

1996

I.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAKTI



PRÁVNICKÁ FAKULTA
MASARYKOVY UNIVERZITY
V BRNĚ

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

Z vydaných titulů nabízíme:

- V. Kratochvíl a kolektiv: Trestní právo hmotné - obecná část druhé přepracované vydání, 351 stran, 249 Kč
- J. Kuchta: Trestní právo hmotné, zvláštní část druhé přepracované vydání, 138 stran, 112 Kč
- A. Nett: Trestní právo procesní druhé přepracované vydání, 311 stran, 210 Kč
- I. Průchová: Základní pojmy a instituty pozemkového práva 144 stran, 108 Kč
- J. Fiala a kolektiv: Praktikum z občanského práva 193 stran, 122 Kč
- N. Rozehnalová: Mezinárodní právo obchodní, II. část-Řešení sporů 100 stran, 92 Kč
- N. Rozehnalová: Mezinárodní právo obchodní, III. část-Soubor textů 181 stran, 96 Kč
- I. Telec: Vzory autorskoprávních smluv 287 stran, 319 Kč
- J. Fiala: Bytové vlastnictví v ČR 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 190 stran, 172 Kč
- V. Týč: Vybrané problémy mezinárodního práva procesního v justiční praxi 2, 70 stran, 68 Kč
- V. Kubeš: Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu
I. díl - 367 str., 258 Kč
II. díl - 377 str., 274 Kč
- K. Marek: Banky, bankovní služby, burza 244 str., 199 Kč
- N. Rozehnalová: Jak řešit spory v mezinárodním obchodě 41 str., 44 Kč

Časopis

pro právní vědu a praxi

Ročník IV

číslo 1

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 červnu 1996

ISSN 1210 – 9126

OBSAH

ÚVODNÍK

Josef Bejček: Kvalita není jen z nouze ctnost – i méně může být více..... 5

ČLÁNKY

Ludvík David: Veřejnoprávní smlouva a pravomoc soudu 8
Public Law Contracts and Judiciary Competence of Court 13

Tomáš Fiala: Franšízové smlouvy v soutěžním právu Evropské unie 14

Jan Hurdík: Trestní odpovědnost právnických osob?..... 28

Jana Zezulová: K problematice odcizených motorových vozidel .. 34

Vojtěch Šimíček: Imunita jako ústavněprávní problém..... 41

Dalibor Jílek: Přemítání o založení Mezinárodního tribunálu
pro stíhání osob odpovědných za závažná porušení mezinárodního
práva humanitárního spáchaná na území bývalé Jugoslávie
od roku 1991 53

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Jan Filip: Vymezení trvalého pobytu ve volebním právu (současně
návrh de lege ferenda)..... 66

Pavel Šturma: K aktuálním problémům kodifikace zločinů 74

PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

- Jaromír Císař:** Zákon o soudní rehabilitaci č. 82/1968 Sb. jako výraz právní diskontinuity vývoje v 50. a 60. letech 98
- Ladislav Voják:** Činnost meziministerské pohraniční komise v roce 1947 107
- Heinz Schäffer:** Rakouská praxe převádění a přechodu práva 128

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

- Martin Sobotka:** K problematice časové působnosti právních norem občanského zákoníku 142

ZPRÁVY Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

- Miloš Večeřa:** Vědecká konference „Právní stát v historii a současnosti“ 166
- Monika Veselá:** Mezinárodní konference „Místní správa, její současnost a perspektivy“ 168

RECENZE A ANOTACE

- J. Filip:** Karel Klíma: Ústavní právo 171
- Přehled nové vydané literatury** 177

ÚVODNÍK

Kvalita není jen z nouze ctnost – i méně může být více

Josef Bejček

děkan

Činnost fakulty a naplňování jejích hlavních cílů v oblasti pedagogické, vědeckovýzkumné, publikační i ve spolupráci s právní praxí jsou přirozeně limitovány materiálními, personálními, organizačně právními a dalšími podmínkami, v nichž fakulta působí. Ekonomické možnosti fakulty (které se projevují zejména ve mzdových podmínkách, informačním zázemí, frekvenci a délce zahraničních studijních pobytů, úrovni obslužných činností apod.) podstatným způsobem ovlivňují zájem perspektivních odborníků o práci na fakultě, a tím i úroveň jejich absolventů.

Odborná a pedagogická úroveň a motivace pedagogického sboru (a nikoliv organizace učebního procesu, způsob financování vysoké školy či některá pochybná kvantitativní tzv. evaluační kritéria) jsou podle mého názoru tím nejdůležitějším parametrem kvality školy.

Napjaté ekonomické podmínky, v nichž fakulta působí, nás nutí (kromě vytrvalého úsilí o zlepšení příjmové stránky) k všestranné racionalizaci výdajů. Tato racionalizace však nesmí jít na úkor plnění základních úkolů.

Ediční činnost fakulty (jakožto druh objektivizace odborné úrovně školy) je jednou z priorit, v níž můžeme navázat na dřívější úspěšný rozvoj. Umožňuje vybavovat studenty kvalitními, aktuálními a cenově přístupnými

učebními pomůckami a je rovněž nástrojem monografické prezentace vědeckých prací učitelů, které by se – i přes svoji odbornou kvalitu – v přísně komerčně vedeném nakladatelství neuplatnily z ekonomických důvodů. Tato aktivita fakulty spoluvytváří její pověst a je i motivací pro učitele.

Každoroční dotování ediční činnosti představuje významné zatížení rozpočtu školy. V tvrdém rozpočtovém omezení jde vlastně o podporu ediční aktivity na úkor realizace jiných (a často velmi naléhavých) potřeb fakulty. Výsledky ediční činnosti a hodnoty jejím prostřednictvím dosahované musí tedy být nejméně souměřitelné s hodnotami, které jsou kvůli podpoře ediční činnosti potlačeny nebo odsouvány. Trend na zkvalitnění úrovně publikací (po evidentním dosažení hranic kvantitativního rozsahu této činnosti) je tedy objektivní nezbytností.

S tímto záměrem přijalo vedení fakulty určitá opatření v honorářové politice a v práci ediční rady fakulty i našeho časopisu, včetně koncepce edičního plánu. Jisté ekonomicky podmíněné zúžení publikačního prostoru na fakultě (návrat ke čtvrtletní periodicitě fakultního časopisu, orientace na původní díla v edičním plánu a redukce vydávání dokumentů a sbírek předpisů) by mělo být spojeno se zvýšením kvality publikací. Znovuzavedení zásady dvou nezávislých recenzních posudků je motivováno nikoliv snahou vytvářet autorům umělé překážky, nýbrž zajistit vysokou kvalitativní úroveň publikací ve fakultní edici, i kdyby zvýšené náklady s recenzováním spojené měly být ušetřeny nevydáním několika kvalitativně slabších publikací.

Ve fakultních edičních řadách i v našem časopisu by se měly objevovat práce nejméně srovnatelné s republikovým standardem odborné právní literatury. Tak jako se kvalitou příspěvku soutěží o umístění v odborném časopisu či kvalitou (a pravda – též předpokládanou prodejností) rukopisu knihy o místo v edičním plánu celostátního nakladatelství, mělo by se soutěžit kvalitou i o místo v edičním plánu fakulty – a to tím spíše, že fakulta nemůže (pří často nezbytné rezignaci na čistě komerční hlediska) dotovat komerčně problematické tituly, které by navíc nebyly na vysoké odborné úrovni.

Přístup, kdy by byla automaticky uspokojena poptávka autora po publikačním prostoru a stačilo by jen „nahlásit“ titul do edičního plánu (a navíc se ani v některých případech příliš nezatežovat včasným dodáním rukopisu) je demotivační, demoralizující a z hlediska ediční politiky i z hlediska ekonomického nezdůvodnitelný. Jsem přesvědčen, že dlouhodobý zájem fakulty,

autorů i odborné čtenářské veřejnosti je v orientaci na kvalitu ediční činnosti totožný.

ČLÁNKY

Veřejnoprávní smlouva a pravomoc soudu

JUDr. Ludvík David, CSc.

Zákon č. 9/1991 Sb. o zaměstnanosti vytvořil pro zaměstnavatele možnost, aby zřídil na základě písemné dohody s úřadem práce tzv. společensky účelné pracovní místo. Takové místo by mělo být obsazeno především uchazeči o zaměstnání, kteří jsou vedeni v evidenci úřadu práce. Náklady na zřízení společensky účelného pracovního místa pak hradí úřad práce z účelově určených prostředků. Podrobnosti zřizování společensky účelných pracovních míst měly být stanoveny ministerskou vyhláškou (§ 5 odst. 2, 4, 5 cit. zák.).

Vyhláška byla vydána pod č. 22/1991 Sb. (§§ 2–4) a posléze nahrazena vyhláškou č. 314/1993 Sb., stanovící podrobnosti zřizování společensky účelných pracovních míst a vytváření veřejně prospěšné práce. Možnost uzavření, náležitosti a důsledky dohody mezi zaměstnavatelem a úřadem práce jsou upraveny opětovně v ustanoveních §§ 2–4. Písemná dohoda o zřízení nového pracovního místa má obsahovat zejména počet a druhy zřízených pracovních míst, závazek zaměstnavatele, že nová místa budou obsazovat uchazeči o zaměstnání, způsob a výši úhrady nákladů na zřízení těchto pracovních míst, jakož i další sjednané podmínky. Součástí smlouvy je závazek zaměstnavatele, že náklady uhrazené úřadem práce vrátí, pokud dohodnuté podmínky (rozuměno i některou z nich) nedodrží. Úřady práce mohou také na základě dohody uhradit náklady na zřízení nového (vlastního) pracovního místa uchazeči o zaměstnání, který je veden v evidenci úřadu práce a začne vykonávat samostatnou výdělečnou činnost. I zde je právně upraven závazek

této fyzické osoby vrátit uhrazené náklady za předpokladu nedodržení některé podmínky; v tomto případě je výjimečně možno vrácení nákladů částečně či úplně prominout.

V praxi dochází nikoli ojediněle k situacím, kdy tyto dohody nejsou ze strany zaměstnavatelů nebo samostatně výdělečně činných osob plněny. Zaměstnavatel např. nezřídí všechna dohodnutá pracovní místa či přijme na zřízené místo někoho jiného než evidovaného uchazeče o zaměstnání. Po případně bezvýsledném jednání účastníků dohody o vrácení nákladů, které úřad práce zaplatil, následuje žaloba podaná k okresnímu soudu. Podle zkušeností autora tyto soudy převážnou měrou žaloby úřadů práce proti zaměstnavatelům projednávají a rozhodují, přece si však někdy položí otázku, zda jsou oprávněny tak činit.

Příkladem negativního závěru v naznačeném směru může být usnesení Městského soudu v Brně sp. zn. 54 C 202/94, kterým bylo řízení zastaveno a po právní moci usnesení věc postoupena příslušnému úřadu práce. Soud připomněl, že podle § 7 o.s.ř. soudy projednávají zásadně jen takové spory, jejichž předmětem jsou nároky vyplývající ze soukromoprávních vztahů mezi účastníky. Došel k závěru, že v případě dohody o zřízení společensky účelných pracovních míst o takový vztah nejde. Svou povahou se jedná o vztah veřejnoprávní, upravený normami správního práva. Úřad práce tu sice vystupuje jako účastník dohody, neztrácí však postavení státního orgánu s příslušnými pravomocemi na úseku zaměstnanosti podle zákona č. 8/1991 Sb. a dalších právních předpisů. Aby o takové věci mohl rozhodovat soud, musel by k tomu být oprávněn zákonem. Avšak ani vyhláška č. 314/1993 Sb. ani jiné právní normy, upravující oblast zaměstnanosti či pracovněprávních vztahů, soudu tuto pravomoc nesvěřují. Podle názoru soudu prvního stupně je o povinnosti zaměstnavatele vrátit poskytnutou dotaci oprávněn rozhodnout svým správním aktem přímo úřad práce. Následovat může odvolání zaměstnavatele k vyšší instanci – ministerstvu práce a sociálních věcí a teprve po využití řádného opravného prostředku by přicházelo v úvahu přezkoumání věci soudem ve smyslu § 247 a násl. o.s.ř. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu).

Na rozdíl od žalobce – úřadu práce, který se ve zmíněné věci neodvolal, projednával v obdobné věci odvolání jiného úřadu práce Krajský soud v Hradci Králové (sp. zn. 10 Co 57/93). Také tento soud došel ke stejným

závěrům, jako soud brněnský. Argumentoval opět skutečností, že ani příslušná vyhláška (v jeho věci ještě vyhl. č. 22/1991 Sb.) ani zákon neobsahují ustanovení o tom, kdo rozhoduje případné spory o vrácení úhrady úřadem práce poskytnuté. Vztah mezi úřadem práce a zaměstnavatelem z dohody o zřízení nových pracovních míst pak nelze podřadit pod ustanovení § 7 o.s.ř., neboť se jedná o výkon státní správy na úseku zaměstnanosti a tedy o vztah mezi státem, reprezentovaným úřadem práce, a zaměstnavatelem. Pro nedostatek podmínky řízení (§ 104 odst. 1 o.s.ř.) měla být věc po zastavení řízení postoupena příslušnému úřadu práce, účastníku dohody.

Proti tomuto rozhodnutí však bylo podáno úřadem práce dovolání, neboť soud prvního stupně již dříve rozhodl o povinnosti zaměstnavatele vrátit úhradu. Dovolatel celou argumentaci, použitou odvolacím soudem, takříkajíc obrátil. Dovodil, že zákon č. 9/1991 Sb., který taxativně vymezuje pravomoci úřadů práce (§ 12 odst. 2, § 13 odst. 2), neopravňuje výslovně úřad práce k rozhodování o vrácení úhrady (dotace). V dovolání byl též vysloven názor, že v případě povinnosti vrátit poskytnutou úhradu se jedná o vrácení bezdůvodného obohacení na straně zaměstnavatele – o tom je již oprávněn rozhodovat soud.

Vrchní soud v Praze stál tedy před precedenčním rozhodnutím a učinil je pod č. j. 1 Cdo 68/93–67, rozsudkem ze dne 31. 3. 1995. Tímto rozsudkem dal za pravdu dovolateli; zrušil tedy usnesení odvolacího soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Na způsobu rozhodnutí ničeho nezměnil fakt, že se vrchní soud úplně neztotožnil s právním odůvodněním dovolání (při vrácení dotace jde zjevně o plnění z dohody, nyní podle § 4 odst. 2 písm. c) vyhl. č. 314/1993 Sb.).

V rozsáhlém a inspirativním odůvodnění rozsudku vyšel dovolací soud též z § 7 odst. 1, 2 o.s.ř. o pravomoci soudů. Také, jako předchozí zmíněné soudy, konstatoval, že mimo vymezený okruh věcí by musela být pravomoc soudu dána zákonem. Zastavil se však u otázky, zda právní vztah vzniklý na základě dohody mezi úřadem práce a zaměstnavatelem není vztahem občanskoprávním (tedy vztahem do pravomoci soudu podle § 7 o.s.ř. výslovně náležejícím) a zde dospěl ke kladnému závěru.

Podle § 1 odst. 2 o.z. jsou občanskoprávními vztahy mj. majetkové vztahy mezi fyzickými osobami a státem. Samotná povaha subjektů těchto právních vztahů proto není rozhodující pro určení hmotněprávního charakteru

projednávaného právního vztahu. Charakteristickým znakem občanskoprávních vztahů je především to, že jejich subjekty mají rovné postavení (§ 2 odst. 2 o.z.). Rovné postavení spočívá podle vrchního soudu v tom, že jeden účastník právního vztahu nemůže svým jednostranným úkonem založit povinnost druhého účastníka vztahu a v rámci tohoto vztahu nemůže ani autoritativně vynucovat splnění povinnosti druhého subjektu. Konkrétně pak žádné ustanovení vyhl. č. 314/1993 Sb. ani zákona č. 9/1991 Sb. neopravňovalo úřad práce založit rozhodnutím povinnost zaměstnavatele vrátit při nesplnění podmínek poskytnutou úhradu. Právní skutečností, která je podle tvrzení žalobce důvodem vzniku práva na jeho straně, je v tomto případě dohoda účastníků resp. nesplnění podmínek z této dohody, nikoli správní rozhodnutí. Obsah projevů vůle vyjádřený v dohodě nemůže být nahrazen správním aktem a ostatně to ani právní úprava (citované předpisy na úseku zaměstnanosti) neumožňuje. Právní vztah je mezi zaměstnavatelem a úřadem práce založen občanskoprávní smlouvou. Takový vztah již není vztahem správním, ale vztahem občanskoprávním.

Jde-li o občanskoprávní vztah a způsob uplatnění nároku z něho není předpisy správního práva upraven, pak nutno dovodit pravomoc soudu k projednání věci. Vyplyvá to i z § 4 o.z., podle něhož je soud orgánem povoláním k ochraně subjektivních práv v případě jejich porušení.

Závěrům vrchního soudu nepřisvědčuje teoretické zdůvodnění veřejnoprávní smlouvy, jak je můžeme nalézt v dostupných literárních pramenech. Pražská publikace Správní právo autorů prof. Hendrycha a kol. definuje veřejnoprávní smlouvy jako dvou či vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy. Tyto smlouvy jsou nástrojem zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy. U nás je zatím spíše možno hovořit o smlouvách s veřejnoprávními obsahovými prvky a možnost uzavírat takové smlouvy musí být zatím zakotvena v zákoně. Dohody o zřízení nových pracovních míst jsou zatím ojedinělým případem právní úpravy veřejnoprávní smlouvy v našem právu, když je lze zařadit mezi tzv. smlouvy subordináční. Tento typ smluv vytváří reciprocitu oprávnění a povinností mezi orgány veřejné správy a jinými právními subjekty. Pokud se hovoří o subordinaci, pak ta zde nevyjadřuje nerovnost subjektů, nýbrž poukazuje na zvláštní aspekt věci – možnost řešit smluvním způsobem to, co by jinak mohlo být řešeno

vrchnostensky.¹

Pozoruhodná je zejména poznámka, která je ve zmíněné publikaci věnována důsledkům porušování povinností ze subordinačních smluv. Autoři zastávají názor, že je možné při neplnění povinnosti partnera správního orgánu nahradit smluvní ustanovení správním aktem. Současně však dodávají, že v důsledku nedostatku výslovné úpravy jde z hlediska našeho práva o víceméně teoretickou úvahu. Zároveň nalezneme v publikaci i zmínku o sporu, který se týkal povinnosti vrátit úhradu správnímu orgánu. Je pouze bez komentáře konstatováno, že soud vyslovil svou nepřislusnost s odůvodněním, že se jedná o smlouvu veřejného práva.

Celé zamyšlení nad soudními rozhodnutími můžeme uzavřít tak, že závěry vrchního soudu vyznívají poměrně přesvědčivě a prakticky. Dá se očekávat, že naleznou v rozhodovací praxi pozitivní odezvu. Oba uvedené soudy nižších stupňů zřejmě přecenily postavení úřadu práce jako správního orgánu nadaného příslušnými pravomocemi a dostatečně nezohlednily, že v rámci konkrétní dohody vystupuje úřad práce jako rovnocenný partner. Rozhodující je skutečně povaha zkoumaného právního vztahu; závěr vrchního soudu o tom, že se jedná o občanskoprávní vztah, je však podle názoru autora příspěvku neuralgickým bodem celé analýzy. Můžeme jistě reflektovat majetkový moment, spočívající v poskytnutí úhrady a návazné povinnosti k jejímu vrácení. Namísto je ovšem též poukázat na účel celé smlouvy, tedy účel přinejmenším zčásti veřejný, ostatně upravený normou správního práva.

Přijatelnějším se jeví dosavadní názor správněprávní teorie, že jde o veřejnoprávní smlouvu, byť s rovným postavením jejích účastníků a s reciprocitou vzájemných práv a povinností. Ze systémového hlediska se zdá být přinejmenším potřebné, aby byla pravomoc soudu rozhodovat o vztazích z této smlouvy, která je tu žádoucí, založena výslovně zákonem. Dovolací soud zajisté správně hodnotí obsah smlouvy a postavení účastníků smlouvy navzájem. Jeho závěr o občanskoprávním charakteru kontraktu však dostatečně nepřihlíží ke smyslu smlouvy a je zatěžko věřit, že jde o poslední slovo v problému.

¹Podrobněji Hendrych, D. a kol.: Správní právo—obecná část (edice. Právnícké učebnice) C.H.Beck/SEVT, Praha 1994, str. 74–78.

Public Law Contracts and Judiciary Competence of Court

In foreign law contracts made between authorities of public service and enterprisers for the purpose of public benefit are common. In making these contracts rules of private law are subsidiarily used.

Enacting public law contracts in the Czech Law Order is at its beginning. One of the first contracts of this character is that one between a Labour Office and an enterpriser according to which the Labour Office provides the enterpriser a grant on condition that he makes himself obliged to employ a registered applicant for a job. In case that the applicant hasn't been employed, the grant must be returned.

In judiciary practice the question is being solved whether a court is competent to decide matters of controversy coming from these contract. The courts of lower degree mean it isn't – the Labour Office as a state authority may proceed in these cases

itself. On the other hand, the High Court (court of appeal) has taken a standpoint that the judiciary competence of courts is given – primarily with regard to the equal position of the participants of those contracts.

Nevertheless a corresponding legal institution which would empower the courts to proceed in these matters is still missing.

Franšízové smlouvy v soutěžním právu Evropské unie

Tomáš Fiala

I. Úvod

Soutěžní právo Evropské unie se vztahuje na všechny společnosti podnikající na jednotném evropském trhu, od nejmenších firem až po největší multinationální společnosti. Proto je jistá míra znalostí tohoto práva v zájmu všech podniků, včetně českých firem obchodujících s partnery ze členských států EU.

Cílem tohoto článku je nastínit základní principy soutěžní politiky Evropské unie ve vztahu k distribučním, franšízovým smlouvám.

II. K pojmu „franšízová dohoda“

Franšízové dohody jsou relativně novou formou distribuce, jejíž význam za posledních několik let výrazně stoupl. Jako dohody o franšíze jsou obvykle označovány ujednání, ve kterých vlastník ochranné známky, obchodního jména, know – how, případně dalších práv průmyslového a duševního vlastnictví využívaných při prodeji zboží nebo poskytování služeb, tj. vlastník franšízy, poskytne druhé straně, uživateli franšízy, licenci na využití tohoto souboru práv průmyslového a duševního vlastnictví. Uživatel franšízy zůstává nezávislým podnikem nesoucím vlastní podnikatelské riziko, přičemž má povinnost platit vlastníku franšízy poplatky za její využívání.

Dohody o franšíze obvykle zlepšují distribuci zboží a/nebo poskytování služeb, protože umožňují vlastníkům franšízy založit s omezenými investicemi jednotnou obchodní síť, což může pomoci novým soutěžitelům, zvláště pak

malým a středním podnikům, při vstupu na trh. Uživatelům franšízy umožňují franšízové dohody zakládat vlastní prodejny rychleji a s větší nadějí na úspěch, než kdyby tak museli činit bez zkušeností a pomoci vlastníka franšízy.

Dohody o franšíze také zpravidla poskytují spotřebitelům přiměřený podíl na výsledných výhodách, neboť spojují výhody jednotné sítě s existencí podnikatelů osobně zainteresovaných na efektivním fungování jejich firem. Stejnorodost sítě prodejen a trvalá spolupráce mezi vlastníkem franšízy a uživatelem franšízy zajišťuje stabilní kvalitu výrobků a služeb.

Obecně lze rozlišit čtyři druhy franšízových dohod:

- *Průmyslová franšíza*; Uživatel franšízy vyrábí zboží podle specifikací daných vlastníkem franšízy a prodává toto zboží pod jeho ochrannou známkou (např. Coca-Cola).
- *Distribuční franšíza*; Uživatel franšízy prodává určité výrobky v prodejních prostorách nesoucích obchodní jméno vlastníka franšízy a v souladu s jeho zavedenými obchodními metodami (např. luxusní kosmetika)
- *Franšíza na poskytování služeb*; Uživatel franšízy provozuje určité služby pod obchodním jménem vlastníka franšízy a v souladu s jeho zavedeným stylem (např. hotelové sítě nebo Mc Donald's).
- *Velkoobchodní franšíza*; Uživatel franšízy distribuuje určité výrobky pouze maloobchodníkům a nikoliv konečným uživatelům.

III. Franšízová dohoda a čl. 85 Smlouvy o EHS

Vztah mezi čl. 85 odst. 1 Smlouvy o EHS¹ (dále jen Smlouva) a franšízovou dohodou byl poprvé formulován v rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Pronuptia de Paris v Schillgalis*.² Soudní dvůr zde rozhodoval o předběžné otázce vznesené podle čl. 177 Smlouvy německým soudem. Tento soud rozhodoval spor mezi paní Schillgalis, uživatelkou franšízy pro prodej svatebních

¹Článek 85 odst. 1 Smlouvy zakazuje dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a veškeré vzájemně sladěné praktiky mezi podniky, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučit, omezit nebo zkeslit soutěž na společném trhu.

²Rozhodnutí Soudního dvora z 28. ledna 1986, ECR 1986, str. 353

šatů a doplňků v oblastech Hamburku, Oldenburku a Hannoveru, a podnikem Pronuptia, vlastníkem franšízy. Paní Schillgalis se snažila vyhnout povinnosti placení poplatků za využívání franšízy poukazem na neplatnost franšízové smlouvy z důvodu jejího rozporu s čl. 85 odst. 1 Smlouvy.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí judikoval, že franšízová dohoda jako taková není omezením soutěže a uznal, že závazky obsažené v dohodě, jejichž cílem je podpora základních rysů franšízové dohody nespádají pod ustanovení čl. 85 odst. 1 Smlouvy. Nicméně, v témže rozhodnutí Soudní dvůr stanovil, že určité klauzule, které mohou vést k rozdělení trhů nebo omezení svobody při určování prodejních cen, spadají do rámce čl. 85 odst. 1 Smlouvy a mohou být považovány za platné pouze na základě individuální výjimky udělené podle čl. 85 odst. 3 Smlouvy.

1. Klauzule nespádající do rámce čl. 85 odst. 1 Smlouvy

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí shledal dvě základní podmínky pro efektivní fungování franšízového distribučního systému. Prvním předpokladem je schopnost vlastníka franšízy poskytnout uživateli franšízy know – how a nezbytnou součinnost umožňující řádné využití franšízy, aniž by vlastník franšízy riskoval, že z know – how a poskytnuté pomoci mohou profitovat jeho konkurenti. Za druhé, vlastník franšízy musí být schopen přijmout opatření nezbytná k zachování identity a pověsti franšízové sítě. Klauzule, které vedou k naplnění těchto znaků nejsou zakázány článkem 85 odst. 1 Smlouvy.

i) Ochrana know – how a poskytované pomoci

Podle rozhodnutí Soudního dvora nebude čl. 85 odst. 1 Smlouvy porušen, jestliže je uživateli franšízy zakázáno otevřít obchod stejného nebo podobného charakteru v oblasti, kde může konkurovat jinému členu distribuční sítě. Tento závazek může být prodloužen i po přiměřenou dobu po vypršení smlouvy.³ Uživateli franšízy může být rovněž zakázáno převedení svého obchodu na třetí stranu bez předchozího souhlasu vlastníka franšízy.

³Vždy se bude jednat o dobu, která je pro nového uživatele franšízy nezbytně nutná k zahájení činnosti a získání dobrého jména. Např. v případě *Computerland* se jednalo o 1 rok v okruhu 10 km od prodejny.

ii) Ochrana pověsti distribuční sítě

Závazky uživatele franšízy aplikovat obchodní metody a know – how vlastníka franšízy, zařídit a upravit prodejní prostory podle specifikací daných majitelem franšízy jsou ospravedlněny potřebou ochrany pověsti distribuční sítě a jsou vyjmuty z dosahu čl. 85 odst. 1 Smlouvy.

2. Klauzule zakázané čl. 85 odst. 1 Smlouvy

i) Exkluzivita

Franšízové dohody zpravidla obsahují klauzule poskytující uživateli franšízy ochranu před konkurencí ostatních členů distribuční sítě. Vlastník franšízy se může např. zavázat nepůsobit v oblasti, která byla smluvně přidělena uživateli franšízy nebo pro toto smluvní území nepřidělovat další franšízu. Uživatel franšízy navíc může být zavázán působit pouze na vyhrazeném smluvním území. Podle Soudního dvora je sice ze strany vlastníka franšízy nebo uživatele franšízy oprávněné požadovat určitou míru ochrany před konkurencí, ale tato otázka musí být posuzována výhradně na základě článku 85 odst. 3 Smlouvy.

ii) Cenová omezení

Konkurenceschopnost distributora vždy závisí na možnosti uplatňovat vlastní cenovou politiku. V důsledku toho jsou porušením čl. 85 odst. 1 Smlouvy jakékoliv přímé nebo nepřímé zásahy do volnosti uživatele franšízy určovat vlastní prodejní ceny. Jako příklad zásahů do cenové politiky lze uvést situaci, kdy uživatel franšízy sice může stanovit vlastní prodejní cenu, ale před každou její změnou je povinen získat povolení vlastníka franšízy.

Na druhé straně pouhé doporučení prodejních cen ze strany vlastníka franšízy není považováno za zakázané čl. 85 odst. 1 Smlouvy za předpokladu, že zde neexistuje dohoda nebo alespoň sladěné praktiky zavazující uživatele franšízy dodržovat tato doporučení.

IV. Blokovaná výjimka pro kategorie dohod o franšíze

Následně po rozhodnutí Soudního dvora v případě *Pronuptia* přijala Komise EU (dále jen Komise) řadu rozhodnutí,⁴ v nichž rozpracovávala základní principy stanovené Soudním dvorem. Tato rozhodovací činnost Komise vyvrcholila v listopadu 1988 vydáním Nařízení Komise č. 4087/88 o aplikaci článku 85 odst. 3 Smlouvy na kategorie dohod o franšíze (dále jen nařízení).⁵

Nařízení obsahuje blokovanou výjimku pro distribuční franšízu a franšízu pro poskytování služeb. Nařízení je rovněž možné aplikovat na případy, kdy vztah mezi vlastníkem franšízy a uživateli franšízy je realizován prostřednictvím třetího podniku – hlavního uživatele franšízy (master franchisee). Na druhé straně však nařízení není možné aplikovat na dohody o průmyslové franšíze, neboť tyto dohody mají dle názoru Komise jiný charakter a ovlivňují vztahy mezi výrobcí navzájem. Z důvodu nedostatku zkušeností Komise se nařízení nevztahuje ani na velkoobchodní dohody o franšíze.

1. Článek 1: Rozsah platnosti nařízení

Nařízení lze aplikovat na dohody, ve kterých jsou stranami pouze dva podniky a v rámci kterých jedna strana, vlastník franšízy, poskytne druhé straně, uživateli franšízy, výměnou za přímou nebo nepřímou finanční úhradu právo využívat franšízu pro účely odbytu určitých typů zboží a/nebo služeb, přičemž dohoda musí obsahovat alespoň závazky vztahující se na:

- užívání společného označení nebo názvu obchodu a jednotnou prezentaci smluvních provozoven a/nebo dopravních prostředků,
- zprostředkování know – how vlastníkem franšízy jejímu uživateli,
- průběžné poskytování obchodní nebo technické pomoci uživateli franšízy ze strany vlastníka franšízy.

⁴Např. rozhodnutí Komise v případech *Yves Rocher* – OJ (1988) L 8/49, *Computerland* – OJ (1987) L 222/12 nebo *Charles Jourdan* – OJ (1989) L 35/31.

⁵Official Journal of the European Communities, L 359, 28. 12. 1988

i) Franšíza

Franšíza je v nařízení definována jako soubor práv průmyslového a duševního vlastnictví, vztahující se na ochranné známky, obchodní jména, názvy obchodů, užitné vzory, průmyslové vzory, copyright, know – how a patenty, které mají být využívány při prodeji zboží nebo poskytování služeb konečným uživatelům.

ii) Přímá nebo nepřímá finanční úhrada

Ve svých rozhodnutích Komise vždy zdůrazňovala závazek uživatele franšízy platit poplatky za užívací právo k franšíze. Právě finanční úhrada je jedním z podstatných rysů, který odlišuje dohody o franšíze od ostatních distribučních ujednání.

Např. v případě *Pronuptia* sestávala finanční úhrada z jednorázového poplatku vypočítaného podle počtu obyvatel daného smluvního území a z pravidelných měsíčních poplatků ve výši 4–5% z celkového obrátu prodeje daného zboží.

iii) Společné označení nebo název obchodu a jednotná prezentace prodejních prostor

Tento závazek rovněž tvoří jednu ze základních charakteristik franšízových distribučních dohod. Nicméně, je nutné poznamenat, že nařízení současně stanoví uživateli franšízy povinnost jasně označit svůj statut jako nezávislý podnik.⁶

iv) Zprostředkování know – how

Podle nařízení musí zprostředkované know – how tvořit soubor nepatentovaných praktických informací vyplývajících z praxe a testování vlastníka franšízy, který je důvěrný, podstatný a identifikovatelný.

⁶Např. v případě *Computerland* byl uživatel franšízy povinen na vývesním štítu uvést, že se jedná o samostatně provozovaný obchod na základě franšízy poskytnuté podnikem *Computerland*.

- *Důvěrný* znamená, že know – how, jako soubor nebo jako přesné složení a seřazení jednotlivých částí není všeobecně známé nebo není snadno dosažitelné.
- *Podstatný* znamená, že know – how obsahuje informace, které jsou důležité pro prodej zboží nebo poskytování služeb konečným uživatelům a zvláště pro prezentaci prodávaného zboží, zpracování zboží v souvislosti s poskytováním služeb, metodami jednání se zákazníky a administrativním a finančním řízením.
- *Identifikovatelný* znamená, že know – how musí být popsáno dostatečně srozumitelně, aby bylo možno ověřit, zda splňuje kritérium důvěrnosti a podstatnosti, popis know – how může být součástí dohody o franšíze nebo samostatné dohody nebo může být zaznamenáno jinou vhodnou formou.⁷

v) Průběžné poskytování obchodní a technické pomoci

Jako příklady pomoci poskytované vlastníkem franšízy jejímu uživateli lze uvést pomoc při výběru vhodné lokality a prodejních prostor, poskytování pravidelných školení, pomoc při propagaci nebo při analýzách trhu.

2. Článek 2 a): Povolená omezení soutěže na straně vlastníka franšízy (Bílé klauzule)

Vlastník franšízy se může zavázat, že na smluvním území:

- neposkytne právo využívat franšízu třetím stranám,
- nebude využívat franšízu sám,
- nebude zásobovat třetí strany zbožím vyrobeným jím samotným nebo zbožím, které bylo vyrobeno podle jeho instrukcí a/nebo, které nese jeho jméno nebo ochrannou známku.

⁷Kromě psaných dokumentů si lze představit i zaznamenání know – how např. pomocí videa.

3. Článek 2 c), d): Povolená omezení soutěže na straně uživatele franšízy (Bílé klauzule)

i) Smluvní provozovny

Uživatel franšízy může být smluvně zavázán využívat franšízy pouze ve smluvní provozovně. Smluvní provozovna je v této souvislosti definována jako prostory užívané pro využívání franšízy nebo je-li franšíza využívána mimo tyto prostory, základna, ze které uživatel franšízy provozuje dopravní prostředek, užívaný k využívání franšízy.

ii) Omezení aktivního prodeje

Uživatel franšízy se může v dohodě zavázat nevyhledávat mimo smluvní území zákazníky pro zboží nebo služby, které jsou předmětem franšízy. Pasivní prodej, tj. prodej mimo určené území, který je pouhou odpovědí na neuspokojenou poptávku na tomto území, však nesmí být omezován.

iii) Protisoutěžní klauzule

Uživatel franšízy může být ve smlouvě zavázán nevyrábět, neprodávat ani neužívat během poskytování služeb zboží konkurující se zbožím, které je předmětem franšízy. Přestože se jedná o zjevné omezení soutěže je tento závazek opodstatněný, neboť zaručuje vlastníkově franšízy, že jeho know – how bude využíváno pouze k prodeji jeho zboží.

Tento závazek však nemůže být rozšířen na náhradní díly nebo na příslušenství k tomuto zboží.

4. Článek 3: Doplňkové závazky (Šedé klauzule)

Nařízení uvádí v čl. 3 demonstračním výčtem klauzule, které obecně nenarušují soutěž a v nařízení jsou výslovně uvedeny z důvodu zajištění právní jistoty podniků. Nařízení obsahuje následující dvě kategorie těchto klauzulí:

i) Článek 3.1: Klausule nezbytné pro ochranu práv duševního a průmyslového vlastnictví

Za omezení soutěže nebudou považovány následující závazky nabyvatele franšízy, pokud jsou nezbytné k ochraně práv průmyslového a duševního vlastnictví vlastníka franšízy nebo k zachování společné identity a pověsti franšízové sítě:

- prodávat nebo užívat při poskytování služeb výhradně zboží odpovídající minimálním objektivním požadavkům na kvalitu stanovených vlastníkem franšízy,
- je-li stanovení minimálních objektivních požadavků na kvalitu nepraktické, pak prodávat nebo užívat při poskytování služeb pouze zboží, které je vyráběno vlastníkem franšízy nebo třetími stranami jím určenými,
- neprovozovat, přímo ani nepřímo, podobnou obchodní činnost konkurující jinému členu franšízové sítě nebo vlastníku franšízy a to ani prostřednictvím získání kontroly v konkurenčním podniku,
- prodávat zboží, které je předmětem franšízy pouze konečným spotřebitelům, jiným uživatelům franšízy nebo prodejcům, kteří jsou součástí jiných distribučních sítí zásobovaných vlastníkem franšízy,
- vynakládat nejvyšší úsilí při prodeji zboží nebo poskytování služeb, které jsou předmětem franšízy, nabízet k prodeji minimální sortiment zboží, dosahovat minimální obrát, plánovat předem své objednávky, udržovat minimální zásoby a poskytovat spotřebitelský a záruční servis,
- platit poskytovateli franšízy určitou částku z příjmu na propagaci a provádět propagaci způsobem schváleným vlastníkem franšízy.

ii) Článek 3.2 : Klausule nepředstavující omezení soutěže

Ve franšízové smlouvě mohou být sjednány následující závazky uživatele franšízy, které nejsou považovány za omezení soutěže:

- nevyzradit třetím stranám know – how poskytnuté vlastníkem franšízy,
- předat vlastníkově franšízy zkušenosti získané využíváním franšízy,
- informovat vlastníka franšízy o porušování licencí práv průmyslového a duševního vlastnictví,

- nevyužívat poskytnuté know – how k jinému účelu než pro využívání franšízy,
- účastnit se školení organizovaných vlastníkem franšízy,
- používat obchodní metody vlastníka franšízy,
- dodržovat standardy vlastníka franšízy týkající se zařízení a prezentace smluvních prostor,
- umožnit vlastníku franšízy provádět kontroly smluvních provozoven,
- bez souhlasu poskytovatele franšízy neměnit umístění smluvních provozoven.

5. Článek 4: Podmínky pro aplikovatelnost nařízení

Podle ustanovení čl. 4 nařízení je možné blokovou výjimku aplikovat pouze tehdy, jsou-li splněny následující tři podmínky:

- Uživatel franšízy musí mít možnost získat zboží, které je předmětem franšízy od jiných uživatelů franšízy, tj. nesmí být omezen paralelní import.⁸
- Pokud vlastník franšízy uloží uživateli franšízy závazek, aby poskytoval záruky na zboží, které je předmětem franšízy, musí se tento závazek vztahovat na zboží prodané kterýmkoliv ze členů franšízové sítě.
- Uživatel franšízy musí označit svůj status jako nezávislý podnik.

6. Článek 5: Zakázaná omezení soutěže (Černé klauzule)

Nařízení stanoví, že blokovou výjimku není možné aplikovat v následujících případech:

- franšízová dohoda je uzavřena mezi konkurenčními podniky, tj. podniky vyrábějícími zboží nebo poskytujícími služby, které jsou identické nebo jsou uživateli považovány za rovnocenné z hlediska svých charakteristických znaků, ceny nebo zamýšleného užití,

⁸O paralelním importu hovoříme tehdy, jestliže kromě oficiální cesty, kterou je zboží na smluvní území dodáváno, existuje i paralelní cesta, kterou jiný obchodník na smluvním území dováží zboží získané od třetí strany.

- uživateli franšízy je neoprávněně bráněno v získání zboží, které má stejnou kvalitu jako zboží nabízené vlastníkem franšízy,
- vlastník franšízy odmítne, z důvodů jiných než je ochrana práv průmyslového a duševního vlastnictví vlastníka franšízy nebo zachování společné identity a dobré pověsti franšízové sítě jmenovat jako autorizované výrobce třetí stranu navrženou uživatelem franšízy,
- uživateli franšízy je bráněno ve využívání know – how po skončení platnosti dohody, jestliže se toto know – how stalo všeobecně známým,
- uživatel franšízy je přímo nebo nepřímo omezován poskytovatelem franšízy v určování prodejních cen zboží nebo služeb, které jsou předmětem franšízy,
- uživateli franšízy je zakázáno zpochybnit platnost práv průmyslového a duševního vlastnictví, které tvoří součást franšízy,
- uživatelé franšízy jsou zavázáni nedodávat konečným uživatelům v rámci společného trhu zboží a služby, které jsou předmětem franšízy z důvodu jejich bydliště.

7. Článek 6: Oponentní řízení

Článek 6 nařízení upravuje tzv. oponentní řízení, podle kterého dohoda obsahující ustanovení neuvedená ve vyjmutých, bílých nebo šedých, klauzulích může být zaslána Komisi a tím je automaticky vyjmuta ze zákazu čl. 85 odst. 1 Smlouvy za předpokladu, že Komise nezahájí do šesti měsíců od oznámení oponentní řízení. Oponentní řízení může být využito pouze tehdy, neobsahuje-li předmětná dohoda jakoukoliv ze zakázaných, černých klauzulí.

8. Článek 8: Odvolání výhod blokované výjimky

Komise může odvolat výhody plynoucí z nařízení, pokud v konkrétním případě zjistí, že dohoda má účinky, které se neslučují s podmínkami čl. 85 odst. 3 Smlouvy, zejména pokud je uživateli franšízy poskytnuta teritoriální ochrana a :

- přístup na trh je značně omezen kumulativním účinkem paralelních distribučních sítí,

- výrobky nebo služby, které jsou předmětem franšízy nejsou vystaveny na podstatné části společného trhu účinné soutěži,
- strany, nebo jedna z nich, přijímají opatření k rozdělení společného trhu,
- uživatelé franšízy jednají ve vzájemné shodě při stanovení prodejních cen výrobků nebo služeb, které jsou předmětem franšízy,
- vlastník franšízy využívá svého práva kontrolovat smluvní provozovny a/nebo dopravní prostředky nebo odmítá na žádost uživatele franšízy poskytnout souhlas k přemístění smluvních provozoven nebo poskytnout určitá práva či povinnosti podle franšízové smlouvy, z důvodů jiných než je ochrana jeho práv průmyslového a duševního vlastnictví, udržení společné identity a dobré pověsti franšízové sítě nebo ověření, zda uživatel franšízy dodržuje své závazky podle dohody.

9. Závěrečná ustanovení

Účinnost nařízení vyprší 31. 12. 1999.

SUMMARY

Franchise agreements v. EC rules on competition

Franchising is a relatively new distribution method and one which has increased dramatically in popularity in the last few years. It essentially allows a manufacturer or supplier to combine the characteristics of a network of legally and financially independent distributors with an outward appearance of uniformity through that network. Competition law has had to adapt to this relatively new business method.

The application to franchising agreements of Article 85 was explored by the ECJ in *Pronuptia de Paris v Schillgalis*. The ECJ identified the crux of franchise system : that it enables a franchise to operate as an independent business while using the name and know – how of the franchisor. The

transfer of intellectual property rights from the franchisor to the franchisee is the feature of franchises that distinguishes them from more conventional distribution systems. In a franchise, the franchisee pays a fee to the franchisor for the right to use the know-how, trade marks etc. In order for the franchise system to work effectively it is essential that each franchisee should conform with the uniform commercial methods laid down by the franchisor: from the public's point of view, it is important that all franchised outlets should achieve the same standard. Therefore it is essential that franchisor should be able to impose common standards on all franchisees. Also, as the transfer of intellectual property rights is vital to the whole exercise, it is legitimate for the franchisor to impose terms on the franchisee to protect these rights. The ECJ concluded that restrictions in these two categories were not within Article 85.¹ However restrictions that could divide the market territorially or which imposed resale price maintenance would be within Article 85.¹

The Commission published several individual decisions after this judgment in which it was able to expand upon the main principles laid down by the ECJ. These decisions culminated in the publication of a block exemption for franchise agreements in 1988 (Regulation 4087/88).

Article 1 of the Regulation provides the basic exemption for distribution, service and master franchises.

Article 2 lists various restrictions to which exemption is given. For instance franchisor can be obliged not to grant the right to exploit the franchise to third parties in the franchisee's territory and not to exploit the franchise there itself.

Some obligations are automatically compatible with the provisions of article 85¹ if they are necessary to protect the franchisor's industrial or intellectual property rights or to maintain the common identity and reputation of the franchise. Others are compatible with Article 85¹ irrespective of whether they are necessary. Article 3 of the Regulation contains a non-exhaustive list of both such clauses.

Article 4 establishes conditions that must be satisfied if the block exemption is to apply. These are the possibility of inter-franchisee sales and Community-wide guarantee.

Article 5 contains a black list of restrictions which prevent the application of the exemption. This applies in particular to market sharing between

competing manufacturers and to cases where the franchisee is restricted in determining its prices.

Provision is also made for an opposition procedure pursuant to which the exemption may be extended to agreements containing restrictions of competition which are not expressly mentioned in the Regulation.

The possibility of the withdrawal of the exemption is provided, in particular, in cases where access to, or competition within, a specific market is substantially restricted.

Trestní odpovědnost právnických osob?

Jan Hurdík

České právo se po listopadu 1989 v rámci své rozsáhlé a dosud neukončené reformy vrátilo k diferenciaci subjektů práva na osoby fyzické a právnické (srov. zejm. §§ 7 a násl. a §§ 18 a následující občanského zákoníku po novele provedené zákonem č. 509/1991 Sb.: občanský zákoník tu do značné míry plní funkci předpisu závazného i pro odvětví veřejného práva).

Diferenciace fyzických a právnických osob včetně diferenciaci jejich právních pozic jako nositelů práv a povinností ve všech odvětvích právního řádu má tudíž nepopíratelný význam. Přesto náš zákonodárce, ergo naše právní věda zjevně dosud nevyužily času a prostoru jim daného k dovedení právní regulace těchto dvou pilířů právního řádu do důsledků, které by se očekávaly.

Za jeden z momentů, které by vyžadovaly podle našeho názoru nepochybně důslednější přístup než je zřejmý z platné právní úpravy, lze považovat vymezení vzájemného právního postavení fyzických a právnických osob. Máme zato, že jistým zdrojem nepřesností a pochybností je již Listina základních práv a svobod jako součást našeho ústavního pořádku. Porovnáním použité terminologie (nehovoří prakticky vůbec o právnických osobách, používá nejednotné označení subjektů základních práv a povinností – lidé, každý, osoba... –, označení jednotlivých hlav je ne zcela transparentní) vyvolává významné pochybnosti o tom, zda ústavní pořádek bere právnické osoby jako subjekty práva na vědomí.

Zdá se, že i tento fakt ovlivnil některá odvětví českého práva do té míry, že existenci právnických osob jako samostatných a nepochybně v současnosti vedle osob fyzických prakticky rovnocenných subjektů právních vztahů, neberou, ať již explicitně nebo implicitně, na vědomí.

Zcela zjevný tento přístup byl a je u trestního práva. Zatímco trestní právo správní si v rámci zákonných změn předpisů o správním trestání pospí-

šilo se zavedením správněprávní odpovědnosti – a dlužno poznamenat, že ve srovnání s fyzickými osobami velmi citelné – vůči právnickým osobám, trestní právo, zřejmě pod vlivem svých obhajovaných principů, zvláště individualizace viny a trestu, podobný přístup nenásledovalo.

* * * * *

Nechceme na tomto místě obhajovat některé názory, které by vyžadovaly argumentaci jiné úrovně a jiného rozsahu, což se týká zejména potřeby důsledného legislativního zakotvení – pokud to povaha fyzických a právnických osob připouští – zásadně jejich rovného postavení, včetně deliktů odpovědnosti. V současnosti, charakterizované v oblasti legislativních změn zvláštním důrazem na naléhavé potřeby praxe a proces harmonizace právních řádů s Evropou a naopak menším důrazem na výsledky teoretických bádání, zřejmě bude způsobilejším argumentem poukázat na zkušenosti ze zemí Evropské unie.

Čerstvé zkušenosti sbírá právní praxe nepochybně ve Francii, ve které po vzoru jiných zemí, jako Velké Británie,¹ Spojených států amerických či Kanady, nový trestní zákoník, který vstoupil v účinnost 1. března 1994, zavádí nově trestní odpovědnost právnických osob.²

Jako důvody této nepochybně pronikavé koncepční změny v trestní odpovědnosti byly uváděny komplikace při vyvozování trestní odpovědnosti vůči vedení právnických osob či jiným osobám fyzickým v situacích porušení norem trestního práva v činnosti právnické osoby, časté se odvolávání vedoucích pracovníků právnických osob na nevědomost o tom, že v rámci právnické osoby je závažným způsobem porušován právní řád, zejména pak v případech nedbalostního chování či opomenutí požadavků zákona, ale v neposlední řadě i posílení právní pozice osob poškozených v důsledku porušení zákona právnickou osobou při uplatňování odškodnění. Zákon současně měl za účel, jak v odůvodnění návrhu konstatoval ministr spravedlnosti, učinit konec šokující imunity právnických osob, které jsou často původci vážných zásahů do

¹ Blíže viz např. *L'Homme, Thierry, La responsabilité pénale des personnes morales en droit anglais, Revue de droit penal et de criminologie, janvier 1995, ss. 44–58.*

² Blíže např. *Renault, G., La réforme du Code pénal en France, Revue de droit penal et de criminologie, septembre–octobre 1995, ss. 840–842).*

bezpečnosti osob, ke škodě životního prostředí, veřejného zdraví, sociálního zákonodárství nebo veřejného pořádku v ekonomice.

První zkušenosti při uplatňování trestní odpovědnosti právnických osob mohou být i – osobně nezaplacenou – zkušeností pro podobné legislativní úvahy v našich podmínkách.

