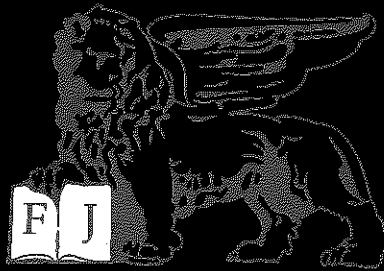


1994

II.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAKTI



PRÁVNICKÁ FAKULTA
MASARYKOVY UNIVERZITY
V BRNĚ

Časopis

pro právní vědu a praxi

č. 2.

Ročník II.

1994

VYDÁVÁ
Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
Vychází šestkrát ročně

Redakční rada

Doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc.
(předseda redakční rady)

Doc. JUDr. Karel Schelle, CSc.
(vědecký redaktor)

Doc. JUDr. Josef Bejček, CSc.

JUDr. Josef Fiala, CSc.

JUDr. Dalibor Jílek, CSc.

Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Jiří Spáčil, CSc.

TECHNICKÁ REDAKCE A GRAFICKÁ ÚPRAVA TEXTOVÉ ČÁSTI
ING. JIŘÍ RUS

Adresa redakce

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
Veveří 70
611 80 Brno
Tel. 41 32 12 97
Fax. 41 21 31 62

Rozšiřuje a objednávký vyřizuje

Oddělení pro vědu a výzkum
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně
Veveří 70
611 80 Brno

Uveřejněné příspěvky neprošly jazykovou úpravou vydavatele

**Projev děkana Právnické fakulty
Masarykovy university v Brně na
zasedání vědecké rady dne
24. ledna 1994**

Vážení hosté,
dámy a pánové,
kolegyně a kolegové,

nepovažuji za svůj hlavní úkol zabývat se vývojem univerzity či fakulty, byť si připomínáme 75. výročí založení univerzity a tedy i fakulty, resp. 25. výročí jejího znovuootevření.

V průběhu letošního roku bude ještě řada jiných příležitostí vracet se k vývoji obou těchto akademických institucí a zdůrazňovat závažné momenty jejich vývoje.

Ostatně již tento čtvrtek se v naší aule bude konat slavnostní zasedání vědecké rady Masarykovy univerzity, kde zcela nepochybně bude dosavadní historie univerzity, a v jejím rámci i fakulty, vzpomenu.

Ani my, jak o tom svědčí poslední oficiální bod našeho dnešního zasedání, nechceme nechat historii zcela stranou. Otevření „galerie děkanů“ je jistě vhodnou příležitostí k zamýšlení nad minulostí fakulty. Proto se tohoto tématu ujme právní historik.

Nicméně i já bych se chtěl, alespoň do jisté míry, nad osudy fakulty zamyslet. A poté prezentovat především její současný stav.

Doufám, že nebude považováno za příliš opovážlivé tvrzení, že právě Právnická fakulta Masarykovy univerzity – její osudy – úzce korespondovaly s vývojem českého státu a české společnosti. Je samozřejmé, že stav společnosti se projevoval na všech fakultách univerzity, avšak deformovaný vztah mezi takovými fenomény, jakými jsou politika a právo, měl nejhorší důsledky pro naši fakultu.

Na druhé straně však nelze nepřipomenout, že to byla opět naše fakulta, která se výrazně záhy po založení univerzity svými vynikajícími představiteli, jakým byl

kupříkladu profesor František Weyr, podílela na takovém významném a asi neopakovatelném jevu, jakým byla „Střední Evropa“.

Zůstane navždy faktem, že do tohoto jevu, který můžeme definovat geograficky, politicky i kulturně patří taková velká jména 20. století, jakými jsou Franz Kafka, Max Brod, Franz Werfel, Rudolf Musil, Karl Kraus, Anton Webern, Leoš Janáček, Sigmund Freud, Edmund Husserl, Fridrich von Hayek nebo Hans Kelsen, můžeme zařadit už vzpomenutého profesora Weyra.

Zánik takto pojímané střední Evropy přinesl tragické události celé Evropě – a jsme-li na vysokoškolské půdě – musím připomenout, že zvláště pak českým vysokým školám. Odvrácená tvář „genia loci“ měla dokonce takovou podobu, že v budově fakulty sídlilo gestapo, stanný i lidový soud.

Po pokusu obnovení fakulty v letech 1945 – 1948 se po Únoru 1948 právo dostalo do područí politiky, což mělo tragické důsledky jak pro fakultu, tak i pro řadu jejích učitelů i studentů. Myslím, že je dobře známo, že v roce 1950 byla Právnická fakulta zrušena a téměř na dvacet let přestala existovat.

Teprve společensko-politická situace v polovině šedesátých let, kdy se začaly prosazovat myšlenky ústavního a právního státu, kdy právo usilovalo o nezávislost na politice, umožnila prezentovat myšlenku znovuzřízení Právnické fakulty v rámci tehdejší Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Brně.

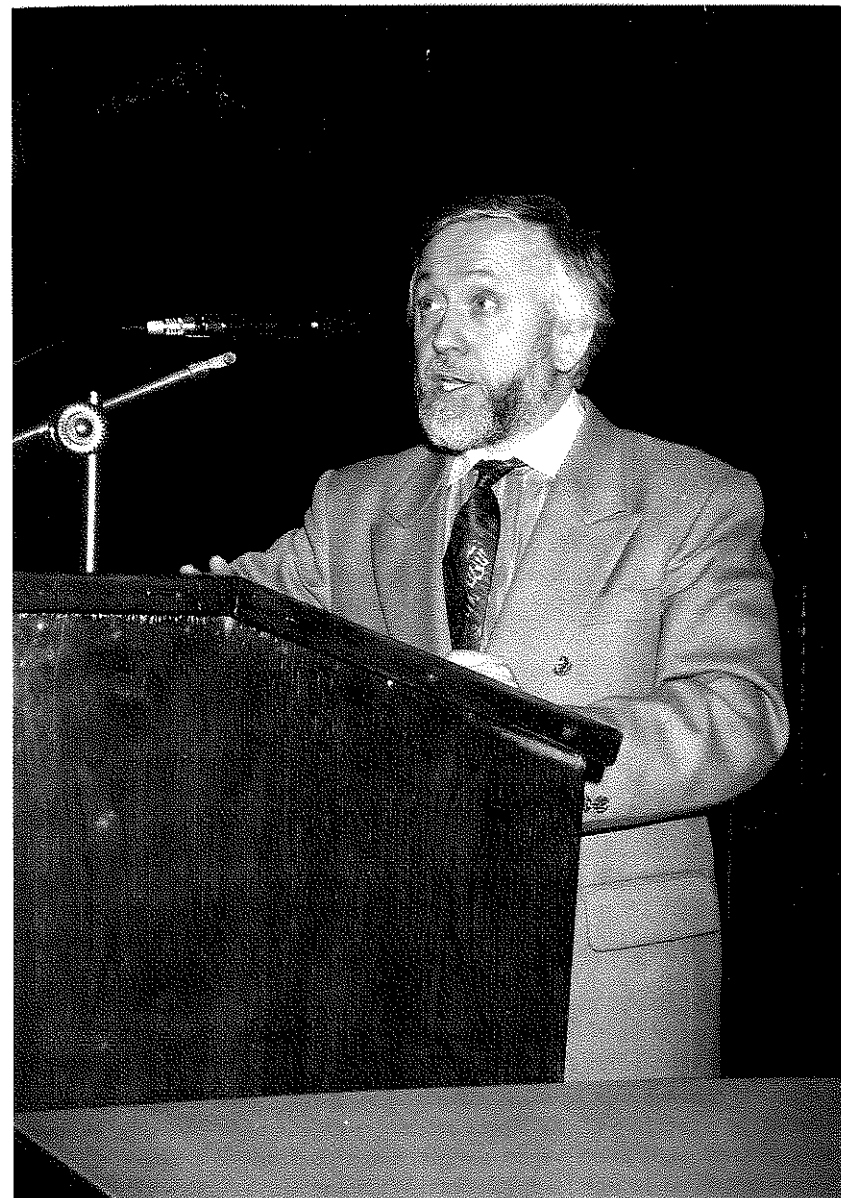
Právnická fakulta v Brně byla znovuzřízena v roce 1969 a ve školním roce 1969/1970 byla zahájena výuka. Tedy již téměř před 25 lety. Bohužel, opětovné podrizování práva politice, typická pro tzv. normalizační proces znemožnilo realizovat i na Právnické fakultě ty myšlenky, na jejichž základě vznikla a které hodlala realizovat. Jak je známo, byl tento vývoj spjat s takovými personálními změnami, které směřovaly k odmítnutí kontinuity s meziválečnou Právnickou fakultou, (proto museli odejít profesori Vl. Kubeš, H. Bulín, J. Cvetler a J. Pošváb) a úsilím o demokratizaci československého politického systému, které reprezentoval první děkan znovuzřízené fakulty, tehdejší docent, JUDr. Vladimír Klokočka, CSc.

Listopad 1989 přinesl mj. nastolení postulátů právního státu, politického i názorového pluralismu, a tudíž i nové možnosti pro rozvoj vysokých škol a nemohu to nezdůraznit, pro právnické fakulty, včetně naší, zvláště.

Odvolávám se v této souvislosti na názor R. Dahrendorfa, který první etapu cesty ke svobodě nazývá hodinou právníků. Jinak řečeno, etapu budování právního státu, v němž však nemají vládnout právníci, ale právo.

Součástí této „hodiny právníků“ bylo – vedle zákonů, které zakotvily ekonomický a politický pluralismus – i přijetí nového zákona o vysokých školách (zák. č. 172/1990 Sb.), jehož základním přínosem bylo zdůraznění autonomie a samosprávy vysokých škol.

Vysokým školám i fakultám se tak nabídla možnost, kterou dlouhá léta nedisponovaly, tzn. vlastními normami upravit učební plány, vnitřní organizaci, studijní a zkušební pravidla. Myslím, že není třeba zdůrazňovat – vzhledem k přítomným –



Děkan právnické fakulty Masarykovy univerzity doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc. pronáší úvodní projev na slavnostním zasedání vědecké rady právnické fakulty dne 24. ledna 1994.

prodloužení studia na pět let, novou organizaci spočívající v tzv. blocích či rozdělení předmětů na obligatorní, povinně-volitelné a výběrové.

Co bych zdůraznil je to, že bez usilovné koordinace mezi právníckými fakultami v celé bývalé československé federaci jsme dospěli v podstatě ke stejným závěrům v tomto směru a vytvořili přes jisté rozdíly „kompatibilní“ organizaci studia i studijní programy.

„Hodina právníků“ měla na naši fakultu – stejně jako i na sesterské fakulty – dva základní dopady. V prvé řadě je to náš podíl na tvorbě právního řádu, který zejména v období 1990 – 1992 nebyl malý.

Učitelé se podíleli na přípravě řady klíčových zákonodárných projektů, ať již v komisích ad hoc (komise pro přípravu Ústavy ČR i ČSFR), či legislativních orgánech vlády a výborech parlamentu. (V tomto období zpracovaly katedry rovněž desítky stanovisek k návrhům dalších zákonů).

Druhý dopad pak představuje několikanásobné zvýšení zájmu o studium na fakultě. Aníž bych chtěl unavovat statistikou, je třeba vědět, že zatímco ještě v roce 1990 byl počet uchazečů kolem 1 300 (přijato bylo 280), v loňském školním roce se k přijímacím zkouškám přihlásilo téměř 6 000 uchazečů, k přijímacím zkouškám jich přišly necelé 4 000 a přijato bylo téměř 550.

K tomu je ovšem třeba dodat, že růstu počtu studentů neodpovídá růst počtu učitelů. Což mohu opět statisticky doložit ve srovnatelné době. Jestliže byl v roce 1990 celkový počet studentů 1 389 a počet učitelů 54, pak v loňském roce zahájilo ve všech ročnících denního studia studium 1 694 posluchačů, 292 studentů dokončuje studium dálkové, 545 studentů studuje v tzv. bakalářském distančním studiu (ještě se o něm zmíním dále) a vedle toho máme v distančním studium PGS ještě téměř 300 dalších studentů. Tedy celkem 2 781 studentů a učitelů je přítom 72.

Kvantitativní růst fakulty je – z tohoto hlediska – evidentní. Byl také hlavním důvodem toho, že jsme náš přístup k novele zákona o VŠ (zák. č. 216/1993 Sb.), podřídili zájmu udržení všech stávajících učitelů na fakultě. Jiný přístup, při známém mzdovém ohodnocení vysokoškolských učitelů, by mohl vést jediné k personální destabilizaci fakulty.

V této souvislosti musím podotknout, že nezastupitelnou roli ve výuce mají i naši externí spolupracovníci, jak ze soudních orgánů všech stupňů včetně soudců Nejvyššího soudu, tak i z notářství, státních zastupitelství a advokacie.

Samozřejmě se nemůžeme s tímto stavem spokojit a za jeden z hlavních úkolů na nejbližší několikaleté období – jednoho až tří let – považujeme rozšíření počtu učitelů, přičemž už do jisté míry vyhovující se nám jeví počet 100 interních pedagogů. Předpokládáme, že ve druhé polovině devadesátých let dojde k jistému snížení zájmu o vysokoškolské studium práva, a tudíž i ke snížení počtu studentů.

Pedagogická činnost – jako základní činnost fakulty – byla, jak jsem již uvedl, rozšířena o nové formy studia. Platí to především pro tzv. bakalářské distanční studium, jímž po zrušení studia při zaměstnání reagovala fakulta na společenskou

poptávku, která byl zjišťována v různých oblastech aplikace práva. Do fondu dynamického rozvoje MŠMT byl přihlášen projekt bakalářského distančního studia „místní správa“ určený profesionálním pracovníkům správních orgánů. Projekt byl zařazen mezi vybrané a byl pro první rok dotován částkou z centrálních zdrojů.

Po zkušenostech s prvním rokem tohoto typu studia a značného zájmu o studia dalších oborů byly v tomto školním roce otevřeny obory: místní správa, živnostenské právo, právo obchodního podnikání, teorie a praxe přípravného trestního řízení. Jde zároveň o studium úplatné, které přispělo do rozpočtu fakulty nemalou částkou. Ve škol. roce 1993/94 bylo ve spolupráci s nadací Iustizia otevřeno magisterské studium pro podnikatele. Také tato forma studia je významným přínosem do příjmů fakulty.

Fakulta pochopitelně reaguje na práci budoucích právníků, kteří budou hojně využívat moderní výpočetní techniku. Zatímco jsme měli k dispozici v roce 1990 čtyři počítače naší provenience, v současné době disponujeme 34 počítači typu PC. Studenti jsou připravováni na textových editorech T 602. Zároveň se seznamují s dvěmi automatizovanými právními informačními systémy, a to ASPI a JURISYS. Byl zaveden program „Student“, který nahradil pracné vedení evidence studijních výsledků tradičními způsoby. Pro práci knihovny byl zaveden program TINLIB a na odděleních děkanátu se využívají další programy. V současné době se připravuje další vybavení kateder a ostatních pracovišť počítači, tiskárnami a dalším zařízením. S ÚVT MU bude realizováno zapojení do univerzitní evropské světové vysokoškolské sítě.

Ediční činnost patří k těm oblastem činnosti Právníkové fakulty, které v posledních třech letech zaznamenaly největší rozvoj. Na fakultě bylo vytvořeno samostatné ediční středisko, které za poslední tři roky vyprodukovalo 215 titulů, které jsou zařazeny do tří edic.

V edici Spisů Právníkové fakulty MU (AUBI) vychází vědecké monografie a sborníky. Pro studijní účely je určena edice učebnic Právníkové fakulty a konečně v roce 1993 začaly vycházet Právníkové sešity, v nichž mají možnost učitelé fakulty publikovat rozsahem menší práce, zejména pro studijní účely, v nichž mají možnost reagovat na nejnovější změny našeho právního řádu a pohotově tak předávat potřebné informace studentům.

V důsledku rozsáhlé ediční činnosti má většina kateder pokryty všechny stěžejní předměty učebními pomůckami, a to nejen základní pedagogickou literaturou, ale i řadou sbírek dokumentů a dalšími doplňujícími učebními texty.

V prostorách Právníkové fakulty bylo otevřeno knihkupectví, které by se postupně mělo stát důležitým centrem právnických informací pro fakultu i právníkou veřejnost.

S velkým zájmem právníké veřejnosti se setkalo vydávání Časopisu pro právní vědu a praxi, který má šanci stát se významným komunikačním prostředkem Právníkové fakulty s teoretiky i praktiky.

Trvalou snahou Právníkové fakulty je zprostředkovávat nejnovější informace z nejrozličnějších oborů práva jak právníkům z právní praxe, především absolventům fa-

kulty, ale i neprávníké veřejnosti. Cílem těchto snah je pomáhat jednak při dalším zvyšování kvalifikace absolventů, stejně jako i působit na právní vědomí nejširší laické veřejnosti. Tyto úkoly zajišťuje Středisko celoživotního vzdělávání, které v posledních letech rovněž zaznamenalo dynamický rozvoj. V současné době se jeho činnost soustřeďuje na dlouhodobější kursy, které by zájemcům umožnily nahlédnout co nejpodrobněji do příslušné právní problematiky.

Fakulta má v současné době bohaté zahraniční styky, a to nejen v rámci univerzity, ale i na základě bilaterálních smluv. Jen kupříkladu v loňském roce vycestovalo do zahraničí na stáže či studijní pobyty 60 učitelů. Součástí této spolupráce jsou i výměny týkající se studentů, kterých se v uplynulém roce zúčastnilo 73 studentů.

V roce 1993 se nám podařilo navázat velmi konkrétní spolupráci s The John Marshall Law School v Chicagu. Díky zájmu o naši fakultu a české právo jsme pro naše kolegy z USA již v říjnu 93 zorganizovali „Úvod do českého práva“, který má být konán i letos. My pravděpodobně navštívíme tuto právníkou fakultu letos v květnu a v září hodláme společně pořádat vědeckou mezinárodní konferenci, jejímž hlavním tématem bude realizace svobody slova a tisku v ČR, a v dalších tzv. postkomunistických zemích a v USA.

Některým katedrám se podařilo – kupř. katedře teorie a práva a trestního práva – úspěšně zapojit do známého programu TEMPUS. Další katedry v současné době projekty do tohoto programu přihlašují.

Aktivita fakulty mají i další podoby. Její pracovníci jsou zastoupeni ve vědeckých radách jiných fakult či vysokých škol, v redakčních radách odborných časopisů, spolupracujeme s jinými právníkými fakultami na úrovni děkanů fakult, kateder, v PGS.

Osłavy výročí fakulty bychom rádi využili ke zintenzivnění spolupráce s našimi absolventy. Výsledkem tohoto úsilí by měla být institucionalizace této spolupráce v podobě Asociace absolventů Právníkové fakulty MU v Brně.

Novou aktivitou je v současné době spolupráce se sponzory, která by neměla mít charakter „jednosměrné“ cesty.

Jak někteří víte ze sdělovacích prostředků, počátkem tohoto roku zahájilo činnost v rámci naší knihovny Evropské informační středisko. Zprostředkování informací, zvláště právních norem, jež jsou výsledkem činnosti orgánů Rady Evropy a Evropské unie přitom nebude sloužit jen fakultě a akademické veřejnosti, ale i ostatním zájemcům – právníkům, podnikatelům. Vždyť již dnes jsme řadou dohod uzavřených v rámci Rady Evropy vázáni a pokud jde o normy Evropské unie, Asociací dohoda nám ukládá, aby naše normy, a tudíž i jejich aplikace, odpovídaly normám a aplikaci (judikatuře) Evropské unie.

Díky polistopadovému vývoji, konkrétně snaze příznivců fakulty, kteří byli jejími studenty v meziválečném a poválečném období a prof. Jelínkovi, rektorovi MU, se podstatně změnila prostorové podmínky pro pedagogickou i ostatní činnost.

Fakulta ve školním roce 1991/1992 zahájila ve své původní budově výuku a před začátkem školního roku 1992/93 se přestěhovaly katedry i ostatní pracoviště. Celou

budovu jsme pak získali k 1. září 1993. Vlastně krátce předtím, než jsme si připomněli 60. výročí otevření této budovy, které se konalo 20. listopadu 1933.

Protože s výjimkou prof. JUDr. Hynka Bulína, CSc., dr.h.c. zde nejsou jiní pamětníci, chci připomenout, že se slavnosti položení základního kamene Právníké fakulty MU před více než šedesáti pěti lety, 9. června 1928 zúčastnil prezident republiky T. G. Masaryk a mj. tehdejší ministr financí, první rektor Masarykovy univerzity, prof.dr. K. Engliš.

(V této budově máme k dispozici nejen kupříkladu tělocvičnu a menzu pro studenty a všechny pracovníky fakulty, ale dokonce Snack bar. Bohužel však dosud nebyla přestěhována z budovy na Zelném trhu knihovna, a proto vytvoření všech předpokladů pro zabezpečení komplexních knihovnických služeb na Veveří 70 představuje jednu z priorit na nejbližší období.)

Domnívám se, že současné aktivity naší fakulty jsou bohaté a mnohotvárné. Za to patří díky všem těm, kdož se na těchto aktivitách podíleli. Na fakultě i mimo fakultu.

Patrně jsme se dostali na takové stádium vývoje, kdy již dále nemůžeme tyto aktivity rozšiřovat, ale naším hlavním úsilím bude jejich zkvalitňování či naplňování novým obsahem.

Vás, všechny přítomné, ať již interní či externí pedagogy, ostatní pracovníky fakulty, členy vědecké rady, představitele sponzorských organizací i další naše příznivce bych chtěl proto na závěr vyzvat k aktivní účasti při realizaci tohoto úsilí.

Č L Á N K Y

České trestní právo v pohybu¹

Vladimír KRATOCHVÍL

I. Úvod

Cílem přednášky je pokud možno úplná informace o dosavadním vývoji a nynějším stavu trestněprávní reformy v bývalé ČSFR, jakož i v České republice. Sleduje jak trestní právo hmotné, tak trestní právo procesní, a sice od r. 1989 doposud.

Zároveň třeba poznamenat, že text nemůže být všezahrnující; na stěžejní problémy, jež úzce souvisejí s trestněprávními odvětvími, bude jen poukázáno s tím, že mohou být předmětem navazující diskuse.

Část II. tohoto textu pojednává o krátkých dějinách trestněprávní reformy v bývalé ČSFR a dnešní České republice, konkrétně od r. 1989. Zmíněny budou obsahové, formální a časové aspekty reformy, včetně stručné charakteristiky dosud přijatých zákonů.² Řeč bude též o institucionální stránce trestněprávní reformy, jakož i o problému paralelní reformy hmotněprávní a procesněprávní, nebo reformy nikoliv paralelní.

V části III. půjde o to, zorientovat posluchače v otázce, zda jít po přijetí nové Ústavy ČR cestou dalších novel obou trestněprávních odvětví, anebo zvolit metodu zásadních rekonstrukcí. V tomto směru již existuje určitý, zejména odborný konsensus, jenž byl akceptován i politickou reprezentací na úrovni Ministerstva spravedlnosti ČR.

¹(Přednáška pronesená dne 24. června 1993)

²Podle právního stavu k 31. 5. 1993 (včetně). (Dem Rechtsstand zu 31. 5. 1993 (einschliesslich) zufolge).

Obsahem části IV. je charakteristika zatím poslední verze rekodifikace trestního práva procesního ČR z května 1993. Pokusím se zaměřit pozornost především na funkce nového trestního procesu, na jeho základní zásady (jejich změny), jakož i na stěžejní procesní instituty. Zvláště pak bude sledován soulad tohoto projektu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i s doporučením č. R (87) 18 Výboru ministrů Rady Evropy ohledně zjednodušení trestního řízení.

Informaci o novelizačních návrzích trestního práva procesního ČR z měsíce května 1993 je věnována část V. Půjde o pouhý výčet námětů, které byly zpracovány soudci trestního kolegia Nejvyššího soudu a nabídnuty pracovní komisi Ministerstva spravedlnosti ČR pro trestněprávní reformu.

Vzhledem k tomu, že existují jednak hotové návrhy na novelu trestního zákona (jeho zvláštní části), jednak náměty na změny trestního práva hmotného, které nutně souvisejí s rekodifikačním projektem trestního procesu, bude o nich pojednáno v části VI. této přednášky.

Závěr potom obsahuje stručné shrnutí a výčet některých aktuálních souvisejících problémů k diskusi.

II. Stručné dějiny československé a české trestněprávní reformy od r. 1989 dosud

Není nutné obsírně vysvětlovat, proč reformní dějiny popisují právě od r. 1989.

Z hlediska obsahového patří k reformě její cíl (účel). Ten je představován určitou kombinací obsahové (materiální) kontinuity a diskontinuity trestněprávního vývoje, jakož i na něj navazujícího trestního zákonodárství. V té souvislosti musíme, spolu s Weyrem, odlišovat od materiální kontinuity v právu i formální kontinuitu (resp. diskontinuitu).³ Ta první znamená, že obsah práva (trestního práva) se vyvíjí nepřetržitě v návaznosti na jeho minulou podobu; zejména pokud se jedná o funkce a základní zásady určitého právního odvětví. Naproti tomu kontinuita formální představuje zachování nepřerušovaného procesu tvorby práva, včetně jejího výsledku v podobě hotového zákonodárství; přitom i sama pravotvorba se opírá o vlastní právní regulaci.

Vrátíme-li se k obsahovému aspektu reformy, potom není možné uzavřít, že jediná cesta spočívá v obsahové diskontinuitě trestního práva hmotného i procesního. Jako optimum vidím již zmíněnou kombinaci této kontinuity „...všude tam, kde je možné navázat na pozitivní momenty dosavadní trestněprávní úpravy i trestněprávních koncepcí (tzn. od r. 1918 do konce 80. let)...“ a obsahové diskontinuity „...ve všech případech, kdy se dosavadní trestněprávní úprava či reformní projekty staly nepoužitelnými z důvodů výlučné ideologizace nebo i jen z důvodů pouze juristických (legislativně-technických).“⁴

³Weyr, F.: *Teorie práva (Rechtstheorie)*. Brno, Praha 1936.S.79.

⁴Kratochvíl, V.; Kuchta, J.: *Tendence i charakter zmian w Czecho-Slowackim prawie*

Kromě zmíněné deideologizace, jakožto podmínky obsahového kontinua, se reforma orientovala a orientuje věcně na dekriminalizaci, depenalizaci⁵ a diferenciaci trestní odpovědnosti. Uvedené čtyři „pilíře“ charakterizují dosavadní průběh reformy a stanou se pro ni určujícími nepochybně i do budoucna. Zároveň třeba upozornit, že nejde o procesy lineární v tom smyslu, že by např. dekriminalizace znamenala pouhé škrtání dosavadních skutkových podstat trestných činů; třeba totiž reagovat přiměřeně i na nové formy kriminality. Podobně ani zrušení bipartice činů soudně trestných nemusí automaticky znamenat rozpor s požadavkem diferenciaci trestní odpovědnosti, když nová úprava ponechává v platnosti škálu trestných činů odlišených podle jejich závažnosti.⁶ Zmíněné charakteristiky reformy platí nejen pro trestní právo hmotné, lze je také analogicky a adekvátně vztáhnout na trestní právo procesní (např. deideologizaci, diferenciaci trestněprocesní formy, odklony).⁷

Dosavadní průběh reformy v hmotném i procesním trestním právu potvrzuje naznačenou kombinaci obsahové kontinuity a diskontinuity trestněprávního vývoje. Ne vždy se ovšem bohužel podařilo, díky „legislativnímu trysku“, odstranit beze zbytku všechny legislativně-technické nedostatky staré právní úpravy, podmíněné vadami čistě věcně juristickými, např. legální definice návodu k trestnému činu. Naopak, podařilo se „vyrobit“ dokonce nedostatky nové, a to z důvodů často neomluvitelných.⁸

Formální aspekt reformy tvoří prostředek k dosažení jejího účelu. Sem patří již zmíněná formální kontinuita v tvorbě práva, jejímž výsledkem je příslušné nové zákonodárství, tj. trestní. Na rozdíl od nezbytné kombinace kontinuity a diskontinuity obsahové, je z pohledu formálního myslitelná výlučně jen kontinuita. V opačném případě by došlo k úplnému chaosu a k destrukci právního řádu. Dosud zaznamenaný průběh trestněprávní reformy (v hmotném i procesním právu) dokumentuje právě tento přístup, tzn. kontinuitu. Bezprostředním projevem a garancí formální kontinuity trestní pravotvorby je probíhající legislativní činnost, jakož i hotové

karým. In: Bojarski, M. (red.): *Tendence zmian prawa karnego i prawa o wykroczeniach w Polsce i Czecho-Slowacki*. (Die Tendenzen und Charakter der Änderungen im tschechoslowakischen Strafrecht. In: Bojarski, M. (Red.): *Die Tendenzen der Änderungen des Strafrechts und des Ordnungswidrigkeitsrechts in Polen und in der Tschechoslowakei*). Wrocław, WUW 1992.S.38.

⁵Dolenský, A.: *Novelizace trestního zákona 1990 (Die Novellierung des StGB 1990)*. Bulletin advokacie, 4, 1990,S.5.

⁶Srov. (Vgl.) Kratochvíl, V.: *Od bipartice k tripartici, anebo trestný čin nediferencovaný? (Von Dichotomie zu Trichotomie, oder die undifferenzierte Straftat?)*, Právník, 129, 1990, 11,S.1008 - 1019.

⁷Srov. např. (Vgl. z.B.) Roxin, C.: *Welches Gesamtkonzept sollte der Strafprozessreform zugrundegelegt werden?* In: Schreiber, H. L./ Wassermann, R. (Red.): *Gesamtreform des Strafverfahrens. Internat. Ch. Broda Symposium, Bad Homburg v. d. H. 1986*. Neuwied u. Darmstadt, Luchterhand 1987.S.18, 23. Šámal, P.: *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*. (Die Grundsätze des Strafverfahrens im demokratischen System). Praha, MS ČR 1992.S.220.

⁸Bliže k tomu (Näher dazu) Kratochvíl, V.: *Die Strafrechtsreform in der CSFR und in der CR (StGB u. StPO) - Stand und Perspektiven*. Přednáška na Institutu pro právní a sociální filosofii Univerzity v Saarbrückenu, 21. 1. 1993 (Vortrag am Institut für Rechts- und Sozialphilosophie der Universität des Saarlandes in Saarbrücken), v tisku (im Druck).

trestní zákonodárství. V tomto směru zde nedošlo k žádnému přetržení vývoje od r. 1989, což dokumentují přijaté novely trestního zákona a trestního řádu. De iure expressis verbis je deklarována kontinuita zákonodárné moci též v souvislosti se zánikem ČSFR a vznikem České republiky. Podle usnesení ČNR z 15.12. 1992, č.5, které bylo přijato v souvislosti s přijetím ústavního zákona ČNR o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR (ú. z. 4/1992 Sb.) „...žádný výklad stávajících právních norem nepřipouští zpochybnění kontinuity zákonodárné moci, jejíž nositelkou je ve smyslu tohoto ústavního zákona ČNR.“

Časovým aspektem trestněprávní reformy se rozumí fáze jejího dosavadního a zamýšleného průběhu:

Prvá fáze vycházela a zatím vychází z potřeb okamžitých změn obou trestněprávních odvětví, to vzhledem k novým, resp. stále se měnícím podmínkám politickým, ekonomickým a sociálním. Fáze druhá by měla naopak respektovat potřebu změn dlouhodobých, perspektivních, orientovaných na vytváření pluralitní demokratické společnosti na bázi (ve formě) právního státu.⁹

Z legislativního, v tom smyslu formálního hlediska (viz výše), odpovídají první fázi četné novely trestněprávních předpisů (od r. 1989 do r. 1993: devět novel trestněprávních a osm novel trestněprocesních). Pro druhou fázi mají být typické rekodifikace trestního práva hmotného a trestního práva procesního.

Pokud jde o výsledky novelizační fáze reformy, lze je v trestním právu hmotném dokumentovat celkem čtyřmi přímými novelami tr. zákona (z. č. 159/89; 175/90; 545/90; 557/91 Sb.) a pěti novelami nepřímými (z. č. 47/90 o volbách do FS ČSFR, § 177; 84/90 o právu shromažďovacím, § 197b; 457/90 o jednacím řádu FS ČSFR, § 175; 451/91 lustrační zákon, § 175; 490/91 o způsobu provádění referenda, § 177; Sb.).

Trestní právo procesní bylo změněno celkem šestkrát novelami přímými (z. č. 159/89; 178/90; 303/90; 558/91; 25/93; 115/93 Sb.) a dvakrát novelami nepřímými (z. č. 13/93 Sb. – celní zákon, jehož § 22 zavádí institut celního vyšetřovatele trestných činů souvisejících s dovozem, vývozem...etc. zboží (z. č. 26/93 Sb. – novela zákona o Policii ČR § 14/1, d), e).)

Podat bližší charakteristiku obsahu jednotlivých pozměňovacích zákonů přesahuje možnosti této přednášky. Na tomto místě je možné pouze konstatovat, že nejdůležitější hmotněprávní novely představují zákony č. 175/90 Sb. a 557/91 Sb.; v trestním procesu to jsou zákony č. 178/90 Sb. a 558/91 Sb. V podrobnostech nezbyvá než odkázat na dílčí články v odborných časopisech.¹⁰

⁹Knapp, V.: Aktuální problémy systému čs. práva (Die aktuellen Probleme des tschechoslowakischen Rechtssystems). Právník, 129, 1990, 11.S.961.

¹⁰Viz např. trestní právo hmotné (materieles Strafrecht (Sieh, z. B.):)

Kratochvíl, V.: Principy diferenciace a individualizace trestní odpovědnosti v novém trestním zákonodárství a ochrana člověka a občana. In: Prusák, J./ Lovíšek, M. (red.): I. Lubyho dni. Sloboda, právo, bezprávie (Die Differenzierungs- und Individualisierungsprinzipien der strafrechtlichen Verantwortlichkeit in der neuen Strafgesetzgebung und Schutz des Menschen und des Bür-

Na rozdíl od fáze novelizační, nemůže se zatím fáze rekodifikační vykázat žádným hotovým projektem nového tr. zákona či tr. řádu, jako ucelených trestněprávních kodexů. To, o čem bude řeč v části IV. přednášky, je jenom rozpracovaný materiál.

