výrobce na základě AZ vykonává cizí autorské právo k filmového apod. vyjádřenému dílu (tzn. osobami, s nimiž uzavírá příslušné smlouvy o užití díla, zejména o jeho šíření), jsou obvykle distributoři rozmnoženin těchto děl, popř. přímo provozovatelé filmových a jiných audiovizuálních představení či přímo pronajímatelé, popř. půjčitelé, rozmnoženin těchto děl. Stejně jako jimi jsou i provozovatelé televizních vysílání aj. osoby nabývající příslušné právo k užití filmového apod. vyjádřeného díla.

AVZ některé tyto třetí osoby pro své veřejnoprávní účely legálně vymezuje. Za „**distributora audiovizuálního díla**“ označuje osobu, „**kteřá smluvně zpravidla za úplatu zajišťuje šíření audiovizuálního díla, s výjimkou jeho šíření televizním vysíláním,**“ a to vůči pořadatelům, provozovatelům prodejen a půjčoven (viz § 1 odst. 2 písm. d/ tohoto zák.). Touto třetí osobou ovšem distributor rozmnoženin díla vůbec nemusí být, neboť žádný zákon neukládá povinnost rozšiřovat rozmnoženiny díla jeho konečným širitelům prostřednictvím distribučního mezičlánku. Ve filmovém apod. obchodu je však specifická obchodní činnost distributora obvyklá. Obsahem občanskoprávního vztahu mezi výrobcem prvního zachycení díla a distributorem jeho rozmnoženin bývá mj. i poskytnutí autorskoprávního oprávnění distributorovi, a to oprávnění udělovat v dohodnutém rozsahu, jak jej výrobce sám nabyl od autora, svolení k dalším užitím díla, tj. zpravidla k různým způsobům jeho konečných šíření. (Jako je např. veřejné promítání díla, pronájem a půjčování jeho rozmnoženin na videokazetách aj.). (Mezi tato „konečná“ veřejná šíření díla patří i jeho vysílání televizí, a to všemi způsoby vysílání.)

AVZ dále pro své veřejnoprávní účely vymezuje pojem „**pořadatele audiovizuální produkce**“, jímž je „**osoba, která veřejně předvádí audiovizuální dílo pomocí technického zařízení, s výjimkou televizního vysílání**“ (viz § 1 odst. 2

písm. c/ tohoto zák.).

Rovněž tak je v tomto cit. zák. pojato veřejnoprávní vymezení (a vůbec pojem) „**provozovatele prodejny audiovizuálních děl**“, jímž je „**osoba, která prodává rozmnoženiny audiovizuálních děl veřejnosti**“ (viz § 1 odst. 2 písm. d/ tohoto zák.).

Vedle těchto legálních vymezení AVZ obsahuje i veřejnoprávní vymezení „**provozovatele půjčovny audiovizuálních děl**“, jímž je zde „**osoba, která za úplatu půjčuje veřejnosti rozmnoženiny audiovizuálních děl**“ (§ 1 odst. 2 písm. e/ tohoto zák.). Zejména toto poslední legální vymezení neodpovídá soukromoprávnímu pojetí půjčky, resp. výpůjčky, a institutu nájmu ve smyslu OZ. Tím je narušen legislativní požadavek pojmové jednoty právního řádu, který platí i pro pojmovou jednotu norem veřejnoprávních a soukromoprávních, nejsou-li pro odlišnosti dány důvody hodné zvláštního zřetele, pramenící ve specifiku práva veřejného, což zde nejsou. (Jedná se totiž o podnikatelský nájem věcí movitých, nikoli o půjčku a vesměs ani o výpůjčku.)

Autorskoprávně je významné, že žádná osoba celého výrobně obchodního řetězce, která se hospodářsky účastní na exploataci filmového apod. vyjádřeného díla, nemůže od žádného smluvního předchůdce v tomto řetězci smluvně (ani jinak) nabýt většího rozsahu (více) autorských oprávnění, než jaká nabyl výrobce od autora díla.

7. Na základě platného znění AZ, podle něhož je výrobce vykonavatelem autorského práva k filmovému apod. vyjádřenému dílu (jako tvůrčímu celku), je zapotřebí učinit závěr, že výrobce takto vykonává cizí (tj. autorova) autorské právo jako obsahový celek. (Srov. též použití singuláru u slov „**autorské právo**“ v textu věty druhé § 6.) Tento závěr je odůvodněn dobovým teoretickým pojmáním autorského práva v čase přijetí AZ, a to jako monistického celku, byť celku smíšeného obsahu osobněmajetkového. (Toto pojetí doznalo i svého legislativního vyjádření v tripartitním ustanovení § 12.) Na tomto závažném (netradičním) teoretickém východisku nebylo nic změněno ani pozdějšími novelami AZ. (Srov. též dědickou sukcesí podle § 29, podle níž na dědice v řízení o dědictví rovněž přechází autorské právo jako smíšený osobněmajetkový celek pojímaný monisticky, a tudíž povahově /a pojmově/ neocenitelný penězi.)

8. V řadě úprav zahraničních, které nejsou dotčeny zmíněným monistickým pojetím autorského práva (srov. např. polskou normu, jíž je **Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych** z roku 1994), přechází na výrobce filmového apod. vyjádřeného díla pouze výkon majetkových autorských práv. (Nikoli výkon autorského práva jako osobněmajetkového celku.) V těchto pojetích pak lze uvažovat o tom, zda se jedná o případ *cessio legis*, jak jej známe i u nás v oboru

některých práv průmyslových. (Srov. např. přechod práva na patent /tj. práva pouze majetkového/ u podnikového vynálezu na zaměstnavatele podle § 9 zák. č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, při současném nedotčení původcova osobního práva na ochranu původcovství, jakož i srov. naše další zákonné průmyslověprávní úpravy obdobné povahy.) V těchto cizích autorskoprávních pojetích nelze vyloučit ani názor, že se jedná o nevyvratitelnou zákonnou domněnku či o fikci smluvní nebo legální *cessio autorových* majetkových autorských práv na výrobce filmového apod. vyjádřeného díla. (Objevují se i teorie smluvního převodu aj. názory.) Závisí to často i na formulacích jednotlivých zahraničních zákonů, jejich historických vývojích, judikatuře a v neposlední řadě i na příslušné jurisprudenci. Každopádně v těchto cizích úpravách platí, že výrobce má odvozené autorské právo od práva autora. V těchto některých cizích úpravách ovšem vznikají občas pochyby o právním důvodu (titulu) výkonu osobních autorských práv výrobcem, popř. je výkon osobních autorských práv výrobcem přímo vyloučen.

9. V našem pojetí AZ je nutno – v souladu s ustálenými názory doktrinárními, v souladu se zněním důvodové zprávy vládního návrhu AZ z roku 1965 i v souladu se samotnou dikcí AZ, povahově přisvědčit tomu, že se jedná o zvláštní případ zákonného zastoupení autora ve výkonu jeho autorského práva výrobcem jako autorovým zvláštním zákonným zástupcem *sui generis*. (Podobnou legální konstrukci měl i zákon východoněmecký.) Nedochozí přitom k převodu (zcizení) autorského práva, a to ani práv majetkových, ani za tímto účelem (tj. za účelem správy práva) nedochází ke konstitutivnímu převodu práva k užití díla na výrobce. Tento závěr vyplývá z toho, že se jedná o výkon autorského práva k osobněmajetkovému monistickému obsahovému celku, když tento celek povahově (tak, jak je také upraven v AZ) nepřipouští vůbec převod osobního „**práva na ochranu autorství**“ (a připouští pouze tzv. konstitutivní převod osobně–majetkového práva k užití díla, o něž ale v případě „**výkonu**“ autorského práva nejde). Juristickou konstrukcí by sice bylo lze toto naše monistické pojetí autorského práva překonat, leč AZ tak legislativně nečiní, a naopak toto pojetí na několika svých místech zakotvuje (srov. např. § 19 a § 21, § 29 aj.). Proto také ani dost dobře nemůže obstát jako správný výklad jiný. (Doktrinárně srov. též *Knap, 1993⁴, Luby, 1966, 1978.*) (Do budoucna lze ovšem uvažovat o některých „staronových“ změnách pojetí obsahu autorského práva a o jejich důsledcích, včetně možných důsledků veřejnoprávních.)

Platí proto závěr, že se jedná o zvláštní druh zákonného zastoupení *sui generis*, vyplývajícího z kogentního § 6, které není nijak spojeno se způsobilostí k právním úkonům (srov. zákonné zastoupení podle § 26 OZ), a jež je podmíněno mimopráv-

ními hospodářskými okolnostmi (kauzou) exploatace filmů apod. děl, a které je založeno na výrobcově (nepřímém) zastoupení autora ve výkonu jeho autorského práva. Obsah tohoto nepřímého zastoupení je komisionářského typu, aniž přitom dochází (z tohoto právního důvodu) k translativnímu nebo ke konstitutivnímu převodu autorova autorského práva na výrobce (zástupce). Povahově se jedná o příkaz. Pokud máme v této souvislosti vůbec hovořit o „převodu“, tj. o odvozeném (derivativním) nabytí autorova celkového autorského práva výrobcem, přichází v úvahu jen převod fiduciární, tj. ve smyslu výrobcovy správy autorova autorského práva k tzv. věrné ruce. Výrobce lze podle tohoto pojetí přirovnat k autorovu fideikomisionáři. Jím se ovšem stává nuceně. (Srov. občanskoprávní charakter výkonu hromadné správy autorských aj. práv ochrannými organizacemi, který je též právní povahy „věrné ruky“, byť je oproti našemu případu založen na smluvní bázi.) Lze pak říci, že podstatou zmíněného autorova zákonného zastoupení výrobcem je AZ presumovaný (ač nikoli výslovně vyjádřený) fiduciární právní vztah mezi autorem a výrobcem, jehož účelem je správa autorského práva v jeho celém obsahovém rozsahu, tj. jak správa osobního „práva na ochranu autorství“, tak i správa majetkových autorských práv.

V důsledku tohoto kogentního ustanovení AZ nemůže nikdo (ani autor filmového apod. vyjádřeného díla, ani autoři jeho užitých „složek“, ani výrobce) vznik legálního výkonu autorského práva výrobcem vyloučit, odložit, podmínit apod. ovlivnit. Mohou však být stanoveny příkazy (pokyny) k výkonu spravovaného autorského práva, a to *per analogiam legis*, tj. s ohledem na § 853 OZ. (Viz výklad výše.)

Doba trvání tohoto nuceného vztahu není AZ stanovena. Proto nezbyvá než dovodit, že trvá po celou dobu trvání majetkových autorských práv k dílu (§ 33) a zaniká uplynutím této doby, resp. tím, že se dílo stane volným (*tombe dans le domaine public*), kdy platí autorskoprávní režim *domaine public (libre et gratuit)*.

10. I v našem pojetí platí, že jde o zástupčí výkon účelový. A to zejména za účelem udělování svolení k šíření příslušného díla. Nad rámec tohoto výkonu by již bylo udělování svolení k samostatnému užití jednotlivého filmové apod. užitého díla mimo jeho (povahově nesamostatné) užití v rámci užití filmového apod. vyjádřeného díla jako celku. Např. k jeho užití v jiném filmu apod. Legislativní úprava v AZ je však v tomto směru (a vůbec u § 6) spíše jen kusá, příliš zjednodušená, a existenci řady právních vztahů pouze předvídá. Tento současný stav vyplývá z doby přijetí AZ roku 1965, kdy trval státní monopol filmových činností a kdy řada věcí byla ponechána na řešení administrativně direktivními akty.

11. Pojem „výkonu“ autorského práva k filmovému apod. vyjádřenému dílu jako celku jeho výrobcem je třeba obsahově vyložit, jak již bylo řečeno, a to

s ohledem na obsah autorského práva vůbec (srov. § 12). Pokud jde o jeho výklad rozsahový, je třeba jej vyložit nejen s ohledem na rozsah subjektivních oprávnění k užití díla, smluvně nabytých výrobcem, ale i na aplikace analogie podle § 853 OZ, tzn. i s ohledem na příkazy autorovy. V roce 1965 byl pojem „výkonu“ autorských práv konstruován jako náhrada za opuštěnou tradiční legální cessi majetkových autorských práv, kterou povahově nepřipouštělo nové (monistické) pojetí autorského práva samého. Myslím však, že všechny možné důsledky, zejména občanskoprávní, nebyly tehdy zcela zváženy. V pohledu dogmatické exegeze platného občanskoprávního řádu není rozhodnuto, co zákonodárce přijetím zákona zamýšlel, jaký měl být jeho právně politický účel, nýbrž jen to, co přijetím zákona v právní normě skutečně vyjádřil. A tady došlo k ponechání aplikace § 853 OZ se všemi právními důsledky s tím spojenými.

Obsahově proto tento zástupčí výkon výrobcem spočívá v tomtéž obsahu, v jakém by mohl autor filmového apod. vyjádřeného díla své autorské právo vykonávat sám. Jedná se tedy o výkon celého obsahu autorského práva, tzn. o výkon všech osobních (§ 12 odst. 1 písm. a/), osobně-majetkových (§ 12 odst. 1 písm. b/) a majetkových práv (§ 12 odst. 1 písm. c/) autora.

Rozsah, v němž je výrobce omezen vykonávat autorské právo výrobcem (tj. zejména způsob užití díla, věcný, územní a časový rozsah užití aj.), vyplývá z rozsahu subjektivních oprávnění, jež výrobce smluvně nabyt od příslušného autora, resp. jak byl (analogicky) omezen příkazy autora. V praxi se jedná zejména o výkon práva k užití díla, které obzvláště spočívá v jeho veřejném promítání na filmových představeních, stejně jako může spočívat i v technickém přepisu hmotného zachycení díla např. z filmového pásu na videokazetu apod. za účelem prodeje nebo pronajímání těchto nahraných dalších nosičů díla, apod. Výrobce, přestože jedná jako zákonný zástupce autora, není oprávněn vykonávat jeho autorské právo k dílu, ač jeho první hmotné zachycení sám vyrobil, nad rámec příkazů stanovených autorem díla.

Výrobce např. není oprávněn při svém výkonu autorova autorského práva k filmovému apod. vyjádřenému dílu udělit svolení k distribuci rozmnoženin díla nebo k veřejnému promítání díla určité osobě, kterou autor v občanskoprávním vztahu k výrobcí svým příkazem vyloučil z nabytí příslušného práva. Totéž omezení může platit pro určité území, pro určitý počet rozmnoženin díla, popř. pro počet veřejných promítání, nebo pro omezení či vyloučení některých druhů užití díla (např. pro odložení započítí šíření díla pronajímáním videokazet, na nichž je dílo hmotně zachyceno, až na určitou dobu po prvním uveřejnění díla v kinech). Samozřejmě, že tato autorova omezení výrobcem též platí pro výrobcovo jednání s třetími osobami o době trvání oprávnění dílo užit a o jiných náležitostech. Tzn.,

že veškerá autorova omezení rozsahu subjektivních práv vykonávaných výrobcem platí i pro všechny další osoby, jež tato práva v budoucnu smluvně získají. Výrobce jim nemůže poskytnout více práv, než sám získal od autora.

Rozsah výkonu autorova autorského práva výrobcem může být omezen i právním řádem, zejména normami práva veřejného. Srov. § 4 AVZ, pokud jde o omezení přístupnosti audiovizuálních děl, jejichž obsah může ohrozit mravní vývoj nezletilých, těmto osobám. Tím jsou omezeni i všichni nabyvatelé příslušných práv k šíření díla v celém hospodářském řetězci jeho exploatace.

Pokud by výrobce překročil rozsah (ale i obsah) autorského práva, jež *ex lege* vykonává, odpovídal by za ohrožení nebo porušení autorského práva, k němuž by tím došlo, v souladu s § 32. Tzn. včetně své odpovědnosti za škodu tím autorovi vzniklou a též v souladu se svou odpovědností za bezdůvodné obohacení na úkor autora podle § 451 a násl. OZ. (Srov. též § 53 odst. 1).