* * * * *

Podmínky trestní odpovědnosti právnických osob ve francouzském právu jsou komplikovanější než v právu českém. Francouzské právo rozeznává různé typy seskupení osob, kterým přiznává různou úroveň právní subjektivity, vliv jurisprudence je v tomto ohledu velmi silný a praktické potřeby občas převažují nad teoretickými právními principy. Pozice českého práva je v tomto ohledu vyhraněnější a nepřipouští částečnou právní subjektivitu či právní subjektivitu různě definovaného rozsahu či obsahu apod.

Již první zkušenosti francouzské trestněprávní praxe naznačují, že případy podléhající trestní odpovědnosti právnických osob se nebudou soustřeďovat pouze na trestné činy omisivní, ale budou zahrnovat celou škálu trestné činnosti, zahrnující mj. i vraždu, jiné násilné trestné činy, krádež, podvod, obchod s drogami, terorismus apod.³

Trestní odpovědnost zavedená novým francouzským trestním zákoníkem zahrnuje všechny právnické osoby s výjimkou státu.

Spadají pod ni tedy:

- právnické osoby soukromého práva, ať jsou ziskové či nikoli,
- právnické osoby veřejného práva, včetně územních celků a jejich seskupení. Jejich trestní odpovědnost je však limitována na činnost v oblasti zajišťování delegovaných veřejných služeb (veřejná doprava apod.).

* * * * *

³ *Srov. např. Romdhane, Imed Ben, La responsabilité pénale des personnes morales en droit français, Crédit Lyonnais informations, septembre 1994, ss. 11–13.*

Trestní odpovědnost právnické osoby je v souladu s čl. 121–122 nového trestního zákoníku dána v případě jednání naplňujícího skutkovou podstatu trestného činu, spáchaného orgány nebo zástupci (représentants) právnické osoby. Zatímco pojem „orgán“ je v legislativě a judikatuře definován dostatečně přesně a nečiní potíže, tyto vyvolává v praxi pojem „zástupce“ a francouzská doktrína a judikatura teprve spějí k jeho přesnější specifikaci pro účel zákona. Pro trestní odpovědnost právnické osoby je tedy nutno konstatovat nejen, že skutek byl spáchán prostřednictvím fyzické osoby definované výše, nýbrž současně, že tato osoba jednala v zájmu a na účet právnické osoby.

To vylučuje trestní odpovědnost právnické osoby u jejích orgánů či zástupců na základě jejich aktů, uskutečněných na jejich vlastní účet a v jejich vlastním osobním zájmu, avšak současně na újmu právnické osoby (např. určité formy úplatkářství).

Rovněž přichází v úvahu trestní postih právnické osoby pro některé z přípravných stádií trestného činu.

Právnická osoba může být stíhána rovněž jako spolupachatel, jestliže podmínky spolupachatelství splní její orgány nebo zástupci jako spolupachatelé určité osoby třetí. Čl. 121–122 třetí řádek specifikuje, že trestní odpovědnost právnické osoby nevylučuje trestní odpovědnost osoby fyzické v rámci některé z forem společné trestní odpovědnosti. Trestní odpovědnost fyzických osob bude přicházet v úvahu pouze v případě jejich přímo jim přičitatelného zavinění. V této souvislosti hovoří francouzská doktrína o problému, zda jde o systematickou kumulaci trestních odpovědností, či o dělenou odpovědnost. To zřejmě vyvolá navazující úvahy i v oblasti civilně právní odpovědnosti za škodu či jiné újmy. Možnost společné odpovědnosti či výlučné odpovědnosti právnické osoby podle předpokladu zákonodárce sejme na druhé straně tíživé břemeno presumpce osobní odpovědnosti, které leželo na vedoucích pracovnících nebo členech podniků v případech, kdy nebude shledána jejich osobní trestněprávní odpovědnost.

Tresty, které lze uložit právnickým osobám, jsou dvojího druhu:

- tresty za přestupky,
- tresty za trestné činy.

Pokud se týká trestů za trestné činy, které nás nepochybně zajímají nejvíce, zákon je dělí na peněžité tresty (pokuty–amendes) a ostatní tresty.

Peněžitý trest může být zásadně uložen za veškeré trestné činy, kterých se může právnická osoba dopustit. Jeho minimální výše je stanovena jako pětinasobek peněžitého trestu, který lze uložit osobě fyzické. Tak společnot spáchavší trestný čin podvodu může být odsouzena k peněžitému trestu až ve výši 12,5 miliónu franků. Kromě peněžitého trestu může být právnická osoba odsouzena za spáchaný trestný čin k některému nebo k více z devíti druhů trestů, předvídaných ve čl. 131–139 nového trestního zákoníku. Jako příklad lze uvést zrušení právnické osoby, zákaz činnosti definitivní nebo na dobu od 5–ti let, nařízení soudního dohledu na dobu 5 a více let a další.

Stejně jako u osob fyzických, tresty odsouzených osob právnických jsou zapisovány do trestního rejstříku, sestávajícího ze dvou svazků. Svazek B1 je přístupný pouze soudům, zatímco svazek B2 pouze úředním osobám specificky zainteresovaným na ekonomických či obchodních aktivitách dotčené právnické osoby.

Pravda, toto opatření je intenzivně kritizováno francouzskými podniky jako diskriminační v rámci mezinárodních, resp. evropských ekonomických vztahů, neboť trestní rejstřík jako jediný svého druhu v mezinárodním měřítku je způsobilý podstatně znevýhodnit francouzské podniky–právnické osoby v rámci mezinárodní ekonomické soutěže. Koneckonců již jsou naznačovány tendence směřující k transformaci podniků postižených trestními sankcemi v podniky jiné s cílem vyhnout se zjištění nepříznivých údajů. Samozřejmě, podobná účelová transformace bude snazší pro podniky malé, než pro velké společnosti. I zde se hovoří o diskriminační povaze trestního rejstříku právnických osob.

* * * * *

Je zřejmé, že nedávná úprava trestní odpovědnosti právnických osob ve Francii má své příznivce i odpůrce. Jsme však přesvědčeni, že koncepce, kterou francouzský zákonodárce přijal, je jedním z článků řetězu dovršujícího vývoj všeobecného právního postavení právnické osoby v kontextu obou typů subjektů práva. Není důvodu, proč právě právnickou osobu vylučovat z trestní odpovědnosti, když prakticky veškeré jiné atributy samostatného a samostatně odpovědného subjektu veškerých právních vztahů (pravda s výjimkou práv týkajících se výlučně biosociální podstaty člověka jako fyzické

osoby) jsou právnickým osobám právním řádem přiznávány. V tomto smyslu pocítujeme absenci trestní odpovědnosti právnických osob v trestním právu jako dluh teorii právnických osob obecně a závazení jejího zavedení v českém trestním právu jako naši příležitost zařadit se do proudu vývoje evropského a světového práva a jako cestu právního řešení početných případů porušování práva v činnosti právnických osob, se kterými se setkáváme i v našich podmínkách.

K problematice odcizených motorových vozidel

Jana Zezulová

V tomto článku se chci zabývat problematikou odcizených motorových vozidel z pohledu práva trestního a občanského. Úvodem bych ráda poukázala na některé údaje. Z policejní statistiky za rok 1994 vyplývá, že na území ČR bylo orgány policie zjištěno 25 615 odcizených motorových vozidel. Procento objasněnosti činilo zhruba 19,60%, tj. 5 021 skutků. Způsobená škoda dosáhla částky 4 262 722 korun. Podle statistiky Interpolu bylo v Evropě odcizeno za rok 1991 kolem 1 600 000 motorových vozidel, v roce 1992 jich bylo více jak 1 700 000. Dále je dnes více jak jisté, že území naší republiky je využíváno jak k tranzitu, tak i k přímé realizaci této trestné činnosti.

Nyní již přecházím k vymezení tří z možných případů.

Případ A

Předpokládejme, že motorové vozidlo pochází z trestné činnosti v České republice a pachatel „krádeže“ tohoto vozidla je znám. Otázkou bude postup orgánů činných v trestním řízení po zahájení trestního řízení při zajištění předmětného motorového vozidla.

Trestní řád prostřednictvím svých ustanovení, upravujících vydání a odnětí věci, dává oprávnění orgánu činnému v trestním řízení vyzvat osobu k dobrovolnému vydání věci důležité pro trestní řízení. Tato povinnost vydat věc se vztahuje na kohokoli, kdo má věc u sebe a v našem případě má u sebe předmětné vozidlo obviněný. V případě kdy nedojde k dobrovolnému vydání věci, je orgán činný v trestním řízení oprávněn přistoupit k odnětí věci. Důvod k vydání /odnětí/ vozidla spočívá pak v tom, že vozidlo bude považováno za předmět, který může být věcným důkazem, věcí na které byl

spáchán trestný čin a tedy věcí důležitou pro trestní řízení.

Nyní několik slov k pojmu „cizí věc“

Objektem trestných činů zařazených v hlavě IX. zvláštní části trestního zákona jsou vztahy k majetku, přičemž podle současného právního stavu je chráněn majetek jakékoliv povahy a jakékoliv formy vlastnictví.

V našem případě motorové vozidlo je předmětem útoku trestného činu podle § 249 – neoprávněné užívání cizí věci, jehož objektem jsou vlastnické vztahy, zejména právo vlastníka užívat svou věc a brát z ní užítky. Z tohoto důvodu se orgány činné v trestním řízení musí zabývat otázkou vlastnického práva k movité věci /vozidlu/ má-li se jednání pachatele posoudit jako výše uvedený trestný čin. Tuto otázku označuje trestní řád jako otázku předběžnou, přičemž je nutno podotknout, že předběžné otázky nejsou vlastním předmětem prováděného řízení, avšak jejich vyřešení je předpokladem rozhodnutí o vlastním předmětu řízení. Trestní řád stanoví, že orgány činné v trestním řízení posuzují předběžné otázky samostatně, a to vždy jde-li o posouzení viny obviněného. Tím je myšlena otázka zda obviněný spáchal trestný čin a je-li za něj trestně odpovědný. Pokud však o otázce existuje již pravomocné rozhodnutí soudu či jiného orgánu, jsou orgány činné v trestním řízení takovým rozhodnutím vázány. Zásadně však orgány činné v trestním řízení nejsou oprávněny řešit samostatně otázky týkající se osobního stavu, jelikož o těchto otázkách je rozhodováno pouze v řízení občanskoprávním. V uvedeném případě je předběžnou otázkou otázka z oblasti občanského práva – kdo je vlastníkem věci /motorového vozidla/, resp. jde o věc cizí. Jelikož jde o otázku viny, posuzuje orgán činný v trestním řízení tuto otázku samostatně. Konkrétně by to znamenalo, že i když by existovalo rozhodnutí civilního soudu o tom, kdo je vlastníkem věci, není vyloučeno, že trestní soud dospěje k odlišnému názoru a zproští obviněného obžaloby z důvodu, že v daném případě chybí znak cizí věc.

Vlastníkovi vozidla, jemuž bylo trestním jednáním pachatele vozidlo odcizeno, dává trestní řád oprávnění vystupovat v trestním řízení jako poškozená osoba a přiznává mu procesní práva a za určitých podmínek i právo požadovat náhradu majetkové škody, která byla způsobena trestným činem. Poškozený může dále uplatňovat, aby mu byla vrácena věc získána trestným

činem.¹ Orgán trestního řízení je povinen upozornit poškozeného na tento nárok a nárok zabezpečit postupem podle ustanovení § 78 až 80 tr. řádu. Z tohoto důvodu nebude pro orgán trestního řízení pro vydání a odnětí věci rozhodující právní povaha držby tohoto motorového vozidla ale ochrana zájmů poškozeného. Takto zajištěné vozidlo, pokud ho již nebude k dalšímu řízení třeba, bude vráceno vždy vlastníkovi, pokud o jeho vlastnictví není pochyb.

Případ B

Do základního vztahu vlastník vozidla – pachatel „krádeže“ motorového vozidla vstupuje třetí osoba, odlišná od pachatele trestného jednání. V mezidobí tato třetí osoba nabyla předmětné motorové vozidlo. Půjde však o nabytí vlastnického práva k věci jedním ze zákonných způsobů?

Občanský zákoník stanoví, že vlastnictví k věci lze nabýt kupní, darovací nebo jinou smlouvou, děděním, rozhodnutím státního orgánu nebo na základě jiných skutečností stanovených zákonem. V našem případě však došlo ke koupi motorového vozidla od nevlastníka /pachatele, spolupachatele, prvonabyvatele/. Systematickým výkladem česká občanskoprávní teorie a judikatura dospívají k závěru, že od nevlastníka nelze nabýt kupní smlouvou vlastnictví k věci. „Nikdo nemůže na jiného přenést více práv než má sám.“

Nyní zpět k naší třetí osobě. Z pohledu občanského práva je důležité, zda osoba nabyla věc v dobré víře. Pokud je tomu tak, stává se podle naší právní teorie oprávněným držitelem věci, nikoli však jejím vlastníkem a původnímu vlastníkovi zůstává zachováno právo na vydání věci do jeho držby.

Z pohledu trestněprávního dobrá víra držitele odcizeného motorového vozidla má značný význam pro posouzení otázky zavinění této osoby, resp. při dokazování viny podílníka, zejména jeho subjektivní stránky. Pokud z provedených důkazů jednoznačně vyplývá, že osoba vědomě na sebe převedla vozidlo, o kterém věděla, že bylo získáno trestným činem jiné osoby, dopouští se trestného činu podílnictví. Převedení se může uskutečnit jak koupí, tak i přijetím daru, dáním do zástavy nebo přijetím věci. Postihována je i nedbalostní forma podílnictví, spočívající v tom, že pachatel na sebe či na jiného

¹Růžek, A. a kol.: Trestní řád. Komentář, I. díl. Praha, Panorama, 1981. Viz vysvětlivku č. 8 k § 43 tr. řádu.

převedl věc, o které ví, že může pocházet z trestného činu, avšak buď: – bez přiměřených důvodů spoléhá, že tomu tak není, nebo – učiní tak, ačkoliv vzhledem k okolnostem a ke svým osobním poměrům měl a mohl vědět, že věc může pocházet z trestné činnosti.

Na straně druhé právní povaha držby nebude podstatná pro orgán činný v trestním řízení při postupu podle ustanovení § 78 a násl. tr. řádu. Oprávněnost či neoprávněnost držby v České republice zakoupeného motorového vozidla ustupuje zájmu na ochraně práv poškozeného, původního vlastníka věci.

Případ C

V případě C je počítáno se skutečností, že motorové vozidlo bylo odcizeno ke škodě zahraničního majitele a vozidlo se nachází na území České republiky. Jaký nyní bude postup orgánů činných v trestním řízení při zajištění vozidla a při předání vozidla zahraničnímu majiteli.

Zde je možné uvažovat nejméně o dvou situacích v návaznosti na skutečnosti, zda je pachatel „krádeže“ motorového vozidla znám.

I. Nejméně problematické bude zajištění a předání vozidla zahraničnímu vlastníkovi v případě, ve kterém je zcela prokazatelné, že novým držitelem je pachatel /spolupachatele, účastník/ „krádeže“ motorového vozidla. Orgány činné v trestním řízení zahájí trestní stíhání podle ustanovení § 160 tr. řádu a při zajištění motorového vozidla postupují podle ustanovení trestního řádu o vydání a odnětí věci. Takto zajištěné vozidlo se vrátí zahraničnímu majiteli.

II. Druhá situace předpokládá, že teprve na základě registrace vozidla na území ČR bude zjištěno, že vozidlo pochází z trestné činnosti v zahraničí. Postup v takovém případě upravuje Stanovisko dřívější Generální prokuratury z roku 1992.²

Podle výše uvedeného Stanoviska je podmínkou pro zajištění vozidla:

- zahájení trestního stíhání v České republice, přičemž se nevylučuje zahájit trestní stíhání i na základě materiálů zahraniční policie, nebo

²Stanovisko Generální prokuratury ČSFR, čj. 1 FGn 54/92, ze dne 21. 1. 1992.

- doklad o zahájení trestního stíhání v zahraničí a o zajištění vozidla požádaly zahraniční vyšetřovací orgány v rámci mezinárodní pomoci ve věcech trestních.

K tomuto však uvádím, že se vyskytují případy, které pod Stanovisko nelze zahrnout. Jde o případy, ve kterých bylo motorové vozidlo odcizeno v cizině neznámým pachatelem a poté zjištěno resp. odstaveno na našem území a o této skutečnosti vypovídají „pouze“ údaje získané Interpolem Praha. Za této situace nemohou orgány činné v trestním řízení zahájit trestní stíhání, neboť nemají dostatek důkazů k zahájení trestního stíhání proti osobě /motorové vozidlo bylo odcizeno v cizině neznámým pachatelem/. V případě, ve kterém nám figuruje neznámý pachatel nezbyvá než konstatovat nedostatek místní působnosti trestního zákona, neboť z ustanovení § 20 odst. 1 tr. zákona se podle zákona České republiky posuzuje trestnost činu spáchaného v cizině cizím státním příslušníkem nebo osobou bez státní příslušnosti, která nemá na území České republiky povolen trvalý pobyt, též tehdy,

- a) je-li čin trestný i podle zákona účinného na území, kde byl spáchán, a
- b) jestliže pachatel byl dopaden na území republiky a nebyl vydán k trestnímu stíhání cizímu státu.

Za této situace by byl myslitelný postup podle ustanovení § 158 a násl. tr. řádu, přičemž vlastní zajištění motorového vozidla se bude provádět na základě ustanovení zákona o Policii ČR.

V literatuře se objevil názor,³ že samotné zajištění vozidla by bylo možné opřít i v těchto případech o ustanovení § 78 a § 79 při aplikaci institutu neodkladného a neopakovatelného úkonu podle ustanovení § 160 odst. 2 a 3 tr. řádu.

Jsem toho názoru, že je namístě považovat zajištění motorového vozidla zpravidla za neodkladný úkon a jako takový je upraven v ustanovení § 160 odst. 2 tr. řádu. V ustanovení § 160 odst. 2 tr. řádu se totiž stanoví, že pokud nelze zahájit trestní stíhání proto, že osoba, která může být obviněna, není ještě známa, nebo jí dosud nebylo možné sdělit obvinění, anebo zahájení trestního stíhání bylo dočasně odloženo, může vyšetřovatel nebo policejní

³Pikna, B.: Právní otázky problematiky zajišťování motorových vozidel odcizených v zahraničí. Kriminologický sborník č. 10/1994, s. 435.

orgán provádět způsobem uvedeným v hlavě čtvrté a páté jen neodkladné nebo neopakovatelné úkony /tedy i úkony vydání, odnětí a vrácení věci podle ustanovení § 78 až 80 tr. řádu/. Tento postup, který by jistě vedl ke zrychlení procesu zajištění a předání motorového vozidla odcizeného v zahraničí, však předpokládá přiznání údajů poskytnutých Interpolem Praha důkazní validitu s presumcí správnosti.⁴

Otázka vrácení vozidla zahraničnímu vlastníkovi bude podle Stanoviska zpravidla řešena v občanskoprávním řízení. Důvodem tohoto postupu je předpoklad, že na vozidlo bude uplatňovat nárok jak původní vlastník, tak i osoba, která vozidlo nabyla v dobré víře.

Na tomto místě je ovšem možné uvést znění Evropské úmluvy o vzájemné pomoci ve věcech trestních z roku 1959, kterou bývalá ČSFR ratifikovala v roce 1992. Úmluva totiž nevyklučuje předání věci přímo vlastníkovi. Tímto by se nemuselo trvat na oficiální žádosti o právní pomoc ve věcech trestních či občanskoprávních a postupem podle ustanovení § 80 odst. 1 a 2 tr. řádu by mohl orgán činný v trestním řízení předat motorové vozidlo přímo vlastníkovi. Souhlasím však s názorem, že tento postup by předpokládal uznání, že právo původního zahraničního vlastníka na vrácení věci do jeho držby je nepopiratelné, fakticky nevyvratitelné a tedy silnější než právo „majitele“ vozidla v ČR, byť ho nabylo v dobré víře.⁵

Závěrem lze tedy konstatovat, že v České republice byla zvolena koncepce preferující ochranu vlastníka a jeho vlastnických práv. Za současného právního stavu není poctivý držitel vůči vlastníkovi chráněn ani občanským ani trestním právem. Z pohledu občanského práva by se mohl stát nanejvýše držitelem věci a pokud věc držel v dobré víře, mohl by jako oprávněný držitel získat vlastnictví vydržením.

Pro úplnost by bylo nutné se také zmínit o ustanovení § 446 obchodního zákona, který představuje jistý průlom do zásady výše citované, podle které lze nabýt vlastnické právo pouze od vlastníka věci. Toto ustanovení by zasluhovalo podrobnější rozbor, který by však již přesahoval rámec zvolené problematiky.

Tento příspěvek byl v širší podobě přednesen v rámci semináře na téma

⁴Tamtéž: s. 436.

⁵Tamtéž: s. 436.

„Vlastnictví“, Oxford 1995.

The some problem of vehicle thefts

In this contribution I would like to deal with the problem of vehicle thefts. Firstly I would like to give some dates concerning car thefts in the territory of the Czech Republic. Secondly I would like to deal with the three possibly cases.

Case A considers, the vehicle resulted from a criminal activity in the Czech Republic, the culprit who has committed a car theft is known and the question is what the procedure of the prosecuting body is going to take?

Case B is characterized by fact, that a third person different from the culprit interferes into relation between the owner of the vehicle and the culprit. In the article is dedicated a few thoughts on a state of being a receiver.

In case C the vehicle is on the territory of the Czech Republic. And now question is what procedure a prosecuting body is going to take in order to ensure and hand over the vehicle to the foreign owner.

Imunita jako ústavněprávní problém

Vojtěch Šimíček

W. Beyer ve své mimořádně kritické studii, nazvané příznačně „Imunita jako privilegium“, dochází k závěru, že „celý život státu a obraz práva mohou být očištěny jen tehdy, pokud institut (*imunity, pozn. autora*) zmizí. Nezmění se tím jistě nic jiného než to – že páni poslanci ve svých vyjádřeních, na svých cestách a při svých obchodních jednáních a vůbec – budou opatrnější. A to jistě státu jako celku neuškodí.“¹

Tím Beyer vymezil jednu z krajních poloh postoje k otázce imunity. Druhou krajní polohou by bylo lpění na pojetí imunity (v co nejširší míře) jako nezbytném ústavněprávním institutu.

Nám samozřejmě v tomto článku nepůjde o to, jednoznačně se přiklonit k jednomu z vymezených krajních postojů. Pokusíme se pouze o nalezení odpovědi na některé otázky, resp. se pokusíme o přezkoumání předem stanovených hypotéz. V dalším textu budeme vycházet zejména ze skutečnosti, že problém právní úpravy imunity (procesní) není v některých zemích upraven vůbec a všeobecně platí, že prakticky v žádných ústavních úpravách nenalezneme zcela totožné pojetí imunity. Tyto dvě skutečnosti provokují přinejmenším dvě klíčové otázky: (1) je právní úprava imunity vůbec nutná a (2) pokud ano, je ústavní úprava imunity v České republice přiměřená a vhodná?

Pokud chceme nalézt odpovědi na tyto stěžejní otázky, musíme se postupně zabývat základním pojmovým vymezením imunity, její funkcí a významem, stávající právní úpravou, nesmíme opomenout některé sporné otázky a na závěr se teprve můžeme zamyslet nad možným vývojem *de lege ferenda*. Přitom si budeme všimnout pouze imunity poslanecké a zcela pomineme např. imunitu prezidenta, soudců apod.

Úvodem je nutno rovněž zdůraznit, že institut imunity spadá do oblasti

¹W. R. Beyer, *Immunität als Privileg*, Berlin 1966, str. 127.

ústavního práva, přestože z věcného pohledu má mnoho styčných bodů i s jinými právními disciplínami (trestním právem, správním). Tuto skutečnost je třeba mít neustále na zřeteli při celkovém i dílčím hodnocení imunity.

1. Rozdílné koncepce imunity v širším smyslu

Definicí imunity najdeme v literatuře celou řadu. Normativista Weyr ji charakterizuje jako „positivně právní předpis, podle kterého se určitá osoba nebo mnohost osob vyjímá z platnosti určitých, jinak povšechně platných norem.“² Tato definice – pokud nahradíme pozitivně právní předpis pojmem právní institut – nám může sloužit jako východisko k dalším úvahám.

Pod imunitu v širším slova smyslu bývá zpravidla zahrnována i indemnita (označována i jako materiální imunita³ – narozdíl od imunity procesní).⁴ Ústava ČR tuto otázku upravuje v čl. 27, přičemž první tři odstavce se zabývají indemnitou, odst. 4 a 5 imunitou. Budiž předznamenáno, že pokud v dalším textu výslovně nehovoříme o indemnité, máme na mysli imunitu v širším pojetí, tzn. materiální i procesní.

Historické důvody imunity bychom mohli nalézt ve snaze o ochranu parlamentů proti svévoli výkonné moci,⁵ a to zejména v monarchistických formách vlády.⁶ Ve svých počátcích tedy byla imunita směřována jako nezbytný

²Fr. Weyr, *Imunita*, in: Slovník veřejného práva československého, sv. II., Brno 1932, str. 1.

³Např. J. Filip, *Ústavní právo II*, str. 139 a 140.

⁴Zejména v rakouské právní literatuře se setkáváme s pojmy „imunita z povolání“ (berufliche Immunität) a „imunita mimo rámec povolání“ (außerberufliche Immunität). Srov. např. T. Öhrlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 1995, str. 152. Podobně i Fr. Weyr, c.d., str. 1. H. Klein hovoří značně nepřesně o neodpovědnosti (Unverantwortlichkeit) a neporušitelnosti (Unverletzlichkeit). H. Klein, *Indemnität und Immunität*, in: H. P. Schneider/W. Zeh, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin 1989, str. 580. Pro úplnost dodejme anglické pojmy „freedom of speech“ a „freedom from arrest“, které ale nemají identický význam jako námi používaná indemnita a imunita (viz výklad níže). Ve francouzské terminologii jsou používány termíny „irresponsabilité“ a „inviolabilité“.

⁵Z historických dokumentů vzpomeňme alespoň odst. 19 Bill of Rights nebo čl. 1 odd. 6 Ústavy USA.

⁶Jako výjimku můžeme uvést např. Švýcarsko, které v ústavě z roku 1848 s imunitou nepočítalo a situace se v tomto směru změnila až v roce 1850.

ochranný prvek proti ostatním nejvyšším orgánům státní moci.

Můžeme přitom (při nutném zjednodušení) rozeznávat dva základní přístupy: britský a francouzský. Britský postoj vždy důsledně trval na pojetí imunity jako privilegia parlamentu ve smyslu *freedom of speech*; *freedom from arrest* znamenal pouze ochranu ve významu civilněprávním, tzn. zejména ochranu před vězením pro dluhy, a nikdy nebyl interpretován jako vynětí z případného trestního stíhání.

Zatímco britský přístup je typický důrazem na učení o parlamentarismu, vychází francouzský postoj zejména z učení o suverenitě lidu a z teorie dělby moci⁷ a projevuje se garancí procesní imunity i indemnity. Můžeme předznamenat, že ústavní úpravy v kontinentální Evropě vycházejí převážně z francouzského modelu; britský model je – kromě Velké Británie – typický pro Spojené Státy.

Je zřejmé, že ve svých počátcích byla imunita koncipována jako *právo parlamentu coby instituce* a nikoliv jako osobní privilegia poslanců.

Zkusme se nyní zamyslet, zda i v současné době lze takto imunitu pojímat. Argumenty pro imunitu jako právo parlamentu můžeme spatřovat zejména v tom, že se poslanci imunity nemohou vzdát⁸ a že o přípustnosti trestního stíhání (formální imunita) rozhoduje příslušná sněmovna v rámci svého autonomního rozhodování. Pro indemnitu v tomto smyslu hovoří především také její věcný obsah: poslance nelze trestně postihnout za jednání, učiněná v bezprostřední souvislosti s jejich mandátem. Rovněž časové omezení imunity pouze na dobu výkonu mandátu (ČR představuje výjimku, protože podle čl. 27 odst. 4 Ústavy je – pokud Poslanecká sněmovna nevysloví souhlas – trestní stíhání navždy vyloučeno) znamená významný argument pro pojetí imunity jako privilegia parlamentu.

⁷Opominout nemůžeme samozřejmě i celou řadu dalších, specifických faktorů. Jako historický příklad uvedme třídenní uvěznění poslance Guilhermyho pro urážlivé výroky v říjnu 1790, kterýžto incident ve své době výrazně nahrál stoupcům ústavního zakotvení imunity (v procesním smyslu).

⁸Toto tvrzení platí obecně, nikoliv ale bezvýhradně. Ve Švýcarsku je např. možné, aby se poslanci písemně zřekli imunity v případech tzv. inviolabilité, tzn. u policejního nebo soudního stíhání trestných činů nebo přestupků, nevztahujících se nikterak k jejich funkcím. Srov. J. Marko, *Immunitätsregeln in anderen Staaten – ein vergleichender Überblick*, in: G. Ortner/G. Wielinger, *Die Immunität von Abgeordneten – Wohltat oder Plage?*, Graz 1990, str. 46 a 47.

Pro interpretaci imunity jako subjektivního práva poslanců hovoří zejména někdy nepřiměřeně široké pojetí procesní imunity (viz např. zmiňované vyloučení trestního stíhání navždy v čl. 27 odst. 3). Že se nejedná o akademický problém názorně ukázala situace poslanců bývalého Federálního shromáždění ČSFR, podle některých aktů zavádějícím způsobem vykládána v tom smyslu, že i po zániku zastupitelského orgánu trvá nadále poslanecký mandát a s tím spojená imunita.⁹

Můžeme shrnout, že poslanecká imunita obecně představuje privilegium parlamentu jako instituce. Pochyby v tomto směru nevyvolává příliš indemnita, ale pouze procesní imunita pro svůj často nepřiměřený rozsah. Tyto pochyby jsou zesíleny i významem a smyslem imunity v současnosti. Jestliže totiž v minulosti byla imunita nutným předpokladem fungování parlamentu a byla směřována proti výkonným orgánům státní moci, můžeme se částečně ztotožnit s tvrzením W. Beyera, který v současnosti považuje imunitu pouze za problém politických stran.¹⁰ (Vzpomeňme jen na aféru okolo vydání poslance Vika k trestnímu stíhání v červenci 1995.) Toto tvrzení se může ostatně opřít i o příklad z našich ústavních dějin, kdy daleko silnější důraz na institut imunity se objevil až v ústavním vývoji po roce 1918, přestože jeho původní smysl bychom zřejmě museli hledat v monarchistické formě vlády.¹¹ Právě současným významem a právní úpravou imunity se budeme zabývat v dalších částech článku.

2. Indemnita

Čl. 27 Ústavy ČR pojímá indemnitu jako *nepodmíněnou* ochranu před jakýmkoliv hlasováním v Parlamentu a před jiným než disciplinárním postihem za projevy učiněné v Parlamentu. Tato nepodmíněnost je typická i pro úpravy v jiných zemích a představuje jeden ze základních rozdílů od imunity v užším smyslu. Jako výjimku potvrzující pravidlo můžeme uvést příklad Dánska, kde „žádný z členů Folketingu nemůže být bez souhlasu Folketingu veden

⁹Zde bych pouze odkázal na právní rozbor V. Sládečka *K otázce imunity bývalých poslanců Federálního shromáždění*, Právník 9/1993, str. 795–799, s jehož závěry se ztotožňuji.

¹⁰W. Beyer, c. d., str. 34. Autor dále dochází dokonce k tvrzení, že dnes je imunita směřována proti občanům. Tamtéž, str. 36.

¹¹K tomu např. B. Baxa, *Parlament a parlamentarism*, Brno 1924, str. 228.

k odpovědnosti mimo Folketing“.¹² Je otázkou, zda lze poslance (senátora) žalovat za projevy učiněné v Parlamentu civilněprávně. Čl. 27 odst. 2 hovoří totiž výslovně pouze o vyloučení trestního postihu, přestože podle následné věty poslanci (senátoři) podléhají pouze disciplinární pravomoci příslušné komory. Zatímco v odst. 1 se hovoří o nemožnosti postihu (obecně), zmiňuje se odst. 2 pouze o trestním stíhání. A contr. tedy můžeme dovodit, že Ústava na tomto místě garantuje pouze trestní ochranu a nikoliv ochranu další.¹³ Tomu nasvědčuje i odst. 3, který výslovně vyjímá další skupinu „prohřešků“ poslanců – přestupky. Civilně právní proces navíc nemůžeme označit za postih poslanců, protože není iniciován státní mocí a nenaplnuje tak původní smysl indemnity.

Můžeme proto shrnout, že zatímco v čl. 27 odst. 1 ústavodárce vyloučil jakoukoliv odpovědnost poslanců za hlasování, za projevy (odst. 2) je vyloučena pouze trestní odpovědnost. Pokud by proto některý z poslanců např. projevem na plénu Poslanecké sněmovny naplnil skutkovou podstatu trestného činu pomluvy (§ 206 trestního zákona), nepodléhá trestní, ale pouze disciplinární pravomoci Poslanecké sněmovny. Poškozenému však nic nebrání, aby se obrátil na soud např. se žalobou na ochranu osobnosti.

Dalším problémem, který je nutné v souvislosti s indemnitou vyložit, je pojem *projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech*. Podle důvodové zprávy k Ústavě „se projevem rozumí nejen výroky, ale i gesta, písemná podání, návrhy a jiné projevy vůle“. Z uvedeného je zřejmé, že pojem „projev“ musíme interpretovat nikoliv z formálního, ale funkčního hlediska. Smyslem indemnity je i v tomto případě ochrana funkčnosti Parlamentu a indemnita se proto vztahuje na ty projevy poslanců (senátorů), které jsou bezprostředně spjaty s jejich mandátem. Je proto chráněno pouze jednání poslanců při výkonu jejich mandátu, které je učiněno před plénem Parlamentu nebo jeho orgány nebo jednání s tím bezprostředně související (viz důvodová zpráva). Přitom není podstatné, zda se dané konání fyzicky uskuteční na půdě Parlamentu nebo nikoliv. Pojem „projevy“ musíme tedy interpretovat značně úzce, a to vždy s přihlédnutím ke spojení s výkonem poslaneckého mandátu. Jednoznačně se proto indemnita nevztahuje na pro-

¹²§ 57 ústavy Dánska. Podobná ustanovení znají např. i ústavy Finska a Švédska, na rozdíl od Dánska však nestačí hlasování prostou většinou.

¹³Podobný názor zastávají V. Pavlíček a J. Hřebejk, *Ústava a ústavní rád České republiky*, Praha 1994, str. 98.

jevy, které se sice udály na parlamentní půdě, ale s výkonem mandátu nijak nesouvisí (v parlamentní restauraci, v soukromých rozhovorech, kuloárech atp.). Může také dojít ke zdánlivě paradoxní situaci, že na stejný výrok, pronesený dvakrát – jednou na plénu a podruhé např. na předvolebním mítinku nebo tiskové konferenci vlastní strany – se bude v prvním případě případě vztahovat indemnita, ve druhém ale pouze imunita. Opět nepovažuji za protiargument stávající praxi, která tyto možnosti nerespektuje. Musíme se totiž neustále držet samotné podstaty imunity (a samozřejmě i indemnity), která v žádném případě neznamena „osobní beztrestnost nebo občanskou neodpovědnost poslanců jako jejich osobní výsadu“ (viz důvodová zpráva). Proto také pod indemnitu nemůžeme v žádném případě zahrnout ani např. pasivní přijímání úplatku (§ 160 trestního zákona), přestože by toto jednání přímo souviselo s „výkonem poslaneckého mandátu“.¹⁴ Pro toto pojetí ostatně svědčí i některé skutečnosti, nabyté srovnáním se zahraničními právními úpravami. Základní zákon SRN např. z ochrany indemnity výslovně vyjímá nactiutrhání (obdoba „naší“ pomluvy, v orig. *verleumderische Beleidigung*, čl. 46 odst. 1).¹⁵

Dále je nutné vyložit, co znamená pojem v *Poslanecké sněmovně nebo v jejích orgánech*. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (č. 90/1995 Sb.) totiž ve své 6. části za orgány Sněmovny považuje pouze výbory a komise. Protože se podobná právní úprava dá očekávat i u jednacích řádů Senátu, musíme objasnit vztah mezi dalšími orgány, se kterými jednacích řád (stejně jako Ústava) výslovně nepočítá, přesto však v Parlamentu působí a z hlediska jeho funkčnosti jsou nezbytné. V prvé řadě se jedná o poslanecké kluby a nejrůznější pracovní skupiny. S poslaneckými kluby jednacích řádů sice výslovně počítá (zejména část devátá), nelze je však považovat za ústavní instituce a nedisponují rozhodovacími pravomocemi. Bez toho, že bychom se dále pokoušeli o bližší specifikaci právního postavení poslaneckých klubů,

¹⁴K rozdílným zahraničním zkušenostem s touto trestnou činností (na příkladech USA a Itálie) uvádí J. Marko, že „pasivní uplácení zjevně není součástí legislativního procesu, pokud může být dokázáno mimoparlamentním jednáním. Jednání v parlamentu nesmí být v žádném případě vykládáno jako důkaz uplácení“ (z rozhodnutí Nejvyššího soudu USA v roce 1972, případ USA vs. Brewster). Odlišně rozhodla italská Poslanecká sněmovna v tom smyslu, že případ uplácení poslanců ve prospěch určitého návrhu zákona je zahrnován pod irresponsibilitá. C. d., str. 43.

¹⁵Obdobně i čl. 61 odst. 2 ústavy Řecka.

stačí pro naši potřebu konstatovat, že je nelze (stejně jako zmíněné pracovní skupiny) považovat za orgány ve smyslu čl. 27 Ústavy. Z povahy věci dále vyplývá, že Poslaneckou sněmovnou nebo Senátem je míněno plénum obou komor. Širší výklad, který by tento pojem interpretoval jako jakékoliv hlasování (resp. projevy) na parlamentní půdě, neobstojí už proto, že další upřesnění *nebo jejich orgánech* by bylo zjevně nadbytečné a protismyslné. Jiný výklad by byl podle našeho názoru i v rozporu s principem právní jistoty. A contr. proto můžeme dojít k závěru, že na hlasování a jiné projevy poslanců v poslaneckých klubech a jiných pracovních skupinách Parlamentu se nevztahuje právní režim indemnity podle čl. 27 odst. 1 a 2, ale pouze imunity ve smyslu čl. 27 odst. 4.

Co se týče časové působnosti indemnity, není nikterak časově omezena. To znamená, že např. za – už jednou uváděnou – pomluvu nemůže být poslanec trestně stíhán ani po zániku svého mandátu.

3. Imunita

Jak jsme už naznačili výše, jednou ze základních odlišností uváděné britské a francouzské koncepce imunity v širším smyslu je absence procesní imunity (v této části dále jen imunita) v britském modelu. Imunitu jako ochranu před trestním stíháním i mimo rámec jednání souvisejících s výkonem poslaneckého mandátu tak neznají ve Velké Británii, USA, ale také ani např. v Nizozemí.¹⁶

Za základní rozdíly mezi imunitou a indemnitou můžeme považovat zejména *časové omezení* (zpravidla) na období funkčního období a *podmíněnost souhlasem* příslušné komory k trestnímu stíhání.

Obecně platí, že se imunita vztahuje na všechny trestné činy, u kterých by mělo být zahájeno trestní stíhání během trvání poslaneckého mandátu. Výjimku představuje např. Portugalsko, kde jsou z imunity vyňaty trestné činy s trestní sazbou nad tři roky (čl. 160 Ústavy). Přitom není podstatné, kdy se trestný čin stal. To souvisí s původním smyslem imunity, která spočívá

¹⁶Nizozemská ústavně právní úprava je zajímavá i rozsahem osob, na které se vztahuje indemnita. Kromě členů Generálních stavů se jedná i o ministry, státní sekretáře a další osoby, „které se účastní na poradách“ a které nemohou být stíhány za to, „co je řečeno nebo písemně předloženo na zasedáních Generálních stavů nebo parlamentních výborů“ (čl. 71).

v ochraně funkčnosti parlamentu a v zabránění svévolných zásahů ze strany výkonné moci.

Z tohoto rámce se bohužel výrazně vymyká úprava v ČR tím, že „odepřeli komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno“ (čl. 27 odst. 4 Ústavy). Tímto krokem se *pojetí imunity výrazně posunulo od svého původního poslání jako nezbytné podmínky fungování parlamentu k imunitě coby privilegia poslanců*. Skutečně nevidíme racionální důvod, proč může být trestní stíhání poslanců vyloučeno navždy. Jak správně upozorňují Pavlíček a Hřebejk, může tato právní úprava vést k tomu, že „se s trestním stíháním posečká do skončení mandátu člena Parlamentu. To však je v rozporu s požadavkem, aby veškerá trestná činnost byla bez prodlení stíhána.“¹⁷ Pokud by totiž orgány činné v trestní řízení postupovaly racionálně a chtěly by skutečně trestně postihnout viníka trestného činu, který se stal během nebo dokonce i ještě před (!) trváním poslaneckého mandátu, musí – zejména s ohledem na existující „obyčejovou“ praxi v ČR – zřejmě jako jediné schůdné řešení počkat, až viník trestného činu přestane být poslancem. Teprve poté nastane reálná šance na potrestání skutečného viníka. Pokud by příslušné orgány nepočkaly, komora svým rozhodnutím pravděpodobně vyloučí trestní stíhání konkrétní osoby navždy.

Rozhodování o vydání poslance k trestnímu stíhání je nutně politickou záležitostí a v těchto případech skutečně platí už jednou zmiňovaný Beyerův výrok¹⁸ o tom, že imunita je primárním problémem politických stran. Podle zkušeností Poslanecké sněmovny ČR navíc obecně platí, že je vydání k trestnímu stíhání zásadně odmítáno (s dosud jedinou výjimkou poslance J. Vika) a v této otázce panuje mezi poslanci vzácná solidarita.

Tento problém však můžeme položit i do jiné roviny. V případě, že je poslanec skutečně nevinný a komora odmítne jeho vydání k trestnímu stíhání, nemá možnost se zcela očistit z obecného podezření. Koncepce imunity totiž nepřipouští možnost s tímto právem disponovat samotnými poslanci a dotčený poslanec se ho proto nemůže vzdát. Tak může v některých případech dojít i ke zcela opačným účinkům, tzn. poslancům je odnímána možnost skutečného očistění se od podezření.

Bližšího vysvětlení si dále zaslouží otázka, za jakých okolností je mož-

¹⁷V. Pavlíček/J. Hřebejk, c. d., str. 100.

¹⁸Srov. odkaz č. 9.

no poslance vydat k trestnímu stíhání a jaké to s sebou přináší důsledky. Právní úprava je v tomto směru velmi kusá. § 12 jednacího řádu Poslanecké sněmovny pouze stanoví, že žádost příslušného orgánu musí „obsahovat zejména vymezení skutku, o který jde, a jeho předpokládanou právní kvalifikaci“. Touto žádostí se zabývá mandátový a imunitní výbor, který podá zprávu s návrhem Sněmovně, která poté rozhodne usnesením. Bližší procesní postup není upraven. To znamená, že jednací řád výslovně nepočítá s právem příslušného poslance na slyšení nebo s jeho právem na zastoupení či odvolání, tak jak tomu je u disciplinárního řízení. Poslanecké sněmovně je v této otázce přenecháno na vlastní rozhodnutí, jak bude postupovat.¹⁹

S tím bezprostředně souvisí otázka, co vlastně vydání k trestnímu stíhání znamená. Bez nároku na podrobnou znalost „kauzy Vik“ si dovolíme tento případ použít jako modelovou situaci, vhodnou ke zobecnění. Orgány činné v trestním řízení kvalifikovaly rozšiřování a distribuci letáků jako trestný čin šíření poplašné zprávy (§ 199 trestního zákona). Nutnost uvést vymezení skutku a jeho předpokládanou právní kvalifikaci vyplývá z § 12 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a koneckonců i z povahy věci. *Poslanec totiž není možné obecně zbavit imunity, ale pouze vydat k trestnímu stíhání v konkrétní věci*. Komora, která o vydání rozhoduje, ke svému rozhodování také potřebuje maximum informací. Pokud vycházíme z předpokladu, že komora může s vydáním k trestnímu stíhání souhlasit pouze v případě konkrétního skutku a že vydání za spáchání jiného skutku vyžaduje nový souhlas komory, naskýtá se otázka významu právní kvalifikace příslušného skutku. Na konkrétním příkladu poslance Vika by se např. zjistilo, že stejný skutek neodpovídá skutkové podstatě § 199 trestního zákona, nýbrž § 206 (pomluva). Zdá se být sporné, zda udělený souhlas Poslanecké sněmovny platí i pro novou právní kvalifikaci nebo je nutný nový souhlas k trestnímu stíhání. Kloníme se k názoru, že pro souhlas komory je rozhodující příslušný skutek a jeho právní kvalifikace sehrává pouze sekundární úlohu. Tomuto názoru nenasvědčuje pouze dikce § 12 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny „jeho předpokládanou právní kvalifikaci“, ale i dovedení celé situace do absurdních závěrů. Jak známo, ke změně právní kvalifikace může

¹⁹Neodpustíme si poznámku, že by přesnější právní úprava mohla alespoň částečně zamezit někdy až trapným situacím, jaké byly vidět při přímém televizním přenosu z Poslanecké sněmovny v „kauze Vik“ v červenci 1995.

– za určitých podmínek – dojít během celého řízení,²⁰ a to až do vynesení rozsudku. Bylo by proto absurdní požadovat před každou změnou právní kvalifikace nový souhlas Poslanecké sněmovny. Tato situace by zřejmě vedla k umělému omezení změn právní kvalifikace a ve svých důsledcích by mohla znamenat podstatné snížení kvality celého trestního řízení. Zcela jinak, jak už jsme ostatně naznačili, by se situace vyvíjela při zjištění nového skutku, který spáchal poslanec, trestně stíhaný pro skutek jiný. V tomto případě by byl nový souhlas Poslanecké sněmovny nezbytný.

4. Závěrečné úvahy

Pokusme se nyní na základě předchozího textu vyvodit některé zobecňující závěry. Pro větší přehlednost je seřadíme do několika bodů, jejichž pořadí ovšem není dáno jejich významem.

A) Institut poslanecké imunity představuje – z hlediska veřejnosti – velmi negativně vnímaný jev. Tato skutečnost je dána do značné míry objektivními okolnostmi, do značné míry však i faktory subjektivními. Velmi negativně např. hodnotíme vzájemnou solidaritu v otázkách udělování souhlasu k trestnímu stíhání; přes značně nezvykle široký záběr imunity je tato šíře často (ne)uměle ještě zvětšována nesprávnou interpretací příslušných právních norem. Imunita rovněž vykazuje jakýsi druh „preventivní funkce“ v negativním smyslu, kdy příslušné orgány často ani nepodávají žádost o vydání k trestnímu stíhání, protože si prostě nechťejí „komplikovat život“.²¹

B) Právní úprava poslanecké imunity často opouští původní význam a smysl tohoto právního institutu. Toto tvrzení platí bohužel zejména pro situaci v České republice (vyloučení trestního stíhání navždy, otázka přestupků). Nezpochybujeme tím v žádném případě indemnitu, kterou chápeme jako nezbytné privilegium parlamentu, ale dáváme do úvahy současný význam procesní imunity. Slovy B. Baxy „... imunita poslanecká ztrácí svoje bývalé oprávnění a stává se věcí nejen zbytečnou, nýbrž dokonce i škodlivou.

²⁰Srov. např. § 176 nebo 225 trestního řádu.

²¹Z kuloárů jsem se dokonce dozvěděl informaci o jedné politické straně, která imunitu vysloveně zneužívá, a to tím, že např. jako pachatele všech dopravních přestupků, které spáchali příslušní funkcionáři strany ve služebních autech, automaticky uvádějí „své“ poslance (kterým to často ani neoznámí).

... Imunita poslanecká znamená ve své podstatě přežitky monarchie starého rázu. Že pak i republiky, které po světové válce vznikly na půdě starých monarchií, tuto instituci podržely, ba dokonce i nově vybudovaly, jest neklamný doklad toho, jak lidstvo jest ve svém jádru silně konservativní a jak i v republikách silně převládají přežitky monarchistické.²²

C) S ohledem na výše uvedené by se právní úprava v této věci měla de lege ferenda orientovat zejména na otázku zvážení ponechání procesní imunity jako takové (tzn. zásadní odklon od „francouzské“ k „britské“ koncepci). Protože změny tímto směrem se zřejmě pohybují za hranicemi reality, měli bychom se zamyslet alespoň nad možností omezení procesní imunity, a to ve smyslu časovém (zrušení „vyloučení navždy“) i obsahovém (inspirace úpravou v Portugalsku,²³ tzn. omezení imunity pouze na méně závažné trestné činy). Za zcela neadekvátní považujeme stávající úpravu přestupků poslanců (čl. 27 odst. 3 Ústavy).

D) Přes zmíněné výhrady je nutné důsledně trvat na pojetí imunity jako privilegia parlamentu a nikoliv subjektivního práva poslanců. Přírozeným důsledkem této koncepce je nemožnost poslanců s vlastní imunitou disponovat.

SUMMARY

Článek se kriticky zabývá právním institutem poslanecké imunity v podmínkách České republiky. V úvodu jsou nastíněny dvě základní koncepce imunity: francouzská a britská, přičemž britský přístup je typický důrazem na pojetí imunity jako privilegia parlamentu ve smyslu *freedom of speech*; francouzská koncepce je širší o procesní imunitu (*irresponsabilité*). Po analýze ústavněprávní úpravy v České republice následuje závěrečné shrnutí, ve kterém autor kriticky posuzuje současné pojetí imunity, které se z původně

²²B. Baxa, c. d., str. 228.

²³Z tohoto pohledu navýsost zajímavá je i ústava Irsko čl. 15 odst. 13): „S výjimkou případu velezrady ve smyslu této ústavy, hrdelního zločinu nebo porušení míru nesmí být členové obou sněmoven zatčeni na cestě ke sněmovnám nebo v rámci svého městského obvodu; za projevy v jedné ze sněmoven nejsou odpovědní žádnému jinému soudu a žádné jiné autoritě než sněmovně samotné.“

zamýšlené funkce privilegia parlamentu vyvinulo v imunitu jako osobní privilegium poslanců. Stávající rozsah procesní imunity v ČR je nepřiměřeně široký a bylo by vhodné de lege ferenda jeho zúžení, a to ve smyslu časovém i obsahovém. Podobné změny však v dohledné změně zřejmě nedosáhnou potřebné politické podpory.

Přemítání o založení Mezinárodního tribunálu pro stíhání osob odpovědných za závažná porušení mezinárodního práva humanitárního spáchaná na území bývalé Jugoslávie od roku 1991

Dalibor Jílek

I.