Kromě obsahového, formálního a časového rozměru trestněprávní reformy má

gers. In: Prusák, J./ Lovíšek, M. (Red.): I. Luby-Tag. Die Freiheit, das Recht, das Unrecht). Trenčianské Teplice 1990.S.95 – 107.

Novelizace trestního zákona a trestního řádu (red. čl.) (Die Novellierungen des StGB und der StPO (Red.-Ansatz)). Justičná revue, 1990, 1,S.30 n.(ff).

Teryngel, J.: K novelizaci trestněprávních předpisů (Zur Novellierung von strafrechtlichen Vorschriften). Prokuratura, 1990, 1-2,S.6-14.

Musil, J.: Die Bestrebung zu einer demokratischen Strafrechtsreform in der Tschechoslowakei. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. 103, 1991, 4, S.1021-1033.

Novotný, O./ Válková, H.: Lidská práva a trestní zákonodárství (Die Menschenrechte und die Strafgesetzgebung). Právník, 130, 1991, 3, S.256-264.

Novotný, O.: K problematice teoretických východisek budoucí kodifikace trestního práva hmotného (Zur Problematik von theoretischen Ausgangspunkten der künftigen Kodifikation des materiellen Strafrechts). Justičná revue, 63, 1991, 1, S.15-27.

Repík, B.: Trestné sankcie (Die Strafsanktionen). Justičná revue, 63, 1991, 1, S.6-14.

Čič, M./Gašparovič, I.: O niektorých otázkach novely Trestného zákona (Über die irgendeinen Fragen der Novellé des StGB). Právní obzor, 75, 1992, 3, S.235-243.

Dolenský, A.: Novelizace trestního zákona 1991 (Die Novellierung des StGB 1991). Bulletin advokacie, 1992, 2, S.5-15.

Fico, R.: Nové pohľady na chápanie účelu trestu (Die neuen Ansichten auf die Auffassung des Zweckes von Strafe). Justičná revue, 1992, 5, S.7 n (ff).

Teryngel, J.: Návrat k „Rauschdelikt“ (Zurück zum Rauschdelikt). Justičná revue, 1992, 3, S.25-31.

Novotný, O.: Alternativy uvěznění (Die Gefängnisalternativen). Právní praxe, 41, 1993, 2, S.66-84. trestní právo procesní (Strafprozessrecht)

Mandák, V.: Novela trestního řádu 1990 (Die Novelle der StPO 1990). Bulletin advokacie 1990, 4, S.17-27.

Musil, J.: Resortní začlenění orgánů přípravného řízení trestního (Die Resorteingliederung von den Ermittlungsorganen). Čs. kriminalistika, 23, 1990, 3-4, S.145-156.

Nett, A.: Koncepcie přípravného řízení trestního (Die des Ermittlungsverfahrens Konzeption). Justičná revue, 1990, 6, S.18 n. (ff).

Čečet, V./ Elek, J.: O niektorých otázkach koncepcie vyšetrovania v ČSFR (Über die irgendeinen Fragen der Untersuchungskonzeption). Justičná revue, 63, 1991, S.27-31.

Nett, A.: K problematice neúčinnosti důkazů die novely trestního řádu (Zur Problematik der Unwirksamkeit der Beweise der StPO zufolge). Justičná revue, 1991, 5, S.32 n. (ff).

Pípek, J.: Práva obviněného po novelizaci trestního řádu 1990. (Die Rechte des Beschuldigten nach der Novellierung der StPO 1990). Bulletin advokacie, 1991, 3, S.8-16; 1991, 5, S.7-16.

Vantuch, P.: Přípravné řízení a právo obviněného na obhajobu. (Ermittlungsverfahren und das Verteidigungsrecht des Beschuldigten). Právo a zákonnost, 39, 1991, 10, S.587-592.

Vantuch, P.: Jsou nezbytné dvě formy přípravného řízení? (Sind die zwei Forme des Ermittlungsverfahrens unerlässlich?). Justičná revue, 63, 1991, 12, S.12-20.

Jelínek, J.: O novele trestního řádu 1991 (Über die Novelle der StPO 1991). Bulletin advokacie, 1992, 3, S.7-22; Čs. kriminalistika, 25, 1992, 2, S.148-157.

Teryngel, J.: Novela trestního řádu vyvolaná Listinou základních práv a svobod (Die von der Liste der Grundrechte und Freiheiten hervorgerufene Novelle der StPO). Právo a zákonnost, 60, 1992, 1, S.29-39.

svůj význam i stránka institucionální.

Od května 1990 do zániku ČSFR (31. 12. 1992) pracovala při legislativní radě tehdejší federální vlády Stálá komise pro trestní právo. Zaměřovala se především na připomínkování zákonných osnov v trestněprávní oblasti. Fungovala tedy zejména ve fázi novelizační. Ovšem původní představy o její práci byly též spojeny s přípravou nové kodifikace trestního práva hmotného i procesního. Napíněny však nebyly. Komise po sobě nezanechala ani částečně rozpracovaný projekt toho či onoho nového trestního kodexu. K dispozici zůstávají pouze odborné články k dílčím problémům, které publikovali členové komise v právnickém tisku (viz pozn. č. 9).

V letních měsících 1992 se ujímá reformní iniciativy Ministerstvo spravedlnosti ČR, především pokud jde o trestní právo procesní. Tento nelehký úkol zůstává ministerstvu i po zániku ČSFR a poněkud se rozšiřuje nad rámec pouhého trestního řádu (viz dále).

Od ledna 1993 zahájila své působení pracovní komise pro reformu trestního práva procesního, ustavená zmíněným ministerstvem již koncem roku 1992. Jsou v ní zastoupeni nejen představitelé resortu spravedlnosti (tzn. soudci soudů všech stupňů, legislativa MS ČR), nýbrž také pracovníci resortů dalších, zúčastněných na trestním řízení; tzn. Ministerstvo vnitra, prokuratura (státní zastupitelství). Bohužel slabší zastupení má advokacie a trestněprávní teorie. Užší pracovní skupina, vytvořená v rámci zmíněné pracovní komise, vypracovala dosud celkem pět dílčích reformních materiálů, které byly vždy následně posuzovány v plénu celé pracovní komise (duben 93–Malá Skála; červen 93 Karlovy Vary). Materiál v pořadí pátý oponovala též trestní sekce České advokátní komory (červen 93). Kromě toho uspořádalo MS ČR dva semináře za podpory a účasti expertů Rady Evropy, věnované reformě trestního práva procesního v bývalé ČSFR, resp. nyní v ČR (říjen 92 Liblice a květen 93 Praha).

Vedle přípravy nového trestněprocesního kodexu garantuje MS ČR ještě malou novelu trestního zákona, nový zákon o výkonu vazby a nový zákon o výkonu trestu odnětí svobody, k novele tr. zákona přibude zřejmě ještě návrh zatím jen novely trestního řádu. Samozřejmě, že se na všechny tyto zákonodárné projekty velice spěchá, což představuje pro kvalitu trestněprávní reformy určité nebezpečí.

Podle dostupných informací v České republice dosud „nehrozí“, že se objeví něco jako alternativní osnova nového trestního řádu či trestního kodexu, nebo jiného zmíněného zamýšleného zákona.¹¹ Teoreticky to sice vyloučit nelze, ovšem reálné to podle mého názoru není, neboť kapacity kateder trestního práva právnických fakult v Praze a v Brně jsou plně vytíženy zejména výukou.

Závěrem k části II. dovolte ještě poznámku k problému paralelní, či nikoliv pa-

¹¹Srov. např. (Vgl. z. B.): Alternativ-Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes vorgel. v. einem Arbeitskreis deutscher und schweizerischer Strafrechtslehrer, bearb. v. J. Baumann. Tübingen, Mohr 1973. 253 S. Misslingt die Strafrechtsreform? Der Bundestag zwischen Regierungsentwurf von 1962 u. Alternativ-Entwurf der Strafrechtslehrer von 1966. J. Baumann, Berlin, Neuwied, Luchterhand 1969. 230 S.

ralelní reformy trestního práva hmotného a trestního práva procesního (v druhém případě je otázkou, čím začít?)

Jestliže novelizační fáze reformy probíhala a dosud probíhá u nás víceméně souběžně, je fáze rekodifikační výrazně jiná. Tato odlišnost spočívá v tom, že prakticky od počátku roku (93) se upřednostňuje zásadní reforma (tj. rekodifikace) trestního práva procesního před trestním právem hmotným. Jinak řečeno: v ČR se jde cestou neparalelní reformy s tím, že začínáme procesem, nikoliv, jak by se běžně předpokládalo, trestním právem hmotným.

Podle mého názoru¹² tam, kde trestní právo procesní tak říkájíc „nestačí s dechem“ trestnímu právu hmotnému, tam je reforma pouze procesu představitelná a dokonce nezbytná. Taková byla situace např. i v Rakousku, zhruba od poloviny 70. let do poloviny let 80., kde navíc bylo upuštěno od paralelní reformy z toho důvodu, že se tato považovala za velmi nevhodnou (inkonvenienz).¹³ Faktem však zůstává, že duchovní otec rakouské trestněprocesní reformy, bývalý ministr spravedlnosti Dr. CH. Broda, „odstartoval“ tuto reformu svým známým Gražským programem již v r. 1962; významným byl též rok 1965, kdy spatřila světlo světa ministerská osnova široké novely trestního práva procesního.¹⁴ Významný impuls pro rakouskou trestněprocesní reformu představovala též Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jak dokumentují slova téhož ministra, která pronesl na symposiu v Bad Homburgu v r. 1986, věnovaném celkové reformě trestního řízení v Německu, Rakousku a Švýcarsku.¹⁵

Za situace, kdy nejen trestní právo procesní, nýbrž také trestní právo hmotné stojí před zásadními změnami, je ovšem myslitelná maximálně jako samostatná reforma hmotného práva, kterou tak jako tak bude následovat reforma procesu. Postup opačný, rebus sic stantibus, který jsme zaznamenali u nás, je přinejmenším problematický a stejně si časem vynutí souběh reform obou trestněprávních odvětví (viz dále část V. a VI.).

Příčiny tohoto stavu jsou, jak se domnívám, tři:

- Ministerstvo spravedlnosti, i v dobách před r. 1989, tradičně garantovalo reformy trestního práva procesního (situace v bývalé ČSSR zhruba od poloviny 70. let), kdežto trestní právo hmotné bylo zajišťováno Generální prokuraturou. Ta však dnes má zcela jiné problémy, spojené s její vlastní transformací ve státní zastupitelství (čl. 80 Ústavy ČR), takže objektivně nemůže garantovat reformu hmotného práva.
- Dramatický nárůst zjištěné kriminality od přelomu let 80. a 90. dosud¹⁶, jakož i neméně pesimistické odhady do budoucna, to na straně jedné a nyníjší

¹²Kratochvíl, V.: Op. cit. sub 7), S.12 (Manuskript).

¹³Foregger, E.: In welche Richtung soll die Reform der StPO weitergeführt werden? Wien, Manzsche Verlags u. Universitätsbuchhandlung 1985. S.9–10.

¹⁴Tamtéž (Ibidem).

¹⁵Op. cit. sub 6), S.3–4.

¹⁶Tomin, M. (red.): K některým příčinám vzestupu kriminality v r. 1990 (Zu den irgendeinen Ursachen des Anstiegs von Kriminalität). Praha, IKSP 1991. S.91. Stručný přehled kriminality

nepružný trestní proces, ztěžující účinnou kontrolu páchané kriminality, to na straně druhé.

- Závaznost Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod pro ČR a potřeba sladění nové trestněprocesní úpravy s ní.

Jak potvrzuje nynější situace v ČR, a jak již shora naznačeno, objektivně vyvolaná preference trestněprocesní rekodifikace se, stejně objektivně, neobejde bez souběžné rekodifikace trestněprávní; to alespoň ze začátku. Odmítat tuto jistou zákonitost by nakonec vedlo k dalším změnám rekodifikovaného procesu poté, co by došlo následně ke změnám v trestním právu hmotném. Podrobněji k těmto otázkám odkazují na části IV. – VI. přednášky.

III. Novela, nebo rekodifikace trestního práva hmotného a trestního práva procesního – řešení po přijetí Ústavy České republiky

V souvislosti s fázemi trestněprávní reformy, tzn. novelizační a rekodifikační, se jako určitá hranice mezi nimi předpokládala ústava (původně ČSFR a obou bývalých republik, nyní Ústava ČR). To nevyklučovalo, aby zároveň s novelizacemi probíhaly určité přípravné práce na rekodifikaci obou trestněprávních odvětví; taková byla i představa o práci již zmíněné Stálé pracovní komise trestního práva legislativní rady bývalé federální vlády. Ústava se považovala a považuje za jedno z rozhodujících východisek trestněprávní reformy, to vedle dalších, neméně důležitých.¹⁷ Přičemž je myšlena právě kodifikační (rekodifikační) fáze reformy. Nová Ústava České republiky je účinná od 1. 1. 1993. To by mělo znamenat, že je zároveň „odstartována“ trestní reforma v podobě rekodifikací a že tyto nové trestní kodexy (hmotný i procesní) budou ve velmi krátké době skutečností.

Ve svých poznámkách k možnému a doporučenému průběhu trestněprávní reformy v České republice (27. 3. 1993), postoupených pracovní komisi Ministerstva spravedlnosti ČR pro trestní reformu, jsem mimo jiné uvedl, že: „...ani po přijetí Ústavy ČR nejsou dané podmínky, východiska reformy natolik optimální, aby bylo možné uzavřít dosavadní fázi reformy, označovanou jako novelizační (od r. 1989), a přistoupit bez dalšího k naplňování fáze kodifikační (rekodifikační) se vším, co k ní náleží.“ Dále jsem rozvedl alternativu: rekodifikace, nebo novelizace jak z pohledu obsahového, tak institucionálního (jednoduše řečeno: co a kdo by měl dělat a za jakých nezbytných podmínek). Závěr, k němuž jsem dospěl, vyzněl takto:

Původní představa, do konce roku 1993 zpracovat zásady trestněprocesního kodexu, je nereálná, neboť to vyžaduje zohlednit řadu východisek reformy, což je náročné

v ČSFR, ČR a SR za rok 1991 v porovnání s rokem 1990 (Ein kurzer Überblick von Kriminalität in der CSFR, CR u. SR im Vergleich mit dem 1990). Praha, MV ČSFR, 1991.111 S.

¹⁷Kratochvíl, V.: Východiska kodifikační fáze trestněprávní reformy v ČR (Die Ausgangspunkte der Kodifizierungsphase bei der strafrechtlichen Reform in der CR). TEMPUS-Lehrgang 1993, Brno (rukopis, Manuskript).

jak časově, tak personálně. Proto se dává k úvaze alternativa novelizační, reagující na potřebu relativně rychle reagovat na stoupající kriminalitu.

Nebezpečí uspěchané rekodifikace, tj. změn zcela zásadních, bylo u nás aktuální, zejména pokud jde o trestní právo procesní, ještě zhruba v březnu tohoto roku (93).

Před takovýmto přístupem též varovali i experti Rady Evropy a ABBA/CEELI na semináři k reformě trestního procesu v Praze v květnu 1993.

Podstatné dnes je, že zmizel uváděný nereálný termín procesní rekodifikace (byť jen v podobě zásad kodexu), a že současný stav je daleko příznivější pro celkovou úroveň a kvalitu trestněprávní reformy.

Pokud jde o trestní právo hmotné, počítá se jen s malou novelou zvláštní části, reagující na nové formy zločinnosti. V souvislosti s pracemi na rekodifikaci trestního řádu se též navrhuje některé zásadnější změny hmotného práva, ovšem s pozdějším časovým horizontem.

V trestním právu procesním, jak již řečeno, se opouští myšlenka nového kodexu do konce r. 1993. Místo toho je ve stadiu návrhů novela trestního řádu, odstraňující největší nedostatky platného procesního kodexu tak, aby bylo možné zvládnout nápor kriminality. Zároveň by měla pokračovat práce na rekodifikaci trestního řádu, rovněž časově podstatně odsunutá.

Obě zamýšlené novely, tzn. tr. zákona a trestního řádu, mají být připraveny tak, aby je mohl Parlament přijmout v příštím roce.¹⁸

IV. Projekt rekodifikace trestního práva procesního České republiky (květen 1993)

V době od února do května 1993 byly zpracovány příslušnou ministerskou komisí návrhy na rekodifikaci trestního práva procesního. Poslední, v pořadí pátý materiál¹⁹, vycházející z dopracovaných projektů předchozích, je předmětem následujících výkladů.

Původně (tzn. v únoru) vymezený cíl rekodifikace, se v květnovém materiálu zpřesňuje. Při zachování dosavadní struktury stadií trestního řízení, tzn. předsoudního, soudního a vykonávacího, jde o to dosáhnout následujících změn:

- posílit ochrannou funkci trestního práva procesního;
- prohloubit regulativní funkci tohoto právního odvětví;
- modifikovat výchovnou funkci trestního práva procesního;
- vzdor existující dělbě procesních funkcí (obžaloba, obhajoba, soudní rozhodnutí) dosud přetrvávající inkviziční, zejm. soudní stadium řízení, postupně zeslabovat ve prospěch zásady kontradiktorní (principu adversárního);

¹⁸Takový byl stav v době sepsu této přednášky. V čase její publikace (Časopis pro právní vědu a praxi) je situace jiná. Obě zmíněné novely přijal Parlament v listopadu 1993 s tím, že jejich účinnost nastala dne 1. 1. 1994.

¹⁹„Návrh koncepce rekodifikace trestního řádu (květen 1993).“

- vzhledem k přechodu, resp. k posílení kontradiktornosti procesu modifikovat zásadu objektivní pravdy, oficiality, legality, zásadu vyhledávací a zásadu presumpce neviný;
- ostatní, již deklarované zásady (§ 2 tr. ř.), ovšem ne vždy správně uplatňované, důsledně promítnout do jednotlivých stadií a procesních institutů (např. zásadu zákonnosti trestního postihu, volného hodnocení důkazů (ot. neúčinných důkazů));
- novou úpravou trestněprocesních institutů dosáhnout zjednodušení procesu, tím i odbřemenění orgánů trestního řízení od věcí, které jim nepřísluší, takže výsledkem by mělo být celkové zrychlení trestního řízení;
- to vše při respektování zásad zakotvených v Ústavě ČR a v mezinárodněprávních dokumentech (zejm. v Evropské úmluvě (EÚ) a v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (87) 18 ke zjednodušení trestního řízení);

Posílení ochranného působení trestního procesu je nabíledni. Narůstající křivka kriminality, včetně nových jejích forem, vyžaduje efektivnější trestněprocesní mechanismus uplatňování trestního práva hmotného. Prohloubení regulativní funkce trestního práva procesního úzce souvisí s požadavkem legality tohoto právního odvětví, resp. se zásadou zákonnosti stíhání (§ 2 odst. 1 tr. ř.). Podle § 1 odst. 1 tr. ř. má trestní řízení mimo jiné působit k výchově občanů v duchu důsledného zachovávání zákonů a pravidel občanského soužití...etc. Vzhledem k postupnému přechodu k adversárnímu principu, jenž předpokládá též dohodnutou spravedlnost mezi procesními stranami, nikoliv tedy jen spravedlnost „shůry“ danou nynějším v podstatě inkvizitním soudem, nutno chápat výchovnou funkci trestního procesu nikoliv jako ryze paternalistickou, nýbrž spíše jako liberalizující; tzn., že se o svoji spravedlnost musí umět postarat i sám obviněný. K tomu jsou nutné právní předpoklady i toho typu, aby pod rouškou dohadování neunikal obžalovaný spravedlivému postihu (např. striktně legalizovaný plea bargaining), nezbytná bude též právní úprava „obhajoby chudých“. Přechod českého trestního procesu od inkvizitně-kontradiktorního principu k zásadní adversaci s prvky inkvizice není módní záležitostí, ale věcně odůvodněnou nutností; zdá se, že je tu všeobecný konsensus o tom, „...že inkvizitní model neodpovídá nadále roli, jakou by soudnictví mělo hrát v moderním státě...starý inkvizitní proces...byl nahrazen v minulém století tzv. reformovaným řízením, které oddělilo funkce soudce a prokurátora. Tato reforma...zachovala vyšetřovací funkci soudce...Mezitím se ale soudnictví stalo v západoevropských zemích skutečnou třetí složkou státní moci...Tato nová role justice je nejlépe patrná na ústavním a správním soudnictví. Organizace trestního soudnictví však neodpovídá této nové ústavní teorii, pokud soudce v řízení působí jako vyšetřovatel.“²⁰ Významné v této souvislosti jsou též důvody psychologické.

²⁰Herrmann, J.: Reforma trestního řízení ve východní Evropě. Srovnávací studie o řízení před soudem (Die Strafprozessreform in Ost-Europa. Eine Komparativstudie über das Gerichtsverfahren). Seminár k reformě trestního práva procesního ČSFR, říjen 1992, Liblice. (Ein Seminar zur Strafprozessreform in der CSFR, Oktober 1992, Liblice).

Dosud absolutně chápádná zásada objektivní pravdy²¹ by měla být nahrazena zásadou pravdivého skutkového zjištění... „s korektivem prokázání viny bez rozumných pochybností...“²² Půjde o to najít „zlatou střední cestu“ mezi nízkými požadavky na praktickou jistotu a nereálně absolutními požadavky, jež klade jistota teoretická (viz odkaz 21). V žádném případě to však neznamená nahrazení bezpečného skutkového zjištění (ve výše uvedeném smyslu – odkaz č. 22) tím, že by stačilo jen pravděpodobné usvědčení pachatele. Podstata modifikace dalších zásad, tj. oficiality a legality, spočívá v širším uplatnění principu oportunita. Oportunita musí ovšem být, jak se domnívám, legálně limitována, tzn. přímo v procesním kodexu, nikoliv jen interními instrukcemi např. ze strany ministerstva spravedlnosti.²³ „Zásadu vyhledávací...je třeba v řízení před soudem nahradit zásadou projednací, aby mohlo být vytvořeno kontradiktorní řízení.“²⁴

Pokud jde o zásadu presumpce neviný, její proměna by měla spočívat v modifikaci pravidla in dubio pro reo, které z ní vyplývá. Místo jakýchkoliv pochybností o vině, by se vycházelo z rozumných pochybností, které by odůvodňovaly rozhodnutí ve prospěch obviněného. Co to jsou „rozumné pochybnosti“ o vině, to by bylo možné obecně vyjádřit např. takto: musí jít o skutkové pochybnosti, které mají zásadní význam pro závěr o naplnění, či nenaplnění všech znaků skutkové podstaty trestného činu, tzn., že bez jejich odstranění dalším dokazováním nelze uzavřít, že skutková podstata byla jedním obviněným naplněna.²⁵

Předpokládané modifikace výše zmíněných funkcí a základních zásad trestního práva procesního nijak nekolidují, jak mám za to, ani s Ústavou ČR, resp. Listinou základních práv a svobod, ani s Evropskou úmluvou či s doporučením Výboru ministrů RE (87) 18.²⁶

Žádoucí zjednodušení trestního řízení by nemělo být dosaženo mechanickým zstručňováním jednotlivých pasáží platného zákona na únosnou míru, nýbrž tím, že bude výrazně odlišně chápána úloha jednotlivých stadií trestního procesu a v té souvislosti i role orgánů, které v jejich rámci působí.

²¹Růžek, A. a kol.: Trestní právo procesní (Das Strafprozessrecht). Praha, UK 1992. S.34: „Die Organe des Strafgerichtswesens sind die objektive Wahrheit zu feststellen verpflichtet, d.h. die zweifellose, gesamte, gänzliche und unbedingte Wahrheit und sie dürfen mit der Feststellung blosser Wahrscheinlichkeit nicht zufrieden sein.“ („Orgány trestního soudnictví jsou povinny zjistit objektivní pravdu, tj. nepochybnou, úplnou a naprostou pravdu a nesmějí se spokojit se zjištěním pouze pravděpodobnosti...“).

²²Šámal, P.: Op. cit. sub 6), S.185.

²³Stejně doporučení zaznělo i ze strany některých expertů RE a ABBA/CEELI na semináři k reformě trestního práva procesního v ČR; Praha, květen 1993. (Dasselbe haben die irgendeinen Experten von ER u. ABBA/CEELI am Seminar zur Reform des Strafprozessrechtes der CR, in Prag im Mai 1993 empfohlen)

²⁴Srov. (Vgl.) Šámal, P.: Op. cit sub 6), S.226.

²⁵Ibidem, S.185.

²⁶K novému vymezení katalogu základních zásad trestního řízení, též s přihlédnutím k EÚ srov. Šámal, P.: Op. cit sub 6), S.221–227. (Zu der neuen Bestimmung des Katalogs von Grundsätze des Strafverfahrens, auch mit Rücksicht auf EMRK siehe Samal, P...).

Pokud se jedná o požadavek respektování Ústavy ČR, Listiny..., Evropské úmluvy etc., toto hledisko bude sledováno v dalším výkladu, především v souvislosti s jednotlivými procesními instituty, jak o nich hovoří **Návrh koncepce rekonstrukce trestního řádu (květen 1993)**.

Tento návrh je zpracován ve dvou alternativách, poněkud zjednodušeně řečeno v alt. „inkviziční“ a alt. „adversární“ (kontradiktorní). V prvním případě převažují prvky inkvizice nad kontradiktorností, ve druhém je tomu naopak.

Celá procesní materie byla rozvržena do šesti částí, jednotlivé instituty jsou pojednány ve formě zásad. Část 1. zahrnuje postavení a úlohu orgánů činných v trestním řízení v jednotlivých jeho stádiích, v části 2. se hovoří o postupu před zahájením trestního stíhání, charakteristiku vyšetřování obsahuje část 3., šetření v tzv. bagatelních věcech rozebírá část 4., k možnostem vyřízení věci mimo hlavní líčení se vztahuje část 5. a řízení před soudem prezentuje část 6. Vzhledem k omezenému rozsahu této přednášky je možné probrat jen to, co je pro jednotlivé části typické, rozhodující.

1. Postavení a úloha orgánů činných v trestním řízení v jednotlivých jeho stádiích

Vyšetřovatel před vznesením obvinění provádí šetření o trestném činu, který spadá do vyšetřování, s cílem zjistit jeho pachatele a zadokumentovat ve formě použitelné pro soud („procesní forma“) neodkladné a neopakovatelné úkony. Po vznesení obvinění podle I. alternativy jedná zásadně v procesní formě; podle alternativy II. provádí dokazování procesní formou naopak jen výjimečně (jde-li o klíčové důkazy), zásadně provádí objasnění skutečností potřebných jen pro jeho rozhodnutí či pro rozhodnutí prokurátora, zda podat obžalobu; toto objasnění je neformální.

Prokurátor dohlíží na zákonost postupu vyšetřovatele; rozhoduje o ní zásadně na návrh (obviněného, poškozeného...). Těžiště jeho činnosti spočívá ve výkonu státní obžaloby v řízení před soudem (čl. 80 Ústavy ČR). Je odpovědný za podanou obžalobu, nemá však důkazní břemeno a před soudem neprovádí samostatně dokazování (alt. I.). Podle alt. II. má důkazní břemeno, musí aktivně prokazovat žalované skutečnosti, přičemž zároveň musí zůstat objektivní osobou, neboť zastupuje stát, který má zájem jen na potrestání skutečných pachatelů.

Soudce činný v přípravném řízení rozhoduje o taxativně vypočtených zásadách do základních práv obviněného, popř. dalších osob v průběhu přípravného řízení (čl. 8, 12 Listiny...; čl. 5, 8 EÚ). Dále se předpokládá, že bude provádět protokolární výsledky důležitých svědků, které nelze vyslechnout před soudem, a to na návrh prokurátora; po vznesení obvinění i na návrh obviněného (obhájce) (alt. I.). Podle alt. II. tento soudce postupuje stejně i v případě, pokud některá ze stran považuje důkaz za klíčový a chce důkaz pro případné soudní řízení zajistit v objektivně zachycené podobě. Obviněný se může tohoto postupu domáhat též tehdy, jestliže vyšetřovatel v přípravném řízení odmítl vyslechnout jím navrženého svědka.

Soud (senát nebo samosoudce) je odpovědný za své rozhodnutí o obžalobě.

Ve smyslu alt. I. provádí dokazování zásadně sám. Může je však svěřit i procesním stranám a sám se omezit na doplňující otázky. Nese důkazní břemeno, je odpovědný za úplné objasnění skutkového děje. Alt. II. svěřuje provádění důkazů procesním stranám. Důkazní břemeno nese prokurátor, soud je pouhým nezávislým a nestranným arbitrem sporu mezi státem (žalobcem) a obviněným. Jeho rozhodnutí, jako správné a pravdivé, musí odpovídat provedenému dokazování procesními stranami. Pokud ovšem nečinnost stran při dokazování může způsobit neobjektivní rozhodnutí, soud důkazy v potřebném rozsahu, při dodržení zásady nestrannosti a výjimečnosti takového postupu, provede sám; (čl. 90 Ústavy ČR, čl. 36 odst. 1 Listiny..., čl. 6 odst. 1 EÚ).

2. Postup před zahájením trestního stíhání

Jedná se tu o neprocesní činnost policie a prokurátora v souvislosti s přijímáním a prověřováním trestních oznámení; k jejich příjmu je oprávněna pouze policie, stejně tak i k jejich prověrce s tím, že prokurátor může přešetřit správnost, rychlost a úplnost postupu policie. Na základě podaného trestního oznámení a jeho prověření policista předá věc vyšetřovateli, nebo bagatelní věc, o níž se nekoná přípravné řízení, předloží prokurátorovi, včetně dokumentace důkazů; může též předvést zadržného podezřelého prokurátorovi, ten potom následně k soudu. Jde-li o správný přestupek, předá věc policista jinému příslušnému orgánu, neprovádí-li objasnění přestupku podle zákona sám. Konečně neformálním způsobem odloží podané trestní oznámení, pokud se neprokázalo jako důvodné.

3. Vyšetřování

Vyšetřování zahrnuje úsek činnosti vyšetřovatele od okamžiku převzetí věci od policisty, i když ještě nedošlo ke vznesení obvinění; spadá sem i zahájení trestního stíhání proti určité osobě (tzn. vznesení obvinění) a úkony na ně navazující. Vyšetřování končí buď odložením věci, nebo zastavením trestního stíhání či postoupením věci jinému příslušnému orgánu, anebo předáním věci prokurátorovi po skončení vyšetřovacích úkonů.

Před zahájením trestního stíhání provádí vyšetřovatel zásadně jen neformální úkony směřující k objasnění věci a zjištění podezřelého. Provede-li zde procesní formou, stanovenou zákonem, neodkladné nebo neopakovatelné úkony, jsou použitelné v řízení před soudem, pokud je potvrzují další důkazy (čl. 6 odst. 3 písm. d) EÚ).²⁷ Dospěje-li k závěru, že skutek se nestal, nebo není trestným činem a netřeba věc postupovat, neformálně ji odloží.

Zahájit trestní stíhání (tj. vyšetřování) může vyšetřovatel policie nebo vyšetřovatel jiného orgánu (např. podle § 22 z. č. 13/93 Sb., což jsou celní vyšetřovatelé). Trestně stíhat lze jen konkrétní osobu, proto zahájení trestního stíhání spadá vjedno se vznesením obvinění. O opravném prostředku proti vznesení obvinění, který

²⁷Repík, B.: Požadavky Evropské úmluvy lidských práv na trestní proces (Die Forderungen von EMRK auf Strafprozess). Bulletin advokacie, 1993, 3, S.10-11.

nemá odkladný účinek, rozhoduje s konečnou platností prokurátor. Stíhání návrhových deliktů je podmíněno návrhem oprávněné osoby, delikty ostatní se stíhají na bázi zásady legality, resp. oficiality. Výjimka z obou principů je přípustná, jestliže na trestním stíhání není veřejný zájem. V takovém případě se věc před vznesením obvinění neformálně odloží, anebo se trestní stíhání zastaví. Bude také nutné specifikovat zákonná kritéria absence veřejného zájmu na trestním stíhání, aby se tak zabránilo porušování principu rovnosti občanů před zákonem a soudem (č. 96 odst. 1 Ústavy ČR, čl. 37 odst. 3 Listiny..., čl. 6 odst. 1 EÚ). Předmětem vyšetřování jsou všechny trestné činy, s výjimkou tzv. bagatelních deliktů. Ty se navrhují vymezit variantně: delikty kriminální se sazbou odnětí svobody do tří let včetně, nebo se sazbou nepřevyšující dva roky, anebo půjde o výčet trestných činů z hlediska jejich předpokládané skutkové složitosti. První varianta představuje příliš velký objem „bagatel“, jejichž šetření by mohlo zahltit policii; podle platného právního stavu se jedná o 50 % z celkového počtu skutkových podstat trestných činů ve zvláštní části. Varianta třetí je příliš spekulativní; předpokládanou skutkovou složitost věci nelze předem odhadovat. Optimální se proto jeví varianta druhá. Zároveň však vyžaduje hmotněprávní kategorizaci činů soudně trestných a její vyjádření pomocí trestních sazeb v zákoně.

Účel vyšetřování po vznesení obvinění je trojí: obstatit důkazy pro rozhodnutí o postoupení věci, zastavení trestního stíhání, jeho přerušení nebo pro podání obžaloby; za druhé jde o zajištění důkazů významných pro soud, které v řízení před ním nelze provést, nebo jen velmi obtížně, anebo mají pro otázku viny či trestu zásadní význam (tento druhý cíl vyšetřování je dán alternativně, ovšem mezi oběma alternativami není příliš patrný zřetelný rozdíl); za třetí kvalifikovaně informovat obviněného o podstatě obvinění (čl. 8 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 3/a EÚ). Obsahem vyšetřování jsou úkony jednak procesní (tj. použitelné před soudem), jednak úkony neprocesní (před soudem nepoužitelné, sloužící jen pro rozhodnutí vyšetřovatele nebo prokurátora v přípravném řízení). Zákon by měl stanovit demonstrativní výčet důkazních prostředků procesní povahy. Povinnost vyšetřovatele provést procesní úkony všechny, které by mohly mít zásadní význam pro otázku viny a trestu v řízení před soudem, požaduje alt. I. S procesní formou obligatorních důkazů a dále těch, které mají základní význam pro otázku viny, zejména hrozí-li nebezpečí, že později nebude možné tyto důkazy provést, počítá alt. II. Podle ní též důkazy svědčící obviněnému provede vyšetřovatel jen, má-li za to, že by mohly ovlivnit rozhodnutí, zda podat obžalobu, anebo požádá-li o ně obhájce.