12. Před novelou AZ z roku 1996 (*zák. č. 86/1996 Sb.*), která nově stanovila § 32 odst. 4, bývalo někdy sporné, zda v obsahu výkonu autorského práva k filmového apod. vyjádřenému dílu jako celku prováděnému jeho výrobcem, je zahrnuto i právo na ochranu před ohrožením nebo porušením tohoto cizího (tj. autorova) práva. Jinými slovy, zda k uplatnění žalobného nároku z ohrožení nebo porušení autorova autorského práva je oprávněn (aktivně legitimován) pouze výrobce, nebo pouze autor díla, popř. oba. K této otázce lze zaujmout následující stanovisko.

Výrobci zmíněného díla přísluší *ex lege* právo vykonávat autorova oprávnění, jež pro něj vyplývají z obsahu autorského práva, jež autorovi originálně náleží. Toto autorovo absolutní autorské právo k dílu mu nebylo nijak zcizeno, pouze byl autor prostřednictvím kogentní normy AZ omezen ve výkonu svých oprávnění, jehož rozsah byl s výrobcem dohodnut. Jestliže autor své autorské právo neztrácí, pak stále zůstává jeho subjektem. Je-li autor subjektem autorského práva, je i subjektem práva na jeho ochranu před ohrožením nebo porušením kýmkoli. Novela AZ z roku 1996 proto jen deklarovala to, co již samo o sobě vyplývalo z předchozího výkladu. Novela tak učinila zcela záměrně, aby odstranila možné pochyby, které se, zejména v rozhodovací soudní praxi, objevovaly.

Sám AZ ale nijak nepamatuje na možný střet zájmů mezi autorem a výrobcem. Ust. § 30 OZ o ustanovení zvláštního zástupce (tzv. kolizního opatrovníka) soudem pro případy střetnutí zájmů by bylo lze aplikovat jen analogicky podle § 853 OZ, neboť se v našem případě jedná o občanskoprávní vztah zákonem zvlášť neupravený, přičemž vztah upravený v § 30 OZ mu je obsahem i účelem nejbližší, i když se jedná o případ vztahující se ke způsobilosti k právním úkonům, o níž zde nejde. O tuto analogii by se muselo opřít i rozhodnutí soudu o ustanovení zvláštního zástupce. (Takové případy ale nejsou ze soudní praxe známy.)

Výkon (realizaci) subjektivních autorských oprávnění vyplývajících z obsahu autorova absolutního autorského práva lze přinejmenším systematicky oddělit od absolutní ochrany autorského práva, jež autorovi nebylo zcizeno ani se jej nevzdal, neboť nic z toho ani nepřipadá pojmově v úvahu. (Srov. obsah autorského práva podle § 12 a obsah jeho ochrany podle § 32). Nebo-li, do pojmu „výkonu“ autorského práva přísluší jen oprávnění, jež AZ zahrnuje do obsahu autorského práva. Autorské právo samo o sobě v sobě nezahrnuje právo na svou ochranu. Právo na ochranu je totiž relativně samostatné a v některých případech přísluší i jiné osobě než autorovi, jak je tomu u volných děl podle § 35 odst. 2 věta druhá. (Srov. k tomu také tradiční obsah vlastnického práva podle § 123 OZ a systematicky až vedle něj existující právo vlastníka na ochranu podle § 126 OZ.) Platí též, že každé subjektivní autorské právo je vybavené nárokem (žalovatelností), který je oprávněním, jež se druzí k obsahu autorského práva. Nárok, jímž je autorské právo vybaveno, spočívá v oprávnění subjektu tohoto práva požadovat výkon státní moci, popř. uplatnit vlastní moc, za účelem ochrany svého autorského práva. (Obdobným nárokem je vybaven např. i vlastník nemovitosti, i když mu ji spravuje /jeho vlastnické právo vykonává/ vlastním jménem správce, jemuž byla nemovitost, resp. výkon vlastnických práv s ní spojených, smluvně svěřena do správy k tzv. věrné ruce.)

Na podporu tohoto tvrzení lze poukázat i na institut hromadné správy autorských práv ochrannými organizacemi podle *zákona č. 237/1995 Sb., o hromadné správě autorských práv a práv autorskému právu příbuzných a o změně a doplnění některých zákonů*, kdy tyto právnické osoby jednají v dohodnutém rozsahu jen pokud jde o obsah autorského práva ve smyslu § 12. Soukromoprávní podstatou tohoto institutu je (zpravidla nepřímé) zastoupení autora ve výkonu jeho autorského práva podle AZ, jak také dosvědčuje ustálená smluvní praxe v tomto oboru. Nikoli již (*eo ipso*) zastoupení autora ve smyslu uplatnění jeho nároku z ohrožení nebo porušení jeho autorského práva podle § 32, pokud tak není zvlášť dohodnuto. A to v podstatě nad legální rámec institutu hromadné správy, tj. i nad legální rámec výkonu autorových oprávnění vyplývajících z jeho absolutního autorského práva. Právo na ochranu absolutního autorského práva před jeho ohrožením nebo porušením zůstává autorovi při smluvním výkonu jeho oprávnění ochrannou organizací stále zachováno. (Autor i výkonný umělec, resp. dědic jejich práv, stále zůstávají subjekty příslušných práv.) Tím není vyloučeno, aby ochranná organizace uplatnila nároky ze závazkově právních vztahů (např. pohledávku na zaplacení autorské odměny). Vlastním jménem tak ale ochranná organizace může učinit jen tehdy, vyplývá-li takovéto její jednání ze smlouvy s autorem, která by musela mít obsahové rysy komise.

Předchozí argumentaci ve prospěch aktivní legitimace autora k ochraně svého práva lze opřít i o ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 LZPS. Podle něho se může „každý“, tedy bezpochyby i autor filmového apod. vyjádřeného díla, byť obsah jeho autorského práva nuceně (*ex lege*) vykonává cizí osoba, domáhat stanoveným postupem, tedy zejména v souladu s OSŘ, svého práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu). (A to i proti případně odlišnému zájmu výrobce, který by ochranu práva uplatnit nechtěl.) Připomenout je přitom zapotřebí to, že AZ (ani jiný zákon) nijak neupravuje možné meze základních práv a svobod, mezi něž patří i právo autora (jako kohokoli jiného) domáhat se ochrany svého autorského práva u soudu, ať již proti výrobci (o čemž nebývá pochyb), ale i proti kterémukoli jinému dalšímu uživateli filmového apod. vyjádřeného díla. I kdybychom snad § 6 o výkonu autorského práva výrobcem považovali za ustanovení o „mezích základních práv a svobod“ autora, o čemž s ohledem na celý kontext a účel AZ pochybuji, muselo by i přesto být při aplikaci tohoto ustanovení šetřeno podstaty a smyslu ústavně zaručeného práva na soudní ochranu. (Nikoli tedy dbáno podstaty a smyslu – hospodářské kauzy § 6 AZ, nýbrž podstaty a smyslu čl. 36 odst. 1 LZPS /a vůbec hlavy páte LZPS/, což vyplývá nejen z výkladu, ale i ze samotné hierarchie právních norem.)

Je proto zapotřebí dosvědčit, že kupř. v případě zařazení reklamy do televizní vysílaného filmového díla, jímž dojde k užití vysílaného díla způsobem snižujícím jeho hodnotu (§ 12 odst. 1 písm. a/) – např. pro obsah zařazené reklamy, a to přesto, že k samotnému zařazení reklamy do vysílaného díla (tj. k samostatnému, povahově zvláštnímu, užití vysílaného díla pro reklamní účely) bylo výrobcem, vykonávajícím autorovo autorské právo, uděleno svolení, došlo k porušení autorova nezczitelného práva na ochranu svého autorství podle § 12 odst. 1 písm. a). Jednalo by se totiž o zásah do díla spočívající v jeho užití způsobem snižujícím jeho hodnotu, a tedy o porušení absolutního autorského práva, příslušejícího autorovi. K uplatnění nároku vyplývajícího z protiprávního jednání rušitele práva je v takovém případě – s ohledem na závěry podané výše a na nové výslovné ust. § 32 odst. 4, aktivně legitimován sám autor, jehož autorské právo mu nebylo nikým zcizeno. Ani před novelou AZ z roku 1996 nebylo možno připustit, aby se autor svého ústavně zaručeného práva na soudní ochranu mohl dovolat jen prostřednictvím cizí osoby (výrobce jako vykonavatele práva), jež může být nečinná, anebo jejíž zájmy mohou být v rozporu se zájmy autorovými. Zapotřebí je uvážit i to, že občanskoprávní (autorskoprávní) odpovědnostní vztah povahově vzniká mezi rušitelem autorského práva a přímo autorem (jako subjektem tohoto práva), a to bez jakéhokoli ohledu na to, je-li autor při výkonu svého práva zastoupen (a jak, a kým). Požadovat proto na autorovi nejprve uplatnění svého práva na ochranu

vůči výrobci, aby byl v dané věci činný, by bylo i nepochopením povahy deliktního (odpovědnostního) závazku, který vznikl rušiteli autorova autorského práva v důsledku jeho neoprávněného zásahu do tohoto absolutního práva. Kromě toho by se jednalo o nepřipustné výkladové zúžení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu. Ve svém důsledku by se dokonce mohlo jednat o odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), jež nelze v právním státě připustit. (Tímto závěrem se neztímám, v praxi ovšem nevyužívané, možnosti ustanovení zvláštního zástupce autorovi soudem, jak již bylo uvedeno výše.)

13. Výrobci filmového apod. vyjádřeného díla tím není nijak upřena jeho aktivní legitimace, pokud jde o uplatnění jeho žalobního nároku na ochranu získaného oprávnění k užití díla (zejména k jeho šíření), jak je nabyt od autora smlouvou. Není tomu ale tak proto, že výrobce *ex lege* vykonává cizí autorské právo, nýbrž proto, že výrobce je na základě smluvního vztahu s autorem oprávněn dílo šířit, popř. též jinak užít. Předmětem ochrany zde není autorovo (tj. cizí) autorské právo jako celek, nýbrž výrobcovo jednotlivé oprávnění k užití díla (jež je výrobcem žalovatelné), oprávněně získané smlouvou s autorem. Výrobce zde vystupuje jako kterýkoli jiný oprávněný uživatel díla (tzn. jako kterýkoli jiný smluvně odvozený nabyvatel příslušného oprávnění). Žalovatelnost vyplývající pro výrobce z tohoto jeho oprávnění pak působí vůči každému rušiteli nabytého oprávnění, tzn. event. i proti autorovi, jenž mu toto oprávnění smluvně zřídil.

14. Vyloučit samozřejmě nelze ani smluvní (nikoli již vznikající *ex lege*) výkon jiných nehmotných práv výrobcem. Zejména dalších práv chráněných AZ, tzn. majetkových práv výrobců zvukových, zvukově obrazových a obojích záznamů a majetkových práv rozhlasových a televizních organizací, když osobní práva zde neexistují.

15. Kdo je „výrobcem“ filmového apod. vyjádřeného díla, AZ nestanoví. Neplatí zde žádná legální definice výrobce ani jeho legální fikce. (Do budoucna se autorskoprávní normativní fikci výrobce možná nevyhneme. Závisí to i od mezinárodního vývoje autorského práva.) Kdo je výrobcem filmového apod. vyjádřeného díla ve smyslu AZ, proto odvisí – což je příznačné pro celé autorské právo i pro právo soukromé vůbec, na objektivní skutečnosti, na faktu pravdy, který v případě sporu nezbyvá než podrobit dokazování. Ve prospěch postavení výrobce ve smyslu § 6 pak zpravidla svědčí důkazy (okolnosti) hospodářské a důkazy (okolnosti) právní, zejména autorskoprávní a z oboru práv výkonných umělců. Filmové apod. vyjádřené dílo je totiž fenoménem nejen uměleckým a právním, ale i, a to povahově nikoli na posledním místě, též jevem hospodářským. Výrobcem pak zpravidla bývá ta fyzická nebo právní osoba, která vyvinula iniciativu k výrobě prvního hmotného zachycení filmového apod. vyjádřeného díla a která převzala odpověd-

nost za dosažení tohoto cíle. (Ve francouzském právu srov. Art. L. 132–23 cit. zák.) V důsledku mlčení AZ je třeba tento závěr dovodit doktrinárně a v konkrétním případě jej podpořit důkazně. (Srov. § 5 písm. e/ zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož jsou provozovatelé televizních vysílání povinni „**uchovávat záznamy všech odvysílaných pořadů nejméně po dobu 30 dnů ode dne jejich vysílání**“). Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání je podle § 22 cit. zák. oprávněna v případě potřeby si vyžádat záznam odvysílaného pořadu.)

Doktrinárně lze zaujmout soukromoprávní stanovisko, že „**výrobce**“ filmového díla a díla vyjádřeného podobným způsobem je ve smyslu § 6 fyzická nebo právnická osoba, která:

a) smluvně nabyla práva (oprávnění) k užití jednotlivých složek filmového apod. vyjádřeného díla, tzn., která smluvně nabyla majetková autorská práva k užití jednotlivých děl (složek, příspěvků) a majetková práva výkonných umělců k užití jednotlivých výkonů (složek, příspěvků), popř. i jiná majetková práva k užití jiných jednotlivých složek (příspěvků), jakož i majetková autorská práva k užití filmového apod. vyjádřeného díla jako celku, a to za účelem hospodářského zhodnocení předmětů těchto práv, bez ohledu na to, zda tato majetková práva smluvně nabyla od nositelů těchto práv anebo od k tomu oprávněných komisionářů nositelů těchto práv, a bez ohledu na to, zda tak jednala za sebe, anebo za ni jednal vlastním jménem, v její prospěch a z jejího příkazu její komisionář, a která:

b) na svůj účet pořídila první zachycení filmového apod. vyjádřeného díla na jeho hmotný podklad (nosič) anebo která tímto jednáním na svůj účet pověřila jinou osobu.

Tato doktrinární definice vychází nejen ze skutku pořízení prvního zachycení díla na jeho hmotný podklad (nosič), což je *quaestio facti*, ale i z toho, že k tomuto pořízení došlo oprávněně (*secundum legem*), tj. v souladu s AZ. Pokud by se tak nestalo oprávněně podle AZ, nejednalo by se o „**výrobce**“ ve smyslu právních důsledků vyplývajících pro něj z AZ a v tom smyslu, jak jej pojmově chápe AZ.

Z celkového zvláštního veřejnoprávního kontextu zák. ČNR č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, lze vyvodit, že „**výrobce**“ vlastních prvních zachycení filmových děl televizních, tj. děl určených pro vlastní vysílání, je Česká televize. Cit. zák. ovšem slovo „výroba“ nepoužívání a namísto něj nesprávně hovoří o „**tvorbě**“ (a o šíření televizních programů na celém území České republiky), jako o poskytování služby veřejnosti České republiky. Právnická osoba, již je ze zákona Česká televize, ale není pojmově (a povahově) nadána schopností tvorby. Proto mělo být správně uvedeno slovo „výroba“ a výraz „**tvorba**“ měl

být zmíněn např. jen v souvislosti se zajišťováním tvorby touto právnickou osobou apod. Legislativní chybou je, že cit. zák. ČNR č. 483/1991 Sb. terminologicky ne zcela odpovídá AZ, čímž se narušuje pojmoslovná jednota právního řádu a ztěžuje jeho aplikace.