1. Když „Komise patnácti“ na jaře 1919 završila svoji práci, seznala, že Němci nesou za rozpoutání prvního světového konfliktu toliko mravní (a nikoli však právní) odpovědnost, přestože zástupci Francie trvali na individuální odpovědnosti císaře Viléma II., jakož i německého korunního prince, německých generálů, admirálů a členů vlády, a požadovali jejich potrestání.¹ Komise si ovšem uvědomovala, že její právní kvalifikace vyvolání války se vzpouzí sílícímu politickému a právnímu povědomí tehdejší doby, proto navrhla mírové konferenci založit politický tribunál, jenž se měl s takovými skutky vypořádat. Doporučení se ovšem střetlo s odporem japonské a americké delegace.

2. Právní rozpolcenost v posuzování odpovědnosti za vyvolání válečného střetu se projevila ve vlastní formulaci Versailleské mírové smlouvy v části VII, která byla nazvána „Ustanovení trestní“.² Podle čl. 227 spojené a sdružené mocnosti měly vznést veřejnou žalobu na Viléma Hohenzollernského za nejhrubší porušení zásad mezinárodní mravnosti a posvátné autority smluv.

¹Spojenci na předběžné mírové konferenci v Paříži dne 25. ledna 1919 zřídili patnáctičlennou Komisi pro zkoumání „válečné odpovědnosti“ a do jejich čela ustavili ministra zahraničí USA R. Lansinga.

B. Ečer: Vývoj a základy mezinárodního práva trestního, Praha, 1948, str. 31–32.

²Sbírka zákonů a nařízení č. 217/1921, str. 725–726.

Za tím účelem měly státy ustavit soud, jenž měl sestávat z pěti soudců **jmenovaných** po jednom následujícími státy: Spojenými státy americkými, Velkou Británií, Francií, Itálií a Japonskem. Přitom soud měl soudit podle důvodů vyplývajících z nejvyšších zásad mezinárodní politiky, se snahou zajistit úctu k povinnostem slavnostně převzatým, k mezinárodním závazkům i k mezinárodní mravnosti.

3. Dispozice pravidla naznačila nejen právní bezradnost, ale taktéž obsahovou chudobu tehdejšího mezinárodního práva, kterému v potencionálním potrestání hlavy státu musely vypomoci jiné normativní systémy, jenž postrádají nezbytnou vlastnost institucionalizace a vynutitelnost. Tvůrci museli překonat právní mezery v tradičním obsahu mezinárodně právního řádu odkazem na mezinárodní morálku a zásady politiky. Ustanovení čl. 227 však zasahuje do imunity hlavy státu, jenž v postavení monarchy je svrchovaný sám o sobě,³ a jinak ve vnitrostátním měřítku zaujímá postavení **legibus solutus**, který podmínečně nese odpovědnost jen v trestních záležitostech.⁴

Ve válečném konfliktu se může měnit mezinárodně právní postavení hlavy státu, který jako vrchní velitel branné moci je v pozici kombatanta, nebo se může stát válečným zajatcem. Vilém II. však neměl být podle čl. 227 obžalován za válečné zločiny, nýbrž za skutky odporující mezinárodní morálce a předveden před „politický“ soud, vždyť každý stát tehdy užíval **ius ad bellum**.

4. Samotný zvláštní soud se jevil být spíše „mocenským“ orgánem, jehož členové měly být jmenováni podle vnitrostátních procedur. Zvláštní soud nemohl být vytvářen podle mezinárodního práva, uvnitř některé instituce, protože politická mezinárodní organizace se teprve rodila.

³H. Lauterpacht: *International Law. A. Treatise*, Londýn – New York – Toronto, 1948, sv. I, str. 677.

⁴Čl. 228 Versailleské mírové smlouvy ukládal spojencům závazek požádat o vydání Viléma II., čemuž dotyčné státy vyhověly. Německý císař však Nizozemí nebyl nikdy vydán pro nezájem na extradici a potrestání. Potrestání ani nebyli váleční zločinci Německa spojeneckými soudy nebo soudy smíšenými, nýbrž německým říšským soudem v Lipsku. B. Ečer: *op. cit.* pod 1), str. 36.

II.

5. Pokus o potrestání německého monarchy vynesl na světlo dobové nauky hmotně a procesně právní problémy mezinárodního práva trestního. V teoretickém kvasu se objevují nepominutelné názory představitelů československé vědy mezinárodního práva. A. Hobza nepochybuje, že jednotlivec má podle mezinárodního práva způsobilost k právům, právním činům a deliktům.⁵ Sdílí taktéž mínění, že mezinárodní delikt ve smyslu trestním může spáchat stát (útočná válka), čímž obhajuje myšlenku duální odpovědnosti, která začínala mít ve vědě mezinárodního práva silné zastoupení. Svoje teoretické úvahy předchází A. Hobza návrhem praktickým. Na mezinárodní konferenci o leteckém právu, která se konala v roce 1922, dal podnět ke zřízení mezinárodního trestního soudu pro zločiny páchané z letadel.⁶ Více střízlivosti projevuje však J. Kallab, jenž spatřuje úvahy o zřízení trestního tribunálu za předčasné.⁷

6. Pilné působení nauky mezinárodního práva na poli krystalizace obsahu tzv. mezinárodního práva trestního doprovázely teoretické snahy stvořit stálý soud mezinárodní trestní spravedlnosti anebo alespoň opatřit Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti trestním senátem a založit jeho příslušnost v dílčích otázkách trestního práva (penězokazectví). Až v polovině 30. let se vytvořily nové „materiální“ předpoklady pro tvorbu mezinárodní normativity ve věci zřízení orgánu mezinárodního trestního soudnictví. Alexander I. Karadjordjević, král Jugoslávie, spolu s francouzským ministrem zahraničí L. Barthou umírají v Marseilli roku 1934 po atentátu chorvatských teroristů. Otázky terorismu se stávají v okamžiku předmětem teoretického zkoumání. K tomu se připojují podněty k založení soudního dvora pro souzení trestných činů proti veřejnému mezinárodnímu řádu a univerzálnímu mezinárodnímu právu. Požadavky byly oslyšeny až v roce 1937, kdy 16. listopadu byly otevřeny k podpisu Úmluva o zabránění a trestání terorismu a Úmluva o vytvoření

⁵A. Hobza: Mezinárodní delikt. In: *Sborník věd právních a státních*. Pocta Mířičkova, Praha, 1933, str. 424.

⁶Citováno podle B. Ečera: *op. cit.* pod 1), str. 56.

⁷J. Kallab: Doporučuje-li se zřídit mezinárodní trestní soudnictví a v případě kladné odpovědi, jak by mělo být upraveno? *Věstník československé společnosti pro trestní právo*, 1925, str. 204 a násl.

Mezinárodního trestního soudu.⁸ První konvenci ratifikovala pouze Indie, zatímco druhý mezinárodně právní dokument nezískal jediný souhlas státu být smlouvou vázán.⁹

III.

7. Myšlenka zřízení mezinárodního trestního tribunálu ožívá během II. světové války. Přes četná jednání spojenců a přijímání deklarací o potrestání válečných zločinců prostřednictvím organizované mezinárodní spravedlnosti se ještě na začátku roku 1945 objevovaly zdráhavé postoje k užitečnosti vytvoření mezinárodního trestního tribunálu. Vynořily se úvahy čerpané z minulosti, které tíhly k podrobení hlavních válečných zločinců politickému rozhodování.¹⁰ Naproti tomu československá praxe i nauka mezinárodního práva, působící v zahraničí se účinně zasazovaly o vytvoření mezinárodního tribunálu.

8. Nejasnosti ohledně potrestání válečných zločinců vzaly za své až Dohodou sjednanou vládou Velké Británie, vládou Spojených států amerických, prozatímní vládou Francie a vládou Sovětského svazu o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců evropské Osy, uzavřenou 8. srpna 1945 v Londýně.¹¹ K dohodě¹² smluvní strany nedílně připojily Statut Mezinárodního vojenského tribunálu.

9. Tribunál vznikl v době, kdy velmoci byly dosud ve válečném stavu s Německem, což dovolovalo vytvořit jeho pružnější organizaci a procesní předpisy.¹³ Podle práva ozbojeného konfliktu měly válčící státy oprávnění v operační a především v okupační oblasti organizovat prozatímní justici a do-

⁸Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism. Convention for the Creation of an International Criminal Court.

⁹Srov. J. Deschenes: Toward International Criminal Justice, Criminal Law Forum, 1994, č. 2-3, str. 252-253.

¹⁰Napoleon I. byl Vídeňským kongresem prohlášen na podkladě deklarace ze 13. března 1915 za nepřítele světa, který podléhá veřejné pomstě a byl postaven „mimo“ zákon.

¹¹Sbírka zákonů nařízení č. 164/1947.

¹²K dohodě přistoupilo 19 států, mezi nimiž byla Československá republika.

¹³B. Ečer: Norimberský soud, Praha, 1946, str. 73.

sadit své trestní soudy.¹⁴ V dohodě o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců se prosadila zásada teritoriality u výkonu trestně právní jurisdikce. Podle čl. 4 měli být běžní váleční zločinci stíháni a trestáni v zemích, kde se dopustili svých zločinů. Kromě toho mohly okupační mocnosti v souladu s čl. 6 zřizovat na kterémkoli spojeneckém území či v Německu státní nebo okupační soudy k souzení válečných zločinů.¹⁵ Konkurence ve výkonu jurisdikce však nenastala, protože Mezinárodní vojenský tribunál ve shodě s čl. 1 dohody byl po dohovoru s Kontrolní radou pro Německo konstituován pro trestní řízení s válečnými zločinci, jejichž trestní činy **nebylo možno zvlášť zeměpisně umístit**.

10. Statut Mezinárodního vojenského tribunálu stanovil složení orgánu určeného k vykonání spravedlnosti. Čl. 2 statutu stipuloval, že tribunál sestává ze čtyř členů, přičemž pouze původní strany smlouvy disponovaly oprávněním jmenovat takového člena. Každý člen soudu měl jednoho zástupce, který zaujal jeho místo v okamžiku, kdy člen nemohl být přítomen zasedání tribunálu. I v tomto smyslu se Mezinárodní vojenský tribunál může jevit jako judiciální orgán okupačních států, a nikoli jako mezinárodní orgán **stricto sensu**.

IV.

11. Mezinárodní tribunál pro bývalou Jugoslávii se rodí za společenské situace, jíž charakterizuje vnímání bezvýchodnosti. Např. rezoluce č. 764, č. 771 a č. 780 Rady bezpečnosti vyjadřují v roce 1992 závažné znepokojení a odsuzují porušování mezinárodního práva humanitárního, které se vyskytuje na území bývalé Jugoslávie, zvláště v Bosně a Hercegovině, spočívajícího v hromadném vraždění a v pokračování etnického „čištění“.¹⁶ Pociťova-

¹⁴A. Hobza: Válečné právo pozemní, Praha, 1923, str. 52, H. Lauterpacht: International Law, Londýn, 1940, sv. II, str. 279 a násl. a 340 a násl. V. Outrata: Mezinárodní právo veřejné, Praha, 1960, str. 572.

¹⁵Srov. T. Meron: International Criminalization of Internal Atrocities. American Journal of International Law, 1995, č. 3, str. 567.

¹⁶Expressing once again its grave alarm at continuing reports of widespread violations of international humanitarian law occurring within the territory of the former Yugoslavia and especially in Bosnia and Herzegovina, including reports of mass killings and the continuance of the practice of „ethnic cleansing“. u. a. Doc. S/INF/48

ná frustrace organizovaného společenství států přirozeně stimuluje hledání „nových“ prostředků ve věci obnovy míru a bezpečnosti. Znovu vyvstává myšlenka amerického hlavního žalobce Norimberského tribunálu J. B. Jacksona o nutnosti a logice zásady osobní odpovědnosti těch, kteří spáchali válečné zločiny, má-li opravdu mezinárodní právo pomoci udržet mír.¹⁷

12. Zřízení *ad hoc* mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii nastoluje rezoluce č. 808 přijatá jednomyslně 22. února 1993, kdy Rada bezpečnosti charakterizuje vzniklou situaci jako ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti a rozhoduje se přijmout opatření v záležitosti vykonat spravedlnosti vůči osobám, které jsou odpovědné za spáchané zločiny.

13. Založení tribunálu ztělesňuje proces hledání jeho právního základu. Přijetí rezoluce předcházelo zkoumání způsobů vytvoření judičiálního orgánu. Nabízela se triáda právních možností, jak takový tribunál zřídit nebo na jakém juristickém podkladě: mezinárodní smlouvou, rezolucí Valného shromáždění či rezolucí Rady bezpečnosti OSN.

14. Mezinárodní smlouva jako vžitý pramen mezinárodního řádu zastupuje klasický způsob utvoření tribunálu, právně čistý, odpovídající soudobé povaze mezinárodního práva, jehož jádrem jsou vztahy svrchované rovnosti států, uplatňující se neselektivně.¹⁸ Princip svrchované rovnosti dovoluje členům mezinárodní pospolitosti podílet se na přípravě dokumentu, což lze chápat jako výron účinné demokracie.

15. Upřednostnění smlouvy mohla předurčit taktéž dosavadní reálně neaplněná praxe. Třebaže Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia z roku 1948¹⁹ staví v čl. VI na výkonu trestně právní jurisdikce státu, kterážto je územní povahy, dovolává se i příslušnosti mezinárodního trestního soudu pro ty státy, které uznaly jeho pravomoc. Mezinárodní úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu²⁰ v čl. V zakládá univerzální jurisdikci pro státy a dovoluje souzení obviněných osob také mezinárodním trestním soudem, jenž je příslušný pro smluvní strany, které jeho jurisdikci přijaly.

(1992).

¹⁷Citováno podle B. Ečera: op. cit. pod 1), str. 213.

¹⁸Srov. J. Malenovský: Mezinárodní právo veřejné. Obecná část, Brno, 1993, str. 23.

¹⁹Zákon č. 32/1951 Sb. M. Chutná – D. Jílek: Lidská práva v mezinárodních dokumentech, Brno, 194, str. 43–46.

²⁰Zákon č. 116/1976 Sb. M. Chutná – D. Jílek: op. cit. pod 19), str. 93–98.

16. Smluvní přístup pro zřízení tribunálu pro Jugoslávii prosazovali zvláštění zpravodajové Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě v roce 1993 v rámci mechanismu lidské dimenze KBSE. Jejich návrh byl zásadně orientován na přijetí úmluvy (statut tribunálu), protože „politický rozměr“ KBSE neumožňuje založit soud rezolucí.²¹

17. Státy ve shodě s čl. 6 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 disponují způsobilostí sjednávat mezinárodní smlouvy, nemohou však mít uložen závazek uzavřít smlouvu. V tom nepochybně klíčí nejistota. Smlouva tohoto druhu musí být ratifikována všemi zainteresovanými státy, jinak jí chybí prostředky prosazení.²² Zřízení mezinárodního soudního tribunálu pro stíhání zločinů jednotlivce přímo působí na svrchovanost států, na jejichž území k páchání skutků dochází, proto jejich souhlas být smlouvou vázán zůstává pro účinnost takové smlouvy rozhodný. Jiné nebezpečí vyvěrá ze skutečnosti, že mezinárodní smlouva vstoupí v platnost po uplynutí dráhého času, čímž se znesnadňuje vyšetřování a stíhání spáchaných skutků. Pak postrádá rudimentární účel, který vězí v okamžité odpovědi na stav, jenž ohrožuje mezinárodní mír a bezpečnost. Temporální stránku nelze u zřízení soudu podcenit.

18. Obtížné a nepředvídatelné dosažení závaznosti smlouvy²³ o vytvoření *ad hoc* tribunálu nevyhnutelně obrací zájem k jednostranným aktům, které přijímají orgány OSN jako světové organizace, pečující o mezinárodní mír a bezpečnost.

19. Unilaterální akty bývají někdy hodnoceny jako zvláštní a zjednodušené formy mezinárodního smluvního práva, jejichž důvod závaznosti spočívá v konsensu. Dané mínění však odhlíží od faktu, že jednostranné akty představují nový, již ustálený, pramen mezinárodního práva, spjatý se svěbytným způsobem tvorby, jenž upravují především statuty mezinárodních organizací. Usnesení orgánů mezinárodních institucí jsou rozmanitá nejen ve formě, ale

²¹R. A. Kolodkin: An Ad Hoc International Tribunal for the Prosecution of Serious Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia. Criminal Law Forum, 1994, č. 2–3, str. 386.

²²A. Pellet: Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yugoslavie: poudre aux yeux on avancée décisive? Revue Générale de Droit International Public, 1994, č. 7, str. 26–27.

²³Srov. T. Meron: op. cit. pod 15), str. 555.

především v jejich právních a faktických účincích,²⁴ což se otevřeně projevuje u OSN.

20. Tíha argumentů, aby *ad hoc* tribunál byl založen na základě rezoluce Valného shromáždění, se opírá o několik důvodů. Předně Valné shromáždění představuje hlavní plenární orgán,²⁵ jenž je způsobilý vyjadřovat společnou vůli organizovaného společenství států. Podle čl. 10 Charty přísluší Valnému shromáždění oprávnění jednat o jakýchkoli otázkách či záležitostech (zde jde o nadbytečnou stylistickou figuru), patřících do rámce Charty, čímž ustanovení stipuluje jeho všeobecnou působnost. Rámec Charty v důsledku zakotvení čl. 1 a 2 (cíle a zásady) pokrývá rozsáhlé spektrum mezinárodních právních vztahů. Nadto ve shodě s čl. 22 Charty náleží Valnému shromáždění pravomoc zřizovat pomocné orgány,²⁶ nutné pro výkon svých funkcí. Založení soudu pro stíhání kriminálních skutků naplňuje poslání plenárního orgánu respektovat lidská práva a základní svobody,²⁷ čímž zřízení tribunálu uskutečňuje vytknutý cíl.

21. Předložené zdůvodnění se střetává s opodstatněnými námitkami. Valné shromáždění disponuje dle čl. 10 všeobecnou pravomocí činit doporučení členům organizace či Radě bezpečnosti. Tato pravomoc není úplná, protože ji omezují hmotně a procesně právní limity. V praxi se dělí volní akty Valného shromáždění na rezoluce, deklarace a rozhodnutí. Charta OSN slovo „rezoluce“ nepoužívá, což plodí pojmové problémy vůči právní povaze a účinkům takové formy doporučení. Tu v науce nejsou osiřelé názory, že rezoluce, obzvláště přijaté kvalifikovanou většinou, vyvolávají právní závaznost. Mínění se protíví kodifikační přípravě Charty OSN na konferenci v San Franciscu, kde byl odmítnut filipínský návrh, jenž prosazoval legislativní pravomoci Valného shromáždění. Mezinárodní soud se k otázce vyjádřil v případě „Jihozápadní Afriky“ v roce 1966, kdy uvedl, že bez rezoluce Valného shromáždění OSN

²⁴Srov. H. Neuhold – W. Hummer – Ch. Schreurer: *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Vídeň, 1991, str. 93.

²⁵Jiným všeobecným orgánem s omezenou pravomocí a působností je *ad hoc* konference členů OSN pro účely přezkoumání Charty (čl. 109 Charty). Čl. 9 odst. 1 Charty uvádí, že Valné shromáždění zahrnuje všechny členy.

²⁶V anglickém znění Charty se používá obrat „subsidiary“, který může být přeložen jako „vedlejší“ nebo „pomocný“.

²⁷Srov. čl. 1 odst. 3 Charty.

nejdou závazné, ale jsou ve své povaze pouze doporučující.²⁸ Doporučující charakter rezoluce Valného shromáždění by pak mohl omezit výkon pravomoci tribunálu vůči stíhaným osobám. Jurisdikce tribunálu by byla neuskutečnitelná zejména vůči takovému státu, který nehlasoval pro schválenou rezoluci o zřízení orgánu.²⁹

22. Vyhnout se těžkostem jurisdikčním se chtěl návrh Organizace islámské konference schválením po sobě přijatých rezolucí Valného shromáždění a Rady bezpečnosti. Valné shromáždění by adoptovalo statut tribunálu do 30 dnů od přijetí rezoluce Radou bezpečnosti o zřízení soudu podle kapitoly VII.³⁰

23. Z dispozice pravidla zpředmětného v čl. 22 Charty vyplývá, že Valnému shromáždění náleží organizační oprávnění vytvářet si pomocné orgány. Ustanovení však neobnažuje působnost, v jejichž hranicích se plenární orgán pohybuje. Lze odkázat na vůdčí pravidlo, že Valné shromáždění nemůže na subsidiární orgány přenést více práv, než mu podle Charty přísluší. V případě správního tribunálu (UNAT) zkoumal Mezinárodní soudní dvůr v roce 1966, může-li Valné shromáždění přenést na pomocný orgán vykonávání soudní pravomoci. Dvůr zdůvodnil založení správního tribunálu pro řešení sporů mezi úředníky a organizací na podkladě teorie „implied powers“, dle níž je zřízení tribunálu nutné pro výkon funkcí OSN.³¹

24. Shora uvedené právní zdůvodnění nemůže platit pro ustanovení tribunálu s trestně právní pravomocí: stíhat osoby za závažná porušení mezinárodního práva humanitárního. Při uplatnění obecné normy, že hlavní orgán nemůže přenést na pomocné orgány více práv, než mu statutárně náleží, pak při nepřítomnosti soudní pravomoci u Valného shromáždění, by se mohlo jednat při zřízení tribunálu o *ultra vires* jednání.³² Právní argumentace by nemohla být ani opřena o výklad implikovaných pravomocí, poněvadž všeo-

²⁸„Resolutions of the United Nations General Assembly ...are not binding, but only recommendatory in character“. I. C. J. Reports 1966, str. 6 a 50.

²⁹Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session, 2 May – 22 July 1994, New York, 1994, str. 33.

³⁰Srov. E. A. Kolodkin: op. cit. pod 21), str. 388–389.

³¹Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, I. C. J. Reports 1954, str. 47 a 56.

³²Srov. D. Jílek: *Problémy mezinárodně právní odpovědnosti mezinárodních organizací*, Brno, 1991, str. 55.

becná pravomoc Valného shromáždění je omezena ve prospěch funkcí Rady bezpečnosti podle čl. 11 odst. 3 Charty.

25. Použití usnesení Rady bezpečnosti ve věci ustavení tribunálu se vyznačuje vyšší mírou právní průchodnosti a vyhovuje praktickým požadavkům vyvstálé situace v bývalé Jugoslávii. Rada bezpečnosti působí jako operativní, výkonný orgán OSN, na něhož členové přenesly základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Přestože uvedené polysémy „základní odpovědnost“ vzbuzují výkladovou nejistotu ohledně souběžnosti a konkurence ve výkonu „mírových“ funkcí mezi Radou bezpečnosti a Valným shromážděním, je legální požadavek, aby výkonný orgán činil opatření k udržení nebo obnově mezinárodního míru a bezpečnosti, protože je k tomu vybaven zvláštním oprávněním ve shodě s kapitolou VII Charty. Podle čl. 24 odst. 1 Rada bezpečnosti jedná jménem jednotlivých členských států, což je pozoruhodná právní konstrukce, poněvadž Rada bezpečnosti působí jako orgán OSN, ježto se její činy organizaci zpravidla připisují.³³ Jinak však tato slovní vazba upevňuje vztah mezi členy OSN a Radou bezpečnosti.

26. V souladu s čl. 25 členové OSN **souhlasí přijmout a provést** rozhodnutí Rady bezpečnosti. Na rozdíl od čl. 10 Charty zmíněné ustanovení výslovně stipuluje ze sémantického hlediska amorfní obrat „rozhodnutí“, přitom v praxi orgánu se odlišují rozhodnutí v užším smyslu od rezolucí.³⁴ Rozhodnutí Rady bezpečnosti se od sebe liší v určení adresátů, plnění úloh a právních účincích. K poznání závaznosti přijatého rozhodnutí slouží jako neurčité vodítko posudek Mezinárodního soudního dvora v případě Namibie z roku 1971, jenž vychází ze subjektivního předpokladu – vůle orgánu – a ze znění rozhodnutí – objektivní pohled.³⁵ Nepominutelnou úlohu plní i zkoumání usnesení v právních souvislostech. Nepochybně rezoluce č. 808 Rady je závazná a vyvolává právní účinky. Rezoluce č. 827 Rady bezpečnosti jednomyslně schválená 25. května 1993³⁶ rovněž požívá právní závaznost vůči členským státům a dalším adresátům. Právní závaznost takových rezolucí uvnitř vnitrostátního práva se řídí především ústavními či běžnými zákony, přičemž důležité postavení zaujímají nálezy nejvyšších soudních institucí. Ve

³³Srov. D. Jílek: op. cit. pod 32), str. 32–33.

³⁴J. Malenovský – D. Jílek – V. David: Organizace spojených národů. Evropská společnost. Rada Evropy, Brno, 1992.

³⁵I. C. J. Reports 1971, str. 16–345.

³⁶U. N. DOC. S/INF/49 (1993).

smyslu bodu 4 rezoluce č. 808, který ukládá všem členským státům závazek přijmout opatření nutná podle jejich vnitrostátního řádu s cílem uskutečnit tuto rezoluci a statut tribunálu, se oživuje otázka, jestli rozhodnutí Rady bezpečnosti jsou vynutitelná před vnitrostátními soudy. Nejsou-li rezoluce právně prosaditelné, pak výsledný závazek musí opatření naplnit zákonodárné sbory anebo exekutiva.

27. Rada bezpečnosti jako „úzký“ orgán se silným politickým a mocenským těžištěm se usnáší prostou nebo kvalifikovanou většinou.³⁷ Rozhodnutí o způsobu hlasování podle čl. 27 odvisí od kvalifikace procedurálních otázek. Má-li tribunál pro bývalou Jugoslávii status pomocného orgánu Rady bezpečnosti, mohlo by být zamýšleno použití čl. 27 odst. 2, který vylučuje při takovém hlasování zásadu jednomyslnosti stálých členů Rady. Avšak rezoluce č. 827, která završila postup zřízení tribunálu odkazuje na jednání Rady bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN, což vyžaduje hlasování kvalifikovanou většinou členů a uplatnění alespoň neformální jednoty velmocí.³⁸ Zpráva generálního tajemníka OSN podle odstavce 2 rezoluce Rady bezpečnosti č. 808, včetně Statutu tribunálu, v bodu 23 uvádí, že ustanovení tribunálu bylo prosazeno opatřením podle kapitoly VII.³⁹

28. Rezoluce č. 808 a 827 hodnotí situaci v bývalé Jugoslávii jako hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti, což Rada činí ve shodě s čl. 39. Daná formulace Charty OSN se jeví jako nedostatečně ostrá z hlediska významového, třebaže obrat náleží k esenciálním slovním vazbám. Podle obou rezolucí je kvalifikace situace svázána s hrubým a rozšířeným porušováním mezinárodního práva humanitárního na území bývalé Jugoslávie, které spočívá v masovém vraždění a v dalších protiprávních činech jednotlivců.

29. Ve shora uvedené zprávě generálního tajemníka OSN se v části nazvané „Právní základ pro založení mezinárodního tribunálu“⁴⁰ se předpokládá (would be establishing) ustavení této judičiální instance jako pomocného or-

³⁷Srov. J. Malenovský: Obecné poznámky k uplatňování práva veta v Radě bezpečnosti. Právní obzor, 1980, č. 4, str. 347–358.

³⁸Srov. J. Malenovský – D. Jílek – V. David: op. cit. pod 34), str. 61.

³⁹„...as an enforcement measure under Chapter VII.“ U. N. DOC. No. S/25704 Add 1 (1993).

⁴⁰Report of the Secretary: General pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), including the Statute of the Tribunal. U. N. DOC. No. S/25704 Add 1 (1993).

gánu podle čl. 29 Charty. Dosavadní praxe zřizování pomocných orgánů Radou bezpečnosti se dostatečně nevyhranila, zejména při vymezení limitů přenášených oprávnění na subsidiární orgány. Avšak také Radu bezpečnosti zavazuje zásada, že nemůže přenést na pomocný orgán více oprávnění, než sama „vlastní“. Působení principu však lze překonat výkladem implikovaných pravomocí a možná i předpokladem, že Rada bezpečnosti použila čl. 31 pro vytvoření tribunálu. Uchopení tribunálu jako pomocného orgánu naráží na jiný juridický problém. Z významu slova „pomocný“ číší známky podřízenosti a nesamostatnosti, což je pro judiciální orgán nepřipustné.⁴¹ Tribunál musí být nezávislý na exekutivě, kterou představuje Rada bezpečnosti, zahrnující pětičlenný „klub mocných“, na procesních stranách a členové tribunálu musí být uvedeni do funkce na dostatečně dlouhou dobu. Nezávislost tribunálu podmiňuje způsob volby soudců, jejich záruk proti vnějším tlakům. Statut mezinárodního tribunálu v čl. 13 pečlivě upravuje volbu soudců Valným shromážděním se seznamu,⁴² který předloží Rada bezpečnosti. Výkon společné kompetence obou hlavních orgánů zaručuje nezájatost členů tribunálu v objektivním smyslu, ale též v subjektivním pojetí. Mezinárodně právní procedura ustavení soudců podporuje internacionální povahu soudu. Ztěžší lze u tribunálu hovořit jako o pomocném orgánu, snad by se pro postavení orgánu dal použít výraz „vedlejší“, z něhož nevyvěrá v takovém stupni podřízenost.

30. Čl. 41 Charty je v negativní konceptualizaci zásadně omezen nepoužitím ozbrojené síly. V pozitivním pojetí zahrnuje donucující opatření příkladmo uvedená a ponechává možný prostor pro právní manévrování. Představa o zřízení tribunálu opatřením podle čl. 41 se nejeví jako nesmyslná, nicméně takové opatření má povahu sankce, která je spjata s nepříznivým, represivním tlakem vůči státu, jenž porušil mír. To vytváří dojem, že založení tribunálu je přímo namířeno proti určitým státům nebo stranám konfliktu, což ohrožuje autoritu tribunálu.⁴³ Pak nezbyvá věřit, že jde o opatření nového druhu, jež sice zasahuje do suverenity dotčených států, avšak zcela jiným způsobem.

⁴¹Srov. A. Grotrian: Article 6 of the European Convention on Human Rights. The Right to a fair trial. Štrasburk, 1994, str. 27-28.

⁴²U. N. DOC. No. S/25704 Add 1 (1993).

⁴³R. A. Kolodkin: op. cit. pod 21), str. 394.

31. Předkládané přemítání lze završit následujícími závěry:

- a) Mezinárodní tribunál pro bývalou Jugoslávii je **internacionální** ve své povaze a není zatížen jinou možnou právní kvalifikací. Jeho charakter je právně ryzí a nezpochybnitelný, čemuž se mu dostává nesporného prvenství.
- b) Mezinárodní tribunál byl zřízen pro **výhradní** účel stíhat osoby odpovědné za závažná porušení mezinárodního práva humanitárního na území bývalé Jugoslávie.
- c) Úkolem tribunálu je vykonat spravedlnost a přispět k obnově a udržení míru, tribunál nepoužívá pravomoc legislativní na poli humanitárního práva, nýbrž má aplikovat jeho platná pravidla chování, čímž nemůže tvořit precedenty.
- d) Mezinárodní tribunál patří k institucím aplikujícím pozitivní mezinárodní právo a předjímá trvalou institucionalizaci ve sféře mezinárodní odpovědnosti jednotlivce, což je jeden z charakteristických rysů moderního právního systému.
- e) Mezinárodní tribunál byl založen na základě závazného rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN podle kapitoly VII jako odpověď na hrozbu míru a bezpečnosti, tedy způsobem účinným a rychlým.
- f) Tribunál je **ad hoc** produktem mezinárodního práva postupující institucionalizace.

AKTUALITY

PRO PRÁVNÍ PRAXI

Vymezení trvalého pobytu ve volebním právu (současně návrh de lege ferenda)

Jan Filip

Institut trvalého pobytu patří v poslední době k často frekventovaným a sporným otázkám našeho práva. To se pochopitelně odráží i v počtu sporů, které se v této otázce vedou. Zejména v souvislosti s restitučními záležitostmi se také několikrát stala předmětem řízení před Ústavním soudem. Tento krátký příspěvek si ovšem neklade za cíl sledovat všechny aspekty této otázky.¹ Pouze bych se v něm chtěl pokusit ukázat na možnosti nového legislativního vyjádření tohoto institutu, které by mohly ulehčit rozlišit pojetí trvalého pobytu v různých kontextech rozhodování a legislativy.

Trvalý pobyt by na první pohled neměl představovat žádný problém. Vždyť máme dokonce několik právních předpisů, které se mu speciálně věnují.² Přesto však v praxi výklad tohoto pojmu působí potíže, což vede

¹Především zde neřeším otázku, zda mají volit i občané, kteří v ČR trvalý pobyt nemají. S ohledem na právní konstrukci možnosti zásahu do základních práv (čl. 4 odst. 2 Listiny) by bylo jejich vyloučení pravděpodobně neústavní obdobně jako v případě restitucí. Viz k tomu Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 117–119, 123.

²Zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů a jeho provádění vyhláška č. 146/1982 Sb., ve znění vyhlášky č. 129/1993 Sb. Pro pobyt cizinců platí

i k odlišné interpretaci ve správním a soudním rozhodování

Trvalý pobyt je pravidelnou podmínkou k nabytí volebního práva nebo alespoň k jeho výkonu. V případě našich volebních zákonů po roce 1989 tato podmínka prošla určitým vývojem. Nikdy však nešlo o cenzus délky pobytu (např. 3 měsíce, někde ale i 10 let), nýbrž o požadavek, aby bylo volební právo přiznáno jen těm občanům, kteří jsou na území voleného zákonodárského sboru přihlášení k trvalému pobytu. Volební zákony³ přitom nestanovily délku tohoto pobytu, neboť se vycházelo z toho, že trvalý pobyt z povahy věci předpokládá úmysl zdržovat se trvale v určitém místě (animus domiciliiandi, Absicht dauernden Verbleibens)⁴ a že se to má doložit podle skutečností, ze kterých vychází § 3 odst. 2 zákona č. 135/1982 Sb. (pobyt v místě stálého bydliště občana, a to zpravidla v místě, kde má rodinu, byt nebo zaměstnání).

Tato podmínka však byla formulována nikoli obecně, nýbrž ve vztahu ke každému ze zastupitelských sborů (FS, ČNR, SNR, obecní zastupitelstva) zvláště, a to s řadou vzájemných odchylek právní úpravy.

Zcela zvláštní situace byla v případě volebního práva do FS. Plynulo to již z toho, že se nevolilo FS jako celek, nýbrž prostřednictvím voleb do Sněmovny lidu a do Sněmovny národů. Každá z těchto sněmoven byla založena na jiné konstrukci reprezentace a tomu odpovídala i odlišná úprava podmínek volebního práva. Zatímco do Sněmovny lidu podmínkou volebního práva trvalý pobyt na území ČSFR nebyl (volič však mohl volit jen na území ČSFR), pro volby do Sněmovny národů byla situace poněkud odlišná. Voliči s trvalým pobytem na území ČSFR mohli volit do české (slovenské) části sněmovny,

zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění zákona č. 190/1994 Sb.

³Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění (úplné znění č. 60/1992 Sb. – dále jen „VZ FS“), zákon ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do ČNR (úplné znění č. 120/1992 Sb. – dále jen „VZ ČNR“), zákon SNR č. 80/1990 Sb., o volbách do SNR (dále jen „VZ SNR“), ve znění zákona č. 104/1992 Sb., zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů a zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

⁴V roce 1994 proběhl tiskem případ obce, kde před obecními volbami v listopadu 1994 najednou výrazně vzrostl počet osob, které se tam přihlásily k trvalému pobytu a bylo to dávano do souvislosti se snahou ovlivnit volební výsledek. Účelové zneužití tohoto liberálního přístupu proto vyloučeno není.

když měli trvalý pobyt na území ČR (SR). Voliči s trvalým pobytem v zahraničí mohli volit buď do české nebo slovenské části Sněmovny národů podle místa, kde volili.

Pro volby do ČNR a do SNR byl rovněž pro voliče s trvalým pobytem na území ČSFR podmínkou trvalý pobyt na území příslušné republiky. Na tom nic neměnilo ustanovení § 5 odst. 2 VZ SNR, podle kterého se mohl občan zapsat do seznamu voličů i v místě svého přechodného pobytu, neboť to bylo vázáno na vyřazení ze seznamu voličů v místě trvalého pobytu, takže trvalý pobyt podmiňoval možnost zapsání podle pobytu přechodného.⁵ Teoreticky tak vznikala možnost volit v závislosti na změnách trvalého bydliště jak v ČR, tak i v SR. Protože se však parlamentní volby konaly vždy ve stejný den,⁶ nevznikaly zde praktické problémy.

Při volbách do národních rad bylo zvláštností přiznávání volebního práva občanům ČSFR, kteří nemají bydliště na území ČSFR při volbách do SNR (§ 5 odst. 4 VZ SNR), nikoli však do ČNR.⁷ Jednalo se o určitou výjimku z pravidla cenzu trvalého pobytu, ovšem za podmínky, že se takový občan dostavil v den voleb na území, kde se volí do FS nebo do SNR (italský vzor). Mělo se za to, že tím prokáže svůj vztah ke státu alespoň tímto způsobem. Účast voličů až z Austrálie to v roce 1990 potvrdila.⁸ Formulace závěru § 2 odst. 1 VZ FS a po novele i VZ ČNR byla ovšem problematická, když stanovila, že právo volit mají ti, kteří se v den voleb zdržují na území některého z volebních krajů. Vyvolávala tak dojem, že pobyt na území některého z volebních krajů je

⁵ Jednalo se tak jen o jinou formu volby v nepřítomnosti (tzv. absentee voting) bez potřeby vydání voličského průkazu. Zejména se tím otvírala možnost řešit hromadně a tím i úsporně např. volby větších společně ubytovaných skupin voličů (dělníci, studenti). Na základě novely VZ SNR v roce 1992 již bylo toto ustanovení vypuštěno.

⁶ Pokus vyhlásit předčasné volby do SNR na 10.–11. dubna 1992 nebyl v této souvislosti úspěšný. Ve státech, kde je možné mít více „řádnych bydlíšť“ je však možné volit víckrát. Pro problémy s tímto pojmem byla proto např. v Rakousku v roce 1994 novelizována ústava a zaveden pojem hlavní bydliště (Hauptwohnsitz). O významu tohoto pojmu svědčí i to, že jej definuje přímo čl. 6 odst. 3 rakouské ústavy (B-VG). Pokud je takto možno označit více bydlíšť, určí občan, které je hlavní. Blíže k tomu Neisser, H., Handstanger, M., Schick, B.: Das Bundeswahlrecht. Wien 1994, s. 62n.

⁷ Vznikala tak dosti paradoxní situace. Občan s trvalým pobytem v ČR do SNR volit nemohl, ale v případě vystěhování do zahraničí toto právo získal, ačkoli pro to nebyl žádný racionální důvod.

⁸ V roce 1990 bylo na území ČR takových voličů 3 246. Na území SR vzhledem k možnosti volit i do SNR nebylo možno tento počet z volebních výsledků zjistit.

podmínkou nabytí volebního práva, ač ve skutečnosti se jednalo o podmínku jeho výkonu. VZ SNR takovou formulaci správně neobsahoval. Došli bychom tak k absurdnímu závěru, že opuštěním území ČSFR se volební právo pozbývá a návratem zase znovu získává a že ten, kdo byl v den voleb mimo území ČSFR také v souladu s tím, že nesplnil podmínku § 3 VZ FS vlastně pozbýl volitelnosti.

Nyní platné volební předpisy, tj. zákon č. 247/1995 Sb. (dále jen „ZVP“) a zákon č. 152/1994 Sb., ve znění zákona č. 247/1995 Sb. (dále jen „VOZ“) do této situace vnesly určité změny. Především se zastavme u ústavnosti podmínky trvalého pobytu.

ZVP již nabytí volebního práva s trvalým pobytem vůbec nespojuje (na rozdíl od § 2 odst. 1 VZ ČNR). Jeho § 1 odst. 2 v souladu s čl. 18 odst. 3 Ústavy ČR definuje voliče jako státního občana ČR, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let. ZVP zde respektuje čl. 4 odst. 2 Listiny, podle které lze základní právo omezit jen zákonem a za podmínek stanovených Listinou. V daném případě však Listina takovou možnost nestanoví (čl. 21)⁹ a proto ji nemůže stanovit ani ZVP. Trvalý pobyt tak nyní v parlamentních volbách slouží jen jako právní skutečnost, rozhodná pro to, zda bude volič zapsán do stálého seznamu voličů, když občané ČR, kteří na území ČR trvalý pobyt nemají, se musí zapsat do zvláštního seznamu. Na nabytí subjektivního volebního práva pro parlamentní volby tak konečně trvalý pobyt v souladu s ústavním pořádkem žádný vliv nemá.

Něco jiného je však faktický pobyt (zdržování se) v den voleb. Do Poslanecké sněmovny je díky institutu voličského průkazu možno volit na území celé ČR, kdežto při volbách do Senátu jen v místě trvalého pobytu, neboť při těchto volbách se voličský průkaz nevydává. Důvodová zpráva k parlamentnímu tisku č. 916 to vysvětluje tím, že není vhodné, aby výsledek voleb byl ovlivněn voliči, kteří v obvodu jinak nejsou oprávněni hlasovat. Neodpovídá však na otázku, co s voliči, kteří tam jinak oprávněni k hlasování jsou, tzn. jsou v době hlasování na území „svého“ volebního obvodu, ale nikoli ve své obci trvalého pobytu. V praxi půjde s ohledem na dvoudenní hlasování a velikost obvodů spíše o výjimečný případ. Případně posouzení ústavnosti tohoto

⁹ Listina dokonce nehovoří ani o podmínce věku. Tu stanoví až čl. 18 odst. 3 Ústavy ČR. Jinak však v čl. 21 odst. 3 předpokládá jen stanovení podmínky „výkonu“, nikoli však omezení nebo zásahů do volebního práva.

řešení bude typickým zvažováním hodnoty všeobecnosti volebního práva se zajištěním jeho rovnosti.

Jiné to je s trvalým pobytem u obecních voleb podle § 6 VOZ. Zde je konstrukce volebního práva podstatně jiná.¹⁰ VOZ do pojmu „volič“ zahrnul totiž navíc i problematiku překážek ve výkonu volebního práva, takže pojem voliče zúžil. Nyní je voličem nikoli osoba s volebním právem, nýbrž osoba s volebním právem, u které není vyznačena překážka ve výkonu volebního práva. Dochází tak ke zvláštní situaci, kdy sice máme nadále „seznamy voličů“, v nich ale budou zapsáni i nevoliči!, neboť podle § 10 odst. 3 VOZ jsou do nich zapisováni i ti, u kterých existuje překážka ve výkonu volebního práva, a tudíž volit moci nebudou.¹¹ Nastává tak situace, že pro nabytí volebního práva jsou podle VOZ složitější podmínky než pro volitelnost (tj. podmínky pro zvolení členem zastupitelstva – srov. § 7 odst. 1 VOZ).

Vraťme se však k otázce trvalého pobytu. VOZ ve srovnání s ZVP stanoví jako podmínku nabytí volebního práva trvalý pobyt v obci, popř. městském obvodu nebo městské části. Jak jsme viděli výše, v Ústavě ČR, ani v Listině pro to explicitně uvedenou oporu nenalezeme. Přesto je však stanovení této podmínky ústavní, kdežto její nezakotvení¹² by naopak bylo porušením Ústavy ČR. Nepřímo to plyne z čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR. Z těchto ustanovení lze dovodit, že součástí práva na samosprávu, kterou vykonává samosprávné společenství občanů je rovněž volba zastupitelstva, na které se mohou podle mého názoru podílet jen ti, kteří patří do onoho „samosprávného společenství občanů.“ V tomto směru lze naopak zákonodárci jen přitakat.¹³

¹⁰Celkovou kritiku tohoto pojetí jsem provedl již v souvislosti s přípravou VOZ. Viz Filip, J.: Poznámky k návrhu zákona o obecních volbách. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1994, č. 4, s. 43–45.

¹¹Právě srovnání ustanovení § 6 odst. 1 a § 10 odst. 2 a 3 VOZ demonstruje nedomyšlenost a vlastně i neústavnost této nové koncepce. Je otázkou, zda by to bylo možno překonat tzv. ústavně konformním výkladem VOZ.

¹²Známa úprava z minulého režimu umožňovala volit na voličský průkaz i do národních výborů, takže v malých obcích teoreticky (prakticky ovšem nešlo o volby) o složení zastupitelského orgánu mohli rozhodnout chalupáři z Prahy.

¹³Stejně tak byla odstraněna neústavnost vymezení podmínek nabytí volebního práva v tom, že z jejich výčtu byla odstraněna podmínka způsobilosti k právním úkonům. Ačkoli se to může jevit jako paradoxní, není to problém na straně zákonodávce, nýbrž z výše uvedených důvodů na straně ústavadávce. Blíže k tomu např. Filip, J.: Ak-

Konečně bych se chtěl pozastavit u otázky legislativního vymezení podmínky trvalého pobytu. Ústavní soud tento pojem již několikrát podrobně vyložil¹⁴ v tom smyslu, že je třeba rozlišovat pobyt v oblasti soukromého a v oblasti veřejného práva.

Pobytem ve volebním právu se tradičně chápal pobyt ve smyslu veřejného práva, tj. podle zákona č. 135/1982 Sb., nikoli ve smyslu soukromého práva, kde je chápán daleko širěji.¹⁵

S tím by souvisela i povinnost ohlašovat skutečnosti vylučující volební právo (např. zbavení způsobilosti k právním úkonům) na více míst. Volební praxe přitom chápala pobyt jako evidenční záležitost, jak tomu nasvědčoval i odkaz ve vysvětlivce č. 3 VOZ (ta ovšem nemá normativní povahu) na veřejnoprávní předpis – zákon č. 135/1982 Sb. Tak výslovně v Komentáři¹⁶ k VOZ autoři z civilněsprávního úseku Ministerstva vnitra uvádějí, že jde pouze o evidenční trvalý pobyt, kdy rozhoduje, zda je občan v obci hlášen k trvalému pobytu. Občan, který v obci fakticky žije, popř. zde má přechodný pobyt, volit nemůže. Oproti tomu Ústavní soud v citovaném nálezu IV. ÚS 97/94 vyslovil názor, že „faktický trvalý pobyt a nepochybné státní občanství ČR zakládá právo na zápis do seznamu voličů, jakož i právo na soudní ochranu v případě nezapsání, a to podle ustanovení § 200f o.s.ř. Takový postup mohla stěžovatelka uplatnit např. při komunálních volbách

tuální problémy všeobecnosti volebního práva. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1994, č. 1, s. 28–31 a tam uvedená literatura a příklady zahraničních ústavních úprav.

¹⁴Srov. např. nálezy k podmínce trvalého pobytu v zákoně č. 87/1991 Sb. (č. 164/1994 Sb. a nálezy IV. ÚS 15/94, III. ÚS 65/94 – Sběrka nálezů a usnesení. Sv. 2, 1995, nálezy č. 52 a č. 54) a v zákoně č. 229/1991 Sb. (nálezy č. 29/1996 Sb.). Zcela podrobně se této otázce věnuje v usnesení Pl. ÚS 22/94 (Sběrka nálezů a usnesení, sv. 2, 1995, č. 25) a v nálezu IV. ÚS 97/94 (Sběrka nálezů a usnesení, sv. 3, 1995, č. 12).

¹⁵Zásadní jednotu soudů, správních orgánů a teorie v této otázce kromě výše uvedených rozhodnutí Ústavního soudu dokládá i Bárta, J.: K právnímu institutu trvalého pobytu občana v tuzemsku. Správní právo, roč. 1994, č. 1.

¹⁶Komentář k ZÁKONU č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů. 1994 (místo vydání neuvedeno), s. 6. Obdobné pojetí je např. ve Švýcarsku. Srov. U. Häfelin, W. Haller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss. 3. vydání. Zürich 1993, s. 181, kde se jako podmínky tzv. politického bydliště uvádí: a) bydliště ve smyslu civilního práva a b) formální přihláška v příslušné obci. Politický pobyt je potom předpokladem výkonu politických práv.

v listopadu 1994, nezávisle na tom, zda má či nemá občanský průkaz...“.

I když je možná záměna pojmů a podsunutí toho, co tyto dva názory nezamýšlely (**do evidence nelze vzít toho, kdo již jinde evidován je**), ukazují to na problém legislativního zachycení podmínky trvalého pobytu ve volebním právu. Její ústavnost z hlediska obecních voleb považují za nespornou (viz výše). Jde však o to, **jak ji vyjádřit, aby nevznikal takový nesoulad v názorech a výkladech**. Podle mého soudu by to bylo **možné tím způsobem, že by pro volební předpisy byla použita jiná formulace**. Konkrétně na místo formulace „*má v obci trvalý pobyt*“ bych se přikláněl ke zcela nesporné formulaci – „*je v obci přihlášen k trvalému pobytu*“ s uvedením zákona č. 135/1982 Sb. ve vysvětlivce.

Protože podle § 4 odst. 1 zákona č. 135/1982 Sb. „*K trvalému pobytu musí být hlášen každý občan, a to v téže době pouze v jednom místě*“, odpadnou problémy a pochybnosti o ústavnosti dosavadní úpravy. Jde především o to, že VOZ jako procesní předpis musí zajišťovat uplatnění ústavních principů, mezi nimi i principu rovnosti volebního práva. **Toho lze dosáhnout z hlediska jeho první části (one man – one vote)¹⁷ právním zabezpečením registrace voličů pouze v jednom seznamu vytvářeném na základě evidence podle zákona č. 135/1982 Sb.**

Tento zákon obsahuje i mechanismy kontroly zachování této rovnosti, které dnes již nejsou voličům nedostupné.¹⁸

Zatímco dříve mohl každý občan nahlížet do seznamu a vznášet námitky proti tomu, že tam je nebo není zapsán i někdo jiný, nyní již v návaznosti na zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně údajů v informačních systémech tento postup § 11 odst. 3 VOZ nepovoluje. **Kontrolu tohoto seznamu z hlediska toho, že každý volič v něm má pouze jediný zápis**, proto může nyní zajistit pouze vedení evidence obyvatelstva pomocí centrálního registru, obdobně jako jediné Ústřední volební komise při parlamentních volbách dokáže zjistit, zda někdo nekandiduje vícekrát.

¹⁷Blíže srov. Základy volebního práva v ČSFR, s. 133–144, kde je rozebírána i další složka rovnosti – one vote – one value.