Pro účast stran při dokazování v přípravném řízení je typické, že obviněný (jeho obhájce) mohou zvážít, zda již nyní navrhnou vyšetřovateli další důkazy, anebo zda tak učiní až v řízení před soudem. Navrhnou-li důkazy již vyšetřovateli, ten uváží, zda a v jaké formě je provede, případně zda je neodmítne jako nepodstatné; proti tomuto závěru nemá obviněný opravný prostředek, může však o provedení těchto důkazů požádat soudce činného v přípravném řízení. Seznámení obviněného s výsledky vyšetřování se týká jen úkonů v procesní formě.

4. Šetření v tzv. bagatelních věcech

O bagatelních věcech se vyšetřování nekoná. Jejich objasnění policií bude neformální. Vyřizovat by se měly mimosoudně (viz č. V.). Pokud se prokurátor rozhodne předložit věc soudu, učiní tak zjednodušenou obžalobou (jen popis skutku, jeho právní kvalifikace, seznam navrhovaných důkazů, případně návrh na vazbu). Prokurátor může kdykoliv v bagatelní věci nařídít vyšetřování (vzhledem k okolnostem případu, nebo osobě pachatele).

Bagatelní věci projednává samosoudce, doručení zjednodušené obžaloby samosoudci má účinky zahájení trestního stíhání, pokud se ve věci již nekonalo vyšetřování. Pro řízení před samosoudcem v bagatelních věcech platí vždy postup podle alt. II (viz č. VI.).

Obsah části III. a IV. Návrhu...dokumentuje, že jeho tvůrci vycházeli nejen z Ústavy..., EÚ, nýbrž také z doporučení Výboru ministrů RE (87)18, zejm. z té pasáže, která pojednává o zjednodušení běžných soudních řízení.

5. K možnostem vyřízení věci mimo hlavní líčení

Všech pět forem takového vyřízení věci, které nabízí Návrh..., vychází rovněž z doporučení Výboru ministrů RE (87) 18. Neznamená to ovšem, že nový kodex upraví podrobně všechny. Experti RE a ABBA/CEELI doporučovali (Praha 1993), abychom z této nabídky vybírali velmi obezřetně a šli spíše cestou postupných kroků. Důraz též položili na zákonnou kontrolu provádění všech forem odklonu mimo hlavní líčení. Nebylo by dobré připustit možnost „divokých“ odklonů, jak potvrzuje německá zkušenost.

Návrh předpokládá tyto možnosti odklonů:

Podmíněné zastavení trestního stíhání nebo odložení věci, v níž se koná šetření

Přichází v úvahu u deliktů, u nichž lze vzhledem k jejich závažnosti důvodně předpokládat, že by soud upustil od potrestání, nebo uložil trest bez odnětí svobody. Musí existovat odůvodněný závěr o vině, kterou obviněný uznává; ten také uhradí způsobenou škodu. Se zastavením musí souhlasit jak obviněný, tak poškozený. Rozhodnutí o podmíněném zastavení činí v přípravném řízení prokurátor, v řízení před soudem soudce (senát). Jestliže rozhodne prokurátor a jeho rozhodnutí posléze nabude charakter rei iudicatae, potom by bylo toto rozhodnutí patrně v rozporu s čl. 90 Ústavy ČR a čl. 40 odst. 1 Listiny..., podle nichž jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Ust. čl. 6 odst. 1 EÚ tak přísné není.

Zkrácené písemné řízení

Týká se deliktů, k jejichž vyřízení je příslušný samosoudce. Požaduje se uznání viny, jakož i odůvodněný předpoklad, že není nutné uložit nepodmíněné odnětí svobody. V písemném příkazu se vysloví vina a uloží trest; nelze však ukládat trest odnětí svobody nepodmíněný. Je možné zahrnout i výrok o náhradě škody. Příkaz se

neodůvodňuje. Obviněný má právo do určité lhůty žádat o hlavní líčení. Nevyužije-li je, má příkaz účinky pravomocného rozsudku. Opravný prostředek proti němu má obviněný, poškozený a prokurátor. Příkaz může vydat na návrh prokurátora pouze soudce činný v přípravném řízení. Nevyhoví-li tomuto návrhu, koná se ve věci hlavní líčení před samosoudcem.

Narovnání

Bude možné jen u deliktů, které mají povahu konfliktu mezi obviněným a poškozeným, přičemž významná je též závažnost trestného činu (menší závažnost), osobnost pachatele (recidiva, osobní poměry), vztah obviněného a poškozeného (příbuzenství). Potřebné je uznání viny obviněným, jakož i jeho souhlas a souhlas poškozeného s narovnáním. Okamžikem schválení narovnání se přerušuje trestní řízení. Splní-li obviněný ve stanoveném termínu podmínky narovnání, je rozhodnuto o zastavení trestního stíhání. Na návrh stran, či po dohodě s nimi může narovnání provést prokurátor nebo soudce (senát), rozhodnutí lze učinit nejpozději do závěrečné porady soudu. I zde platí upozornění na možnou kolizi s Ústavou a Listinou.

Zjednodušené řízení

Má se konat o trestných činech, jež patří samosoudci. Předpokládá se, že obviněný uznává alespoň z části jakoukoliv účast na stíhaném činu, přičemž nejsou splněny podmínky některého z výše uvedených odklonů. Jestliže soud nepochybuje o obsahu dohody procesních stran o nesporných skutečnostech, které netřeba dokazovat, zaměří pozornost jen na skutečnosti mimo tuto dohodu. Od této „dohody“ mohou strany ustoupit. Toto řízení je možné pouze před soudem.

Prohlášení viny a dohodovací řízení (plea of guilty, plea bargaining)

Předmětem těchto odklonů mohou být dle Návrhu buď jakékoliv trestné činy, nebo jen vymezený okruh deliktů, s vyloučením závažných. Zmínění experti RE, ABBA/CEELI doporučovali zdrženlivost při úvahách o plea of guilty, bargaining u závažných deliktů.

Prohlášení viny bez dohodovacího řízení znamená, že prokurátor ve veřejném zasedání navrhne rozsah obvinění a trest. Obviněný po poradě s obhájcem návrh akceptuje, či nikoliv. Veřejné zasedání se koná za přítomnosti soudce, prokurátora, obviněného a jeho obhájce. Při prohlášení viny po dohodovacím řízení se toto řízení vede zcela neformálně (v kanceláři prokurátora). Vlastní prohlášení viny (doznání) je činěno stejně, jako v předchozím případě.

V zájmu ochrany práv obviněného (zejm. ve smyslu čl. 6 EÚ) se počítá se soudní kontrolou tohoto typu odklonu: soudce musí zjistit, zda obviněný rozumí vznesenému obvinění, a že se vzdává svých práv; soudce musí ověřit, zda doznání bylo dobrovolné, obviněnému musí sdělit minimální a maximální hranici trestní sazby, kterou může očekávat; musí též zjistit, zda pro doznání existuje skutkový základ.

Prokurátor s odvoláním na souhlasné stanovisko obviněného navrhne soudu po provedeném řízení uznat vinu určitým trestným činem a uložit trest nepřevyšující

navrženou výměru. Prohlášení viny není závazné pro soud, ten je může vždy odmítnout; v takovém případě proběhne normální soudní řízení, přitom prohlášení viny nelze v tomto řízení použít, ani k němu žádným způsobem přihlížet.

Uvedený typ odklonu přichází v úvahu pouze v řízení před soudem, nejpozději do doby, než se soud odebere k závěrečné poradě.

6. Řízení před soudem

I v této části se snaží Návrh vycházet ze zmíněných doporučení Výboru ministrů RE (87) 18.

Obžaloba a dispozice s ní ze strany prokurátora je různě nahlížena v I. a II. alternativě. V prvním případě zpětvzetí obžaloby, což je možné do závěrečné porady soudu, vezme tento soud pouze na vědomí, pokud se tak stalo do zahájení dokazování v hlavním líčení. V druhém případě po zahájení dokazování v hlavním líčení má zpětvzetí obžaloby účinky zastavení trestního stíhání; třeba ovšem přiznat, že v tomto bodě není Návrh zcela jasný.

Předběžné pojednání obžaloby

Jedná se o fakultativní stadium trestního řízení. Předseda senátu zde může učinit některé z rozhodnutí, kterým se věc vyřizuje mimo hlavní líčení (viz č. 5.). Kromě toho může svým rozhodnutím odmítnout podanou obžalobu za předpokladu, že zjistí závažné procesní vady, které nelze odstranit v hlavním líčení (např. vyšetřování provedené bez obhájce, v případě nutné obhajoby). Jinak se uvažují dvě alternativy naložení s obžalobou, a sice z hlediska dokazování a jeho těžiště. Podle alt. I. soud věc vrátí prokurátorovi k došetření, pokud nepředložil všechny důkazy, podstatné pro vinu a trest. Naproti tomu alt. II. spatřuje těžiště dokazování v hlavním líčení, takže zachycení procesních důkazů z vyšetřování je právem žalobce a nepřichází v úvahu nějaké vrácení věci k došetření. Neunesení důkazního břemene v hlavním líčení vede ke zproštění obžalovaného; dozví-li se soud o důkazu, který by mohl být podstatný pro rozhodnutí, může jej výjimečně v případě nečinnosti stran provést sám při dodržení zásady nestrannosti.

Dokazování

Cílem dokazování je zjištění skutkového stavu bez rozumných pochybností. Způsob vedení dokazování je opět navrhován alternativně, tzn. inkvizičně, nebo adversativně; přitom nejde o čisté jejich podoby. Inkvizice je doplněna kontradiktorností a naopak. Otázkou neúčinnosti důkazů by se měl soud zabývat buď ex offio, nebo k námitce některé ze stran. Základním kritériem bude vždy rozpor se zákonem, třeba rozlišovat vady podstatné–nepodstatné a odstranitelné–neodstranitelné.

EÚ, kromě čl. 6 odst. 1, 3 písm. d) („rovnost zbraní“ a kontradiktornost při dokazování svědkem) neuvádí žádné jiné ustanovení, které by mělo vztah k trestnímu řízení členských států z hlediska dokazování.²⁸ Citované ustanovení Úmluvy, jakož

²⁸Ibidem, S.5.

i bohatou judikaturu Komise a Soudu bude třeba promítnout do vlastní podrobné právní úpravy dokazování, a to nejen v hlavním líčení.

Přítomnost obžalovaného a dalších osob u hlavního líčení

Hlavní líčení lze konat v nepřítomnosti obžalovaného zásadně jen v méně závažných věcech (např. samosoudcovských). Podmínkou je doručení obžaloby a řádné předvolání. V jiných případech by to mělo být možné, pokud se obžalovaný svého práva účasti u hlavního líčení vzdá, přičemž jeho účast vzhledem k závažnosti věci není nutná. Předpokládá se dále zadržení svědka na dobu maximálně 24 hodin tak, aby bylo dosaženo účelu předvedení. Zatímco tento návrh nekoliduje s Listinou... (viz čl. 8 odst. 1, 2), bude třeba jej přezkoumat z hlediska čl. 5 EÚ, případně ověřit důvody souladu např. § 51 německého tr. řádu s EÚ, v němž se počítá s pořádkovou vazbou svědka v případě nedostavení se k soudu. V souvislosti s organizovaným zločinem se stává aktuální ochrana svědků a dalších osob – nositelů důkazů. Podle Návrhu může prokurátor nebo předseda senátu učinit opatření, aby totožnost takových osob byla před jinými utajena. Hrozí tu ovšem stejně nebezpečí potíží, do jakých se svého času dostalo Nizozemí (věc Kostovski ca NI) nebo Rakousko (věc Windisch ca Ö). Štrasburský Soud zde konstatoval porušení čl. 6 odst. 1, 3 písm. d) EÚ. Návrh, spočívající v možnosti uložit svědkovi pořádkové opatření v podobě několikadenního trestu odnětí svobody, jestliže se dopustí „pohrdání soudem“ vykazuje stejnou problematiku, jak uvedeno shora ohledně 24hodinového zadržení svědka.

Protokolace a písemné vyhotovení rozsudku

V obou případech se navrhuje zjednodušení, resp. zestručnění tak, aby soud nebyl nadbytečně zatěžován; vychází se tu z doporučení Výboru ministrů RE (87) 18 k těmto otázkám.

Odvolací řízení

Toto řízení se navrhuje koncipovat na principu kasace s prvky apelace. Podle alt. I. nejsou-li podle názoru odvolacího soudu skutková zjištění soudu první instance úplná a správná, odvolací soud jeho rozhodnutí zruší jen, jestliže taková vada mohla vést k chybnému výroku o vině nebo o trestu. Alt. II. naopak předpokládá, že odvolací soud nemusí přistoupit na návrh provést při odvolání důkazy, šlo-li o důkazy, které bylo možné provést na I. stupni a strany je neuplatnily. Rozhodující je povaha a závažnost navrhovaných důkazů. Doporučuje se zachovat revizní princip omezený jen na důvody, pro které se odvolání podává. Zákaz reformace in peius by měl být vztažen na všechny výroky rozsudku; tento návrh považují za problematičtější v poměru k výroku o ochranném opatření a k náhradě škody. Beneficium cohaesionis se nemění.

Obnova řízení

Obnova v neprospěch obviněného se má vázat na určitou lhůtu. Povolení obnovy ve výroku o trestu by mělo být výjimečné. Jen, pokud vzhledem k novým skutečnostem a důkazům o nich je zřejmé, že měl být uložen buď jiný druh trestu, nebo v podstatně jiné výměře. O návrhu na povolení obnovy by byl příslušný rozhodovat soud, který by ve věci měl působit jako soud druhého stupně.

Stížnost pro porušení zákona (SPZ)

Ta by měla směřovat především proti porušení procesních předpisů. Ve smyslu požadavku spravedlivého procesu (čl. 6 odst. 1 EÚ) ji může podat prokurátor nebo obviněný (obligatorně zastupený obhájcem). Podmínkou uplatnění tohoto mimořádného opravného prostředku bude předchozí využití opravného prostředku řádného; v zájmu obviněného lze připustit výjimku. Nejvyšší soud, kterému by agenda SPZ výlučně příslušela, by postupoval zásadně podle kasačního principu; výjimky by se připouštěly (např. zastavení trestního stíhání z důvodu jeho nepřipustnosti).

Popsaný Návrh koncepce rekodifikace tr. řádu není materiálem úplným. Předpokládá se, že otázky, které zatím neřeší, budou zpracovány postupně v návrzích dalších; např. obhajoba ex offa a čl. 6 odst. 3 písm. c) EÚ, zajištění osob a věci a čl. 8 odst. 5 Listiny...²⁹ zvláštní způsoby řízení etc. Zvláště nutno věnovat pozornost systému základních zásad trestního řízení.

V. Novelizační návrhy v trestním právu procesním České republiky (květen 1993)

V části III. se konstatuje, že kromě práce na rekodifikaci trestního práva procesního je ve stadiu návrhů novela trestního řádu.

Návrh, zpracovaný některými soudci Nejvyššího soudu, má odstranit nejkřiklavější nedostatky platného trestního řádu tak, aby bylo možné zvládnout nápor stoupající kriminality. Nemění se celková základní koncepce dosavadního tr. řádu, i když ojediněle takové změny zaznamenat lze. To bylo ostatně doporučeno i experty RE a ABBA/CEELI v květnu t.r.

Nyní stručně k některým návrhům:

Modifikuje se zásada objektivní pravdy, v podstatě tak, jak o ní byla řeč v části IV. (tzn. zjišťování skutečného stavu věci, jako základu viny, jenž nevzbuzuje důvodné pochybnosti). V důsledku nedostatku přísedících (laiků) se rozšiřuje okruh věcí projednávaných samosoudcem (se sazbou do pěti let odnětí svobody). Počítá se s opětným zavedením trestního příkazu, jakož i se zjednodušenými rozsudky (tj. bez odůvodnění) i když se ukládá nepodmíněný trest odnětí svobody.

²⁹Kratochvíl, V.: Vazba v trestním řízení z pohledu Listiny základních práv a svobod a Evropské úmluvy o lidských právech (vybrané problémy) (Die Untersuchungshaft im Strafprozess aus dem Gesichtspunkt der Liste der Grundrechte und der Freiheiten und der EMRK (ausgewählte Probleme)). Kriminalistika, 26, 1993, 2, S.144-154.

Nepružné rozhodování o námitce podjatosti soudce bude nahrazeno, pravděpodobně tak, že toto rozhodnutí učiní speciální senát téhož soudu. Naopak bylo odmítnuto odstranění zjevného rozporu stávajícího § 71 odst. 4 tr. ř. (mimořádné prodlužování vazby na dobu nezbytně nutnou) s čl. 8 odst. 5 Listiny...³⁰ a sice s poukazem, že „praxe na toto nikdy nemůže jít“, i když teoreticky lze tento rozpor uznat. Novela č. 25/93 Sb. stanovila, že doba řízení o mimořádném prodloužení vazby u Nejvyššího soudu se nezapočítává do trvání soudní vazby. Tím docházelo ke stavění jejího běhu, tedy k faktickému prodlužování jednorozhodnutí maximální lhůty. Tato úprava bude zrušena pro svůj rozpor s Listinou (čl. 8 odst. 5), jakož i z technických důvodů (obtížný výpočet délky stavění). Stejně tak bude zrušena maximální výše kauce za vazbu (§ 73a odst. 2 tr. ř.: 1.000.000 Kč). Neřešitelný cestou novely tr. řádu je problém se lhůtami 24 hodin při zatčení, zadržení osob, kdy tyto lhůty, jakožto velmi krátké, ve svém důsledku omezují právo podezřelého či obviněného na obhajobu obhájcem.³¹ Ony lhůty jsou totiž výslovně uvedeny v Listině..., kterou lze měnit jen ústavním zákonem. Přibírání znalce bude neformální, ne tedy usnesením jako doposud. Navrhuje se zjednodušení osnovy odůvodnění rozsudku. Vyhledávání, jako forma přípravného řízení, by se mělo konat o všech trestných činech se sazbou odnětí svobody do pěti let. Třeba ovšem zvážit v této souvislosti zvýšené zatížení vyhledavatelů, které z toho vzejde. Vyhledavatel bude také moci sám postoupit věc jinému orgánu. Dále se uvažuje o možnosti zpětvzetí obžaloby prokurátorem až do zahájení porady o rozsudku u soudu I. stupně. K přečtení protokolu o výpovědi svědka, u méně závažných skutečností, nebude třeba souhlasu procesních stran. Povinností soudu v hlavním líčení bude probrat pouze podstatné důkazy z přípravného řízení...etc.

VI. Návrh změn v trestním právu hmotném České republiky (duben – květen 1993)

Také trestní zákon má být v r. 1994 novelizován. Jedná se jen o dílčí změny; změny závažnější povahy se uvádějí v souvislosti s Návrhem rekodifikace tr. řádu (květen 1993), jako jeho 7. část.

Obsahem zamýšlené novely by měly být jen nové skutkové podstaty trestných činů ve zvláštní části. Za neoprávněné užívání cizí věci bude nadále považováno i neoprávněné obsazování bytů a nebytových prostor, za předpokladu recidivy pachatele. Trestnost nedovoleného překročení státní hranice se rozšíří i na překročení přes vyznačený hraniční přechod. Za trestné bude dále považováno již samotné neoprávněné držení platební karty. Třeba též prohloubit ochranu před „praním špi-

³⁰Kratochvíl, V.: Poznámky k novelám trestního zákona a trestního řádu (Die Bemerkungen zu den Novellen des StGB u der StPO). č. (Nr.) 557/558/91 Sb. (ASG.). Čs. kriminalistika, 25, 1992, 3, S.252-253. Srov. však § 71 odst. 4 tr. ř. ve znění novely č. 292/93 Sb.

³¹Vantuch, P.: K zadržení obviněného (podezřelého) a rozhodnutí o něm (Zur Haftung des Beschuldigten (Verdächtigten) und ein Beschluss darüber.) Bulletin advokacie, 1993, 2, S.13-19.

navých peněz“.³²

Pokud jde o zamýšlené změny zásadnější povahy, jež by měly být základem rekodifikační fáze reformy trestního práva hmotného, a které obsahuje materiál probraný v bodu IV., jedná se o následující:

Materiální pojetí trestného činu by se mělo nahradit pojetím formálním; místo pojmu „společenská nebezpečnost“ použít „společenská škodlivost“. Změna ovšem vyžaduje hlubší analýzu dosavadního materiálního pojetí, které de lege lata je ve skutečnosti pojetím materiálně-formálním, resp. formálně-materiálním. Nemělo by jít jen o změny terminologické, či o pouhý návrat k ryze formálnímu pojetí trestného činu.³³

Zpřesnit úpravu okolností vylučujících trestní odpovědnost. Např. u nutné obrany stanovit, že nejde o překročení jejích hranic, jestliže se tak stane ve zmatku, strachu...etc. Doplnit nové důvody, trestnost vylučující: výkon práva, splnění rozkazu, svolení poškozeného.

Zúžit rozsah pojmu „pokračování“ v trestném činu, anebo dokonce, jako varianta, tento pojem zcela vypustit z instrumentária trestního práva hmotného.

Ve zvláštní části bude třeba taxativně vyjmenovat delikty trestně stíhané jen na návrh.

Z á v ě r

Takový je tedy dosavadní obraz průběhu trestněprávní reformy v bývalé ČSFR a dnešní České republice od r. 1989 dodnes. Patří k němu, jak již řečeno, samozřejmě i speciální právní úpravy výkonu trestu odnětí svobody a výkonu vazby. Prvá je ve stadiu počátečních příprav s tím, že novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody byla přijata již v r. 1990. Zákonná úprava výkonu vazby má zatím podobu zásad, které čeká paragrafované zpracování; jde o regulaci zcela novou, neboť výkon vazby nebyl u nás zatím speciálním zákonem upraven, nepočítáme-li jedno či dvě ustanovení trestního řádu. Obě normy garantuje Ministerstvo spravedlnosti ČR.

Do budoucna lze si jen přát, aby rekodifikační práce, ovlivňované řadou skutečností, ovládala též velmi potřebná zásada: „festina lente“!

* * *

³²Blíže k tomu (Näher dazu) Nett, A.: Praní špinavých peněz (Geldwäsche). Brno, Právnická fakulta MU 1993. 39 S.

³³Blíže srov. (Näher vgl.) Kratochvíl, V.: Trestný čin a jeho skutková podstata v pojetí J. Kallaba (Die Straftat und ihr Tatbestand in der Auffassung von J. Kallab). In: Nett, A. (red.): Sborník z konference k výročí úmrtí prof. JUDr. J. Kallaba. Brno, AUBI, 102, Spisy PF MU v Brně, Řada teoretická, Sv. 102. S.44-60.

SUMMARY

Czech Criminal Law in Motion

The article covers in outline the course of the criminal law reform in the CSFR and the Czech Republic since 1989.

It also deals with the dilemma, whether the reform is being realized by the way of amendments or recodifications, especially after the adoption of the Constitution of the Czech Republic. The authors warn of the danger of unadequate haste in adopting new legislative projects. Both in substantive criminal law and in criminal procedure there were many parallel changes following the adoption of the Constitution, not only in the form of amendments but also in the form of preparatory work done on the new codes in both criminal law branches. The development ensued from the objective situation given by the needs of criminal law practice to react to the necessity of effective crime control and new criminal law codes.

The paper also contains the basic features of the Czech Criminal Law Recodification Project (May 1993), the criminal procedure amendment proposals (also of May 1993) and the characteristics of the criminal law changes made in April and May of 1993.

The paper is accompanied with the necessary body of notes, referring to other sources concerning the Czech criminal law reform.

Zákon č. 290/1993 Sb. – pátá přímá novela trestního zákona od r. 1989 (vybrané otázky)

Věra KALVODOVÁ, Vladimír KRATOCHVÍL,
Josef KUCHTA

Úvodem

Dne 10. 11. 1993 Parlamentem ČR přijatý zákon č. 290/93 Sb., jímž se mění a doplňuje trestní zákon, jakož i zákon ČNR č. 200/93 Sb. o přestupcích, zcela aktuálně potvrzuje skutečnost, jež se uvádí v názvu vstupního pojednání tohoto čísla Časopisu pro právní vědu a praxi. V pořadí pátá přímá novela trestního zákona (dále: tr. zák.), přijatá od r. 1989, tak zapadá do celkového počtu jeho novelizací, tj. včetně novel nepřímých, což dohromady představuje dvanáct zákonů, resp. novel hmotného trestního zákonodárství.

Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely tr. zák. (srpen 1993): „Vláda na své schůzi dne 7. 7. 1993 se zabývala návrhem novelizace trestního zákona, která tehdy měla velmi úzké zaměření, a přijala závěr, že je třeba zpracovat takový návrh novelizace trestního zákona, v němž by bylo přihlédnuto k dalším námětům všech členů vlády. Z toho důvodu byla od všech ministrů vyžádána stanoviska k obsahu a rozsahu novelizace a ta se stala podkladem pro zpracování návrhu. Návrh byl připravován v úzké součinnosti s Nejvyšším soudem a Generální prokuraturou České republiky, se soudci všech ostatních stupňů soudů a se zástupci resortu vnitra. Bylo možné v široké míře přihlédnout k praktickým poznatkům a zkušenostem orgánů činných v trestním řízení s aplikací stávajícího trestního zákona a realizovat zásadu, že předkládaná novelizace by měla reagovat na praktické problémy a nezaměřovat se na normativní řešení teoretických a vykonstruovaných situací, jež by mělo za následek doplňování trestního zákona o neživotná ustanovení, nebo o ustanovení, která by se zbytečně zaměřovala na speciální situace, jež lze uspokojivě posuzovat podle obecnějších ustanovení. Předkládaný návrh do určité míry souvisí s již připraveným návrhem novelizace trestního řádu... Podstatné změny trestního zákona, které se navrhuje v obecné části, spočívají v novém vymezení pojmů škody způsobené trestným činem... Rozšiřují se též podmínky pro využívání peněžitého

trestu... Navrhuje se zrušení stávající diferenciace výkonu trestu odnětí svobody ve třech nápravně výchovných skupinách... V obecné části se rovněž vymezují pojmy pokračování v trestném činu, trestný čin hromadný a trvajících... V souladu s požadavky teorie a praxe, ale i veřejného mínění se v širším rozsahu vymezují hranice nutné obrany. Ve zvláštní části... se reaguje především na nově se vyskytující formy trestné činnosti související s rozvojem podnikatelských aktivit... V neposlední řadě se trestní zákon... upravuje tak, aby jeho ustanovení korespondovala situaci, že po zániku ČSFR je v tomto znění aplikován pouze v rámci České republiky¹."

Citovaná důvodová zpráva, jak uvedeno, se týká srpnové verze novely, kterou měla možnost připomínkovat též katedra trestního práva Právnické fakulty MU v Brně. Zákonná osnova byla ovšem dále pozměněna v září 1993, přičemž konečná podoba novely trestního zákona, platná od 1. 12. 1993 (účinná od 1. 1. 1994) doznala dalších změn, mimo rámec zmíněných vládních návrhů ze srpna a září 1993; na konkrétní difference v tomto směru bude ještě upozorněno v souvislosti s rozbořením jednotlivých změn. Uvedená fakta zde uvádíme proto, že se do jisté míry „opakuje historie“ s novelou č. 557/91 Sb., která se k překvapení mnohých informovaných odchylovala od vládní osnovy, bohužel ne vždy ku prospěchu věci². I když „pohyb“ v zásadě neškodí, čeho je moc, toho je příliš. Jinak řečeno: lze jen doufat, že časově poslední novela trestního zákona, a obdobně to platí i pro novelizaci trestního řádu, poslouží o něco déle než rok, tj. do přijetí nových trestněprávních kodexů, zejm. pak kodexu trestněprocesního, o němž se v tomto smyslu vyjádřila nejedna povoláná osoba, mající k trestněprávní reformě velmi blízko. Určitá minimální stabilita právní úpravy, zejména pak v trestním procesu, je potřebná z hlediska především trestní praxe. Také čas, nezbytný k absorbování nové úpravy těmi, kteří ji budou aplikovat, jakož i k formování jednotného výkladu v procesu této aplikace, se nedá žádným způsobem „obelstít“. Řečeno jinak, příliš krátká legisvakance (u novely tr. zák. jeden měsíc, u novely trestního řádu ještě kratší³) rovněž nevytváří optimální podmínky pro to, aby se trestněprávní novely úspěšně převedly do praxe, zvláště když se v mnoha případech spoléhá na to, že to bude právě sama praxe trestní justice, která přispěje k odstranění některých nejasností, jež obě novely přinášejí.

Ve snaze přispět alespoň zčásti k objasnění některých problémů, které se v souvislosti s novelou trestního zákona mohou objevit a jež navozuje sám zákonový text, pokusíme se v následujícím textu zaměřit pozornost právě na ně, určitým výběrovým způsobem. Za velice cenné budeme považovat též vstřícné podněty trestní praxe, vycházející z poslední novely trestního zákona, resp. ze zkušeností s jejím uplatňováním. Pojednání o novelách (tr. zák. a trestního řádu) proto třeba chápat jako jeden z podnětů k diskusi na stránkách tohoto časopisu.

¹Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění a doplňuje trestní zákon a některé další zákony, MS ČR, srpen 1993, s. 1 – 2.

²Podrobně srov.: Kratochvíl, V.: Poznámky k novelám trestního zákona a trestního řádu (č. 557/91, 558/91 Sb.). Čs. kriminalistika, 25, 92, 3, s. 245 – 255.

³Novela trestního řádu č. 292/1993 Sb. byla ve Sbírce publikována s datem 10. 12. 1993.

Závěrem úvodní části a na doplnění údajů, které obsahuje stran počtu novel trestního zákona vstupní stať („České trestní právo v pohybu“) třeba doplnit:

Dne 1. 7. 1993 nabyl účinnosti z. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu. Jeho ust. § 69 o velezradě představuje v pořadí šestou novelu tr. zák., a to novelu nepřímou. V té souvislosti třeba připomenout, že konstrukce této skutkové podstaty neodpovídá principu „nullum crimen sine lege certa“ (žádný zločin bez určitého zákona). Jde o to, že znak objektivní stránky není žádným způsobem typizován, tzn., že je definován zcela obecně (tj. neurčitě), srov.: „...jednání prezidenta...“.

Sedmou nepřímou novelou tr. zák. je z. č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Z ust. § 5 vyplývá další důvod stavění běhu promlčecí lhůty trestnosti určitých trestných činů⁴.

I. Vybrané otázky novely obecné části trestního zákona

Z oblasti základů trestní odpovědnosti poutá největší pozornost zúžení dosahu trestního zákona v důsledku rozšíření podmínek (hranic) nutné obrany (podrobněji viz. samostatné pojednání Dr. Kuchty). Jinak se problematiky základů trestní odpovědnosti významně dotýkají změny obsažené v § 89 podávajícím legální definice některých pojmů.

V prvé řadě se jedná o pojmy deliktů pokračujících, trvajících a hromadných.

Srpnová verze návrhu předpokládala legální definice pokračování v trestném činu (§ 89 odst. 3), trvajících trestného činu (§ 89 odst. 4) a hromadného trestného činu (§ 89 odst. 5). Všechny se stručným odůvodněním, že: „...Tyto pojmy dosud trestní zákon nijak neupravoval, ačkoliv teorie i praxe s nimi řadu let pracuje a jejich definice má značný význam zejména při vymezení pojmu skutku, recidivy a při rozhodování o trestu“⁵. Ve stejném rozsahu se předpokládalo, že i zářijová verze návrhu pokryje uvedené typy trestných činů. Objevil se tu pouze jediný rozdíl, a to v šíři definičních znaků „pokračování“. Zatímco srpnová osnova počítala mimo jiné též s „...blízkou souvislostí místní...“, jakož i s výslovným požadavkem, aby jednotný záměr pokračovat v trestné činnosti byl dán již při prvním útoku, verze zářijová oba tyto znaky vypustila; vzhledem k tomu, že k poslední jmenované neexistuje důvodová zpráva, je obtížné dopátrat se toho, co vedlo navrhovatele ke zmíněné změně. Ta ve svých důsledcích totiž znamená, že zákonem definované „pokračování“, neboť zářijová definice je obsažena ve schválené novele, je širšího dosahu než definice srpnová, což není v souladu s dávným doporučením nechápat „pokračování“ příliš extenzivně⁶. Vypuštění znaku „blízké místní souvislosti“ by nemuselo být až tak zcela negativní,

⁴V Podrobnostech srov.: Kratochvíl, V.: Listina základních práv a svobod ve vztahu k Evropské úmluvě z pohledu zákazu retroaktivity trestního zákona in malam partem. Kriminalistika, 27, 94, 1, (v tisku).

⁵Op. cit. sub 1), s. 7.

⁶Repík, B.: Niektoré problémy pokračovania v trestnom čine. Soc. súdnictvo, 1977, 7, s. 17.

neboť tím se zároveň odstranil jiný problém, který by jeho ponecháním vznikl, a sice: podle jakého kritéria onu místní souvislost posuzovat jako splněnou, nehledě na fakt, že: „...znak „místní souvislosti“...z podstaty pokračování...nevyplyvá“⁷. Poněkud jinak je tomu v případě požadavku (znaku) druhého, jenž se dotýká subjektivní stránky „pokračování“, a sice jednotného záměru, který měl být dán již při prvním útoku. Tím, že zárijová a po ní i listopadová verze § 89 odst. 3 zmíněný požadavek vypustily a že setrvaly pouze na existenci znaku „jednotného záměru“, aniž specifikují, kdy má být dán, vzniká otázka, zda od 1. 1. 1994 třeba nadále trvat na onom časovém zpřesnění, jak požadovala dosud teorie⁸, jakož i judikatura⁹. Platné znění § 89 odst. 3 tr. zák. umožňuje totiž dospět k závěru, že „pokračování“ je dáno, i při absenci jednotného záměru pokračování již při prvním útoku; tzn., že by např. stačilo zjištění obecného rozhodnutí pachatele dopouštět se trestné činnosti, kupř. majetkové, při každé příležitosti, jež se mu naskytne. To je ovšem poněkud něco jiného než společný, jednotící záměr pokračovat v trestném činu, daný při prvním útoku, tj. páchat trestnou činnost právě tímto a žádným jiným způsobem.