16. Výrazem „**výroba**“ je nutno v autorskoprávním smyslu rozumět nikoli výrobu filmového apod. vyjádřeného díla v obvyklém průmyslovém slova smyslu, protože toto dílo se – na rozdíl od svého nosiče, na němž je hmotně zachyceno, nevyrábí, nýbrž tvoří. Výrobou je proto v autorskoprávním smyslu první zachycení filmového apod. vyjádřeného díla na jeho hmotný podklad (fixace do něj). Tímto nosičem může být filmový pás, stejně jako i zachycení obsažené ve videokazetě apod. Z hlediska postavení výrobce (též jako objednatel díla) je rozhodující, že musí povahově (a pojmově) jít právě o první filmové apod. zachycení díla na jeho hmotný podklad. Tzn., že musí jít o originál, ať má technickou podobu jakoukoli (tedy, i kdyby se technicky nelišil nebo jen málo lišil od své kopie). AZ o povaze výrobní činnosti, stejně jako i o významu pojmu výrobce, mlčí. Lze si proto pomoci výkladem doktrinárním, který koresponduje i zahraničnímu pojetí v evropském komunitárním právu (srov. čl. 2 odst. 1. cit. směr. Rady ES).

Z hlediska hospodářského jde v případě výrobce o osobu, jež dala podnět k vytvoření díla nebo, jež přijala cizí podnět (návrh), a která poskytla nebo jinak zajistila organizační, provozní, technické aj. produkční apod. předpoklady (tj. předpoklady vůbec hospodářské), pro pořízení prvního hmotného zachycení filmového apod. vyjádřeného díla na jeho nosič (jako věc, v níž bylo vnímatelně vyjádřené dílo zpodobněno). AZ nevyžaduje pro vznik autorského práva k filmovému apod. vyjádřenému dílu, stejně jako u jiných děl, aby toto dílo bylo pevně zachyceno a aby toto zachycení bylo trvalé. (Povahově a dnes i technicky se tomu ale nelze prakticky vyhnout a naopak je obojí žádoucí.)

Hospodářskou výrobní činnost filmového apod. průmyslu lze z hlediska postavení výrobce považovat za dovršenou (perfektní) až pořízením prvního fixního zachycení příslušného díla do jeho technického nosiče (věci). V tomto smyslu je pak nutno vyložit i údaj o „**místě a roku výroby díla**“, jak jej vyžaduje § 3 odst. 1 písm. f) AVZ. (Další hospodářské fáze, a to distribuční, pořadatelská apod., již nejsou pojmově /a povahově/ součástí výroby hmotných zachycení filmových apod. vyjádřených děl.) Svou hospodářskou činnost přitom musí výrobce provést na vlastní účet (anebo v dohodnuté koprodukcii s jinými výrobci) a na vlastní odpovědnost. Výrobce tedy nese všechna hospodářská (a potažmo i umělecká) nebezpečí spojená s výrobou hmotných zachycení těchto děl, která mohou podstatnou měrou ovlivnit i jejich užití (exploataci).

AZ první zachycení filmového apod. vyjádřeného díla výrobcem nijak neozna-

čuje (ani o něm nehovoří, pouze jej mlčky předpokládá jako právní skutečnost). Výraz „záznam“ ovšem pro ně není vhodný, protože může navádět nevhodné významové asociace s právy výrobců zvukových záznamů ve smyslu § 45 a násl., kdy se jedná o zcela odlišný předmět občanskoprávních vztahů ve smyslu § 118 odst. 1 OZ. Proto je vhodné hovořit pouze všeobecně o hmotném (a přitom pevném a trvalém) „zachycení“ nehmotného filmového apod. vyjádřeného díla. (Výraz „zachycení“ je znám i ObchZ – viz § 536 odst. 2 tohoto zák., kdy se hovoří o „hmotně zachyceném výsledku“ činnosti, jenž se rozumí dílem po smyslu ObchZ.)

Výrobci zpravidla také přísluší vlastnické právo k nosiči díla, k jeho originálu, na němž bylo dílo poprvé hmotně zachyceno (fixováno). Originál díla i jeho rozmnoženiny mohou být samozřejmě jako ostatní věci zcizeny nebo s nimi lze jinak naložit v souladu s realizací vlastnického, popř. jiného věcného práva, k nim. Pro případ takovychto dispozic ovšem platí i hledisko autorskoprávní, které je vyjádřeno v § 30. Podle něho platí prioritá vztahu autorskoprávního před vztahy věcněprávními. Tzn., že kdo nabude originál díla nebo jeho rozmnoženinu (tj. věci), nenabývá tím automaticky žádná autorská práva k dílu, které je na nosiči hmotně zachyceno. (Jde ovšem o ust. dispozitivní, které lze výslovným ujednáním stran vyloučit a nabytí autorského práva k užití díla určit.) Proto také platí, že např. při filmové apod. distribuci je nabytí rozmnoženiny díla do užívání či do vlastnictví kterékoli osoby, patřící do exploatačního řetězce filmového apod. hospodářství, právní skutečností v podstatě podružnou. Rozhodné je nabytí příslušných práv k šíření, popř. k jinému užití díla, jež je na daném nosiči hmotně zachyceno, a to jejich nabytí ve smyslu AZ.

Není přitom rozhodno, zda jde o osobu fyzickou nebo právnickou. Není rovněž rozhodno, zda se jedná o koprodukcí více výrobců, zpravidla v rámci smlouvy o sdružení podle § 829 a násl. OZ nebo v rámci jiné smlouvy. Je-li výrobců více, vykonávají autorské právo autora filmového apod. vyjádřeného díla vůči třetím osobám společně a nerozdílně, což plyne z právní povahy společných závazků, jde-li o závazky ze sdružení. Sjednaným koprodukčním účelem je pořízení prvního hmotného zachycení filmového apod. vyjádřeného díla společným hospodářským přičiněním více osob. (V mezinárodním právu k tomu srov. cit. **European Convention on cinematographic co-production /Convention européenne sur la coproduction cinématographique/** z roku 1992, která ale nemá ustanovení autorskoprávní.) V naší rovině bilaterální srov. **Dohodu mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Italské republiky o filmové spolupráci**, podepsanou v Praze 25. 3. 1968 (viz vyhl. č. 76/1968 Sb.). Tato dohoda rovněž nemá ustanovení autorskoprávní.

17. Tyto povahové předpoklady výrobce obvykle nespĺňuje ten, kdo např. pouze pronajal filmové ateliéry či filmovou techniku, kdo pouze zprostředkoval nabytí práv k užití uměleckých výkonů herců aj. výkonných umělců (tzn. herecká agentura apod.), nebo ten, kdo sice zhotovil hmotné zachycení filmově apod. vyjádřeného díla po stránce technické či produkční, avšak pouze jako prostředník, resp. subdodavatel apod. A to i kdyby mělo jít o zhotovení výsledku pro jeho objednatele tzv. na klíč. V případech pochyb o hospodářské činnosti příslušné osoby, nezbývá než upřednostnit druhý faktický povahový znak výrobce, tj. nabytí příslušných práv k jednotlivým „složkám“ (dílům a výkonům) podle AZ a dále to, v čí prospěch (na čí účet), resp. z jakého příkazu, tak bylo konáno. To, zda byl výrobce přítomen při vzniku díla, jemuž zpravidla předchází delší tvůrčí činnost, není ve smyslu AZ podstatné. Podstatné je až to, že mu jako objednateli bylo odevzdáno výsledné hmotné vyjádření díla za účelem jeho dohodnutého užití.

18. Autorskoprávně není nutné, aby výrobce byl podnikatelem (srov. § 2 odst. 2 ObchZ). Pokud je filmová apod. výroba prováděna výrobcem samostatně vlastním jménem a na jeho vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku (srov. § 2 odst. 1 ObchZ), přičemž není rozhodno, zda byl skutečně dosažen zisk nebo ztráta, půjde o podnikání. A to o podnikání živnostenské (ohlašovací volné), zpravidla ohlašované jako „výroba audiovizuálních děl“. (Srov. ŽZ, zvláště jeho § 25.) Příslušný živnostenský úřad je přitom povinen zaslat Ministerstvu kultury opis vydaného živnostenského listu. Účelem tohoto služebního úkonu je vedení evidence „výrobců audiovizuálních děl“, stejně jako i jejich distributorů, Ministerstvem kultury. Výrobci, popř. i distributoři, těchto děl, u nichž nejde o živnostenské podnikání, ale nejsou v této evidenci vedeni. Třeba říci, že výroba filmů apod. vyjádřených děl může být prováděna i jako činnost nevýdělečná – srov. např. osvětové a školní filmy apod. Proto je rozsah zmíněné veřejnoprávní evidence úzký. Účelem této evidence přitom má být „zajištění ústředních přehledů k provádění autorského zákona“, jež patří do zákonné působnosti Ministerstva kultury, jakož i toto zajištění pro provádění AVZ. (Viz § 2 AVZ.) O dotčené veřejnoprávní evidenci živnostenských výrobců a živnostenských distributorů audiovizuálních děl, resp. distributorů jejich rozmnoženin, AVZ hovoří jako o informačním systému, o němž platí, že ochrana osobních údajů v něm uvedených podléhá zvláštnímu veřejnoprávnímu (i soukromoprávnímu) režimu podle zák. č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech. Tato legální deklarace příslušné evidence za uvedený informační systém, jak ji podává § 2 odst. 1 AVZ, je pojmově nadbytečná, pramení z příprav cit. zák. a změn účelu jeho některých ustanovení v průběhu legislativního projednávání.

19. Výrobce prvního hmotného zachycení filmového apod. vyjádřeného díla

může být současně i distributorem jeho rozmnoženin, který smluvně zajišťuje šíření díla dalším osobám, tj. pořadatelům filmových aj. audiovizuálních představení, provozovatelům prodejen rozmnoženin děl (zejména zachycených na videokazetách) a osobám, které veřejnosti pronajímají, popř. zapůjčují formou výpůjčky, rozmnoženiny těchto děl (opět zvláště na videokazetách). Distribuce rozmnoženin audiovizuálních děl, stejně jako i ostatní uvedené činnosti na konci příslušného hospodářského řetězce, jsou vesměs vykonávány po živnostensku. Jedná se o samostatný druh živnostenského podnikání, který není pojmově zahrnut ve výrobě audiovizuálních děl (srov. arg. § 2 odst. 1 AVZ) a který je živnostenským podnikáním rovněž ohlašovacím volným (srov. § 25 ŽZ). (Z důvodů hospodářských se však distribuci rozmnoženin filmových apod. vyjádřených děl vesměs věnují samostatné specializované, vesměs právnické, osoby, a nikoli přímo výrobci.) Legální vymezení příslušných osob v § 1 odst. 2 písm. b)–e) AVZ však není přesné. S ohledem na povahu filmového apod. vyjádřeného díla, jež nepřipouští, aby bylo předmětem občanskoprávních vztahů (srov. § 118 odst. 1 OZ), nelze v tomto zákoně hovořit o distribuci „děl“ či o jejich půjčování apod., když předmět příslušných vztahů je jiný. Je jím „věc“, již je rozmnoženina hmotně zachycující dílo, tj. věc hmotná, jak ji výlučně pojmově zná dnešní OZ.

20. Podle čl. 15 odst. 2 RÚB platí vyvratitelná domněnka, kdo je výrobcem, a to tak, že: „Osoba fyzická nebo právnická, jejíž jméno je uvedeno obvyklým způsobem na filmovém díle, se považuje za výrobce uvedeného díla, není-li prokázán opak“. AZ o tom ale nehovoří.

21. Legální vymezení „výrobce audiovizuálního díla“ je účelově vymezeno v právu veřejném (viz § 1 odst. 2 písm. b) AVZ). Toto vymezení by snad bylo možno orientačně použít i pro autorskoprávní pojetí výrobce, kdyby ovšem nebylo vadné, a tím velmi zamlžující, již tak kusý, český právní řád v oblasti audiovize. Výrobcem audiovizuálního díla se pro účely cit. zák. totiž rozumí osoba, „která má práva k užití jednotlivých složek audiovizuálního díla a toto dílo vytvořila“. S prvním veřejnoprávním pojmovým znakem výrobce audiovizuálního díla, tj. se znakem ve smyslu práva autorského a práv výkonných umělců, tj. „mít práva k užití jednotlivých děl a výkonů“ (srov. též § 39 odst. 1, lze souhlasit. Druhý veřejnoprávní pojmový znak je již vadný. Výrobce pojmově nikdy není tvůrcem díla. (Snad jedině kdyby došlo ke splynutí tvůrce a výrobce v jedné fyzické osobě, což ovšem není příznačný jev, ale spíše výjimka, která není nosná pro znak definiční.) Na místo slov „a toto dílo vytvořila“ by mělo být „a první hmotné zachycení tohoto díla vyrobila nebo zadala vyrobit“ apod. formulace. Zmíněná veřejnoprávní definice výrobce audiovizuálního díla je proto povahově nepoužitelná i pro účely AVZ, natož pak orientačně pro právo autorské (soukromé).

22. Autorská práva k některým kinematografickým dílům (tj. k filmovým dílům kinematografickým) vykonává podle zvláštního zákona namísto dvou zaniklých dřívějších právnických osob Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, a to opět *ex lege*. Stalo se tak na základě legální sukcese tohoto státního fondu, k níž došlo v důsledku zániku tzv. zbytkových státních organizací **Filmové studio Barrandov – Copyright** a **Filmové studio Zlín – Copyright**, které podle předchozích organizačně právních změn vykonávaly autorská práva původních výrobců kinematografických děl. K jejich zániku došlo roku 1993 s právním nástupcem (sukcesorem), jímž je právě Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie. Zrušení obou zmíněných právnických osob bylo provedeno formou jejich sloučení s tímto státním fondem, který převzal jejich veškerá práva a závazky z právních vztahů, „včetně práv a závazků na úseku duševního vlastnictví“. Touto sukcesí však zůstalo nedotčeno právo hospodaření příslušející Národnímu filmovému archivu se sídlem v Praze k veškerým originálním nosičům filmů (tj. k věcem), které jsou majetkem státu, a s nimiž tato práva a závazky souvisí. (Viz § 14 AVZ.)

Příjmy za užití kinematografických děl, u nichž Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie vykonává, v důsledku svého legálního právního nástupnictví po obou zmíněných státních organizacích, autorská práva, patří mezi legálně stanovené druhy finančních zdrojů tohoto mimorozpočtového účelového státního fondu. (Viz § 7 písm. m/ cit. zák. ČNR č. 241/1992 Sb.)

Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie se dle cit. zák. ČNR č. 241/1992 Sb. zapisuje do obchodního rejstříku. Zapsán je od 15. 9. 1993 v odd. A, vl. č. 8377 obchodního rejstříku, vedeného dnes Krajským obchodním soudem v Praze.

23. V roce 1945 po válce bylo provedeno znárodnění filmových podniků formou zestátnění a byl zřízen státní filmový monopol (připravovaný již v ilegaltě za války). (Viz *dek. pres. rep. č. 50/1945 Sb. z. a n., o opatřeních v oblasti filmu*). Tento státní monopol byl zrušen až roku 1993, a to AVZ. K jeho realizaci existovala organizačně právní forma býv. **Československého filmu**, jehož ústřední ředitelství vláda svým nařízením roku 1990 zrušila s likvidací a další samostatné organizační útvary byly postupně privatizovány, resp. sloučeny do Státního fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.

24. Česká republika je od roku 1994 členským státem **Evropského fondu na podporu koprodukce a distribuce kinematografických a audiovizuálních děl, Eurimages (European Fund for the Support of Co-production and Distribution of Creative Cinematographic and Audiovisual Works, Eurimages/Fonds européen à la coproduction et à la diffusion d' oeuvres de création cinématographiques et**

audiovisuelles, Eurimages/), který byl založen Radou Evropy roku 1988 za účelem podpory filmové a jiné audiovizuální tvorby a distribuce v Evropě. Tato podpora spočívá ve financování výroby a distribuce celovečerních a dokumentárních filmů vzniklých v koprodukcí evropských států, zvláště členských států tohoto mezinárodního fondu. (Ve *Sbírce zákonů České republiky* ale žádné sdělení Ministerstva zahraničních věcí o tomto našem členství nebylo uveřejněno. Úředně vzato není naši veřejnosti známo.)