¹⁸Viz blíže Filip, J.: Právo na informace v kontextu veřejného a soukromého zájmu. In: Sborník vybraných příspěvků z mezinárodních konferencí konaných 5.–9. září 1994 Právnickou fakultou MU. Brno 1995, s. 119–122

SHRNUTÍ

Autor sleduje otázku trvalého pobytu a jeho významu a různého chápání ve veřejném a soukromém právu. Poukazuje na vývoj této otázky ve volebních předpisech od roku 1989. Zdůrazňuje, že spojovat volební právo s trvalým pobytem u parlamentních voleb je neústavní, kdežto u obecních voleb je to naopak nutné. Dále poukazuje na rozdílné pojetí trvalého pobytu v jednom nálezu Ústavního soudu a dochází k závěru, že pro volební účely by bylo nejlépe výslovně stanovit, že rozhodující je nikoli trvalý pobyt, nýbrž formální přihlášení se k trvalému pobytu ve smyslu zákona č. 135/1982 Sb. Jen tak se dá zajistit rovnost volebního práva z hlediska počtu hlasů (one man – one vote).

K aktuálním problémům kodifikace zločinů podle mezinárodního práva a návrh statutu mezinárodního trestního soudu

Pavel Šturma

Problematika Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva má již svou poměrně dlouhou historii, které byla věnována pozornost i v české odborné literatuře.¹ Naproti tomu kompletní návrh Statutu Mezinárodního trestního soudu spatřil světlo světa – díky mimořádnému úsilí Komise pro mezinárodní právo opírající se o jasný mandát Valného shromáždění – za pouhé dva roky od zahájení intenzivní práce. Možná i proto ohlasy na tento počín z řad naší nauky mezinárodního práva zatím chybí. Vzhledem k původně úzkému propojení obou témat bude nejnvhodnější probrat zde společně jak materiální právo (tj. návrh Kodexu), tak i procesní prostředky (návrh statutu Mezinárodního trestního soudu).

¹Blíže srov. J. MRÁZEK, *K boji s mezinárodní zločinností z hlediska mezinárodního práva*, Academia, Praha, 1979, s. 100–108; Č. ČEPELKA, *Mezinárodněprávní ochrana lidských práv*, *AUC Iuridica* 5/1990, s. 38–48; P. ŠTURMA, *K návrhu Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva*, *Právník* 9–10/1989, s. 879–889; *Zvýšení úlohy trestního práva při ochraně míru a mezinárodní bezpečnosti*, AUB Iuridica No 84, Brno, 1989, hlavní referát kolokvia Čs. národní skupiny AIDP, s. 37–49; V. DAVID, *K návrhu Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva*, *ibid.*, s. 247–250; P. TOMKA, *K současnému stavu prac na návrhu Kódexu zločinov proti mieru a bezpečnosti ľudstva v Komisii pre medzinárodné právo*, *ibid.*, s. 327–332.

1. Návrh Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva

a) Historie návrhu

První návrh samotného Kodexu předložila Komise v roce 1951,² avšak ani tehdy, ani v roce 1954 k jeho projednání ve Valném shromáždění nedošlo a návrh byl odložen. Teprve rezolucí 36/106 z r. 1981 Valné shromáždění opětovně pověřilo Komisi pro mezinárodní právo, aby při vypracování nového návrhu Kodexu vzala v úvahu i vývoj, který mezinárodní právo v mezidobí zaznamenalo.³ Komise pak – na svém 34. zasedání – jmenovala *Doudou Thiama* (ze Senegalu) zvláštním zpravodajem pro tuto otázku.

Ve svých zprávách předkládaných v letech 1983–1988 se zvláštní zpravodaj zabýval obecnými otázkami (včetně metodologie kodifikace a problémů implementace), otázkou rozsahu návrhu *ratione materiae a ratione personae*, problémem definice zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva, obecnými principy a zločiny proti míru.⁴ 7. zpráva zvláštního zpravodaje (1989) už obsahovala i návrh článků o zločinech proti lidskosti a o válečných zločinech.⁵ V roce 1990 byl návrh Kodexu poněkud pozměněn a doplněn, což se opakovalo i o rok později. Na svém zasedání v r. 1991 však Komise již přijala v prvním čtení ucelený návrh Kodexu.⁶

Tento text obsahuje obecné zásady i obsáhlý katalog skutkových podstat bez rozlišení tří kategorií zločinů (tj. zločinů proti míru, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů). Tato změna není popřením dosavadní klasifikace, ale spíše odráží rozšíření seznamu zločinů o některé nové skutkové podstaty, jejichž zařazení by mohlo vyvolávat problémy (jako např. nedovolený obchod s drogami nebo úmyslné a těžké poškozování životního prostředí). Komise tak zvolila pragmatické řešení v očekávání připomínek ze strany států, po jejichž vyhodnocení a zapracování teprve dnes může přistoupit k projednání a přijetí návrhu v druhém čtení.

²Text návrhu viz YILC, 1951, vol. II, s. 134.

³A/CN.4/364 (1983), § 1, s. 3.

⁴A/CN.4/364 (1983), A/CN.4/377 (1984), A/CN.4/387 (1985), A/CN.4/398 (1986) Í Corr. 1–3, A/CN.4/404 (1987), A/CN.4/411 (1988).

⁵A/CN.4/419 (1989).

⁶YILC, 1991, vol. II, Part Two, s. 93, § 173.

b) Pojem zločinu proti míru a bezpečnosti lidstva

V komisi pro mezinárodní právo i v Šestém výboru VS OSN byla věnována velká pozornost otázce, jak má být definován pojem „zločin proti míru a bezpečnosti lidstva“ a zejména pak jaký je vztah mezi tímto pojmem a pojmem mezinárodní zločiny ve smyslu článku 19 první části kodifikačního návrhu o odpovědnosti států.⁷

V r. 1985 navrhl zvláštní zpravodaj dvě varianty definice zločinu proti míru a bezpečnosti lidstva, které však implikovaly koncepci trestní odpovědnosti státu, a proto byly většinou členů Komise i zástupců států přijaty kriticky.⁸ Ve své další zprávě (1986) proto zvláštní zpravodaj Thiam předložil novou formulaci příslušného ustanovení, jež překlenula problém definice pojmu „zločiny proti míru a bezpečnosti lidstva“ obdobným způsobem jako to činil návrh Kodexu z r. 1954:

„Zločiny (podle mezinárodního práva) definované v tomto Kodexu jsou zločiny proti míru a bezpečnosti lidstva“.

Není příliš důležité, že v původním návrhu z r. 1954 byla na konci připojena ještě vedlejší věta „za něž budou odpovědní jednotlivci potrestáni“.⁹ Tento aspekt je plně pokryt článkem 3 dnešního návrhu Kodexu. Závažnější problém se projevil v tom, že v citovaném článku 1 (Definice),¹⁰ tak jak byl prozatím (v prvním čtení) přijat Komisí v r. 1991, byl dán klíčový obrat „podle mezinárodního práva“ do závorek. K tomu článek 2 dodal, že „kvalifikace jednání nebo opomenutí (act or omission) za zločin proti míru a bezpečnosti lidstva je nezávislá na vnitrostátním právu“. Takovému kvalifikování pak není na překážku, že jednání nebo opomenutí není trestné podle vnitrostátního práva.¹¹

⁷Srov. např. A/C.6/40/SR.23–SR.35; srov. též Č. *Odpovědnost států. Návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy (s komentářem)*, SPN, Praha, 1985, s. 53–59.

⁸Viz např. A/C.6/40/SR.26, § 7–8, s. 3; § 33, s. 8; A/C.6/40/SR.34, § 2, s. 2; § 30, s. 9; § 37, s. 11; A/C.6/40/SR.24, § 6, s. 3

⁹Text viz J. MRÁZEK, op. cit. 32, s. 102.

¹⁰YILC, 1991, vol. II, Part Two, s. 94.

¹¹Ibid., s. 94.

c) Mezinárodní zločin a zločin podle mezinárodního práva

Přesto, že mezi mezinárodními zločiny a zločiny proti míru a bezpečnosti lidstva existuje zásadní rozdíl, je mezi oběma právními instituty hluboká souvislost a v určité míře podmíněnost.¹² Je evidentní, že chování státu je naplňováno jednáním či opomenutím jeho orgánů, které tvoří vždy konkrétní osoby. Tak i mezinárodní zločin státu může naplnit jen chování určitých osob v postavení státního orgánu.¹³

Obsah odpovědnostní povinnosti, která *ex lege* zatíží stát jakožto porušitele mezinárodněprávního závazku, zahrnuje vedle restituce *in natura*, popř. komenzace, též složku satisfakční. Ta vystupuje do popředí právě v důsledku porušení kogentního práva, a to mimo jiné¹⁴ též povinností trestně postihnout ony provinilé osoby, jež v postavení státních orgánů svým chováním způsobily, že stát se dostal do postavení porušitele normy *ius cogens*.¹⁵ Nepotrestá-li takto odpovědný stát tyto osoby, nastupuje – jako součást odpovědnostního právního vztahu *erga omnes*¹⁶ – oprávnění každého z členů mezinárodního společenství trestně postihnout takovéto osoby za „zločiny podle mezinárodního práva“.¹⁷

Zločinem podle mezinárodního práva (*crime under international law, crime de droit international*) tak rozumíme chování těch osob, které v postavení státního orgánu způsobily, že jejich chování je přičteno státu jako porušení

¹²Srov. V. DAVID, *Mezinárodní zločiny a jejich právní následky*, AUB Iuridica, No 72, Brno, 1988, s. 72–74; M. SPINEDI, *Les crimes internationaux de l'Etat dans les travaux de codification de la responsabilité des Etats entrepris par les Nations Unies*, EUI Working Paper No 88, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole, 1984, s. 133.

¹³Viz V. DAVID, *Odpovědnost státu za mezinárodně protiprávní chování*, AUB Iuridica, No 33, 1980, s. 194–195.

¹⁴Není to ovšem jediná možná forma. Srov. blíže P. ŠTURMA, obsah, forem a stupňů mezinárodněprávní odpovědnosti, *Právník* 8–9/1988, s. 818–820, a literaturu tam citovanou.

¹⁵Srov. Č. ČEPELKA, *Les conséquences juridiques du délit en droit international contemporain*, AUC Iuridica, Monographia III, Praha, 1965, s. 37–40, s tam citovanou literaturou.

¹⁶Podle V. Outraty se každému státu v takových případech přiznává právo na svého druhu *actio popularis*. (Viz V. OUTRATA, K současnému stavu mezinárodní ochrany lidských práv, *Časopis pro mezinárodní právo* 1/1968, s. 66).

¹⁷Viz např. Č. ČEPELKA – V. DAVID, *Úvod do teorie mezinárodního práva*, AUB Iuridica No 51, Brno, s. 188.

jus cogens a toto porušení pak kvalifikováno jako mezinárodní zločin státu samotného.¹⁸

Na tomto místě je třeba poznamenat, že výrazu „zločiny podle mezinárodního práva“ používají různí autoři a různé mezinárodní dokumenty (zejména staršího data) v různém významu. Shodují se většinou v tom, že jde o jednání osob, jehož trestnost má právní podklad přímo v mezinárodním právu. To znamená, že mezinárodní právo zde stojí na místě zákona pro účely trestního postihu, bez ohledu na to, zda vnitrostátní právo použitelné ve vztahu k určité osobě trestnost určitého jednání stanoví či ne. Někteří jím označují dokonce jakékoli trestné činy jednotlivců, jejichž skutkové podstaty obsahují mezinárodní smlouvy.

O pojmové nevyjasněnosti uvnitř samotné Komise svědčí i to, že zvláštní zpravodaj ve své zprávě z r. 1994 pro druhé čtení návrhu Kodexu souhlasil s vyškrtnutím klíčového obratu „podle mezinárodního práva“, který již dříve dal do závorky, z definice zločinů v článku 1.¹⁹ Obzvláště závažící je, jak snadno souhlasil s touto změnou, kterou označil jako „čistě teoretickou otázku“.²⁰ Argumentace, podle níž jakmile se Kodex stane mezinárodní smlouvou, v něm definované zločiny přejdou do mezinárodního trestního práva (smluvního),²¹ je totiž příliš zjednodušující. Mohla by snad vyhovovat, pokud by skutkové podstaty obsažené v návrhu Kodexu byly obsahově homogenní. Ve skutečnosti tam však figurují „zločiny“ s velmi různou právní povahou, a tudíž i odlišným režimem právních následků.

d) Skutkové podstaty v návrhu Kodexu

Třebaže zvláštní zpravodaj ve své 1. zprávě rozlišoval mezi „zločiny podle mezinárodního práva *stricto sensu*“ neboli „zločiny, které jsou mezinárodní svojí povahou“, a „zločiny, které se mají stát mezinárodními jedině za účelem trestání a jež byly přeneseny z národní do mezinárodní roviny smlouvami při-

¹⁸Č. ČEPELKA, op. cit. 7, s. 55–59.

¹⁹Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session (1994), GAOR, Forty-ninth Session Suppl. No 10 (A/49/10), s. 165–166, § 109–111.

²⁰Ibid., s. 166, § 111.

²¹Ibid., § 111.

jatými s tímto cílem“,²² později toto důležité kritérium zcela opustil. Přesto však bude vhodné se zde držet tohoto dělení, které o právní povaze skutkových podstat vypovídá mnohem více než druhé (Komisi také opuštěné) členění na zločiny proti míru, válečné a proti lidskosti.

Pokud jde o agresi a hrozbu agresí (čl. 15 a 16), kolonialismus (čl. 18), genocidium (čl. 19), apartheid (čl. 20), mimořádně závažné válečné zločiny (čl. 22) a částečně též mezinárodní terorismus (čl. 24) i systematické a masové porušování lidských práv (čl. 21), tady lze hovořit o kodifikaci té části obyčejových pravidel sekundární povahy, stabilizujících se a z části již stabilizovaných ve své kogentní podobě, z nichž vyplývá oprávnění všech států trestně postihnout uvedené jednání osob jednavších v postavení orgánů státu, a to jako zločin podle mezinárodního práva. Toto oprávnění, vyplývající z obecného mezinárodního práva, by bylo v Kodexu nadto doplněno o smluvně stanovenou povinnost. Jinak řečeno, státy oprávněné k postihu těchto zločinů by se v Kodexu smluvně zavázaly, že odpovědné osoby potrestají. Kdyby se návrh Kodexu omezil pouze na výše uvedené zločiny, bylo by možné mezi pojmy „zločiny podle mezinárodního práva“ a „zločiny proti míru a bezpečnosti lidstva“ položit rovnítko.

U ostatních navrhovaných skutkových podstat je však situace jiná. Jde o trestné činy, které se z roviny vnitrostátního práva do mezinárodního práva dostaly jen v důsledku smlouvy, přijaté za účelem jejich potrestání, respektive které musí být trestné ve vnitrostátním právu, protože tak stanoví mezinárodní smlouva. K jejich postihu státy zavazují právě ty smlouvy, které řadíme do tzv. mezinárodního práva trestního.²³ Rozhodně však oprávnění k postihu těchto zločinů nevyplývá z odpovědnostního právního poměru *erga omnes*, nastoupivšího porušením norem *ius cogens*.

Do této druhé skupiny skutkových podstat patří v dnešním návrhu Kodexu najímání, používání, financování a výcvik žoldnéřů (čl. 23), nedovolený obchod s drogami (čl. 25) a úmyslné a těžké poškození životního prostředí (čl. 26). V této části Kodexu jde proto v podstatě o smluvní harmonizaci legiferačních zásad vnitrostátní úpravy, podobně jako u obecně kriminálních činů, které tvoří *gros* mezinárodního práva trestního. Přesto je však funkč-

²²A/CN.4/364 (1983), s. 10, § 34; srov. též C. LOMBOIS, *Droit pénal international*, 2^e éd., Précis Dalloz, Paris, 1979, s. 177.

²³YILC, 1990, vol. II, Part Two, s. 29–30.

nost jejich zařazení do návrhu Kodexu přinejmenším sporná.

Z koncepčního hlediska patří k nejzajímavějším ustanovení dnešního článku 25, jež bylo poprvé vtěleno do návrhu Kodexu v roce 1990.²⁴ Odstavec 1 tohoto článku byl pak v r. 1991 upraven do současné podoby:

„1. Jednotlivec, který spáchal nebo nařídil spáchání jakéhokoliv z těchto činů:

– provedení, organizování, usnadňování, financování nebo podněcování nedovoleného obchodu s omamnými látkami v širokém měřítku, ať už v rámci státu, nebo v mezinárodním kontextu, bude po usvědčení odsouzen (k...)“

Podle komentáře Komise návrh tohoto článku počítá, že se tohoto zločinu mohou dopustit jak osoby v postavení orgánu státu (zejm. pokud jde o napomáhání), tak i běžní jednotlivci, tj. soukromé osoby. Pojem „jednotlivci“ pak též zahrnuje osoby jednající jménem organizací a sdružení, jejichž prostřednictvím nebo v jejichž rámci obchodníci s drogami působí.²⁵ Podstatné je omezení *ratione materiae*, protože článek 25 návrhu Kodexu – na rozdíl od platných smluv o kontrole drog – inkriminuje pouze činnost organizované povahy prováděnou „v širokém měřítku“, nikoliv jednotlivé a izolované akty malých překupníků s drogami.

V odst. 2, který se inspiroval zněním článku 3 odst. 1 písm. (b) (i) Úmluvy (1988), je pokryto „praní špinavých peněz“, i když není jasné, zda se vztahuje omezující podmínka „širokého měřítku“ na tuto činnost, na zločin, z něhož výnos pochází, anebo na oba případy.

„2. Pro účely odstavce 1, usnadňování nebo podněcování nedovoleného obchodu s omamnými látkami zahrnuje získání, držbu, přeměnu nebo převod majetku jednotlivcem, který ví, že tento majetek pochází ze zločinu popsaného v tomto článku za účelem ukrytí nebo zatajení nedovoleného zdroje majetku“.

Přestože název článku 25 je nevhodně zužující (*Illicit traffic in narcotic drugs*), v odst. 3 se upřesňuje, co všechno se rozumí pod nedovoleným obchodem s „omamnými látkami“. Definice je v podstatě převzata z článku 3 odst. 1 písm. (a) (i) Úmluvy (1988). Podle návrhu Kodexu tak

²⁴Ibid.

²⁵Srov. S. GLASER, *Droit international pénal conventionnel*, Bruylant, Bruxelles, 1970, s. 53–54; Č. ČEPELKA, *Mezinárodněprávní ochrana lidských práv*, op. cit. 1, s. 34.

„3. Nedovolený obchod s omamnými látkami znamená jakoukoli výrobu, zhotovování, extrahování, přípravu, nabídnutí, nabídnutí za účelem prodeje, rozšiřování, prodej, dodávání za jakýchkoliv podmínek, překupnictví, převoz, tranzitní přepravu, převážení, dovoz či vývoz jakékoliv omamné nebo psychotropní látky, porušující vnitrostátní nebo mezinárodní právo“.

Tento odstavec sice poněkud vylepšuje celkově méně přesnou a podrobnou formulaci skutkové podstaty v článku 25 – zejména v porovnání s článkem 3 Úmluvy (1988), ale o to více se vnucuje otázka, jaký může být v této oblasti přínos Kodexu, bude-li v dnešní podobě státy nakonec přijat.

Z hlediska materiálního práva by byl článek 25 přínosem, kdyby dosud Úmluva (1988) nevstoupila v platnost, popř. měla pouze malý počet smluvních stran. Tak tomu ovšem není, a tak je nutné zkoumat vztah obou úprav. Není jasné, kterou z nich by stát vázaný současně Úmluvou (1988) i Kodexem aplikoval. Návrh Kodexu totiž nejde úpravou skutkové podstaty nedovoleného obchodu s drogami nad rámec Úmluvy (1988). Naopak omezuje se pouze na závažnější případy, ale kritérium „v širokém měřítku“ je natolik pružné, že by v řadě situací vznikla možnost konkurenční aplikace obou instrumentů. Přitom lze těžko některý z nich jednoznačně kvalifikovat jako *lex specialis*.

Problém by se však jevil zcela jinak, kdyby Komise neopustila původní koncepci Kodexu jako kodifikace zločinů podle mezinárodního práva. Potom by nešlo o funkčně shodnou úpravu s úpravami mezinárodního práva trestního (zejména též proti obchodu s drogami), ale naopak projev stabilizující se obecně platné (obyčejové) úpravy povinnosti státu bojovat proti nelegálnímu obchodu s drogami, a to včetně trestního postihu všech zúčastněných osob, nad nimiž vykonává teritoriální či personální kompetenci. Kodex by se pak uplatnil tam, kde by zejména územní suverén nebyl schopen či ochoten tento postih na základě svého vnitrostátního práva realizovat. Může jít typicky o případy, kdy se obchodu s drogami a souvisejících činů v širokém měřítku dopouštějí různé „drogové kartely“ a jiné organizace, které se vymykají kontrole a postihu ze strany státních orgánů, popř. kde se na tomto obchodu osoby v postavení orgánu státu samy buď aktivně podílejí, nebo jej alespoň svou tolerancí usnadňují.

Vedle subsidiárního postihu jednotlivců (včetně členů a šéfů zločineckých organizací) by měl Kodex primárně umožňovat nástrojem trestní stíhání osob v postavení orgánů státu, který sám nezjednal nápravu v podobě potrestání

svých vlastních provinilých úředních osob. Zde by šlo o oprávnění každého státu podle obecného mezinárodního práva, které by případně mohlo být doplněno na základě Kodexu nebo jiného smluvního dokumentu povinnost předat pachatele kompetentnímu mezinárodnímu trestnímu soudu. Tomu by ovšem měl odpovídat procesní rámec realizace Kodexu.

e) Otázky realizace Kodexu

Základní otázka, která provázela přípravu návrhu Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva, je to, zda svěřit postih těchto zločinů mezinárodnímu trestnímu soudu (k tomuto účelu zřízenému), nebo vnitrostátním soudům. Vedle ní Komise pochopitelně zvažovala i různé varianty vycházející z těchto dvou základních koncepcí, popřípadě jejich kombinace. I když Komise v době schvalování návrhu článků Kodex v prvním čtení nevyloučila možnost jurisdikce mezinárodního trestního soudu, v této fázi ještě založila svůj přístup na obecné úpravě jurisdikce národních soudů v kombinaci s extradicí.²⁶

Článek 6 návrhu Kodexu, který chce Komise přezkoumat, jestliže dojde ke zřízení mezinárodního trestního soudu, je poměrně stručný a upravuje „závazek soudit nebo vydat“ (*Obligation to try or extradite*):

1. Stát, na jehož území se nachází jednotlivec podezřelý ze spáchání zločinu proti míru a bezpečnosti lidstva, ho musí buď soudit, nebo vydat.
2. Jestliže je vydání požadováno více státy, zvláštní zřetel bude dán žádosti státu, na jehož území byl zločin spáchán.
3. Ustanovení odstavce 1 a 2 neprejudikuje zřízení a jurisdikci mezinárodního trestního soudu.

Citovaný článek je tak založen na univerzální jurisdikci, která se uplatní subsidiárně k extradicí (*princip aut dedere aut judicare*). Odstavec 2, který počítá s možnou konkurencí jurisdikcí, sice nestanoví prioritu teritoriální jurisdikce, ale toto řešení z něj implicitně vyplývá. To by ovšem bylo velmi nežádoucí zejména v případech, kdy se inkriminovaného jednání dopustila

²⁶Srov. čl. 6 návrhu Kodexu, provizorně přijatý Komisí jako čl. 4 (*Obligation to try or extradite*) s připojeným komentářem; viz Report of the ILC on the work of its fortieth session, GAOR Suppl. No 10 (A/43/10), s. 174–175.

osoba v postavení orgánu státu, který by tak svou žádostí o vydání mohl postih pachatele zcela zmařit, nebo mu alespoň udělit příliš mírný trest.

Lze proto souhlasit s názory, které zazněly v Komisi po zahájení druhého čtení návrhu Kodexu (v r. 1994), že by znění článku 6 odst. 2 mělo být změněno v tom smyslu, že na žádost teritoriálně kompetentního státu nemusí, ale pouze může být brán zvláštní zřetel (*may be given* namísto *shall be given*).²⁷ Stejně tak je v dnešní situaci, kdy Komise již dokončila návrh statutu Mezinárodního trestního soudu, nutné v článku 6 jasně stanovit prioritu jurisdikce Mezinárodního trestního soudu v případě více konkurenčních žádostí o vydání.²⁸

Tyto změny jsou nezbytné, pokud má Kodex splnit svůj účel a stát se kodifikací zločinů podle mezinárodního práva, které se svým mezinárodněprávním základem (nezávislým na vnitrostátních právních řádech), speciálními subjekty a vyšším stupněm nebezpečnosti odlišují od běžných kriminálních činů s mezinárodním prvkem.

2. Návrh statutu Mezinárodního trestního soudu

a) Historie návrhu

Obdobně jako tomu je v případě kodifikace zločinů podle mezinárodního práva, také snahy o ustavení mezinárodního trestního soudu mají poměrně dlouhou historii.²⁹ Prvním pokusem v moderním mezinárodním právu byla Versailleská mírová smlouva (1919), podle které měl být zřízen mezinárodní tribunál, jemuž mělo Německo vydat k potrestání bývalého císaře Viléma II. pro nejhrubší porušení zásad mezinárodní mravnosti a posvátné autority smluv (článek 227) a další osoby (německé důstojníky) obviněné z porušení válečného práva (článek 228). Tato ustanovení Versailleské smlouvy však nebyla provedena.³⁰

²⁷GAOR, Forty-ninth Session Suppl. No 10 (A/49/10), s. 174–175, § 143–144.

²⁸Ibid., s. 175, § 145.

²⁹Srov. M. CHERIF BASSIOUNI, Introduction to the History of Establishing an International Criminal Court, in: *International Criminal Law*, vol. III, *Enforcement*, Transnational Publ., Inc., Dobbs Ferry, New York, s. 181; R. A. FRIEDLANDER, Problems of Enforcing International Criminal Law, *ibid.*, s. 13 a n.

³⁰M. Ch. BASSIOUNI, op. cit. 29, s. 182.

V meziválečném období, zejména v létech 1924–1938 bylo vypracováno více návrhů na zřízení mezinárodního trestního soudu ze strany některých nevládních organizací (jako *International Association of Penal Law*, *International Law Association* a Meziparlamentní unie), ale žádný z nich se nestal oficiálním dokumentem (s výjimkou projektu V. V. Pelly, který ovlivnil Úmluvu o předcházení a potlačování terorismu z r. 1937). Úmluva však nezískala potřebný počet ratifikací, a proto nikdy nevstoupila v platnost.³¹

Jako první skutečně fungující soud byl zřízen na základě Dohody o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců evropské osy (tzv. Londýnská charta, 1945)³² jako Mezinárodní vojenský tribunál v Norimberku. V lednu 1946 pak byla přijata obdobná Charta pro Mezinárodní vojenský tribunál pro Dálný Východ v Tokiu.³³ V obou případech šlo o *ad hoc* vytvořené mezinárodní soudy mimořádné, vojenské povahy.

S mezinárodním trestním soudem počítají i článek VI Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1948)³⁴ a článek 5 Mezinárodní úmluvy o potlačení a trestání zločinu apartheidu (1973),³⁵ avšak ani v jednom případě ke zřízení takového soudu nedošlo. I když byly prováděny určité přípravné práce k implementaci článku 5 druhé z citovaných úmluv, jež vyústily v návrh statutu soudu, státy nikdy neprojevíly dostatečnou politickou vůli k uzavření nezbytné dohody.³⁶

Jedinou výjimkou je v současné době působící Mezinárodní tribunál pro stíhání osob odpovědných za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva spáchaná na území bývalé Jugoslávie od r. 1991. Tento tribunál s jurisdikcí omezenou *ratione loci*, *ratione temporis* a koneckonců i *ratione materiae* ovšem nevznikl na základě mezinárodní smlouvy, nýbrž byl zřízen rozhodnutím Rady bezpečnosti jednajícím na základě Hlavy VII Charty OSN. Jeho Statut byl vypracován v rámci sekretariátu OSN za účasti několika

³¹Ibid., s. 183; srov. též V. DAVID – J. MALENOVSKÝ, *Mezinárodně právní aspekty potlačování mezinárodního terorismu*, AUB Iuridica No 46, s. 16–17.

³²Text viz M. POTOČNÝ – M. BERÁNEK, *Vybrané dokumenty ke studiu mezinárodního práva veřejného*, UK, Praha, 1985, s. 202–203.

³³International Military Tribunal for the Far East proclaimed at Tokyo, T.I.A.S. No 1589; viz též S. GLASER, op. cit. 25, s. 225–230.

³⁴Viz M. POTOČNÝ – M. BERÁNEK, op. cit. 32, s. 196.

³⁵Ibid., s. 200.

³⁶Srov. M. CH. BASSIOUNI, op. cit. 29, s. 184–185.

přizvaných expertů a schválen Radou bezpečnosti.³⁷ Obdobně byl na základě rezoluce Rady bezpečnosti v r. 1994 zřízen Mezinárodní tribunál pro Rwandu.³⁸ Mimořádná povaha obou těchto *ad hoc* tribunálů přispěla k oživení zájmu o stálý trestní soud.

Neexistence stálého mezinárodního trestního soudu byla již dlouhou dobu pocítována jako závažný nedostatek stoupenci mezinárodního trestního práva. Se změnou politické situace na konci 80. let, charakterizované skončením studené války a bipolárního rozdělení světa, však přestala být otázka mezinárodního trestního soudu čistě teoretickou. Komise pro mezinárodní právo byla opakovaně vyzvána v rezolucích Valného shromáždění 45/41 (28. 11. 1990) a 46/54 (9. 12. 1991), aby se v rámci své práce na návrhu Kodexu zabývala dalším rozbořem otázky mezinárodní trestní jurisdikce, včetně návrhů na zřízení mezinárodního trestního soudu.³⁹ Na svém zasedání v r. 1992 měla Komise k dispozici zprávu zvláštního zpravodaje D. Thiama k této otázce, na jejímž základě rozhodla o vytvoření pracovní skupiny (*Working Group*) pro návrh statutu mezinárodního trestního soudu. Tato pracovní skupina začala okamžitě pracovat a na stejném zasedání už předložila svou první zprávu Komisi.⁴⁰

Tato první zpráva je velmi důležitá, protože už v ní byla obsažena základní koncepce a hlavní problémové okruhy budoucího návrhu statutu Mezinárodního trestního soudu. Tento soud by měl být zřízen na základě statutu přijatého ve formě mnohostranné mezinárodní smlouvy. Jeho jurisdikce by měla být omezena na zločiny mezinárodní povahy vymezené v jednotlivých mezinárodních smlouvách, které již platí, jakož i zločiny definované v návrhu Kodexu, až i on bude přijat a vstoupí v platnost. Mělo by však jít o samostatné dokumenty, takže stát by se mohl stát stranou statutu, aniž by musel

³⁷Viz rezoluce Rady bezpečnosti 808 (1993) a 827 (1993) s přílohou „Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of the Security Council Resolution 808 (1993)“, Doc. S/2504 (3. 5. 1993); k tomu blíže srov. J. C. O BRIEN, *The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia*, *AJIL*, 1993, Vol. 87, s. 639; A. PELLET, *Le Tribunal criminel pour l'ex-Yugoslavie*, *RGDIP*, 1994, vol. 98, s. 7.

³⁸Viz rezoluce Rady bezpečnosti 955 (1994), in: *Int 1 Legal Materials*, Vol. 33 (1994), s. 1600.

³⁹Srov. Report of the ILC on the work of its forty-sixth session, GAOR Suppl. No. 10 (A/49/10), s. 24–25, §§ 29–30.

⁴⁰GAOR Suppl. No 10 (A/47/10), §§ 98–99 and Annex.

být současně i smluvní stranou Kodexu. Mezinárodní trestní soud pak musí, ať už bude jeho přesná struktura a procedura jakákoliv, zajistit řádný proces, nezávislost a nestrannost.⁴¹

Valné shromáždění (res. 47/33 z 25. 11. 1992) vyzvalo členské státy k předložení připomínek ke zprávě pracovní skupiny a požádalo Komisi pro mezinárodní právo, aby od příštího zasedání pokračovala v práci na návrhu statutu Mezinárodního trestního soudu jakožto prioritní záležitosti. Na svém 45. zasedání (1993) Komise znovu ustavila pracovní skupinu, která předložila novou zprávu obsahující již návrh článků statutu s krátkým komentářem.⁴² I když Komise už nestačila na tomto zasedání návrh článků projednat, dostal se jako příloha do zprávy Komise Valnému shromáždění. Na žádost Valného shromáždění (res. 48/31 z 4. 12. 1993) pak Komise na svém zasedání v roce 1994 dokončila návrh statutu Mezinárodního trestního soudu. Vyšla přitom ze zprávy pracovní skupiny z r. 1993 a využila i názory vyjádřené v diskusi v Šestém výboru VS OSN a písemné připomínky států.⁴³

b) Obecné problémy návrhu statutu

Mezi nejdiskutovanější otázky patřila povaha a způsob zřízení soudu. Komise se nakonec shodla na tom, že by mělo jít o stálý orgán s mezinárodní trestní jurisdikcí.⁴⁴ Ještě složitějším se jevil problém, jakým způsobem by měl být Mezinárodní trestní soud ustaven, tedy – jinými slovy – v jaké právní formě by měl přijmout jeho statut. Jako možnou metodu členové Komise zvažovali dodatek k Chartě OSN, čímž by se tento statut stal integrální součástí Charty podobně jako Statut Mezinárodního soudního dvora. Praktické problémy spojené s revizí Charty vedly Komisi k preferování samostatné smlouvy, která by poskytla dostatečně pevnou právní bázi pro souzení pachatelů zločinů podle mezinárodního práva. Tato nezpochybnitelná právní síla by soudu chyběla, kdyby byl jeho statut přijat ve formě rezoluce Valného

⁴¹Ibid., § 11 and § 396 of the annex.

⁴²AOR Suppl. No 10 (A/48/10), §§ 96–97; blíže srov. J. CRAWFORD, *The ILC Draft Statute for an International Criminal Tribunal*, *AJIL*, 1994, Vol. 88, s. 140.

⁴³GAOR Suppl. No 10 (A/49/10), § 40, 42–43, 91; k tomu srov. J. CRAWFORD, *The ILC Adopts a Statute for an International Criminal Court*, *AJIL*, 1995, Vol. 89, s. 404.

⁴⁴Ibid., s. 31–32, § 49.

shromáždění OSN, i když výhodou takového postupu by bylo rychlé vytvoření soudu jako subsidiárního orgánu Valného shromáždění a jeho univerzalita (statut by nevázal pouze smluvní strany). Rovněž varianta uvažující o rezoluci Rady bezpečnosti se ukázala jako problematická. Tímto způsobem sice byl v roce 1993 zřízen Mezinárodní tribunál pro stíhání osob odpovědných za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva spáchaná na území bývalé Jugoslávie od roku 1991,⁴⁵ ale je zřejmě rozdíl mezi pravomocí Rady bezpečnosti zřídit *ad hoc* tribunál jako reakci na konkrétní situaci podle hlavy VII. Charty OSN a pravomocí vytvořit stálý mezinárodní soud s obecnou kompetencí.⁴⁶

Z těchto všech důvodů se Komise pro mezinárodní právo rozhodla doporučit Valnému shromáždění, aby svolalo mezinárodní diplomatickou konferenci pověřenou projednáním návrhu statutu a přijetím Úmluvy o zřízení Mezinárodního trestního soudu.⁴⁷

Půjde tedy o obvyklý postup jako u většiny dosavadních kodifikačních návrhů vypracovaných v Komisi pro mezinárodní právo. I když se tímto postupem asi skutečný vznik soudu poněkud oddálí, jde o natolik závažnou úpravu zavádějící mezinárodní trestní jurisdikci, že je zcela namístě trvat na smluvněprávní bázi.

Návrh statutu Mezinárodního trestního soudu je poměrně obsáhlý dokument tvořený 60 články s komentářem. První část čl. 1–4 upravuje zřízení Soudu, jeho sídlo, status a právní subjektivitu. Druhá část (čl. 5–19) se zabývá obsazením a organizací Soudu, zejména volbou a postavením soudců, funkcí předsedy, senáty (*chambers*), orgánem obžaloby či prokuraturou (*The Procuracy*), výsadami a imunitami, jakož i odměnami soudců, ale také např. pracovními jazyky (angličtina a francouzština). Článek 19 pak stanoví, že si soudci vypracují Jednací řád Soudu, který předloží ke schválení členským státům. Ústřední místo v návrhu statutu zaujímá bezesporu třetí část, pojednávající o jurisdikci Soudu.

⁴⁵Op. cit. 37.

⁴⁶GAOR Suppl. No 10 (A/49/10), s. 32–34, §§ 51–52.

⁴⁷Ibid., s. 43, § 90.

c) Jurisdikce Mezinárodního trestního soudu

Třetí část návrhu statutu (čl. 20–24) je mimořádně důležitá, protože právě zde je vymezen okruh případů, jimiž se Soud může zabývat. Promítají se zde dvě základní myšlenky, které provázely práce na návrhu již od zprávy pracovní skupiny z r. 1992. Podle první z nich by měl Soud vykonávat jurisdikci jen nad zločiny mezinárodní povahy, definovanými v existujících smlouvách, a tudíž jeho Statut by měl obsahovat převážně jen procesní právo. Druhá z nich znamená rozlišování – po vzoru Statutu Mezinárodního soudního dvora – rozlišování mezi účastí státu na Statutu Mezinárodního trestního soudu a uznáním jeho příslušnosti v konkrétním případě.⁴⁸

Přes shodu v těchto základních otázkách prodělal návrh článků v průběhu let 1992–1994 právě v úpravě jurisdikce Soudu podstatné změny. Tyto změny přímo souvisí i s diskusí, která se rozvinula okolo rozšíření jurisdikce i na závažné případy nedovoleného obchodu s drogami podle Úmluvy z r. 1988 jako nejvýznamnějšího příkladu tzv. „potlačovacích smluv“. Návrh statutu z r. 1993 totiž rozlišoval mezi jurisdikcí Soudu nad zločiny mezinárodního charakteru (čl. 22 tehdejšího návrhu) a nad „zločiny podle vnitrostátního práva“ stíhané na základě ustanovení mnohostranné smlouvy (čl. 26 odst. 2 b).⁴⁹ Tehdejší komentář pak rozlišoval mezi „smlouvami, které definují zločiny jako mezinárodní zločiny, a smlouvami, jež pouze stanoví potlačování nežádoucího jednání naplňujícího zločiny podle vnitrostátního práva“.⁵⁰

Podle článku 26 návrhu z r. 1993 by měl totiž Mezinárodní trestní soud jurisdikci nad zločinem, který není pokryt článkem 22 jen tehdy, pokud by stát, na jehož území se podezřelá osoba nachází a jež je na základě smlouvy kompetentní soudit ji před svými soudy, dal Soudu zvláštní souhlas k jejímu výkonu nad určenými osobami a ve vztahu k tomuto zločinu.⁵¹ Takto restriktivní úprava by ponechala Soudu spíše jen teoretickou možnost stíhat např. nedovolený obchod s drogami. To přirozeně vyvolávalo kritiku takto pojatého návrhu statutu. Na druhé straně si Komise uvědomovala, že ne každé jednotlivé porušení Úmluvy proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami má takový mezinárodní význam, aby odůvodňova-

⁴⁸Ibid., s. 66.

⁴⁹GAOR Suppl. No 10 (A/48/10), s. 271–272, 279.

⁵⁰Ibid., s. 281, § 5.

⁵¹Srov. návrh čl. 26 odst. 3 b); *ibid.*, s. 279.

lo jurisdikci Mezinárodního trestního soudu. Proto Komise v návrhu statutu přijatém v r. 1994 sice odstranila problematické dělení smluv a zakotvila obecnou úpravu jurisdikce Soudu *ratione materiae* do jediného článku 20, ale zavedla zároveň doplňující kritéria a podmínky omezující jurisdikci v některých případech.⁵²

Podle obecné úpravy zločinů spadajících pod jurisdikci Soudu v článku 20

Soud má jurisdikci podle tohoto Statutu ve vztahu k následujícím zločinům:

- a) zločin genocidia,
- b) zločin agrese,
- c) závažná porušení zákonů a obyčejů platných během ozbrojeného konfliktu,
- d) zločiny proti lidskosti,
- e) zločiny stanovené podle nebo na základě smluvních ustanovení vyjmenovaných v Příloze, jež vzhledem k údajnému jednání představují mimořádně závažné zločiny mezinárodního zájmu.⁵³

Z hlediska této práce je mimořádně důležité ustanovení článku 20 písm. e), které umožňuje v budoucnu stíhat před Mezinárodním trestním soudem i nejzávažnější případy nedovoleného obchodu s drogami inkriminované podle článku 3 odst. 1 Úmluvy (1988). Pouze toto jediné ustanovení ze všech smluv na kontrolu drog se dostalo do Přílohy ke Statutu. Komise pro mezinárodní právo si totiž stanovila jeho kritéria pro zařazení do Přílohy, že (1) zločiny jsou samy definovány smlouvou tak, aby Soud mohl aplikovat tuto smlouvu jako právní základ v souladu s principem *nullum crimen sine lege*, a že (2) smlouva vytvořila buď systém univerzální jurisdikce založené na zásadě *aut dedere aut judicare*, nebo možnost, aby zločin mohl soudit mezinárodní trestní soud, popř. oba systémy.⁵⁴

Vedle materiálních kritérií pro vymezení jurisdikce Mezinárodního trestního soudu slouží i některá další ustanovení návrhu Statutu. Tak zejména článek 25 návrhu rozlišuje mezi žalobou ze zločinu genocidia, kterou může podat u Prokurátora každý stát, který je zároveň smluvní stranou Statutu

⁵²GAOR Suppl. No 10 (A/49/10), s. 68–69.

⁵³Ibid., s. 70.

⁵⁴Ibid., s. 78.

a Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1948), a ostatními zločiny. U ostatních zločinů může podat žalobu pouze stát, který uznal podle článku 22 jurisdikci Soudu ve vztahu k žalovanému zločinu.⁵⁵

Podle článku 27 (Začátek stíhání) pak předsednictvo Soudu (tj. předseda a místopředsedové) musí na základě obžalovacího spisu předloženého Prokurátorem rozhodnout předběžně o jurisdikci Soudu a na základě informací, jež má k dispozici, také o přijatelnosti případu podle článku 35. Tento článek umožňuje Soudu rozhodnout na žádost obviněného nebo zainteresovaného státu, anebo ze svého vlastního podnětu o tom, že případ je nepřijatelný, protože dotyčný zločin a) byl řádně vyšetřen kompetentním státem, jehož rozhodnutí nezahájí stíhání je zjevně opodstatněné, nebo b) je zatím vyšetřován státem, který má nebo může mít jurisdikci nad takovým činem, anebo c) není natolik závažný, aby odůvodňoval další akci ze strany Soudu.⁵⁶

Námítky proti jurisdikci Mezinárodního trestního soudu mohou být vzneseny buď před či na začátku projednávání případu, a to obviněným nebo jakýmkoli zainteresovaným státem, anebo kdykoliv později během procesu, a to obviněným (článek 34). Pojem „zainteresovaný stát“ není v návrhu Statutu definován, ale podle komentáře Komise má být vykládán v širokém smyslu, takže zahrnuje např. i stát, který požádal o extradici obviněného, nebo stát, který byl dožádán podle Části 7. (Mezinárodní spolupráce a právní pomoc) Statutu.⁵⁷

d) Stíhání zločinů a řízení před Soudem

V částech 4. až 6. návrhu Statutu je obsažena poměrně podrobná úprava procedury od vyšetřování a vznesení obžaloby, přes soudní řízení až po odvolání a obnovu řízení. Stíhání začíná obvykle na základě žaloby ze strany státu, který je smluvní stranou Statutu, až na případy podle článku 23, kdy jurisdikce Soudu ve vztahu k zločinu agrese závisí na rozhodnutí Rady bezpečnosti podle hlavy VII. Charty OSN.

Prokurátor, který vede vyšetřování, může předvolávat a vyslýchat podezřelé, oběti a svědky, shromažďovat důkazy, provádět šetření na místě

⁵⁵Ibid., s. 89.

⁵⁶Ibid., s. 105.

⁵⁷Ibid., s. 104–105.

a v případě potřeby vyžadovat spolupráci kteréhokoli státu nebo OSN. Předsednictvo Soudu na návrh Prokurátora zatykače, včetně příkazu k předběžnému zadržení podezřelého (článek 26). Na základě provedeného vyšetřování může Prokurátor dojít k závěru, že nejsou dány důvody pro stíhání podle Statutu, a proto nepodat obžalobu. Jeho rozhodnutí může na žádost žalujícího státu nebo Rady bezpečnosti přezkoumat Předsednictvo Soudu (čl. 26 odst. 4–5).⁵⁸

Statut zajišťuje podezřelé osobě, resp. obviněnému obvyklá procesní práva, zejm. ve vztahu k obhajobě (právo nevypovídat, právo na obhájce a na tlumočníka; čl. 26 odst. 6),⁵⁹ právo na přezkoumání legálnosti vazby, včetně případné kompenzace čl. 29), právo seznámit se s obžalobou včas a ve srozumitelném jazyce (čl. 30).⁶⁰

Pátá část Statutu upravuje vlastní řízení před Soudem, který při svém rozhodování použije podle čl. 33 tento Statut, aplikovatelné smlouvy a pravidla obecného mezinárodního práva, jakož i pravidla vnitrostátního práva v rozsahu, který odpovídá konkrétní situaci a je slučitelný se Statutem. Toto ustanovení se týká případů, kde mezinárodní smlouva ukládá inkriminaci a stíhání určitých činů na základě vnitrostátního práva.⁶¹

Rovněž v této části návrhu Statutu zajišťuje ochranu práv obviněného v souladu s mezinárodními standardy lidských práv. Tak např. úprava minimálních procesních záruk obviněného v článku 41 návrhu Statutu vychází z článku 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966).⁶² Kromě článku 41 jsou věnovány některým zvláště významným aspektům samostatná ustanovení Statutu. Platí to zejména o presumpci nevin (článek 40) a zásadě legality (*nullum crimen sine lege*). Naposledy uvedená zásada byla vyjádřena v článku 39:

„Obviněný nesmí být odsouzen:

a) *v případě stíhání za zločin uvedený v článku 20 a) až d), ledaže dotyčné jednání nebo opomenutí byly zločinem podle mezinárodního práva;*

⁵⁸Ibid., s. 90–91.

⁵⁹Ibid., s. 91.

⁶⁰Ibid., s. 100.

⁶¹Ibid., s. 103–104.

⁶²Text viz M. POTOČNÝ – M. BERÁNEK, op. cit. 32, s. 270–271.

b) v případě stíhání za zločin uvedený v článku 20 e), ledaže dotyčná smlouva byla aplikovatelná na chování obviněného;

v době, kdy se jednání nebo opomenutí staly“.⁶³

I na tomto příkladu se znovu potvrzuje opodstatněnost pojmu zločin podle mezinárodního práva, kterého se zvláštní zpravodaj Doudou Thiam příliš rychle vzdal v návrhu Kodexu. Zde Komise jakoby „rehabitovala“ tento tradiční pojem, protože lze jen těžko najít adekvátnější. Rozlišení zločinů uvedených v článku 20 na „zločiny podle mezinárodního práva“ a „smluvní zločiny“ je totiž zcela přesné, a tak by bylo namístě, kdyby Komise ve světle Statutu Mezinárodního trestního soudu znovu přezkoumala i svůj dosavadní návrh Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva.

Některá ustanovení návrhu Statutu, byť respektují procesní práva obviněného, zároveň odrážejí i mimořádnou povahu Mezinárodního trestního soudu, který není určen pro trestání běžných pachatelů za obyčejné trestné činy. Proto nelze chápat určité procesní záruky jako absolutně neprolomitelné, nemá-li být zmařeno posláním, pro které se tento Soud zřizuje. Týká se to zejména článku 37, který sice recipuje z článku 14 odst. 1 d) Paktu (1966)⁶⁴ jako obecné pravidlo, že obviněný by měl být přítomen během soudního jednání, v dalších odstavcích stanoví podmínky, za nichž může být obviněný výjimečně souzen *in absentia*.⁶⁵

Ještě výrazněji se specifika řízení před Mezinárodním trestním soudem promítají ve formulaci dalšího důležitého principu trestního práva v článku 42 (*non bis in idem*). Komise se ve svém návrhu inspirovala řešením přijatým v článku 10 Statutu Mezinárodního tribunálu pro stíhání osob odpovědných za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva spáchaná na území bývalé Jugoslávie. Zákaz dvojího postihu za stejný čin platí bezvýjimečně pro každý jiný soud, pokud byla určitá osoba již souzena Mezinárodním trestním soudem za zločin podle článku 20 jeho Statutu (odst. 1ú). Musí již ovšem o stejně kvalifikovaný zločin, což znamená, že zákaz se nevztahu-

⁶³GAOR Suppl. No. 10 (A/49/10ú, s. 112.

⁶⁴uv...d) být souzen za své přítomnosti a obhajovat se osobně nebo prostřednictvím obhájce podle své vlastní volby; být poučen o svých právech, jestliže nemá obhájce, a mít obhájce v každém případě, kdy toho zájmy spravedlnosti vyžadují, aniž by v takovém případě sám platil náklady, jestliže nemá dostatečné prostředky k úhradě.

⁶⁵GAOR Suppl. No 10 (A/49/10ú, s. 107.

uje na trestný čin odlišné povahy. Tak např. osoba, která byla zproštěna obvinění z genocidia, protože se jí nepodařilo prokázat úmysl „zničit úplně nebo částečně některou národní, etnickou, rasovou nebo náboženskou skupinu jako takovou“,⁶⁶ může být následně souzena za vraždu před vnitrostátním soudem.⁶⁷

Podobná situace může nastat také v řadě případů stíhání nedovoleného obchodu s drogami, které sice představují nesporná porušení Úmluvy proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (1988), ale nedosahují tak mimořádné závažnosti, kterou požaduje článek 20 e) návrhu Statutu. I když pachatele neodsoudí Mezinárodní trestní soud za zločin podle mezinárodního práva, nic nebrání národním soudům v postihu za trestné činy, které mají trestat na základě Úmluvy (1988).