Přestože tedy legální definice „pokračování“ umožňuje při doslovném jejím výkladu širší záběr tohoto pojmu než tomu bylo doposud, domníváme se, že by bylo správné, v duchu zásady *criminalia sunt restringenda*, i po 1. 1. 1994 vykládat a aplikovat pojem pokračujícího trestného činu restriktivně, tedy trvat na požadavku, aby jednotný záměr pokračovat v trestné činnosti byl dán již při dosud prvním útoku.

Pokračování, vymezené v § 89 odst. 3 tr. zák. se dosud časově oddělovalo od jiného pokračujícího deliktu téhož pachatele okamžikem vyhlášení odsuzujícího, či zprášujícího rozsudku¹⁰. V té souvislosti ovšem nutno upozornit na ust. § 12 odst. 11 novely trestního řádu, která říká: „Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek“¹¹. Z citovaného ustanovení plyne, že se s účinností od 1. 1. 1994 mění původní hranice mezi dvěma pokračujícími delikty téhož pachatele. A sice tak, že místo dosavadního okamžiku vyhlášení rozsudku (či vydání usnesení, kterým se zastavuje trestní stíhání vedené proti určité osobě, bez ohledu na právní moc těchto rozhodnutí) bude rozhodující okamžik sdělení obvinění ve smyslu § 160 odst. 1 tr. ř., ve znění novely č. 292/1993 Sb. Bližší odůvodnění této konstrukce důvodová zpráva k novele trestního řádu nenabízí, neboť její červencová verze¹² s ust. § 12 odst. 11 vůbec nepočítala a nyní platná verze novely, přijatá 10. 11. 1993, důvodovou zprávou opatřena není. Ratio legis § 12 odst. 11 tr. ř. ve znění novely je možné na první pohled spatřovat v jistém ulehčení soudům, aniž by to zároveň muselo znamenat

⁷Solnař, V.: Základy trestní odpovědnosti. Praha, Academia 1972. s. 335 – 336.

⁸Tamtéž, s. 336.

⁹Sb. RNS č. 3/72.

¹⁰Sb. RNS č. 46/87, 28/89.

¹¹Zák. č. 292/1993 Sb.

¹²M – 508/93.

zatížení orgánů přípravného řízení. Jestliže, obrazně řečeno, musel doposud soud „uhlídat“ všechny dílčí útoky v rámci jediného pokračování, tj. i ty, které byly spáchány po podání obžaloby až do okamžiku vyhlášení rozsudku, potom podle novely trestního řádu je toho „ušetřen“. Ani pro orgány vyšetřování (§ 161 ve znění novely č. 292/1993 Sb.) se změnou dosavadní hranice mezi dvěma pokračujícími delikty nic nijak zvláště nekomplikuje. Vyjde-li během vyšetřování najevo, že se obviněný dopustil dalšího skutku, který není uveden v záznamu o sdělení obvinění, tzn. , že páchal další útoky v rámci (za podmíněk) pokračování poté, co mu bylo sděleno obvinění pro předchozí pokračující delikt, postupuje se ohledně těchto dalších útoků, jež tvoří nový skutek pokračování, způsobem uvedeným v § 160 odst. 1 tr. ř. ve znění novely 292/1993 Sb. (srov. § 160 odst. 5 tr. ř.).

I když listopadová novela trestního zákona (č. 290/1993 Sb.), oproti původním návrhům ze srpna a září 1993, vypustila legální definice trestných činů trvajících a hromadných, lze dovést, že důsledky ust. § 12 odst. 11 tr. ř. se vztahují i na tyto druhy trestných činů. To vyplývá ze skutečnosti, že právní povaha trvajících a hromadných deliktů je shodná s právní podstatou pokračování, o němž výslovně hovoří citované ustanovení trestního řádu; ve všech případech se totiž jedná o jediný skutek *de iure*, přestože *de facto* máme co do činění s více dílčími útoky, resp. s činnostmi pachatele, rozloženou do většího časového úseku¹³. Pokud by se při doslovném výkladu § 12 odst. 11 tr. ř. zavedl rozdílný režim posuzování pro pokračování na straně jedné a pro trvání a hromadnost na straně druhé, tj. z hlediska časového oddělení dvou a více těchto typů deliktů téhož pachatele, znamenalo by to prakticky zcela neodůvodněné komplikace pro práci soudů a o to novele trestního řádu rozhodně nešlo.

Hmotněprávní význam „pokračování“ se projevuje jednak z hlediska viny, jednak z hlediska trestu.

V prvním případě se jedná o majetkové trestné činy, u nichž, jsou-li páchány formou pokračování, platí sčítací zásada stran výše škody, rozhodně pro právní kvalifikaci¹⁴. Tento fakt je akceptován teorií i praxí, přestože „pokračování“ se neuvádí v žádné skutkové podstatě jako znak trestného činu; myšleny jsou delikty pouze majetkové. Na takovémto posuzování není důvodu něco měnit ani po novele trestního zákona. Pokud pak jde o delikty nemajetkové, objevuje se „pokračování“ jako výslovný znak skutkové podstaty, a sice kvalifikované skutkové podstaty trestného činu týrání svěřené osoby. Podle nového odstavce 2 § 215 tr. zák. písm. b) je přísněji trestný pachatel, pokračuje-li v páchání takového činu po delší dobu. Toto znění obsahovala až zárijová verze návrhu novely, takže důvodová zpráva i k citovanému ustanovení chybí. Nicméně lze se domnívat, že navrhovatele vedly k této úpravě poznatky z praxe, podle nichž právě tento způsob týrání svěřené osoby vyžadoval

¹³Tento názor zazněl na semináři soudců Krajského soudu v Brně dne 9. 12. 1993, věnovaném trestněprávním novelám.

¹⁴Kratochvíl, V.: Pokračování z hlediska viny a trestu, se zaměřením na majetkové činy soudně trestné. Právník, 1988, 5, s. 468 (tam uvedená další literatura).

novou adekvátní trestněprávní reakci.

Trestněprávní relevance „pokračování“ z hlediska trestu nachází svůj výraz v obecné přitěžující okolnosti ve smyslu § 34 písm. ch) tr. zák. (pokračování v páčání trestného činu po delší dobu¹⁵). V té návaznosti pak vzniká otázka, podle čeho diferencovat „pokračování“ jakožto znak výše zmíněné kvalifikované skutkové podstaty týrání svěřené osoby a „pokračování“ ve smyslu citované přitěžující okolnosti, když v obou případech volil zákonodárce stejnou formulaci. Vzhledem k ust. § 31 odst. 3 tr. zák. je evidentní, že „pokračování v páčání trestného činu po delší dobu“ lze pachateli přičítat jen jedenkrát¹⁶. Pokud je takto kvalifikované „pokračování“ již znakem samotné skutkové podstaty (viz § 215 odst. 2 písm. b) tr. zák.) lze je, resp. je nutno je pachateli přičítat již z hlediska viny, bude-li konkrétně dáno. Protože se tímto zcela konzumuje jeho právní význam, nelze je zohlednit při úvaze o trestu jako zmíněnou přitěžující okolnost. Z toho vyplývá, že předmětná obecná přitěžující okolnost se právě v případě kvalifikovaného týrání svěřené osoby neuplatní.

Kvalifikované, tj. po delší dobu pokračující týrání svěřené osoby vykazuje ještě jeden zajímavý moment. Ustanovení § 215 odst. 2 písm. b) tr. zák. se dovolává obsahu odstavce 1. téhož paragrafu. V něm jsou pak obsaženy znaky trestného týrání svěřené osoby a sice týrání jakožto deliktu trvajících (srov.týrá..., nikoliv např.ztýral¹⁷). Kombinací obou odstavců § 215 tr. zák. tak vzniká, alespoň na první pohled, jakýsi hybrid „trvale-pokračujícího“ trestného činu. Nakolik je takovýto náhled správný u zanedbání povinné výživy, což je dáno povahou tohoto trestného činu¹⁸, není jak se domníváme, oprávněný naopak u týrání svěřené osoby ve smyslu § 215 odst. 1, 2 písm. b) tr. zák. Týrání svěřené osoby dle jeho základní skutkové podstaty je výlučně trvajícím deliktem. Z povahy „týrání“ nelze navíc dovozovat, že právě toto jednání má též znaky pokračování s prvky hromadného trestného činu, tj., že k naplnění znaků tohoto trestného činu je nezbytné minimum dílčích útoků (u zmíněného – 213 tr. zák. nejméně šestinásobné nesplnění alimentární povinnosti – RNS 49/92). Pokud tedy chtěl zákonodárce přísněji postihnout po delší dobu probíhající týrání svěřené osoby, měl se v zájmu jasnosti právní úpravy přidržet jeho trvajících právní povahy a v § 215 odst. 2 písm. b) tr. zák. toto expressis verbis vyjádřit (...páchal-li takový čin po delší dobu). Vzhledem k tomu, že tak neučinil, vyvolává přinejmenším otázku, zda lze (nelze?) páchat týrání svěřené osoby tím způsobem, že pachatel bude řadou dílčích (posuzovaných samy o sobě jako trvajících) útoků pokračovat v naplňování této skutkové podstaty. Máme za to, že takováto konstrukce, která se podává z § 215 odst. 2 písm. b) tr. zák., je natolik složitá, že bude prakticky nepoužitelná a tím i v zákoně nadbytečná. Anebo naopak, může se stát prostorem pro obhajobu, právě pro její nepoužitelnost. Bude-li chtít

¹⁵K tomu, jak s uvedenou přitěžující okolností „zacházet“ u majetkových deliktů, srov. op. cit. sub 14), s. 470.

¹⁶Matys, K. a kol.: Trestní zákon. Komentář. I. Část obecná. Praha, Panorama 1980. s. 151.

¹⁷Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. II. Zvláštní část. Praha, Codex 1992. s. 111.

¹⁸Tamtéž, s. 109.

totiž soud kvalifikovat jednání podle § 215 odst. 1, 2 písm. b) tr. zák., může obhajoba, myslíme, že s úspěchem, namítat nedostatek právě znaku „pokračování po delší dobu“, a to v důsledku výlučné povahy týrání...jakožto deliktu trvajících. Pokud by chtěl soud skutečně použít výše naznačenou, poněkud krkolomnou konstrukci týrání... jako „trvale-pokračujícího“, musel by být schopen v rámci pokračování dílčích trvajících útoků oddělit tyto jednotlivé akty (útoky), aby mohl dospět k závěru o jejich pokračování. Jde totiž o to, že řada dílčích (posuzováno samo o sobě trvajících) útoků, tj. oddělených, může být posuzována jako „pokračování“, může však být také hodnocena jako jediný čin trvajících, de facto se skládající z dílčích aktů, jejichž provádění znamená udržování protiprávního stavu, založeného aktem prvním. Soud může tedy spatřovat v konkrétním jednání „pokračování“, obhajoba naopak „trvání“, jež je z hlediska § 215 odst. 2 písm. b) pro obviněného příznivější. Tyto možné a zároveň zcela zbytečné interpretační spory mohly odpadnout, kdyby zákonodárce respektoval právní povahu týrání, jakož i obsah určitých pojmů, které sám na jiném místě definoval (§ 89 odst. 3 tr. zák.).

Výše již bylo zmíněno, že schválená novela trestního zákona, na rozdíl od návrhů srpnových a zářijových, neakceptovala legální definice trestných činů trvajících a hromadných; důvody, jako v mnoha jiných případech známy nejsou, neboť důvodová zpráva není k dispozici.

Z dalších ustanovení § 89 tr. zák., obsahujícího legální definice některých pojmů, má z hlediska základů trestní odpovědnosti svůj význam ust. odstavce 14, které nabízí novou škálu majetkových škod, tzn. škod zvýšených, a sice dvojnásobně než doposud. Důvodová zpráva k návrhu novely, který byl formulován již v srpnu, k této změně uvádí: „Novelou trestního zákona v roce 1990 bylo do trestního zákona zařazeno vykládací pravidlo pro pojmy škody nikoli nepatrné, malé, větší, značné a škody velkého rozsahu, stejně jako pro určení míry prospěchu nebo kategorizaci hodnoty věci. Částku nejnižší mzdy pro tyto účely v současné době upravuje nařízení vlády ČSFR č. 464/1991 Sb. Od poslední právní úpravy došlo nejen k dalšímu výraznému cenovému nárůstu, majícímu za následek kriminalizaci deliktů v minulosti postihovaných jako přestupky, ale praxe ukázala, že typové rozlišení mezi značnou škodou a škodou velkého rozsahu není dostatečné. Proto se nevolí cesta iniciace změny citovaného vládního nařízení, ale nově se upravují hlediska pro určení výše škody v trestním zákoně. Tímto postupem lze jednoduše odstranit oba shora uvedené nedostatky¹⁹.“ V rámci připomínkového řízení k srpnovému návrhu novely zaujala katedra trestního práva Právnické fakulty MU v Brně toto stanovisko, týkající se předmětného odstavce § 89 tr. zák.

Pokud se jako hlavní důvod změn výší škod provedených přímo v trestním zákoně, a nikoliv ve vládním nařízení, uvádí, že „...praxe ukázala, že typové rozlišení mezi značnou škodou a škodou velkého rozsahu není dostatečné“, potom navrhovaná změna v tomto směru ve skutečnosti nic neresí. De lege lata je diferenciace mezi oběma typy škod vyjádřena pětinašobkem škody velkého rozsahu ve vztahu ke značné

¹⁹Op. cit. sub 1), s. 7 – 8.

škodě. Navrhuje-li potom novela, aby škoda velkého rozsahu byla pětisetnásobkem nejnižší měsíční mzdy a značná škoda stonásobkem této mzdy, nic se na diferenciaci obou typů škod nemění; stále je tu onen, jako nedostatečný, pětinasobek, ovšem na vyšší korunové úrovni, při nezměněné výši nejnižší měsíční mzdy pro účely trestního zákona. Stejněho efektu by se dosáhlo, kdyby se dosavadní § 89 odst. 14 ponechal beze změny a v novém vládním nařízení o nejnižší měsíční mzdě pro účely trestního zákona se stanovila částka 4.000,- Kč, tj. dvojnásobek dosavadní nejnižší měsíční mzdy (vl. n. 464/91 Sb.), a nikoliv dvojnásobek zákonných definic výší škod přímo v trestním zákoně. Pokud by se mělo skutečně vyhovět požadavku praxe a tak naplnit smysl novely § 89 odst. 14 tr. zák., tj. zřetelněji diferencovat škodu velkého rozsahu a značnou škodu, potom by stačilo v § 89 odst. 14...zvýšit pouze násobek nejnižší měsíční mzdy u škody velkého rozsahu s tím, že u ostatních typů škod se v tomto směru nic nezmění. Inflační nárůst cen by podchytila změna stávajícího vl. n. 464/91 Sb. Jinak řečeno, postup by byl takový, jaký byl zamýšlen, když se přijímala novela tr. zák. č. 175/90 Sb., pokud se týká § 89 odst. 14: typy škod definovat v zákoně pomocí podílu i násobku určitého základu (tj. nejnižší měsíční mzdy) a měnit, v souvislosti s inflací, jen tento základ, nikoliv legální definice škod v samotném trestním zákoně...²⁰ V relativně širším rozsahu než na základy trestní odpovědnosti, dopadá novela trestního zákona na oblast právních následků, zejména trestů.

V souvislosti s ukládáním trestu za sbíhající se trestné činy mění novela znění poslední věty § 35 odst. 1 tr. zák., resp. jen prvou její část. Namísto dosavadní **pozitivní** formulace („Stanoví-li tento zákon na některý z takových trestných činů pouze trest odnětí svobody...“) se volí formulace **negativní** („Neumožňuje-li tento zákon za některý z takových trestných činů uložit jiný trest, než je trest odnětí svobody...“). Jelikož tento návrh nebyl obsažen v srpnové předloze, opatřené jinak důvodovou zprávou, objevuje se až ve verzi zářijové, která odůvodněna v tomto smyslu není, nelze dost dobře objasnit motivy, které navrhovatele vedly k výše uvedené změně. Z důvodů legislativně technických by ovšem bylo třeba dávat přednost spíše formulacím (definicím) pozitivním, pokud pro postup opačný nejsou zvláště pádné důvody (srov. např. zákonná definice nepřičetnosti). Takovéto důvody v souvislosti s novým zněním § 35 odst. 1 věty poslední třeba hledat potřebě širších možností výběru sankcí při trestání souběhu²¹.

Součástí systému trestněprávních sankcí našeho trestního práva je i výjimečný trest, který, jak známo, má dvě formy – odnětí svobody nad 15 až do 25 let a odnětí svobody na doživotí. Novely trestního zákona č. 290/93 Sb. a zákona o výkonu trestu odnětí svobody č. 294/93 Sb. přinesly několik ustanovení, která se výjimečného trestu dotýkají a zaslouží podrobnější rozbor.

²⁰Připomínky k návrhu novely trestního zákona zpracované katedrou trestního práva Právnické fakulty MU v Brně (dne 24. 8. 1993), s. 2 – 3.

²¹Srov. Král, V. – Sovák, J.: Trestní zákony. Texty s předmlouvou. Praha, C. H. Beck / SEVT 1994. s. 14.

Ustanovení § 39a tr. zák. namísto dosavadních tří nápravně výchovných skupin zavádí novou diferenciaci výkonu trestu odnětí svobody, a to do čtyř základních typů věznic:

- a) s dohledem
- b) s dozorem
- c) s ostrahou
- d) se zvýšenou ostrahou.

Zařazování odsouzených do jednotlivých typů věznic přísluší soudu. Určitá kritéria zařazování obsahuje odstavec druhý § 39a. Pokud jde o výjimečný trest, konstrukce uvedeného ustanovení nepůsobí zcela logicky. Podle § 39a odst. 2 písm. d) tr. zák. soud zařadí **zpravidla** do věznice se zvýšenou ostrahou pachatele, kterému byl uložen trest odnětí svobody na doživotí, kterému byl uložen trest odnětí svobody jako zvlášť nebezpečnému recidivistovi, kterému byl za zvlášť závažný úmyslný trestný čin uložen trest odnětí svobody ve výměře nejméně 8 let nebo který byl odsouzen za úmyslný trestný čin a v posledních pěti letech uprchl z vazby nebo z výkonu trestu. Z citovaného ustanovení lze vyvodit závěr, že odsouzení k výjimečnému trestu jsou zařazováni zpravidla, tzn. **ne nutně vždy** do věznice se zvýšenou ostrahou. Výslovně je sice uvedeno jen doživotí, druhá forma výjimečného trestu, tedy odnětí svobody nad 15 do 25 let, je ovšem pokryta formulací.....pachatele, kterému byl za zvlášť závažný úmyslný trestný čin uložen trest odnětí svobody ve výměře nejméně 8 let. V odstavci třetím je pak soudu dána možnost zařadit pachatele i do jiného typu věznice, než do které má být podle odst. 2 zařazen, má-li se zřetelem na závažnost trestného činu a na stupeň a povahu narušení pachatele za to, že bude jeho náprava v jiném typu věznice lépe zaručena. Do věznice se zvýšenou ostrahou zařadí však **vždy** pachatele, jemuž byl uložen výjimečný trest. Je tedy patrné, že ustanovení § 39a odst. 2 písm. d) a odst. 3 tr. zák. si odporují. Nejedná se o rozpor zásadní, který by mohl v praxi vést k problémům. Soudy bezesporu budou odsouzené k výjimečnému trestu zařazovat vždy do věznice se zvýšenou ostrahou. Nicméně na precizní logické formulaci obsahu právních norem je třeba vždy trvat.

Pokud jde o podmínky uložení výjimečného trestu stanovené v § 29 tr. zák., zůstávají beze změny, včetně diskutabilního ustanovení odst. 3 písm. c), které dovoluje (za současného splnění dalších podmínek) uložení doživotního odnětí svobody pouze tehdy, není-li naděje, že by pachatele bylo možno napravit trestem odnětí svobody nad 15 do 25 let. Otázkou je, kdo může zcela odpovědně říci, že určitá osoba nemůže být napravena odnětím svobody časově omezeným. Máme za to, že soud není schopen, a to ani ve spolupráci s příslušnými odborníky, s úplnou jistotou vyslovit závěr o nenapravitelnosti člověka jiným trestem než doživotím. Plně se proto přikláníme k názoru R. Fica, podle něhož podmínka nepírající možnost nápravy nemá v trestním zákoně místo²². Zachována zůstala rovněž možnost podmíněného propuštění z výkonu doživotního trestu odnětí svobody po odpykání nejméně 20 let

²²Fico, R.: Trest smrti v čs. trestním právu. Juris Index, 1992, 5, s. 42.

(§ 62 tr. zák.). Soudu je však nově dána možnost při uložení výjimečného trestu rozhodnout, že doba výkonu trestu ve věznici se zvýšenou ostrahou se pro účely podmíněného propuštění do doby výkonu trestu nezapočítává (§ 29 odst. 1 poslední věta tr. zák.). Jaký bude dopad uvedeného ustanovení? Odsouzený k výjimečnému trestu je vždy zařazen do věznice se zvýšenou ostrahou. Novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody č. 294/93 Sb. dává § 9 v řediteli věznice oprávnění rozhodnout o přeřazení odsouzeného do věznice jiného typu, do věznice s mírnějším režimem pak tehdy, jestliže chování odsouzeného a způsob, jakým plní své povinnosti, odůvodňují závěr, že přeřazení přispěje k dosažení účelu výkonu trestu. Odsouzeného, kterému byl uložen výjimečný trest však lze do mírnějšího stupně přeřadit nejdříve po 10 letech výkonu trestu. Pro mnohé pachatele odsouzené k výjimečnému trestu, zejména k doživotí, se tak šance na podmíněné propuštění značně oddálí, pro mnohé bude dokonce vyloučena, jestliže nesplní podmínky pro přeřazení do mírnějšího typu věznice. V této souvislosti vyvstávají dvě otázky:

1. Na základě čeho může soud rozhodnout současně s uložení tohoto trestu o tom, že se doba výkonu výjimečného trestu ve věznici se zvýšenou ostrahou nezapočte pro účely podmíněného propuštění? Je pravdou, že soud má k dispozici fakta potřebná pro posouzení osobnosti pachatele, stupně jeho narušení i nebezpečnosti jeho činu pro společnost. Na jejich základě dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro uložení právě výjimečného trestu. Podle jakých kritérií má ale rozhodnout o dalším zprísnění nejpřísnějšího trestu?
2. Dosavadní zkušenosti s výkonem výjimečného trestu, zejména doživotí ukazují, že šance na podmíněné propuštění poskytnutá zákonodárcem představuje významný pozitivní motivační faktor chování odsouzených. Zřejmě ne pro všechny odsouzené bude podmíněné propuštění reálné, avšak minimální doba 20 let, kterou „doživotní“ vězni stráví ve výkonu trestu je pro všechny stejná. V důsledku novelizovaného ustanovení může vzniknout situace, že ve výkonu doživotí bude vedle sebe odsouzený s perspektivou minimálně 20 let života ve vězení a odsouzený, který si bude muset odpykat minimálně 30 nebo i více let, než bude v jeho případě možno o podmíněném propuštění uvažovat. Taková „nerovnost“ v postavení odsouzených může vést ke konfliktním situacím, k oslabení pozitivního působení institutu podmíněného odsouzení a ke zvyšování pocitu bezvýchodnosti se všemi jeho negativními důsledky²³.

Je samozřejmé, že stát si musí ponechat prostředek k ochraně společnosti před pachateli nejtěžších trestných činů. Po zrušení trestu smrti je tímto prostředkem nejčastěji doživotní odnětí svobody. Tento trest je však sám o sobě trestem velmi tvrdým. Odsouzený neví, jak dlouho bude ve vězení, zda získá opět svobodu. Další zotřování tohoto trestu se tak jeví ve vztahu k zásadě ekonomie trestního práva příliš represivním.

²³Srov. též op. cit. sub 21, s. 11.

Srpnový a zářijový návrh novely trestního zákona původně předpokládaly dosti zásadní změnu v souvislosti se zařazováním odsouzených do ústavů pro výkon trestu odnětí svobody, za současného zrušení dosavadního systému nápravně výchovných skupin a jejich nahrazení čtyřmi typy těchto ústavů. Podstata oné změny měla spočívat v tom, že o zařazení odsouzených do těchto ústavů bude nadále rozhodovat Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky, nikoliv tedy soud již při vyhlášení rozsudku. Důvodová zpráva k tomu uváděla: „Zařazování odsouzených do nápravně výchovných skupin již při vyhlášení odsuzujícího rozsudku v závislosti na tom, zda již v minulosti byli soudně trestáni, se ukázalo jako nevyhovující a příliš formální. Proto se navrhuje opuštění tohoto principu s tím, že diferenciace odsouzených by se prováděla až v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody v závislosti na jejich chování a výsledku zejména psychologického vyšetření. Příslušnou úpravu v tomto směru obsahuje návrh novelizace zákona č. 59/1965 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů²⁴.“ Z těchto důvodů se předpokládalo vypuštění stávajícího ust. § 39a tr. zák. a zároveň stanovení kritérií, podle kterých by GR VS ČR o zařazení do jednotlivých typů ústavů rozhodovalo (srov. § 6 návrhu novely zákona o výkonu trestu /srpen 1993/).

Nicméně, nahlédnutím do z.č. 290/1993 Sb. zjišťujeme, že § 39a tr. zák. zůstává zachován. Pokud vyjmenovává čtyři typy původních ústavů pro výkon trestu odnětí svobody, tak nyní hovoří o věznicích, přičemž věznici typu c), původně pojmenovanou v návrhu novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody jako ústav s ochranou, nazývá věznicí s ostrahou. Z citovaného ustanovení dále plyne, že dosavadní koncepce, tj. zařazování odsouzených do věznic k výkonu trestu odnětí svobody rozhodnutím soudu, zůstává zachována (srov. § 39a odst. 2 novely tr. zák.). Jinými slovy, novela trestního zákona (č. 290/93 Sb.), jakož i novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody (č. 294/93 Sb.) původně předpokládanou zásadní změnu při zařazování odsouzených do ústavů pro výkon trestu odnětí svobody (dnes věznic) nerealizují. O důvodech této náhlé změny se lze pouze jen dohadovat, neboť nebyla opatřena důvodovou zprávou. Snad se navrhovatel zalekl té skutečnosti, že by o natolik závažné otázce, jakou je zařazení odsouzeného do určitého typu věznice, měl rozhodovat v podstatě správní a nikoliv soudní orgán, byl na zákonném podkladě. Budeme-li považovat i rozhodnutí o zařazení odsouzeného do příslušného typu věznice za účelem výkonu uloženého odnětí svobody za rozhodnutí o trestu²⁵, nejen tedy samotné uložení takového trestu, potom byla obava navrhovatele správná, když vzhledem k ní nakonec setrval u dosavadní právní úpravy. Jedná se totiž o to, že ve smyslu ust. čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.“, takže navrhovaná změna, podle níž by o zařazení odsouzeného rozhodovalo GR VS ČR a nikoliv soud, by hrozila kolizí s citovaným článkem Listiny, resp. i s čl. 90 Ústavy České republiky.

Samostatnou pozornost by si zasloužil rozbor vlastních kritérií, podle nichž soud

²⁴Op. cit. sub 1), s. 3 – 4.

²⁵Srov. § 122 odst. 1, 4. ř.

zařazuje ve smyslu § 39a odst. 2 tr. zák. odsouzené do jednotlivých typů věznic; na tomto místě to učinit nelze, neboť by se výrazně překračoval rozsah našeho sdělení.

Změna v pořadí další se dotýká trestu zákazu činnosti. Konkrétně pak způsobu jeho výkonu. Dosavadní úprava neumožňovala vhodně reagovat na případy potřebného zákazu činnosti, k jejímž výkonu nebylo ovšem třeba povolení; proto se „Okruh činností, na něž se může vztahovat trest zákazu činnosti vymezuje tak, aby bylo možné zakázat i výkon činnosti, k níž není třeba zvláštního povolení, ale kterou postačí např. podle živnostenského zákona pouze ohlásit“²⁶. Pětinasobné zvýšení horní hranice trestu peněžitého, tj. z dosavadního 1.000.000 Kč na 5.000.000 Kč, je závislé jednak na růstu cen, jednak na potřebě účinného postihu bezdůvodného obohacování závažnou majetkovou trestnou činností, jíž jsou v poslední době způsobovány výrazně vyšší škody²⁷ Novela trestního zákona č. 557/1991 Sb. původně zjednodušila možnost zahlazení odsouzení k trestu peněžitému a k propadnutí věci. Soudní zahlazení odsouzení k těmto trestům nahradila zahlazením ex lege, jež je, jako jednodušší, vzhledem k povaze těchto trestů i vhodnější. Nedořešila však otázku zahlazení trestů v případě, kdy pachatel v jednorocní lhůtě, stanovené v § 54 odst. 4, 55 odst. 4 tr. zák., byl znovu odsouzen. V takovémto případě nebyla totiž splněna podmínka zahlazení ex lege, takže k zahlazení odsouzení nemohlo dojít, zároveň však zákon nenabízel alespoň soudní možnost zahlazení odsouzení k těmto trestům, neboť ta byla zrušena citovanou novelou z r. 1991, v souvislosti s novelizací §§ 54 odst. 4 a 55 odst. 4 (srov. § 69 odst. 1, vypuštěné písm. d) tr. zák.). Jak uvádí důvodová zpráva k srpnové verzi poslední novely: „Tuto situaci je možné řešit dvěma způsoby – buď upravit § 69 v tom směru, že o zahlazení bude soud rozhodovat na návrh, nebo zahlazení takového odsouzení ze zákona nevázat na běh lhůty. Navrhuje se druhé řešení, (které se v současné době aplikuje ve věcech mladistvých). Odsouzení k samostatnému peněžitému trestu nebo k trestu propadnutí věci není natolik závažné, aby bylo třeba upravovat zvláštní podmínky a režim pro jeho zahlazení. Navíc stávající úprava vycházející z toho, že k zahlazení ze zákona dojde až po určité lhůtě, působí potíže, neboť rejstříku trestů jsou nová odsouzení vždy označována s určitým zpožděním“²⁸. Ovšem nad rámec srpnového návrhu novely verze zářijová, posléze přijatá Parlamentem, poněkud modifikovala režim zahlazení odsouzení k trestu peněžitému (ex lege) a v té souvislosti i podmínky soudního zahlazení takového odsouzení. Jednodušší způsob zahlazení odsouzení k peněžitému trestu, tj. ze zákona, totiž připouští jen u peněžitých trestů uložených za nedbalostní trestné činy. Pokud pak jde o peněžitě tresty za delikty úmyslné, u těch platí podmínky § 69 odst. 1 písm. c) ve znění poslední novely, tj. zahlazení výrokem soudu po uplynutí tříleté lhůty, jakož i za splnění ostatních tam uvedených předpokladů.

²⁶Op. cit. sub 1, s. 4.

²⁷Tamtéž. Npř. škody způsobené majetkovou kriminalitou v ČR již ve srovnání let 1990 a 1991 představovaly částky 1.615 992 000,- Kčs a 3.302 418 000,- Kčs. (Kriminalita v ČSFR. Praha, MV 1991. s. 54.); tento trend pokračoval i v letech následujících.

²⁸Op. cit. sub 1), s. 5.

Domníváme se, že takto diferencované způsoby zahlazení odsouzení k peněžitému trestu mají svou logiku: trestu uloženému za méně závažný trestný čin, tj. nedbalostní, odpovídá i jednodušší způsob jeho zahlazení, stejně tak v případě peněžitého trestu uloženého za trestný čin úmyslný je na místě poněkud náročnější forma jeho zahlazení.

Probíraná novela též zpřesnila předpoklady uložení trestu vyhoštění ve smyslu § 57 tr. zák. Jednak se tu reaguje na změnu státoprávního uspořádání po 31. 12. 1992, jednak se „...v souladu s ustálenou soudní praxí uložení trestu vyhoštění vylučuje též u osoby, která sice není občanem České republiky, ale bylo jí přiznáno postavení uprchlíka“²⁹. Z hlediska ust. § 57 tr. zák. je tedy uprchlík postaven na stejnou úroveň, jako občan České republiky.

Vzhledem k tomu, že ani srpnová, ani zářijová verze novely nepočítaly s jakoukoliv změnou podmínek promlčení trestního stíhání podle § 67, odst. 1 tr. zák., lze se důvody doplnění písmene a) tohoto ustanovení, jak je obsahuje novela přijatá, jen domýšlet. Patrně šlo o to posílit trestněprávní ochranu privatizace ve smyslu z.č. 92/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů, a sice tím, že se na trestné činy spáchané při vypracování nebo při schvalování privatizačního projektu podle citovaného zákona „uvalí“ maximální, tj. dvacetiletá promlčecí doba. Pokud bychom si položili otázku, o jaký konkrétní trestný čin by v této souvislosti mohlo jít, lze si představit např. zkreslování údajů hospodářské a obchodní evidence podle § 125 tr. zák., kde vzhledem k horní hranici trestní sazby, dle poslední novely tři roky, by byla jinak promlčecí doba jen pětiletá (§ 67 odst. 1 písm. c) tr. zák.).