25. Pokud jde o veřejnoprávní otázky televizní, platí, že právním nástupcem býv. **Československé televize**, zrušené dnem 31. 12. 1992 *zák. č. 597/1992 Sb., o zrušení Československého rozhlasu, Československé televize a Československé tiskové kanceláře*, je v oboru autorských práv a v „**právech příbuzných**“ právu autorskému v rozsahu stanoveném § 6 a § 46 a násl. **Česká televize**. (Viz § 3 odst. 1 *zák. ČNR č. 36/1993 Sb., o některých opatřeních v oblasti rozhlasového a televizního vysílání*.) Ust. § 3 cit. *zák. ČNR č. 36/1993 Sb.* dále stanoví, že zmíněná legální sukcese **České televize** se vztahuje na díla vyrobená studií **Československé televize** na území České republiky. **České televizi** bylo tímto *zák.* rovněž uloženo zajistit „**od oprávněných osob, na jejichž díla a výkony se vztahuje ochrana podle autorského zákona, práva k užití děl a výkonů podle odstavce 1 třetími osobami, pokud o to třetí osoba požádá, a to za podmínek sjednaných mezi třetí osobou a Českou televizí. Práva oprávněných osob podle autorského zákona zůstávají nedotčena**“ (§ 3 odst. 3 cit. *zák. ČNR č. 36/1993 Sb.*). Kromě toho bylo tímto *zák.* uloženo **České televizi** zajistit rovné podmínky užití děl, k nimž byla převedena práva (v *zák.* nesprávně jako „**děl převedených**“) k užití držitelům licencí k provozování televizního vysílání, a to za podmínek stanovených AZ. (Srov. zejm. § 22 a násl.). Plnění všech těchto povinností bylo uloženo Radě České televize. Všechna dotčená ust. veřejnoprávní povahy, navazující v řadě bodů na AZ, byla přijata v důsledku zániku České a Slovenské Federativní Republiky dne 31. 12. 1992, s nímž bylo spojeno mj. i zrušení dosavadní **Československé televize**.

26. Čl. 10 *Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8* (sděl. č. 209/1992 Sb.) o právu každého na svobodu projevu nebrání státům, aby „**vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem**“. „**Filmovým společnostem**“ se dnes u nás žádné povolení k filmovým činnostem neuděluje. I z hlediska ŽZ se jedná o živnostenská podnikání ohlašovací, které je volné. Povolovací (licenční) veřejnoprávní režim však stanoví pro provozování určitých televizních a rozhlasových vysílání *zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání*, ve znění pozdějších předpisů.

27. Celý § 6 se vztahuje obdobně na výkonné umělce a jejich výkony (viz § 39 odst. 1). Srov. též § 36 odst. 2 písm. a) a odst. 3.

„**Složkami**“ filmového apod. vyjádřeného díla je proto zapotřebí rozumět i jednotlivé umělecké výkony herců, hudebníků, zpěváků, tanečníků aj. výkonných umělců, kteří svými filmově apod. užitými výkony provádějí filmová apod. vyjádřená díla, rovněž filmově apod. užitá.

28. Ve slovenském právu platí autorskoprávní a související soukromoprávní zákonná úprava, která byla recipována z práva československého, ve znění platném k 31. 12. 1992.

Jen na okraj slovenského právního řádu poznamenávám zvláštní slovenské veřejnoprávní pojetí podle *zák. č. 270/1995 Zb. z., o štátnom jazyku Slovenskej republiky*. Podle § 5 odst. 2 tohoto slovenského zákona musí být jinojazyčná audiovizuální díla, tzn. i česká audiovizuální díla, určená dětem do 12 let, což je v podstatě otázka umělecké povahy díla, popř. i projevu vůle toho, kdo dílo šíří, dabovaná do státního jazyka na území Slovenské republiky, tzn. do jazyka slovenského. Jedná se o veřejnoprávní povinnost, kterou ale nelze chápat jako smluvní přímus, neboť není stanoveno, jakou smlouvu a s kým by měl uživatel díla uzavřít. Ke splnění této veřejnoprávní povinnosti je zapotřebí uzavřít smlouvu, jíž bude uděleno patřičné svolení k užití jinojazyčného díla jeho dabováním do jazyka slovenského, což se týká nejen díla, ale i (a snad ještě více) užití výkonů výkonných umělců (herců aj.), a to vše ve smyslu recipovaného původně československého AZ, ve znění slovenských předpisů. Dále je zapotřebí též připomenout slovenský veřejnoprávní *zák. č. 1/1996 Z.z., o audiovizii*, který je jistou obdobou českého AVZ z roku 1993.

SUMMARY

Článek s názvem Výklad audiovizuálního práva pojednává o platném českém právo z oboru audiovize. Autor se zabývá nejen výkladem českého autorského zákona v jeho posledním znění z roku 1996, ale i výkladem dalších audiovizuálních právních předpisů z jiných odvětví právního řádu. Přináší některé nové pohledy na pojetí tohoto práva, u něhož přežívají některá starší ustanovení z roku 1965, která jsou předmětem kritické analýzy. Zejména je kriticky poukázáno na to, že český autorský zákon není v oblasti ochrany audiovizuálních děl slučitelný s dnešním evropským komunitárním právem. Kusou a velmi strohou úpravu autor řeší svým doktrinárním výkladem. Vychází přitom z ustálených názorů české právní vědy za posledních několik desetiletí.

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Co je víc, státní správa či samospráva?

Robert Šťastný

Mnoho sporů a pří bylo, je a určitě bude vedeno na téma, která ze součástí veřejné správy, tedy zda státní správa či samospráva, má tak řečeno „navrch“. Tedy, která je významnější či dokonce, která je původní a která od ní odvozená.

Rád bych svým příspěvkem podpořil mé stanovisko, že takové spory jsou často malicherné a trochu snad i hloupé, jelikož zbytečné a že „zakopaný pes“ je „trochu“ jinde.

Svůj výklad chci začít od podlahy. Já tvrdím, že první tu nebyla ani státní správa ani samospráva, ale člověk. Jsem přesvědčen, že člověk a pro naši potřebu především člověčí starosti jsou tím, co je příčinou a zároveň smyslem každé veřejné správy (nebo by to tak alespoň mělo být). Sebelepší model státní správy, který nehledí na člověka nebo na něj nehledí jako na člověka, je ze samotného principu špatný. Přijmeme-li toto tvrzení, můžeme se postupně dobrat odpovědi na otázku, která je v nadpise.

Starosti člověka jsou velice rozmanité, liší se stupněm vývoje člověka, kulturou, věkem, pohlavím a množstvím jiných faktorů. Liší se také svou uspokojitelností, rozumějme jakým způsobem a kým se dají uspokojit. Samozřejmě úvaha je o potřebách, které jsou v daných podmínkách uspokojitelné.

Mnoho potřeb člověk dokáže dobře uspokojit sám, ať osobně nebo někým, koho si na to sjedná. Uspokojování takových potřeb někým jiným nemá smysl, člověk by sám měl nejlépe vědět, co chce a jak to nejlépe udělat. Je ale také mnoho potřeb, které sám není schopen uspokojit (postavit železnici) nebo jejich uspokojení někým jiným je značně vhodnější (je lépe zaplatit za odvoz odpadu než

odpad nosit sám někam za město). Takové potřeby, které jsou společné více lidem, pracovně nazýváme jako veřejné (lze o nich říci, že jsou ve veřejném zájmu).

Uspokojování veřejných potřeb lidí řeší různým způsobem, mj. vytvářením různých subjektů, které se liší svou územní rozlohou a tím i počtem lidí, které reprezentují. Díky těmto faktorům se liší i tím, jaké potřeby jsou schopny uspokojit. Takové subjekty jsou subjekty veřejné správy. (Pomineme-li taková uskupení jako rodina či sousedská parta).

První v řadě je obec. Je společenstvím osob, které obývají určité ohraničené lidské sídlo. Obec je schopna uspokojit mnoho veřejných potřeb, ale nikoliv všechny, a to z důvodů stejných jako u člověka. Jednoduše řečeno, mnohé potřeby přesahují rámec obce a proto lidé vytvářejí další subjekt, jehož název však bývá různý. Já budu používat název kraj, který je v době psaní této úvahy aktuální. Území kraje je tvořeno územím několika (spíše více než méně) obcí, nedá se však říci, že kraj je vytvářen obcemi. Je vytvářen lidmi těchto obcí, pro ně, z jejich vůle, nikoliv z vůle obcí.

Nakonec zůstanou potřeby, které ani kraj není schopen uspokojit (buď vůbec, nebo je neuspokojí efektivně). Jde o potřeby, které dobře uspokojí jen stát. Důvodem pro to může být mezinárodní právo (zahraniční věci) nebo povaha věci (obrana, velké investice) nebo si občané celého státu přejí mít některé podmínky stejné či společné (zákony, daně, dráhy, školství).

V žádném případě stát nemá dělat to, co dobře zvládne subjekt stupně nižšího. Je to vyjádření principu subsidiarity, který zaručuje nejvhodnější a nejušpornější uspokojování potřeb. Každý subjekt se má starat o ty potřeby, které není schopen uspokojit subjekt nižší. Jasným argumentem pro toto tvrzení je fakt, že člověk nemá důvod svěřovat něco někomu, když už to svěřil někomu jinému a navíc vhodnějším.

Fakt, že ne vždy tomu tak bývá, je důsledkem ignorování základní myšlenky, kterou chci vyjádřit. Subjekty veřejné správy jsou vytvořeny z vůle lidí a pro lidi, lidé jim stanovili pravomoc a působnost tím, že jim svěřili uspokojování některých svých potřeb. Kdo by chtěl toto tvrzení popřít, musel by nejprve dokázat, že existují jiné potřeby než potřeby lidí, ale já tvrdím, že za každou veřejnou potřebou (často odosobněnou) se skrývá potřeba konkrétního člověka.

Pokud jsme došli až sem, můžu zodpovědět prvotní otázku, zda je významnější státní správa či samospráva. Moje odpověď bude jistě mnohým znít drze a provokativně, ale tvrdím, že samotná otázka je v zásadě nesmyslná. Stejně nesmyslná jako otázka, zda je chutnější kompot ovocný nebo meruňkový. Mám proto následující vysvětlení. Samosprávnými subjekty jsou beze sporu první dva zmíněné subjekty (obec a kraj). Já si myslím, že pokud nazveme obec a kraj jako subjekty

samosprávy, pak stejným přívlastkem musíme označit i stát. I ten je v zásadě samosprávným. Proto mé tvrzení o nesmyslnosti otázky. Příznávám, že stát je orgán mnohem složitější, rozsáhlejší, s vyjímečným postavením, ale i přesto samosprávným. Stejně jako se volí obecní zastupitelstvo, se volí parlament. Jako obecní zastupitelstvo volí starostu, volí parlament prezidenta a vyslovuje důvěru vládě. Obecní úřad má odbory, vláda má ministerstva.

Státní moc si vytváří územní strukturu, územní orgány státní správy. Důvodem není vytvořit protivníky jiným samosprávným orgánům, ale nemožnost spravovat jemu svěřené záležitosti na území celého státu z jednoho místa. Územní orgány potřebuje pro získávání informací, pro konkrétní provádění rozhodnutí centra, pro dostupnost pro občany, pro hájení zájmů státu a zajištění dodržování státních právních norem na celém území. Tento složitý systém se nazývá souhrnně státní správa. Ale navenek je to jeden samosprávný orgán. Takový přednosta je odpovědný občanům tak jako třeba vedoucí obecního odboru a není tedy žádnou vrchností např. ve vztahu k obci.

Stát, dle mne, se nemůže povyšovat tvrzením, že on jako stát je více než samospráva, že je jí nadřazen. Všechny subjekty veřejné správy jednoho původu jsou. Jsou si tedy rovny. Nepochybuji však o tom, že stát je ostatním samosprávám nadřazen (nikoliv však nadřazen). On musí být nadřazen. Jinak by těžko mohl plnit své poslání, které mu bylo uloženo. On sice uspokojuje až ty potřeby, které zbyly, ale tyto potřeby na něj zbyly právě proto, že nikdo jiný je neuspokojí. Jde o ty nejnáročnější nebo nejzávažnější záležitosti, které lidé chtějí mít upraveny a uspokojovány stejným způsobem pro všechny. Člověk, který státu toto z vlastní vůle svěřil, musí akceptovat, že stát v těchto záležitostech bude poslouchán, jeho pravidla dodržována, jinak to prostě ani nelze. Proto žádná vyhláška obce nesmí být v rozporu se zákonem, proto okresní úřad je oprávněn „kontrolovat“ obecní vyhlášky apod. Např. skutečnost, že meze samostatné působnosti obce stanoví zákon, není výrazem „poddanství“ obce, ale jen vyjádřením potřeby dát jasnou a v základech stejnou úpravu pro všechny obce a dále vyjádřením potřeby zamezit obci zasahovat do těch věcí, které legálně i legitimně náležejí do působnosti státu. Současným problémem je tedy hlavně vymezení působností.

Pokusím se být obrazný. Stává se, že se na jednom dvoře střetnou dva kohouti. Kohout státní a kohout reprezentující jiný samosprávný subjekt, třeba obec. Není nic špatného, když se tito kohouti vzájemně hlídají, ale ke střetu by docházet nemělo, protože by se neměli vyskytovat na jednom dvoře. Chybou bývá, že dvory kohoutů nejsou dobře vymezeny. Chyba nemusí spočívat jen v nejasném vymezení hranic, ale také v tom, že část dvora státního kohouta by lépe obhospodařoval kohout třeba obecní, který se s takovým stavem nechce smířit. Každý kohout

má mít svůj vlastní dvůr, na který mu neleze jiný. Dvorem rozumějme působnost jednotlivých „kohoutů“. Má-li každý jinou působnost a dobře a rozumně vymezenou, není důvod k soubojům a není důvod k tomu, aby někdo byl povyšován a někdo ponižován. Mezi samosprávami je vztah nadřazenosti a podřazenosti. Vztah nadřízenosti a podřízenosti je přítomen uvnitř státní správy či správy obce.

Stát není něco víc, pouze v jeho působnosti jsou záležitosti, které jsou svým významem a složitostí ceněny nejvíce a tedy pochopitelně je proto vybaven prostředky nejvyšší síly, které musí respektovat subjekty s prostředky slabšími.

Aby v této úvaze bylo alespoň něco na úrovni, chtěl bych úvahu skončit citátem slavného Prothagora: „Mírou všech věcí je člověk...“ a já k tomu dodávám, že také mírou veřejné správy je člověk.

K právnímu postavení sportovních oddílů a profesionálních sportovců

Vladan Vala

I. Úvodem

Právní vztahy mezi sportovci a sportovními oddíly se v minulosti netěšily velké pozornosti právní literatury¹ a toto je i vcelku pochopitelné. Sportovci byli totiž „zaměstnanci“ nějakého podniku (většinou toho, jehož název oddíl nesl), přestože ve skutečnosti pobírali příjem za to, že hráli např. kopanou či jiné sporty. Tento stav byl neměnný a sportovci byli zvesela považováni za amatéry.

V současné době jsou sportovci odměňováni již za to co skutečně vykonávají, množství vztahů vznikajících mezi sportovci a oddíly není právě zanedbatelné a částky vyskytující se v těchto vztazích jsou nemalé. Přesto se ani v současnosti tato problematika netěší žádnému velkému zájmu právní literatury. (Ani zahraniční prameny nejsou u nás příliš dostupné) Tato skutečnost byla vlastně prvním podnětem k napsání tohoto článku. Druhým bylo seznámení se s několika tzv. profesionálními smlouvami. Jejich právní úroveň nebyla příliš vysoká a sportovci v nich byli označováni jako osoby samostatně výdělečně činné, přestože šlo spíše, vzhledem k obsahu smluv, o zaměstnance.