Článek 42 odst. 2 se zabývá naopak situací, kdy by měl proces před Mezinárodním trestním soudem následovat po stíhání téhož zločinu před jiným soudem. To je možné pouze ve dvou případech, a sice a) jestliže dotyčné jednání bylo soudem označeno jako obyčejný trestný čin, a ne jako zločin spadající pod jurisdikci Mezinárodního trestního soudu; nebo b) jestliže řízení před jiným soudem nebylo nestranné či nezávislé, nebo bylo vedeno s úmyslem ochránit obviněného před mezinárodní trestní odpovědností, anebo případ nebyl pečlivě vyšetřen. I když se jedná o výjimečné situace, přesto musí Soud při ukládání trestu osobě usvědčené podle Statutu vzít v úvahu rozsah, v jakém byl již trest jí uložený jiným soudem za stejný čin vykonán odst. 3).⁶⁸

Podle článku 47 může Soud uložit pouze trest odnětí svobody na doživotí nebo na určitý počet let, anebo pokutu.⁶⁹ Ta může být uložena samostatně nebo i v kombinaci s trestem odnětí svobody. Trest smrti není přípustný. V návrhu Statutu z r. 1993 se objevily i jiné doplňkové tresty a související opatření, jako konfiskace majetku použitého v souvislosti se spácháním zločinu či získaného v jeho důsledku, anebo restituce neoprávněně přivlastněného majetku. V případě konfiskací by měl být takto získaný majetek použit

⁶⁶Srov. čl. II Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1948), text v: M. POTOČNÝ – M. BERÁNEK, op. cit. 32, s. 195.

⁶⁷GAOR Suppl. No 10 (A/49/10), s. 117–118.

⁶⁸Ibid., s. 117.

⁶⁹Ibid., s. 123.

k odškodnění obětí zločinu nebo poškozeného státu.⁷⁰ Jako další možnost se navrhovalo svěřit takový majetek humanitární organizaci (jako je Mezinárodní výbor Červeného kříže – ICRC, nebo Dětský fond OSN – UNICEF), nebo mezinárodní organizaci bojující proti nedovolenému obchodu s drogami. Tato varianta by byla zvláště vhodná jako doplněk postihu nelegálního obchodování s drogami v mezinárodním měřítku, jak k tomu státy ostatně vyzývá již článek 5 odst. 5 b) Úmluvy (1988).

Komise však nakonec dospěla k závěru, že Mezinárodní trestní soud jako orgán, jehož základním posláním má být potrestání pachatelů zločinů uvedených ve Statutu, by neměl rozhodovat o konfiskacích, restitucích a odškodňování, k čemuž jsou lépe vybaveny vnitrostátní soudy.⁷¹ Přesto se do schváleného znění článku 47 dostal odstavec 3, který umožňuje Soudu použít vybrané pokuty na úhradu nákladů řízení nebo je převést na stát, jehož příslušníci byli obětí zločinu, nebo na fond zřízený Generálním tajemníkem OSN ve prospěch těchto obětí.

Konečně je třeba zmínit, že návrh Statutu poskytuje Prokurátorovi a odsouzenému právo na odvolání (článek 48). Jde o další ze záruk lidských práv v trestním řízení a odpovídá požadavku článku 14 odst. 5 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966)⁷² a článku 2 Protokolu č. 7 (1984) k Evropské úmluvě o lidských právech (1950)⁷³ V odvolacím řízení rozhoduje Odvolací senát, který má všechny pravomoci jako senát první instance (článek 49), přičemž se zde vhodně kombinují apelační a kasační funkce.⁷⁴ Jeho rozhodnutí jsou v zásadě konečná, jedinou výjimku představuje obnova řízení (článek 50) na návrh odsouzeného nebo Prokurátora, objeví-li se důkaz, který nebyl znám navrhovateli v době vynesení odsuzujícího rozsudku. Podrobnou úpravu odvolání a obnovy řízení má přinést Jednací řád Soudu.

⁷⁰GAOR Suppl. No 10 (A/48/10), s. 211.

⁷¹GAOR Suppl. No 10 (A/49/10), s. 124–125.

⁷²Text viz M. POTOČNÝ – M. BERÁNEK, op. cit. 32, s. 271.

⁷³Viz P. ŠTURMA, *Úvod do evropského práva ochrany lidských práv*, Karolinum, Praha, 1994, s. 59–60.

⁷⁴GAOR Suppl. No 10 (A/49/10), s. 126–127.

e) Zhodnocení možnosti mezinárodní trestní jurisdikce

Na rozdíl od návrhu Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva, který provází určitá koncepční nevyjasněnost a jehož přijetí v podobě mezinárodní smlouvy není zatím v dohledu, návrh Statutu Mezinárodního trestního soudu může mít lepší šance na přijetí. Přesto, že byl Komisí připraven v relativně velmi krátké době, svou koncepcí i zpracováním představuje kvalitní právní dokument. Důležité je i to, že návrh Statutu není redundantní ani kontradiktorní ve vztahu k jiným mezinárodněprávním instrumentům. Respektuje existující právní úpravy i jejich zvláštnosti a přizpůsobuje k nim procesní mechanismus.

Projevilo se to nejen v úpravě jurisdikce Soudu a všech stadií řízení před ním, ale zejména též stanovením povinností států týkajících se mezinárodní spolupráce a právní pomoci (Část 7. návrhu Statutu), na nichž v podstatné míře závisí realizace trestního postihu. Jde především o zajištění a předání obviněného Mezinárodnímu trestnímu soudu a o výkon jeho rozhodnutí. Komise musela nalézt rovnováhu mezi existujícími závazky soudit pachatele nebo ho vydat jinému kompetentnímu státu (*aut dedere aut judicare*) a závazky podle Statutu. Návrh je postaven na konkurenční jurisdikci a na rozdíl od článku 9 odst. 2 Statutu Mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii, který stanovil prioritu tohoto Tribunálu před národními soudy, článek 53 odst. 4 našeho návrhu pouze vyzývá smluvní strany, které uznaly jurisdikci Soudu, aby daly pokud možno přednost jeho žádosti o předání obviněného před extradičními žádostmi jiných států.⁷⁵

Článek 53 návrhu Statutu realisticky počítá s rozdílným stupněm přijetí závazků ze strany jednotlivých států. V tomto smyslu lze rozlišit čtyři různé situace, které mohou nastat:

1. všechny smluvní strany Statutu přijímají *ipso facto* jurisdikci Soudu ve vztahu ke zločinu genocidia, a proto se na ně vztahuje povinnost předat mu obviněného;
2. stejná povinnost by se měla vztahovat na smluvní strany, jež uznaly jurisdikci Soudu ve vztahu k zločinu, pro který Soud žádá zatčení a předání obviněného;

⁷⁵Ibid., s. 132.

3. v případě zločinů definovaných ve smlouvách, uvedených v příloze podle článku 20 e), stát, který je stranou Statutu i příslušné smlouvy, ale neuznal příslušnost Soudu pro tento zločin, musí obviněného zatknout a pak ho buď předat Soudu, nebo vydat, anebo trestně stíhat;
4. v každém jiném případě musí smluvní strany Statutu alespoň posoudit, zda jim jejich vlastní právo dovoluje přistoupit k zatčení a předání obviněného Soudu, popř. k jeho vydání či potrestání.⁷⁶

Toto kompromisní řešení by mělo umožnit, aby byl Statut přijatelný pro co nejširší okruh států, které mají různý vnitrostátní právní systém i status ve vztahu k jednotlivým mezinárodněprávním instrumentům. Mezinárodní trestní soud by tak neměl zůstat pouze na papíře jako hypotetická hrozba pro pachatele nejtěžších zločinů podle mezinárodního práva (a to ještě jen za příznivé shody politických okolností, jako tomu bylo v případě vojenských tribunálů v Norimberku a Tokiu), ale mohl by se stát v praxi využívaným mechanismem.

K častějšímu využívání mezinárodní trestní jurisdikce by možná právě mohlo vést její přiblížení k běžnějším formám mezinárodní kriminality, která se pro svou kvantitu začíná někdy přibližovat společenské nebezpečnosti kvalitativně závažnějším zločinů. Platí to v první řadě o mezinárodně provozovaném a organizovaném hromadném obchodu s omamnými a psychotropními látkami. Je zřejmé, že velké státy s dobře vybaveným a fungujícím represivním a soudním aparátem (jako USA) budou i nadále preferovat vnitrostátní postih nedovoleného obchodu s drogami. Naproti tomu pro řadu menších států, které jen obtížně zvládají boj proti narkomafii, nedisponují adekvátními lidskými a technickými prostředky a jejichž justice nedokáže vždy zajistit nestranný proces (kvůli zastrahování či korupci), by jurisdikce Mezinárodního trestního soudu nad těmito zločiny byla vítanou pomocí.

Tento Soud by měl být totiž mnohem víc než pouhý procesní doplněk Kodexu zločinů proti míru a bezpečnosti lidstva. Sloužil by nejen k postihu zločinů podle mezinárodního práva, ale také závažných případů terorismu s mezinárodním prvkem a transnacionálního organizovaného zločinu, inkriminovaných na základě smluvního mezinárodního práva trestního. Není též vyloučena ani hypotéza, podle níž by procesní mechanismus realizace mezinárodní trestní odpovědnosti mohl zpětně ovlivnit i materiální právo ve smyslu

⁷⁶Ibid., s. 131–133.

stabilizace obyčejové povinnosti k postihu obchodu s drogami jako zločinu podle obecného mezinárodního práva.

PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

Zákon o soudní rehabilitaci č. 82/1968 Sb. jako výraz právní diskontinuity vývoje v 50. a 60. letech

JUDr. Jaromír Císař

Když v březnu 1968 skončilo dvacetileté období nepřetržité censury sdělovacích prostředků a náhle se tak uvolnil prostor pro svobodu informací, začaly se v novinách, rozhlase a televizi objevovat informace o „porušování socialistické zákonnosti v 50. letech“, jak se tehdy jinak říkalo prvkům poúnorového politického teroru. Tyto zprávy vyvolávaly ve čtenářích a posluchačích oprávněný dojem, že přichází doba zásadního přehodnocení nedávné minulosti.

Palčivé otázky násilných či dokonce krvavých aspektů československé historie v 50. letech, které tehdy začaly silně vzrušovat veřejnost, se však neobjevily poprvé. Pronásledovaly Novotného režim v podstatě po celou dobu jeho existence. Od prvního tichého přehodnocení politických rozsudků v polovině 50. let, přes amnestii v roce 1960, rehabilitaci některých odsouzených v roce 1963 (tentokrát už zveřejněnou), až po erupci novinářského zájmu o politické procesy, propuknuvší po uvolnění cenzury na jaře 1968.

Kritiku vyvolávala váhavost dosavadního průběhu rehabilitace, Novotného neochota přehodnocovat skutečnosti, kompromitující jeho politickou minulost, omezenost dosavadních rehabilitací na úzký okruh bývalých komu-

nistických funkcionářů, skutečnost, že většina způsobených křivd nebyla přes sliby odpovědných činitelů odstraněna a že dokonce případné snahy o nápravu byly různými způsoby potlačovány. Bylo jasné, že Pražské jaro otevírá cestu k zásadnímu řešení celého komplexu problémů spojených s odčiněním nezákonností a k rehabilitaci mnoha nespravedlivě postižených.

Koncepci zákona o soudní rehabilitaci a způsob, jakým mají být rehabilitace provedeny, našli odpovědní politici, právníci a další odborníci teprve po několikaměsíční diskusi. Přijetí zvláštního zákona totiž nebylo po formální stránce zcela nutné. Platný právní řád znal způsob nápravy cestou tzv. mimořádného opravného prostředku – stížnosti pro porušení zákona. Šlo o dosti složitou proceduru, při níž se občan obracel s podnětem na generálního prokurátora ČSSR (popř. předsedu Nejvyššího soudu), který po zvážení odůvodněnosti podnětu mohl (ale nemusel) podat stížnost k Nejvyššímu soudu. Občan tedy na podání stížnosti neměl právní nárok. Pro posouzení stížnosti a vydání rozhodnutí byl příslušný pouze Nejvyšší soud ČSSR.

V nastalé atmosféře jara roku 1968, kdy mnoho poškozených občanů pocítilo reálnou naději na zadostiučinění, se dalo očekávat, že stížností bude tolik, že by jimi byl Nejvyšší soud zcela zahlcen, nestačil by je včas vyřizovat a proces soudní rehabilitace by se nutně protáhl na celá léta. Nevyhovoval ani úzký rozsah, ve kterém trestní řád poskytoval odškodnění za vazbu a trest. Kromě toho kladla tato cesta, jak je zřejmé, i značné nároky na postiženého občana.

Černíkova vláda proto ve svém programovém prohlášení ze dne 24. dubna 1968 označila za mimořádně naléhavý úkol připravit a navrhnout zákonnou úpravu, která by zabezpečila rychlou a účinnou nápravu křivd, jež byly v předchozím období občanům způsobeny nezákonným užitím trestní represe.

Na základě vládního návrhu pak Národní shromáždění 26. června 1968 přijalo zákon o soudní rehabilitaci pod číslem 82 Sbírky zákonů. Obecně je možno konstatovat, že šlo v zásadě o zdařilý předpis, který se stal podkladem pro odstranění největších nespravedlností a křivd, spáchaných ve stalinské a chruščovovské éře. Zároveň však byl zákon poznamenán nedůslednostmi a kompromisy své doby. Ještě totiž zcela neopustil výchozí leninské téze o nutnosti třídního boje a násilí v socialistické revoluci a s tím spojené třídní postupy poúnorového zákonodárství. Výslovně proto v preambuli konstatoval, že „nelze odstraňovat akty revoluční zákonnosti, oslabovat, či dokonce

popírat socialistický právní řád“, nebo rehabilitovat „nepřátele socialistické výstavby“, kteří „porušili platné trestní zákony a byli podle nich právem potrestáni“.

V tomto pojetí zákona našel svůj výraz politický kompromis. Jeho koncepce byla totiž výsledkem střetnutí dvou hlavních uskupení uvnitř tehdejšího vedení KSČ. Reformní síly usilovaly o důslednou nápravu křivd a vyvození sankcí proti viníkům. Naproti tomu konzervativní síly se obávaly důsledků odpovědnosti za období politických procesů a ztráty svých mocenských pozic. Z uvedeného kompromisu pak vyplýval diferencovaný přístup zákona k jednotlivým skupinám rehabilitovaných případů i omezený rozsah přezkoumávaných záležitostí.

Zákon neprováděl paušální zrušení rozsudků zákonem (jak to učinil zákon o soudní rehabilitaci č. 119/1990 Sb.), a to zejména ze tří důvodů. Za prvé a především se zřejmě chtěl vyhnout přílišné velkorysosti z obavy, aby nerehabilitoval pachatele z řad „nepřátel socialistické výstavby“. Znamenalo by to se všemi politickými a mezinárodními důsledky uznat, že veškerá soudní rozhodnutí v uvedených trestních činech byla nesprávná a nespravedlivá. O jak velké množství osob by šlo, je možno si učinit přibližný obrázek z následující úvahy. Zatím co zákon o soudní rehabilitaci z roku 1990, koncipovaný podstatně širěji a přímo ze zákona rozsudky rušící, zbavuje viny přibližně 220.000 osob,¹ zákon č. 82/1968 Sb. počítal s tím, že alespoň částečně soudní rehabilitace dosáhne jen asi 30.000 osob.²

Druhým, zřejmě vedlejším důvodem, proč zákon jednoduše nevyslovil neplatnost původních rozsudků, byl respekt právnických kruhů k formálním ústavně-právním principům a teoretickým koncepcím. Ústava z roku 1960 sice nekoncepovala (a soudobá socialistická právní teorie také neuznávala) klasickou teorii trojí dělby moci, založenou na rovnováze všech tří složek a jejich vzájemném omezování, existence racionální dělby funkcí mezi zákonodárné, výkonné a soudní orgány socialistického státu nicméně respektována byla. V souladu s tímto pojetím zákonodárná moc vyčerpala své možnosti vlivu na dotyčné trestní případy provedením legislativní úpravy v padesátých letech (resp. v roce 1948) a veškeré další posuzování individuálních případů již bylo výhradně v rukou celé hierarchie soudních orgánů, včetně soudů od-

¹viz důvodová zpráva k zákonu č. 119/1990 Sb.

²viz důvodová zpráva k zákonu č. 82/1968 Sb.

volací instance. Bylo by potom poněkud proti logice právních vztahů, aby zákonodárná moc rušila tisíce individuálních pravomocných rozsudků, byť paušálním způsobem.

(Mohly nastat i pochybnosti, zda by zrušení rozsudků zákonem neporušilo zásadu nepřipustnosti retroaktivity, tj. zpětné časové účinnosti právních norem. Teorie výjimky ze zákazu retroaktivity připouští, ale jen v případech, kdy zpětná působnost je naprosto ve prospěch toho, jehož právního postavení se dotýká. Zákonná rehabilitace ovšem takovou přípustnou výjimkou byla.)

Konečně třetím důvodem, proč zákonodárce nemusel přistoupit na paušální zrušení rozsudků (jako v roce 1990), byl zamýšlený rozsah a počet případů, jejichž soudní projednání – byť za podmínky zkrácené procedury – bylo časově, organizačně i finančně ještě zvládnutelné.

Základní zásadou, již zákon stanovil a podle níž se rehabilitace měly uskutečnit, bylo individuální přezkoumání trestní věci soudem. Zákon dále:

- přesunul opravné rozhodování o stupeň níž, tedy ke krajským soudům,
- podrobil přezkoumné řízení zvláštnímu urychlenému režimu,
- odstranil přímo ze zákona další nespravedlnosti, ke kterým docházelo v souvislosti s původním soudním řízením (zařazení do tábora nucených prací a jiné),
- poskytl postiženým přiměřené hmotné odškodnění,
- vyvodil určité důsledky z odpovědnosti těch, kteří se porušování zákonosti dopouštěli.

Zákon rozdělil projednávané případy, ve kterých existoval pravomocný soudní rozsudek, na dvě skupiny. V první skupině byly přezkoumávány pouze odsuzující rozsudky, v nichž v původním řízení rozhodoval v první instanci

- a) Nejvyšší soud (takto působil v době od 1.8.1950 do 31.12.1956),
- b) bývalý Státní soud zřízený zákonem č. 232/1948 Sb. a fungující do 31.12.1952,
- c) krajský soud nebo vyšší vojenský soud příslušný dle § 17 odst. 1 trestního řádu v době od 1.1.1953 do 31.7.1965.

Vycházelo se přitom ze skutečnosti, že v politických věcech právě u těchto soudů v největší míře docházelo, zvláště v letech 1949–1956, k nejhrubším justičním zločinům a že v dalším období počty souzených případů

sice podstatně klesaly a nezákonnosti se stávaly řidšími, avšak stále se ještě vyskytovaly.

Zákonodárce však značně omezoval rozsah takto revidovaných případů ve snaze zabránit tomu, aby právo žádat o přezkoumání svého případu postupem stanoveným zákonem o soudní rehabilitaci měl každý, kdo byl v posledních 20 letech odsouzen. Stanovený rozsah zdaleka nevyčerpával všechny významné okruhy nezákonnosti na úseku trestního práva. Bez zřejmého zdůvodnění byl opomenut velký počet odsouzení okresními soudy pro trestné činy proti republice a odsouzení pro tzv. nepolitické trestné činy, jimiž byla zejména v první polovině 50. let maskována politická represe.

Zjednodušené a zkrácené přezkumné řízení podle zákona o soudní rehabilitaci spočívalo v celé řadě procedurálních prvků. Šlo zejména o tyto úlevy:

– především byly u krajských soudů, vyšších vojenských soudů a u Nejvyššího soudu zřízeny zvláštní senáty, které se zabývaly výhradně rehabilitacemi – mělo se tím předejít jinak běžným časovým zdržením,

– řízení mohlo být zahájeno na návrh postiženého nebo jeho příbuzných, popřípadě prokurátora, a to i v případech, že postižená osoba již zemřela. Návrh musel být podán do jednoho roku ode dne účinnosti zákona,

– obviněný musel mít obhájce, ale náklady obhajoby hradil stát, byli-li návrh shledán alespoň zčásti důvodný, nebo bylo-li řízení zahájeno na návrh prokurátora,

– zdůrazněna byla zásada presumpce neviny, takže vina musela být v přezkumném řízení prokazována. Obviněný tudíž nenesl důkazní břemeno. Výklad tohoto ustanovení však nebyl prováděn jednoznačně. Někteří právníci namítali, že původní rozsudky jsou pravomocné a perfektní (*res iudicata*) a že tedy důkazní břemeno má být na straně obviněného,

– byla vynechána celá fáze přípravného řízení. Bylo-li přece jen třeba předem objasnit některé skutečnosti, prováděl šetření v zásadě soud sám. Přitom se orgánům a organizacím (zejména šlo pochopitelně o orgány ministerstva vnitra) výslovně ukládalo poskytnout zvláštnímu senátu materiály související s původním řízením, aniž by se mohly odvolávat na státní, hospodářské a služební tajemství, jak tomu bylo zvykem v praxi předchozích let,

– zákon umožňoval dvojinstanční rozhodování o revizi přípuštěním odvo-

lání k rehabilitačnímu senátu Nejvyššího soudu,

– občan, jehož návrh byl v přezkumném řízení shledán důvodným, měl nárok na zveřejnění výroku o rehabilitaci na náklady státu. Tolik o ustanoveních ve prospěch odsouzených.

Na druhé straně zákon nepočítal s tím, že zprošťující rozsudky budou vysloveny ve všech posuzovaných případech, nebo v plném rozsahu odsouzení. Při revizi nebylo sice možné obviněnému uložit přísnější trest než v původním řízení (zásada zákazu reformationis in peius), ale původní rozsudek bylo možno buď zcela nebo zčásti potvrdit. Proto zákon provedl restrikcii rehabilitačních důvodů. Podle ust. § 15 byl senát povinen zčásti nebo zcela zrušit původní rozhodnutí jen tehdy, shledá-li, že „je va dné proto, že

- a) bylo učiněno na podkladě nesprávných zjištění, zejména že se opíralo o uměle zkonstruovaná obvinění, o podvržené nebo zfalšované důkazy,
- b) v řízení došlo k hrubému porušení procesních předpisů, zejména k vynucenému doznání násilím nebo jinými nedovolenými způsoby,
- c) činnost, která byla podkladem odsuzujícího výroku, byla vyprovokována, organizována nebo řízena bezpečnostními orgány,
- d) skutek byl uznán za trestný čin v rozporu s trestním zákonem,
- e) skutek byl kvalifikován přísněji, než plynulo ze zákona,
- f) uložený druh trestu byl ve zřejmém rozporu s jeho zákonným účelem, nebo výše trestu byla ve zřejmém nepoměru ke stupni nebezpečnosti činu pro společnost“.

Jak vyplývá z uvedeného výčtu, přezkumné řízení se vztahovalo v podstatě jen na tzv. vykonstruované procesy. Naopak bez revize měly být ponechány ty rozsudky, které byly sice korektní z hlediska tehdy platného trestního zákona a trestního řádu, ale byly založeny na formulaci skutkových podstat, vyrobených v gottwaldovské éře a ovládaných stalinským učením o zákonitosti zostřování třídního boje v etapě budování socialismu.

Zákon nezkoumal, ani neumožňoval přezkoumání, zda tehdejší trestní zákony, resp. jejich právní interpretace, byly v souladu s ústavou, mezinárodním právem nebo principy demokratické společnosti.

Ve věcech, které zákon nepodrobil zvýhodněné proceduře bez přezkumného řízení a které zároveň měly politickou povahu (výčet v ustanovení § 21), se umožňovala normální procedura stížností pro porušení zákona, popsaná

výše. Jediným zvýhodněním navíc zde bylo to, že „projednání nové stížnosti pro porušení zákona nebrání skutečnost, že Nejvyšší soud věc již dříve přezkoumával ke stížnosti pro porušení zákona“.

Ustanovení § 22 pak byla přímo zákonem zrušena administrativní opatření politicky motivované represe některých mimosoudních orgánů z let 1948–1956, zvláště rozhodnutí o zařazení do tábora nucené práce.³ Ve shodě s tím zákon těmto osobám přiznal nárok na odškodnění.

Další ustanovení (§ 26) umožňovalo dřívějším rolníkům a živnostníkům, kteří byli trestně postiženi v průběhu tzv. socializace, navrácení části propadlého majetku formou finančního odškodnění, avšak bez nároku na plnou soudní rehabilitaci. Mohlo jít jen o náhradu např. rodinných domů, obytných částí usedlostí, zařízení apod., výrobní prostředky se nevracely. Této restituci rovněž nepodléhal majetek, který propadl státu soudním rozsudkem na základě trestného činu ohrožení zásobování (resp. spek ulace). Zde se projevil strach odpůrců širokého pojetí zákona, aby jeho obsahem nebyly revidovány procesy s tzv. kulaky. Zdůvodňovalo se to nebezpečím rozkladu JZD.

Šestý oddíl řešil otázky náhrady škody obviněným. Vycházel přitom z běžné odškodňovací praxe, i když rozsah náhrady v některých směrech rozšiřoval. Přiznával náhradu ušlého výdělku (až do výše 20.000,- Kčs za rok), majetkové škody, způsobené poškozením zdraví, zaplacení nákladů trestního řízení a obhajoby, náhradu zaplaceného peněžitého trestu, dále vrácení propadlé věci nebo majetku nebo peněžitou náhradu za ně.

Ustanovení § 28 rozšiřovalo důsledky rehabilitací také do sféry pracovního práva, sociálního zabezpečení a nemocenského pojištění. Nároky pak podléhaly dědickým vztahům.

Pokud jde o finanční náročnost soudních rehabilitací, odhad příslušného zatížení státní pokladny činil 2,5 miliardy Kčs.⁴ Aby se předešlo značnému nárazu na vyrovnanost finančního hospodaření, počítalo se s náhradou v hotovosti jen zčásti (v průměru 20.000,- Kčs na osobu⁵ při odhadovaných 50.000 odškodněných) a zbytek byl vyplácen v zálohách (3 %) a převoditelných státních dluhopisech, splatných nejpozději do 10ti let. Dluhopisy

³zákon č. 247/1948 Sb., ust. § 36 zákona č. 86/1950 Sb.

⁴viz důvodová zpráva k zákonu č. 82/1968 Sb.

⁵Průměrná výše činila ve skutečnosti 22.761,-Kčs

byly pak vydány o rok později v celkové částce 1,8 milia rdy Kčs.⁶

Závěrem zákon vyvodil některé důsledky z odpovědnosti „pracovníků, kteří v původním řízení porušili hrubým způsobem své povinnosti“, tedy zejména prokurátorů, vyšetřovatelů a příslušníků ozbrojených sborů. V případech, v nichž dosud neprošla promlčecí lhůta spáchaného trestního činu, bylo usnadněno zahájení trestního stíhání jejím prodloužením. Od konstrukce nových skutkových podstat se zpětnou účinností bylo sice upuštěno, ustanovení § 35 však založilo pro tyto případy zákonný důvod odvolání z funkce, popř. ukončení pracovního poměru pro ztrátu důvěry.

Pro případ, že by v průběhu rehabilitačního řízení vyšlo najevo porušování soudcovských povinností a etiky, obsahoval zákon zvláštní úpravu, umožňující odvolání zkompromitovaných soudců na základě šetření zvláštního kárného senátu.

Po okupaci Československa v srpnu 1968 a zahájení husákovské reakce se otázka soudních rehabilitací dočkala ještě jednoho daru zákonodárců. „Normalizační“ politický a justiční establishment totiž shledal, že dosavadní (ve skutečnosti dosti opatrná) právní úprava je příliš velkorysá.⁷ Proto Národní shromáždění 8.7. 1970 schválilo novelizaci zákona o soudní rehabilitaci (zákon č. 70/1970 Sb.).

Zákon výrazně zúžil okruh případů, na které se rehabilitace nadále vztahovala. Období, podléhající zjednodušenému přezkumnému řízení, bylo omezeno na léta 1949 – 1956. Bylo zakázáno provádět rehabilitační řízení ve prospěch občanů, kteří se ilegálně zdržovali v cizině. Zvláštní rehabilitační senáty soudů byly zrušeny. Zvýhodněné podmínky zveřejňování zprošťujících výroků byly odvolány. Nároky na odškodnění pro pozůstalé po popravených byly malicherně zrušeny.

Zrušit původní rozsudek pro porušení procesních předpisů (např. použití násilí na obviněném) bylo možné pouze tehdy, pokud evidentně v důsledku takového porušení bylo vyneseno věcně nesprávné rozhodnutí soudu, což nebylo jednoduché prokazovat. Soudci se stali při předběžném objašňování znovu závislí na vyšetřovateli SNB a prokuratury, kteří se zase mohli odvolávat na vázanost státním a služebním tajemstvím. Generální prokuratura se naopak umožňovalo podat stížnost pro porušení zákona rehabilitačním se-

⁶vládní nařízení ČSSR ze dne 8.6.1969 o vydání státních dluhopisů

⁷viz důvodová zpráva k zákonu č. 70/1970 Sb.

nátem. Na základě tohoto ustanovení pak byly některé rozsudky, revidované v rehabilitačním řízení, znovu revidovány, tentokrát v neprospěch obviněných.

Těmito a dalšími způsoby byly rehabilitace omezeny a fixovány na zákonodárství z let 1948–1950. Důvodová zpráva vládního návrhu novely zákona o soudní rehabilitaci uzavírala slovy: „Provedení tohoto zákona si nevyžádá zvýšení finančních nákladů. Naopak v důsledku snížení rozsahu věcí podléhajících přezkumnému řízení a omezení nároku na odškodnění lze počítat s tím, že výrazně poklesnou náklady.“

Soudní rehabilitace nehrála v letech 1968 až 1970 dominantní roli ani tak ve vývoji právního řádu, jako spíše v agendě justičních orgánů. Přímo a výrazně se dotýkala nemalého množství občanů. Vývojem po dubnu 1969 však byl další rozvoj rehabilitační legislativy zastaven. Na nový zákonodárský akt soudní a občanské rehabilitace jakož i na odškodnění za křivdy musela společnost čekat až do roku 1990.

Činnost meziministerské pohraniční komise v roce 1947 (Kontinuita legislativních návrhů k posílení obranyschopnosti a bezpečnosti)

Ladislav Vojáček

V souvislosti s naší moderní historií se v posledních letech často – oprávněně i nepatříčně – hovoří o mýtech, jimiž je její výklad opředen. V tomto článku bychom chtěli ukázat, že k mýtům nepochybně patří samovolně vzniklá představa spojující rozsáhlá bezpečnostní a obranná opatření v blízkosti státních hranic až s pouňorovým Československem. Sledováním činnosti meziministerské pohraniční komise (dále též MPK) v letech 1946–1947 doložíme, že myšlenku důkladně chránit hranice nejen s ohledem na ekonomické zájmy státu (tedy jako celní hranice), ale také – a dokonce v první řadě – z vojenských a policejních důvodů, rozpracovávaly československé orgány do konkrétní podoby již v prvních poválečných letech. Uvidíme též, že při tom hledaly inspiraci také v předválečných opatřeních a že pouňorový režim na mnohé představy z let 1946–47 navázal.

Vcítíme-li se do atmosféry začátku druhé poloviny čtyřicátých let, jednoznačně určované především deprimujícími vzpomínkami na mnichovskou kapitulaci před diktátem velmocí, březnovou okupaci a na prožitky válečných hrůz, neshledáme na enormní snaze o posílení bezpečnosti v pohraničí a v souvislosti s tím i o zajištění státních hranic proti vnějším nepřátelům nic nepochopitelného. Ani válečný triumf spojeneckých mocností, k němuž se reprezentace obou našich národů hlásily a na němž se mnozí jednotlivci přímo podíleli, nedokázal vytěsnit traumatizující pocity z truchlivého konce první republiky a z pomnichovské agonie. Ohlazení se za uplynulými lety nebylo prakticky pro nikoho příjemné, i když důvody pro to byly velmi rozdílné. U někoho převládalo zklamání nad osudem československé demokracie. Pro

další znamenala válka hlavně rodinnou tragedií, ztracená léta života nebo rozčarování nad selháním příbuzných či přátel. Mnohým se při vzpomínkách nepříjemně vracely pocity provinění z vlastního chování v krizových okamžicích, u jiných převládaly obavy před odplatou za zřejmou zradu – a jistě bychom našli mnoho dalších individuálních motivů nepříjemného mrazení při ohlédnutí se za právě uplynulou dobou. Všichni však měli nepochybně zájem na tom, aby se nic podobného nikdy nemohlo opakovat a aby nebyli znovu konfrontováni se situacemi, které před ně stavěl rozpad státu a válka a v nichž objektivně nemohli nebo nedokázali nalézt pozitivní řešení. Výsledkem byla mnohdy až křečovitá snaha odstranit nebo změnit vše, čemu se přičítal podíl na rozbití republiky a rozpoutání válečného konfliktu. A protože se k hlavním příčinám mnichovského utrpení a následné ztráty suverenity po právu počítaly rozhárané poměry v pohraničí, neschopnost čelit zahraniční materiální i ideové podpoře rozkladných sil a pak v březnu 1939 nemožnost účinně vojensky bránit hranice, soustředila se pozornost zejména na poměry v pohraničí a na státní hranici. Nemusíme připomínat, že naléhavost tohoto problému ještě umocňoval souběžně probíhající odsun německého obyvatelstva. Československé orgány jej sice chápaly také jako podstatnou součást souboru opatření, posilujících obranyschopnost republiky, aktuálně však situaci v pohraničí i na hranicích nesporně komplikoval.¹

Kořeny některých poválečných kroků ke zvýšení obranyschopnosti republiky na státních hranicích a v pohraničí přitom nalezneme už v předválečných opatřeních československé vlády, prováděných podle zákona o obraně státu,² resp. na základě zmocnění, která jsou v něm obsažena. Dlouho se velmi vážně uvažovalo například o obnově Stráže obrany státu. Po trpkých zkušenostech z rozbití republiky však odpovědní činitelé „silových“ ministerstev považovali pouhé převzetí a dílčí zdokonalení předválečných organizačních forem a metod činnosti za nedostatečné. Poněkud zjednodušující odkazy na jejich tehdejší nefunkčnost spolu se zdůrazňováním mimořádně složité si-

¹Při zdůvodnění dalších chystaných opatření (srov. Referát dr. Hoffmana na ustavující schůzi MPK 27. ledna 1947, SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1) i v dobové argumentaci za posílení ochrany západních hranic jednotkami Pohotovostního pluku SNB se jako první argument uváděly pokusy odsunutých sudetských Němců tajně přecházet přes státní hranice a ničit nebo odnášet majetek, který museli zanechat na území republiky).

²Zákon z 13. května 1936 č. 131 Sb. o obraně státu.

tuace v pohraničí nakonec používali ke zdůvodnění návrhů na důslednější zabezpečení státních hranic. Nezastavili se pak ani před požadavky nuceného vysídlení veškerého obyvatelstva z bezprostřední blízkosti státních hranic v některých exponovaných úsecích, před úvahami o zaminování některých úseků a před návrhy, které znamenaly závažné zásahy do základních práv československých občanů, zaručených ústavní listinou z roku 1920.

1. Meziministerská pohraniční komise

Opatření k zajištění bezpečnosti a obrany státu v pohraničí a na státních hranicích připravovala Nejvyšší rada obrany státu (dále též NROS) a spolu s ní meziministerská pohraniční komise, kreovaná na základě jejího usnesení z 23. října 1946.³ Ustavení speciální pracovní komise pro řešení vojenských a bezpečnostních problémů spojených s příhraničním územím a se státní hranicí se opíralo o přesvědčení, že daná problematika je natolik složitá a mnohostranná, že ji lze úspěšně zvládnout jen ve vzájemném spolupůsobení většiny ministerstev. Nakonec však při koncipování návrhů i při jednání o nich vesměs zůstávaly mnohé významné ekonomické a sociální souvislosti nedoceny nebo zcela opomenuty a komise preferovala vojenské a bezpečnostní zájmy bez ohledu na ekonomickou náročnost a na základní práva, potřeby a oprávněné zájmy obyvatel pohraničí.

Meziministerská pohraniční komise fungovala jako poradní orgán Nejvyšší rady obrany státu, která směrnicemi vymezovala rámec jejího jednání a také schvalovala její jednotlivé návrhy. Komise se zabývala zejména přípravou a posouzením legislativních návrhů, ale projednala též řadu konkrétních organizačních a technických opatření v blízkosti státních hranic. Nejvyšší rada obrany státu prací v ní pověřila zmocněnce jednotlivých resortů, kteří se stali jejími řádnými členy.⁴ Jednací řád meziministerské pohraniční komise⁵

³Usnesení NROS z 23.10.1946, č.j.44, Taj. gen. sekr. OS 1946; SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1

⁴Zastoupen byl Úřad předsednictva vlády, Úřad předsednictva sboru pověřenců, dále ministerstva vnitra, národní obrany, zahraničních věcí, financí, zemědělství, průmyslu, techniky, dopravy, pošt, sociální péče a výživy a pověřenectva vnitra, pošt, sociální péče, dopravy a techniky. Spolu s představiteli jednotlivých resortů jmenovala NROS i jejich zástupce. / SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1

⁵Jednací řád MPK; SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1

umožňoval přizvat jako experty další pracovníky jednotlivých ministerstev, kteří pak na jednáních disponovali poradním hlasem. K přípravě jednání o speciálních problémech mohla zřizovat subkomise. Jelikož v uvažování o pohraničí a státních hranicích všeobecně převažoval bezpečnostní faktor, koordinátorem činnosti komise se stalo ministerstvo vnitra a z předsedal jí ministr vnitra Václav Nosek (KSČ). Rozhodující podíl na přípravě jednotlivých návrhů tak prostřednictvím tohoto resortu získali komunisté. Tento fakt významně ovlivnil celkové pojetí připravovaných návrhů, do nichž ministerstvo vnitra promítalo prvky bezpečnostní a obranné koncepce KSČ. Zásadní póunorové změny na státních hranicích a v jejich blízkosti proto chystaná opatření z let 1946 a 1947 nenegovaly a i ve změněných poměrech bylo leccos z nich využitelné.

Připomínáme-li rozhodující úlohu „komunistického“ ministerstva vnitra, musíme jedním dechem říci, že s naprostou většinou jeho návrhů ostatní členové komise bez ohledu na stranickou příslušnost bez zásadnějších výhrad souhlasili, a byli tedy srozuměni s omezeními základních ústavou zaručených občanských práv v příhraničních oblastech. Daný problém totiž považovaly za neobyčejně závažný všechny strany Národní fronty. Jediný vyhrocený spor se rozhořel v otázce ozbrojeného sboru ke střežení státních hranic, kdy finanční stráž, řízenou ministerstvem financí a tradičně politicky svázanou s národně socialistickou stranou, měl při střežení hranic nahradit útvar v podřízenosti ministra vnitra. Jak však ještě připomeneme, podstata problému tu ležela zcela jednoznačně především v mocenské sféře, teprve pak v odlišnosti pohledu na optimální organizační formu střežení a prakticky vůbec ne v rozdílnosti náhledu na samotnou potřebu posílit ochranu hranic.

Dalekosáhlé záměry, projednávané v komisi a postihující svými často velmi tíživými dopady občany, kteří se ničím konkrétním neprovinili, přijímala po válce jako legitimní opatření k ochraně národních a státních zájmů také naprostá většina české a slovenské veřejnosti. Aniž bychom se chtěli pouštět do hlubšího rozboru, jenom v této souvislosti připomeneme, že postoj jednotlivých politických stran a veřejnosti (především české, která tento problém pocítovala nejintenzivněji) k otázce bezpečnosti státu dosvědčuje, jak je zavádějící dívat se na poválečná opatření dnešními očima a posuzovat tehdejší skutečnost dnešními měřítky, jak jsme toho často svědky zejména v diskusích o odsunu.

Hlavní úkoly meziministerské pohraniční komise vymezila – z části rámcově a z části přesnými direktivami – Nejvyšší rada obrany státu v prosinci 1946.⁶ Spadaly do čtyř oblastí. Dotýkaly se zřízení pohraničního bezpečnostního pásu, osídlení pohraničí, organizace sil ke střežení státních hranic a konečně technických opatření v pohraničním bezpečnostním pásu, prováděných v zájmu ochrany státních hranic. Už z tohoto pouhého výčtu je zřejmé, že komise měla připravit celý komplex opatření, v němž se prolínaly změny v celém příhraničním území s opatřeními přímo na státních hranicích. Ve vzájemném propojení měly zlepšit bezpečnostní situaci v pohraničí a konec konců v celé republice a posílit obranyschopnost státu. Vědomí zájemné souvislosti mezi potřebou posílit vnitřní bezpečnost a snahou chránit republiku proti případnému vojenskému a jinému zasahování zvenčí vyjádřil předseda komise ministr V. Nosek v krátkém projevu na ustavující schůzi komise 27. ledna 1947: „Podmínkou vnitřní bezpečnosti je však bezpodmínečně, aby státní těleso bylo chráněno před nevídanými zásahy zvenčí. Stát musí si vybudovat pevné a bezpečné hranice jako záštitu a záruku klidného vnitřního života“.⁷ Zároveň zdůraznil, že při tom je třeba opřít se o „onu tradici a ony síly, které se osvědčily a nezklamaly v letech, kdy národ vedl boj proti okupantům“.⁸

Do února 1948 se meziministerská pohraniční komise sešla ke třem jednáním (v lednu, květnu a listopadu 1947), z nichž vzešly konkrétní návrhy pro Nejvyšší radu obrany státu, projednávané někdy také užší subkomisí, tvořenou zástupci nejvíce zainteresovaných resortů. Komise se nejdříve zaměřila na přípravu legislativních návrhů. Z „taktických“ důvodů nepřipravovala ucelenou úpravu, nýbrž jen samostatné dílčí předpisy, příp. novelizace starších ustanovení. Salámovou metodu zvolila z obavy před nepříznivým ohlasem, který by mohl předpis, obsahující celý souhrn omezení občanských práv v pohraničí a prakticky znamenající uzavření státních hranic, vyvolat zejm. v sousedních státech. Na třetím zasedání podrobněji projednávala také technická opatření k zabezpečení státních hranic.

⁶Usnesení NROS z 12.12.1946; SÚA, MV–T, kart. 1, T 1023/6

⁷Projev ministra vnitra na ustavující schůzi MPK 27. ledna 1947; SÚA, MV–T, kart. 1, T 1023

⁸Tamtéž

2. Zřízení pohraničního bezpečnostního pásu

Nejvyšší rada obrany státu rozhodla o vytvoření pásu území se zvláštním režimem podél státních hranic, umožňujícího účinněji chránit státní hranice, zejm. skrytě provádět nezbytná technická opatření a omezit pohyb osob v jejich blízkosti. Vycházela z toho, že účinná bezpečnostní a vojenská opatření vyžadují rozčlenění do hloubky.

Pohraniční pásmo, vymezené v době ohrožení republiky před válkou,⁹ ovšem bylo pro daný účel velmi široké, neboť v českých zemích zahrnovalo v podstatě veškeré území osídlené před válkou Němci. Proto se nejvyšší činitelé odpovědní za obranu státu rozhodli pro vytvoření pásu užšího, asi do hloubky celního pásma.¹⁰ Z tohoto rozhodnutí vycházela direktiva pro meziministerskou pohraniční komisi ukládající jí přesně vymezit jeho vnitřní hranici a nalézt optimální formu právního zakotvení omezujícího režimu v něm.

Komise skutečně vzala za základ pro vymezení rozsahu budoucího pohraničního bezpečnostního pásu stávající celní pásmo a usoudila, že by se obě pásma měla teritoriálně krýt. Zároveň navrhovala, aby narozdíl od stávající podoby celního pásma zahrnoval celé katastry dotčených obcí.¹¹ Na svém druhém jednání 27. května 1947 komise odsouhlasila návrh textu vyhlášky MF, novelizující předválečné předpisy, vymezující celní pásmo. Nedořešeny zůstaly pouze požadavky některých ministerstev o vynětí určitých míst z dosahu připravovaných opatření (šlo zejm. o lázeňská města a sídla důležitých podniků).

V přípravě vyhlášky, nově vymezující celní pásmo, došlo k paradoxní si-

⁹Srov. vládní nařízení č. 155 Sb. z 16. června 1936 o pohraničním pásmu a obvodu opevněných a jiných pro obranu státu důležitých míst, vydané jako první prováděcí nařízení k zákonu o obraně státu. V podstatě v tomto smyslu se používal také vztýžený termín pohraničí; srov. Vymezení pojmu pohraničí, SÚA, ÚPV (Úřad předsednictva vlády), kart. 1287, 1583/6.

¹⁰Celní pásmo vymezila vyhláška ministerstva financí (MF) z 13. března 1929 č. 67 Sb. z téhož roku (doplnila ji vyhláška MF z 28. dubna 1930 č. 61 Sb.).

¹¹V původních dokumentech (usnesení NROS, Jednací řád MPK ad.) se hovořilo o pohraničním bezpečnostním pásmu. Předběžný návrh zákona, který upravoval podmínky pro získání povolení k trvalému pobytu v blízkosti státních hranic a jímž se MPK také zabývala, používal pro nově vymezené pásmo označení celní pohraniční pásmo.

tuaci. Ministerstvo financí, do jehož kompetence tato záležitost spadala, se na ní na projev nesouhlasu se zároveň navrženým vytvořením jednotného pohraničního sboru odmítlo podílet. Znění návrhu vyhlášky ministerstva financí proto koncipovali na ministerstvu vnitra.

3. Osídlení pohraničí

a)

Již projev na úvodním zasedání meziministerské pohraniční komise, v němž ministr Nosek zdůrazňoval, že „spolehliví hraničáři jsou jednou z nejlepších záruk bezpečných hranic“,¹² předznamenal, jakou váhu kladlo ministerstvo vnitra na problém osídlení pohraničí. Jeho závažnost ostatně nebylo třeba nikomu připomínat. Odsun německého obyvatelstva, rozporuplné působení nových osadníků a potíže při zabezpečení zemědělské výroby a chodu průmyslových podniků samy o sobě, bez ohledu na specifický bezpečnostní, vojenský a ekonomický význam státních hranic a příhraničního území, sebou přinášely tolik obtíží, že jejich řešení přesahovalo možnosti jednoho resortu. Komise, jak to ostatně plynulo z jejího určení, se ovšem soustředila především na bezpečnostní a vojenské aspekty tohoto problému. Ministerstvo vnitra připravilo již na její první jednání předběžný návrh zákona o usazení v celním pohraničním pásmu (v jiných verzích označený také jako osnova zákona o zvláštním povolení k usazení v celním pohraničním pásmu nebo osnova zákona o osvědčeních o státní spolehlivosti). Připravovaná opatření měla zabezpečit, aby v pohraničí žili a do něj přicházeli jen „národně“ a „státně“ spolehliví občané.

Na první pohled je zřejmé, že prověřování obyvatel podle národní a státní spolehlivosti (které se už jako revoluční opatření bez právního podkladu v pohraničí praktikovalo) bylo záležitostí neobyčejně choulostivou. Členové komise si to dobře uvědomovali a snažili se, ovšem ne vždy právě nejčistšími metodami a efektivně, případné výhrady předem eliminovat.

Především bylo třeba dát prověřování právní rámeček. Před ministerstvem vnitra a meziministerskou pohraniční komisí tak stál i v tehdejší době velice nevděčný úkol navrhnout úpravu režimu osídlení celního pohraničního pásma, kriteria pro posuzování národní a státní spolehlivosti, způsob nového

¹²Projev na ustavující schůzi MPK 27. ledna 1947, SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1

prověření osob, žijících v celním pohraničním pásmu a přicházejících do něj, a postup při vysídlování osob, které nezískají osvědčení o národní a státní spolehlivosti. Klíčové při tom bylo vymezení kritérií národní a státní spolehlivosti, nejproblematičtější pak fakt, že komise připravovala velmi citelné zásahy do základních práv velkých skupin osob jen proto, že mohly být snadněji než jiné zneužity proti zájmům republiky, tedy bez toho, že by se nutně dopustily nějakého trestného jednání nebo prokazatelně projevovaly nepřátelství proti republice.

V uvažování o nespolehlivých obyvatelích pohraničního bezpečnostního pásu se pochopitelně v první řadě figurovalo neslovanské obyvatelstvo, neboť v bezprostřední blízkosti státních hranic stále žilo mnoho lidí německé a maďarské národnosti. V republice zůstalo v roce 1947, když Američané odmítli přijmout další transport do své okupační zóny, 220 000 sudetských Němců. Sto tisíc z nich ještě mělo být odsunuto, ostatní transferu z různých důvodů nepodléhali (23 tisíc antifašistů, osoby žijící ve smíšených manželstvích, specialisté a osoby židovského vyznání).¹³ Odsun maďarského etnika, předvídaný Košickým vládním programem, odmítly mocnosti.

Druhou problémovou skupinou byli noví osídlenci. Poměry v pohraničí po válce ovlivňovalo revoluční nadšení, víra ve spravedlnost obnovené republiky, poctivé vlastenectví, opojení z vítězného konce války, ale také nezkušenost a víra, že všichni nově příchozí budou chtít pomoci obnovující se republice, to vše se prolínající s nepoctivostí, pozdním hrdinstvím, neúctou k právu, útočným nacionalismem, nekritickou stranickostí, hrabivostí, zbabělostí, případně slabostí a neschopností mnoha lidí, kteří získali majetky v pohraničí, příp. funkce ve správních komisích a v národních výborech. Jako vždy ve zvratových momentech se dařilo především těm, kdo měli široké lokty. Po osvobození tak přišlo do pohraničí vedle poctivých osídlenců také mnoho dobrodruhů a kriminálních živlů, kteří se bez důkladného prověření stali národními správci nebo vlastníky neohospodařovaného majetku. Taková lidé samozřejmě neskýtali záruku bezpečnosti státních hranic, a to nejen pro své osobní vlastnosti, ale také proto, že byli snadno vydíratelní, a tedy i zneužitelní. Na ministerstvech vnitra a národní obrany navíc považovali za důvod

¹³Záznam z jednání třetí schůze MPK 28. listopadu 1947; SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/2. Po několika dílčích přesídlovacích akcích se koncem roku 1948 počet Němců v republice snížil na 185 tisíc. Ti pak získali československé státní občanství. (Československá vlastivěda, II. Dějiny, sv.2, Praha 1969, s. 644)

nespolehlivosti nejen špatnou pověst a popsany trestní rejstřík, ale také určité nevhodné osobní a rodinné vazby.

Hlavní štáb Ministerstva národní obrany přičítal v kritické zprávě o osídlování a poměrech v pohraničí nedostatky v osídlovací politice na vrub „ukvapenosti, bezplánovitosti a zvláště neukázněnosti“.¹⁴ Ministerstvo vnitra sice už v říjnu 1945 nařídilo prověřit do konce listopadu národní a státní spolehlivost národních správců¹⁵ a nově příchozí mělo prověřovat i ministerstvo zemědělství a živnostenští referenti, jak se však konstatuje ve zprávě, nedostatečně připravené akce (navíc právně nepodložené) nebyly provedeny důsledně a mnozí národní správci nebyli prověřeni vůbec.