V návaznosti, resp. v důsledku ust. § 307, 308 tr. ř. (podmíněné zastavení trestního stíhání) se rozšiřuje škála důvodů, které mají za následek stavění běhu promlčecí doby (§ 67 odst. 2 tr. zák.). Tímto důvodem je zkušební doba podmíněného zastavení trestního stíhání. Ratio uvedeného doplnění spočívá v tom, že: „Jinak by mohlo u nejméně závažných deliktů (kde také podmíněné zastavení trestního stíhání přichází v úvalu) dojít k promlčení trestního stíhání již v průběhu zkušební doby a tím by institut podmíněného zastavení trestního stíhání ztrácel smysl“³⁰. Takovéto zdůvodnění by ovšem bylo na místě, pokud by promlčecí doba ve smyslu § 67 odst. 1 písm. d) tr. zák., tzn. doba nejkratší (tři léta) byla ještě kratší než nejdelší možná zkušební doba u podmíněného zastavení trestního stíhání, aby se tak mohlo promlčení „vejít“ do zkušební doby podmíněného zastavení trestního stíhání. Vyjdeme-li však z faktu, že běh promlčecí doby, jakož i běh zkušební doby při podmíněném zastavení trestního stíhání začíná v tomtéž okamžiku, tj. právní mocí usnesení o podmíněném zastavení trestního stíhání (u promlčecí doby viz § 67 odst. 3 písm. a), odst. 4 tr. zák., u zkušební doby viz § 307 odst. 2 tr. ř.), potom k uplynutí promlčecí doby trestnosti nikdy nemůže dojít dříve, než uplyne zkušební doba podmíněného zastavení trestního stíhání. Jedná se totiž o to, že nejkratší možná promlčecí doba podle § 67 odst. 1 písm. d) tr. zák. činí již zmíněné tři roky,

²⁹Tamtéž.

³⁰Tamtéž, s. 6.

kdežto nejdelší možná zkušební doba při podmíněném zastavení trestního stíhání je dvouletá (§ 307 odst. 2 tr. ř.).

II. Vybrané otázky novely zvláštní části trestního zákona

Hlava I.: Trestné činy proti republice

Parlamentem schválené znění § 102 tr. zák. (hanobení republiky a jejího představitele), které ve své nové podobě reagovalo pouze na změnu státoprávního uspořádání po 31. 12. 1992, vyvolalo vzápětí vlnu kritiky proto, že vůbec bylo do novely zařazeno. Argumentovalo se např. tím, že: „...podobná ustanovení nenažeme v zemích, kde demokracie je už pevně zakotvena...“³¹. Namítalo se též, že pojem „hanobení“ je příliš neurčitý, což v sobě skrývá nebezpečí širokého dopadu § 102 a tudíž i možnosti jeho zneužití.

Posuzováno čistě věcně, není pravdou, že trestní kodexy jiných států podobná ustanovení neznají. Stačí nahlédnout např. do rakouského trestního zákoníku, podle jehož § 116 je trestná veřejná urážka ústavních zastupitelských sborů, spolkové armády nebo úřadů³². Zároveň je také skutečností, že citovaný kodex počítá s bez-trestností takových jednání, pokud jimi např. pachatel vykonával svoje právo (§ 114 StGB).

Námítka neurčitosti pojmu „hanobení“ je oprávněná potud, pokud platný trestní zákon neobsahuje jeho legální definici (to na rozdíl od znaku „veřejně“ – § 89 odst. 4 tr. zák.). Nicméně jiné výkladové prameny po ruce jsou³³.

V současné době je platné ustanovení § 102 tr. zák. předmětem zkoumání z hlediska jeho ústavnosti, tj. souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. De lege ferenda, v souvislosti s pracemi na novém trestním kodexu, bude ovšem nutno daný problém řešit důsledně: buď odůvodněným vypuštěním tohoto ustanovení, anebo propracovanější právní úpravou takového hanobení, např. způsobem, jež nabízí vzpomínaná rakouská úprava.

Hlava II.: Trestné činy hospodářské

Hlava IX.: Trestné činy majetkové

Trestné činy hospodářské a majetkové tvoří významnou součást trestních zákoníků zemí s tržním hospodářstvím. Nejsou spjaty jen s direktivním řízením hospodářství. Ani demokratický stát se neobejde bez zásahů pomocí trestů do ekonomiky.³⁴ Prohibující transformace ekonomiky přináší řadu nových, i negativních jevů. Je přirozené, že se změnou ekonomického systému nastává rozvoj kriminality i dalších,

³¹Lidové noviny, 15. 11. 1993.

³²Forreger, E. – Serini, E.: StGB und wichtige Nebengesetze. Wien, Manz Verlag 1988. s. 291.

³³Srov. např.: Matys, K. a kol.: Trestní zákon. Komentář. II. Část zvláštní. Praha, Panorama 1980. s. 415. Novotný, O. a kol.: Op. cit. sub 17), s. 125.

³⁴Novotný O. a kol.: Op. cit. sub 17), s. 156.

podle platného práva mnohdy nepostižitelných jevů v oblasti hospodářské a majetkové. Děje se tak v daleko pestřejších podobách, než tomu bylo v období centrálního řízení ekonomiky.

Není již pochyb o tom, že trestní právo nemůže být hlavním nástrojem regulace hospodářského života a že mu přísluší pouze subsidiární úloha. Normy trestního práva jsou pouze jedním z prostředků, jak stát může donutit subjekty působící v hospodářské sféře k respektování pravidel chování.

Na druhé straně nelze však spoléhat jen na mechanické působení tržních vztahů, na neviditelnou ruku trhu, která vyřeší všechny problémy. Platí to ve zvýšené míře v naší současné situaci, kdy se dosud systém fungujícího tržního hospodářství dosud plně nevytvořil. Neexistuje trh kapitálu, trh pracovní síly je stále deformován a skutečný trh zboží je také ještě v počátcích. Nelze hovořit zatím o tradici určitých institucí, některé z nich nebyly dosud ani vytvořeny nebo fungují nedostatečně.

Trestněprávní regulaci však přísluší místo i ve společnostech s tradicemi fungující tržní ekonomiky. Hospodářské trestní právo, jak je někdy nazývána část norem trestního práva, jež prohlašuje za trestná určitá jednání ve sféře ekonomiky, tedy plní funkci jednoho z nástrojů hospodářské politiky státu. Jde nejen o ochranu jednotlivých účastníků hospodářských vztahů, ale i o zajištění celkového fungování hospodářského systému a tím i pohybu zboží na trhu. Hospodářská kriminalita je považována všude za závažný trestněpolitický problém, a to z hlediska způsobování obrovských materiálních a nevyčíslitelných morálních škod. Jde o kriminalitu, která se řetězovitě rozrůstá a v rámci volné ekonomické soutěže nutí, pokud proti ní není dostatečně zasahováno, k páčání trestných činů další účastníky hospodářských vztahů.

Vymezení pojmu „hospodářské trestní právo“ není zatím nijak ustálené. Jako přínosnější než striktní respektování systematiky trestního zákona se jeví členění kriminologické, které tento rámeč překračuje. Jde o problematiku značně širokou, která si v některých zemích vynutila již vydání zvláštního hospodářského trestního zákona nebo dalších norem obsahujících speciální skutkové podstaty trestných činů.

U nás bývá hospodářská kriminalita charakterizována jako souhrn trestných činů, jimž je společné to, že poškozují nebo ohrožují hospodářský pořádek. Musil sem např. řadí hospodářské podvody, delikty proti hospodářské soutěži, delikty porušující hospodářskou věrnost, delikty proti předpisům o hospodářském pořádku, insolventní delikty, lichvu a rovněž delikty namířené proti trhu s pracovními silami.³⁵ V našem trestním zákoně pokrývají tuto problematiku především hlava II. zvláštní části – trestné činy hospodářské, a hlava IX. zvláštní části – trestné činy proti majetku. Z hlediska existence vnitřní spojitosti by bylo vhodné, aby tyto trestné činy byly upraveny společně v jedné hlavě nebo v hlavách po sobě následujících, i když některých trestných činů majetkových se někteří občané nedopouštějí jako hospodářské subjekty.

³⁵Musil, J.: Je ČSFR ohrožena organizovanou kriminalitou? In: Kriminalita – aktuální problém současnej společnosti, Bratislava 1991, str. 20 a násled.

Do těchto dvou hlav výrazně zasáhly obě novely vydané po listopadové revoluci. Vzhledem ke společenskopolitické situaci nebylo možno provést změny zcela systematického charakteru, jednotlivé skutkové podstaty byly zařazovány, měněny a vypouštěny na základě bezprostředních potřeb hospodářské praxe.

Totéž platí i o poslední novele č. 290/1993 Sb., která opět reagovala na okamžité potřeby hospodářské sféry a nemohla tedy vnést koncepční a jednotící hlediska. To bude úkolem až budoucí nové kodifikace trestního práva, která však nepochybně bude až následkem stabilizace hospodářských poměrů u nás a jejich přiblížení k evropskému standardu.

Z podstatnějších změn, které tato novela přinesla do hospodářských trestných činů, je třeba uvést následující:

a) Nově byl zařazen trestný čin (§ 118a) – **neoprávněné provozování loterie a podobné sázkové hry** – podle něhož bude potrestán ten, kdo neoprávněné provozuje loterii nebo podobnou sázkovou hru.

Zařazení této skutkové podstaty reaguje na fakt, že se v poslední době rozmohlo provozování loterií a jiných podobných her (sázkových kanceláří dostihových, na sportovní utkání, tomboly, ale i provozování hracích automatů) načerno, bez příslušného povolení, přičemž provozovatelé takto získávají značně vysoké částky nelegálně, bez podrobení zdanění a bez odvádění příspěvků např. povolujícím obecním úřadům.

Jde o zvláštní případ neoprávněného podnikání, který logicky odůvodňuje zařazení tohoto trestného činu hned za zmíněné podnikání. Není přitom rozhodující, že provozování takových her nespadá pod živnostenský zákon, ale jde o jinou výdělečnou činnost, jejíž podmínky jsou upraveny zvláštním zákonem (č. 202/1990 Sb.) Doplnkem nového ustanovení zůstává § 24 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona, a především zvláštní skutkové podstaty přestupků podle § 48 zákona 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, který umožňuje uložení pokuty až do výše 300.000,- Kč. Pokuty do 100.000,- Kč jsou zde oprávněny ukládat i obecní úřady, které však musí celý případ zadokumentovat, provést přestupkové řízení a uloženou pokutu také vymoci, což velmi často není v jejich silách.

Nadále se tedy takovými případy budou zabývat i orgány činné v trestním řízení, přičemž lze současně provádět řízení trestní i přestupkové a uložit odpovídající sankce.

Příležitější okolností je spáchání tohoto činu v organizované skupině nebo získání značného prospěchu.

Otázkou ovšem zůstává, proč byla tato skutková podstata zařazena namísto dosavadního ustanovení § 118a – neoprávněného obchodování devizovými hodnotami –, které samo bylo zařazeno novelou teprve před několika málo lety. Podle tohoto ustanovení měli být postihováni tzv. veksláci, kteří provozovali velmi lukrativní nepovolenou směnářskou činnost a touto novou skutkovou podstatou měly být odstraněny obtíže s dokazováním znaků (zjištění úmyslu, větší škody apod.) při

postihu podle dřívějších ustanovení §§ 117 a 146. Za poslední období však doznala tato činnost značných změn vzhledem k zavedené částečné konvertibilitě koruny a k poklesu zájmu o takto získané devizové prostředky. Zdá se také, že dokazování této trestné činnosti provázely podobné problémy jako dříve (pachatelé změnili taktiku, nemívají u sebe velké finanční částky, neobchoduje se přímo na ulicích apod.). Vypuštění této skutkové podstaty se tedy jeví jako výraz resignace státu při boji proti této trestné činnosti a očekávání podstatného faktického omezení této činnosti s blížícím se zavedením plně konvertibility české měny.

Odpovídající přestupky lze i nadále postihovat podle § 43 devizového zákona, možnost k tomu dává i nově formulovaná skutková podstata § 146 trestního zákona³⁶.

V této souvislosti je třeba poukázat na doplňující ustanovení dosavadního § 250a – provozování nepoctivých her a sázek. Ustanovení má dopadat na tzv. řetězové hry, při nichž počet účastníků roste geometrickou řadou, ale i tzv. skořápky. Tyto hry nespádají pod ustanovení zákona o loteriích a podobných hrách, jejich trestnost je tedy zakotvena zvlášť.

b) Vkládá se nový (§ 145a) – **padělání a pozměňování nálepek k označení zboží**, podle něhož bude postižen ten, kdo padělá nebo pozmění nálepky k označení zboží pro daňové účely v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému majetkový prospěch, nebo ten, kdo takové nálepky uvádí do oběhu nebo jich užije jako pravých.

Doplnkem tohoto ustanovení je pak ust. (§ 148a) – **porušení předpisů o nálepkách k označení zboží**. Trestný bude ten, kdo s nálepkami k označení zboží pro daňové účely nakládá v rozporu s právním předpisem v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému majetkový prospěch, nebo kdo v rozporu s právním předpisem uvádí do oběhu zboží bez nálepek k jeho označení pro daňové účely.

Zařazení těchto ustanovení se jeví jako reakce na přijetí zákona 303/1993 Sb. o ukončení tabákového monopolu, podle něhož bude propříště možný na území republiky pouze prodej cigaret takovýmto způsobem označených. Výhledově se počítá s označováním výrobků, jejichž prodej podléhá spotřební dani. Ustanovení patrně směřuje k potlačení nelegálního dovozu takového zboží ze zahraničí, subsidiárně by bylo možné postihnout jej podle § 148 tr. zákona. Trestné budou nejen padělání a pozměňování, ale i jejich uvádění do oběhu. Důležité je, že budou moci být postiženi i ti, kdo takové neoznačené zboží přímo prodávají (148a odst. 1).

c) Zrušuje se ustanovení § 147, které obsahovalo dvě skutkové podstaty, postihující jednání mající povahu přípravy k trestnému činu podle § 146, a to

1) získání neoprávněné výhody při prodeji cizozemských peněz nebo platebních dokumentů znějících na cizí měnu (ustanovení se stalo obsoletním v důsledku zrušení zvláštního režimu prodeje v podniku TUZEX),

³⁶Stov. op. cit. sub 21, s. 17.

a 2) dosažení povolení nebo dokladu potřebného podle devizových předpisů uvedením nepravdivých údajů. (např. získání devizového povolení k získání půjčky ze zahraničí). Pokud nyní dojde k takovému jednání, bylo by patrně možné postihnout je podle § 209 tr. zákona, pokud již dojde na tomto základě k získání devizových prostředků nebo k uskutečnění transakcí, přichází v úvahu postih podle § 146 tr. zákona.

d) V § 124 odst. 1 se propříště vypouštějí slova „anebo kdo výrazně zkrátí clo“. Zkracování cla má svým charakterem blíže k ust. (§ 148) – zkrácení daně. Clo se již dříve považovalo za dávku podobnou dani či poplatku, zkrácením se rozumí jednání, v jehož důsledku je poplatníkovi vyměřena nižší daň, dávka nebo poplatek.³⁷ Aby propříště nedocházelo k pochybnostem, o které dávky se jedná, stanoví nyní ustanovení § 148 zcela nově, že trestný bude ten, kdo ve větším rozsahu zkrátí daň, clo, pojistné na sociální zabezpečení nebo zdravotní pojištění. Z postihu tedy vyřadávají poplatky (dřívější notářské poplatky, k jejichž zkracování docházelo velmi často, jsou nyní upravovány v rámci daně z převodu nemovitostí) a jiné dávky podobné dani nebo poplatku.

e) Bylo rozšířeno ustanovení (§ 152) – porušování autorského práva – tak, že bude postihovat toho, kdo s dílem, které je předmětem ochrany práva autorského, nebo s výkonem výkonného umělce, zvukovým či obrazovým záznamem nebo rozhlasovým či televizním pořadem, které jsou předmětem práva příbuzného právu autorskému, neoprávněně nakládá způsobem, který přísluší autoru, výkonnému umělci, výrobci zvukového či obrazového záznamu, rozhlasové či televizní organizaci nebo jinému nositeli těchto práv, nebo kdo jinak tato práva porušuje. Jasně se tím dává na srozuměnou, že přísně bude stíháno i pořizování a rozšiřování tzv. pirátských nahrávek audio i video kazet, které se v poslední době stalo masovým jevem.

f) Zavádí se nová skutková podstata trestného činu (§ 249a) – neoprávněný zásah do práva k domu, bytu nebo nebytovému prostoru. Trestný bude ten, kdo protiprávně obsadí nebo užívá dům, byt nebo nebytový prostor jiného, nebo ten, kdo oprávněně osobě v užívání domu, bytu nebo nebytového prostoru brání.

Takto by měly být stíhány stále častější případy tzv. „nabourání“ do bytu, kdy určité skupiny (Romové, mládež) vniknou neoprávněně do takových prostor a trvalejším způsobem je užívají.

Na druhé straně se poskytuje ochrana dosavadním nájemníkům, kteří bydlí v domech soukromých majitelů a tito jim brání v řádném užívání bytů (odpojení vody, plynu, elektřiny, topení, obtěžování hlukem, neoprávněné opravy a adaptace), aby dosáhli vystěhování nájemníků a mohli použít byt pro jiné účely, případně pro jiné nájemníky.

³⁷Op. cit. sub 17), str. 174.

g) Nové ustanovení (§ 249b) upravuje neoprávněné držení platební karty. Trestný je ten, kdo si neoprávněně opatří platební kartu jiného nebo předmět způsobilý plnit její funkci.

Zařazení má být reakcí na rozmáhající se trestnou činnost krádeží a následné využívání platebních karet k neoprávněnému inkasu. Jde v podstatě o objektivně předčasně dokonáný delikt, který zakotvuje trestnost jednání svým charakterem přípravného (opatření si prostředku k trestné činnosti). Dříve bylo jako příprava k trestnému činu krádeže posuzováno i odcizení vkladní knížky, trestný čin byl dokonán až získáním finanční částky po předložení knížky k inkasu.

V současné době neexistuje obecná trestnost přípravy, takže trestnost takových přípravných jednání by tedy byla trestným činem krádeže pouze v případech, kdy by pachatel subjektivně sledoval odcizením vkladní knížky nebo platební karty způsobení značné škody nebo škody velkého rozsahu (§§ 7 odst. 1, 41 odst. 2, 247 odst. 3 a 4). Otázkou zůstává, zda bylo zavedení této skutkové podstaty potřebné a zda nestačí postih podle dokonáného trestného činu krádeže.

Pokud již zákonodárce zařadil nově toto ustanovení, mělo by se vztahovat i na opatření vkladní knížky (podle nové úpravy nelze patrně vkladní knížku považovat za předmět způsobilý plnit funkci platební karty, neboť ta je určena pro předkládání v obchodech a při placení, nikoliv hlavně pro vybírání hotovostí v peněžních ústavech). Stanovisko k tomuto problému by měla zaujmout judikatura.

Hlava III.: Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných

Nejenom nepřekážení, jak předpokládala srpnová verze návrhu novely, ale i neoznámení trestného činu týrání svěřené osoby (§ 215), jak nakonec stanovila schválená novela, budou napříště trestná (§§ 167 odst. 1, 168 odst. 1 tr. zák.). „Důvodem je skutečnost, že poškozený tímto trestným činem často vzhledem ke svému věku, mentální úrovni nebo závislosti na pachateli není schopen čin oznámit. Přitom účinná ochrana před těmito činy vyžaduje, aby ten, kdo se o jeho páchaní hodnověrným způsobem doví, zasáhl, např. podle § 167 odst. 3 tak, že čin oznámí policejnímu orgánu“.³⁸ Lze jen doufat, že touto novou kriminalizací bude také alespoň částečně narušena značná míra lhostejnosti okolí k týrání, jehož předmětem jsou v drtivé většině případů děti.

Novelou trestního zákona č. 557/1991 Sb. vložené ustanovení (§ 169b) – pohrdání soudem se v průběhu doby ukázalo jako nedostačující. Tato skutková podstata „...postihuje jen pachatele, který se dostaví k soudnímu jednání a v jeho průběhu se chová způsobem v tomto ustanovení uvedeným. Nepostihuje jednání (ať aktivní, nebo pasivní, tj. opomenutí), jehož důsledkem je opakované zmaření soudního jednání (nikoliv tedy např. jen jeho rušení). Návrh se snaží tuto nelogičnost odstranit.“³⁹ Znak „opakovaně“ možno považovat za naplněný nepochybně již

³⁸Op. cit. sub 1), s. 10

³⁹Tamtéž.

při druhém zmaření soudního jednání, které, stejně jako ostatní způsoby pohrdání soudem, musí být úmyslné.

Dosavadní znění skutkové podstaty trestného činu **maření výkonu úředního rozhodnutí** (§ 171) nedopadalo na případy úmyslného nerespektování zákazu pobytu na území České republiky vydaného ve správním řízení. Proto již srpnový návrh novely, jakož i zářijový, počítaly s rozšířením písmene b) odst. 1 citovaného ustanovení tr. zák., což uvádí i konečný text novely publikovaný ve Sbírce zákonů. Nad rámec srpnových představ se však doplňuje ještě ust. písmene d), a sice tak, že dosavadní poměrně určitá formulace jednání, jímž pachatel podstatně ztěžoval výkon ochranného léčení nebo ochranné výchovy, se nahrazuje formulací obecnější („závažné jednání, směřující ke zmaření účelu těchto ochranných opatření“); dosah této skutkové podstaty se tím rozšiřuje. Pokud pak zákonodárce ponechal beze změny zbývající text písmene d) § 171 odst. 1 tr. zák., tzn.: „...nebo jinak, zejména útekem z ústavu, výkon takových rozhodnutí podstatně ztěžuje...“ nastoluje tím výkladový problém, jež spočívá v otázce: jak jinak, než útekem z ústavu, resp. jakým jiným jednáním než „závažným jednáním, směřujícím ke zmaření účelu ochranného léčení nebo ochranné výchovy“ (viz novela) lze předmětnou skutkovou podstatu ještě naplnit?⁴⁰ Nahrazováním určitých zákonných formulací znaky obecnými se tak zákonodárce prohřešuje nejen proti již vzpomínané zásadě „nullum crimen sine lege certa“, ale vytváří tak i prostor pro interpretační pochybnosti, resp. tím, že doplňuje obecné formulace ještě jakýmsi alternativními pojistkami, které reálně bude problematické či nemožné naplnit konkrétním jednáním, produkuje jakési „prázdne množiny“, které kvalitě zákonné úpravy rozhodně neprospívají. Zcela mimo oba návrhy novely, tj. srpnový a zářijový, nabízí schválená novela ještě rozšíření podmínek trestnosti kvalifikovaného maření výkonu úředního rozhodnutí v § 171 odst. 3 tr. zák. Tato změna má stejnou logiku, jako změna ust. § 171 odst. 1 písm. b) tr. zák., totiž rozšířit trestněprávní postih i na porušování, resp. nerespektování rozhodnutí, jež byla učiněna mimosoudními orgány, tj. obecními nebo okresními úřady. Jestliže podle dosavadní úpravy je podmínkou trestní odpovědnosti ve smyslu § 171 odst. 3 tr. zák. bezvýsledné použití opatření v občanském soudním řízení směřující k výkonu rozhodnutí soudu nebo soudem schválené dohody o výchově nezletilých dětí (srov. § 273 o.s.r.), nic podobného se nepožaduje dle novely ve vztahu k maření výkonu rozhodnutí jiného státního orgánu týkajícího se výchovy nezletilých dětí (srov. § 70a n. spr. řádu). Jinak řečeno, novela porušuje logiku dosavadní úpravy spočívající v tom, že podle zásady ekonomie trestního práva nastupovala trestní represe až po onom bezvýsledném použití mimotrestních prostředků. Naproti tomu ve vztahu k mimosoudním rozhodnutím o výchově nezletilých dětí se nic podobného nepožaduje, tedy rovnou přichází ke slovu trestní právo.

Změna v pořadí další napravuje nedůslednosti předchozí novely č. 557/1991 Sb., stran podmínek trestnosti podle § 171a odst. 1 tr. zák. (nedovolené překo-

⁴⁰Srov. v té souvislosti problém s výkladem znaku „jiného“ přivedení se do stavu nepřičetnosti než pozitím nebo aplikací návykové látky (Kratochvíl, V.: Op. cit. sub 2), s. 249.

čení státní hranice).⁴¹ Jelikož tzv. „čistý převaděč“, jednající bez jakékoliv vazby na organizování překročení státní hranice, byl beztrestný, protože jeho v podstatě „pomocné“ jednání vůči osobě státní hranici překračující (tj. jím převáděné) nebylo možné subsumovat pod znak „organizuje“, napravila probíraná novela tento nedostatek doplněním dalšího znaku objektivní stránky, tj. „umožnění jinému nedovolené překročení státní hranice“, který na činnost pouhého převaděče nepochybně dopadá. Kromě toho: „Stávající právní úprava...kladla bezdůvodný důraz na místo překročení státní hranice, ačkoliv k organizování takového jednání dochází v i prostorech hraničních přechodů (zpravidla se jedná o nedovolené převážení osob ukrytých v motorových vozidlech).“⁴² Proto se nadále vypouští znak „mimo vyznačený hraniční přechod“. S ohledem na fakt, že: „...se nedostatečně přihlíželo ke skutečnosti, že touto trestnou činností se velmi často zabývají organizované skupiny, což zvyšuje její závažnost.“⁴³ doplnila novela v odstavci 2. další znak podmiňující použití vyšší trestní sazby, a to písm. c) (spáchal-li takový čin jako člen organizované skupiny).

Uprázdňený § 178, jehož obsah zrušila novela č. 159/1989 Sb. (původní maření dozoru nad církevními a náboženskými společnostmi), novela zatím poslední vyplňuje novou skutkovou podstatou trestného činu **neoprávněného nakládání s osobními údaji**. Návrh ze srpna 1993, opatřený důvodovou zprávou, je odůvodněn takto: „Trestní zákon, na rozdíl od většiny zahraničních právních úprav dosud neposkytuje ochranu před neoprávněným nakládáním s osobními údaji jiné osoby, a to ani v případě, že zveřejnění těchto dat mělo pro osobu, jíž se údaje týkají, závažné důsledky. Pouze v případě, že se jednalo o zveřejnění nepravdivých údajů, byl za splnění dalších podmínek možný postih pro trestný čin pomluvy podle § 206. Zvýšenou právní ochranu se navrhuje poskytnout jednak údajům shromažďovaným v souvislosti s výkonem státní správy (např. údajům, které jsou občané povinni sdělovat daňovým nebo statistickým orgánům), jednak údajům získaným pro jiné účely v souvislosti s výkonem zaměstnání (např. údajům vedeným ve zdravotnické dokumentaci). Přísnější sazba se stanoví na případy, kdy pachatelem činu uvedeného v odstavci 1 je osoba, pro kterou povinnost uchovávat tyto údaje vyplývá z jejího postavení v zaměstnání (v případech uvedených v odstavci 2 tomu bude tak vždy) nebo tehdy, kdy čin uvedený v odstavci 1, 2 byl spáchán mimořádně účinným způsobem, anebo měl pro dotčenou osobu vážné následky (např. poškození na pověsti, v rodinném životě, v zaměstnání).“⁴⁴ Zajímavé je srovnání návrhů novely se schváleným textem publikovaným ve Sbírce zákonů. Původně, dle návrhu ze srpna a září, se předpokládala kriminalizace již pouhého neoprávněného získání údajů o jiném... (§ 178 odst. 1). Naproti tomu autentický text téhož paragrafu kriminalizuje pouze neoprávněné sdělení nebo zpřístupnění takovýchto údajů. Trestnost pouhého získání údajů o jiném... se neobjevuje ani v odstavci 2. v souvislosti s vý-

⁴¹Tamtéž, s. 249 – 250.

⁴²Op. cit. sub 1), s. 11.

⁴³Tamtéž.

⁴⁴Tamtéž, s. 15.

konem povolání, zaměstnání nebo funkce, což platí i pro oba návrhy, neboť zde je nutně takto získané údaje sdělit nebo zpřístupnit. To byl patrně důvod, proč se nakonec vypustila trestnost pouhého získání uvedených údajů v odstavci 1. Jinak v návrhu použitý termín „státní správy“ nahrazuje platný zákonný text výrazem „veřejné správy“, jež zahrnuje státní správu a samosprávu. K určitému zpřesnění podmínek trestnosti platným zákonným textem došlo ještě v odstavci 2 § 178 tr. zák.

Ustanovením § 178 tr. zák. se tak doplňuje ochrana osobnosti, plynoucí již z § 174 tr. zák. o křivém obvinění, jakož i z ustanovení hlavy V. zvláštní části tr. zák., tj. z § 206 (pomluva) a § 209 (poškození cizích práv).

Staronové ustanovení, původně o přečinu, nyní o trestném činu **pytláctví** (§ 178a), nabízí novela jako poslední změnu v rámci hlavy III. zvláštní části trestního zákona; jde o novum, s nímž nepočítal ani návrh srpnový, ani záříjový. Tato skutková podstata vznikla údajně doslova na poslední chvíli před projednáváním v Parlamentu.

Návěti § 178a je doslovný opis bývalého § 4 z.č. 150/1969 Sb. o přečinech s tím, že jako kumulativní další podmínka trestnosti musí přistoupit některý z alternativně daných znaků v písmenech a) – d) tr. zák.

Spáchání tohoto trestného činu „nejméně se dvěma osobami“ /a)/ vyžaduje buď spolupachatelství, nebo hlavní trestnou činnost, provázenou alespoň dvěma účastníky; pokud jde o zmíněné spolupachatelství, musí tu být nejméně tři osoby. Je jasné, že tato kvalifikační okolnost má přednost před aplikací obecného ustanovení § 9 odst. 2 tr. zák. k § 178a tr. zák.; jinak je tomu v poměru k ust. § 10, které se uplatní u účastníků, kdežto hlavní pachatel bude odpovědný podle § 178a písmeno a). Obecné ustanovení § 9 odst. 2, ve spojení s § 178a písm. b) – d) tr. zák., by se uplatnilo jen, pokud by šlo pouze o dva spolupachatele. V případě jen jediného účastníka na pytláckém jednání jako hlavním nepůjde o trestnou činnost vůbec, pokud není naplněna u hlavního pachatele některá jiná podmínka trestnosti, uvedená v § 178a v písm. b) – d) tr. zák., aby mohlo jít o hlavní trestný čin a tím i o odpovědnost jediného účastníka na něm.

Zvlášť zavrženíhodný způsob spáchání pytláctví /b)/ může konkrétně znamenat souběžné naplnění i znaku uvedeného v písmenu c), tj. „hromadně účinný způsob“ pytláčení; např. „lov“ pstruhů dělobuchem. Kromě toho bude muset praxe ještě řešit otázku možného jednočinného souběhu pytláctví podle § 178a písm. b), c) tr. zák. s trestným činem týrání zvířat (§ 203 tr. zák.), zejm. pak s ustanovením odst. 2, 3. Vezměme kupř. lov kozešinné zvěře do želez, kdy pachatel chycené zvíře nechá v této pasti pojit, přičemž se tak stane ve veřejné honitbě, tzn. na místě veřejnosti přístupném.

Trestněprávní recidiva, jako jedna z variant okolností uvedených v písmenu d), bude naplněna nejen v případě omezení této recidivy speciální (srov. výraz: „takový“ čin), tzn., bude-li pachatel odsouzen pro pytláctví dle § 178a tr. zák., nýbrž v i případě odsouzení pro trestný čin jinak právně kvalifikovaný, ovšem skutkově

odpovídající dnešnímu pytláctví, např. krádež (§ 247 tr. zák.).⁴⁵ O spěchu, s jakým byla tato nová skutková podstata přijata, svědčí i její nepromyšlené zařazení do zvláštní části, z hlediska systematiky této části trestního zákona. Spíše než v jiném rušení činnosti státního orgánu, spočívá primární objekt pytláctví v cizím majetku a v zájmu na jeho ochraně. Proto mělo být ustanovení § 178a tr. zák. zařazeno v hlavě IX. zvláštní části (trestné činy majetkové).

Hlava IV.: Trestné činy obecně nebezpečné

V této hlavě došlo pouze k několika méně závažným změnám, které nemění celkový charakter hlavy ani jejích jednotlivých ustanovení.

Skutková podstata trestného činu (§ 182) – **poškození a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení** bude poskytovat ochranu i před poškozením ochranného zařízení proti úniku znečišťujících látek. (§ 182 odst. 1 písm. b). Jde o určitou návaznost na ustanovení o ohrožení životního prostředí podle – 181a a 181b tr. zákona. V praxi se patrně podle tohoto ustanovení budou stíhat různá ohrožení a poškození provozu kanalizačních jímek, plynových zásobníků, nádrží pohonných hmot, filtračních a čistících zařízení, pokud nemají charakter zařízení energetických nebo vodárenských (takové případy by byly patrně řešeny podle § 182 odst. 1 písm. c) tr. zákona).

Výrazem zostření trestní represe je zvýšení trestní sazby u § 185 odst. 1 tr. zákona, podle níž nyní ten, kdo bez povolení vyrobí nebo opatří sobě nebo jinému střelnou zbraň nebo ji přechovává, bude potrestán odnětím svobody až na 1 rok nebo propadnutím věci nebo peněžitým trestem. Zvýšení trestní sazby z maxima tří měsíců na 1 rok je podstatné a je nepochybně reakcí státu na masově se rozmáhající nelegální držení a nošení střelných zbraní občany. Situace je o to nebezpečnější, že nejčastěji se takto ozbrojují příslušníci kriminálního podsvětí a členové zločineckých band cizích národností.

Spolu s připravovaným zpřísněním podmínek pro držení a nošení zbraní v novém zákoně o zbraních a střelivu a zákonem o civilních bezpečnostních službách jde o preventivní opatření, mající bránit rozšíření trestných činů páchaných za použití a pomocí zejména střelné zbraně. Hromadění, přechovávání a opatřování více zbraní než jedné je trestné podle § 185 odst. 2 a je stíháno trestem odnětí svobody do tří let. Toto ustanovení má dopadat především na případy nelegálního obchodování se

⁴⁵Případná námitka, že takovéto zhodnocení předchozího odsouzení podle § 247 tr. zák. je v rozporu s § 16 odst. 1 za středněkem tr. zák. (zákaz retroaktivity tr. zák. in malam partem) není na místě. Bude-li jako podmínka trestnosti pytláctví, spáchaného po 1. 1. 1994 vzato výše zmíněné odsouzení za trestný čin, jehož se pachatel dopustil před 1. 1. 1994, nejde tu o nic jiného, než o posouzení trestnosti pytláctví podle zákona účinného v době jeho spáchání s tím, že znak zpětosti, opírající se o dřívější odsouzení, může být hodnocen jen v době od 1. 1. 1994 do budoucna, což se stalo. A takovýto případ se považuje za retroaktivitu nepravou, která přípustná je, bez ohledu na to, zda působí in malam, nebo in bonam partem. Srov.: **Harvánek, J.**: Přípustnost retroaktivity v právním státě. In: Schelle, K. (red.): Aktuální otázky českého a československého, konstitucionalismu. Brno, AUBI 117, MU Brno 1993. s. 131–132.

střelnými zbraněmi v tuzemsku a vyzbrojování celých skupin osob. Nelegální vývoz a obchodování se zbraněmi do ciziny při nedodržení podmínek pro udělování licencí pro takový obchod je předmětem zvláštního ustanovení.