II. Právní postavení sportovních oddílů

V našem právním řádu v současnosti neexistuje žádná zvláštní úprava, jež by postavení sportovních oddílů upravovala. V praxi je situace taková, že některé oddíly jsou společnostmi s ručením omezeným či akciovými společnostmi, drtivá většina oddílů je pak občanskými sdruženími podle zákona č. 83/1990 Sb ve znění

¹Z nemnohých děl lze uvést např. Prusák J., Šport a právo, Šport, slovenské tělovýchovné vydavateľstvo, Bratislava, 1985, Hora J., Poznámky k pojmu a vývoji fair play ve sportu, In: Sborník k 25. výročí založení FTVS University Karlovy, Praha, 1981, s. 217 a násl., Hora J.– Jedruch S., Sport a právo, Acta Universitas Carolinae, Gymnica 1980, č. 2, s. 83 a násl. či články J. Hory a S. Jedrucha v časopise Sport Wyczynowy

pozdějších předpisů. Jak je známo, tento zákon se nevztahuje na sdružování občanů k výdělečné činnosti (§ 1 odst. 3 písm b) zákona č. 83/1990 Sb.) a v této souvislosti vyvstává první, a v případě oddílů i nejpodstatnější, otázka. Je sport, jehož provozování lze označit za hlavní předmět činnosti sportovního oddílu, výdělečnou činností či ne? Pokud je odpověď na tuto otázku kladná, nemohly by být sportovní oddíly občanskými sdruženími a bylo by nezbytné je považovat za podnikatele.

Před samotným řešením tohoto problému bude vhodné nastínit strukturu příjmů sportovního oddílu.

Prvním, nejčastějším a nejvýznamnějším, příjmem sportovních oddílů jsou v současnosti sponzorské dary. Další významné příjmy plynou ze vstupného, z prodeje televizních práv a „prodeje“ hráčů.² Výše všech uvedených příjmů závisí na dvou skutečnostech, jimiž je atraktivita sportu a soutěž, již se oddíl účastní. Příjmy z prodeje televizních práv např. inkasují jen ti šťastlivci, jenž hrají ty nejvyšší soutěže těch nejatraktivnějších sportů (typicky hokej, fotbal). Mezi další příjmy pak patří příspěvky hráčů, jež jsou vzhledem k nákladům značně zanedbatelné, a příjmy z podnikatelských aktivit oddílu (ty také většinou nedosahují žádné závažné výše a slouží k zmenšení nákladů, jež oddílům vzniknou při provozování jejich hlavní činnosti, již je sport).

Jak tedy z výše uvedeného vyplývá, mezi oddíly existuje značná diferencovanost. Pokud se týká oddílů hrajících nižší soutěže a oddílů různých netradičních sportů (bez ohledu na výši soutěže), pak u těchto jsou nejvýznamnějším zdrojem příjmů sponzorské dary. Dalším zdrojem jsou příjmy z prodeje hráčů a příjmy ze vstupného (ne u všech). Jejich výši však lze označit, vzhledem k nákladům oddílu, za zanedbatelnou. Celkový souhrn těchto příjmů ve většině případů tak akorát postačuje na pokrytí nákladů. Vzhledem k tomuto pak stěží, podle mého názoru, u takovýchto oddílů hledat úmysl dosáhnout **finanční zisk**.³

Argumentem proti tomuto názoru by mohlo být, že oddíl vybírá vstupné na svá utkání a „prodává“ hráče, kteréžto příjmy vlastně plynou bezprostředně z jeho činnosti. Odmysleme si však sponzorské dary jako zdroj příjmů sportovního oddílu a představme si, že oddíl má příjmy pouze ze své sportovní činnosti. Výše těchto

² Jedná se vlastně o to, že oddíl A má uzavřenu smlouvu se sportovcem. Oddíl B má zájem využívat služeb tohoto sportovce a tak se dohodne s oddílem A, kterýžto mu za „mírnou“ úplatu postoupí právo využívat sportovcových služeb.

³ Cílem zde může být např. postoupit do vyšší soutěže nebo naopak nesetoupit do nižší soutěže nebo to může být snaha o určitou realizaci, snaha o odreagování či udržování tradice. V případě fotbalových oddílů je zde jakési nepsané pravidlo, že každá obec, jejíž počet obyvatel umožňuje sestavit fotbalovou jedenáctku, má svůj fotbalový oddíl. V drtivé většině těchto případů však není úmyslem oddílu dosahovat **finanční zisk**.

příjmů pak v současnosti (ani při sebevětší snaze) zdaleka nemůže dosáhnout nákladů oddílu a o nějaké **možnosti** dosáhnout zisk tedy nelze vůbec mluvit.

Jiná je však situace u oddílů účastnících se nejvyšších soutěží některých divácky atraktivních sportů, kdy by bylo možné (alespoň u některých), domnívám se, mezi jejich cíle zařadit i dosažení zisku. To by platilo obzvláště např. pro prvoligový fotbalový oddíl, který si vybojuje účast v tzv. Lize mistrů.⁴ Ne nezajímavou se v těchto souvislostech také jeví skutečnost, že některé oddíly jsou prodávány za desetimilionové (někdy i za stamilionové částky) a záměr italského fotbalového klubu AC MILÁN transformovat se na akciovou společnost a své akcie uvést na burze v New Yorku.

Jak z výše uvedeného tedy vyplývá, nelze jednoznačně říci, že činnost sportovních oddílů je vždy vykonávána za účelem zisku. Činnost **některých** pak obsahuje všechny znaky podnikání, činnost jiných, a těch je většina, však nikoli. Jak tedy ven z této situace, kdy činnost např. prvoligového fotbalového oddílu by bylo možno považovat za podnikání, činnost oddílu hrajícího nejvyšší soutěž pak jen stěží? Vždyť tyto oddíly mají naprosto totožný předmět činnosti. Argumentovat tím, že i onen oddíl z nejnižší soutěže má hypotetickou možnost postoupit do první ligy? (Domnívám se, že takovýto argument by byl vcelku logický.) Další možností by mohlo být stanovení nějaké hranice, která by rozdělila oddíly na podnikající a nepodnikající. Co by však tvořilo onu „hraniční čáru“? Podle mého soudu je její nalezení stěží proveditelné.

Pokud se tedy týká právního postavení sportovních oddílů, je zde mnoho otázek na něž nelze dát jednoznačné odpovědi. Z tohoto důvodu bych se klonil k názoru, že nejvhodnějším řešením by bylo nepovažovat činnost sportovních oddílů za podnikání, ale za sport.⁵ U oddílů jež z této činnosti mohou případně profitovat, se pak situace v současné době řeší do jisté míry sama. Tyto oddíly se transformují na akciové společnosti či společnosti s ručením omezeným a tudíž jsou podnikateli vzhledem ke své právní formě, bez ohledu na to, zda jejich předmětem činnosti je podnikání či jiná činnost.⁶

⁴ Příjmy z účasti v této soutěži mohou dosáhnout až desítek miliónů německých marek a několika násobně tak převýšit roční rozpočet oddílu.

⁵ K tomu Prusák J., Šport a právo, s. 122, kde je citován názor Holemse (který byl jednou dobu i předsedou NS USA), jenž prohlásil, že baseball je sport a není výměnou či obchodem v běžném významu tohoto slova, a to i v případě, kdyby se pěstoval za finanční odměnu.

⁶ srov. Eliáš K., Glosa k otázce podnikatele z hlediska právní formy, Právo a podnikání, 1993, č. 11, s. 12 a násl., Eliáš K., Ještě dvě poznámky k podnikateli podle právní formy, Právo a podnikání, 1994, č. 4, s. 20 a násl., opačně Faldyna F., K problematice pojmu podnikatel a podnikání, Právo a podnikání, 1993, č. 9, s. 2 a násl. a Faldyna F., Glosa ke glose k otázce podnikatele podle právní formy, Právo a podnikání 1994, č. 1, s. 11 a násl.

III. Právní postavení profesionálních sportovců

Zde je třeba se nejprve zastavit u otázky, koho lze označit za profesionálního sportovce.

Ve Slovníku spisovného jazyka českého pod pojmem profesionál nalezneme: „Kdo něco koná pro výdělek jako zaměstnání, a to často činnost, která jinak výdělečná není.“⁷ Akademický slovník cizích slov pak obsahuje následující definici: „1. Kdo něco koná jako povolání a je v tom odborník. 2. Kdo něco koná kvalitně, dobře.“⁸

Osobně se domnívám, že pod pojmem profesionální sportovec je třeba rozumět osobu, jež svou sportovní činnost vykonává soustavně, za účelem dosažení výdělku, přičemž tuto činnost vykonává jako své povolání.⁹ (Činností profesionálních sportovců je třeba rozumět tu kterou konkrétní sportovní činnost. Tedy např. hraní kopané, hokeje, golfu, tenisu, hod diskem atd.) V případě profesionálních sportovců pak teoreticky připadají v úvahu, stejně jako u jiných povolání, dvě možnosti jejich právního postavení. První je samostatný výkon povolání (sportovce bychom mohli v takovémto případě zařadit mezi tzv. osoby samostatně výdělečně činné), druhým pak výkon povolání v závislém poměru (sportovec by zde byl nejčastěji zaměstnancem).

1) Profesionální sportovec jako osoba samostatně výdělečně činná

Obecnou definici osob samostatně výdělečně činných v našem právním řádu nenalezneme. Za takovouto by bylo snad možno považovat definici obsaženou v ust. § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (ZDPř). Vylučovací metodou pak lze dospět k závěru, že sportovec by mohl být buď osobou provozující živnost nebo osobou vykonávající nezávislé povolání.

⁷Slovník spisovného jazyka českého, II. díl, Academia, nakladatelství Československé akademie věd, Praha, 1971, s. 905

⁸Akademický slovník cizích slov, II. díl, Accademia, nakladatelství AV ČR, Praha, 1995, s. 621

⁹V souboru předpisů Českomoravského fotbalového svazu pro ročník 1994–95 pak lze nalézt: „Na základě profesionální smlouvy hráč vykonává sportovní činnost jako své hlavní zaměstnání.“ (str. 81). „Na základě neamatérské smlouvy zpravidla nevykonává hráč sportovní činnost jako své hlavní zaměstnání.“ (str. 82) Tyto definice však nelze označit za příliš šťastné.

a) profesionální sportovec jako osoba provozující živnost

V úvahách na toto téma je nutno vycházet z ust. §§ 2 až 4 zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (ŽivZ), kde v § 2 se nalézají pozitivní definice živnosti, §§ 3 a 4 pak obsahují výčet činností jež živnostmi nejsou.

Ve výčtu činností obsažených v §§ 3 a 4 ŽivZ není žádná, která se jakkoli dotýká profesionálních sportovců, a tudíž lze konstatovat, že živnostenský zákon jejich činnost z živností výslovně nevyjímá. Bude tedy třeba obrátit pozornost k § 2 ŽivZ. V něm je živnost definována jako soustavná činnost, provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku.

Vzhledem k výše uvedené „definici“ profesionálních sportovců je možno konstatovat, že soustavnost a úmysl dosáhnout zisk, jsou naplněny. Jisté problémy však činí odpověď na otázku, zda je tato činnost vykonávána samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Při řešení této otázky je pak třeba rozlišovat mezi sportovci provozujícími kolektivní sporty a mezi sportovci provozujícími individuální sporty.

aa) sportovci provozující individuální sporty

Tyto sportovce bude vhodné rozdělit na dva typy.

První typ není členem žádného sportovního oddílu, nebo je členem sportovního oddílu, avšak svou soukromou sportovní činností si „vydělává“ dostatek peněz a oddíl mu žádné částky nevyplácí. U těchto sportovců není třeba, domnívám se, pochybovat o tom, že svou činnost vykonávají samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.

Druhý typ je odměňován pořadatelem sportovních turnajů (či závodů) i sportovním oddílem pro nějž je na základě smlouvy činný. Otázkou je za jakých podmínek (nebo zda vůbec) může v tomto právním vztahu sportovec vystupovat jako živnostník.

Co se týče odpovědnosti sportovce za výkon jeho činnosti, bude nutno přihlídnout k značné specifičnosti sportu. Je třeba si uvědomit, že sportovec se zavazuje vykonat pro oddíl nějakou činnost. Ovšem i když by tuto činnost nevykonal např. vlastním zaviněním nebo ji vykonal způsobem horším než je u něj obvyklé, bylo by velmi obtížné prokazovat příčinnou souvislost mezi neúspěchem oddílu a jednáním sportovce (a požadovat tedy na něm např. ušlý zisk). Není možné však ani říci, že za činnost sportovce nese odpovědnost oddíl. Vůči komu by totiž takový oddíl nesl odpovědnost? Vůči divákovi jenž si zaplatil, aby mohl sledovat „své“ mužstvo a ono prohrálo? Nebo vůči sponzoru, který očekával, že se oddíl umístí

co nejlépe a on skončil někde ve spodních příčkách tabulky? Asi stěží. Přesto však ve sportu existuje jakýsi zvláštní druh odpovědnosti. Tato odpovědnost se realizuje prostřednictvím rozhodnutí orgánů jednotlivých sportovních svazů a má značně specifické rysy.

U dalšího z výše uvedených znaků, jímž je samostatnost sportovce při výkonu činnosti (nemůže se tedy jednat o vztah závislý), bude rozhodná koncepce smlouvy. Z této by mělo vyplývat, že si sportovec o některých náležitostech, jež by bylo možno označit za podstatné, rozhoduje (či alespoň spolurozhoduje) sám. Za takovéto náležitosti bych považoval zejména přípravu sportovce (tedy jak často bude trénovat, co bude trénovat) a volbu taktiky při závodě či soutěži (tedy jakým způsobem vykoná činnost k níž se zavázal).

Největší potíže nastávají při řešení otázky, zda je činnost sportovce vykonávána vlastním jménem. Oddíl totiž na jednu stranu „profituje“ z činnosti sportovce (za umístění či vítězství sportovce jsou body připisovány oddílu). Na druhou stranu ovšem výsledky, kterých sportovec dosáhne, se do jisté míry přičítají též jemu. (Dosáhne-li světového rekordu, je tento připsán jemu. Porazí-li hráče, kteří jsou na žebříčku před ním (např. stolní tenis), pak se „body“ za takováto vítězství promítnou do jeho postavení na žebříčku. Na základě tohoto postavení je pak zván či přijímán na turnaje.) Aby tomu nebylo dosti, jsou sporty, kde sportovec je činný pro oddíl, výsledky se však přičítají především jemu (např. cyklistika, motoristické sporty).

Jak z výše uvedeného vyplývá, jedná se o jakýsi hybridní vztah a nelze jednoznačně říci, že sportovec vykonává svou činnost jménem oddílu, nelze však ani jednoznačně říci, že ji vykonává vlastním jménem, jelikož „oddílová“ činnost sportovce je nedílně spjata s jeho „soukromou“ činností. Není možné argumentovat tím, že v právním vztahu mezi sportovcem a oddílem vystupuje sportovec vlastním jménem, neboť to zaměstnanec v pracovněprávním vztahu též. Nepomůže pak ani zdánlivě nadějný argument, opírající se o skutečnost, že advokát či obchodní zástupce svou činnost nevykonávají vlastní jménem, přesto jsou považováni za podnikatele. Jedná se zde o činnost ryze zástupčí,¹⁰ za níž však činnost sportovce, dle mého názoru, považovat nelze.

Vzhledem k shora uvedeným skutečnostem, bych se přiklonil k závěru, že v právním vztahu mezi oddílem a sportovcem provozujícím individuální sport, nelze nahlížet na sportovce jako na osobu provozující živnost, jelikož v tomto případě nejsou zcela naplněny všechny znaky živnosti.

¹⁰srov. Pelikánová I. a kol., Obchodní právo I. díl, Codex, Praha, 1994, str. 29 a násl.

bb) sportovci provozující kolektivní sporty

K odpovědnosti těchto sportovců za výkon jejich činnosti je možno říci v podstatě totéž, co již bylo řečeno u předchozích.