I když je to tak dnes často presentováno, československé orgány nepřistupovaly k odsunu Němců výlučně jen podle národnostního kritéria, neboť účast na protifašistickém odboji zakládala důvod pro vynětí z odsunu. V otázce dalšího pobytu Němců a Maďarů v celním pohraničním pásmu však zaujalo ministerstvo vnitra nekompromisní stanovisko a ostatní členové komise se k němu připojili. Všichni Němci a Maďaři byli a priori označeni za národně nespolehlivé osoby, a proto měli z celního pohraničního pásma odejít. Kritérium národní spolehlivosti, jakkoliv ve své kategoričnosti pochybné, tak bylo dáno jednoznačně.

Posuzování státní spolehlivosti nebylo ani zdaleka tak jednoduché a přede vším vylučovalo podobná paušalizující řešení. Nová poválečná optika, daná změnou konstelací na politické scéně, například nutila k diferencovanému posuzování deliktů spáchaných nejen v době nacistické okupace, ale též v předválečné republice. Ne každé předválečné odsouzení podle zákona na ochranu republiky snižovalo v očích posuzovatelů státní spolehlivost. Naopak tak působily mnohé dříve legitimní politické či jiné aktivity a současné osobní či jiné vazby. Za nespolehlivé komise například považovala kromě zdůvodněných výjimek všechny osoby, které měly blízké příbuzné v Německu nebo v Maďarsku, a přesídlence z Maďarska, kteří přišli do republiky na základě výměny obyvatelstva. Posouzení státní spolehlivosti tedy ve velké míře záviselo na subjektivním posouzení příslušných úředníků.

¹⁴Souhrnná zpráva o situaci v osídlování pohraničí koncem roku 1946, vydal Hlavní štáb MNO výnosem č.j. 10 111 dův. hl. št., 8 odděl. 1947; SÚA, MV-T, kart. 3, T 1026

¹⁵MV – č.j. 2/1-23 155/45 z 8. října 1945; SÚA, MV-T, kart. 3, T 1026

Ministerstvo vnitra, vědomé si problematičnosti kriterií a případných obtíží při obhajobě nutně vágních zdůvodnění mnoha zamítavých rozhodnutí, doporučilo nevypočítávat kriteria národní a státní spolehlivosti v zákonu o usazení v celním pohraničním pásmu ani v jiném obecně závazném právním aktu. Navrhlo zahrnout je jen do interní, tedy veřejnosti nepřístupné, směrnice ministra vnitra, na niž zákon pouze odkáže.¹⁶ Návrh jejího znění předložilo spolu s textem zákona a komise jej ihned posoudila a odsouhlasila.¹⁷ S pštroší logikou přijala také navazující návrh ministerstva vnitra, aby jednotlivé osoby nebyly výslovně označovány za národně a státně nespolehlivé, ale aby jim zemský národní výbor, resp. pověřenectvo vnitra prostě jen bez uvedení důvodů nevydaly osvědčení o národní a státní spolehlivosti. Na kladné osvědčení pak předběžný návrh zákona o usazení v celním pohraničním pásmu vázal vydání povolení k trvalému pobytu.

Posuzované předpisy předpokládaly, jak jsme již z části naznačili, přesídlení německého a maďarského obyvatelstva a z „veřejného zájmu“ zásadě nedovolovaly usazovat se v celním pohraničním pásmu také cizincům a osobám bez státní příslušnosti, Romům („cikánům“),¹⁸ osobám, žijícím v národnostně smíšených manželstvích, těm, kteří měli příbuzné německé a maďarské národnosti nebo byli s Němci a Maďary sešvagřeni a udržovali s nimi styky, reslovakizovaným osobám, reemigrantům z Německa, Maďarska a Rakouska a osobám, u nichž přicházelo v úvahu vyhoštění podle zároveň připravovaného zákona.

Komise se zabývala také osudem osob německé a maďarské národnosti, které nezískají osvědčení spolehlivosti a budou se muset vystěhovat z blízkosti státních hranic. Ze státobezpečnostních důvodů měly být v průběhu několika měsíců po rodinách rozptýleny ve vnitrozemí, aby se usnadnila

¹⁶Referát dr. Hoffmana na ustavující schůzi MPK 27. ledna 1947, SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1

¹⁷Směrnice podle § 3, odst. 1 zákona o usazení v celním pohraničním pásmu, č. T 1026-16/5-47; SÚA, MV-T, kart.3, T 1026

¹⁸Odmítavý postoj k Romům nebyl (alespoň ne prvoplánově) motivován rasově, ale poukazy na jejich způsob života a tím, že navazovali kontakty s Němci a ilegálně překračovali hranice. Podle názoru komise mohli být obdobně jako osoby z ostatních vyjmenovaných skupin nejsnáze zneužití ke špionáži proti republice. Srov. Souhrnná zpráva o situaci v osídlování pohraničí koncem roku 1946, vydal Hlavní štáb MNO výnosem č.j. 10 111 dův. hl. št., 8 odděl. 1947; SÚA, MV-T, kart. 3, T 1026

a urychlila jejich asimilace a aby byly snadno kontrolovatelné. Počítalo se též s hromadným rozmísťováním maďarského obyvatelstva v českých zemích. Od provedení tohoto záměru ministerstvo vnitra odradily jen nepřekonatelné ekonomické obtíže (budování maďarských škol a kulturních zařízení, nedostatek bytů ad.). Po mocenské změně v roce 1948 se navíc otázka již „zpráteného“ maďarského obyvatelstva posuzovala jinak než bezprostředně po válce.

b)

Nejvyšší rada obrany státu a následně i její meziministerská pohraniční komise se nezabývaly jen trvalým osídlením celního pohraničního pásma, ale též zajištěním důsledné kontroly osob, které budou vstupovat do celního pohraničního pásma jen dočasně. Proto vedle již zmíněných konceptů zákona o usazení v celním pohraničním pásmu a interní směrnice ministra vnitra vymezující kriteria hodnocení národní a státní spolehlivosti, posuzovala též návrhy zákonů o občanských průkazech, o hlášení pobytu, o vyhoštění a také už dříve připraveného zákona o opatřeních proti neoprávněnému přechodu státních hranic, který byl jako jediný v roce 1947 předložen Ústavodárnému národnímu shromáždění a schválen (107/1947 Sb.).

5. Střežení státních hranic

Meziministerská pohraniční komise projednala naléhavá operativní opatření na státních hranicích a zároveň posuzovala novou koncepci jejich střežení.

a)

Podle názoru ministerstva národní obrany, předneseného na první schůzi komise, vyžadovala momentální situace jednat především o posílení pohraničních útvarů SNB (PÚ SNB) na jižní Moravě zřízením druhého praporu a o vytvoření pohraničních útvarů SNB na Slovensku, kde dosud podobné jednotky neexistovaly a celá tíže střežení státních hranic ležela na finanční strážní. Konkrétní podobu dostaly oba náměty na jednání subkomise 26. února 1947.¹⁹

¹⁹Srov. Výpis z protokolu o poradě subkomise MPK, která se konala 26. února 1947 a projednávala prozatímní opatření ke zkvalitnění ochrany státních hranic a

Při budování pohraničních jednotek na Slovensku mělo ministerstvo vnitra využít stejné organizační principy jako v českých zemích s výjimkami danými nedostatkem velitelských kádrů a potížemi se zajištěním ubytovacích kapacit.

Navrhovaná opatření ministerstvo vnitra realizovalo, ale až v létě 1948.²⁰

b)

Nás však zajímají především koncepční představy meziministerské pohraniční komise, resp. představy ministerstva vnitra předkládané komisi a reakce ostatních členů na ně.

Projednávání koncepce střežení státních hranic, přesněji rozhodování o dalším osudu finanční stráže, se vymykalo z jinak poklidného průběhu jednání komise. Za návrhem ministerstva vnitra a námitkami proti němu se skrývaly dalekosáhlejší souvislosti mocenského boje mezi stále sílící KSČ a jejími oponenty, obávajícími se cílevědomého posilování pozic komunistů v ozbrojených složkách.

Spor propukl již na prvním jednání komise. Ministerstvo vnitra tu předložilo návrh na vytvoření jednotného pohraničního bezpečnostního sboru z příslušníků SNB a finanční stráže. Návrh vycházel z usnesení Nejvyšší rady obrany státu z 23. října „o provedení úpravy v pohraničí k zajištění bezpečnosti a obrany státu“,²¹ které v této souvislosti konstatovalo, že ideálním řešením by bylo vytvoření zvláštních strážních jednotek k jednotnému střežení státní hranice v rámci SNB. Finanční stráž, podřízená ministerstvu financí a chránící už od poloviny minulého století především ekonomické zájmy státu, měla sice zůstat i nadále zachována, avšak měla působit pouze ve vnitrozemí a při celních úřadech.

Proti koncepci jednotného strážního sboru jako součásti SNB se v komisi ohradil představitel ministerstva financí. Komise ovšem jeho námitky, které v této fázi zřejmě ještě měly čistě věcný charakter, odmítla s poukazem na skutečnost, že usnesení Nejvyšší rady obrany státu, doporučující sjednocení

Návrh reorganizace PÚ SNB na jižní Moravě je obsažen v přípisu hlavního velitele SNB ministru vnitra z 25. dubna 1947; SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023

²⁰Archív bývalého Musea SNB, 11/1, Organizace a dislokace PS, kart. 4

²¹Usnesení NROS z 23.10. 1946, č.j.44, Taj. gen. sekr. OS 1946; SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1

ochrany hranic, je pro ni závazné, a meritem výhrad se vůbec nezabývala. Zároveň ustavila subkomisi ze zástupců ministerstva národní obrany a ministerstev a pověšenstev vnitra a financí „k přípravě organizačních opatření ke zkvalitnění ochrany státních hranic“. Představiteli ministerstva financí uložila předložit data týkající se finanční stráže a předpokládané spolupráce nového bezpečnostního pohraničního sboru s finanční stráží a finančními úřady při výkonu celní agendy.

Pro jednání subkomise meziministerské pohraniční komise 26. února 1947 připravilo ministerstvo vnitra návrh znění zákona, kterým se přenáší některé úkoly a oprávnění finanční stráže na SNB.²² Úkoly a oprávnění, příslušející v celním pohraničním pásmu podle platných předpisů finanční stráž, měly s výjimkou výkonu pomocné služby u celních úřadů přejít na orgány SNB, určené ministrem vnitra po dohodě se zúčastněnými ministry (§ 1 návrhu). Ministerstvo vnitra mělo také stanovit pravidla pro výkon služby těchto orgánů, přičemž při úpravě odborné služby pro účely finanční správy mělo postupovat v dohodě s ministerstvem financí. Příslušníci finanční stráže, kteří by v době přijetí zákona vykonávali úkoly, přecházející na SNB, a nepřekročili by stanovenou věkovou hranici (v českých zemích 40 a na Slovensku 35 let),²³ se měli stát příslušníky SNB. Ostatní, pokud by nebyli jednotlivě převzati ministerstvem vnitra, měli přejít do jiných služeb. Jednání subkomise však nemohlo přinést žádoucí efekt, protože je neobslahy ústřední orgány finanční správy – centrální ministerstvo a slovenské pověření financí.

Přestože obsah jednání komise byl tajný, záměr redukovat finanční stráž se pochopitelně utajit nepodařilo. Ve vypjaté vnitropolitické atmosféře byl vnímán především jako další pokus o posílení mocenských pozic KSČ. Záro-

²²Osnova zákona, kterým se přenáší některé úkoly a oprávnění finanční stráže na SNB; SÚA, MV-T, kart. 230, 667

²³Na první pohled nelogické stanovení přísnějšího věkového limitu na Slovensku se odvíjelo od skutečnosti, že v českých zemích byla po okupaci finanční stráž nacisty zrušena a od roku 1938 nebyla vůbec doplňována. Věkový průměr jejich příslušníků po znovuoobnovení v roce 1945 byl proto značně nepříznivý (nejmladší měli 34 let a průměrný věk činil 45 let). Na Slovensku, kde finanční stráž fungovala i za Slovenského státu, do ní přicházeli noví příslušníci mladších ročníků také v první polovině čtyřicátých let, takže její věkové složení tu bylo daleko lepší. (Souhrnná informační zpráva o finanční stráž na území Čech a Moravy ze dne 26. dubna 1948; Archív bývalého Musea SNB, 11/1; Souhrnná zpráva o finanční stráž na Slovensku ze dne 25. května 1948; Archív bývalého Musea SNB, 43/16)

veň ještě více jitril dlouhodobě napjaté poměry v pohraničí. Mezi příslušníky finanční stráže se rychle šířily obavy z dalšího osudu a rostlo napětí mezi nimi a příslušníky pohraničních útvarů SNB. Přenesení sporu do politické roviny, kde se v něm angažovali především komunisté a národní socialisté, tradičně vystupující jako zastánci zájmů finanční stráže, umocňovalo jednotlivé dílčí konflikty, které nutně vznikaly mezi finanční stráží a pohraničními útvary SNB, plnicími obdobné úkoly. Další jednání o tomto návrhu proto byla po dohodě ministra vnitra a ministra financí zastavena.²⁴

Po neúspěchu s prvním návrhem připravil legislativní odbor ministerstva vnitra na druhé zasedání meziministerské komise nový návrh – předběžnou osnovu zákona o Pohraniční stráží (dále též PS),²⁵ kterou už projednal se zástupci ministerstva národní obrany na poradě 9. dubna 1947.²⁶ Podle nového návrhu se střežení státní i celní hranice svěřovalo novému bezpečnostnímu sboru, označenému jako Pohraniční stráž. Od jeho vytvoření se očekávalo jednak dosažení žádoucí jednoty ve strážní službě na státní hranici, jednak mělo přispět k úspěšné obraně státu na hranicích.

Úkoly nového strážního sboru stanovil § 1 předběžné osnovy a kombinoval v nich ochranu vojenských, bezpečnostních a ekonomických zájmů státu. Pohraniční stráž měla střežit státní hranici a bdít nad její nedotknutelností (chránit označení, dohlížet na přechod přes hranici, bránit nedovolenému překračování). Měla také střežit celní hranici a chránit celní důchodek (dohled na přechod osob a zboží přes celní hranici, zabraňování celním a jiným důchodkovým deliktům). Vedle toho měla spolupůsobit při ochraně veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku v celním pohraničním pásmu (zejm. při střežení zařízení důležitých pro obranu státu a státního a jiného veřejného majetku), konat strážní a kontrolní službu na hranici v jiných oborech státní správy (např. hygienická, veterinární kontrola) a spolupracovat při branné výchově. Ministerstvo vnitra ji mohlo po dohodě s ministerstvem financí pověřit též některými pomocnými úkoly pro výkonnou službu celní správy.

Organizace Pohraniční stráže měla být pokud možno přiblížena organizaci

²⁴Koncept informace pro ministra vnitra, květen 1948; SÚA, MV-T, kart. 230, č. 667

²⁵Podklady pro 2. schůzi meziministerské pohraniční komise – předběžná osnova zákona o Pohraniční stráží; SÚA, MV-T, kart.1, T 1023

²⁶Přenesení některých úkolů a oprávnění finanční stráže na SNB (informace pro ministra vnitra); SÚA, MV-T, kart. 230, 667

SNB v duchu tehdy právě připravovaného vládního návrhu zákona o Národní bezpečnosti. Pohraniční stráž měla tvořit „jednotný, vojensky organizovaný sbor s jednotným velením“. Narodzil od SNB neměla být podřízena národním výborům, nýbrž přímo ministerstvu vnitra (§ 6). Stanice SNB v pohraničí ani finanční stráž neměly být zrušeny, neměly se však přímo podílet na ochraně státní a celní hranice.

K Pohraniční stráží měli nastoupit individuálně určení příslušníci pohraničních útvarů SNB a členové finanční stráže mladších ročníků (do 45 let). Měli podléhat vojenské kázní a vojenskému soudnictví (§ 3 a 4). Na jejich speciálním výcviku se mělo podílet také ministerstvo financí. Službu měli zásadě konat jen v celním pohraničním pásmu. Po dosažení určitého věku měli přejít do SNB, finanční stráže nebo důchodkové kontroly. Měli mít práva příslušníků SNB, rozšířená v celním pohraničním pásmu o práva finanční stráže (§ 12). Použit zbraň mohli „šetře opatrnosti podle okolností případu potřebné“ tehdy, kdy příslušníci SNB, a nadto v celním pohraničním pásmu: a) aby zamezili útěku podloudníka, kterého nemohou zadržet jiným způsobem, a b) aby zadrželi osobu, která se dala na útěk a nemůže být jinak zadržena, neohrožuje-li tím zakročující orgán zúčastněné osoby (§ 11, odst. 1). Pro použití zbraně proti vnějšímu nepříteli pro ně platilo totéž, co pro vojenské osoby (§ 11, odst.2).

Také tento návrh, kterým se ministerstvo vnitra snažilo reagovat na připomínky k původnímu návrhu, narazil v komisi na odpor představitelů ministerstva financí a výhrady k němu mělo také pověření vnitra. Pověřenec gen. Ferjenčík (nestranický odborník) odmítl návrh jako finančně zbytečně náročný a navrhl posílení pohraničních stanic SNB vhodně členěných do hloubky. Členové komise proto rozhodli, aby návrh projednala užší porada, která se ještě téhož dne sešla. Zástupce ministerstva financí na ní argumentoval proti Pohraniční stráží a ve prospěch zachování finanční stráže tím, že v mírové době je důležité především střežení pro potřeby celní správy, v čemž měla finanční stráž již více než stoletou tradici. Podle jeho názoru by bylo postačovalo doplnit její stavy a zlepšit výzbroj a byla by schopna náležitě plnit i bezpečnostní úkoly. Obával se také, že by nová Pohraniční stráž dostatečně neplnila úkoly ve prospěch celní správy. Naopak představitelé ministerstva vnitra usuzovali, že finanční stráž v nejbližší budoucnosti nemůže stačit na plnění nových úkolů. Kladli důraz zejména na vojenské aspekty ochrany státních hranic s tím, že střežení nelze omezit jen na hraniční úseky, ale je

třeba je rozvinout do hloubky a rozčlenit na několik sledů. Zdůrazňovali také úzkou spojitost mezi ochranou státních hranic a vnitřní bezpečností, vyžadující, aby obě tyto oblasti spadaly do působnosti jednoho resortu, přičemž připomínali, že výkon celní služby zůstane orgánům finanční správy. Znovu opakovali, že Nejvyšší rada obrany státu už rozhodla o vytvoření jednotného sboru k ochraně státních hranic.

Věcné připomínky k navrhované koncepci opět zůstaly neoslyšeny. I když to nahlas nikdo nepřiznal, za používanou odbornou argumentací se už skrýval jasný politický podtext. Meritum sporu totiž leželo v záměru podřídit sbor ke střežení státních hranic ministerstvu vnitra, a tak ještě více upevnit pozice KSČ v bezpečnostním aparátě.

Navržená opatření však prozatím zůstala jen na papíře. Předběžnou osnovu sice předložilo ministerstvo vnitra spolu s ostatními projednanými návrhy po druhé schůzi meziministerské komise Generálnímu sekretariátu obrany státu a byla svolána i schůze Nejvyšší rady obrany státu, aby je projednala. Ta se však (zřejmě právě v důsledku vývoje vnitropolitické situace) už do února 1948 nesešla.²⁷

c)

Po únoru se ministerstvo vnitra vrátilo k oběma připraveným návrhům. Nejdříve převládá názor, doporučující nekonstituovat samostatný sbor Pohraniční stráž a raději se vrátit k původní představě, projednávané na první schůzi meziministerské pohraniční komise. Výsledkem bylo přijetí zákona z 2. prosince 1948 č. 275 Sb., kterým se přenáší úkoly finanční stráže v celním pohraničním pásmu na SNB. Od návrhu z roku 1947 se lišil jen v několika ustanoveních. Nevypočítával podmínky pro převod příslušníků finanční stráže do SNB a k jejich stanovení zmocnil ministerstvo vnitra po dohodě s ministerstvem financí. Motiv této změny musíme hledat (podobně jako u vynětí kritérií národní a státní spolehlivosti ze zákonné úpravy) ve snaze rozšířit při hodnocení manévrovací prostor posuzovatelů, zejm. umožnit jim zvažovat nejen odborné, fyzické a morální předpoklady, ale též politické postoje.

²⁷Peripetie jednání o změně organizace střežení státních hranic opisuje koncept informace pro ministra vnitra z května 1948. (Přenesení některých úkolů a opávnění na SNB; SÚA, MV-T, kart. 230, 667)

Změnilo se též zmocnění k úpravě výkonu služby příslušníků SNB při plnění úkolů, které dříve náležely finanční stráži: nový návrh zmocňoval vládu, nikoliv ministerstvo vnitra a ministerstvo financí. Oproti dřívější představě se už vůbec nepočítalo s existencí finanční stráže.

Porovnáme-li druhý navrhovaný text – předběžnou osnovu zákona o Pohraniční stráž z roku 1947 – s poučným zákonem č. 69/1951 Sb. o ochraně státních hranic, který dodatečně legalizoval opatření provedená na přelomu čtyřicátých a padesátých let na státních hranicích a v příhraničním území a jehož první verze nesla stejný název jako předběžná osnova,²⁸ zjistíme, že původní verze byla poněkud obsáhlejší (šestnáct oproti jedenácti paragrafům) a v mnoha směrech konkrétnější. Nalezneme v nich mnoho styčných bodů, ale i odlišností. Především zákonodárce poněkud modifikoval základní pojety zákona, což konečně vyjádřila i zmíněná změna názvu při dopracovávání textu návrhu: zatímco předběžná osnova reglementovala pouze vznik, úkoly a postavení Pohraniční stráže, snažil se zákon komplexněji postihnout celou problematiku ochrany státních hranic, jak ji pojímala vojenská a bezpečnostní doktrína lidově demokratického a socialistického Československa.²⁹ Už § 1 proto stanovil, že ochrana státních hranic je povinností každého občana.³⁰

Z dalších zásadních odlišností je třeba připomenout, že pozdější, téměř 40 let platnou úpravu ochrany státních hranic koncipoval zákonodárce v duchu tehdejších požadavků na legislativu ještě obecněji, než původní návrh.

²⁸Osnova zákona o pohraniční stráž, první verze; Archiv ministerstva vnitra, A 2/1, č. 42

²⁹Základy bezpečnostní politiky KSČ a socialistického státu (Svoboda, Praha 1982, s. 183) charakterizovaly ochranu státních hranic jako „systém politických, ekonomických, ideologických, diplomatických, právních, bezpečnostních, vojenských a jiných opatření socialistického státu k zabezpečení nedotknutelnosti, neporušitelnosti a nezměnitelnosti státních hranic.“

³⁰Omezení zákonné úpravy jenom na Pohraniční stráž ovšem nevyhovovalo také z čistě praktických důvodů. Ministerstvo vnitra totiž brzy po únoru 1948 nařídilo diferencované střežení, takže Pohraniční stráž střežila jen tzv. západní hranici (tj. hranice s Rakouskem a americkou okupační zónou v Německu a přilehlé úseky hranic s Maďarskem a se sovětskou okupační zónou v Německu, později celé hranice s východním Německem) a střežení zbylé, tzv. východní hranice převedlo i s příslušnými počty příslušníků na krajské národní výbory a krajská velitelství SNB). Jako den převzetí východního pásma krajskými velitelstvími SNB stanovil ministr vnitra 15. červenec 1949; srov. výnos MV č. 197 taj./1949-BP/6 z 2. července 1949 /Archív bývalého Musea SNB, sl.11/1, 1, MPVS 32011/

Zákon proto často odkazoval na jiné předpisy (především na zákon o SNB, trestněprávní předpisy a zákon o platových předpisech příslušníků ozbrojených sil). Nestanovil výslovně speciální oprávnění pohraničnicků a k úpravě organizace pohraniční stráže, jejího doplňování a propouštění příslušníků, služebních poměrů, použití zbraně, součinnosti s brannou mocí a s finančními orgány při zjišťování trestných činů a přestupků finanční povahy zmocňoval ministra národní bezpečnosti.

d)

V souvislosti s obrannými úkoly nového strážního sboru zvažovaly Nejvyšší rada obrany státu a její meziministerská pohraniční komise také aktivizaci předválečné stráže obrany státu (SOS), zřízené v situaci ohrožení republiky fašistickým Německem především k ochraně neporušitelnosti státních hranic a nedotknutelnosti státního území.³¹ Nejvyšší rada obrany státu oceňovala připravenost příslušníků stráže k obraně republiky v roce 1938. Proto už v roce 1946 konstatovala, že „vzhledem k dobrým zkušenostem získaným 21. května 1938 a 23. září 1938 při zajištění hranic složkami SOS doporučovalo by se tuto instituci ponechat a vybudovat jako doplněk pohraničního sboru“.³² Zároveň však v zájmu operativnosti požadovala, aby se zkvalitnila její příprava a upravila organizace.

Oproti předválečné úpravě měla mít nová SOS pevný organizační rámec již v míru a měly se setřít rozdíly v organizaci, výcviku, výstroji a výzbroji, dříve dané odlišností složek státního aparátu a ozbrojených složek, z nichž byli jednotliví příslušníci k SOS povoláváni.³³

Vytvoření jednotného strážního sboru v celním pohraničním pásmu, který by v době válečného stavu přešel pod přímé velení armády, mělo zjednodušit a urychlit dříve komplikovanou aktivizaci pohraničních bezpečnostních sborů pro potřeby obrany státu. Jeho příslušníci se zároveň měli stát základem velitelského sboru SOS. Předpokládalo se také zapojení vojenských

³¹Vládní nařízení č. 270/1936 Sb. o strážní obraně státu, vydané podle čl.1 zákona č. 109/1943 Sb. o mimořádné moci nařizovací (ve znění z. č. 163/1936 Sb.).

³²Podklady pro jednání MPK, připojené k usnesení NROS z 23. října 1946; SÚA, MV-T, kart. 2, T 1023/6

³³Referát dr. Hofmanna na ustavující schůzi MPK 27. ledna 1947; SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023

posil z pohraničních jednotek a místních záložníků, železniční stráže a lesního strážního personálu.

Snaha aktivizovat SOS vzala za své až povoláním vojáků základní služby do Pohraniční stráže. Tímto rozhodnutím a rozdělením státních hranic na dva úseky se v organizaci střežení „západní“ hranice také definitivně přerušily stávající vývojové linie, v nichž byla přes všechny změny stále ještě zřejmá návaznost na organizační formy ze sklonku existence první republiky.

5. Technická opatření v celním pohraničním pásmu

Vytvoření celního pohraničního pásma bylo předpokladem nejen k regulaci osídlení podél státních hranic, ale také k usměrnění veškerého života, hospodářské činnosti, dopravní a stavební politiky v něm, aby „mohlo být úspěšně čeleno všemu, co by ohrožovalo bezpečnost našich hranic“.³⁴

Nedílným doplňkem chystaných legislativních návrhů se tak stala „technická“ opatření s vojenským určením. Měla usnadnit obranu státu v bezprostřední blízkosti státních hranic, ztížit jejich nedovolené překračování a případně umožnit i jejich úplné uzavření.

Už v úvodním referátu na první schůzi meziministerské pohraniční komise zdůrazňoval ministr vnitra nutnost vyvlastňovacích zásahů, přemístění postradatelných podniků, omezení stavební činnosti, redukci počtu pohraničních přechodů, změny ve vedení komunikací a zalesňování některých úseků státních hranic. Ustavující schůze dospěla k závěru, že ministerstvo národní obrany, které pochopitelně sehrávalo v přípravě technických opatření hlavní úlohu, má do tří týdnů vypracovat zásadní směrnice k tomuto problému. Protože však ministerstvo lhůtu nedodrželo, nemohla se jím na svém druhém zasedání komise zabývat. Na třetí připravilo MNO návrh řady opatření, k nimž se měly jednotlivé resorty písemně vyjádřit. Ministerstvo navrhovalo omezení malého pohraničního styku na co nejmenší míru, zmenšení počtu hraničních přechodů, zřízení zábran a zařízení pro zpomalení jízdy na hraničních přechodech, přerušování ostatních cest přes státní hranice závorami, překopáním a pod., osídlení a zalesnění určitých oblastí v pohraničí, demolice některých objektů a vytvoření přehledného pásu v zalesněném terénu podél

³⁴Projev ministra vnitra na ustavující schůzi MPK 27. ledna 1947, SÚA, MV-T, kart. 1, T 1023/1

hranice v šířce deset až dvacet metrů. Omezení malého pohraničního styku předpokládalo vyřešení vlastnických otázek k pozemkům děleným hraniční čarou.

Připomínky k těmto návrhům projednával s ministerstvy přímo Hlavní štáb. Ministerstvo národní obrany mělo na provedení navrhovaných opatření eminentní zájem, proto ještě po únoru 1948 naléhalo na svolání meziministerské pohraniční komise, která by o nich jednala.

* * * * *

Naléhavé vnitropolitické problémy, signalizující na podzim 1947 brzkou konfrontaci, neodsunuly problematiku pohraničí do pozadí, jak by se mohlo zdát z osudu opatření projednaných v meziministerské pohraniční komisi a uložených pro nefunkčnost Nejvyšší rady obrany státu ad acta. Jen ji postavily do trochu jiného světla, v němž vše zastíňovaly kontury sporu o pojetí střežení státních hranic. V něm jako přímí aktéři vystupovali ministerstvo financí a finanční stráž na jedné straně a ministerstvo vnitra a pohraniční jednotky SNB na straně druhé, zatímco režisérská křesla obsadily stranické sekretariáty národně socialistické strany a KSČ. Přes tento neuralgický bod pak byly vnímány všechny ostatní aspekty situace v pohraničí. Jak dosvědčovala jednání meziministerské komise o koncepci jednotného hraničního strážního sboru, končily pokusy najít v diskusi o závažných problémech vyhovující kompromis rychle v patové situaci, protože ani jedna strana nechtěla slevit z vlastních představ, za nimiž stály zcela protichůdné politické zájmy. Rychle rostoucí celospolečenské napětí nepřálo řešení žádných záležitostí s širším politickým dopadem.

Projednávané návrhy tedy v naprosté většině nenašly okamžité uplatnění. Ve schválené podobě nebyly přímo využity ani po únoru 1948, kdy střežení hranic získalo nový, nikdy výslovně nepřiznaný, ale s uvolňováním mezinárodní situace a rozvojem cestovního ruchu stále zřetelnější aspekt: bránit československým občanům v odchodu do zahraničí. Protože však zásadě odpovídaly trendu, kterého se komunistické ministerstvo vnitra i v následujících měsících drželo, staly se východiskem mnoha realizovaných opatření. Myšlenku relativně úzkého celního pohraničního pásma se zvláštním vnitřním režimem transformoval pounorový režim v roce 1951 do podoby zakázaného

a hraničního pásma.³⁵ Ze zakázaného pásma vysídлил veškeré obyvatelstvo, do hraničního povoloval vstup jen na propustku a po důkladném prověření. Vojáci a pohraničníci postupně na státních hranicích zaváděli technická opatření, podobná těm, která ministerstvo národní obrany navrhovalo už v roce 1947. Permanentní kontrolu osob umožňoval zákon o občanských průkazech (č. 198/1948 Sb.), zpřísnily se i předpisy o hlášení pobytu (zákon č. 52/1949 Sb. o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizinců). Ministerstvo vnitra využilo také původní návrh na přenesení některých úkolů finanční stráže na SNB, který se stal podkladem pro přípravu zákona č. 275/1948 Sb. Uplatnila se nakonec i myšlenka zřízení Pohraniční stráže, byť budované a organizované na poněkud jiných základech.

RESUME

Meziministerská pohraniční komise jako poradní orgán Nejvyšší rady obrany státu projednávala v roce 1947 řadu návrhů opatření k důslednějšímu zabezpečení československých bezpečnostních a vojenských zájmů na státních hranicích a v jejich bezprostřední blízkosti. Jejich navrhovatelé z ministerstev vnitra a národní obrany se vraceli k opatřením z doby ohrožení republiky fašistickým Německem, v nových podmínkách se jim však vesměs jevila jako nedostatečná. Komise jednala o zřízení pohraničního bezpečnostního pásu a o technických opatřeních v něm, prováděných v zájmu ochrany státních hranic, o osídlení pohraničí národně a státně spolehlivým obyvatelstvem a o organizaci jednotek ke střežení státních hranic. Návrhy, které často závažným způsobem zasahovaly do práv občanů, zaručených ústavou z roku 1920, zůstaly vesměs pouze na papíře. Staly se však předobrazem poúnorových opatření na státních hranicích (vysídlování „nespolehlivých“ osob, omezení pohybu osob v blízkosti státních hranic, výrazné omezení pohybu přes hranice, jejich zabezpečení technickými prostředky, vytvoření speciální ozbrojené složky k jejich ochraně ad.).

³⁵Tajný rozkaz MNB č. 29 ze dne 13. listopadu 1951, Archív bývalého Musea SNB, sl. 11/1, 1, Organizace PS

Rakouská praxe převádění a přechodu práva¹

Heinz Schäffer

Následkem mnohonásobných převratů v tomto století se musela **rakouská státní praxe** naučit přesně rozlišovat mezi jevy převedení a přechodu a toto teoreticky čisté rozlišení také během času v právu terminologicky korektně používat. Normálně proto bylo použito pojmu „převedení“ jako termínu při zlomu kontinuity, pojmu „přechodu“ naproti tomu pro přízpusobení jedné ústavněprávní fáze druhé fázi, které stály nebo navzájem stojí v ústavněprávním vztahu kontinuity.² Výše uvedené je nyní třeba ilustrovat v krátkém nástinu případů převedení a přechodu v rakouském právním řádu.

1. „První republika“

a) **Roku 1918** vzniklo revolučně „Německé Rakousko“ (Deutsch-Österreich) jako jeden z nástupnických států v důsledku dismembrace zaniklé rakousko-uherské monarchie a samo se za jejího právního nástupce nepovažovalo. Nový stát si dával ústavu postupně. Rozhodujícím výrazem revolučního vzniku bylo ovšem tzv. ústavní usnesení (usnesení Prozatímního Národního shromáždění ze 30. října 1918 o základních institucích státní moci), ve kterém si Pro-

¹Část přednášky přednesené v rámci mezinárodního sympozia „*Problémy převedení práva v České republice, Maďarsku, Polsku a ve Slovenské republice*“, které proběhlo v Praze ve dnech 6.–7. října 1994. Článek je pouze redakčně upraven. Německý termín „*Rechtsüberleitung*“ je překládán jako „převedení práva“ ve smyslu převedení právních předpisů z jednoho právního řádu do jiného právního řádu. Termín „*Rechtsübergang*“ je použit stejně jako v češtině pro přechod obsahu právních předpisů v rámci téhož právního řádu – pozn. překl.

²Výjimku představovala Ústava z roku 1934, která chtěla vzbudit dojem ústavní kontinuity právě vlastním „*Zákonem o ústavním přechodu*“ (Verfassungsübergangsgesetz).

zatímní Národní shromáždění nejen nárokovalo nejvyšší moc ve státě, nýbrž (v § 16) stanovilo platnost zákonů a institucí bývalého státu i pro republiku, pokud byly slučitelné s novou ústavou.

Když v roce 1920 nabyla účinnosti Spolková ústava,³ byla doprovázena ústavním přechodným zákonem č. 368/1920 ř. z. Ustanovení jeho § 1 nařizovalo **další platnost** všech zákonů a „výkonných pokynů“ (tehdejší výraz pro nařízení) potud, pokud neodporovaly B-VG. Správně tedy ústavodárce použil termínu „přechod“ a nestanovil recepční klauzuli, nýbrž pozitivně formuloval derogační klauzuli: vždyť přece nebylo nutné opětovné potvrzení platnosti pro předpisy, které již byly součástí rakouského právního řádu v důsledku kontinuálního ústavního vývoje.⁴ Přechodný ústavní zákon z roku 1920 měl také přirozeně zajistit začlenění převzatých právních předpisů do právních řádů spolku a zemí, pro což byla v podstatě jako směrodatná stanovena dělba působnosti v Spolkové ústavě (§ 2 až 6 přechodného zákona z roku 1920). Přechodný zákon mimo to upravil přechod příslušnosti úřadů a začlenění pracovníků a stanovil řadu doložek (Nebenbestimmungen) k jednotlivým článkům Spolkové ústavy.

Zvláštní problém představovalo **začlenění Burgenlandu** (tehdejší Deutsch-Westungarn) do rakouského státního svazku, ke kterému mohlo v důsledku historických událostí dojít teprve v roce 1921. Vyšel proto zvláštní ústavní zákon z 25. ledna 1921 o postavení Burgenlandu jako samostatné a rovnoprávné země ve spolku a o jeho předběžném zřízení. Jeho § 6 odst. 1 stanovil, že v Burgenlandu má až na další zůstat v platnosti stávající právo. Současně ve druhém odstavci téhož ustanovení získala spolková vláda ústavněprávní zmocnění k harmonizaci práva, které mělo být využíváno s pečlivým respektováním zájmů obyvatelstva a hladkého převedení do nových poměrů ve stálém styku s tzv. „*Správou pro Burgenland*“ a bylo pod kontrolou Národní rady. K tomu bylo vydáno ústavní přechodné nařízení

³Označuje se ostatně jako Spolkový ústavní zákon, zkráceně jako B-VG oproti jiným spolkovým ústavním zákonům, které se označují jako BVG. Zřizovala se jím „*Republika Rakousko jako spolkový stát*“ vyjádřila se jím kontinuita právního řádu předspolkověstátního se spolkověstátním.

⁴Taktéž nález Spolkového ústavního soudního dvora č. 3364. Mylně hovoří o „*recepční klauzuli*“ Werner/Klecatsky: Das österreichische Bundesverfassungsrecht (1961), s. 292 a Klecatsky/Morscher: Das österreichische Bundesverfassungsrecht (1982), s. 740.

č. 475/1921 ř. z.. Byly jím zrušeny četné maďarské předpisy a na jejich místě byla uvedena v účinnost ustanovení převzatá zčásti doslovně ze Spolkové ústavy a přechodného zákona z roku 1920. Ta měla představovat určitou „malou ústavu“. Obdobně došlo podle čl. 3 tohoto nařízení k rozšíření určitých ústavněprávních vedlejších zákonů na Burgenland. Druhým spolkovým ústavním zákonem č. 202/1922 s. z., o Burgenlandu získala zemská vláda oprávnění zmíněné „Správy pro Burgenland“ a byl vydán prozatímní zemský řád a zemský volební řád. Také k tomu vyšlo druhé ústavní přechodné nařízení spolkové vlády č. 404/1922 s. z., které rozšířilo platnost velké části ještě chybějících spolkových ústavněprávních předpisů na Burgenland.

Další ústavněprávní vývoj 1. republiky se ještě vyznačuje dvěma zvláště významnými **ústavními novelami** z roku 1925 a 1929. V roce 1925 došlo především k novým změnám ve struktuře správní organizace a k nabytí účinnosti do té doby suspendované dělby působnosti. Požadavky na přeměny, které z toho vyplývaly, však nebyly upraveny v nějakém zvláštním přechodném zákoně, nýbrž byl novelizován přechodný zákon z roku 1920, což také zřejmě mělo být zvláštním vyjádřením kontinuity v právním vývoji. Politicky hlouběji do systému státu zasáhla novela z roku 1929, neboť změnila rovnováhu mezi nejvyššími státními orgány. Jak známo, bylo otupeno ostří radiálního parlamentního systému a posílena oprávnění nejvyšších exekutivních orgánů tak, že se od té doby hovoří o parlamentním systému prezidiálního rázu. V tomto případě vyšel zvláštní přechodový zákon č. 393/1929 s. z., který vedle četných ústavněprávních doložek zase obsahoval obecné přechodné ustanovení. V něm (čl. 2 § 1) bylo stanoveno, že ustanovení § 2 až 6 přechodného zákona z roku 1920 ve znění přechodného zákona z roku 1925 mají platit „*také pro tento přechod.*“

2. Stavovsky autoritární „Ústava 1934“

Ta zůstala věrnou zákonodárné tradici, která uvozovala novou ústavněprávní situaci přechodným zákonem značného rozsahu a ne menšího významu. Ústava z roku 1934, jak známo, vznikla přerušením právní kontinuity. Ústavní zákon z 30. dubna 1934 č. I/255 s. z., o mimořádných opatřeních v oblasti ústavy nerespektoval normy upravující změnu Ústavy z roku 1920, když právě tyto normy zrušil, současně rozpustil Spolkový parlament a zákonodárná oprávnění přenesl na spolkovou vládu. Proto byl později označován také jako

zmocňovací zákon. Současně se pokoušel vzbudit svou vnější formou zdání ústavní kontinuity,⁵ což s ohledem na ústavní převrat je třeba považovat za právní fikci. Použitá terminologie se pokoušela v tomto fiktivním postupu pokračovat tím že byl k Ústavě z roku 1934 připojen ústavní **přechodný** zákon z roku 1934 (ne převedení!). Tento ústavní zákon č. II/75 z 19. června 1934 týkající se přechodu ke stavovské ústavě obsahoval vedle rozmanitých ustanovení, které měly za účel pouze převedení určitých právních institucí staré ústavní éry do nové, také taková ustanovení, která znamenala doplnění ustanovení Ústavy z roku 1934, a dokonce taková, která byla zamýšlena tak, aby platila delší nebo kratší dobu na místě určitých ustanovení Ústavy (de facto relativizovala obsah Ústavy). V právnětechnickém ohledu stála na čele obecných ustanovení recepční klauzule (čl. I § 1), podle které „*všechny právně platné zákony a nařízení spolku a země...*“, pokud byly slučitelné s novou Ústavou, měly „*zůstat*“ v platnosti. Zde se skutečně jednalo o recepční klauzuli, která byla nutná, neboť novou Ústavou byla přerušena právní kontinuita.⁶

3. Doba německé okupace

K tomu, aby byla obsazení Rakouska Německou říší propůjčena navenek legitimita, byl tento postup jak známo zpečetěn formou smluvených zákonů (paktierte Gesetze). Z rakouské strany byl vydán pod německým nátlakem (ještě při výkonu autoritárního vládního zákonodárství) tzv. spolkový ústavní zákon z 13. března 1938 č. 75/1938 s. z., o znovusjednocení Rakouska s Německou říší. Z německé strany byl tento ústavní zákon oděn do pláštíku

⁵V čl. II zmíněného ústavního zákona byla jako příloha nařízení spolkové vlády z 24. dubna 1934 č. 239 s. z. vyhlášena „*Ústavní listina Spolkového státu Rakousko*“ při posílení její právní síly jako spolkového ústavního zákona také ve smyslu tehdy platné Spolkové ústavy. Navíc k tomu byla spolková vláda zmocněna tuto Ústavní listinu publikovat jako první vyhlášku „*Ústavu 1934*“ v 2. dílu spolkové Sbírkky zákonů (s. z.), který počínal dnem 1. května 1934.

⁶Tak výslovně Merkl, Die ständisch-autoritäre Verfassung (1934), s. 121 n.. Také Adamovich/Froehlich, Die neue österreichische Verfassung (1934) hovořili ve vysvětlivkách o výslovně o „*převedení*“ a poukazují na to, že přechodný zákon z roku 1934 neobsahoval žádná podrobná ustanovení pro začlenění starších předpisů do nového ústavněprávního systému. Předpokládalo se však, že jsou proto směrodatné stejné zásady, jaké byly svého času stanoveny v ustanoveních § 2 až 5 přechodného zákona z roku 1920.

zákona č. 237/1938 ř. z., o znovusjednocení Rakouska s Německou říší., který ve svém čl. II „až na další“ ponechal v platnosti v Rakousku tehdy platné právo. Současně bylo zavedení říšského práva prohlášeno úkolem Vůdce a říšského kancléře nebo jím zmocněného říšského ministra. Že se přitom jednalo s ohledem na evidentní přerušeni ústavní kontinuity o **převáděcí** ustanovení, bylo nabílední. Ostatně během pouhého jednoho roku až dvou let došlo k téměř úplné přestavbě právního řádu zavedením říšského práva.⁷ Sbírkou zákonů pro zemi Rakousko plní v této době téměř 12 tisíc právních předpisů. Jako pozoruhodné je však třeba vyzvednout, že naše kodifikace civilního práva, obecný občanský zákoník z roku 1811, nebyl v zemi Rakousko nikdy nahrazen německým občanským zákoníkem (BGB). V oblasti civilního práva tedy existovala – ovšem jen z materiálního hlediska – nepřerušovaná právní kontinuita. Důležité oblasti soukromého práva jako např. manželské právo, bytové právo atd. byly ovšem upraveny německým právem.

4. „Druhá republika“ (od 1945)

Všechny problémy právního a ústavního přechodu se v Rakousku nastolily ve zvláštní míře v důsledku jeho obnovení při rozpadu Německé říše v roce 1945. Od Prohlášení nezávislosti z 27.4.1945 a navazujících státních aktů (např. vyhlášení o dosazení provizorní státní vlády) se rakouské ústavní právo vyvíjelo kontinuálně, takže v Prohlášení nezávislosti – v právněteoretickém smyslu – může být spatřována historicky první ústava 2. republiky a tím základna platnosti dnes platného rakouského právního řádu.⁸ Termín „Druhá republika“ se vžil v historicko-politické a ústavněprávní mluvě, neboť skutečně označuje novou státoprávní epochu. Od toho je třeba odlišit – na to již bylo poukázáno – otázku mezinárodněprávní identity republiky s Rakouskem před 2. světovou válkou. Ta se stala ve formě „teorie okupace“ doktrínou, která ovládla rakouskou státní praxi.

Z mezinárodněprávní identity však nebylo možno vyvodit bezpodmínečný závěr o kontinuitě právního řádu předválečného Rakouska s Rakouskem poválečným.⁹

⁷Nejdůležitější kroky dokumentuje Pfeiffer, *Die Ostmark* (1941), s. 27–38.

⁸Schäffer, *Verfassungsinterpretation in Österreich* (1971), s. 72 n., Walter, cit. dílo, s. 25 n.

⁹Pokud překonán, proto vylíčení u Antonioliho, *Allgemeines Verwaltungsrecht*,

Problém převedení práva se ve znovuzvzniklém Rakousku staví dvojnásobně. Prohlášení nezávislosti předvíдалo podle své příčiny – programově – návrat k původní Spolkové ústavě. V tehdejší době se však brzy ukázalo, že to nebylo bezprostředně možné s ohledem na počáteční nutnou obnovu státních struktur. Také bylo třeba vyjasnit, na jaký státoprávní stav první republiky má být navázáno. Bylo proto třeba rozlišit mezi **převedením ústavy** a **převedením ostatním právních předpisů**.

a) Pro **převedení ústavy** vyšel již 1. května 1945 v Státní sbírce zákonů vydávané Prozatímní vládou „*Ústavní zákon č. 4/1945 S.s.z., o opětovném nabytí účinnosti Spolkového ústavního zákona ve znění z roku 1929*“ (**Zákon o převedení ústavy** – *Verfassungs-Überleitungsgesetz*). Byla zde vůle navázat na První republiku, ale z politických důvodů nikoli na Ústavu z roku 1934, jak platila k okamžiku okupace Rakouska, Zákon o převedení ústavy nařídil návrat k ústavněprávnímu pořádku „*podle stavu zákonodárství z 5. března 1933*“.¹⁰ Všechny spolkové ústavní zákony, které platily k tomuto datu a ústavní ustanovení v obyčejných zákonech byly podle čl. 1 tohoto ústavního zákona „*vedeny znovu v účinnost*“.¹¹

Ústavně politický smysl tohoto nařízení spočíval přirozeně v nastolení ústavní kontinuity v rámci demokratické parlamentární republiky. Skutečnost, že navíc (v čl. 2) byly zrušeny všechny ústavní předpisy, které byly vydány po 5. březnu 1933 a to bylo ještě konkretizováno v čl. 3 výčtem všech aktů, na které se to mělo vztahovat, znamenalo v základě jen politickou deklaraci distancování se od stavovsko-autoritární éry. Skutečně relevantní byl naproti tomu čl. 4 Zákona o převedení ústavy, podle kterého z důvodu

s. 97 n. Viz spíše dnes směrodatné u Roberta Waltera, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1971), s. 19 n.

¹⁰Jednalo se o okamžik tzv. „*sebevyřazení Národní rady*“, které umožnilo zavedení autoritativního režimu v Rakousku. Pozn. překladatele – jednalo se o situaci v Národní radě v noci 4. března 1933, kdy složil svou funkci předseda Národní rady Karl Renner a totéž postupně učinili místopředsedové. Schůze se rozešla, aniž byla odročena nebo ukončena. Podle vlády (Dolfuß 7. března 1933) se tak Národní rada sama vyřadila. Pokus poslanců se znovu 15. března 1933 sejít byl násilně zmařen.

¹¹Ve státní praxi bylo toto ustanovení interpretováno v materiálním smyslu: vzhledem k jednotě práva se k ústavním předpisům počítaly také všechny prováděcí zákony, které tvořily se Spolkovou ústavou právní jednotu (srov. nález Spolkového ústavního soudního dvora č. 2985), tudíž také ústavy zemí a prováděcí zákony k nim (podle stavu z 5. března 1933).

nouzové situace, která existovala v roce 1945, měla na místě Spolkové ústavy nastoupit „**Provizorní ústava**“ (Vorläufige Verfassung). Spolkový ústavní zákon ve znění z roku 1929 se následovně s postupující obnovou státu, nakonec dne 19. prosince 1945 (den prvního sejití se Národní rady) stal zcela účinným.¹²

b) Převedení ostatních právních předpisů

Pro všechny zákony a nařízení vydané po 13. březnu 1938, tj. po dni německé okupace Rakouska, nařídil **Zákon o převedení práva**¹³ z praktických důvodů recepční úpravu. Bylo by však chybné z toho vyvozovat, že všechny rakouské předpisy z doby před rokem 1938 by opět automaticky platily znovu, pokud nebyly v době německého panství zrušeny. Toto pojetí bylo sice zpočátku převažující, dnes je ale můžeme považovat za překonané.¹⁴ Je to spíše tak, že starší rakouské právo (z doby před rokem 1938) dnes platí v důsledku vícerozásobné recepce: 1918/1934/1938/1945. To platí také pro obecný občanský zákoník!¹⁵

Protože by nebylo ani možné, ani účelné nahradit v krátké době všechny říšskoněmecké předpisy rakouskými, byla právní materie rozdělena do dvou skupin. Zásadně byly všechny „*zákony a nařízení, které byly vydány pro Republiku Rakousko nebo její části po 13. březnu 1938*“ prohlášeny jako rakouské předpisy až do nové úpravy jednotlivých právních oblastí, a to „*s prozatímní platností*“. Správné je na této terminologii „*vedení do platnosti*“ (Ingeltungsetzung), čímž byl vyjádřen vědomý recepční akt nové právo tvorné autority. Naproti tomu bylo třeba chápat poukaz na prozatímnost tohoto

¹²To sice odporovalo čl. 4 odst. 2 Zákona o převedení ústavy, odpovídalo to však panující státní praxi a nauce. Srov. k tomu Werner, Vorläufige Verfassung – oder Bundesverfassung, Österreichische Juristen-Zeitung, roč. 1946, s. 277 n. Dělbá působnosti ve federaci byla opět uvedena do účinnosti již 12. října 1945; srov. ústavní zákon č. 196/1945 S.s.z.