Namísto již dříve zrušeného ust. (§ 186) byla nyní nově zařazena skutková podstata trestného činu **nedovolené výroby a držení radioaktivního materiálu**. Trestný podle základní skutkové podstaty je ten, kdo bez povolení vyrobí, doveze, proveze, vyveze, přechovává nebo jinému obstará radioaktivní materiál. Zařazení je důsledkem uvolnění kontroly nad těmito látkami v zemích bývalého Sovětského svazu a snahami obchodovat s těmito látkami do zahraničí. Nebezpečí tkví v tom, že radioaktivní materiál je podstatnou surovinou při výrobě zbraní hromadného ničení a jeví o něj evidentní zájem státy, které tvoří hrozbu pro světový mír a nemají možnost získávat tento materiál legálně. Území našeho státu je pro tyto obchodníky důležitou přístupnou stanicí, jak o tom svědčí zvyšující se počet případů odhalení pašování čerstvé rtuti a izotopů některých prvků. I takový obchod by se v budoucnu mohl stát předmětem organizované trestné činnosti, čemuž je zapotřebí zabránit i preventivní kriminalizací takové činnosti.

Kriminalizační charakter mají i doplnění ustanovení § 191 a 192 tr. zákona, podle nichž je napříště trestná i nedbalostní forma zavinění. Materiálním zdrojem takového opatření jsou patrně stále častější případy zavlékání nebo rozšiřování nakažlivých chorob domácích zvířat a nakažlivých chorob škůdců nebo užitkových rostlin (např. dobytčího a prasečího moru) ze zahraničí.

Hlava V.: Trestné činy hrubě narušující občanské soužití

Nad rámec návrhů ze srpna a září 1993 doplňuje novela kvalifikovanou skutkovou podstatu trestného činu **hanobení národa, rasy a přesvědčení** (§ 198 tr. zák.). Dosavadní ustanovení se stává skutkovou podstatou základní, dle novely pak okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby bude spáchání činu uvedeného v odstavci 1 nejméně se dvěma osobami. K výkladu tohoto znaku srov. poznámky k ust. § 178a písm. a) novely tr. zák. Zákonodárce tímto ustanovením (§ 198 odst. 2 tr. zák.) zřejmě správně reagoval, byl na poslední chvíli, na množící se případy hanobení národa, rasy a přesvědčení páchané právě nově kriminalizovaným způsobem, tj. ve skupině.

Na základě již dříve publikované kritiky ustanovení § 201a odst. 2 tr. zák. ve znění novely č. 557/1991 Sb.⁴⁶ jakož i v důsledku připomínek katedry trestního práva Právnické fakulty MU v Brně ze dne 24. 8. 1993 k srpnové verzi návrhu novely trestního zákona, odstranila poslední novela nedostatek citovaného ustanovení, jenž vyvolával interpretační a aplikační pochybnosti. Kromě již výslovně uvedené actio libera in causa dolosa doplňuje se do textu § 201a odst. 2 expressis verbis též actio libera in causa culpa. Tak je třeba rozumět slovům „nebo spáchal trestný čin z nedbalosti, která spočívá v tom, že se přivedl do stavu nepřičetnosti.“ S účinností od 1. 1. 1994 tedy nepochybně platí, že jak dolosní, tak i culposní actio libera in

⁴⁶Op. cit. sub 2), s. 246 - 249.

causa se vylučují jednak s raušdeliktem (§ 201a odst. 1 tr. zák.), jednak s nezaviněnou nepřičetností ve smyslu § 12 tr. zák. Jinak řečeno, obě formy actio libera in causa jsou i dle novelizované právní úpravy jednoznačně plně trestné formy zaviněné nepřičetností pachatele.

Poměrně zajímavou anabází prodělala v průběhu léta a podzimu 1993 skutková podstata trestného činu **kuplířství** (§ 204 tr. zák.).

Dosavadní úprava, k níž jsme povinovani v důsledku mezinárodněprávních závazků již bývalé ČSR (od poloviny 50. let), vycházela z absolutního zákazu kuplířského jednání. Ovšem důvodová zpráva k srpnovému návrhu novely vyšla z toho, že: „...skutečnost dokazuje, že mu nelze stejně, jako samotné prostituci, zabránit a do budoucna je dokonce...prospěšnější tyto jevy do určité míry připustit a podřídit je zdravotní, daňové a další kontrole. Proto se navrhuje jako trestný čin postihovat jen ty případy, kdy pachatel jedná proti vůli osoby provozující (nebo mající provozovat) prostituci, nebo z takového stavu kořistí...“⁴⁷ Neboli, návrhy předpokládaly zúžení trestnosti dosavadního kuplířství. Tzn. omezení jen na např. násilné přiměnění jiného k provozování prostituce nebo kořistění z takto provozované prostituce jiným. Dosavadní obsah § 204 se tak měl dostat mimo dosah trestního zákona, stejně tak i činnost majitelů různých masážních salonů, spočívající v inkasu peněz od osob, které v těchto zařízeních poskytují různé sexuální služby. Leč přijaté znění novely § 204 tr. zák. svědčí o něčem jiném. To, co mělo být původně dekriminalizováno, tzn. dosavadní znění § 204 tr. zák., figuruje v novelizovaném znění tohoto ustanovení jako jeho 1. odstavec. K němu se přidávají odstavce další, č. 2., jehož podstata spočívá v kvalifikovaném, tedy v násilném provozování kuplířství jinak popsaném ve zmíněném 1. odstavci. Další zpřísnění postihu nabízí odstavec 3., jenž počítá, ve vztahu k jednáním uvedeným v odst. 1, 2, se získáním značného prospěchu, se spácháním organizovanou skupinou, jakož i s předmětem útoku, jímž je osoba mladší 18 let. Zcela nad rámec původních návrhů se ještě připojuje odst. 4., který zvláště ostře (trest odnětí svobody 5 - 12 let) postihuje kuplíře, pokud násilnou formu této trestné činnosti (odst. 2) zaměřují na osoby mladší než 15 let.

Podtrženo a sečteno, novela ustanovení o kuplířství nejen že neredukuje původní rozsah trestnosti tohoto činu, jak se napřed uvažovalo, nýbrž právě naopak, při zachování dosavadního rozsahu této trestnosti je postih prohlouben, specifikován prostřednictvím dalších skutkových podstat, tedy konečkonců rozšířen.

Hlava VI.: Trestné činy proti rodině a mládeži

Ještě v záříjové verzi novely předpokládaná dekriminalizace nedbalostního zanedbání povinné výživy (§ 213 odst. 1 tr. zák.) nebyla probíranou novelou akceptována. Tehdy se argumentovalo tím, že prakticky je nedbalostní páchaní uvedeného trestného činu nereálné. Co však vedlo ke změně tohoto stanoviska, o tom není autorům tohoto sdělení nic známo.

⁴⁷Op. cit. sub 1), s. 14.

Srpnový návrh počítal se zprůsněním trestní sazby za trestný čin **týrání svěřené osoby** (§ 215 tr. zák.), a to v zájmu účinnější ochrany zejména nezletilých dětí. V této tendenci pokračuje i verze zářijová, když ponechává dosavadní text § 215 beze změny a doplňuje jej o odstavec 2. V této podobě pak nacházíme novou právní úpravu předmětného trestného činu i v přijaté novele. K možným problémům, spojeným s kvalifikační okolností obsaženou – v § 215 odst. 2 písm. b) tr. zák. srov. výklady k obecné části (pokračující trestný čin).

Zřejmou reakcí na zneužívání anabolik u mladých sportovců je ustanovení (§ 218a tr. zák.) **podávání anabolických látek mládeži**, s nímž se setkáváme až v zářijové a posléze v konečně schválené novelizaci. V zájmu jednotného výkladu pojmu „anabolikum“ nebo „jiný prostředek s anabolickým účinkem“ se zmocňuje vláda, aby svým nařízením tyto pojmy vymezila. Trestnost podávání anabolik...se omezuje přirozeně jen na situace, kdy jejich indikace není odůvodněna léčebnými účely. Sám dopující je pochopitelně beztrestný, společenská škodlivost je spatřována jen u fakticky pomocného jednání, tj. v případě podávání těchto látek, a to osobám jen mladším 18 let. Doping „páchaný“ za jiných podmínek podléhá jiným režimům a jiným systémům sankcí.

Hlava VII.: Trestné činy proti životu a zdraví

Jediná změna v rámci této hlavy zvláštní části postihla pouze ust. § 228 odst. 2 (nedovolené přerušování těhotenství). Původně, tj. v srpnu, se předpokládalo jen vypuštění znaku „výdělečnosti“ uvedeného v § 228 odst. 2 písm. a) tr. zák. Verze zářijová tuto představu jen kopírovala. Výrazně jinou podobu § 228 odst. 2 tr. zák. ovšem nakonec předkládá novela schválená. Místo výdělečnosti zařazuje získání „značného prospěchu“ (písm.a)), doplňuje zcela novou kvalifikační okolnost, a sice „soustavné“ páchaní jednání popsaného jinak v základní skutkové podstatě (§ 228 odst. 1 tr. zák.) a konečně ponechává tradiční okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby, tzn. dosavadní písmeno b), jež se v novele ocitá pod označením c).

Pokud jde o výši „značného prospěchu“, platí v tomto směru novelizované znění § 89 odst. 14 (tj. nejméně 200.000,- Kč).

Vrásku na čele nejednomu soudci ovšem vyryje pojem „soustavnosti“. Do přijetí novely tr. zák. č. 175/1990 Sb. užíval zákon tohoto pojmu v § 41 písm. b) (soustavné páchaní úmyslné trestné činnosti téže povahy, ač již byl pro takové trestné činy pachatel vícekrát potrestán). Od 1. 7. 1990 se tento pojem v právní úpravě neobjevuje, až nyní. Jde tedy o to, jak jej od 1. 1. 1994 vykládat. Tehdejší konstantní judikatura NS interpretovala uvedený pojem v těsné návaznosti na trestné činy „těže povahy“.⁴⁸ Chceme-li se, alespoň pro začátek opřít o některý z těchto judikátů, jeví se nám jako nejvhodnější RNS č. I/69. Podle něj by bylo možné i „soustavnost“ ve smyslu § 228 odst. 2 písm. b) tr. zák. chápat jako mnohost trestných útoků, spojených ve vyšší celek tím, že pachatel páchá stále čin popsaný

⁴⁸S. RNS: 48/67; 26/68; 1/69; 40/69.

v § 228 odst. 1 tr. zák., v relativně krátkých časových intervalech tak, že se jednotlivé útoky jeví jako články v řetězu celkové trestné činnosti pachatele. Mnohost útoků se projevuje buď jako **opakování** samostatných trestných činů nebo jako série faktů v rámci jednoho **pokračujícího** trestného činu. Soustavné páchaní trestných činů je vnějším projevem negativních sklonů pachatele. Naznačené pojmové znaky „soustavnosti“ zabráňují příliš široké interpretaci a aplikaci této okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby, což rozhodně není na závadu. Zároveň je možné předpokládat, že v průběhu rozhodovací praxe, opírající se o toto nové ustanovení, se znaky „soustavnosti“ ještě zpřesní, resp. modifikují vzhledem k povaze soustavně páchaného nedovoleného přerušování těhotenství.

Hlava VIII.: Trestné činy proti svobodě a lidské důstojnosti

Z trestných činů této skupiny se nejvýznamněji modifikují kvalifikované případy trestného činu **vydírání** (§ 235 tr. zák.). Ustanovení odst. 2 § 235 se upravuje jednak v souvislosti s vypuštěním znaku výdělečnosti (§ 89 odst. 3 tr. zák.) jednak se doplněním tohoto odstavce poskytuje zvýšená ochrana svědkům, znalcům a tlumočnickům (podobně, jako v § 221 odst. 2 písm. a) tr. zák.).⁴⁹ Verze novely ze září navíc doplnila jako další kvalifikační okolnost spáchání vydírání podle odst. 1 nejméně se dvěma osobami, tutéž podobu najdeme i ve schválené novele (§ 235 odst. 2 písm. b) tr. zák.). Na odůvodnění nového odstavce 3. – 235 se uvádí: „Dosavadní skutková podstata trestného činu vydírání nepostihuje přísněji případy, kdy pachatel takového trestného činu způsobí smrt nebo škodu velkého rozsahu, a tím jej vlastně zvýhodňuje proti pachatelům majetkové trestné činnosti. Proto se připojuje nový odstavec přísněji postihující tyto případy.“⁵⁰

Hlava X.: Trestné činy proti lidskosti

Jediné novum, s nímž nepočítal srpnový návrh novely, nýbrž až návrh zářijový, představuje nakonec v hlavě X. zařazená skutková podstata trestného činu **mučení a jiného nelidského a krutého zacházení** (§ 259a tr. zák.). Toto vložené ustanovení reaguje na mezinárodněprávní závazek plynoucí pro Českou republiku z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která vstoupila v platnost pro tehdejší ČSSR dnem 6. 8. 1988.

Ze znaků základní skutkové podstaty tohoto deliktu plyne, že jde o trestný čin trvající (srov. výraz „...působí...“, nikoliv způsobil). Nakolik je potom okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby páchaní takového činu „po delší dobu“ (§ 259a odst. 2 písm. c) tr. zák.), natolik třeba odpovědět na dvě základní otázky: kdy přichází v úvahu tato okolnost, resp. znak kvalifikovaného „mučení...“, to na rozdíl od jeho skutkové podstaty základní a za druhé, v jakém vztahu je tato okolnost k okolnosti přitěžující ve smyslu § 34 písm. ch) tr. zák.

O delší dobu trvající (probíhající) mučení...ve smyslu uvedené kvalifikované skutkové podstaty by mělo jít, jestliže jeho konkrétní délka pro svoji závažnost podstatně

⁴⁹Op. cit. sub 1), s. 15 – 16.

⁵⁰Tamtéž, s. 16.

zvýší stupeň nebezpečnosti tohoto činu pro společnost, tj. nad horní hranici zákonné základní trestní sazby (tři roky), (§ 88 tr. zák.). I když je dolní hranice zvýšené trestní sazby nižší než horní hranice základní sazby (tj. jeden rok a tři roky), potřeba uložit konkrétní trest nad tři roky, signalizující zmíněné podstatné zvýšení společenské nebezpečnosti činu, může být realizována jen, jestliže bude pachatel uznán vinným podle druhého odstavce (písm. c)), kde se nabízí možnost trestu až do pěti let, tedy nad horní hranici základní trestní sazby.

Pokud jde o druhou otázku, odpověď na ni je o něco jednodušší, a sice: uplatní-li se in concreto okolnost podle § 259a odst. 2 písm. c) tr. zák., nelze ji ještě jednou přičítat pachateli z hlediska soudní individualizace trestu jako obecnou okolnost přitěžující ve smyslu § 34 písm. ch) tr. zák. Tomu brání zásada vyjádřená v ustanovení § 31 odst. 3 tr. zák.⁵¹

Hlava XII.: Trestné činy vojenské⁵²

Dosavadní ohrožovací podoba nedbalostního neuposlechnutí rozkazu (§ 274 tr. zák.) se novelou dekriminalizuje, přičemž nadále zůstává trestná jen forma poruchová. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že: „Nesplnění rozkazu z nedbalosti, pokud nemá škodlivý následek uvedený v návrhu § 274 odst. 1, se vzhledem k nepatrné společenské nebezpečnosti z trestního zákona vypouští s tím, že postih ve formě kázeňského trestu ukládaného za kázeňský přestupek je dostačující.“⁵³ Kromě toho se, ve stejném duchu, vypouští dosavadní okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby, uvedená v písmenu a) odstavce 2. (zmaření nebo podstatné ztížení splnění důležitého služebního úkolu).

Ani sprnová, ani verze zářijová nepočítaly s dalšími kvalifikovanými skutkovými podstatami trestného činu porušování práv a chráněných zájmů vojáků (tzv. „šikan“). Nicméně schválená novela doplňuje k §§ 279a, 279b čtvrté odstavce, kde v případě vzniku těžšího následku (smrti poškozeného) hrozí tresty odnětí svobody v rozmezí osm až patnáct let. Patrně si tuto trestněprávní reakci vynutil vývoj šikan v armádě.

Zvláštní ustanovení o trestní odpovědnosti (§ 294 tr. zák.) novelou poněkud „zešřihlelo“. Upouští se od stávajícího výčtu trestných činů v odstavci 1., protože „...nebyl proveden podle přesného kritéria; zahrnoval ale většinu trestných činů, jejichž sazba trestu odnětí svobody nepřevyšovala tři roky. Přitom rozhodujícím hlediskem pro postup podle § 294 by měla být skutečnost, že nebezpečnost typově nejméně závažného deliktu je pouze malá, nikoliv tedy jeho zákonné označení. Proto se při konstrukci ustanovení § 294 vychází ne z výčtu trestných činů, ale z jejich trestní sazby vyjadřující typovou společenskou nebezpečnost.“⁵⁴ Tomuto odůvodnění lze rozumět tak, že trestný čin se sazbou do tří let (včetně) odnětí svobody, podle hlavy XII. zvláštní části tr. zák., vykazuje typovou malou společenskou

⁵¹Op. cit. sub 16), s. 151.

⁵²Ustanovení hlavy XI. zůstala novelou č. 290/1993 Sb. nedotčena.

⁵³Op. cit. sub 1), s. 19.

⁵⁴Tamtéž, s. 19 – 20.

nebezpečnost a pokud jí koresponduje též konkrétní malý stupeň této nebezpečnosti, nejde o trestný čin. Konstrukce je tu podobná jako u mladistvých (srov. § 75 tr. zák.). Třeba zároveň zdůraznit, že při posuzování konkrétního stupně materiální stránky se lze opírat jen o znaky skutkové podstaty toho kterého vojenského trestného činu, protože se jedná o otázku viny. Není možné připustit, aby se stupeň materiální stránky in concreto posuzoval nejen podle znaků skutkové podstaty, nýbrž podle všech okolností konkrétního případu. Tím by docházelo k „rozpouštění“ formální (formálně-právní) stránky trestného činu v jeho stránce materiální, tj. ve společenské nebezpečnosti, v rozporu se zásadou nullum crimen sine lege et sine periculo sociali.

Zmíněné redukování § 294 se novelou projevilo ještě v tom, že se zcela vypouští dosavadní odstavec 2. § 294, „...neboť se do značné míry překrývá s podmínkami uvedenými v § 24 a se zrušením vojenských soudů není důvod pro odlišnou úpravu.“⁵⁵

V úzké návaznosti na některé majetkové trestné činy podle hlavy IX. zvláštní části tr. zák. byla provedena změna ust. § 50 odst. 1 přestupkového zákona. Dosavadní formulace umožňovala vznik kolizní situace spočívající v tom, že např. konkrétní krádež se škodou rovných 2.000,- Kč, by odpovídala jak znakům skutkové podstaty přestupku, tak trestného činu. Částka 2.000,- Kč totiž znamená jak maximální škodu, coby znaku přestupku („nepřesahuje“), tak minimální škodu, coby znaku trestného činu krádeže („škoda nikoli nepatrná“ – §89 odst. 14 tr. zák. ve znění novely). Proto bylo třeba jinak formulovat onu horní hranici škody u přestupku, aby k překrývání nedocházelo. Na návrh katedry trestního práva Právnické fakulty MU v Brně (připomínky ze 24. 8. 1993) bylo tedy původní vymezení „nepřesahuje“ nahrazeno termínem „nedosahuje“ (viz § 50 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona před novelou a po ní).

Závěrem

Jak naznačeno již v úvodu tohoto sdělení, nešlo nám o pouhý popis novely trestního zákona č. 290/1993 Sb., nýbrž alespoň o naznačení některých vybraných problémů interpretační a aplikační povahy, které nová úprava s sebou přináší, resp. může vyvolat. Lze předpokládat, že tak jako předchozí novely, i tato vyvolá odbornou diskusi, k níž chce být naše pojednání skromným příspěvkem.

* * *

⁵⁵Tamtéž, s. 20.

SUMMARY

*The Act No.290/1993 Coll. - the Fifth
Direct Criminal Code Amendment
Since 1989 (Selected Issues)*

Except for the opening passage, following the leading article of this volume of the Bulletin, the authors concentrate only on some selected problems of the last Criminal Code amendment and do not aim to describe the several changes.

As long as the general part of the Criminal Code is concerned, the objects of the analysis are the concepts of lasting, mass and continuing crimes. The problem of continuance is analyzed (Criminal Code § 89 par. 3) both from the viewpoint of guilt and that of the judicial individualization of punishment, in which direction the amendment raises some questions (see Criminal Code § 215 par. 2 letter b). The authors also highlight the meaning of the Criminal Code § 12 par. 11, as amended by the amendment No.292/1993 Coll. in connection with continuance.

The sense of the Criminal Code § 89 par.14, establishing a new scale of proprietary damages is subject to criticism. No mean attention is paid also to the new regulation of the external differentiation of the service of imprisonment. Special analysis from the viewpoint of the motivation of life imprisonment convicts through the institute of conditional release is given to the Criminal Code § 29 in fine.

The part dedicated to the changes in the special part of the Criminal Code analyzes selectively the regulation included in the several parts thereof (Catch I, § 102; Catch II, §§ 118a, 145a, 148a; Catch III, §§ 171, 171a, 178a; Catch V, § 204; Catch VII, § 228 etc.).

K novele ustanovení § 13 trestního zákona o nutné obraně

Josef KUČHTA

Úvodem

Nutná obrana jako okolnost vylučující protiprávnost přispívá k ochraně zájmů, které jsou uvedeny v trestním zákoně. Zásah a obrana proti útočníkovi, který porušuje zájmy chráněné trestním zákonem, přispívají nejen k ochraně konkrétních práv napadené osoby, ale i společnosti jako celku. Řešení takových situací není proto možné ponechat pouze náhodě, resp. působení přírodních sil, nýbrž je třeba regulovat je i právně. Pokud má být sebeobranná situace vyřešena z celospolečenského hlediska optimálně, musí být do souladu uvedeno více zájmů. Obránce by neměl být při nutné obraně zraněn nebo zabit, ale také by neměl být za své jednání, pokud není společensky nebezpečné, právně postižen. Často dochází k přílišnému zjednodušení tohoto problému z neznalosti sebeobrany, o které často existují určité mýty, vyvolávané a živené tiskem, literaturou, a také běžným iracionálním přístupem k ní.

Je žádoucí, aby požadavky kladené na obránce byly v souladu s jeho možnostmi. Obránce musí splnit podmínky vyplývající ze situace nutné obrany tak, aby jeho obrana byla úspěšná (hledisko sindefendologické), současně musí být jeho jednání v souladu se zákonnými požadavky a požadavky právní teorie a praxe (hledisko právní).

Je třeba upozornit na obtíže vyplývající z nutnosti přizpůsobit jednání obránce oběma těmito hlediskům. Požadavky kladené dosavadním zákonem nebo jeho běžným výkladem a požadavky z hlediska úspěšnosti obrany jsou totiž v mnohých případech rozporné. Lze říci obecně, že čím více si obránce svým jednáním zajišťuje vítězství ve střetu s útočníkem, tím více je pravděpodobně překročení mezí nutné obrany a odsouzení obránce v trestním řízení. V důsledku toho je ve vědomí části občanů zafixována představa, že fyzickou obranou proti pachatelům trestné činnosti se vystavují nebezpečí trestného postihu.

Rizika spojená s nutnou obranou by měl v prvé řadě nést útočník, nikoliv obránce. Z mnoha důvodů, které přisvědčují tomuto tvrzení, lze například uvést tyto:

- a) Jednání útočníka je vždy společensky nebezpečné, protiprávní, směřující proti chráněným zájmům. Naproti tomu obránce chrání nejen svůj chráněný zájem,

ale také často zájmy i jiných osob a zpravidla i obecný zájem státu spočívající v boji proti trestné činnosti a v jejím omezení. Obránce tedy vlastně doplňuje oprávněný zásah státu tam, kde stát svými orgány nemůže okamžitě zasáhnout. Nutná obrana má tedy i značný preventivní význam, reaguje na porušování práva bezprostředně a odrazuje pachatele od další trestné činnosti, což dále stupňuje její prospěšnost.

- b) Na straně útočníka existují při vzniku situace nutné obrany některé nesporné výhody. Již samotný fakt, že obránce má většinou zájem na zachování zákonných ustanovení, mu ztěžuje postavení. Z tohoto důvodu často nepoužívá mnoha prostředků a způsobů, pomocí nichž by mohl snáze zvítězit a odvrátit nebezpečí. Útočník tyto problémy obvykle nemá a již samotným faktem útoku porušuje právní normy. Jestliže se k tomu odhodlal, odhodlá se snáze i k rozsáhlejšímu porušení těchto norem. Pouze na útočníkovi záleží, vznikne-li vůbec taková situace. Útočník se rozhoduje předem často po zralé úvaze a přípravě, volí si místo, čas i jiné okolnosti útoku. U obránce je tomu naopak, často netuší, že bude napaden, je bez vhodných prostředků. Útočník má u sebe zbraň vždy, když to pokládá za vhodné, obránce jen výjimečně.
- c) Výrazný rozdíl je také v psychické zátěži útočníka a obránce. Bude-li mít útočník strach, může od útoku upustit nebo ho odložit: U obránce je tomu naopak, jemu je boj vždy vnucen. Samotný útok je snazší také po technické stránce. Útočník volí příslušný zákrok, obránce se obvykle musí přizpůsobit. Svůj zákrok pak musí volit ne na základě toho, že ho např. umí nejlépe, ale aby neutralizoval útok a znemožnil další útočnou akci.¹

Na straně obránce je sice právo, to má však pozitivní vliv často až po skončení obranné situace. Proto je žádoucí využívat možností nutné obrany občany, je třeba, aby právní řád poskytoval obránci výhody větší, než jsou výhody na straně útočníka a z jeho postavení vyplývající.

Jestliže útočník svým jednostranným útokem situaci nutné obrany vyvolal, měla by se zákonná ustanovení uplatňovat ve prospěch obránce co nejdříve a co nejvýrazněji. Tím by se posilovala i vůle slušných lidí odporovat nelegálnímu násilí.

Dosavadní stav v našem státě není s tímto postulátem zcela v souladu. V posledních letech došlo k obrovskému nárůstu trestné činnosti, a to i násilné kriminality. Do situace nutné obrany se tak dostává stále větší počet občanů. Spolu s tím roste i intenzita a drzost prováděných útoků, proti nimž je často i sama policie bezmocná. Stav, kdy se nelze včas dovolat pomoci státu a policejního orgánu, vede k ozbrojování stále většího počtu osob, počet držitelů střelné zbraně se zvětšil několikanásobně. Obecná formulace § 13 o nutné obraně a mnohdy rozporná judikatura jim pak nedávají jasný návod a oporu, jak v obranných situacích správně jednat. Proto se nelze uzavírat možnosti nalézat nové právní znění institutu nutné obrany, jež by přesněji vymezovalo podmínky nutné obrany a umožňovalo jejich účinnější aplikaci.

¹Novák, J.; Skoupý, O.; Špička, I.: Sebeobrana a zákon, Praha KLAVIS 1991, str. 73

Dosavadní právní úprava tzv. přiměřenosti nutné obrany

Výkladem § 13 o nutné obraně dospějeme k závěru, že jsou zde rozlišeny podmínky, které vytvářejí vůbec možnost jednat v nutné obraně (tzv. stav nutné obrany), a podmínky (meze) dovoleného jednání v nutné obraně. Do první skupiny patří společenská nebezpečnost a protiprávnost útoku, přítomnost a reálnost útoku. Do druhé skupiny pak proporcionalita ve vztahu obrany a útoku.² Sama konstrukce ustanovení vychází z principu materiálního pojetí trestného činu a jejím vzorem byla dřívější sovětská úprava.

Podmínky první skupiny se od 50. let nezměnily a ani v praxi nečinily velké problémy. Mnohem větší pozornost byla věnována druhé skupině – podmínce proporcionality. Požadavek, aby obrana byla útoku přiměřená, byl výslovně uveden jako jedna z podmínek nutné obrany v § 8 trestního zákona ČSR z roku 1950. Současný trestní zákon z roku 1961 ustanovení o přiměřenosti modifikoval. Namísto dřívějšího ustanovení o tom, že obrana má být přiměřená útoku, konkrétněji uvádí, že obrana nemá být zřejmě nepřiměřená povaze a nebezpečnosti útoku. Navíc zákonodárce zde již nehovořil o přiměřenosti, resp. nepřiměřenosti, ale použil výrazu „zřejmě“ nepřiměřený. Podmínky nutné obrany byly takovým ustanovením značně rozšířeny. Trestní zákon tedy nadále nepožadoval, aby nutná obrana byla útoku přiměřená, ale zvolil negativní vymezení – zakazoval, aby byla zřejmě nepřiměřená. Mezi tím, co je přiměřené a co je zřejmě nepřiměřené, je nejen jazykový, ale i obsahový rozdíl.

Zákon byl ve své dikci velice obecný a prakticky celých třicet let až do dnešní doby teorie a judikatura trestního práva řešily otázky, mezi jakými veličinami je třeba zkoumat vztah proporcionality (kvalitativní hledisko), a kam až jednání obránce může jít (výklad pojmu „zřejmě nepřiměřenost“ – kvantitativní hledisko proporcionality).

§ 13 věta druhá tr. zákona stanovila: nejde o nutnou obranu, byla-li obrana zřejmě nepřiměřená povaze a nebezpečnosti útoku. Je zde tedy obecně řečeno, s čím se obrana porovnává s – povahou a nebezpečností útoku. To jsou komplexní veličiny, skládající se z více komponentů. Nebezpečnost útoku je například charakterizována všemi jeho okolnostmi, zejména těmi, které jsou uvedeny v § 3 odst. 4 tr. zákona. Porovnávají se přitom se svými protějšky, které charakterizují obranu (prostředky a předměty obrany a útoku, osobní vlastnosti obránce a útočníka, způsobení škody obránci a útočníkovi atd.).

O bližší konkretizaci se pokoušela rozhodnutí Nejvyššího soudu, která hovoří o poměru intenzity, poměru škod a poměru prostředků. Z důležitého rozhodnutí Nejvyššího soudu 36/1965 vyplývá, že pro přiměřenost musí být nutně splněny dvě podmínky: v nápadném nepoměru nesmí být ani prostředky obrany a útoku, ani škoda hrozící a způsobená. Je zde zajisté míněn poměr celého způsobu boje, ne pouze nástrojů obrany a útoku. V trestněprávní naší literatuře však není přesně

²Kiričenko, V.F.: Osnovnyje voprosy učenija o neobchodimoj oboroně, IAN, Moskva 1948, str. 17, 18

vymezen vztah prostředků obrany a útoku k jejich intenzitě. Pouze Nezkusil uvádí, že u přiměřenosti obrany jde o poměr mezi intenzitou útoku a obrany, přičemž z povahy věci plyne, že obrana musí být silnější než útok.³

Podle Císařové je intenzita hlediskem pro přiměřenost obrany vedle poměru škod. Současně však uvádí, že z prostředků použitých k útoku se dá usuzovat na rozsah hrozícího nebezpečí, intenzitu útoku i na rozsah hrozící škody, přičemž není možno ignorovat ani osobu útočníka (věk, fyzickou kondici, vlastnosti) a ostatní okolnosti útoku. Zde tedy redukuje intenzitu na jedno z mnoha hodnotících hledisek, přičemž „o nutné obraně“ se rozhoduje na základě komplexního posouzení všech okolností případu a přihlíží se i k povaze chráněných zájmů.⁴

Také pro Dolenského byla intenzita jedním ze dvou hledisek pro přiměřenost obrany vedle poměru škod.⁵ Podle našeho názoru šlo vlastně o potřebnost obrany k odvrácení útoku. V tomto smyslu by bylo možno do intenzity obrany a útoku zahrnout kromě poměru škod veškeré okolnosti, které charakterizují obranu a útok jako celek, které charakterizují jak povahu útoku a obrany, tak nebezpečnost útoku. Patří sem tedy jak prostředky, tak nástroje obrany a útoku, způsob jejich použití, zvláštní fyzické vlastnosti obránce a útočníka apod. Souhrn těchto okolností charakterizujících obranu určuje, zda obranné jednání bylo k odvrácení útoku potřebné. Zásadně by neměla být obrana silnější, než je potřebné k odvrácení útoku. To však lze uskutečnit jen tam, kde obránce je pánem situace, má k dispozici silné prostředky obrany a může „na zkoušku“ nejprve použít slabšího způsobu. Jinak je tomu, když síly a prostředky jsou zhruba stejné. Zde nelze klást na obránce přehnané nároky.⁶

Poměr intenzity a škody spolu souvisejí. Útok vedený větší intenzitou hrozí zpravidla větší škodou a naopak. Nutná obrana musí být tak silná, aby útok odvrátila, ale nejvýše taková, aby nebyla v hrubém nepoměru k ohroženému zájmu a hrozící škodě. Z toho vyplývá, že rozhodujícím hodnotícím kritériem je poměr mezi ohroženým a porušeným zájmem, mezi škodou hrozící z útoku a škodou způsobenou obranou, neboť to jsou okolnosti s největším významem pro nebezpečnost útoku. Veškeré ostatní okolnosti slouží k tomu, aby podle nich obránce odhadl hrozící škodu, určil sám škodu, kterou může způsobit on sám, a zvolil k tomu určité prostředky a druh jednání, případně další okolnosti charakterizující obranu.

Pražská učebnice trestního práva z roku 1992 vychází též jak ze srovnávání intenzity obrany a útoku, tak z poměru škod.

Přiměřenost obrany zde znamená především, že obrana odpovídá povaze a nebezpečnosti útoku, tj. je potřebná k jeho odvrácení. Existují dvě hlediska pro stanovení přiměřenosti nutné obrany. Předně tu jde o poměr mezi intenzitou útoku a obrany.