Pokud se týče samostatnosti při výkonu jejich činnosti, je zde situace poněkud komplikovanější. U kolektivních sportů není běžné, aby si sportovci rozhodovali, kdy se bude trénovat či co se bude trénovat. Vzhledem k charakteru těchto sportů je totiž nutné, aby sportovci trénovali společně a jelikož co člověk to jiný názor, je nezbytné jejich přípravu zajistit jedním člověkem, jímž je trenér. Sportovci pak při tréninku (a vlastně do jisté míry i při utkání) plní jeho pokyny. Jestliže by tento trenér byl zaměstnancem oddílu, stěží lze mluvit v případě sportovce o samostatnosti při výkonu činnosti a na vztah mezi ním a oddílem by bylo nutno pohlížet jako na vztah pracovněprávní.

Jiná situace by však podle mého názoru nastala, pokud by trenér ve vztahu k oddílu vystupoval jako osoba provozující živnost. V takovém případě by bylo možno konstruovat jakýsi trojstranný právní vztah a při dostatečně vhodné formulaci smluv lze mluvit o tom, že sportovec vykonává svou činnost samostatně.

V případě výkonu činnosti vlastním jménem je situace obdobná jako u předchozích. Z výkonů sportovce zde těží především oddíl, sportovec pak ve vztahu k nominaci do reprezentačního družstva, event. ve vztahu k různým žebříčkům (nejlepší sportovec, nejlepší střelec, brankář atd.).

S přihlédnutím ke všem výše uvedeným skutečnostem by bylo správné dojít ke stejnému závěru jako u sportovců provozujících individuální sporty a nepovažovat jejich činnost za živnost.¹¹

b) profesionální sportovec jako osoba vykonávající nezávislé povolání

Vymezení osob vykonávajících nezávislé povolání nalezneme např. v ust. § 7 odst. 2 písm. b) ZDPř. Z tohoto ustanovení však není zcela jasné, kdo je osobou vykonávající nezávislé povolání.

Z úpravy obsažené v § 7 odst. 1 a 2 ZDPř lze dovodit, že osobou vykonávající nezávislé povolání není osoba provozující živnost, osoba podnikající podle zvláštních předpisů, osoba mající příjmy ze zemědělské výroby, lesního a vodního hospodářství a ani osoba jejíž příjmy jsou spojeny s autorskými právy. Takováto osoba by měla být při výkonu svého povolání také samostatnou.¹²

¹¹Taková je ostatně i praxe živnostenských úřadů. Pokud se týká sportovců provozujících individuální sporty, ani těmto nebyly zpočátku vydávány živnostenské listy, v současnosti by měla být situace již opačná.

¹²Lze dovodit z toho, že se jedná o osobu samostatně výdělečně činnou a že její příjmy

Co však není zřejmé je to, jestli tyto osoby musí vykonávat svou činnost vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Pokud by tomu tak bylo, pak by zřejmě, vzhledem k shora uvedeným názorům, nemohli být někteří sportovci vůbec řazeni mezi osoby samostatně výdělečně činné. Pokud ne, bylo by možno, vzhledem k předchozím závěrům, považovat sportovce za osoby vykonávající nezávislé povolání. V literatuře¹³ jsou profesionální sportovci (zvláště ti, kteří provozují kolektivní sporty) řazeni právě mezi tyto osoby.¹⁴

2) profesionální sportovec jako zaměstnanec

V právního hlediska nic nebrání tomu, aby sportovci ve smluvních vztazích s oddíly vystupovali jako zaměstnanci. (A ve většině států je tomu tak.)

Jiná je ovšem situace z pohledu českého sportovního oddílu. Zákoník práce se totiž naprosto nehodí pro úpravu vztahů sportovce a oddílu. Z nejzávažnějších problémů, které by vyvstaly lze uvést: Sportovec by si mohl dát výpověď, kdy by chtěl a během jednoho roku by tak mohl vystřídat několik oddílů. Po uplynutí výpovědní lhůty by oddíl mohl stěžít požadovat na oddílu s nímž sportovec uzavřel novou smlouvu odstoupné. Sportovci by se nemohli vzdávat svých práv do budoucna.

Přes tyto fakty je paradoxní, že většina smluv s nimiž jsem se seznámil, je, jak bylo již na úvod řečeno, smlouvami pracovněprávními (přestože se smluvní strany snaží tomuto vyhnout) a některé by se daly nazvat spíše smlouvami o nevolnictví.

Z hlediska zaměstnávání sportovců se jeví zajímavým problém, jenž vyvstává v souvislosti s právní úpravou obsaženou v zákoně č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, jenž v ust. § 1 odst. 4 ukládá právníkům a fyzickým osobám povinnost zajišťovat svými zaměstnanci plnění **běžných úkolů** vyplývajících z předmětu jejich činnosti, kteréžto zaměstnanci k tomuto účelu zaměstnávají. Běžnými úkoly se pro tyto účely pak rozumí **zejména** úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při **podnikání** podle zvláštních předpisů.

nejsou zařazeny do příjmů ze závislé činnosti.

¹³srov. Bakeš M., Marková H., Zákon o daních z příjmů, C.H.Beck, Praha, 1995, s. 155

¹⁴Trochu komplikací do této problematiky vnesl zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění (ZDÚPoj), jenž oproti dosavadní právní úpravě používá jinou dikci při vymezení osob samostatně výdělečně činných. Osoby vykonávající tzv. nezávislá povolání by pak zřejmě měly patřit mezi osoby uvedené v ust. § 9 odst. 3 písm. f) ZDÚPoj. S přihlédnutím k dikci tohoto ustanovení a s přihlédnutím ke shora uvedeným názorům je však nutno dovodit, že sportovce mezi tyto osoby zařadit nelze a tudíž je **pro účely** zákona o důchodovém pojištění není možné řadit mezi osoby samostatně výdělečně činné. (Pokud ano, pak pouze jako osoby provozující živnost.)

Z dikce tohoto ustanovení tedy vyplývá, že tato povinnost by se měla realizovat především u podnikajících osob. S přihlédnutím k závěru nepovažovat sport za podnikání a s přihlédnutím k záporným dopadům jež by použití tohoto ustanovení přinesla sportu, bych se přiklonil k závěru, neaplikovat v současnosti ustanovení zákona o zaměstnanosti na vztahy mezi sportovci a oddíly.

ZPRÁVY

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

„Konference o profesionální etice“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity

Renata Vlčková

Ve dnech 13. a 14. března 1996 proběhla na půdě Právnické fakulty Masarykovy univerzity dvoudenní mezinárodní „Konference o profesionální etice“ za opětovné účasti významných představitelů z Právnické fakulty Johna Marshalla z Chicaga ve Spojených státech amerických.

Témata, která byla přednesena a prodiskutována, se týkala etických závazků odborníků, kteří působí v demokratické společnosti s akcentem na etické rozpory, kterým jsou nuceni čelit členové zákonodárných orgánů, soudci obecných i ústavních soudů, státní zástupci, advokáti, novináři, ale i lékaři, psychologové, vědci a učitelé práva.

Samotnou konferenci slavnostně zahájili profesor Robert G. Johnston, děkan John Marshall Law School z Chicaga a doc. JUDr. Josef Bejček, děkan Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

Poté byl otevřen prostor pro jednotlivé příspěvky, jejichž prezentaci začala JUDr. Ivana Janů, místopředsdkyně Ústavního soudu České republiky na téma „Role etiky v životě společnosti“. Uvedla některé aspekty vývoje naší společnosti včetně základní charakteristiky rodícího se prestižního postavení soudce Ústavního soudu ČR.

Na to navázal profesor Robert G. Johnston s problematikou „Etiky v legislativním procesu“, kde objasnil zejména postavení a úlohu nátlakových skupin

v Kongresu USA. Zde je na místě zmínit se o díle Johna Fitzgeralda Kennedyho „Profily odvahy“ z roku 1956, jehož obsah je zaměřen na činnost amerického zákonodárce i tlaky, které jeho činnost ovlivňují. Uvádí, že požadavky jednotlivců i skupin jsou často velmi protikladné. V takových situacích politik vlastně riskuje a opírá se o podstatu demokracie, tedy víru v moudrost lidu a jeho názory.

To doplnil profesor Michael Seng, který se zabýval „Etikou v soudním řízení“. Již tvůrci Ústavy Spojených států amerických Alexandr Hamilton, Thomas Jefferson a James Madison vycházeli z teorie dělby moci, tedy z existence vzájemné nezávislosti a oddělenosti moci zákonodárné, výkonné a soudní doplněné principem brzd a vyvažování.

Z nezávislosti moci soudní na čele s Nejvyšším soudem USA vyplývá i postavení soudců, kteří jsou ustavováni doživotně a jsou oprávněni řídit se pouze právem a ne politickými doporučeními.

Byla připomenuta i otázka všeobecného ústavního soudnictví (Judicial Review) a základní rozhodnutí Marbury v. Madison, které zformuloval tehdejší předseda Nejvyššího soudu John Marshall a vystihl tak podstatu soudního přezkoumávání zákonů v USA.

Ve svém odůvodnění napsal: „Ústava buď je svrchovaný nejvyšší zákon, který nelze změnit obyčejnými prostředky, nebo je na stejné úrovni jako obyčejné zákony a jako jiné zákony je změnitelná, kdykoli se to zákonodárnému sboru zlíbí. Jestliže platí první alternativa, není zákon odporující ústavě právem. Jestliže platí druhá alternativa, jsou psané ústavy ze strany lidu absurdním pokusem o omezení moci, která je svou povahou neomezitelná.“

Na tyto poznatky a závěry reagovali JUDr. Jaroslav Fenyk – státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství ČR a to v oblasti „Etiky činnosti státního zástupce České republiky“ a dále JUDr. Zdeněk Des – soudce Nejvyššího soudu ČR na téma „Nezávislost soudců jako jedna ze základních podmínek správného soudního rozhodování“.

Nezávislost a nestrannost soudců v podmínkách právního státu, postavení a činnost státních zástupců vyžadují odbornost a profesionalitu v rámci ochrany práva, bezúhonnost a vážnost včetně uspořádání osobních poměrů, připravenost na jednání, vysokou kvalitu rozhodování a neustálé vzdělávání za účelem zkvalitnění projednávání konkrétních sporů.

Problematiku „Etiky v právnickém povolání“ přiblížili profesori Alberto Bernabe a Michael Seng. Právě zde se objevuje otázka možného konfliktu zájmů, střetu práva a morálky, vztahu klienta a právního zástupce včetně vymezení toho, kde začíná a končí právní pomoc, zda existují třetí plochy mezi právní pomocí a vyšetřováním trestných činů.

Na půdě obchodního práva se představil doc. JUDr. Josef Bejček a to „Etikou smlouvy“. Zdůraznil význam smluvní volnosti, profesionality při uzavírání smluv a roli obchodního soudnictví. Zároveň však poznamenal, že ani podle našeho práva není možné smluvně vyloučit z obchodních vztahů slušnost a to s přihlédnutím k paragrafu 265 obchodního zákoníku. Ten stanoví, že výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany.

Profesor Petr Hajn obohatil výše uvedené poznatky charakteristikou „Sou-
těžního práva a etické samoregulace reklamy“. Uvedl konkrétní zajímavé případy propagace jednotlivých výrobků v hromadných sdělovacích prostředcích, jejich vliv na občany s přihlédnutím k užitečnosti či škodlivosti na lidské zdraví, výchovu, morální klima a hranice dobrého vkusu.

JUDr. Michal Lamparter nastínil ve svém příspěvku „Etika a poslanec“ stručný vývoj postavení člena zákonodárského orgánu od roku 1918, dále pak v rámci komunistického režimu od roku 1945 a samozřejmě i v období přechodu naší společnosti k demokracii od roku 1989 až po současnost. Charakteristika vztahu poslance a voliče je zakotvena v článku 23 Ústavy České republiky v podobě tzv. volného (reprezentativního) mandátu, kdy poslanec vykonává svůj mandát osobně v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí v souladu se svým slibem.

Druhý den konference výstižně uvedl profesor William Carroll na téma „Etika v lékařství a psychologii“. Je zřejmé, že etika není polemická jen u právnických povolání, ale i v kruzích lékařů a psychologů. I tady se ptáme, co je etické a co je již nebezpečné s ohledem na zájmy pacienta.

Roli lékaře přísluší informovat pacienta o zdravotním stavu, konzultovat postup i možné alternativy léčebné procedury, naznačit, jak bude situace pokračovat s ohledem na zachování jistých morálních pravidel.

Úkolem psychologů je přiměřeným způsobem vysvětlit stav pacienta a spolupracovat při dalším léčení uplatňováním odpovídající terapie.

V rámci individuálního přístupu ke každému pacientovi je podstatné stanovit budoucí perspektivy, často i změnu životního stylu. V České republice, na rozdíl od USA, panovala dřív situace podstatně menší informovanosti, v dnešní době je v lékařských kruzích výrazně preferováno stanovisko povinnosti informovat pacienta o zdravotním stavu i v případě zvláště závažných onemocnění (s výjimkou specifických případů), neboť práce s informovanými pacienty se osvědčila jako účinnější. V případě nezletilých dětí jde o povinnost informovat rodiče nebo zákonné zástupce.

Docentka Marta Munzarová z Lékařské fakulty Masarykovy univerzity na to navázala problematikou „Lékařské etiky a euthanasie“ (usmrcení z útrpnosti na

žádost nemocného).

Jde o ukončení života lékařem v případě nevyléčitelně nemocných pacientů, kdy na základě dostupných vědeckých poznatků a současného stavu medicíny neexistuje reálná možnost zlepšení zdravotního stavu.

Možnost připuštění euthanasie známe již z Nizozemí, avšak za splnění dalších podmínek jako je např. dobrovolný projev vůle pacienta, konzultace s lékaři – ne všem žádostem o euthanasii bývá vyhověno. Nejde jen o problém lékařský, ale i filosofický a právní. Naskytá se otázka, zda je povinností lékaře, aby se pacient necítil sám, nepřemýšlel o smrti, nežádal euthanasii. Z právního hlediska tato možnost ukončení života lékařem v České republice není povolena s ohledem nejen na trestní zákon, nýbrž i Listinu základních práv a svobod v čl. 6, který je označován jako právo na život.

Profesor Alberto Bernabe připomenul otázku „Etiky v novinářství“. Objasnil podstatu svobody projevu a práva na informaci, úlohu médií při zprostředkování informací z veřejného i soukromého života politiků, otázku etiky a profesionality novinářů i televizních zpravodajů, objektivitu jejich přístupu, kvalitu zdrojů i požadavek ověřování informací v souvislosti s častými případy politických a korupčních skandálů.

Jako další vystoupil profesor Robert G. Johnston na téma „Etika na univerzitě“. Nastínil morální kodex, odbornou způsobilost, schopnost neustálého vzdělávání se pedagogů a poukázal na jejich významné postavení ve společnosti v rámci vzdělávacího procesu studentů včetně odborného vedení jednotlivých fakult v podmínkách nejen státních, ale i soukromých univerzit.

Doc. JUDr. Jiří Kroupa připomenul význam „Etiky učitele práva“. Jak je všeobecně známo, minulý režim podřizoval vědu, výchovu a vzdělávání politickým a ideologickým požadavkům, přičemž se toto úsilí netýkalo jen společenských věd. Některá odvětví byla zcela odmítána a zakazována, jiná tolerována do té míry, do jaké přispívala vnitřní a mezinárodní legitimizaci režimu.

Po roce 1989 došlo k liberalizaci univerzitního života, v souladu s Listinou základních práv a svobod můžeme mluvit o svobodě vědeckého bádání, samosprávě jednotlivých fakult. Vzdělávací a výchovný proces se uplatňuje v návaznosti na neustálé změny právního řádu v České republice.

V postavě učitele práva dochází ko koncentraci dvou funkcí, na jedné straně učitele a na straně druhé právníka. I na něj je kladen požadavek určitých morálních vlastností, ale i osobní odvahy. Dá se vyvodit, že pozice vysokoškolského učitele práva je poněkud složitější v české posttotalitní společnosti, než ve společnosti americké, která se již dlouhou dobu vyznačuje demokratickou politickou a právní kulturou.