¹³Ústavní zákon z 1. května 1945 č. 6/1945 S.s.z., obnovení právního života v Rakousku (Rechts-Überleitungsgesetz-RÜG).

¹⁴Srov. pro starší pojetí Antonioli, Allgemeines Verwaltungsrecht s odvoláním na Werner, Österreichische Juristen-Zeitung, roč. 1946, s. 277 n. (pozn. č. 14); naproti tomu v novější době s patřičnými argumenty R. Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System (1972), s. 24 n., 33.

¹⁵Tak správně již u Wahsianowicz, Zum Problem der Rechtsüberleitung. Juristische Blätter, roč. 1946, s. 265 n.

opatření jako pouze programatický.¹⁶

Naproti tomu byly podle § 1 odst. 1 Zákona o převedení práva „... zrušeny“ všechny říšskoněmecké právní předpisy, které „*nebyly slučitelné s existencí svobodného a nezávislého státu Rakousko nebo se zásadami skutečné demokracie, které odporovaly právnímu cítění rakouského lidu nebo obsahovaly myšlení typické pro nacionální socialismus*“. Antonioli¹⁷ tuto techniku úpravy výstižně charakterizoval tak, že její pomocí byly odstraněny **politicky neúnosné právní předpisy** říšskoněmeckého původu. Formálně správněji by mělo být ovšem řečeno, že nebyly odstraněny, nýbrž že **byly vyloučeny z recepce**. Pro sporné případy vláda ostatně dostala zmocnění na základě § 1 odst. 2 Zákona o převedení práva, aby prostřednictvím vyhlášky určila, které předpisy ve výše uvedeném významu se považují za nepřevedené. Taková vyhláška byla závazná pro všechny soudy a správní úřady a mohla také určit, zda a v jakém rozsahu mají dřívější právní předpisy nastoupit na místo zrušených.

Konečně se nelze nezmínit o tom, že podle § 3 Zákona o převedení práva byla povolána „*Komise pro sjednocení a zjednodušení rakouského právního řádu*“, složená z významným představitelů právních povolání. Jejím úkolem bylo připravovat uvedené vyhlášky a sdělovat návrhy pro co možná největší sjednocení a zjednodušení celého rakouského právního řádu. Tato komise také skutečně v průběhu let vydatně napomohla austrifikaci rakouského právního řádu a pro očištění práva.

Nové budování rakouské a nahrazení německé struktury úřadů probíhalo na základě zvláštního Zákona o převedení úřadů č. 94/1945 S.s.z.). Když se mohly po prvních svobodných volbách po 2. světové válce mohly sejít spolkový a zemské parlamenty, byla proto přijata nutná pravidla na základě druhého Zákona o převedení ústavy (č. 232/1945 S.s.z.). Tento Zákon byl také vlastně přechodným zákonem od Prozatímní ústavy k definitivní Spolkové ústavě a tím se tzv. vyčerpal.

Naopak bylo zcela plánováno vytvořit pro přechod od Prozatímní ústavy k definitivní ústavě a zvláště k úpravě problémů sladění vlastní Zákon o přechodu ústavy (1945). Příslušné zákonné usnesení Národní rady na její první schůzi 19. prosince 1945 „*týkající se ústavního zákon, čímž byl Spolkový*

¹⁶V témže smyslu náleží Spolkového ústavního soudního dvora č. 2469.

¹⁷Antonioli, Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 98.

ústavní zákon ve znění z roku 1929 uveden opět v platnost a z tohoto důvodu přijata přechodná ustanovení", nemohlo být tehdy z důvodu chybějícího souhlasu spojeneckých sil podle kontrolní dohody vyhlášeno ve spolkové sbírce zákonů a tudíž nikdy nenabýlo účinnosti. Je proto spíše zřejmá jalovou otázkou, zda toto usnesení mělo být ještě vyhlášeno po opětovném získání plné suverenity.¹⁸ Spíše bylo důležité, jak bylo třeba řešit problém začlenění právních předpisů do federální struktury a do typů právních pramenů ústavy v poválečné době. Rakouský Ústavní soudní dvůr kvalifikoval nesouhlas Spojenecké rady a tím zmaření publikace usneseného ústavního zákona jako státoprávní stav nouze, který považoval za dostačující, aby byla analogicky použita pravidla vytvořená pro podobnou problémovou situaci v roce 1920.¹⁹ Vždyť ve skutečnosti byl v roce 1945 podobný přechodový systém plánován.

Větší problémy s přechodem od té doby již nevznikly, ačkoli také ve Druhé republice došlo k velkým ústavním změnám. Z četných ústavních novel je třeba vyzvednout především onu z roku 1974, která vstoupila do historie vývoje rakouského ústavního práva jako „*Velká federativní novela*.“ Převedla na země významné kompetence a proto obsahovala ustanovení o tom, jak úpravu převáděnou z jedné kompetenční materie zařadit do jiného kompetenčního titulu. Čl. XI této ústavní novely (ústavní zákon č. 444/1974 Sb.z.) proto také stanovil, že v tomto případě se obdobně použijí § 2, § 4 odst. 2, stejně jako § 5 a § 6 Zákona o přechodu z roku 1920 ve znění z roku 1925.

Podobný problém vznikne asi v nejbližší budoucnosti, když bude provedena již dlouho plánovaná strukturální reforma spolkového státu. Také v tomto případě je zvláště pro změnu kompetenčních titulů žádoucí odpovídající přechodná úprava.

c. Ze kterých základních myšlenek se v Rakousku vycházelo při různých převodech práva?

Zásadní tendence úpravy byla ve všech případech převedení, to tedy značí převzetí právních norem ústavněprávního řádu do jiného, paušální recepce. Přírodně by byla také myslitelná recepce případ od případu, je však právně-technicky daleko těžší a nepřehlednější. Účelné řešení je proto obecná klauzule s vyloučením materie, která není s novým ústavněprávním řádem slučitelná. Ona norma, která stanoví neslučitelnou materii, je jako „*recepční*

¹⁸Tak Brande, *Kodex Verfassungsrecht*, 2. vyd., Úvod.

¹⁹Nález Spolkového ústavního soudního dvora č. 2148, 3007 a 3200.

propust." Problém představuje popis neslučitelných materií. Pro tento účel se také používá jeden nebo více popisů v podobě generální klauzule, takže se tím sice vyjadřuje více základních hodnotících myšlenek, vytvářejí se tím ale interpretační problémy. Zde se doporučuje výčet nepochybně nericipovaných předpisů nebo přinejmenším zřízení funkce, která tuto otázku vyjasní. V tomto případě se osvědčilo zmocnit k tomu vládu jako v § 6 odst. 2 Zákona o ústavním přechodu z roku 1920, dále § 1 odst. 2 Zákona o převedení práva z roku 1945; problematickým bylo naopak zmocnění v § 2 odst. 2 Zákona o přechodu (tzv. Zmocňovací zákon z roku 1934). Je také myslitelná přezkumná kontrola cestou ústavního soudu.

d. Jednotlivé problémy převedení práva

1. Problémy začlenění

Při převádění práva vzniká vždy otázka, jak je třeba zařadit právní materiál převáděný z jednoho právního řádu do systému pramenů práva přejímajícího právního řádu. Tento problém ovšem může vzniknout i uvnitř ústavního řádu vyvíjejícího se kontinuálně, když se podstatně mění určité prvky úpravy tvorby práva, např. dejme tomu formy právních ustanovení (*Rechtssatzformen*) nebo základy dělby působnosti. Proto se vyskytují, jak bylo ukázáno na příkladě rakouského ústavního vývoje, při pronikavějších změnách ústavy výslovná pravidla pro začlenění (srov. § 2 až 6 Zákona o ústavním přechodu z roku 1920).²⁰ Pokud chybí předpisy o začlenění zcela, tak je myslitelným navázat buď na formální nebo na materiální kritéria. Formálními kritérii mohou být označení typů pramenů práva, právotvorné authority a podobné znaky. Přiřazení převáděných předpisů k aktům nějakého srovnatelného typu právních pramenů nebo nějakého srovnatelného právotvorného orgánu v přijímajícím právním řádu (tzn. **formální** začleňovací metoda) je ovšem použitelné jen tehdy, když mezi oběma právními řády existuje dalekosáhlá shoda forem právních ustanovení. Pokud neexistuje, zůstává k dispozici jen **materiální** začleňovací metoda. U ní se jedná o to, jak by musel být právní obsah převáděného druhu stanoven v přejímajícím právním řádu. Podle toho se určuje:

²⁰Tyto normy zařazovaly prameny práva z doby monarchie a z ústavního provizoria roku 1918 v souladu s novým rozdělením působnosti a novými typy pramenů práva.

a) **úroveň pramenů práva** jako např. v rakouském právním řádu ústavní zákon, obyčejný zákon, nařízení a

b) ve spolkových státech **začlenění podle dělby působnosti** jako zákon federace nebo zákon země a také rozhodnutí o tom, která autorita bude pověřena výkonem těchto předpisů.²¹

2. Nové uspořádání příslušnosti úřadů

a) V průběhu převádění práva se často stanoví „**další existence**“ osvědčených stávajících institucí. K tomu může dojít podle státoprávních předpokladů také způsobem, že jsou podstatné funkce takových institucí převáděny na podobný státní orgán pod novým označením. Potom se jedná vpravdě o nové zřízení s materiální kontinuitou jádra působnosti. Vzorový příklad poskytl na počátku rakouské republiky případ, kdy ústavněprávní funkce Říšského soudu monarchie byly přeneseny na německo-rakouský Ústavní soudní dvůr a tomu byla navíc předána řada významných nových funkcí.

b) Výslovně je zpravidla stanoveno kvůli přehlednosti práva zrušení stávajících úřadů, popř. typů úřadů, i když zde není žádná nástupnická instituce.

c) Nejpodstatnější je přiřazení působnosti orgánů k novým typům orgánů tehdy, když se stará a nová organizace odlišují.

aa) Jestliže se kompetence podstatně odlišují, tak je stanoveno přesné převedení působnosti z jednoho orgánu na druhý.

bb) Jsou-li funkce v podstatě podobné a mění se jen označení orgánů, tak často dostačuje generální klauzule, že organizační ustanovení obsažená v zákonech a nařízeních mají platit jako „*podle povahy pozměněná*.“

3. Převedení individuálních státních aktů

Hovoří-li se o převedení práva, uvažuje se obecně jen o tzv. „*pramenech práva*“, tj. o právních aktech obecně závazné povahy. Zpravidla zákonodárce

²¹Podrobnosti k rakouské státní praxi viz u Robert Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System, s. 31 a 38 n.

neztratí ani slovo o převedení individuálních státních aktů jako jsou rozsudky soudů nebo výměry správních úřadů. Také rakouský zákonodárce nestanovil ani v Zákoně o přechodu práva, ani na jiném místě obecné pravidlo pro řešení tohoto problému. Jen výjimečně zákonodárce prohlásil za vyhaslá oprávnění, která byla nabyta před 27. dubnem 1945 na základě říšskoněmeckých právních předpisů, které pozbyly platnosti (tak § 2 Veranstellungsbetriebsgesetz č. 101/1945 S.s.z.). Z toho se dá usuzovat na základě úsudku z opaku na zákonodárcův předběžný záměr, že se takřka mlčky vyšlo z další platnosti individuálních právních aktů. Proto také zůstávají součástí právního řádu jako nadále pravomocné akty dřívější nabytí vlastnictví, koncese, soudní rozsudky, stavební povolení atd.²² Podle těchto základních myšlenek o kontinuitě jsou proto také rakouské správní akty z doby před 13. březnem 1938 ještě dnes účinné, pokud mezitím nezanikly v mezidobí v důsledku výslovného zrušení nebo uplynutím lhůty.²³

4. Zvláštní převádění práva pro dílčí oblasti právního řádu

Vedle obecného převedení práva se často doporučuje upravit pro určité právní instituty nebo právní oblasti zvláštní převedení práva. To platí zvláště pro právní oblasti, které upravují otázky statusu (např. oblast státního občanství) nebo jiné déle trvající vztahy. Ve vztahu ke státnímu občanství muselo Rakousko vytvořit nejen do budoucnosti směřující úpravu nabývání a pozbývání státního občanství, nýbrž muselo být rovněž rozhodnuto o právním poměrech oněch občanů, kteří byli přijati do věrnostního a povinnostního státoobčanského svazku. Proto se ve zvláštním Zákoně o převedení státního občanství znovu založilo státní občanství oněch osob, které je měli před německou okupací Rakouska. Ve zbytku se vyšlo z principu, že podle zásady původu se Rakušany staly ty osoby, které by se při fiktivním trvání

²²Antoniolli, s. 101, který se jako jediný tohoto problému stručně dotýká, poukazuje v této souvislosti na výslovné rozhodnutí Nejvyšší restituční komise (Rückstellungskommission), podle kterého všechny správní akty, které byly vydány během okupace německými správními úřady, je třeba brát jako právně účinné, když byly vydány v řádném správním řízení a neodporují rakouskému ordre public (rozhodnutí z 8. května 1948, Juristische Blätter, roč. 1948, s. 319).

²³Tak např. č. 22 A/1946 VwSlg (označení Sbírky nálezů a usnesení Správního soudního dvora, část správněprávní- pozn. překl.) ve vztahu ke koncesi na provozování kina nabyté před 13. březnem 1938.

rakouského právního řádu staly v té době Rakušany. Další zvláštní převáděcí předpisy byly vydány např. pro službu ve veřejné správě a pro právo sociálního pojištění. V Zákoně o převedení úředníků (Beamten-Überleitungsgesetz, č. 134/1945 Sb.z.) byla v zásadě obnovena platnost služebního práva z doby před německou okupací a byly vydány předpisy o nové výstavbě personálního stavu s dalekosáhlými možnostmi dání do výslužby. V Zákoně o převedení sociálního pojištění (č. 142/1947 Sb.z., nově vyhlášen pod. č. 99/1953) došlo zčásti k opětovnému uvedení do účinnosti starších rakouských předpisů (např. zákona o nemocenském pojištění spolkových zaměstnanců a notářů), z větší části ale k převedení německých předpisů pro tento sektor. Ve zbytku se ale Zákon o převedení sociálního pojištění stal současně prvním velkým moderním organizačním zákonem sociálních pojištěnců.

5. Právnícké osoby

Co se týče územních korporací (spolek a země), které přestaly být v důsledku událostí roku 1938 způsobilými k právním úkonům, bylo přijato, že s opětovným nabytím účinnosti Spolkové ústavy se opět staly plně způsobilými k právním úkonům. Co se týče identity nebo právního nástupnictví ostatních **právníckých osob veřejného práva**, uvažovalo se tak, že může být posouzena jen v měřítku právních předpisů na úrovni zákona, které byly vydány v jednotlivém případě. Připomeňme zde např. speciální ustanovení v Zákoně o obchodní komoře a ve výše zmíněném Zákoně o převedení sociálního pojištění. Ale také co se týče **soukromých právníckých osob** musel být po zásazích z říšskoněmecké doby zjednan pořádek v individuálních právních poměrech a v jejich trvání. K tomu došlo na základě ústavního zákona z 31. července 1945 č. 102/1945 S.s.z., o opatřeních v oboru spolkového práva (Zákon o reorganizaci spolků), který vydala prozatímní státní vláda. Tento Zákon předvídal úřední řízení k postižení takových spolků a možnost jejich znovuožití, přičemž úpravu jejich majetkových poměrů ponechal jiným zákonům.

6. Majetkové poměry

Nové uspořádání majetkových poměrů představuje při každé výrazné přeměně jednoho právního řádu na jiný rozhodující problém, který je třeba zvládnout

v rovině ústavněpolitické, stejně jako vyjádřit v rovině obyčejných zákonů. Zde budiž zmíněno jen to, že zvládnutí majetkových problémů v Rakousku po 2. světové válce muselo být přirozeně zcela jiného druhu, než jako tomu bylo v posledních letech v reformních státech. Rakouské zákonodárství stálo po 2. světové válce před problémem, nejdřív vůbec typizovat a zachytit majetkové přesuny a odnětí práv, které bylo třeba považovat za odporující právu. V průběhu více let bylo odstupňovaně ve formě tří restitučních zákonů (Rückgabegesetzen) a sedmi zákonů o navrácení (Rückstellungsgesetzen) provedeno rozpletení právních poměrů, které nastolili předchůdci. Přitom bylo třeba rozlišovat mezi restitucí (Rückgabe) majetku a práv, které se nacházely ve vlastnictví nebo správě státu (spolku, země) a takovým, kde to bylo třeba provést prostřednictvím prohlášení právních úkonů soukromých osob za nicotné a jejich zpětných uspořádání.

Překlad J. Filip

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

K problematice časové působnosti právních norem OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Martin Sobotka

1. Úvod

Čas je objektivní právní skutečnost, tedy skutečnost nezávislá na lidské vůli, naopak právní norma bývá často charakterizována jako typický výsledek cílevědomé činnosti lidí. V této práci jsem se zaměřil na vztah právní normy a času, zvláště na případy, kdy právní normy působí zpětně. Kromě obecných teorií vztahujících se k problematice retroaktivity, připojuji zmínku o platné právní úpravě.

Právní norma (PN) by měla vždy působit do budoucna: „Constitutiones non ad praeterita, sed futura ligant“ (Tripart. II., 2., § 7), ale jak známo toto pravidlo není a někdy ani nemůže být dodrženo. Přesto je v některých odvětvích zpětná působnost PN, tj. retroaktivita nepřijatelná, protože ten, kdo jednal v důvěře v nějaký zákon, nemá být zklamán. Prává retroaktivita je v rozporu se zásadami právního státu, přesto není nikde výslovně zakázána – kromě ustanovení v Listině čl. 40 odst. 6 a § 16 trestního zákona, kde se

zakazuje zpětná působnost norem v trestním právu hmotném. Tento zákaz však také lze porušit, kdyby byl výsledek pro pachatele příznivější. Naopak o retroaktivitě nemá cenu uvažovat v právu procesním, v němž se aplikují vždy normy, které jsou účinné v době řízení. Podle § 355 OSŘ platí, že se nový procesní zákon použije i na řízení zahájené před jeho účinností, pokud jednání nebylo skončeno.

Každá změna právní úpravy s sebou nese problémy, které plynou z nutnosti navázat na předchozí zákony, je proto důležité, zejména v tak významném právním odvětví jako je občanské právo hmotné, jak se právní norma s intertemporálními ustanoveními vypořádá. V dnešní době, kdy dochází k častým změnám a úpravám, je asi vhodné věnovat se tomuto tématu o něco podrobněji. Celá práce, snad proto, že je jejím předmětem tak složitá problematika, je zjednodušena a schematizována, rozsahem totiž ani zdaleka nemůže definitivně a konečně popsat do důsledku všechny souvislosti a okolnosti.

Při práci jsem vycházel především z dokonalého díla A. Procházky Základy práva intertemporálního. Jeho pojmy, věty, teoretické rozborů a hlavně systém analýzy působnosti právních norem jsem však většinou nepoužil, protože jsem nechtěl přepisovat knihu. Toto dílo je totiž systematicky uceleným, pojmově přesným a obsahově domyšleným pramenem. Odkazují proto – v případě nejasností na následujících stránkách – na něj. Ostatní použitou literaturu uvádím v poznámkách.

2. Vztah právní normy a času

A) Právní norma a působení ve vymezeném časovém období

Čas je velmi důležitou právní skutečností, protože všechny právní vztahy vznikají a existují v prostoru a čase. Chceme-li zkoumat čas v souvislosti působnosti právní normy, pak doba vzniku a existence, popř. zániku právních vztahů nebude dostačující a budeme se muset zaměřit na podrobnější rozbor právní normy. Pokud nevzniká právní vztah přímo ze zákona, je předpokladem jeho vzniku právní skutečnost a právní norma.

Normotvůrce vychází z podmínkového charakteru normativních vět, přičemž tyto se skládají z vět výrokového charakteru, tzn. výroková a deontická logika je metodou používanou při tvorbě právních norem. Základem každé

normy je **normativní věta**, která vypovídá o tom, co se má nebo může stát /operátor M – vyjadřuje, co býti má). Jazykové vyjádření spočívá pak v příkazu, zákazu nebo dovolení. Logickou strukturu právní normy tvoří podmíněná právní skutečnost neboli **skutková podstata** (hypotéza h), dále to, co má nastat v případě hypotézy (dispozice d) a to, co má nastat, když nenastane dispozice (sankce s). Struktura občanskoprávních právních vět je tudíž tvořena dvěma souvisejícími normami, a to dispoziční (h – \rightarrow Md) a sankční (h + non d – \rightarrow Ms). Logika normativních vět s sebou ale přináší několik problémů. Chceme-li ji aplikovat na konkrétní skutečnost, musí být chápána v kontextu času resp. jelikož právní normy reagují na sociální a ekonomické situace, které je podmiňují, musí působit v čase.

Pojem platnosti, který první zachycuje právní normu v jejím putování časem, je nejméně problematický. Jedná se o stav, kdy je norma schválena orgánem k tomu určeným, a je tedy součástí platného právního řádu. Jinými slovy má právní norma schopnost být logickým důvodem norem nižších, tedy právních následků.¹ Další – a pro náš výklad rozhodující – okamžik je účinnost právní normy (PN). Některé koncepce ztotožňují s účinností pojem časové působnosti, ale pro naše potřeby je nutno tyto pojmy odlišit. Účinností rozumíme dobu, od které je možno si dodržování PN vynutit, tj. vlastnost být sankcionovaným pravidlem od okamžiku stanoveném zpravidla na konci PN. Působnost PN můžeme označit jako jev, kdy právní norma za předpokladů v ní stanovených dává vznik, způsobuje změnu nebo zánik právních poměrů. Protože se specializujeme na časovou problematiku, můžeme časovou působnost PN vymezit jako stanovení časového rozsahu, v jakém se bude PN aplikovat vzhledem k již existujícím vztahům. Z čehož vyplývá, že jde o určení časového úseku, v němž norma nová způsobuje jiné následky než ty zákonodárcem předpokládané v předchozí právní úpravě.

Právní normy jsou tedy obecná pravidla chování, tzn. určitým způsobem regulují společenské a tudíž i právní vztahy existující, budoucí nebo i minulé, ovšem svou platnost si zachovávají jen pokud nejsou zrušeny nebo změněny. Platí zde tedy zásada „Lex posterior derogat priori“. Často se setkáme s tím, že normotvůrce určí sám, které normy se zrušují, a to zpravidla derogacími klausulemi, které jsou obsaženy v části přechodných a závěrečných ustanovení.

¹A. Procházka: Základy práva intertemporálního (se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.), Brno 1928, str.

vení. Derogační klausule je buďto generální nebo taxativní nebo generální s demonstrativním výčtem.

B) Právní norma a časové působení jejího obsahu

Vedle platnosti, účinnosti a působnosti PN, je pro nás důležité určení časového působení **obsahu** PN. Využijeme-li zde poznatky z logické struktury PN, pak musíme časově určit, kdy byla dovršena skutková podstata tj. hypotetická podmíněná část PN – hypotéza, a kdy došlo k realizaci vlastní normativní věty – dispozice. Otázka časové lhůty pro působení sankce přichází v úvahu jen tehdy, není-li splněn obsah dispozice. Vycházíme zde z toho, že existuje taková vazba mezi hypotézou a dispozicí, jež umožňuje působení normativní věty až po úplném dovršení hypotézy. Naopak u sankční normy musí formální vyjádření sankce existovat ještě dříve než začne nejen realizace skutkové podmínky, ale také neplnění dispozice.

K těmto časovým údajům musíme samozřejmě připojit ještě moment účinnosti PN resp. moment změny staré právní úpravy v novou.

3. Retroaktivita

Vydeme-li z toho, že se stará právní úprava liší od nové, pak v důsledku tzv. intertemporálních ustanovení, kde je zakotven vztah mezi skutkovými podmínkami a účinností PN, může nastat situace, že okamžik účinnosti a časové působnosti PN není totožný. **Právní norma bude retroaktivní tehdy, když bude stanovovat právní následky pro takové skutkové podmínky, k jejichž dovršení došlo před datem její účinnosti.**² Časové určení pro volbu uskutečnění dispozice není rozhodné (pro pojem retroaktivity). Je také možné, že působení PN bude suspendováno ž na dobu její účinnosti, důsledkem čehož je rozlišování pravé a nepravé retroaktivity.

A) Pravá zpětná působnost PN

Zpětnou působnost (někteří označují jako pravou retroaktivitu) můžeme vymezit jako stav, kdy jsou veškeré právní vztahy vzniklé před účinností zákona

²L. Tichý: K časové působnosti novely občanského zákoníku. Právník 1984 b, č. 10

posuzovány podle nové právní úpravy. Tato pak zahrnuje dvě odlišné situace. Za prvé situaci, kdy nová úprava dává vzniknout novým právním vztahům před její účinností za podmínek, které dodatečně stanovovala. Za druhé jev, kdy novela může měnit PN vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. Obě tyto situace jsou právní fikcí, protože přechodná ustanovení zde navozují stav jako by nová úprava byla součástí občanského zákoníku od počátku, tedy od doby jeho účinnosti. Právní fikce je pro pravou retroaktivitu typická, protože je v rozporu s existující skutečností, spojuje totiž taková práva a povinnosti účastníků společenských vztahů s takovými okolnostmi, jež v době vzniku neměli povahu právních vztahů. To znamená, že pozdější norma neuznává účinky působení normy předchozí.

B) Nepravá zpětná působnost PN

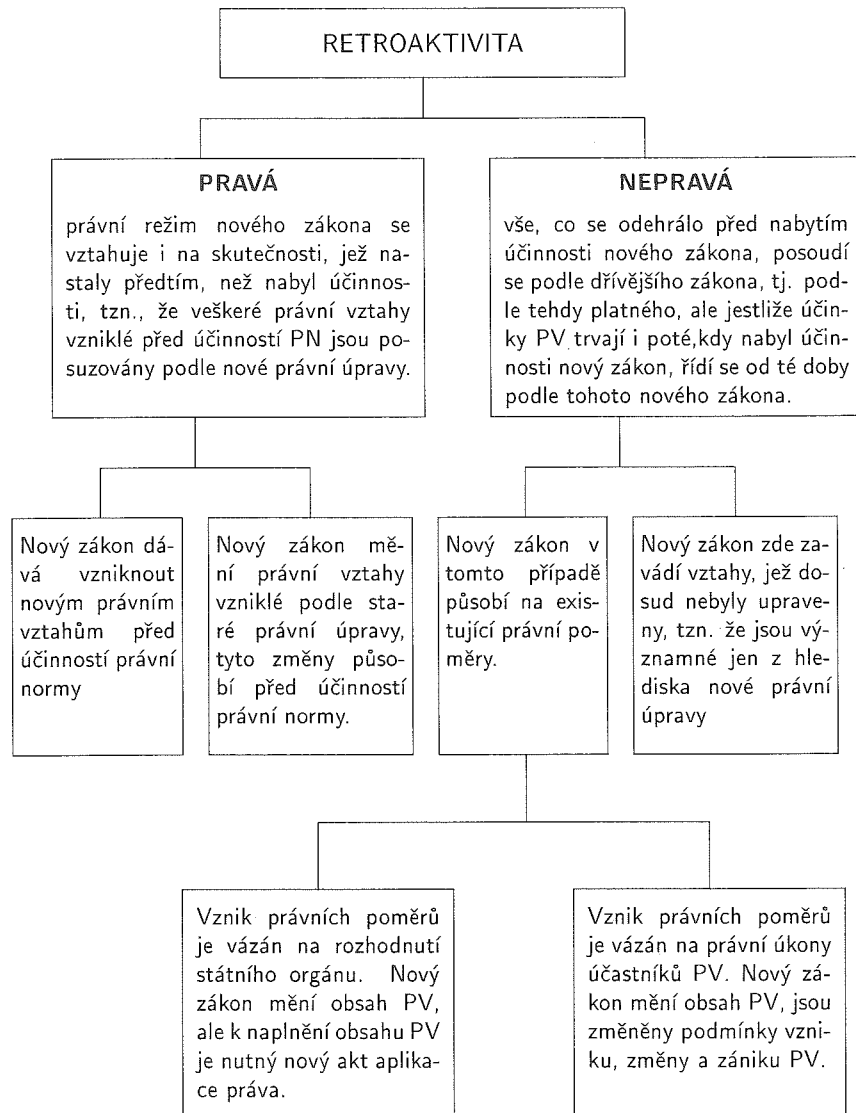
Jak z dalšího vyplývá, není pojem nepravé retroaktivity zcela přesný, nejde totiž o zpětné působení v pravém slova smyslu. Zákon zde působí do budoucna, ovšem i zde nutno rozlišovat několik rozdílných situací (viz následující obr.)

Za prvé, nová právní úprava může zavádět vztahy, které ještě dosud nebyly upraveny, z čehož vyplývá, že jsou relevantní jen z hlediska nové právní úpravy. Otázkou ovšem zůstává, co považovat za nové. Musí se jednat instituty nenavazující na starou právní úpravu (např. o právní instituty věčných břemen, držby a vydržení, vydědění apod.). Právní úpravy zavádějící ustanovení – v dosud platné úpravě zatím neznámá – nezpůsobují obtíže resp. začínají působit až po účinnosti PN. Existují-li po účinnosti PN relevantní právní skutečnosti, vznikne PN až s datem účinnosti PN a nezáleží na tom, že zde mohly existovat již dříve.

Za druhé, nový zákon působí na existující právní poměry. Tato skupina se člení na dvě podskupiny. Do prvé patří ty vztahy, jež vznikly rozhodnutím státního orgánu, do druhé pak spadají ty, jejichž vznik je dán jinými právními skutečnostmi (zejména právními úklony účastníků PV). Podskupiny se od sebe odlišují stupněm realizace subjektivního práva. Složitější se zdá situace, kdy jsou právní poměry vázány rozhodnutím státního orgánu, po změně právní úpravy je proto naplnění obsahu PV opět podmíněno rozhodnutím státního orgánu, přičemž působení novely může být suspendováno, pokud se týká nároků vzniklých před účinností. U podskupiny PV, které jsou vázány

na právní úkony účastníků, nová právní úprava pouze modifikuje obsah PV, proto ke vzniku právního nároku – jako posledního stupně realizace subjektivního práva – dochází bezprostředně po účinnosti PN.

Klíč k posouzení, zda se jedná o ten či onen případ, je uveden v přechodných a závěrečných ustanoveních občanského zákoníku, existují ale různá pojetí retroaktivity. Pravá a nepravá retroaktivita je ve schématu definována podle V. Knappa.



C) Další pojetí retroaktivity

Hüttner³ dělí zpětné působení na dva stupně, tzv. přímé a nepřímé. O prvním mluví tehdy, když nový zákon ničí právní účinky, které již nastaly za vlády starého zákona, kdežto o druhém, když nový zákon zabraňuje právním účinkům minulého právního jednání, jevícím se teprve za vlády zákona nového.

Tilsch⁴ zná dva druhy zpětné působnosti. Právě zpětné působení nového zákona je tu tehdy, když působí i pro dobu minulou, tj. když zákon platí i pro minulost takže zakládá právní následky v minulosti (např. neplatnost proto působí *ex tunc*). Vedle toho existuje nepravá zpětná působnost, kdy nový zákon nařizuje, že ho má být použito i na staré právní poměry, ale až od doby, kdy počíná působit nový zákon (rozuměj účinností) nebo ještě později.

Naopak Procházko⁵ pojetí nerozlišuje retroaktivitu pravou a nepravou, protože PN s nepravou zpětnou působností zde není chápána jako retroaktivní. Ta totiž zakládá, mění nebo ruší právní účinky (sice předchozí) až s účinností nové PN, resp. zakládá přítomný nebo budoucí právní následek a působí pro praesente nebo pro futuro. Procházka neuznává pojmové třídění retroaktivity a zákon podle něho buď retroaktivní je nebo není. Má-li být zákon zpětně působící, musí zakládat v minulosti právní následek. Tato jediná přímá neboli pravá retroaktivita může mít různou kvalitu (tzv. **restitutivní retroaktivita** představuje důsledné a úplné zpětné působení jdoucí tak daleko, že nešetří ani věci již v minulosti vyřízené).

D) Obecná teorie neretroaktivity a další meze působnosti PN

Každý právní problém se musí jevit jako problém právní normy, přičemž rozhodující je její časové a prostorové působení – jinak by se jednalo o univerzální, neměnné předpisy, tj. dogmata. Vycházíme zde z toho, že PN platí zásadně bez omezení, pokud si nestanoví časové hranice. Protože nový zákon postrádající časových hranic zachytí zřejmě každou (i existující a minulou) skutkovou podstatu, vyplývá z toho domněnka retroaktivity zákona (např. chce-li zákonodárce kodifikovat zvykové právo, které bylo vynutitelné již před platností PN, i mlčení zde znamená automaticky „pravou“ zpětnou

³A. Procházka: Základy práva intertemporálního, Brno 1928, str. 71

⁴Tamtéž

⁵Tamtéž, str. 68 a 79

působnost, protože je uzákoněno to, co už platí). Domněnka retroaktivity je uznávána jen tehdy, neřeší-li zákon situaci jinak v intertemporálních ustanoveních. To znamená, že úprava časové působnosti zákona je závislá na pozitivně právním zakotvení.⁶ Právní řády z politického hlediska většínou již předem vylučují zpětnou působnost, proto někdy a *contraria* platí presumpce neretroaktivity. Princip neretroaktivity vyjadřuje obecnou zásadu nepřipustnosti zpětné působnosti právních norem a vychází z ústavního zakotvení nebo se stane součástí kodexu (např. § 5 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811). Je-li princip neretroaktivity obsažen v platné právní úpravě, hovoříme o stavu neretroaktivity, tzn., že v právní úpravě nenajdeme pravou zpětnou působnost PN.

Stav neretroaktivity můžeme charakterizovat jako situaci, kdy je skutková podstata časově shodná se dnem, kdy vzniká, neboli když datum účinnosti spadá v jedno s datem minulé časové hranice PN. To znamená, že skutková podstata ani její část nemůže ležet v minulosti, ale že nový zákon nesmí na minulých skutečnostech zakládat svůj účinek (pojetí A. Procházky). Není tedy retroaktivní každá PN, která zachycuje jakoukoli skutkovou minulost (určitá minulé skutečnost je např. podmínkou pro naplnění skutkové podmínky – hypotézy podle nového zákona, jak je tomu u restitučních zákonů – někdy je tato situace nepřesně označována jako **revizní retroaktivita**). Rozlišujeme proto (a tím se dostáváme k dnešnímu pojetí odlišování pravé a nepravé zpětné působnosti), jestli **zákon posuzuje právní vztahy**, tj. uvedený případ, kdy se část skutkové podstaty může nacházet v minulosti, anebo zda **posuzuje vznik PV a nároky**, z nich vzešlé, tj. stav odporující principu neretroaktivity.

Vydeme-li z toho, že každý zákon se vyznačuje zpětnou působností⁷ a je jenom otázkou pozitivního zakotvení, jestli je tato zpětná účinnost omezena úplně nebo částečně, vzniká zde problém, na jak dlouho nebo v jakém rozsahu bude eventuální retroaktivita působit (jestli vůbec nebo na určitý čas), resp. otázka, které vztahy mají být předmětem zpětného působení PN. Zákonodárce zde zvažuje principy:

- a) ochrany práv nabytých,
- b) ochrany minulých právních úkonů,

⁶Tamtéž, str. 47

⁷Tamtéž, str. 49

1. chrání se veškerá subjektivní práva ve své právní existenci,
2. zachovává se právní kvalifikace i neúplným podstatám, jež žádný právní účinek dosud nezaložily,

c) ochrany minulých právních skutečností.

Princip ochrany nabytých práv znamená, že jsou zachovány jak minulé a existující práva, tak nároky ještě neuplatněné. Je-li tento princip porušen, můžeme s jistotou tvrdit, že PN má retroaktivní povahu. Jedná se o pravou zpětnou působnost, když jde o zásah do minulých právních účinků, nebo o nepravou zpětnou působnost, když zákon pouze modifikuje právní následky – i to nutno považovat za určitý zásah do nabytých práv. Princip ochrany práv nabytých ovšem nesmíme ztotožňovat s principem neretroaktivity (např. zákon působí zpětně a přesto se nedotýká nabytých práv, naopak případ konfiskace zasahuje do nabytých práv a o retroaktivitu se nejedná). Před novým zákonem mají být chráněná jen práva podložená, tj. nabytá právním jednáním subjektu. Jedná se jen o práva majetková vyplývající ze smluv, vyloučena z ochrany jsou práva plynoucí ze zákona, práva veřejná a práva rodinná. Existence těchto nabytých práv, které vzniknou naplněním skutkové podstaty podle starého zákona, tvoří další časovou mez, jež nesmí být porušena zákonem novým.

Princip ochrany minulých právních činů (úkonů) přistupuje k principu ochrany nabytých práv. Řekli jsme, že retroaktivní zákon zakládá právní následky pro minulost. Pro přítomnost popř. budoucnost vznikne právní následek tehdy, nalezne-li nový zákon ucelenou skutkovou podstatu v minulosti. Ovšem vedle skutkových podstat existuje řada právních skutečností, které sice leží v minulosti, ale nezakládají právní následek (např. část skutkové podstaty, podmínka). Zpětně působící norma se tedy nemusí dotýkat právních účinků dřívějšího práva a naopak mnoho novějších právních následků může vycházet z minulé právní skutečnosti. Princip ochrany minulých právních úkonů se použije u práv podmíněných a časem doložených (např. nebyl-li by použit tento princip, musely by od účinnosti nové PN běžet všechny lhůty od začátku). Dále použití tohoto principu vylučuje změnu nebo zánik subjektivní povinnosti resp. dispozice PN.

O ochraně minulých právních skutečností mluvíme tehdy, když není ochrana omezena jen na právní úkony, ale na všechny skutečnosti, které se

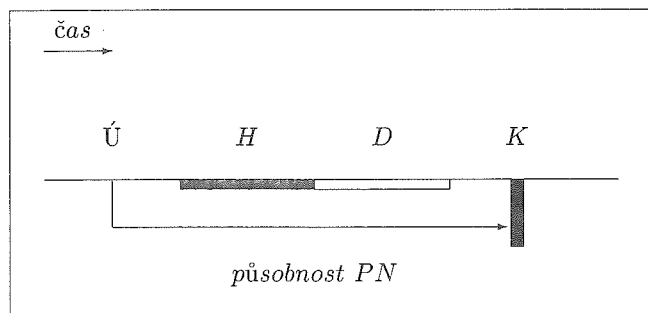
již odehrály. Tento princip jde nejdále a zahrnuje v sobě jak zákaz zpětného působení norem, tak zákaz zásahu do nabytých práv.

4. Působnost PN a struktura PN

V právní normě je obsažena souvislost mezi právní skutečností a právním následkem, ale problém retroaktivity nutno zkoumat nejen z hlediska vzniku, existence a zániku PV a z hlediska účinků PV, nýbrž především je důsledné vzít v úvahu logickou strukturu PN, z kteréžto konec konců vyplývají zmíněné obecnější pojmové kategorie.

V úvodu ke kapitole Retroaktivita jsme obecně stanovili, kdy bude PN retroaktivní, rozhodující proto bude moment účinnosti PN (označme ho Ú). Dalším podstatným časovým úsekem je počátek, průběh a uskutečnění skutkové podmínky (značíme H). Již méně důležité, a pro retroaktivitu nerozhodní, je uskutečnění dispozice (značíme D). Rozhodující také je, kdy skutková podmínka a normativní věta působí, zda za staré právní úpravy (označeno indexem S) nebo zda za nového zákona (index N). Následuje přehled nejčastějších situací⁸

SITUACE č. 1

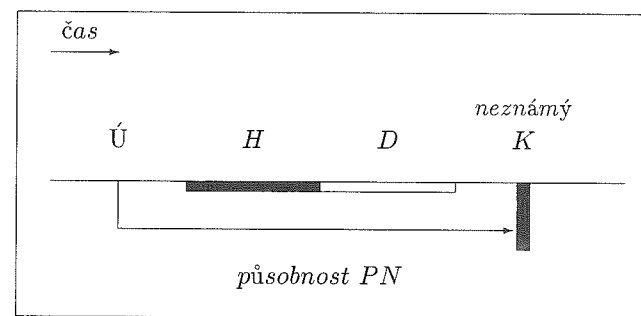


Zákon nemá časové hranice, působí časově vymezenými skutkový podstatami. Táto situace zahrnuje právní normy, ve kterých je přímo určeno, že

⁸viz také V. Steiner: K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem, Právník 1994, č. 1

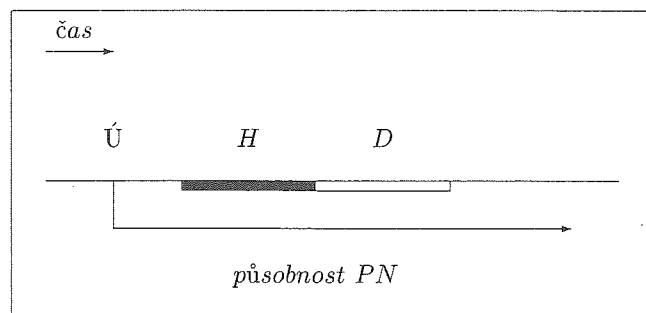
budou platit jen určitou dobu. A. Procházka zde mluví o **termínovaných zákonech**. Tyto pak mají časem přesně vymezenou skutkovou podstatu, tzn. skutková podmínka i normativní věta jsou relevantní až po účinnosti PN a působí do určité budoucnosti, proto po stanoveném dni (K) nezakládají další právní následky. Je-li to vhodné, zvláště z hlediska působnosti PN ochrany právní jistoty účastníků právních vztahů (vzniklých za účinnosti termínovaného zákona), zůstávají součástí platné právní úpravy i po své bezúčinnosti.⁹ Později jsou ovšem tyto mrtvé PN derogovány nebo abrogovány a právní režim, kterým se řídí dotčené PV, je stanoven v přechodných ustanoveních. Po své bezúčinnosti PN tedy nenalézá v reálném světě skutkových podstat.

Modifikací tohoto případu bude situace, kdy konec účinnosti PN resp. moment bezúčinnosti (K) nebude v PN uveden a bude vázán např. na rozhodnutí nějakého státního orgánu. Zde totiž neznáme časové meze zákona (samozřejmě budoucí), zákon působí jakoby navždy, s čímž se setkáváme u většiny zákonů popř. kodexů, jedná se o veškeré zákony kromě termínovaných zákonů a těch, jež působí zpětně. Ovšem nutno mít na zřeteli, že účinnost může být ukončena, chování subjektů PV pak můžeme přirovnat chování při pendentní podmínce.



⁹A. Procházka: Základy práva intertemporálního, Brno 1928, str. 32

SITUACE Č. 2

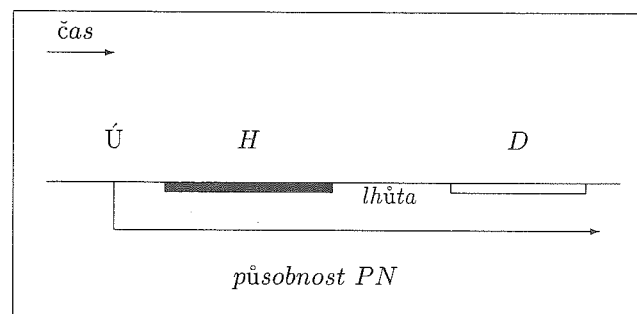


Obvyklá situace. Skutková podmínka (H) se uskuteční až za okamžikem účinnosti PN, tudíž také normativní věta (D) začne působit až za účinností právní normy. K realizaci dispozice přitom dochází ihned po dovršení skutkové podmínky.

Chceme-li sledovat dopad takovéto právní úpravy na právní vztahy, pak vycházejí z toho, že byly naplněny předpoklady pro vznik PV po okamžiku účinnosti (ačkoli je to jedno, protože byly-li předpoklady pro vznik PV naplněny již dříve, stejně mají relevanci až s účinností PN), vzniká PV podle nové nebo změněné právní úpravy. Je tomu tak logicky proto, že byla již v účinnosti. Stejně tak následky PV se budou posuzovat podle nové právní úpravy.

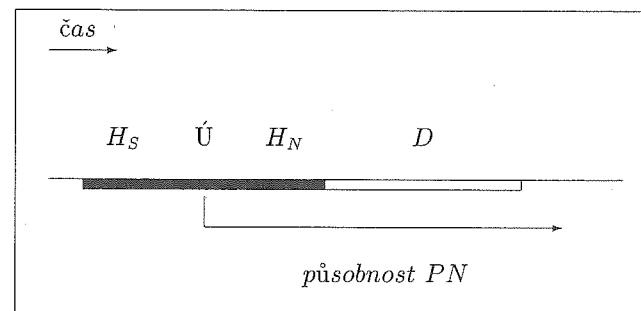
Problém by mohl nastat, když by účinky PV vzniklého po účinnosti PN směřovaly zpětně (např. antidatování smlouvy). Pak je nutno rozlišovat dvě situace, první, kdy jsou účinky PV vytvořeny sice zpětně, ale do doby, kdy už byla nová právní úprava v účinnosti, proto jde o stejný případ jako na schématu, a druhou, kdy je PV vytvořen jako by vznikl za staré právní úpravy. V obou případech je rozhodující, kdy došlo ke vzniku PV (smluvnímu konsensu), a proto se vznik, existence, způsob zániku i následky PV řídí podle nové právní úpravy.

SITUACE Č. 3



Tato situace zachycuje stav, kdy se skutková podmínka odehrála po účinnosti PN, normativní věta působí také po účinnosti, ale ta je vázána na uplynutí nějaké lhůty (vydržecí, promlčecí, splnění podmínky apod.). PV podobně jako u předchozí situace vznikne, když budou naplněny všechny předpoklady pro vznik (tady může vzniknout bezprostředně po realizaci hypotézy, bez ohledu na to, zda a kdy bude působit normativní věta).

SITUACE Č. 4

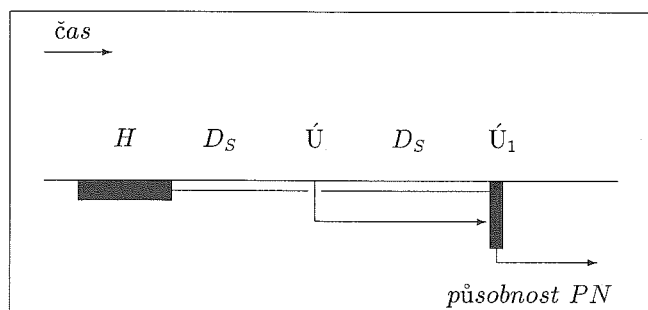


Skutková podmínka zde začala být realizována za staré právní úpravy (H_s) a dokončena měla být za nové, ale vlivem PN, která změnila právní poměry (jinak by nemělo cenu o ní uvažovat), nemohla být v zamýšleném smyslu dokončena (např. věc jako předmět kupní smlouvy se stane nedovolenou až

po odeslání návrhu). Skutková podmínka musí tedy být dokončena v souladu s novou právní úpravou nebo zaniknout (H_N). Normativní věta působí podle nové úpravy nebo se nerealizuje, protože nedošlo k naplnění hypotézy.

Chápeme-li H_S a H_N jako právní úkony směřující ke vzniku PV mezi dvěma subjekty, pak by za této situace nedošlo ke vzniku PV, protože druhý subjekt nemůže akceptovat, jelikož se jeho eventuální právní úkon podle staré právní úpravy (jako by nedošlo ke změně) stal nedovoleným, ačkoli až od účinnosti PN.

SITUACE č. 5

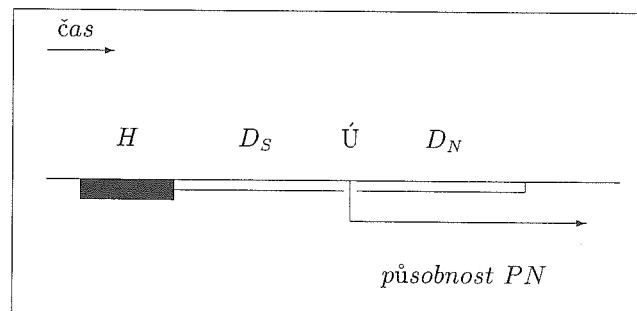


Některé teorie označují tuto situaci jako **přežívání starého zákona** do doby nové, jedná se vlastně opět o působnost do budoucnosti. Skutková podmínka (H) se uskutečnila za staré právní úpravy a normativní věta byla aplikována také za staré právní úpravy (D_S). Než se ale stačila celá uskutečnit, nastala změna právní úpravy (U), ovšem vzhledem k povaze normativní věty resp. právních následků plynoucích z PV, které vznikly za staré úpravy, je nutno nechat v účinnosti (i třeba omezené) starou právní úpravu, a to i v době účinnosti nové právní úpravy. Moment účinnosti PN se v podstatě odsouvá (u $Ú$ do $Ú_1$). Samozřejmě nikoli obecně, ale podle konkrétní situace pro každý PV zvlášť, protože různé PV mohou mít různou délku a různě dlouho mohou působit právní následky.

Do této skupiny by patřila i situace, kdyby ke změně právní úpravy došlo sice po realizaci skutkové podmínky, ale ještě než začala působit normativní věta. Mohlo by se jednat o případ, že by dispozice byla vázána na lhůtu.

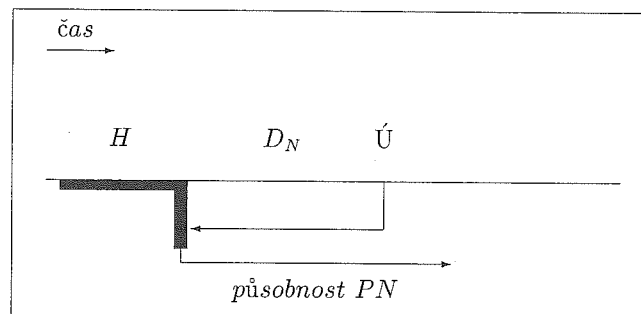
Patřily by sem patrně i případy, kdy se jak hypotéza, tak dispozice odehrály za staré právní úpravy, nicméně jejich zvláštní povaha si žádá, aby se řídily starým právem i po účinnosti nové PN. O které vztahy se jedná, je uvedeno v přechodných ustanoveních.