³Nezkusil, J. a kol.: Trestní právo hmotné, obecná část, Panorama 1976, str. 123

⁴Císařová, D.; Čížková, J.: Aktuální problémy nutné obrany z hlediska nových kodifikací, AUC 1/1986, str. 42, 43

⁵Dolenský, A.: Přiměřenost nutné obrany, In Sborník prací z trestního práva k 70. narozeninám prof. Solnaře, UK Praha 1969, str. 34

⁶tamtéž, str. 34

Z povahy věci plyne, že obrana musí být tak intenzivní, aby útok odvrátila, tj. musí být silnější než útok.

Vedle intenzity je tu ještě druhé samostatné hledisko pro přiměřenost obrany, a to poměr škody hrozící z útoku a škody způsobené v obraně. V nutné obraně lze způsobit útočnickovi i větší škodu, než z jeho útoku hrozila, nesmí však být mezi škodou hrozící a způsobenou hrubý nepoměr. Při posuzování přiměřenosti nutné obrany nesrovnáváme prostředky, jaké použil útočník a obránce, ale způsob a výsledek použití prostředků – to, co bylo způsobeno. Mezi účinností nástrojů obrany a útoku nemusí být úměrnost. Podle prostředku, který používá útočník, může obránce odhadnout hrozící nebezpečí.⁷

Lze tedy usoudit, že teorie i praxe trestního práva vycházely z toho, že v rámci nutné obrany je třeba porovnávat jak intenzitu obrany a útoku, tak i poměr chráněných zájmů a způsobených škod u obránce i útočníka. Pod pojem přiměřenosti byla řazena i proporcionalita. Podle § 13 se zřejmě povaha obrany přirovnávala k povaze a nebezpečnosti útoku. Pod pojmem „povaha útoku“ bylo třeba rozumět okolnosti charakterizující intenzitu útoku, tomu pak bylo třeba přirovnávat intenzitu obrany. Pod pojmem „nebezpečnost útoku“ bylo třeba rozumět především druh a význam ohroženého zájmu a hrozící škody, k němuž se přirovnávala stejná kritéria nutné obrany. K regulérnosti nutné obrany pak bylo potřebné, aby výsledek ani jednoho z těchto srovnání nepřekročil určitý rámec. Takový požadavek ovšem znamenal, že podmínky nutné obrany v tomto směru byly stanoveny poměrně úzce. Praxe i teorie pocítovaly tento nedostatek a snažily se jej, mnohdy málo úspěšně, odstranit požadavkem komplexnosti posouzení. Každý případ nutné obrany musí být přitom posuzován komplexně ve všech souvislostech jeho okolností a přísně individuálně.⁸

Nová koncepce přiměřenosti nutné obrany

Novela trestního zákona č. 290/1993, účinná od 1. 1. 1994 nahradila v § 13 tr. zákona slovo „zřejmě“ slovy „zcela zjevně“, a slova „povaze a nebezpečnosti útoku“ slovem „způsobu útoku“. Důvodová zpráva vysvětluje smysl nové úpravy tak, že se mají meze nutné obrany v souladu s požadavky teorie a praxe rozšířit. Pojem nebezpečnosti útoku, který je značně abstraktní, se nahrazuje pojmem způsobu útoku, který především jeho nebezpečnost charakterizuje.

a) Tato změna patrně znamená změnu kritérií pro posuzování mezi nutné obrany. Požadavek rozšíření mezi nutné obrany musí v tomto případě tedy znamenat zúžení výčtu okolností, k nimž musí obránce brát zřetel, a jeho menší zatížení při rozhodování. Je třeba tedy určit, oč užší je pojem způsobu útoku než pojem povaha a nebezpečnost útoku.

⁷Novotný O. a kol.: Trestní právo hmotné I. Obecná část, Praha, CODEX, Hugo Grotius a.s., str. 119, 120

⁸tamtéž, str. 120, dále RNS č. II/1965 Sb. rozh. tr.

Naše nauka charakterizuje útok nebezpečností pro společnost a tím útok přirovnává k trestnému činu.⁹ Z toho vyplývá, že analogicky lze pro zjišťování nebezpečnosti útoku užít kritéria pro zjišťování společenské nebezpečnosti trestného činu podle § 3 odst. 4 tr. zákona, ale i další okolnosti, mající vliv na tuto nebezpečnost, např. okolnosti uvedené v § 33 a 34 tr. zákona. Na prvním místě je tato nebezpečnost určována významem a charakterem chráněného zájmu, který je napaden, resp. škodou, která by měla být způsobena útokem. Dále pak jsou to všechny ostatní okolnosti, které mohou nebezpečnost útoku ovlivnit, a které současně charakterizují i povahu útoku. Zdá se nepochybně, že při takto širokém vymezení je třeba zařadit sem okolnosti, za nichž se útok stal, místo, čas, provádění útoku, použité prostředky, způsob jejich použití, sílu, opakovanost a úpornost útoku, počet útočníků, jejich sílu apod. Při zkoumání přiměřenosti obrany musíme k těmto okolnostem přirovnávat okolnosti stejného druhu, charakterizující obranné jednání. Z hlediska spravedlnosti a zjištění úplného skutkového stavu by takové řešení samozřejmě vyhovovalo nejlépe, neboť by přihlíželo ke všem okolnostem, které mají v dané situaci pro hodnocení nebezpečnosti význam. V praxi se však ukazuje, že při konkrétní situaci nutné obrany nemůže obránce všechny tyto okolnosti včas a správně zhodnotit. Samotný pojem nebezpečnosti je pojem velmi vágní a určování její velikosti, resp. vzájemného poměru je závislé na celé řadě nesouřadných veličin, které mnohdy lze jen odhadovat.

V zájmu větší přehlednosti a jasnosti by tedy bylo vhodné provést určitou selekci, tzn. provést ze všech v úvahu přicházejících hodnotících kritérií určitý zákonný výběr, který by však při zajištění potřebného zjednodušení při hodnocení okolností obránce a následném soudním dokazování neodporoval ani obecně pojímané zásadě spravedlnosti, požadované v této oblasti veřejným míněním.

Pokud přijatá novela chce rozšířit hranice nutné obrany a současně zjednodušit kritéria pro jejich posuzování, měla by z výše uvedeného souboru posuzovaných okolností vyloučit ty, které nemají z hlediska spravedlnosti podstatný význam, a v praxi, v situaci nutné obrany, je lze jen nesnadno zjišťovat.

Z tohoto pohledu lze rozdělit tyto okolnosti do několika skupin:

- intenzita útoku. Okolnosti ji charakterizující lze odhadnout nejsnáze, neboť je obránce v okamžiku útoku vnímá svými smysly a může je tedy hodnotit.
- intenzita obrany. Obránce ji určuje na základě odhadu intenzity útoku a může obvykle bez potíží odhadnout, obrana jaké intenzity by byla pro odražení útoku potřebná. Na volbu techniky sebeobrány a obranného prostředku má obránce rozhodující vliv.
- škoda hrozící z útoku. Lze ji odhadnout těžko, mnohdy ani sám útočník dopředu neví, jak svůj útok vystupňuje a proti čemu ho zaměří. Obecně tkví problém v tom, že tato škoda ještě nenastala a při správně zvolené obraně ani nenastane, takže při jejím hodnocení jde o hypotetické úvahy.

⁹Dolenský, A.: Nová koncepce nutné obrany (§ 13 tr. zák.), Bulletin advokacie 1/1994, str. 23, 24

- škoda způsobená obranou. Nelze ji také bezpečně odhadnout, vždy může dojít i k náhodnému či nedbalostnímu následku.

Jestliže je obtížné odhadnout jednotlivé výše uvedené okolnosti, ještě obtížnější je určit jejich vzájemný vztah. Tento úkol je pro obránce mnohdy zcela nezvládnutelný, nehledě již k následnému zjišťování a dokumentování těchto okolností orgány činnými v trestním řízení.

Dolenský při výkladu pojmu „způsob útoku“ redukuje okolnosti, které tento pojem zahrnuje, na intenzitu obrany a útoku. Podle něj hlavním kritériem je přiměřenost obrany a útoku. Jestliže se dovoluje obrana, jež útok s jistotou odvrátí, jsou tím její hranice stanoveny dosti široce. Hledisko proporcionality (srovnávání napadeného a porušeného zájmu a škody) hraje tu podřadnou roli. Pod pojem „způsob útoku“ zahrnuje i vlastnosti útočnicka.¹⁰ Domnívám se, že pokud nemá změna ve znění § 13 být pouze formálním upřesněním a kosmetickou úpravou, jsou uvedené úvahy správné a jejich cestou by se měla následně ubírat i praxe.

Pochybnosti ovšem vzbuzuje důvodová zpráva, pokud pojmem „způsob útoku“ má být vystižena celá nebezpečnost útoku. Výše již jsme uvedli, že nejdůležitějším kritériem nebezpečnosti útoku je povaha a význam chráněného zájmu, který jím má být zasažen. Požadujeme-li tedy hodnotit v rámci nutné obrany pouze intenzitu obrany a útoku a nikoliv ohrožené a porušené zájmy, vědomě tím rezignujeme na důsledné materiální pojmání tohoto institutu, resp. ponecháváme stranou důležité okolnosti mající vliv na nebezpečnost útoku.

Neznamená to ovšem, že by kritérium zájmu a škod nehrálo vůbec žádnou roli. Zásada proporcionality, tedy určitého poměru mezi těmito zájmy a škodami, musí tu být určitým korektivem v případech extrémního nepoměru hodnoty ohrožené a obětované, pokud toto hodnocení nevyplýne již z porovnávání obrany se způsobem útoku (např. usmrcení zloděje kradoucího ovoce střílnou zbraní nepohyblivou osobou). I v takovém případě lze usuzovat na překročení mezí nutné obrany nejen porovnáním škod, ale již i způsobu útoku a obrany. Prostor pro uplatnění této zásady zužuje i kvantitativní rozšíření hranic nutné obrany.

- O nutnou obranu nejde, byla-li obrana zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku.

Tato změna rozšiřuje prostor pro užití nutné obrany oproti dřívějšímu stavu, kdy se vyžadovalo, aby nutná obrana nebyla zřejmě nepřiměřená útoku. Ve stupnici obran, jak ji uvádí Císařová¹¹ je třeba zcela zjevně nepřiměřenou obranu zařadit až na samý konec, za obranu zřejmě nepřiměřenou. Znamená to tedy, že oproti dřívějšímu stavu si lze v nutné obraně více dovolit, nepoměr mezi obranou a útokem nesmí být zcela zjevný, na první pohled, očividně, bez jakýchkoliv pochyb hrubě nepřiměřený. Konkrétní kvantitativní vyjádření pro jednotlivé případy z praxe, resp. stanovení této kvantitativní meze bude nutno ponechat orgánům soudní praxe a soudní judikatuře.

¹⁰Dolenský, A.: dílo cit. v pozn. 5, str. 37

¹¹Císařová, D.; Čížková, J.: dílo uvedené v pozn. 4, str. 44

Více problematickou je však otázka, z pozice koho je třeba tuto přiměřenost hodnotit. Dřívější formulace „zřejmě“ spíše nasvědčovala subjektivnímu hledisku, tedy hodnocení podle představ bránící se osoby, i když se vyskytly i názory jiné.¹² Současná dikce „zjevně“ nasvědčuje posunu k objektivnímu hodnocení, aniž by důvodová zpráva poskytovala bližší vysvětlení.

Je třeba si uvědomit, že přiměřenost, resp. zcela zjevnou nepřiměřenost obrany a útoku lze hodnotit subjektivně, tj. z hlediska samotného obránce, objektivně, tj. z hlediska všech občanů, popř. podle určitého objektivního, průměrného úsudku.

Tato hlediska je možno spojit, tedy vyžadovat přiměřenost z pohledu obránce i průměrného občana současně, nebo stanovit, že k existenci nutné obrany stačí zjištění kteréhokoliv z nich.

Každý způsob takového řešení má své výhody i nevýhody.

1. Čistě objektivní hledisko, tedy hodnocení z pohledu kohokoliv, nebo tzv. průměrného občana. Tento způsob usnadňuje práci soudu, soud se nemusí „vcitovat“ do pocitů obránce. Na druhé straně svádí soud k hodnocení „ex post“, nikoliv „ex ante“. Základní problém spočívá ale v tom, že se pro přiměřenost stanoví také podmínky, které jsou pro reálnou jednající osobu nedosažitelné, osoba nemá čas ani možnost v okamžiku útoku hodnotit všechny podmínky. Kromě toho vznikají potíže při definici tzv. průměrného občana či průměrného úsudku, nezohledňuje se subjektivní situace obránce, jehož úsudek se nepochybně může lišit od hypotetického průměrného úsudku průměrného občana.
2. Subjektivní hledisko vychází z hodnocení situace a podmínek nutné obrany z hlediska obránce, tedy z toho, jak se jemu jevila situace v okamžiku útoku. Jako východisko se zde neklade ani zpravidla nedosažitelné objektivní hodnocení, ani těžko definovatelný průměrný úsudek, ale zcela reálná a konkrétní představa a úsudek obránce. Vychází se tedy z toho, co fakticky existuje, z čeho tedy sám konkrétní občan vychází při svých úvahách o vlastních jednáních. Tato koncepce bere rovněž zřetel na tu nepopíratelnou skutečnost, že obránce se nachází ve zvláštním psychickém stavu, vyvolaném útokem. Nezohlednění tohoto faktu by se oprávněně jevilo vůči obránci jako nespravedlivé, (takto argumentuje např. Vokoun).¹³

Námítkou proti této čistě subjektivní koncepci by mohlo být, že ve své čisté podobě nevylučuje možnost přizpůsobování představ podle situace a okamžité potřeby a neumožňuje postihnout mylnost takových představ, pokud byl omylem vyvolán zaviněně jednající osobou.

3. Koncepce vyžadující splnění podmínek přiměřenosti podle objektivního i subjektivního hlediska současně. Z této koncepce patrně vycházelo dosavadní

¹²Vokoun, R.: Vybrané aktuální otázky nutné obrany a krajní nouze, AUC Praha 3/1989, str. 42

¹³tamtéž str. 44.

pojetí, i když znamená oproti výše uvedeným případům podstatné zpřísnění (pokud kterékoliv z hledisek není naplněno, nejedná se o nutnou obranu). K žádoucímu zmírnění postihu obránce zde dochází uplatněním jiných institutů (např. při absenci subjektivního hlediska princip materiálního pojetí).

4. Podle poslední koncepce by přicházela v úvahu nutná obrana při splnění kteréhokoliv z výše uvedených hledisek. Taková koncepce bezpochyby nejlépe odpovídá záměru zákonodárce rozšířit hranice a meze nutné obrany, na druhé straně by však ještě zvýraznila námítky uvedené sub. 1, 2 a uvolnila cestu i ke zneužívání tohoto institutu.

Jsmo toho názoru, že současným potřebám stále vyhovuje koncepce uvedená pod bodem 3, která kombinuje obě uvedená kritéria. Na právní teorii zůstává pak úkol blíže rozpracovat vztah mezi těmito dvěma hledisky, a řešení důsledků absence některého z nich. Je to však jen část celkového úkolu, jehož se mají zhostit teorie i praxe při rozpracování a aplikaci institutu nutné obrany za nových společenských i právních podmínek.

* * *

SUMMARY

On the Amendment to the Criminal Code § 13 on the Necessary Defense

The paper is meant to react to the changes, introduced into the conception of necessary defense by the Criminal Code amendment No.290/1993 Coll. First, the author gives reasons for the need to extend the limits of necessary defense and covers the current regulation with a special emphasis on the parts that were subject to change, especially the regulation of the so called adequacy of necessary defense. The author maintains that in the past those who examined the adequacy proceeded from the comparison of the intensity of the attack and the defense and the comparison of the threatened and actually harmed interests. The new conception of the adequacy of necessary defense makes a breakthrough into the material conception of the institute by taking the ratio between the intensity of the defense and the attack as the decisive criterion (in the amendment referred to as „manner“). The comparison of damages is left aside and remains just a marginal criterion. Therefore the amendment excludes from the set of considered facts those of marginal importance or low discernibility and considerability.

In determining the qualitative aspect of the adequacy we proceed again from the fact that the new wording of the Criminal Code extended the institute of necessary defense. The currently effective dictum „apparent“ gives evidence of the shift toward

the objective evaluation of relevant facts.

In this context also the question from whose viewpoint the adequacy is to be considered is being solved. Having analyzed the possible variants the author came to the conclusion that the conception, which requires meeting all conditions of adequacy from both the subjective and the objective viewpoint still meets the requirements of today, while the desirable mitigation of the punishment of the defender is achieved through the implementation of other institutes.

Despite the above mentioned changes the conception of the institute of necessary defense remains very general and the definition of its exact scope and the extent of the above analyzed changes is left to the theory and practice.

Novela trestních norem a organizovaná kriminalita

Alexander NETT

1. Vymezení pojmu

K otázce vymezení pojmu organizovaná kriminalita existuje v odborné literatuře rozdílný přístup. Není však cílem tohoto článku se blíže tímto zabývat. Proto se přikláním k následujícímu pojetí organizované kriminality¹.

Organizovaná kriminalita představuje ty druhy skupinové úmyslné činnosti, které se vyznačují vysokým stupněm organizovanosti založené na koncepčnosti, soustavnosti, hierarchicky uspořádané dělbě práce, propojení oblastí zájmu, značném finančním a technickém vybavení, dokonalých informačních systémech a mezinárodním spojení. Cílem této činnosti je dosažení maximálních zisků. Charakteristickým znakem organizované kriminality je snaha po pronikání do oficiálních struktur. Cílem je zajistit a udržet zisky, zaručit bezpečnost pro svoji činnost a beztrestnost členům organizace. Organizovaná kriminalita se dále vyznačuje schopností přelévát zisky do atraktivních oborů.

Organizovaná kriminalita nepředstavuje přesně ohraničenou oblast trestné činnosti. Je tedy druhem kriminality. Realizuje se v různých oblastech a má schopnost se přizpůsobovat měnícím se společenským podmínkám a operovat v širokém spektru společenských vztahů. Organizace vnitřních vztahů představuje značně koherentní systém, kdy jeho jednotlivé prvky mají přesně vymezený účel. Řídící sféra provádí koncepční a koordinační činnost a zpravidla se neúčastní páchaní činnosti, kterou lze z hlediska trestněprávního označit za trestnou. Vedle toho existuje složka výkonná, která se zaměřuje, resp. specializuje na provádění trestné činnosti z níž vzniká profit (prostituce, obchod s drogami).

Vzhledem k rizikovosti prováděné činnosti je nezbytné zabezpečit její ochranu, a to jednak před státní mocí, ale v i rámci zločinecké konkurence. Za tím účelem se vytvářejí speciální skupiny, které tuto ochranu zajišťují s využitím jakýchkoliv prostředků (vydrázení, vraždy, únosy atd.).

¹K organizované zločinnosti, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha, únor 1993

Pro organizovanou kriminalitu je typická vnitřní hierarchizace a princip osobní odpovědnosti. Členství v gangu je neodvolatelné. Na druhé straně poskytuje zpravidla také určité výhody i rodině člena gangu.

Vnitřní vztahy organizace byly již zpravidla probádány a principy, na nichž struktury fungují, jsou již poznány.

Zásadní problém, jehož poznání je základem pro další úvahy o opatřeních proti organizované kriminalitě představují vnější vztahy. Tedy vztahy organizovaného zločinu a oficiálních mocenských struktur.

Cílem těchto vztahů je především:

- a) získání podpory při páchání trestné činnosti za účelem dosažení a udržení zisku,
- b) zajištění ochrany vlastní činnosti a členů gangu,
- c) zabezpečení stability k úspěšnému vedení konkurenčního boje v rámci podsvětí,
- d) získání podílu na rozhodovací činnosti oficiálních mocenských struktur.

Prostředky k dosažení těchto cílů lze rozdělit na mírné a brutální. Způsob a pořadí jejich použitelnosti závisí na konkrétní situaci. Je možno konstatovat, že převládají mírnější nad brutálními. Mírné prostředky představují formu realizace vnějších vztahů zpravidla pomocí peněz. Jedná se o různé formy podplácení a očekávání protislužeb (získání různých státních zakázek či krycích obchodů apod.). Brutálnější prostředky se využívají zpravidla vůči osobám, jež nejsou ochotny podmínky spolupráce akceptovat a mohou svojí činností v oficiálních mocenských strukturách ohrozit buď členy gangu nebo jejich činnosti. Brutálnější prostředky se tedy využívají především za situace, kdy se určitá struktura cítí důvodně ohrožena.

Vnější vztahy však nejsou pouhou jednosměrnou ulicí. Jedná se o interakci. To může vést i k personální unii světa zločinu a státní moci. Takové spojení může mít velmi negativní důsledky pro vývoj společenských vztahů, a proto je nezbytné prozkoumat příčiny vedoucí ke vzniku této situace. Na základě poznání těchto příčin formulovat metody a prostředky umožňující kontrolu činnosti organizované kriminality a zabránit procesu prorůstání světa zločinu s oficiálními strukturami.

Právo má v tomto směru nezastupitelnou funkci. Jeho význam ovšem nelze na druhé straně přeceňovat. Funkční systém ochrany společnosti před organizovanou kriminalitou musí zahrnovat právní i mimoprávní prvky vzájemně organicky propojené.

2. Oblasti organizované kriminality

Pro organizovaný zločin je charakteristická jeho flexibilita pokud se týká oblastí jeho působení. Vzniká a rozvíjí se pouze v činnostech s velkou mírou zisku a možnostech jeho reinvestování buď do stejné či obdobné činnosti ziskově výhodné, popř. za podmínek, kdy tu existují reálné možnosti legalizace zisku.

Jedná se především o následující oblasti:

- a) pašování a distribuce drog,
- b) mezinárodní obchod se zbraněmi,
- c) ilegální zprostředkování práce,
- d) majetkovou kriminalitu zaměřenou na krádeže a padělání uměleckých a sběratelských předmětů, krádeže aut, velké krádeže v obchodech na železnicích a v kamionové dopravě, překupnictví atd.,
- e) hospodářská a finanční kriminalita, zejména praní špinavých peněz, daňové, úvěrové, pojišťovací, směnečné podvody, činnost fiktivních firem, podvody při získávání subvencí, delikty proti hospodářské soutěži a porušující hospodářskou věrnost, insolventní delikty, padělání dokumentů, peněz a šeků,
- f) počítačová kriminalita,
- g) raketiny (vybírání poplatků za ochranu),
- h) obchod s bílým masem,
- i) hazardní hry.

Proto se organizovaná kriminalita zaměřuje na podplácení a korupci, kompromitování a diskreditaci, tichou likvidaci (změna osoby ve funkci), pronikání do orgánů ochrany práva, falzifikace důkazů, ovlivňování průběhu trestního řízení (organizování útěku, vražd svědků apod.)

3. Společenské podmínky vzniku a rozvoje organizované kriminality

Organizovanou kriminalitu je nutno chápat jako jakékoliv jiné lidské jednání. Její vznik a rozvoj souvisí s objektivními a subjektivními předpoklady vývoje společnosti. I organizovaná kriminalita je společenský jev, který vznikl a je podmíněn určitým typem rozvoje vztahů ve společnosti.

Mezi objektivní faktory patří:

- politický systém, praktická politická činnost státu vůči občanům i na poli mezinárodním,
- ekonomika a ekonomická situace,

- věda a technika, životní prostředí,
- sociální skladba obyvatelstva, životní úroveň,
- rodina, škola, vzdělání, styl života,
- kultura, tradice, morálka, hodnotový systém,
- účast veřejnosti na správě věcí veřejných,
- systém a úroveň činnosti státních orgánů a orgánů ochrany práva.

Mezi subjektivní faktory řadíme:

- psychosomatické předpoklady osoby,
- vlastnosti získané výchovou.

Analýza těchto faktorů v podmínkách naší republiky může významným způsobem přispět k poznání vzniku organizované kriminality u nás. Dosavadní poznatky jsou však spíše sporadické. Proto mají v tomto směru nezastupitelnou funkci poznatky získané policií a orgány činnými v trestním řízení. Soustavnou pozornost této problematice pak věnuje i odborné pracoviště, Institut pro kriminologii a sociální prevenci.

4. Opatření proti organizované kriminalitě

Při úvahách o možných opatřeních v boji s organizovanou kriminalitou je nezbytné zdůraznit, že tato má nadnárodní charakter a stále více zřetelnou tendenci k úzké profesionalizaci.

V mezinárodním měřítku se jedná především:

- o všestrannou výměnu informací (propojení policejních systémů),
- spolupráci při profesionalizaci policie a orgánů ochrany práva,
- o technickou spolupráci,
- o koordinaci při pátrání po osobách a věcech,
- o koordinaci při přijetí právních a mimoprávních opatření,
- o spolupráci při provádění kontroly peněžních prostředků,
- o spolupráci při provádění hraničních kontrol,
- o ochranu členů orgánů ochrany práva,
- a další.

Ve vnitrostátním měřítku se jedná zejména:

- o profesionalizaci členů policie (materiální a organizační vybavení),
- zkvalitnění týmové práce,
- vytvoření kvalitních informačních systémů,
- využití informací získaných z provádění kontroly běžné kriminality,
- pronikání do struktur organizované kriminality za účelem získání informací, narušení či zničení organizace,

- o spolupráci s peněžními ústavami,
- o spolupráci s hromadnými sdělovacími prostředky,
- legislativní opatření (majetkové tresty, postižení majetku získaného trestnou činností),
- kriminologické výzkumy,
- využití kriminalistiky (jednotlivých metod a formulace metodiky vyšetřování organizované trestné činnosti),
- mezinárodní spolupráci v boji s organizovaným zločinem.

5. Několik poznámek o stavu organizované kriminality u nás

Organizovaná kriminalita není v současné době ve statistikách samostatně definována a sledována. Spektrum organizované kriminality je značně široké. Jedná se o označovanou jako organizovanou kriminalitu lze kvalifikovat podle nejrůznějších trestněprávních ustanovení od krádeže, vraždy až po úplatkářství.

Je nepochybné, že organizovaná kriminalita u nás již dnes představuje závažné kriminálněpolitické nebezpečí.

Změny hospodářského systému státu založené na transformaci vlastnických vztahů mají za následek vznik nestabilizovaných a poměrně málo chráněných ekonomických struktur. Dosud neexistují žádné zkušenosti finančních orgánů, finančních institucí státu i policie v boji s organizovanou kriminalitou. Rovněž tak samotní podnikatelé nemají dostatek zkušeností, jak čelit například racketingu či podobným nátlakovým metodám. Situace se dále komplikuje i tím, že zaostává materiální vybavení orgánů ochrany práva.

Pro určité druhy organizované kriminality jsou velmi výhodné současné legislativní nedostatky. Organizovaný zločin dokáže velmi dobře využít tzv. „šedých zón“, tedy oblastí života na rozhraní legality a ilegality.

Je třeba zdůraznit, že v současné době je výsledků v boji s organizovanou kriminalitou dosahováno především pomocí represivních metod. Jejich použití předpokládá ovšem zásahy do občanských práv a svobod. Obsahují i určité riziko možného zneužití ze strany orgánů ochrany práva.

6. Trestněprávní aspekty organizované kriminality

Z hlediska trestněprávního je možno organizovanou kriminalitu chápat především jako formy účastenství ve smyslu ust. § 10 odst. 1 písm. a tr. z. Organizátorství je též obecně přitěžující okolností ve smyslu ust. § 34 písm. g postihující pachatele, který spáchal trestný čin jako organizátor, jako člen organizované skupiny nebo člen spolčení. Rovněž je kvalifikačním znakem v případě kvalifikované skutkové podstaty

jak je tomu např. u trestného činu nedovolená výroba a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle ust. § 187 odst. 2 písm. a tr. z., kdy trestem odnětí svobody na dvě léta až deset let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odst. 1 jako člen organizované skupiny nebo ve větším rozsahu.

Z podaného je zřejmé, že trestněprávní aspekty organizované kriminality nejsou uspokojivě řešeny. Trestní zákon totiž nepostihuje takové činnosti jako je zakládání, podpora či účast ve zločinecké organizaci. Tato jednání by měla být trestná bez dalšího.

Jak bylo výše uvedeno lze jednání zařazené pod pojem organizovaná kriminalita postihnout podle nejrůznějších trestněprávních ustanovení.

Zákonem č. 557/1991 Sb. došlo k doplnění ust. § 251 trestního zákona o § 251a, který postihuje další formy podílnictví (účastenství v širším smyslu). Jedná se o skutkovou podstatu, jejíž cílem je postihnout jednání označovaná jako praní špinavých peněz. Záměrem je vytvořit předpoklady pro „tvrdší“ postih osob, které svým jednáním přispívají k legalizaci věcí získaných z obchodu s omamnými látkami nebo jiného zvlášť závažného trestného činu.

Podle odstavce prvního je možno postihnout osobu, která jinému umožní zastřít původ věci nebo zjištění původu věci získané trestnou činností. Takové jednání je postiženo trestem odnětí svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán,

- a) spáchá-li čin uvedený v odst. 1 výdělečně nebo jako člen organizované skupiny, nebo
- b) získá-li takovým činem značný prospěch.

Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odst. 1 ve vztahu k věcem, pocházejícím z obchodu s omamnými nebo psychotropními látkami, nebo z jiného zvlášť závažného trestného činu.

Z uvedených skutečností tedy vyplývá, že platný trestní zákon dovoluje postih praní špinavých peněz prostřednictvím ust. § 251a za situace, kdy se tohoto jednání dopouští osoba rozdílná od pachatele trestného činu, kterým byla věc získána. Novelou trestního zákona provedenou zákonem č. 290/1993 Sb. došlo v ust. § 251a odst. 2 písm. a k vypuštění slova „výdělečně nebo“.

Dosud však nebyly uspokojivě vyřešeny otázky postpenitenciární péče. Zákon o ochranném dohledu byl zrušen a dosud nebyla na tomto úseku přijata nová právní úprava.

Neexistuje tu tedy právní norma řešící otázku metod, forem a prostředků postpenitenciárního působení. Tento fakt nepříznivě ovlivňuje nejen samotné chování osob vracejících se z výkonu trestu, ale neumožňuje též získávat informace o dalším životě těchto osob. Je zde předpoklad, že by se mohly v budoucnu dopustit trestné činnosti, obnovit dřívější kontakty, využít zkušeností atd.

7. Trestněprocesní aspekty

Novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 292/1993 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., zákon č. 21/1992 Sb. o bankách a zák. č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích došlo k rozšíření možností poskytování informací krytých povinnou zákonnou mlčenlivostí i na údaje získané v rámci daňového řízení.

Do novelizace právní úprava obsažená v ust. § 8 odst. 2 tr. ř. umožňovala vyžadovat údaje, které jsou předmětem bankovního tajemství až po zahájení trestního stíhání. V přípravném řízení mohl tyto údaje vyžadovat prokurátor a vyšetřovatel. Vyhledávací orgán pouze se souhlasem prokurátora. V řízení před soudem byl oprávněn takové údaje vyžadovat předseda senátu.

Podle novely lze ve smyslu ust. § 8 odst. 2 údaje, které jsou jinak předmětem bankovního tajemství a v řízení o trestném činu krácení daně nebo jiném obdobném činu i údaje získané v daňovém řízení, smí v přípravném řízení požadovat se souhlasem soudce státní zástupce.

V řízení před soudem může takové údaje požadovat předseda senátu.

Z podaného je patrné, že novela trestního řádu nepřinesla tak dlouho proklamovaná pravidla pro prolomení bankovního tajemství popř. též údajů, získaných v rámci daňového řízení již před zahájením trestního stíhání.

Oproti dosavadní úpravě došlo ke „zprůsňení podmínek“ pro vyžadování údajů krytých bankovním či daňovým tajemstvím. Vyžádání se vždy váže na souhlas nezávislého orgánu, jímž je buď soudce pro stádium přípravného řízení nebo předseda senátu v řízení před soudem.

Novela přinesla ochranu svědků. Podle ust. § 55 odst. 2 tr. ř. hrozí-li svědku nebo osobě jemu blízké v souvislosti s podáním svědeckví zjevně újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí. Jméno a příjmení svědka a jeho další osobní údaje se do protokolu nezapisují, ale vedou se odděleně od trestního spisu a mohou se s nimi seznamovat jen orgány činné v trestním řízení. Svědek se poučí o právu podepsat protokol o výslechu smyšleným jménem, pod kterým je pak veden. Pominou-li důvody pro oddělené vedení osobních údajů svědka, připojí se tyto údaje k trestnímu spisu.

V případě domáhá-li se svědek této ochrany a vyšetřovatel se domnívá, že zde neexistují důvody pro takový postup, je řešení obsaženo v ust. § 101a tr. ř. Neshledá-li vyšetřovatel důvody k sepsání protokolu o výslechu svědka způsobem uvedeným v ust. § 55 odst. 2 tr. ř., ačkoliv se jich svědek domáhá a uvádí konkrétní skutečnosti, které pro takový způsob sepsání protokolu svědčí, pak vyšetřovatel předloží věc státnímu zástupci, aby přezkoumal postup vyšetřovatele.

Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je svědek dle svého požadavku vyslechnut. S protokolem se nakládá tak, aby totožnost svědka zůstala utajena. Následuje opatření

státního zástupce, který věc posoudí.

8. Náměty na řešení problému

Z podaného je zřejmé, že problematika kontroly organizované trestné činnosti je řešena především prostřednictvím trestního zákona a trestního řádu. De lege lata neexistuje samostatná právní norma, která by se problematikou organizované kriminality zabývala.

Je stávající právní úprava pro postih organizované kriminality dostačující či nikoliv? Na tyto otázky se pokusím dát odpověď.

V SRN byl v roce 1992 po dlouhé přípravě přijat zákon o boji proti ilegálnímu obchodu s drogami a jiným formám organizované kriminality (Org KG) ze dne 15. července 1992. Tento zákon řeší problematiku organizované kriminality z hlediska hmotněprávního i procesního.

V oblasti hmotněprávní jde především:

- o rozšíření použití majetkových trestů,
- postih praní špinavých peněz pomocí samostatné skutkové podstaty s názvem „Geldwäsche“,
- postih přechování věci získané trestným činem provozované jako živnost a organizovanou skupinou,
- postih drogových deliktů,
- o dohled (forma postpenitenciární péče).