Uvedená témata završil profesor William Caroll s příspěvkem ohledně „Etiky ve výzkumu a vědě“.

Je možné konstatovat, že v průběhu této mezinárodní konference se naskytl široký prostor nejen pro zajímavé referáty jak amerických, tak i českých právníků ale i pro volnou diskusi a obohacení se o vlastní zkušenosti.

V závěrečných projevech představitelů obou fakult zhodnotili přínos a význam společného setkání spolu s přáním rozvíjení dalších podobných akcí.

Vlčková Renata (1968), odborná asistentka Katedry ústavního práva a politikologie Právnické fakulty MU. Zabývá se zejména prezidentskou formou vlády v USA.

Klinická část právníckého studia ve Spojených státech

Michael P. Seng

Napsal Michael P. Seng z Právnické fakulty Johna Marshalla v Chicagu, Illinois, U.S.A.

Na jaře roku 1996 hostující profesor práva na Masarykově univerzitě.

Až do šedesátých let tohoto století zahrnovalo studium práva ve Spojených státech převážně hodiny vedené pomocí kauzální metody výuky. Tento systém byl vyvinut na Harvardu v devatenáctém století. Studenti četli soudní rozhodnutí a poté byli svým vyučujícím podrobně vyzkoušeni z toho, co četli. Tento způsob výuky získal oblibu ve filmu „Paper Chase“ a „profesor Kingsfried“ se stal prototypem amerického profesora práva.

V devatenáctém století nebylo studium na právnícké fakultě jediným způsobem jak se stát právníkem. Adepti tohoto povolání si přečetli několik právních knih a poté byli dáni do učení k právníkovi v praxi, aby se naučili řemeslo. Do řad právníků tímto způsobem vstoupil například Abraham Lincoln, pravděpodobně nejznámější americký právník devatenáctého století. Ve dvacátém století nestudoval Robert Jackson nikdy na právnícké fakultě, přesto se stal úspěšným právníkem, soudcem Nejvyššího soudu USA a hlavním žalobcem v norimberském procesu s válečnými zločinci. Až do dvacátého století neupravovala většina států výkon právníckého povolání. Na konci devatenáctého a na počátku dvacátého století byla v USA založena spousta večerních právníckých škol, aby umožnily pracujícím získat vzdělání v oboru práva a vstoupit do profese.

Mnoho přistěhovalců, občanů černé pleti a žen se stalo právníky díky příležitosti dané večerními školami.

Na začátku dvacátého století začaly státy udělovat právníkům licence a upravovat výkon jejich povolání pomocí právních norem. V polovině století požadovala většina států, aby zájemci o právnícké povolání byli absolventy státem uznávaných právníckých fakult.

Sdružení amerických právníků začalo regulovat právnícké fakulty stanovováním

kritérií, jež musely školy splnit, aby byly státem uznány, Sdružení amerických právníků se také neúspěšně pokusilo uzavřít večerní právnické školy.

Účelem těchto reforem bylo zvýšit podíl teorie ve výuce práva a učinit právnickou profesi více elitářskou. Avšak studenti a členové právnického stavu, kteří požadovali pro budoucí právníky více praktických cvičení, vyvinuli opačný tlak. Byly sestaveny programy fiktivních soudců, kde si studenti připravovali písemné i ústní argumentace v hypotetických odvolacích případech. Byly organizovány oblastní a národní soutěže ve fiktivních soudech, aby se mohli utkat studenti různých právnických fakult. Byly založeny rovněž kurzy procesní praxe, aby se studenti naučili, jak se vedou soudní procesy. Oblíbenými se staly kurzy tvorby právních dokumentů, vedení rozhovorů, udělování právních rad a jednání s druhou stranou.

Šedesátá léta dvacátého století byla obdobím velkého napětí na amerických školách, včetně škol právnických. Mnoho studentů se účastnilo hnutí za občanská práva a protiválečných hnutí a požadovalo, aby se výuka týkala těchto a dalších „praktických“ problémů.

Prezident Johnson vyhlásil válku chudobě a ustanovil program právní pomoci těm, kteří si nemohou dovolit právníka. Soudy začaly rozhodovat důležité případy z oblasti reformy trestního práva, vězeňství a duševního zdraví a oblasti veřejné pomoci potřebným osobám.

Právnické fakulty vyšly vstříc této výzvě a vytvořily klinické programy, ve kterých by mohli studenti zastupovat chudé osoby v případech týkajících se sociálních problémů. Studenti pokládali toto za náležitou přípravu. Osvojili si praktické dovednosti a klient těžil ze zastupování dobře vyškolenými, kontrolovanými a energickými mladými studenty práv. Požadavek klinické části právnického studia přetrvával navzdory faktu, že osmdesátá léta byla začátkem konzervativního trendu ve společnosti, politice a právu, a nadále přetrvává ve Spojených státech ve vysoké míře. Studenti si uvědomují, že zkušenosti z klinické práce zvyšují jejich prestiž u zaměstnavatelů, kteří hledají dobře připravené mladé právníky.

Účelem existence právní kliniky na právnické fakultě je naučit studenty základním dovednostem vedení rozhovorů s klienty a se svědky, udělování rad klientům, jednání s druhou stranou, sestavování právních dokumentů, obstarávání jednotlivých slyšení, procesů a odvolání. Studenti se také učí, jak je řízena právnická kancelář, a jsou vystaveni řadě etických problémů, jež se objevují v právní praxi. Klinika rovněž slouží zájmům veřejnosti, protože zajišťuje potřebné zastoupení chudým, kteří by si jinak nemohli zaplatit právního zástupce. Zkušenosti z právní kliniky jsou odlišné od vyučování ve třídách a simulovaných zkušeností, jako je fiktivní soudní a procesní právo, neboť studenti pracují se skutečnými osobami a skutečnými problémy.

Vedle řízení právní kliniky umožňují některé právnické fakulty svým studentům, aby za zápočet spolupracovali s veřejnými úřady a soukromými právníckými kancelářemi. Nicméně v těchto kancelářích studenti stěží získají dohled a zkušenosti na stejné úrovni jako v klinice právnické fakulty.

Většina států USA má zákony, jež dovolují studentům z vyšších ročníků, aby zastupovali klienty a účastnili se soudních řízení pod dohledem vyučujícího nebo praktického právníka.

Původně zaujímaly soudy i příslušníci právnické profese k právním klinikám na právnických fakultách poněkud skeptický postoj. Soudci vyjádřili pochybnosti, zda klienti dostanou náležité zastoupení, a právníci diskutovali, zda bude klinika přebírat klienty soukromým advokátním kancelářím. Výsledky však ukázaly, že tyto obavy jsou nepodložené. Vysoce motivovaní studenti, kteří pracují pod dohledem instruktora, zabezpečují klientům vysoce kvalitní právní zastoupení. Právnické kliniky nekonkurují soukromé advokacii, protože nezastupují osoby s dobrými majetkovými poměry nebo klienty, o jejichž vedení mají soukromí právníci zájem. Od té doby jsou vztahy mezi soudci, advokáty a právní klinikou výborné.

Rovněž tradiční fakulty vyjadřovaly své pochybnosti o klinickém studiu práva. Znamenalo pro studenty méně času stráveného v učebnách a pro tradiční učitele ztrátu vlivu na důležité stránky právnického studia, neboť většina osob placených jako kliničtí instruktoři nebyla tradičními učiteli, ale advokáty zabývajícími se právní praxí. Postavení klinických instruktorů na akademické půdě byl tedy problém, jemuž bylo třeba se postavit tváří v tvář. Ale kladné zkušenosti studentů z výuky a tvrdá práce a kompetentnost klinických instruktorů tuto otázku pomohly vyřešit.

Klinika právnické fakulty může sídlit buď v budově právnické fakulty, nebo v budově přístupné jak pro klienty, tak pro studenty. Její pracovny nemusí být skvěle zařízeny, ale vyžadují se kanceláře pro instruktory, pracovny pro studenty, alespoň jedna sekretářka a přístup ke knihovně a dalšímu výzkumnému zařízení. Dnes bude klinika bezpochyby potřebovat, aby měli studenti a zaměstnanci přístup k dostatečně vybaveným počítačům. Klinika by měla mít nejméně jednu soukromou místnost, kterou je možno uzavřít, když studenti hovoří s klienty nebo se svědky nebo sepisují výpověď či jiné formální prohlášení.

Studenti pracující v právní klinice by měli mít zvládnuty základní kurzy právního studia, aby mohli těžit z právního podkladu při rozboru a řešení klientových problémů. Příslušní kliničtí instruktoři by měli dohlížet na studenty, když hovoří s klienty a udělují právní rady, a doprovázet je k soudu nebo ke slyšením, je-li to třeba. Měli by mít příslušné zkušenosti z praxe, dostatečné pro jejich dozor nad studenty.

Nejlépe by měli kliničtí instruktoři pracovat na plný úvazek a neměli by mít

vnější závazky, jež by odvracely jejich pozornost od práce se studenty. To znamená, že by jim měl být vyplácen plat srovnatelný s platy nabízenými veřejnými úřady a soukromými právními kancelářemi.

Měly by být stanoveny směrnice, jež by určily, kterými klienty a kterými případy se právní klinika může zabývat. Obecně klienti nesmí být schopni si dovolit advokáta, proto, aby bylo možné rozhodnout, zda daná osoba přichází v úvahu jako klient kliniky, je třeba provést úvodní rozhovor. Většina klinik se zabývá pouze určitými typy případů, jako jsou případy mladistvých, rozvody, spory mezi pronájemci a nájemníky nemovitostí, trestní případy, případy spojené s ochranou spotřebitele. Díky vymezení určitých typů případů může být nad studenty vykonáván účinnější dohled. Rovněž je zaručeno, že studenti neplýtvají svůj čas na případy malé pedagogické hodnoty.

Právní klinika Právní fakulty Johna Marshalla se zabývá pouze případy diskriminace v bydlení, které se týkají klientů, jimž bylo odmítnuto stejné bydlení z důvodu barvy pleti, národnosti, náboženství, pohlaví, rodinného stavu nebo fyzické či psychické neschopnosti. Tato oblast práva byla vybrána proto, že je poměrně úzká, ale stále umožňuje celou řadu zkušeností. Protože na federální, státní i místní úrovni existuje proti bytové diskriminaci spousta opravných prostředků soudních i správních, mají studenti zkušenosti s výběrem nejlepšího způsobu jak vyřešit klientův problém.

Součástí práva v klinice je předání studentům dostatečného vzdělání v oblasti hmotného práva a vhodných prostředků. Proto je výuka probíhající v učebnách důležitou součástí každého programu právní kliniky. Umožňuje, aby studenti a instruktoři diskutovali o běžné činnosti studentů. Poskytuje také možnost diskuze o etických problémech, s nimiž se studenti setkají při své práci. Studenti musí být klinickými instruktory pečlivě ohodnoceni a klasifikováni. Instruktoři by měli přezkoumat každou studentovu písemnou práci a účastnit se správních nebo soudních řízení, v nichž studenti pronášejí ústní projevy. Práce studenta by měla být klasifikována a za svou aktivitu v klinice by měli studenti dostat zápočet. To je motivuje a zaručuje, že odvedou-li práci na vysoké úrovni, budou odměněni.

Je-li to alespoň trochu možné, měla by být práce studentů v klinice koordinována s jejich další prací v učebnách.

Organizace klinik na právnických fakultách je nákladná. Je úsporné, když profesori právní fakulty přednášejí stovce nebo většímu počtu studentů. Tradičně vším, co bylo požadováno k vedení dobré právní fakulty, bylo několik výtečných profesorů a dobrá právní knihovna. Kliničtí instruktoři mohou, v závislosti na složitosti případů, dohlížet jen nad malým počtem studentů. Vyšetřování a příprava případu pro klienta jsou často nákladné. Další náklady znamená pojištění proti

profesionálně nesprávnému jednání nebo nedostatku profesionální dovednosti, neboť tu stále existuje možnost, že klient nebude spokojen se svým zastoupením a bude žalovat advokáta, kliniku nebo fakultu. Školné na právní fakultě a poplatky zřídka pokryjí tyto náklady.

Do roku 1995 zajišťovalo Ministerstvo školství USA některé peněžní prostředky určené k financování programu pro klinickou část právního studia ve Spojených státech, ale díky finančním a politickým tlakům na federální úrovni byl tento zdroj prostředků zrušen. Pro klinické právní studium může být použito omezené množství peněz ze soukromých nadací. Některé státy vyžadují po soukromých advokátech, aby zakládali speciální účty pro ukládání záloh zaplacených klientem. Úroky z těchto účtů přecházejí na speciální svěřenecký fond, z něhož jsou rozdělovány na financování právních klinik a úřadům zabývajícím se poskytováním právní pomoci.

Zákon o poplatcích za služby advokáta v případech týkajících se občanských práv, přijatý kongresem USA v sedmdesátých letech, stanoví, že v určitých občanskoprávních kauzách mohou žalobci, kteří vyhráli spor, převést úhradu nákladů za advokáta na žalovaného. Mnohdy jsou tyto poplatky značné. Předcházející dohoda s klientem umožňuje, aby byly zaplacený klinice a tyto poplatky mohou napomoci podpoře aktivit kliniky.

Právní klinika je jediným způsobem jak vnést více praxe do studia práva. Je-li používána společně s praktickými semináři a programy fiktivních soudů, může být užitečným nástrojem pro vzdělávání studentů práva. Americké zkušenosti s výukou práva prokázaly, že poptávka zákazníků a studentů práva požaduje, aby právní fakulty připravily studenty pro jejich fungování ve světě praxe. Americké studijní zkušenosti s právní klinikou mohou přinést užitek fakultám jiných národů, pokoušejícím se o inovaci způsobů výuky, která je prospěšná studentům i širší veřejnosti.

PRÁVNÍ PRAMENY

Přehled platných právních předpisů z práv duševního vlastnictví včetně mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, ke dni 1. 7. 1996

Sestavil JUDr. Ivo Telec, CSc.