SITUACE č. 6



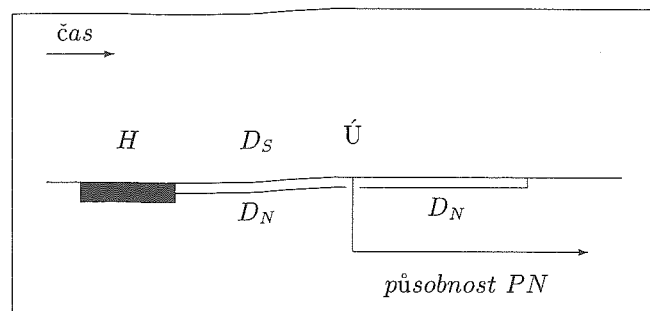
Skutková podmínka se podobně jako v předchozím případě realizovala podle starého zákona a normativní věta začala působit také podle staré právní úpravy (D_S). Tato působila, ale pouze do účinnosti PN, poté již modifikovaně podle nové právní úpravy (D_N). Týká se to jen určitých vztahů, některé mohou být upraveny dle situace č. 5. Právní vztah vzniklý před účinností PN je posuzován podle staré právní úpravy jen do účinnosti PN, poté – vzhledem k jeho povaze – se řídí novým zákonem.

SITUACE č. 7



V tomto případě působí PN zpětně, jedná se o případ **pravé retroaktivity**. Skutková podmínka popř. i část nebo celá normativní věta byla dokončena podle starého zákona, ale od doby účinnosti PN se na ně hledí podle nové právní úpravy (D_N). Nová retroaktivní norma svou normativní částí zasahuje před moment účinnosti ($Ú$), což znamená, že jak vznik, existence a zánik, tak následky PV budou posuzovány podle nové PN. Prakticky lze připustit i případ, že nová PN působí i na skutkové podstaty dokonané před účinností, tzn. že v její působnosti jsou i skutkové podmínky, kteréžto za staré právní úpravy nebyly právně relevantní, tudíž hypotézami se staly až s účinností PN, ačkoli se odehrály dříve.

SITUACE č.8



O nepravou zpětnou působnost se jedná tehdy, když se po hypotéze realizované podle starého zákona, uskuteční dispozice nebo část dispozice a na tuto se pak v jistých ohledech hledí podle starého zákona (D_S), ale některé vztahy jsou posuzovány podle zákona nového (D_N). V přechodných a závěrečných ustanovení nové PN je určeno, co se řídí podle staré PN (např. vznik PV hmotněprávních nároků, účinků procesních úkonů) a které vztahy se spravují podle nové PN, a to i přes to, že vznikly před účinností právní normy.

SITUACE č. 9

Další komplikací, která může nastat obvykle v kombinaci s jinou situací, je odložení účinnosti normy – **vacationis legis**. Právní norma vyvolává

účinky vždy až od účinnosti, tzn., že z hlediska časové působnosti PN nemá posunutí účinnosti význam. Je-li ovšem legis vacatio součástí skutkové podstaty, pak PN předpokládá působení dispozice (za předpokladu, že hypotéza se realizovala v minulosti), ale až vyprší legisvakační lhůta. Proto k další náležitosti právního účinku, aby se PV řídil podle nové právní úpravy, by patřilo ještě vedle realizace hypotézy a dispozice uplynutí legisvakační lhůty.

5. Komentář k intertemporálním ustanovením občanského zákoníku

ČÁST DEVÁTÁ

HLAVA DRUHÁ

§ 854

Zákonodárce jinak posuzuje existující právní vztahy a jinak vznik, popř. nároky plynoucí z těchto právních vztahů, proto vycházíme-li z teorie členící retroaktivitu na pravou a nepravou, jedná se o nepravou retroaktivitu a ustanovení odpovídá situaci č. 8, právní norma ovšem nepůsobí zpětně, protože na existující právní vztahy má vliv nový zákon až od jeho účinnosti a vznik a nároky se posuzují jakoby nový zákon neexistoval.

§ 855 odst. 1

Právní norma není retroaktivní, zákon zde jinak kvalifikuje minulou právní skutečnost, což ovšem nemá dopad na účinky právních vztahů, protože mezi minulou a novou úpravou je rozdíl pouze v pojmenování právního institutu, změna je významná pouze z hlediska nové právní úpravy.

§ 855 odst. 2

Ustanovení minulé právní úpravy přežívá do doby nové, jen pokud jde o částečné zbavení svéprávnosti, ale je pozměněn název na omezení způsobilosti k právním úkonům, situace č. 5. Nový zákon ukládá podle § 10 odst. 2

konkrétní vymezení soudem a tím, že zároveň platí toto ustanovení, které shodně obsahuje úpravu omezení způsobilosti k právním úkonům, stane se § 855 odst. 2 za neurčitý čas obsolentní, jde zde o modifikovanou situaci č. 1, kdy není znám čas bezúčinnosti PN.

§ 856

Datum vzniku BSM, tedy obsahové ustanovení dávající normě časovou hranici co do minulosti, splývá s datem účinnosti, z čehož vyplývá, že PN není retroaktivní, situace č. 2.

§ 857

Ustanovení má retroaktivní charakter, poněvadž na právo užívání bytu společně oběma manželům se hledí jakoby vzniklo již v okamžiku vzniku práva jednomu manželu, přičemž nesoulad, který by mohl nastat (např. rozvodem) v době od nabytí práva do účinnosti PN je řešen podmínkou trvalého společného soužití.

§ 859 odst. 1

Podle principu ochrany minulých právních úkonů se platnost závěti posuzuje podle dosavadních předpisů, jinak se při dědění použije nový zákon, nejde o retroaktivitu (ani o nepravou), protože právní skutečnost, tj. smrt zůstavitele, se neodehrála před účinností PN.

§ 859 odst. 2

Zrušovací ustanovení.

§ 859 odst. 3

Upřesnění, není to intertemporální norma.

§ 860

Je znázorněn v situaci č. 5, kdy je v zájmu ochrany nabytých práv (předpokladů pro nabytí, nároků) nutno nechat běžící lhůty a promlčecí doby podle dosavadních předpisů, normativní věta se realizuje po skončení lhůt a uplynutí

promlčecích dob podle situace č. 3.

§ 861

Součástí skutkové podmínky je nepromlčené právo, jehož promlčecí doba se podle nového zákona mění na dobu desetiletou, proto po účinnosti nového zákona musí být nejdříve dokončena skutková podmínka podle nové PN, a pak teprve působí normativní věta (právo se promlčí), situace č. 4.

§ 862, § 863

Ustanovení ponechávají v platnosti některé předpisy z původního znění zákona č. 40/1964, situace č. 5.

§ 864

Ukončuje platnost předchozích ustanovení, taxativní derogační klausule.

HLAVA TŘETÍ

§ 865 odst. 1

Pravá retroaktivita omezená dobou účinnosti z. č. 40/1964 Sb. a výjimkami uvedenými v dalších odstavcích, situace č. 7.

§ 865 odst. 2

I když je realizace PN podmíněna (existencí nevypořádaného BSM), jedná se o případ retroaktivní právní normy, protože nachází skutkové podstaty v minulosti a novým způsobem je upravuje (situace č. 7). Ustanovení odsouvá počátek běhu lhůty pro vznik domněnky vypořádání BSM do doby účinnosti nové právní úpravy.

§ 865 odst. 3

Zde se uplatňuje princip ochrany minulých právních skutečností, kdy je do vydržecí doby započítávána i doba uplynulá před účinností a to i přesto, že minulá právní úprava neobsahovala institut vydržení (jde tedy o fikci).

Na druhé straně tím, že toto ustanovení odkládá působení § 135a odst. 1 a odst. 2 (ve znění zákona č. 131/1982 Sb.) o jeden rok od účinnosti PN, dává možnost zabránit vydržení (situace č. 3).

§ 865 odst. 4

Podobně jako u předchozího odstavce jde o retroaktivní normu (protože z ustanovení vyplývá, že podmínky vzniku relativní neplatnosti právního úkonu jsou dány před účinností), která ale zároveň omezuje v určitém případě působení jiných norem, jež by jinak měly za následek uplynutí promlčecí doby.

§ 865 odst. 5

V případě změny délky lhůt (prodloužení o jeden rok) nejde o změnu obsahu právních vztahů, ale o nové podmínky jejich zániku. Situace č. 6.

§ 865 odst. 6

Od účinnosti se nová právní úprava věcných břemen týká i právních vztahů vzniklých před 1. 4. 1964 na rozdíl od obecného ustanovení § 865 odst. 1. Jde o nepravou retroaktivitu, situace č. 8.

§ 866

Ustanovení představuje omezení působnosti z. č. 131/1982 Sb. (PN platí bez časového omezení, není-li – jako v tomto případě – stanoveno jinak) a nechává v platnosti dohody (v zájmu ochrany minulých právních úkonů) uzavřené před účinností zmíněného zákona.

HLAVA ČTVRTÁ

§ 867

Nepravá retroaktivita. Realizace PN je zde závislá na právních úkonech účastníků právních vztahů, kterým nový zákon ponechává nárok, jenž se řídí starým zákonem, situace č. 8 (viz také klasifikace retroaktivity podle V.

Knappa).

HLAVA PÁTÁ

§ 868

Ustanovení se podobá § 854. První část není retroaktivní, pouze zdůrazňuje vlastnost, kterou má každá PN, a to působnost bez časového omezení, tedy jak do budoucnosti, tak do minulosti. Jde o to omezit PN. Působnost do minulosti zpřísňuje druhá část ustanovení tak, že se jedná o nepravou retroaktivitu a situaci č. 8.

§ 869

Retroaktivní charakter ustanovení vyplývá z toho, že v minulé právní úpravě nebyl znám institut odporovatelnosti. Použití ustanovení je však podmíněno trváním důvodu odporovatelnosti i za účinnosti nového zákona, druhá část je termínovanou normou (situace č. 1), neboť omezuje platnost PN na určitou dobu, a činí právo odporovat prekluzivním.

§ 870

Je to obdoba § 860. Situace č. 5.

§ 871, § 872

Normy nejsou retroaktivní, zákon zde jinak kvalifikuje minulé právní skutečnosti, což nemá dopad na účinky právních vztahů, změny jsou významné až od účinnosti nové právní úpravy (situace č. 2). Protože ale není zachována existence právních vztahů podle starého zákona, způsobí nová úprava nutně změnu obsahu dosavadních právních vztahů, situace č. 6.

§ 873

Ustanovení je podobné § 859 odst. 1.

§ 874

Stanoven režim podle starého zákona č. 40/1964 Sb. ve znění zákona č. 131/1982 Sb., situace č. 5, nové právní vztahy nevznikají, ale staré trvají.

§ 875 odst. 1

Ustanovení mění obsah právních vztahů, proto situace č. 6, nová PN ukládá povinnosti subjektům existujícím podle zákona starého.

§ 875 odst. 2

Existující právní vztahy, které byly upraveny jiným zákonem, se od účinnosti řídí tímto, proto může dojít ke změně obsahu právního vztahu podle situace č. 6.

§ 876 odst. 1

Jedná se o ustanovení, ve kterém je termínovaná normou, kdy není znám konec působnosti (situace č. 1), ponechán v účinnosti starý zákon, situace č. 5.

§ 876 odst. 2

Smlouvy, uzavřené podle starého zákona, jsou zařazeny do nového systému smluv a mění se tedy jejich obsah i pojmenování.

§ 877

Upřesnění pojmů.

§ 878

Ukončuje platnost předchozích ustanovení, derogační klausule.

HLAVA ŠESTÁ

§ 879, § 879a

Blanketové normy odkazující na speciální právní úpravu.

HLAVA SEDMÁ

§ 879b odst. 1

Situace č. 5. Ustanovení omezuje působnost norem, jež by zrušily smlouvy o nájmu bytů, a určité právní vztahy jsou tak ponechány v platnosti, až založeny podle starého práva.

§ 879b odst. 2

Výjimka z ustanovení o kontinuitě nájemních smluv § 879b odst. 1, v níž se stanovuje, že jinak obecně působící nová ustanovení se vztahují jen na smlouvy založené podle nového zákona. Jde tedy o časové omezení do minulosti.

§ 880

Derogační klausule.

ZPRÁVY

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Vědecká konference „Právní stát v historii a současnosti“

Miloš Večeřa

Ústav státu a práva Slovenské akademie věd uspořádal ve dnech 4.–6. října 1995 v Piešťanech třídní vědeckou konferenci na téma „Právní stát v historii a současnosti“.

Konference se zúčastnili zástupci všech právnických fakult Slovenské i České republiky, vědečtí pracovníci Ústavů státu a práva Slovenské i České akademie věd, pracovníci některých slovenských orgánů státní moci a správy a vědečtí pracovníci z oblasti i některých dalších vědních oborů (sociologie, filozofie, politologie).

Z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně se vědecké konference zúčastnili z katedry právní teorie JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc. a JUDr. Drahomíra Houbová, CSc. a vystoupili se samostatnými odbornými příspěvky. Dr. Večeřa přednesl referát na téma „Moderní stát jako právní a sociální stát“. Ve svém vystoupení rozebral ideu právního a sociálního státu a analyzoval vztah právního a sociálního státu. Společným znakem právního a sociálního státu je orientace na garanci určitého okruhu základních lidských práv, i když tyto dvě podoby moderního státu kladou důraz na odlišné generace lidských práv. Syntézu právního státu a sociálního státu

pak představuje rovnost v lidské důstojnosti. Dr. Houbová na konferenci vystoupila s příspěvkem „Právní účinky derogujících nálezů Ústavního soudu ČR“, ve kterém rozebrala negativní soudcovskou tvorbu práva realizovanou Ústavním soudem a zaměřila se na tematiku obecné závaznosti jednotlivých částí nálezů Ústavního soudu.

Z dalších zajímavých příspěvků je vhodné upozornit na referát doc. JUDr. Alexandra Bröstla, CSc., děkana PrF UJPS Košice, který shrnul základní principy právního státu a zastavil se i u jazykového označení fenoménu právního státu, kdy rovněž v některých evropských kontinentálních státech se používá pojem „vláda práva“ (Rule of Law) na místo pojmu „právní stát“ (Rechtsstaat), např. v Chorvatsku. Doc. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. (PrF UK Praha a PrF ZČU Plzeň) se zabýval mocenskými omezeními v právním státě a mocenským zajištěním právního státu. Zdůraznil, že právní stát je pojmem vývojovým, jehož obsah se mění. Vztah práva a moci vyjádřil výstižně konstatováním, že moc tvoří právo a právo omezuje moc. JUDr. Eva Malcevová, CSc. (PrF UK Bratislava) vystoupila s referátem ve kterém rozebrala vztah občana a právního státu. JUDr. Jan Pinz (Ústav SaP AV ČR Praha) rozebral konstituování právního systému, přičemž poukázal na místo právníků ve společnosti, a to nejen z hlediska zastávaných právnických profesí, ale i jejich kulturního přínosu.

Další referáty se dotkly v souvislosti s právním státem např. problematiky postmodernismu (doc. Hohoš), etických aspektů (dr. Čipkár), soudcovské tvorby práva (dr. Dobrovičová), právní informatiky (dr. Cvrček), politiky (dr. Kanárik), historických souvislostí vývoje (dr. Zavacká) apod. Více než dvacet příspěvků odeznených na konferenci bude publikováno v samostatném čísle slovenského časopisu Právní obzor.

Mezinárodní konference „Místní správa, její současnost a perspektivy“

Mgr. Monika Veselá

Dne 28.září 1995 proběhla na půdě Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně odborná konference na téma „Místní správa, její současnost a perspektivy“, s mezinárodní účastí, zorganizovaná domácí katedrou správní vědy, správního práva a finančního práva. Zahraniční pracoviště byla na této konferenci reprezentována prof. Zb. Leonskim a prof. Zb. Janku z Univerzity v Poznani, a dále prof. M. Gašparem z Košické univerzity. Z mimobrněnských pracovišť se potom konference zúčastnili JUDr. M. Matula z Ústavu státu a práva AV České republiky, a dále doc. P. Mates, JUDr. E. Horzinková a JUDr. J. Čechmánek z Policejní akademie z Prahy. Za vedení Právnické fakulty MU v Brně byl na konferenci přítomen proděkan JUDr. J. Svatoň, CSc.

Tato odborná konference svým zaměřením navázala na obdobnou konferenci, pořádanou na Právnické fakultě MU v Brně již v r. 1993 a zaměřenou na „Historii a současnost místní správy“. Uvedená konference měla mezi samotnými jejími účastníky a stejně tak mezi čtenáři sborníku, který z konference vzešel, příznivý ohlas, a proto vzhledem k trvající a v jistém smyslu se zvyrazňující aktuálnosti dané problematiky bylo přistoupeno ke zorganizování tohoto navazujícího odborného setkání. Pozitivním rysem byla i skutečnost, že velká část účastníků představované odborné konference, byla tvořena těmi, kteří byli přímými účastníky i uváděné odborné konference v r. 1993.

Odbornou konferenci zahájil proděkan JUDr. J. Svatoň, CSc., který v obecné rovině charakterizoval institut místní správy a formou úvah jej zařadil do kontextu obecných problémů společnosti. Na vystoupení proděkana J. Svatoně navázal svým vystoupením doc. P. Průcha, vedoucí pořadatelského pracoviště, který podrobně rozebral aktuální problémy současné místní správy v ČR a v závěru vymezil a nastínil možné cesty k řešení či zlepšení

stávající úpravy.

Reformu veřejné správy, která proběhla v Polsku, potom přiblížil a osvětlil účastníkům konference prof. Zb. Leonski. Prof. Zb. Janku se ve svém příspěvku zabýval otázkami referenda konaného v oblasti samosprávy a odlišnostmi úpravy polské a naší. Na určité rozdíly rovněž upozornil ve svém příspěvku prof. M. Gašpar, který objasnil odlišnou úpravu určitých institutů na Slovensku.

Do oblasti teorie zavedl účastníky svým diskusním příspěvkem na téma „Vztah státu a občanské společnosti“ Dr. M. Večeřa, na kterého rovněž v teoretické rovině navázal Dr. M. Matula s vystoupením na téma „Reforma veřejné správy v ČR“.

Konkrétními otázkami „Správního trestání na úrovni obcí“ se potom zabýval doc. M.Mates. Ve svém vystoupení mj. vymezil problémové oblasti – například obecní „šatlavy“ ano či ne, veřejně prospěšné práce, možnost započtení sankce, atp.

Zástupce pořadající katedry Dr. P. Mrkývka, zabezpečující na katedře obor finanční právo, se v příspěvku „Ekonomický základ samosprávy obcí“ dotkl několika ožehavých míst a mezer v právní úpravě a jeho vystoupení vyvolalo neplánovanou a podnětnou diskusi k dotčenému tématu.

Dr. S. Skulová, taktéž z pořadající katedry, potom svým vystoupením s názvem „Úloha ombudsmana, místní ombudsman ve Velké Británii“ nepřímo navázala na některé pasáže teoretického příspěvku Dr.M. Matuly.

Posledním z řady řečníků byl Mgr. Z. Koudelka, z domácí katedry ústavního práva, který provedl srovnání modelu místní státní správy v ČR a na Slovensku, a na jeho vystoupení potom navázala celkově pojatá diskuse.

Odborná konference na téma „Místní správa, její současnost a perspektivy“ se tak stala nejen příležitostí pro prezentaci příslušných odborných vystoupení, ale současně, jak je ostatně pro takováto jednání obvyklé, i příležitostí pro bezprostřední diskusi a neformální výměnu názorů a stanovisek. Díky přítomnosti zahraničních účastníků konference navíc umožnila i příslušnou „mezinárodní“ výměnu poznatků a pohledů na předmětnou problematiku. Otázek k diskusi v tomto směru, naše postupující správní reforma dala k dispozici dostatek, jak nakonec ukázal i vlastní průběh diskuse.

Po diskusi proděkan J.Svatoň konferenci stručně zhodnotil a uzavřel.

Obsah vystoupení účastníků konference přinesl řadu nejen zajímavých, ale v některých aspektech i „prognosticky“ laděných úvah, a zúčastnění se shodli, že by bylo účelné a vhodné se po určitém čase opětovně sejít k projednání nastolených problémů. Z konference je k vydání tiskem připraven sborník, který kromě přednesených, zahrnuje i některé další písemně odevzdané příspěvky k tématu odborné konference.

RECENZE A ANOTACE

Karel Klíma: Ústavní právo. Victoria Publishing, Praha 1995, 225 s.

J. Filip

Nedávno vyšlá práce K. Klímy doplňuje dosud chudou literaturu předmětu ústavního práva. Práce přímo nazvaná Ústavní právo je ovšem věnována daleko širší problematice, než by naznačoval její název. Věnuje se rovněž problematice státovědy a zčásti i politologie. Je prací komparatistickou a současně prací věnovanou problematice ústavního práva ČR.

Recenzovaná práce postihuje množství problémů ústavního práva a státovědy. To je na jedné straně její předností, na druhé straně to nutí autora, aby s ohledem na vymezený rozsah práce velmi často zůstal na povrchu a omezil se na výčet základních prvků nějakého ústavního institutu, popř. na konstataování jeho existence i tam, kde by to skutečně vyžadovalo hlubší zdůvodnění (např. existence ústavního práva procesního, zúžení pojmu formy státu na územní organizaci). Občas ve výkladech dochází ke ztotožnění ústavního práva s ústavou jako ústavním právem v užším smyslu, jinak však s uspokojením konstatuji, že autor sdílí můj pohled na ústavní právo jako odvětví, jehož prameny je třeba chápat daleko širěji a že se nenechal zlákat ke zbytečným scholastickým disputacím o názvu odvětví. Takto pojaté ústavní právo však tvoří východisko celého systému práva, nikoli jen práva veřejného.

Autor svou práci inseruje jako učebnici, která by mohla představovat jed-

nu z možných variant výkladu ústavního práva u nás (s. 10). Sám však dále nezdůvodňuje, proč vybral právě tuto variantu a co ho k tomu vedlo. Proto je na čtenáři, aby si o jeho koncepci učinil vlastní představu. Pro K. Klímu vystupuje problematika ústavního práva zřejmě v pěti rovinách, i když jak bylo poznamenáno, je tak neoznačuje. V podstatě se mu tato problematika rozpadá na oblast obecného ústavního práva, obecné teorie státu, komparativního ústavního práva, materiálního ústavního práva ČR a ústavního práva procesního ČR.

Tato koncepce je podle mého názoru velmi zajímavá a plodná, i když zčásti závislá na učebním programu konkrétní fakulty. Např. v podmínkách brněnské fakulty by svým rozsahem rozhodně pro zvládnutí požadavků ke zkoušce z ústavního práva nedostačovala a pochybuji, že by tomu bylo jinak na pražské fakultě. Sám osobně dávám přednost kombinaci učebnic a systematického výkladu všech základních otázek ústavního práva. Klímova koncepce si bude vyžadovat další promyšlení a dopracování a pochopitelně i daleko více prostoru, než měl zřejmě autor k dispozici. Obecná část je totiž velmi stručná a navíc do ní proniká i speciální materie ústavního práva ČR (zejména s. 14n.), která by měla patřit spíše do části čtvrté. Problémy, které K. Klíma do obecné části řadí (pojem, předmět, vztahy, základní otázky teorie ústavy, ústavněprávní spory, odpovědnost), však jsou voleny oprávněně a nijak se neliší od mé koncepce.

V hlavě druhé věnované obecné teorii státu autor spíše supluje to, co studium ústavního práva předpokládá, tzn. předchozí znalost základů politologie a státovědy. Studentům se zde dostává stručný, avšak výstižný popis¹ základních státovědeckých otázek vycházejí zejména z prací německy píšících autorů. Pod jejich vlivem však do této části proniká i obecná konstitucionalistická problematika. To je ovšem tradiční problém odlišení obecné státovědy a obecné teorie ústavního práva.²

Srovnávací ústavní právo je tradičním polem pozornosti K. Klímy. Zdá

¹V tomto směru zaujmou ty pasáže, kde K. Klíma zaujímá vlastní stanovisko – např. v otázce pojetí pravomoci (s. 48, 60). Zde sice autor odmítá pojetí Boguszakovo, v dalším výkladu však právě z něj ve skutečnosti vychází. Osobně zastávám stanovisko, že tento problém možno řešit rozlišením pravomoci a oprávnění. Srov. Filip, J.: Ústavní právo. II. díl, Brno 1994, s. 33–34.

²Typické je to pro P. Perenthalera (*Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien – New York 1986), ale i F. Koju.

se, že úskalí postupného výkladu obecné státovědy a v návaznosti na to srovnávacího ústavního práva se mu vcelku podařilo zvládnout. Druhá a třetí kapitola se tam navzájem nedají zaměnit, i když se v nich pochopitelně řeší stejná problematika. Odlišný úhel pohledu je zde zřejmý, i když např. rozbor teorie ústavy by mohl být bez problémů součástí první, obecné části práce. Musím ovšem poznamenat, že někde jde stručnost na úkor srozumitelnosti výkladu (např. vysvětlení volebních systémů – s. 93). Politologické a státovědné části práce proto třeba brát jako stručný úvod do problematiky odvětví širšího základu, v žádném případě jako samostatný výklad politologie a státovědy.

Vlastní problematika ústavního práva ČR se v recenzované práci rozpadá do tří částí. První část autor označil jako ústavní právo ČR, což však s ohledem na problémy, kterými se zde zabývá (vývoj ústavy, rozdělení ČSFR, ústavní pořádek, kontinuita a diskontinuita, struktura ústavy, Listina, Ústava ČR a mezinárodní právo) není příliš výstižné. Druhá část, označená jako instituce ústavního systému ČR, vykládá systematicky základní otázky našeho ústavního práva. Zaujímá přitom stanoviska k jednotlivým jeho problémům a opírá se přitom o některá rozhodnutí Ústavního soudu. Jeho komentář je přitom i graficky oddělen, což práci dodává určité přehlednosti.

Třetí část výkladu ústavního práva ČR autor vydělil do zvláštní kapitoly jako ústavní právo procesní. To osobně vítám. Nevidím důvodu, proč by odvětví ústavního práva nemohlo mít mimo materiální i procesní část. Rád bych se však chtěl dovědět něco o tom, proč tuto část autor chápe tímto způsobem.³ Naprosto souhlasím se závěrem o judicializaci ústavního práva. To však neznámá, že procesní normy najdeme pouze v zákoně o Ústavním soudu, popř. v o.s.ř. Jsou též v Ústavě, v zákoně o občanství, nemluvě již o jednacích řádech, volebních předpisech nebo místním referendu atd. Ústavní proces je proto značně širší záležitostí. Ústavní právo na rozdíl od jiných odvětví přece nemá jeden obecný procesní předpis. Na druhé straně část výkladu o Ústavním soudu by mohla patřit do pojednání o institucích ústavního systému ČR. Jinak řečeno, zákon o Ústavním soudu přece není jen obdobou jiných soudních řádů, nýbrž i zákonem organizačním, jehož roli ve vztahu k obecným soudům plní zákony č. 335/1991 Sb, č. 412/1991 Sb.

³Nejnámější zpracování této problematiky z pera Machaceka, Klecatského, Öhlingerera a zejména Pestalozzy, Bendy a Kleina v seznamu literatury uvedeny nejsou.

a č. 436/1991 Sb. v platném znění.

Práce prokazuje již známou odbornou a jazykovou erudici autora. Je napsána přístupným způsobem. Svým smyslem pro zkratku prozrazuje školení autora u našeho významného konstitucionalisty Pavla Pešky, i když její orientace je přece jen jiná a onen typický sociologizující přístup zde tak výrazně nevystupuje. Přínosné je též využití komparatistických pomůcek jako např. práce World Political Systems Derbyshirových z roku 1993.

Práce především problematiku vykládá, polemice se zejména u zahraničních pramenů (zdá se, že u nás nyní platí *ex occidente lux*) se prakticky vyhýbá. K. Klíma polemizuje jen výjimečně, mimo jiné i s některými názory autora této recenze. Z obsahu práce soudím, že pokud by autor znal další brněnské práce (Filip, Svatoň, Zimek: *Základy státovědy*. Brno 1994, 258 s. a Filip: *Ústavní právo*. II. díl. Brno 1994, 293 s.), bylo by jich více. Nicméně bych se rád k jeho připomínkám vyjádřil a doufám, že to čtenář nebude považovat za sobecké.

K. Klíma se domnívá, že ústavou nedefinovaný pojem „*nedílnosti*“ státního území nelze vykládat tak, že je to bariéra proti možné federalizaci (s. 132). Domnívám se, že tomu tak (kromě dalších aspektů) je a že toto ustanovení je proto nutno vykládat v souvislosti principem „*jednotnosti*“ ČR v čl. 1 a s rozdělením území ČSFR v čl. 3 úst. zákona o čs. federaci a že to je jediný moderní (oproti zákazu dělení státu v paternalistických teoriích v době monarchie) možný výklad. Když se od území státu oddělí jeho část, na nedělitelnosti v právním smyslu se nic nemění. Naopak se ale území rozdělí v okamžiku, kdy na jedné části platí jiné právní normy než na jiné části, a to na základě dělby zákonodárné působnosti. Zde jde jen o záležitost pojetí, kde se zřejmě s kolegou Klímou lišíme. Jiné je to ve druhém případě, kdy mi je již podruhé⁴ podsouvána velmi zneužitelná koncepce, podle které není možné před Ústavním soudem přezkoumat zákon ve smyslu čl. 41 Listiny. K. Klíma mi zde vytýká, že neberu ohled na obecné principy Ústavou či Listinou stanovené (s. 153), např. o mezích práv, rovnoprávnosti atd. Na kritizovaném místě však uvádím,⁵ že takový zákon je prakticky nepřezkoumatelný, „*pokud zákonodárce neporuší některý z obecných principů platných pro zásahy do*

základních práv.“ Říkám tedy téměř doslova totéž, co vlastně po mně kolega Klíma opakuje. Rozdíl v našich pozicích nevidím a jestliže se autor opírá o nález Ústavního soudu č. 49/1994 Sb., tak já tvrdím, že se v něm říká to, co jsem již více než rok před vydáním nálezu publikoval.

Tyto dvě připomínky v žádném případě nemění nic na mém kladném posouzení této práce i způsobu jejího podání. Literatura ústavního práva tak byla obohacena podle mého soudu o inspirující, souvislý a široce koncipovaný výklad základních problémů oboru. Práce je především pokusem o učebnicový výklad a proto jí nelze vyčítat, že se podrobně nezabývá jednotlivými konkrétními problémy ústavní praxe. Kdo však chce hledat poučení o tom, čím se ústavní právo zabývá a jak své problémy může vykládat, tak si novou práci Karla Klímy určitě se zájmem přečte.

⁴K. Klíma zde reprodukuje část svého článku Aplikace Listiny základních práv a svobod. *Právní rádce*, roč. 1995, č. 8, s. 9.

⁵Srov. Filip, J.: *Ústavní právo*. I. díl, Brno 1993, s. 113.

AKTUÁLNĚ

O LITERATUŘE, O PRÁVNÍCH NORMÁCH

Nabídka edičního plánu Právnické fakulty MU v Brně na rok 1996

DĚJINY STÁTU A PRÁVA

neplánují žádnou publikaci

PRÁVNÍ TEORIE

Machalová, T.: *Diskurzivní etika jako etika odpovědnosti (Analýza vztahů filozofie, etiky a práva)*

monografie, cca 200 str., první vydání

ÚSTAVNÍ PRÁVO A POLITOLOGIE

kolektiv autorů: *Základy státovědy*

Novelizované vydání studijní pomůcky, jejímž cílem je vytvořit komplexnější zpracování státovědecké problematiky.

učebnice, cca 350 str., druhé doplněné vydání

Svatoň, J.: *Vládní orgány moderního státu*

Publikace zaměřená na studium podoby a fungování vládních orgánů moderního státu – východiskové ústavní modely i hlediska fungování vlád.

monografie, cca 250 str., první vydání

kolektiv autorů: *Politologie*

Prezentace základních pojmů politologie, komparace politických systémů a základních směrů současnosti.

učebnice, cca 300 str., druhé doplněné vydání,

kolktiv autorů: *Soudobé ústavní systémy*

učebnice, cca 200 str., první vydání

Lapmarter, M.: *Církev a stát, vztah církví a státu*

Sborník prací na tradiční univerzitní, akademické i lidské téma. Obsahově příspěvky navazují na konferenci konanou 20.9.1995

sborník, cca 100 str., první vydání

Filip, J.: *Ústavní právo, I. díl*

Podává souvislý výklad základních otázek platného ústavního práva v ČR – pojem, teorie ústavy, principy ústavního zřízení, apod.

učebnice, cca 250 str., druhé přepracované vydání

Filip, J.: *Ústavní právo II. díl*

Výklad základních otázek ústavního práva – práva politických stran, volební právo, postavení a vzájemné vztahy parlamentu, vlády, apod.

učebnice, cca 150 str., druhé přepracované vydání

Filip, J.: *Ústavní právo III. díl*

Přehled dokumentů ke studiu ústavního práva ČR – Listina základních práv a svobod, Ústava ČR, Úmluva o právech dítěte, apod.

učebnice, cca 250 str., druhé přepracované vydání

Zimek, J.: *Ústavní vývoj českého státu*

učebnice, cca 130 str., první vydání

Koudelka, Z., Vlčková, R.: *Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace. Ústavní vývoj v Rusku (počínaje rokem 1918), Ústava z roku 1993 – významná z hlediska přijetí nejen díky přívržencům vládnoucích stran, ale i opozice, text Ústavy Ruské federace přijaté všelidovým hlasováním v prosinci 1993.*

učebnice, cca 70 str., první vydání

MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÉ PRÁVO

Rozehnalová, N.: *Mezinárodní právo obchodní, I.*

Přepřacované vydání, které zahrnuje průmyslověprávní a autorskoprávní otázky v mezinárodním obchodě. Především ochrana patentová, známkoprávní a autorskoprávní.

učebnice, cca 200 str., druhé přepracované vydání

Týč, V.: *Ochrana duševního vlastnictví v mezinárodním obchodě*

učebnice, cca 100 str., první vydání

Týč, V., Záleský, R.: *Vybrané otázky mezinárodního práva procesního v justiční praxi 2*

Nebývalý rozvoj oboru mezinárodního práva soukromého – vlivem společenských změn, znamená i dopad na stejnojmenný předmět, který je zaměřen na justiční, či spíše procesní problematiku.

učebnice, cca 70 str., doplněk k prvnímu vydání

Steiner, J. (překlad Týč, V., Novotná, M.): *Učebnice práva ES*

Jedna z nejrozšířenějších učebnic práva ES. Vzhledem k systematice a logice podání vhodná a ideální pro širokou právníckou veřejnost.

učebnice, cca 800 str., první vydání

Sudre, F. (překlad Malenovský, J.): *Evropská úmluva o lidských právech*

Kniha významného francouzského odborníka na mezinárodní ochranu lidských práv představuje ucelený rozbor lidských práv v souvislostech mezinárodního práva na univerzální a regionální úrovni.

učebnice, cca 150 str., první vydání

Jílek, D., Čepelka, Č., Šturma, P.: *Uprchlíctví a azyl v mezinárodním právu*

Individuální a hromadné uprchlictví, azyl v mezinárodním právu, územní a diplomatický azyl a azyl ve vývoji. Odpovědnost státu, ze kterého utíkají uprchlíci.

monografie, cca 160 str., první vydání

Jílek, D.: *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*

Hromadné uprchlictví jsou demografickým, politickým a právním problémem. V teorii mezinárodního práva je již delší čas počítován nedostatek rozsáhlejšího spisu, jenž by obsáhl odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, což byla pohnutka autora k sepsání práce.

monografie, cca 220 str., první vydání

Týč, V.: *Ročenka evropského práva*

Z podnětu katedry mezinárodního práva bude vydáván sborník, v němž budou prezentovány aktuální otázky v dané oblasti.

sborník, cca 100 str., první vydání

Jílek, D.: *Organizace spojených národů (zásady, organizační struktura)*

Institucionální rámec, OSN s ohledem na dosavadní vývoj. Hlavní pozornost bude věnována složení, pravomocem a způsobu práva Valného shromáždění, jakož i dalších vládních orgánů.

učebnice, cca 120 str., první vydání

Týč, V.: *Vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv*

Vztah mezinárodních smluv a vnitrostátního právního řádu, otázky podstatné pro aplikaci, zvláště v tuzemsku.

monografie, cca 220 str., první vydání

Kelsen, H.: *Ryzí nauka právní*

Vydání druhého paré H. Kelsena za předpokladu finančního krytí rakouskou stranou.

učebnice, cca 160 str., první vydání

kolektiv autorů: *Zpráva České republiky o ochraně lidských práv*

Obsahově se titul zaměří na zprávu ve věci mučení, dětských práv a rasové diskriminace žen, jejichž souhrnné vydání v rámci Zprávy o ochraně lidských práv připravuje exekutiva pro mezinárodní kontrolní orgány.

sborník, cca 160 str., první vydání

SPRÁVNÍ A FINANČNÍ PRÁVO

Průcha, P.: *Obecní zřízení*

Publikace zahrne právní problematiku aktuálních otázek územní samosprávy, s důrazem na samosprávu obecní. Výklad základních pojmů a institutů územní samosprávy, jakož i rozbor platné právní úpravy obecní samosprávy v současných podmínkách.

monografie, cca 160 str., první vydání

Blažek, P.: *Správní trestání*

Práce vymezuje trestání jako jednu z funkcí moderního státu, a to z mnoha úhlů pohledu, přičemž zejména rozlišuje trestání na soudní a správní, kde se se zohledněním všech aspektů soustřeďuje na členění správních deliktů se zaměřením na problematiku přestupků a řízení o nich.

Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*

Autor zachytil v textu aktuální stav právní úpravy v předmětné oblasti.

učebnice, cca 300 str., druhé přepracované vydání

kolektiv autorů: *Správní právo, zvláštní část*

Materie správního práva je z rozhodující části představována oblastí hmotně právní úpravy jednotlivých úseků veřejné správy. Předkládaná učební pomůcka navazuje na dřívější výklad obecných otázek a institutů, nicméně některé kapitoly zpracovali autoři s ohledem na dynamiku právní úpravy zcela nově.

učebnice, cca 300 str., druhé přepracované vydání

Průcha, P., Skulová, S.: *Správní právo, procesní část*

Procesněprávní část správního práva přispívá k vytvoření ucelené soustavy základních studijních textů, určených ke studiu správního práva.

učebnice, cca 180 str., druhé přepracované vydání

kolektiv autorů: *Základy správní vědy*

Nový text k seznámení se základy předmětného právního oboru.

učebnice, cca 160 str., první vydání

Skulová, S. a kol.: *Praktická cvičení ze správního práva*

Významná „pomůcka“ pro rozšíření aktivních forem výuky v dané materii.

učebnice, cca 120 str., první vydání

Mrkývka, P., Pařízková, I., Horzinková.: *Finanční, měnové a devizové právo*

Vzhledem k dynamickým změnám právní úpravy v daných oblastech přispěje publikace k ucelnému studiu těchto institutů.

učebnice, cca 210 str., první vydání

Pařízková, I.: *Právní úprava účetnictví*

Nezbytný výklad pro všechny, kteří budou mít zájem orientovat se dle platné právní úpravy při vedení účetnictví.

učebnice, cca 80 str., první vydání

Prucha, P.: *Správní řízení v praxi místní správy*

Systematika úpravy správního řízení. Cílem publikace je napomoci místní správě pojednáním o právní úpravě správního řízení s ohledem na změněné podmínky oproti těm, v nichž byl správní řád původně koncipován.

učebnice, cca 80 str., první vydání

sborník příspěvků: *Místní správa a samospráva*

Seznámení veřejnosti s obsahovým zaměřením příspěvků přednesených v roce 1995 za přítomnosti významných odborníků z praxe.

sborník příspěvků, cca 240 str., první vydání

OBČANSKÉ PRÁVO

Fiala, J. a kolektiv autorů: *Občanské a rodinné právo, I. díl*

Nezbytná publikace ke zvládnutí aktivní formy výuky v daném oboru práva.

učebnice, cca 600 str., druhé přepracované vydání

Hrušáková, M.: *Sociálněprávní ochrana dětí*

Autorka se zabývá vysoce aktuálním tématem současné doby.

učebnice, cca 150 str., první vydání

Macur, J.: *Dělení důkazního břemena v civilním soudním řízení*

V žádné jiné oblasti civilního práva procesního se snad nevyskytuje tolik rozdílných, hluboce diferencovaných názorů a teorií, jako právě v oblasti problematiky důkazního břemena a jeho dělení.

monografie, cca 220 str., první vydání

Fiala, J. a kol. autorů: *Praktikum z občanského práva*

Praktikum směřuje k rozšíření aktivních forem výuky a slouží především k procvičení teoretických poznatků z občanského práva hmotného.

učebnice, cca 145 str., první vydání

Telec, I.: *Vzory autorskoprávních smluv*

Praktická příručka obsahující různé vzory smluv a jiných právních pojednání, především však smluv autorskoprávních. Tyto pak obsahují ty právní úkony, které v mnoha praktických příručkách většinou chybí, nebo je jim věnována jen pozornost okrajová.

učebnice, cca 130 str., první vydání

OBCHODNÍ PRÁVO

Hajn, P.: *Nekalá soutěž a právo (aktuální otázky a pokusy o odpověď)*

Knihy mapuje soutěžní scénu v ČR v současnosti, obsahuje mnoho konkrétních příkladů, a to vše od autora – uznávaného odborníka.

monografie, cca 350 str., první vydání

Bejček, J.: *Existenční ochrana konkurence*

Knihy podává komplexní teoretický, historický i mezinárodně komparativní pohled na právní úpravu ochrany hospodářské soutěže. Analyzují se v ní vztahy soutěžní politiky a kartelového práva. Práce obsahuje podrobný rozbor české platné právní úpravy a její hodnocení. Praktické zkušenosti dovolují autorovi – univerzitnímu učiteli a dlouholetému spolupracovníku Ministerstva pro hospodářskou soutěž – činit nejen teoretická zobecnění a závěry de lege ferenda, ale vyslovovat se i k řadě praktických otázek a doporučovat soutěžitelům právně souladné postupy. Knihy je určena odborníkům v oblasti obchodního a soutěžního práva, vedoucím hospodářských pracovníků, vedoucím státních orgánů, vysokoškolským učitelům a studentům práva a ekonomie, soudcům a advokátům

Pokorná, J.: *Subjekty obchodního práva*
monografie, cca 230 str., první vydání

TRESTNÍ PRÁVO

Kratochvíl, V. a kol. autorů: *Trestní právo hmotné, obecná část*
Probíhající reforma trestního práva, zejm. v podobě novel tr. zákona č. 557/1991 Sb., 290/1993 Sb., a 152/1995 Sb. si vynutily sepsání již druhého vydání nové učební pomůcky.

učebnice, cca 370 str., druhé přepracované vydání

Kuchta, J.: *Trestní právo hmotné, zvláštní část*
Novelizované vydání učební pomůcky.
učebnice, cca 100 str., druhé přepracované vydání

Nett, A.: *Trestní právo procesní*
Novelizované vydání učební pomůcky.
učebnice, cca 410 str., druhé přepracované vydání

Kratochvíl, V.: *O reformě trestního práva v ČSFR a ČR*
Soubor dosud publikovaných i nepublikovaných prací s danou problematikou od počátku 90. let. Zahrnuje recentní historii reformy, pojednání koncepčního charakteru a některé základní trestněprávní instituty. Předkládána jsou i doporučení pro účely rekodifikace.

monografie, cca 350 str., první vydání

Nett, A.: *Plody z otráveného stromu (teorie účinnosti důkazů)*
monografie, cca 100 str., první vydání

NÁRODNÍ HOSPODÁŘSTVÍ

Blažek, J.: *Základy ekonomie II.*
Obsahově zahrnuje tři tématické celky. Historický exkurs do dějin národohospodářských teorií, předmětnou problematiku členěnou na vztah firmy a státu,

státně rozpočtovaná pravidla hospodaření a další specifikace a závěr tvoří vybrané problémy ze světové ekonomiky.
učebnice, cca 170 str., první vydání

Základy teorie financí

Publikace přiblíží výklad úlohy a funkce bankovní soustavy, základní nástroje bankovní sféry a jejich využití v tržní ekonomice a přiblíží i základní bankovní a finanční operace.

učebnice, cca 200 str., první vydání

PRACOVNÍ PRÁVO

kolektiv autorů: *Pracovní právo*

Autoři předkládají nový učební text obsahově zahrnující novelu zákoníku práce a jeho prováděcích předpisů.

učebnice, cca 200 str., druhé přepracované vydání

Galvas, M.: *Učební pomůcka pro praktická cvičení z pracovního práva*
Publikace vhodná především k rozšíření a procvičení teoretických poznatků v předmětné oblasti.

učebnice, cca 80 str., první vydání

Píchová, I.: *Dohody a pracích konaných mimo pracovní poměr*
pr.sešit, cca 26 str., první vydání

PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Průchová, I.: *Základní pojmy a instituty pozemkového práva*

Otázky spojené s právním režimem pozemků, což je materie nejen zajímavá a potřebná, ale z hlediska zpracování i poměrně náročná. Autorka zaměřila pozornost na právní úpravu pozemků (a s nimi nutně spojené otázky týkající se staveb a porostů), a to v rovině soukromoprávní i veřejnoprávní.

učebnice, cca 145 str., první vydání

Pekárek, M. a kol. autorů: *Právo životního prostředí*

V jednotlivých tematicky zaměřených kapitolách budou zařazeny jednak praktické problémy a příklady k řešení dané problematiky, dále základní prameny právní úpravy, přehled stěžejní literatury včetně základní existující judikatury. učebnice, cca 150 str., první vydání

Pekárek, M., Průchová, I.: *Pozemkové právo*

První pokus o ucelené zpracování právní problematiky v oblasti pozemkových vztahů v ČR po listopadu 1989. Autoři se pokusili postihnout všechny nejdůležitější změny v právní úpravě těchto vztahů a vyložit je v návaznosti na předchozí jejich vývoj.

učebnice, cca 150 str., druhé přepracované vydání

TITULY VŠEOBECNÉHO VÝZNAMU*Příručka k přijímacímu řízení na Právnickou fakultu MU v Brně šk. rok 1997/98*

Základní okruhy, v jejichž rámci byly vytvářeny příslušné otázky pro uchazeče o studium na Právnické fakultě.

cca 60 str., první vydání

Seznam přednášek na šk. rok 1996/97

Souhrnné pojednání o historii Právnické fakulty MU v Brně, seznámení s katedrami realizujícími výuku v oboru právo, informace o studiu, vč. studijních programů.

cca 110 str., první vydání

sborník: O profesionální etice

Sborník příspěvků z konference, pořádané v roce 1995 na akademické půdě Právnické fakulty, za přítomnosti i významných zahraničních účastníků, kteří se aktivně podíleli na konání konference.

sborník, cca 200 str., první vydání

AUTOŘI

doc. JUDr. Josef Bejček, CSc. Katedra obchodního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Jaromír Císař, CSc. Praha

JUDr. Ludvík David Městský soud Brno

Mgr. Tomáš Fiala Ministerstvo pro hospodářskou soutěž

doc. JUDr. Jan Filip, CSc. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

doc. JUDr. Jan Hurdík, CSc. Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

doc. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

prof. Heinz Schäffer Právnická fakulta Salzburg

Martin Sobotka Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, student

Mgr. Vojtěch Šimíček, Dr. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

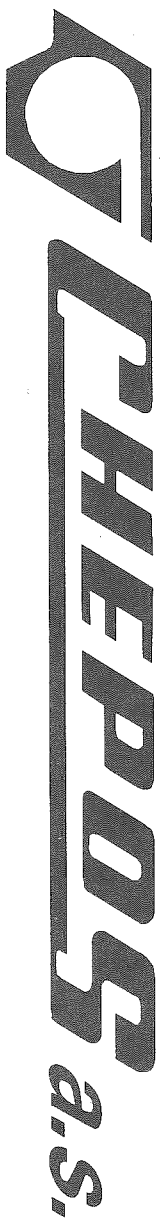
doc. JUDr. Pavel Šturma, CSc. Katedra mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy Praha

Mgr. Monika Veselá, Dr. Katedra správního a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc. Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Ladislav Vojáček Katedra dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Mgr. Jana Zezulová, Dr. Katedra trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně



tř. kpt. Jaroše 31

tel.: 05/ 45 32 11 15

CZ - 659 24 Brno

fax: 05/ 45 21 11 35

- **kolektiv: Nástin některých základních teoretických otázek práva sociálního zabezpečení**
130 str., 101 Kč
- **Košutová, M.: Německo český slovník právnícké terminologie**
61 str., 39 Kč
- **L. Nedorost: Obecní policie**
30 str., 34 Kč
- **sborník příspěvků: Pocta svobodě**
169 str., 137 Kč
- **J. Bahounek: Politické myšlení sv. Tomáše**
252 str., 131 Kč
- **I. Schelleová, K. Schelle: Právní úprava advokacie**
168 str., 96 Kč
- **I. Schelleová, K. Schelle: Právní úprava civilního řízení**
I. část - 498 str., 163 Kč
II. část - 340 str., 142 Kč
- **I. Schelleová: Právní úprava konkursního řízení**
312 str., 103 Kč
- **K. Schelle, I. Schelleová: Právní úprava notářství**
261 str., 288 Kč
- **I. Vágner: Proces strategického řízení univerzity**
147 str., 144 Kč
- **A. Baratta: Sociologie trestního práva**
181 str., 178 Kč
- **L. Nedorost: Správa dopravy a telekomunikací**
41 str., 51 Kč
- **sborník příspěvků: Svoboda projevu a tisku**
132 str., 77 Kč
- **M. Večeřa: Teorie sociálního státu**
142 str., 169 Kč
- **V. Kalvodová: Trest odnětí svobody na doživotí**
92 str., 101 Kč

Objednávky přijímá ediční středisko PrF MU, Veveří 70, 611 80 Brno a rozesílá na dobírku, event. lze zakoupit ve fakultním knihkupectví na uvedené adrese. Dodací ceny jsou vč. DPH (knihkupcům jsou stanoveny ceny s rabatem).



FORFIN Group, a.s.
LEASINGOVÁ SPOLEČNOST



Sídlo společnosti:

Zeleného 72
616 00 BRNO

tel.: 05/4121 8565-6

fax: 05/4121 8565-6