- čl. 15 odst. 1. písm. b) a c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhl. č. 120/1976 Sb.)
- Bernská úmluva o ochraně literárních a uměleckých děl ze dne 9. září 1886, doplněná v Paříži dne 4. května 1896, revidovaná v Berlíně dne 13. listopadu 1908, doplněná v Bernu dne 20. března 1914 a revidovaná v Římě dne 2. června 1928, v Bruselu dne 26. června 1948, ve Stockholmu dne 14. července 1967 a v Paříži dne 24. července 1971 (vyhl. č. 133/1980 Sb., ve znění vyhl. č. 19/1985 Sb.)
- Všeobecná úmluva o autorském právu revidovaná v Paříži dne 24. července 1971 (vyhl. č. 134/1980 Sb.)
- Mezinárodní úmluva o ochraně výkonných umělců, výrobců zvukových záznamů a rozhlasových organizací (vyhl. č. 192/1964 Sb., ve znění red. sděl. č. 157/1965 Sb.)
- Úmluva o zřízení Světové organizace duševního vlastnictví, podepsaná ve Stockholmu dne 14. července 1967 (vyhl. č. 69/1975 Sb., ve znění vyhl. č. 80/1985 Sb.)
- Úmluva o ochraně výrobců zvukových záznamů proti nedovolenému rozmnožování jejich zvukových záznamů (vyhl. č. 32/1985 Sb.)
- Úmluva o mezinárodním zápisu audiovizuálních děl (sděl. č. 365/1992)
- Dohoda mezi Československou socialistickou republikou a Svazem sovětských

- socialistických republik o vzájemné ochraně autorských práv k dílům literárním, vědeckým a uměleckým (vyhl. č. 5/1976 Sb.)
- vl. vyhl. č. 50/1927 Sb. z. a n., o ochraně původského práva v poměru k Spojeným Státům Americkým
- vyhl. č. 84/1937 Sb. z. a n., o přístupu Lotyšska k Bernské úmluvě o ochraně děl literárních a uměleckých
- vyhl. č. 203/1937 Sb. z. a n., o přístupu Portugalska k Bernské úmluvě o ochraně děl literárních a uměleckých
- vyhl. č. 29/1939 Sb. z. a n., o rozšíření působnosti Bernské úmluvy o ochraně děl literárních a uměleckých na Aden, Burmu, Saravak a Severní Britské Borneo
- Pařížská úmluva na ochranu průmyslového vlastnictví ze dne 20. března 1883, revidovaná v Bruselu dne 14. prosince 1890, ve Washingtonu dne 2. června 1911, v Haagu dne 6. listopadu 1925, v Londýně dne 2. června 1934, v Lisabonu dne 31. října 1958 a ve Stockholmu dne 14. července 1967 (vyhl. č. 64/1975 Sb., ve znění vyhl. č. 81/1985 Sb.)
- Úprava týkající se zachování neb obnovy práv ze živnostenského vlastnictví poškozených světovou válkou (č. 340/1921 Sb. z. a n.)
- Dohoda o zachování nebo obnově práv živnostenského vlastnictví dotčených druhou světovou válkou (č. 167/1947 Sb. z. a n.)
- Smlouva o patentové spolupráci ze dne 19. června 1970 (sděl. č. 296/1991 Sb.) a Změny Prováděcího předpisu ke Smlouvě o patentové spolupráci (sděl. č. 529/1992 Sb., č. 105/1993 Sb. a č. 26/1994 Sb.)
- Štrasburská dohoda o mezinárodním patentovém třídění ze dne 24. března 1971 (vyhl. č. 110/1978 Sb., ve znění vyhl. č. 86/1985 Sb.)
- Budapeštská smlouva o mezinárodním uznávání uložení mikroorganismů k účelům patentového řízení a Prováděcí předpis k ní ze dne 28. dubna 1977 (vyhl. č. 212/1989 Sb.)
- Locarnská dohoda o zřízení mezinárodního třídění průmyslových vzorů a modelů, podepsaná v Locarnu dne 8. října 1968 (vyhl. č. 28/1981 Sb., ve znění vyhl. č. 85/1985 Sb.)
- Mezinárodní úmluva na ochranu nových odrůd rostlin z 2. prosince 1961, ve znění revidovaném v Ženevě dne 10. listopadu 1972 a 23. října 1978 (sděl. č. 68/1994 Sb.)
- Lisabonská dohoda na ochranu označení původu a o jejich mezinárodním zápisu ze dne 31. října 1958, revidovaná ve Stockholmu dne 14. července 1967 (vyhl. č. 67/1975 Sb., ve znění vyhl. č. 79/1985 Sb.)
- Nicská dohoda o mezinárodním třídění výrobků a služeb na účely zápisu zná-

mek z 15. června 1957, revidovaná ve Stockholmu 14. července 1967 a v Ženevě dne 13. května 1977 (vyhl. č. 118/1979 Sb., ve znění vyhl. č. 77/1985 Sb.)

– Madridská dohoda o mezinárodním zápisu továrních nebo obchodních známek ze 14. dubna 1891, revidovaná v Bruselu 14. prosince 1900, ve Washingtonu 2. června 1911, v Haagu 6. listopadu 1925, v Londýně 2. června 1934, v Nice 15. června 1957 a ve Stockholmu 14. července 1967 (vyhl. č. 65/1975 Sb., ve znění vyhl. č. 78/1985 Sb.)

– Madridská dohoda o potlačení falešných nebo klamavých údajů o původu zboží ze dne 14. dubna 1891, revidované ve Washingtonu dne 2. června 1911, v Haagu dne 6. listopadu 1925, v Londýně dne 2. června 1934 a v Lisabonu dne 31. října 1958 (vyhl. č. 64/1963 Sb.)

– Stockholmské dodatkové znění ze dne 14. července 1967 k Madridské dohodě o potlačení falešných nebo klamavých údajů o původu zboží ze dne 14. dubna 1891, revidované ve Washingtonu dne 2. června 1911, v Haagu dne 6. listopadu 1925, v Londýně dne 2. června 1934 a v Lisabonu dne 31. října 1958 (vyhl. č. 68/1975 Sb.)

– Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace (WTO), příl. Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (sděl. č. 191/1995 Sb.)

– Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Švýcarskou konfederací o ochraně údajů o původu, označení původu a jiných zeměpisných označení (vyhl. č. 13/1976 Sb.)

– Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o ochraně údajů o původu, označení původu a jiných označení zemědělských a průmyslových výrobků odkazujících na původ, Protokol ke Smlouvě a Dohoda o provádění Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o ochraně údajů o původu, označení původu a jiných označení zemědělských a průmyslových výrobků odkazujících na původ (vyhl. č. 19/1981 Sb.)

– Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Portugalské republiky o ochraně údajů o původu, označení původu a jiných zeměpisných a podobných označení (vyhl. č. 63/1987 Sb.)

– vyhl. č. 146/1932 Sb. z. a n., o dalších přístupech k Úpravě madridské ze dne 14. dubna 1891, týkající se potlačení nesprávného označení původu na zboží, revidované ve Washingtonu dne 2. června 1911 a uveřejněné ve Sb. z. a n. pod čís. 419 z r. 1921

– vyhl. č. 147/1932 Sb. z. a n., o složení dalších ratifikačních a přístupových instrumentů k Úpravě, týkající se zachování neb obnovy práv ze živnostenského vlastnictví poškozených světovou válkou, uzavřené v Bernu dne 30. června 1920

a uveřejněné ve Sb. z. a n. pod číslem 340 z r. 1921

– úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a Listina základních práv a svobod

– §§ 11 – 16, § 19b, § 118 odst. 1 obč. zák.

– §§ 8–12, § 17–20, § 271, §§ 508–515 obch. zák.

– zák. č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon), ve znění zák. č. 89/1990 Sb., v úplném znění vyhlášeném pod č. 247/1990 Sb., ve znění zák. č. 468/1991 Sb., zák. č. 318/1993 Sb., zák. č. 237/1995 Sb. a zák. č. 86/1996 Sb., v úplném znění vyhlášeném pod č. 175/1996 Sb.

– zák. ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, úplné znění vyhlášeno pod č. 21/1993 Sb.

– zák. č. 52/1948 Sb., o mimořádných opatřeních v oboru ochrany vynálezů

– zák. č. 7/1952 Sb., o přechodných opatřeních v oboru patentů

– zák. č. 160/1973 Sb., o ochraně označení původu výrobků

– zák. č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrůdám rostlin a plemenům zvířat, ve znění zák. č. 93/1996 Sb.

– zák. č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění zák. č. 519/1991 Sb.

– zák. č. 137/1991 Sb., o patentových zástupcích, ve znění zák. ČNR č. 14/1993 Sb.

– zák. č. 529/1991 Sb., o ochraně topografií polovodičových výrobků

– zák. ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění zák. ČNR č. 10/1993 Sb., zák. č. 72/1994 Sb., zák. č. 85/1994 Sb., zák. č. 273/1994 Sb., zák. č. 36/1995 Sb., zák. č. 118/1995 Sb., zák. č. 160/1995 Sb. a zák. č. 301/1995 Sb., v úplném znění pod č. 20/1996 Sb.

– zák. č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech

– zák. ČNR č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví

– zák. č. 318/1993 Sb., kterým se upravuje změna postavení kulturních fondů a mění se zákon č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon), ve znění zákona č. 80/1989 Sb. a zákona č. 468/1991 Sb.

– zák. č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách

– zák. č. 237/1995 Sb., o hromadné správě autorských práv a práv autorskému právu příbuzných a o změně a doplnění některých zákonů

– vyhl. č. 50/1978 Sb., kterou se stanoví výjimky z povinnosti sjednávat písemně smlouvy o šíření literárních, vědeckých a uměleckých děl

– vyhl. č. 133/1989 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrůdám rostlin a novým plemenům

zvířat, ve znění vyhl. č. 514/1991 Sb.

– vyhl. č. 134/1989 Sb., kterou se vydává seznam hospodářsky významných druhů a rodů rostlin a zvířat, ve znění vyhl. č. 515/1991 Sb.

– vyhl. č. 550/1990 Sb., o řízení ve věcech vynálezů a průmyslových vzorů

– vyhl. č. 115/1991 Sb., o úpravě odměn a náhrad oprávněným subjektům za užití předmětů ochrany podle autorského zákona pořízením zvukové nebo zvukově obrazové rozmnoženiny a veřejným půjčováním snímků pro osobní potřebu, ve znění vyhl. č. 520/1992 Sb.

– vyhl. č. 331/1991 Sb., o osvědčení na nové způsoby prevence, diagnostiky chorob a léčení lidí

– vyhl. č. 350/1991 Sb., o odměňování patentových zástupců

– vyhl. č. 213/1995 Sb., k provedení zákona o ochranných známkách

– instrukce Federálního úřadu pro vynálezy ze dne 1. 1. 1992 čj.: 1506/K, kterou se stanoví další náležitosti přihlášky topografie polovodičového výrobku, uveř. v částce 1/1992 Věstníku Federálního úřadu pro vynálezy

– instrukce Federálního úřadu pro vynálezy ze dne 22. 10. 1992 čj.: 10/757/1992, kterou se stanoví jednotná forma a požadavky na přihlášky užitného vzoru, uveř. v částce 11/1992 Věstníku Federálního úřadu pro vynálezy

– oznámení Českého statistického úřadu č. ST07/95 o vydání prozatímní klasifikace ocenitelných práv a prozatímní klasifikace pozemků, Zpravodaj Českého statistického úřadu, 1995, č. 10

AKTUÁLNĚ

O LITERATUŘE, O PRÁVNÍCH NORMÁCH

K datu předání Časopisu pro právní vědu a praxi 2/1996 do tisku, vydala Právnická fakulta MU v Brně z edičního plánu na rok 1996 tyto tituly :

Píchová I.: *Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr*
právní sešit, 25 stran, dodací cena 25,71 Kč

Bejček J.: *Existenční ochrana konkurence*
monografie, 370 stran, dodací cena 373,00 Kč

Rozehnalová N.: *Mezinárodní právo obchodní II. Řešení sporů*
učebnice, 100 stran, dodací cena 88,00 Kč

Jílek D.: *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*
monografie, 241 stran, dodací cena 293,00 Kč

Skulová S. a kol.: *Praktická cvičení ze správního práva (zvláštní část)*
učebnice, 295 stran, dodací cena 232,00 Kč

Fiala J. a kol. autorů: *Praktikum z občanského práva*
učebnice, 193 stran, dodací cena 116,00 Kč

kolektiv autorů: *Soudobé ústavní systémy*
učebnice, 238 stran, dodací cena 219,00 Kč

kolektiv autorů: *Správní právo (zvláštní část)*
učebnice, 296 stran, dodací cena 202,00 Kč

Průcha P.: *Správní řízení v praxi místní správy*
učebnice, 86 stran, dodací cena 75,00 Kč

Kratochvíl V. a kol. autorů: *Trestní právo hmotné – obecná část*
učebnice, 351 stran, dodací cena 237,00 Kč

Kuchta J.: *Trestní právo hmotné – zvláštní část*
učebnice, 138 stran, dodací cena 107,00 Kč

Nett A. a kol. autorů: *Trestní právo procesní*
učebnice, 311 stran, dodací cena 200,00 Kč

Zimek J.: *Ústavní vývoj českého státu*
učebnice, 178 stran, dodací cena 161,00 Kč

Týč V.: *Vybrané problémy mezinárodního práva procesního v justiční praxi 2*
učebnice, 71 stran, dodací cena 65,00 Kč

Telec I.: *Vzory autorskoprávních smluv*
učebnice, 287 stran, dodací cena 304,00 Kč

Průchová I.: *Základní pojmy a instituty pozemkového práva*
učebnice, 144 stran, dodací cena 102,00 Kč

V současné době byly předány do tisku podklady těchto publikací :

Macur J.: *Dělení důkazního břemena v civilním soudním sporu*
monografie, 163 stran

Týč V.: *O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv*
monografie, 128 stran

Pekárek M., Průchová I.: *Pozemkové právo*
učebnice, 300 stran

kolktiv autorů: *Praktikum z práva životního prostředí*
učebnice

Průcha P.: *Správní právo (obecná část)*
učebnice, 256 stran

Blažek P.: *Správní trestání v kontextu demokratického státu*
monografie, 117 stran

sborník: Současnost a perspektivy místní správy
sborník příspěvků z konference, 126 stran

sborník: Církev a stát (Vztah státu a církve a postavení jednotlivce)
sborník příspěvků z konference, 64 stran

Objednávky přijímá a distribuci zajišťuje :

Ediční středisko PrF MU Brno

Veveří 70

611 80 Brno

☎: 05/41 32 12 97

fax: 05/41 21 06 04

AUTOŘI

doc.JUDr. Josef Bejček, CSc. Katedra obchodního práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity v Brně

Mgr. Tomáš Fiala Ministerstvo pro hospodářskou soutěž

doc.JUDr. Jan Filip, CSc. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty
Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Věra Kalvodová, Dr. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy
univerzity v Brně

JUDr. Irena Píchová Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení Právnické
fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Mgr. Alena Prokopová Brno, notářská koncipientka

JUDr. Ivana Průchová, CSc. Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

doc.JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc. Katedra obchodního práva Právnické
fakulty Masarykovy univerzity v Brně

prof. Michael P. Seng Právnická fakulta Johna Marshalla v Chicagu, Illinois, U.S.A.

JUDr. Soňa Skulová, Dr. Katedra správního a finančního práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity v Brně

Robert Šťastný Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, student

JUDr. Ivo Telec, CSc. Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy
univerzity v Brně

Vladan Vala Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, student

Mgr. Renata Vlčková Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty
Masarykovy univerzity v Brně

Mgr. Jana Zezulová, Dr. Katedra trestního práva Právnické fakulty 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 nabízíme:

- **J. Fiala: Bytové vlastnictví v ČR**
první vydání, 155 stran, 147 Kč
- **J. Harvánek a kol. autorů: Právní teorie**
druhé, přepracované vydání, 320 stran, 226 Kč
- **P. Průcha, K. Schelle: Základy místní správy**
první vydání, 190 stran, 172 Kč
- **V. Týč: Vybrané problémy mezinárodního práva procesního v justiční praxi 2**
první vydání, 70 stran, 68 Kč
- **V Kubeš: Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu**
první vydání, I. díl - 367 stran, 258 Kč
II. díl - 377 stran, 274 Kč
- **K. Marek: Banky, bankovní služby, burza**
přepracované vydání, 244 stran, 199 Kč
- **N. Rozehnalová: Jak řešit spory v mezinárodním obchodě**
první vydání, 41 stran, 44 Kč
- **kolektiv: Nástin některých základních teoretických otázek práva sociálního zabezpečení**
první vydání, 130 stran, 101 Kč
- **M. Košutová: Německo český slovník právní terminologie**
první vydání, 61 stran, 39 Kč
- **L. Nedorost: Obecní policie**
první vydání, 30 stran, 34 Kč
- **sborník příspěvků: Pocta svobodě**
první vydání, 169 stran, 137 Kč
- **J. Bahounek: Politické myšlení sv. Tomáše**
první vydání, 252 stran, 131 Kč
- **I. Schelleová, K. Schelle: Právní úprava advokacie**
první vydání, 168 stran, 96 Kč
- **I. Schelleová, K. Schelle: Právní úprava civilního řízení**
I. část - 498 stran, 163 Kč první vydání
II. část - 340 stran, 142 Kč první vydání
- **I. Schelleová: Právní úprava konkursního řízení**
první vydání, 312 stran, 103 Kč



TRŽNÍ 14 - 618 00 B R N O

PROVÁDÍ

**PRŮMYSLOVÉ, INŽENÝRSKÉ
BYTOVÉ A DOPRAVNÍ STAVBY
VČETNĚ PROJEKTOVÁNÍ**

- vnitrostátní a mezinárodní silniční dopravu
- služby realitní kanceláře
- obchodní činnost

Tel.: 05/4522 1804, 53 30 31

Tel./Fax: 05/53 30 26