V oblasti procesní se jedná zejména:

- o ochranu svědků v trestním procesu,
- stanovení zákonných podmínek pro rozšíření použití technických prostředků (síťové pátrání, nasazení odposlechových prostředků, použití utajovaného pátrače),
- právní podmínky přístupu orgánů trestního řízení do informačních systémů vedených o osobách za účelem provedení pátrání po pachateli (nařízení o předání dat povinné organizaci může vydat pouze soudce, přičemž o tomto rozhodnutí se informuje pracoviště, které je pověřeno kontrolou předpisů o ochraně dat u všech institucí.
- právní podmínky pro zhotovení fotografií, obrazových záznamů, odposlech telefonů a telekomunikačních záznamů, a to v rámci prováděného pátrání bez vědomí dotčených osob,
- právní podmínky použití pátračů (ty je možno použít při vyšetřování drogových deliktů, obchodu se zbraněmi, padělání peněz a cenin, trestných činů proti obraně státu), (použití pátračů je možné pouze se souhlasem státního zástupce, pátrači mají změněnou identitu a pod legendou vystupují i po ukončení vyšetřování, nasazení pátrače proti konkrétnímu obviněnému či k jeho přístupu do bytu je nutný souhlas soudce),

- zajištění věci či peněžité částky za účelem jejího propadnutí, zabránění či uložení peněžitého trestu,
- sledování osob a dopravních prostředků je možno provádět pouze se souhlasem soudce, v případě nebezpečí z prodlení je k tomu též oprávněn státní zástupce.

Za zmínku též stojí využití možností, jež skýtá samostatné trestněprávní ustanovení postihující jako trestný čin „zakládání zločineckých organizací“, účast na jejich činnosti či jejich podpora.

Újalo se též využívání tzv. korunních svědků. Státní zástupce uzavře dohodu s určitou osobou, která je zpravidla spolupachatelem, že od jejího stíhání upustí, popř. bude požadovat mírnější trest, jestliže tato osoba podá usvědčující svědectví proti spolupachatelům.

Z uvedeného je patrné, že i když je civilizovaná společnost v boji s organizovaným zločinem poněkud v nevýhodě, neboť nemůže používat stejné prostředky (teror, vydírání, vraždy), přeci prostřednictvím určitých metod pro něž je stanoven zákonný postup se může účinně bránit.

Právě zákonnost postupu je tu garancí spravedlivého procesu a dodržení zásady prezumpce nevinny.

Výše uvedený zákon je v mnohém inspirativní i pro legislativní řešení organizované kriminality u nás, byť se domnívám, že tu nejsou důvody pro legislativní řešení problematiky organizovaného zločinu samostatným zákonem.

9. Úvahy de lege ferenda

Přikláním se k legislativnímu řešení prostřednictvím novelizace trestního zákona a trestního řádu, neboť dále formulovaná doporučení i věcný charakter problematiky se bezprostředně dotýká trestního zákona a trestního řádu. Proto se domnívám, že přijetí samostatného zákona by nebylo vhodné.

9.1. Oblast trestněprávní

V trestním zákoně doporučuji formulovat samostatnou skutkovou podstatu s názvem „zakládání zločineckých organizací“, v níž by bylo postiženo nejen zakládání těchto organizací, ale též jednotlivé formy účasti na činnosti těchto organizací, a to bez dalšího. Tedy již samotné členství či činnosti směřující k dosažení cíle této organizace by byly trestné.

Navrhuji přijmout právní úpravu na úseku postpenitenciární péče, která by stanovila rozsah prostředků a jejich institucionální zabezpečení za účelem získání kontroly nad způsobem života osob vracejících se z výkonu trestu odnětí svobody.

9.2. Oblast trestněprocesní

Trestní řád navrhuji doplnit v následujících směrech:

- a) zabezpečit prolomení bankovního tajemství či daňového tajemství tak, aby tyto údaje bylo možno vyžadovat ještě před zahájením trestního stíhání, v zájmu jejich ochrany pak vázat toto prolomení na souhlas nezávislého orgánu, jímž je soud, (souhlas soudu představuje nepochybně garanci zákonnosti takového postupu),
- b) formulovat právní podmínky přípustnosti použití dalších technických prostředků (sledování, odposlechy),
- c) formulovat právní podmínky přípustnosti podávání informací orgánům činným v trestním řízení (možnost vstupu těchto orgánů do státních i soukromých informačních systémů),
- d) formulovat právní podmínky přípustnosti pořizování obrazových a zvukových záznamů bez vědomí dotčených osob,
- e) formulovat právní podmínky přípustnosti nasazení utajeného pracovníka policie do struktury organizovaného zločinu,
- f) formulovat právní podmínky přípustnosti sledování osob a dopravních prostředků,
- g) formulovat právní podmínky provedení rekognice se zabezpečením osoby, jež provádí poznání pachatele (skrytá rekognice),
- h) formulovat právní podmínky přípustnosti využití korunních svědků v trestním řízení (dohoda o beztrestnosti apod.)

Všechny výše uvedené činnosti by měly mít charakter trestněprocesního úkonu, k jehož provedení by byl nezbytný souhlas soudu, v případě nebezpečí z prodlení by mohl být dostačující souhlas státního zástupce.

Závěrem je třeba zdůraznit, že bude patrně nezbytné provést i další změny právní úpravy v oblastech jako je bankovníctví či daně a vytvořit kontrolní mechanismy k provádění kontroly činnosti orgánů státní správy a samosprávy a další.

Seznam použité literatury

K organizované zločinnosti, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha, únor 1993

Jelínek, J.; Sovák, Z. : *Trestní zákon a trestní řád, zákonný text s poznámkami a judikaturou* Lidne, Praha 1994

Musil, J. : *Organizovaná kriminalita*, Kriminologie, část II. J. Kuchta a kol. MU, Brno, 1993

Nett, A. : *Praní špinavých peněz*, Právnícké sešity č. 18 MU Brno, 1993

* * *

S U M M A R Y

The Criminal Code Amendment and Organized Crime

Organized crime became a serious social problem in the Czech Republic in connection with the recent political changes. The way this issue is dealt with in the field of criminal law can not be regarded as satisfactory. The Criminal Code and Criminal Court Order responded to the problem only marginally and a number of issues still remain untouched.

The Criminal Code does not include a factual basis through which criminal prosecution of the persons founding criminal organizations or taking their part in organized crime by the way of participation or membership would be possible.

As of January 1, 1994, the Criminal Code provided for the protection of witnesses, yet it still fails to respond to the possibility of using a number of means necessary for fighting organized crime, such as using agents, following persons, entering information systems by the bodies conducting criminal prosecution etc.

It is recommended to solve the above mentioned problems not through an Organized Crime Fighting Act, as it is done e.g. in Germany, but through employing all the possibilities given by the Criminal Code and Criminal Court Order.

Pojetí demokratického právního státu v rozhodnutí ÚS

František ŠAMALÍK

Návrh skupiny 41 poslanců PČR na zrušení zákona č. 198/1994 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu byl ÚS zamítnut jednomyslně, což – aspoň formálně – zvyšuje autoritu jeho rozhodnutí. Kausa, o níž rozhodoval, je výsostně politická, takže posuzování rozhodnutí, jež zůstane v rámci politického myšlení a priorit, bude příliš protichůdné. Rozdíl by se měly mírnit – v souladu s principem „vlády práva“ – v míře, v níž kategorie, jež mají jak politickou, tak právní povahu, budou interpretovány výlučně v jejich ústavněprávním významu; to je v podstatě základní funkce ÚS.

Zcela ovšem nezmizí ani z právního hodnocení. Ilustrují to dvě stati, uveřejněné v Lidových novinách 18. 1. 1994. E. Wagnerová považuje za lichou námitku, že „ÚS dal přednost ideologii a politice před právem“ a je přesvědčena, že ÚS „naopak jen přispěl k tisíciletému dialogu o tom, co právo je.“ Tuto podivnou a zvláštní představu o funkci ÚS – definovat právo vůbec, nikoli konkrétní právo, na jehož základě rozhoduje – opírá o rozdíl přirozeného a pozitivního práva. Přirozené právo bylo v dějinách vždy oporou kritiky práva pozitivního i zdrojem soudcovského práva v zemích, v nichž se pramenem práva staly precedenty. V důsledku této pro státu moc nepříjemné funkce bylo přirozené právo skrtáno právním pozitivismem jako fikce a mrtvá záležitost. Ještě bezohledněji vymycovali tvůrci a stoupenci totalitních států. Wagnerová však „přehlédla“, že přirozené právo je nyní – po zkušenostech s totalitními režimy – základem naší ústavy, která v tomto ohledu následuje mezinárodní paktů a úmluvy o lidských právech, jež po ratifikaci a vyhlášení mají v našem právním řádu přednost před obyčejným zákonem (čl. 10). Její argumentace prozrazuje tak hluboké nepochopení našeho právního systému, že dovoluje hledat v ní nějaký skrytý záměr. Podává se sám sebou: kritikou „pozitivismu“ uvolnit politiku ze sevření vlády práva.

Na rozdíl od Wagnerové A. Bartošová kriticky konstatuje, že ÚS svým rozhodnutím „Popřel morální rozměry pozitivistické právní tradice a otevřel tak dveře pro zpochybnění bezpodmínečné platnosti zákon.“ Sama o sobě obsahuje tato teze nebezpečná úskalí pozitivismu, ale vzhledem k našemu „ústavnímu pořádku“, v němž jsou přirozenoprávní (nadpozitivní) normy zakotveny a tím zpozitivizovány (čl. 3 ústavy), jsou tato úskalí bezpředmětná. Antipozitivistická teze Wagnerové – pozitivistické

náhledy „degradují právníka na námezdního dělníka jakéhokoli, i zlovolného, rozmaru zákonodárce“ – tím ztrácí aktuální smysl, neboť zákonodárce právě pozitivaci přirozenoprávních norem nemůže být zlovolný a rozmarový. Instituční zábranou je ÚS, který – přes uznání jeho kreativního podílu na tvorbě práva, jež ovšem nemůže zasahovat podstatu a smyslu nadpozitivních norem – je tak (na vyšším stupni) vázán k tradici právního pozitivismu. Ta – jako přesná výpověď o smyslu a platnosti právních textů – je stejně nesmrtelná jako přirozené právo.

Tím jsou určena – teoreticky – kritéria pro rozhodování ÚS: politické a ideologické motivy, jež se přimísí do sporů (před ÚS to bude většinou pravidlem), ÚS soud posuzuje a řeší jako nezávislá právní instituce, tj. v intencích všech relevantních ústavněprávních norem. Z těchto kritérií, nepochybně nelehkých a plných úskalí, vycházím v dalším textu.

Úvodní čtyři paragrafy zákona prohlásil ÚS za deklaratorní, ale s jejich obsahem se ztotožnil. Dvoustupňové rozlišení odpovědnosti jednotlivců – za způsob vlády v letech 1948–1989 a za zločiny režimem spáchané – vychází podle ÚS „z povahy totalitní diktatury“ a z neschopnosti diktátorské strany chovat se uvnitř sebe sama demokraticky. Pojem „totalitní diktatury“ zde ÚS přejímá v jeho statické a nedi-ferencované podobě, nepřihlíží k jeho historičnosti a specifčnosti, ačkoli toto vše má – v právním, morálním a politickém hodnocení – přímý vztah k individuální „spoluodpovědnosti“, k individuálním motivům vstupu do KSČ apod. Taková statická (v individuální sféře) není v souladu s univerzálním humanismem lidských práv a podporuje selektivní přístup ke zlu, jak o něm pro Ameriku psal J. W. Fulbright v souvislosti s vlnou reakcí na protikomunistický teror v Indonésii (1966): „Z toho vyplývá pouze jedno – že americké svědomí nepobouří nelidskost člověka k člověku, nýbrž pouze nelidskost projevená komunisty.“

Námitku navrhovatelů, že tato deklaratorní ustanovení zákona nevyklučují možnost netrestných sankcí obsažených v jiných právních normách týkajících se pedagogických a vědeckých pracovníků atd. odmítl ÚS formálním argumentem: netýká se napadeného zákona, ale jiných norem, na jejichž obsahu napadený zákon nic nemění. Bylo by to přesvědčivé, kdyby ÚS možnost takového prolínání do personálního rozhodování veřejnoprávních institucí (dotýká se základního občanského práva přístupu k veřejným funkcím čl. 21,4 LZPS) jednoznačně vyloučil. Přitom tu nejde jen o vztah občanů (objektů těchto deklaratorních paragrafů) a státu, neboť stát je povinen chránit občana před jakoukoli diskriminací z politických, etnických atd. důvodů i v soukromoprávní sféře, v občanské společnosti. Nelze říci, že příslušné pasáže zákona k takovému klimatu v občanské společnosti (tj. k účtům k občanské rovnosti, toleranci apod.) přispívají.

Další námitka navrhovatelů – spoluodpovědnost či kolektivní odpovědnost v první části zákona je „především ... spoluodpovědnost trestněprávní“ – je podle názoru ÚS „vyloučena morálně-politickou a nikoli juristickou povahou této části zákona“. Nikoho tedy nezavazuje, pozitivisticky je to normativně prázdný text. Morálně-politicky je ovšem obsažný. Politická odpovědnost byla už ovšem pro všechny nanej-

vých viditelně realizována listopadovým převratem a nedemokratické ústavněprávní zásady bývalého režimu byly odsouzeny přijetím ústavy demokratického právního státu. Dnes má politická odpovědnost právní význam jen v rozsahu ústavy, což znamená, že je výlučně v rukou občanů-voličů. Trestněprávní odpovědnost, i když je také konstatována ex post, musel ovšem ÚS vyloučit, neboť ji nelze konstruovat jako kolektivní spoluodpovědnost. Zde je závazná individualizace odpovědnosti a presumpce nevin. V morální oblasti to však možné je. Právě proto byla už na úsvitě moderního státu morálka oddělena od kompetencí státu. Stát může být „morální“ jen v juristické formě, v pozitivních zákonech, což v našem případě znamená především LZPS. Jestliže se juristické a morálněpolitické rozsahem rozcházejí, je morálněpolitické mimo státní sféru a patří do občanské společnosti.

Záměr, „aby zákon sloužil jako výkladový ve vztahu k soudním rozhodnutím“, který navrhovatelé shledali v úvodních paragrafech, ÚS vyloučil, neboť v zákoně není vysloven a relevantní je pouze záměr, vyslovený právně relevantním způsobem. Normativní nicotnost této části zákona znásobil tak ještě tímto formálním argumentem, ačkoli k ústavněprávní abecedě patří zřetel k Lassallovu rozlišení fiktivní (psané) a reálné ústavy, té, jež se zjevuje v každodenním provozu státu. Právě ÚS, jehož funkcí je dbát na optimální totožnost psané a reálné ústavy, by měl vynikat maximální vnímavostí ke všemu, co tuto totožnost může ohrozit.

Ani úvodnímu prohlášení parlamentu, „že ve své další činnosti bude vycházet z tohoto zákona“, nemohl proto přiznat – pokud mělo být z „mimoprávních důvodů“ zachováno – charakter závazné právní normy. Podle jeho názoru jde o vyjádření politické vůle „v určité době a za určité konstelace sil v Parlamentu“, které nelze interpretovat v rozporu s jeho právem upravovat věci v mezích své kompetence nově a jinak, ani se zásadou svobodné výměny názorů na parlamentní půdě. Neboť ústava demokratického státu mu „neupírá právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený – a to ... i formou právního zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení“. Jako příklad ÚS uvádí zákon o TGM.

Tyto argumenty jsou sotva v souladu s principy právního státu. Poslanci jsou sice na parlamentní půdě zcela svobodní (institut imunity), ale pro parlament jako instituci to už neplatí. Nemůže – formou usnesení či zákona – s využitím vládní většiny morálně-politicky soudit a diskreditovat nějakou složku opozice, nějaké sdružení, etnickou či jinou skupinu, neboť v těchto případech existují ústavněprávní zábrany (svobodná soutěž politických stran apod.). Vyslovovat morálněpolitické soudy o občanech a skupinách občanů není věcí parlamentu jako ústavní instituce. Jinak by se parlament měnil v „konvent“, který si osobuje celou moc, chce být zákonodárcem, vykonavatelem a soudcem zároveň. Trend v tomto směru je trend k diktátorství. Nebezpečí se neodstraní tím, že se těmto projevům vůle odejme normativní význam nebo se zdůvodní možností jiné úpravy v jiné konstelaci parlamentních sil. Nic z toho nemluví pro libovůli parlamentní většiny a nepochybně ani

ÚS neměl na mysli takovou volnost, jakou lze z jeho argumentů lehce vyvodit. Zvolil ostatně ušlechtilý a obecně přijatelný příklad, neboť zákonné uznání Masarykových zásluh o stát nepopřelo zásluhy jiných (domácího odboje a zahraničního vojska).

Stanovisko ÚS o nenormativnosti úvodního prohlášení parlamentu nevyklučuje, aby je parlament (parlamentní většina) za normativní nepovažoval. Parlament tím dal najevo, že jeho vůle se nevztahuje jen na zhodnocení minulosti, jež stejně přichází ex post, ale že má na mysli i přítomnost. Není možné, aby teze o spoluodpovědnosti mohla být časově přesně rozčleněna. Přesahem do přítomnosti však koliduje s nynějším právním stavem. Vyčleňuje skupinu občanů podle kritérií, které pro stát mají být – z hlediska LZPS (čl. 2, 1, 3, 1, 10, 1) – irelevantní. O tomto přítomnostním záměru svědčí i pojetí „odporu“; vnitřní odpor (zvláště „osmašedesátníky“) radikálně podhodnocuje. Hodnocení občanů v přítomnosti je možné jen podle přítomných činů a norem a orgány, které jsou k tomu ústavou zmocněny (např. právní úprava zákazu politické strany vyplývá z režimu platného pro všechny strany). Přesah zákonem deklarované spoluodpovědnosti tak v podstatě znamená vytváření kategorie „podezřelých“, což je v rozporu s rovností občanského statutu: určit politickou váhu politických orientací je ve výhradní kompetenci občanů-voličů, do níž stát nemůže zasahovat (s výjimkou námitek „neústavnosti“, o nichž rozhoduje soud).

Navrhovatelé namítali, že § 2,1 zákona obsahuje „neústavní výrok, že politický režim v letech 1948 až 1989 byl nelegitimní“. Argumentují právní kontinuitou atd., tedy tím, co spadá do pojmu legality a v čem se zjevuje kontrast právního pozitivismu a přirozeného práva. ÚS v souladu s principy právního státu vychází z pojetí, že legalita je nedostatečná, ale že legitimita ji nutně zahrnuje (v této věci je kritika Bartošové nespravedlivá). Jako příklad nedostatečnosti právně pozitivistické tradice ÚS uvádí ústavu Výmarské republiky, jejíž slabost ovšem netkvěla primárně v důsledcích pozitivismu. Uchovávala vrchnostenský charakter státu (odpovědnost vlády se víc skláněla k prezidentovi než k parlamentu), její demokratismus byl plodem porážky, takže nenacházel oporu v určujících vrstvách společnosti; a presidenta vybavovala velkými kompetencemi v případech výjimečného stavu. To vše – sociální důvody nechávám stranou – umožňovalo demontáž Výmarské republiky. Pozitivismus uznávající stát za jediný a výlučný zdroj práva se tím – jako takový – stal bezbranný tvář v tvář státní z vůli, jak to později sebekriticky konstatoval G. Radbruch. Základní práva a svobody existovaly jen v rozsahu zákona, byly tedy v područí obyčejného zákona. Ústavní pořádek byl v důsledku toho směs ústavních a obyčejných zákonů. V demokratickém právním státě – a zde je základní rozdíl – platí naopak zákon jen tehdy, je-li v souladu s ústavními právy a svobodami. Propletence ústavních a obyčejných zákonů je tím vyloučen.

To má dalekosáhlé důsledky. ÚS konstatuje: „Politický režim je legitimní, je-li v celku schvalován většinou občanů.“ Tato politická teze není ještě vzhledem k uvedenému postavení lidských práv v ústavě – dostatečná: ani většina nemůže legitimovat režim, který zneuznává lidská práva a jejich „předstátní“ původ a existenci (francouzská Deklarace práv člověka a občana v čl. 16 prohlašuje: „Společnost, v níž

nejdou zabezpečeny záruky práv a není provedeno oddělení mocí, nemá ústavu“). Lid – občané jsou v této politické funkci (výběru vládnoucích) stejně neodpovědní jako byl absolutní vladař: ať dá většinu (souhlas) komukoli, nenese politickou odpovědnost, jež je ostatně při tajnosti voleb nezajistitelná. Legitimní musí být – v demokratickém právním státě – jak politická moc, tak právní systém, a zdrojem obojí legitimacy je „lid“ jako ústavněprávní kategorie, tj. v občanské a lidské kvalitě, jak je stanovena v základních právech a svobodách. Jím je dán jak ústavněprávní limit suverenity lidu (nemůže se vzdát těchto práv ani je nemůže zrušit), tak jeho právo na odpor proti nelegitimní státní moci.

ÚS tuto jednotu poněkud trhá, jak vyplývá z této pasáže: „Legitimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, protože hodnoty a principy, o které se režim opírá nejsou jen právní, ale především politické povahy. Takové principy naší ústavy, jako jsou svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát, jsou principy politické organizace společnosti, jež nejsou normativně beze zbytku definovatelné. Pozitivně-právní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán – zůstává stále něčím víc“.

Podstatné však je, že principy politické povahy mají zároveň právní povahu. Jejich právně normativní obsah musí tedy být – v judikatuře ÚS – v souladu s jejich ústavněprávním charakterem. Ono „něco navíc“, co přesahuje možnosti normativního definování (např. „obecný zájem“ apod.), má tedy také a musí mít svůj interpretační klíč v ustanoveních ústavy a LZPS: zahrnuje celý prostor jím vytyčený, nemůže být ani zužován, ani rozšiřován. Jinak by se uvolňovala cesta k nadřazování politického zřetele nad právní, jak tomu bylo v případech, kdy se výsledek parlamentních voleb – v souvislosti s rozpadem federace – vydával za rovnocenný výsledek referenda. Rozdílnost dvou ústavněprávních institutů byla zbagatelizována.

Příznačná je námitka ÚS proti tezi navrhovatelů, že „české právo je založeno na svrchovanosti zákona“ (evidentně tím myslí princip vlády práva). Podle názoru ÚS pomýjejí vyšší princip „svrchovanosti lidu, který je nositelem nadstátní moci, moci konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstitované a institucionalizované“. Ve skutečnosti – historickým vznikem i v současnosti – tu není protiklad, neboť suverenita zákona je výrazem a podmínkou suverenity lidu. Znamená, že úprava práv, svobod a povinností občanů musí mít zákonnou formu, nikoli formu nařízení, dekretu atd. exekutivy; že tedy taková úprava může vzejít pouze z parlamentu, jehož zákonům je exekutiva a správa podřízena a jejichž rozhodnutí podléhají soudnímu přezkoumání. Suverenita lidu – jako ústavněprávní kategorie – má přirozeně konstitutivní význam pro politickou moc i konstrukci ústavy a práva. Ústava znamená sebeomezení moci, čímž moc „nabývá povahy moci právní“ (G. Jellinek). V demokratickém právním státě je jádrem tohoto sebeomezení uznání základních práv a svobod v jejich přirozenoprávní, nadpozitivní podstatě, která je vyjímá z dispozice zákonodárce. ÚS v této souvislosti odkazuje na podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřijatelná (čl. 9,2 ústavy), ale nepouští se do jejich konkretizace. Tato zdrženlivost je sice pochopitelná, ale

znamená odklad neodkladného.

Komunistický režim nebyl – z uvedených důvodů – legitimní. Z toho ovšem ještě ne plyne, že režim založený na pozitivistické legalitě je nutně nezákonný, pokud pod legalitou rozumíme to, že stát – v převažující tendenci – dodržuje své vlastní právo. V tomto ohledu je pochybná – nestejně v různých fázích – i legalita tohoto režimu. Zákon upírá legalnost režimu bezrozdílně pro celé období. V § 5 stanoví, že „do promlčecí doby trestných činů se nezapočítává doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby.“ Kritériem tu tedy nejsou normy starého režimu, ale „zásady“ režimu nového.

Navrhovatelé namítají (v duchu rozhodnutí maďarského ÚS v obdobném případě), že nečinnost tehdejších příslušných státních orgánů „nebyla a není součástí subjektivní stránky trestného činu, (neboť) nastala nezávisle na vůli pachatele, a proto mu nesmí být na újmu“. ÚS se proto zabýval důvody nečinnosti nebo neúspěšnosti tehdejších orgánů a konstatoval, že právní normy se staly fiktivní všude, „kde to politický zájem vládnoucích uznal za účelné“. Z tohoto zorného úhlu dospěl i k poněkud kurioznímu závěru, že navrhovatelé zakládají svou argumentaci na „spíše juristicky formulovaných výhradách“.

Podle názoru ÚS zákonodárci nešlo o institut promlčení jako takový, ale o to, zda ho pokládat za reálný nebo fiktivní. Příslušný paragraf nepovažuje tedy ÚS za konstitutivní, ale za deklaratorní normu, která pouze zjišťuje, že v určité době nemohlo promlčení pro určitý druh trestné činnosti probíhat. Argument navrhovatelů, že v této době běžely promlčecí lhůty i pro státem prováděnou kriminalitu, nepovažuje ÚS za věrohodný. Podpůrně vytváří novou konstrukci promlčení. Za nezbytnou součást tohoto pojmu považuje vůli, snahu a ochotu státu trestný čin stíhat: bez tohoto předpokladu „nemůže být naplněn ani obsah pojmu promlčení ani smysl tohoto právního institutu“.

Tato konstrukce může být stěžejí univerzální, neboť radikálně zasahuje podstatu promlčení: právo státu trestat pachatele mění tento institut v právo pachatele nebyť trestán (výjimka, tj. nepromlčitelnost válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, jež je odpovědí na státem inspirovanou kriminalitu, je vztažena k činům, nikoli k důvodům jejich beztrestnosti v režimu, v němž byly spáchány). V daném případě se zákonodárce chtěl vyhnout „retroaktivitě“ a tímto směrem se ubírá i argumentace ÚS. Uznat, že promlčecí lhůty v této době běžely, by podle názoru ÚS „znamenalo zcela protismyslnou interpretaci právního státu“, nebezpečný signál do budoucna a porušení čl. 9,3 ústavy, podle něhož „výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického právního státu“. Tyto souvislosti mi zcela unikají. Nejde zde – při institutu promlčení – ani o interpretaci právního státu, ani o budoucnost, ani o ohrožení demokracie, nýbrž o to, podle jakého práva měřit staré zločiny starého režimu. „Juristické hledisko“ vede sice v dnešním politickém klimatu k výsledkům, které neuspokojí fundamentalistický antikomunismus,

ale ten neuspokojí ani ÚS aprobovaný zákon.

Navrhovatelé se dovolávají zákazu retroaktivity trestního práva (čl. 40,6 LZPS). Podle názoru ÚS neoprávněně, neboť příslušný článek se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. Předpisy o promlčení a trestních lhůtách proto „nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 od. 6 Listiny“. ÚS konstatuje, že Listina vyjímá z různých právních oblastí „určité zásady“, které pokládá za základní a proto „hodné zvýšené právní ochrany“.

Listina ovšem tyto zásady zakotvuje jako základní práva, jež jsou bezprostředně platným právem. Jejich zvýšená právní ochrana je dána tím, že je jim přiznán přirozenoprávní charakter (čl. 1), což je vyjímá z libovůle zákonodárce (čl. 4). Vůdčí zásada, na níž je zbudována LZPS, je obrana člověka a občana před svévolnými zásahy (nezákonnosti atd.) státní moci. Jde tak daleko, že zakotvuje i právo na odpor (čl. 23). Tento individualismus, v Listině vyvážený „solidarizujícími“ právy „druhé generace“, je i klíčem – jak už bylo řečeno – k dešifrování „kolektivních“ pojmů (věřejný zájem, etnická menšina apod.). Jinak řečeno, kolektivní pojmy musí respektovat individualistickou zásadu Listiny, nemohou jejím ustanovením „konkurovat“ ve větší míře, než stanoví čl. 4 o ukládání mezí. Ústava a Listina jako její součást jsou normou přítomnosti a i když je demokratický právní stát dynamický útvar (v procesu „stávání se“), každý člověk a každý občan má v kterékoli chvíli přirozenoprávní i pozitivně-právní nárok na to, aby byl ve vztahu k takovému státu, jaký má být z hlediska ústavy a Listiny. To znamená stát inunní vůči konjunkturálním výkyvům od své podstaty, zdůvodňovaných „přechodností doby“. Ústava zná přechodná ustanovení, ale „přechodné období“ není ústavněprávní, nýbrž politickou kategorií. Právo může této politické kategorii vycházet „vstříc“ jen v míře, v níž to Listina připouští (čl. 4).

Posuzujeme-li promlčení z tohoto hlediska, nemůžeme je odtrhnout od všech podmínek trestnosti a tedy ani od zákazu retroaktivity, neboť výsledkem by byl odchod od individualismu Listiny k etatismu. Výklad ÚS je neskrývaně etatistický, nesouladný s intencí Listiny. Nelze samozřejmě přehlížet masu zla minulého režimu, které k takovému výkladu sklání. Režim, který netrestá zločiny, ztrácí politický a morální kredit, toto bylo i v důvodech rozkladu a pádu komunistického režimu. V nové situaci, v demokratickém právním státě, závisí morálněpolitický kredit na jeho věrnosti vlastním principům, ať už se vyrovnává s minulostí nebo přítomností.

§ 9 váže nemožnost běhu promlčení na politické důvody nečinnosti státu, nevztahuje se tedy na případy, kde tento politický důvod chybí. Navrhovatelé zde proto namítají – na základě principu rovnosti (čl. 1 LZPS) – diskriminaci první částí občanů v poměru k druhé skupině. ÚS vychází naopak z názoru, že otázku rovnosti před zákonem „je třeba posuzovat vždy v souvislosti s povahou sporné věci“; že zákonodárce musí usilovat o to, aby při posuzování věcí zdánlivě nebo jen formálně shodných „uplatnění rovnosti neodporovalo myšlence spravedlnosti a přiměřenosti, jež patří k pojmovým náležitostem právního státu.“ Usoudil, že možnost trestného stíhání podle § 5 „naopak vyrovnává nerovnost s těmi“, kteří již dříve mohli být

postaveni před soud, protože nepožívali ochrany státu.

Rovnost lidí ve svobodě, důstojnosti a právech (čl. 1 LZPS) má v Listině a ve struktuře přirozeného práva a demokratického právního státu vůdčí místo, v podstatě všechna jiná ustanovení Listiny i institucionální výstavba právního státu se z ní odvíjejí a naplňují ji. První podmínkou spravedlnosti zákona a spravedlivého soudu je respekt k rovnosti. Rovnost (v právní jistotě a bezpečnosti atd.) znamená tedy spravedlnost, takže „spravedlnost“ sama o sobě, jako morální kategorie, před ní ustupuje. Přirozené právo – včetně Listiny – vyrůstalo ovšem i z morálních ideálů a má morální, humanistické obsahy. V kolizi rovnosti a spravedlnosti má na to zákonná úprava v první řadě dát přednost rovnosti. Ve smyslu čl. 4,3 LZPS, který jako podmínku omezení základních práv a svobod stanoví: „musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky“. V daném případě jde o institut promlčení, nikoli o jeho důvod. Ten už je selektivním prolomením rovnosti. Představa, že § 5 dodatečně nastoluje rovnost, je právně neprůkazná.

§ 6 zákona se týká tzv. zbytkových trestů, na něž se nevztahuje zákon č. 119/1990 o soudní rehabilitaci. Umožňuje, aby soud na návrh zrušil nebo zmírnil dříve uložený trest, prokáže-li se, že jednání směřovalo k ochraně základních lidských a občanských práv a svobod a to nikoli nepřiměřenými prostředky. Navrhovatelé namítají diskriminaci této úpravy a uvádějí, že odporuje principu rovnosti a stanoví čl. 40,6 LZPS, podle něhož se trestnost činu posuzuje podle zákona platného v době, kdy byl čin spáchán. ÚS oprávněně a zdůvodňuje záměr zákonodárce neúměrnou kriminalizací politických deliktů, což je vlastnost všech antidemokratických režimů.

V daném případě je však podstatné přirozenoprávní pojetí základních práv a svobod, jejich nezadatelnost, nepromlčitelnost, nezczizitelnost a nezrušitelnost (čl. 1 LZPS). Z něho vyplývá právo na odpor, nezávisle na tom, zda je či není uznáno formou pozitivněprávní normy. Ustanovení čl. 23 LZPS tu není kritériem, neboť upravuje právo na odpor v demokratickém právním státě, zatímco § 6 má na zřeteli totalitní stát. Jde tu o konflikt legality s legitimitou, která je v tomto případě na straně těch, kteří jednali v souladu s přirozeným právem. „Přiměřenost prostředků“ se ovšem také měří zásadami přirozeného práva a je zároveň podmíněna charakterem totality (přirozenoprávní zásady jsou kritériem motivu jednání, odlišují emancipační záměr od kriminality atd.).

Statický model totality, zahrnující maximum zla (koncept permanentní občanské války apod.), by ovšem pojetí „nepřiměřených prostředků“ neúměrně zužil. Tato tendence je živá a kdyby se jí vyšlo vstříc, mohla by ovlivnit spontánní bezbřehou interpretaci čl. 23, který už sám o sobě je dvousečný a vyžaduje přesnou a přísnou interpretaci, jež právo na odpor udrží – v cílech a prostředcích – v rámci, v němž se jediné může oprávnit: v rámci demokratického právního státu a Listiny.

Poslední námitka navrhovatelů uvádí, že zmocnění dané § 8 zákona vládě je příliš široké a neurčité. ÚS je uznal za ještě přípustné. Ústavní úprava (čl. 78) normotvorné kompetence vlády má – to už píše jako dodatek k tomuto problému – své hranice (neurčité v politickém i právním smyslu) v normotvorné suverenitě parla-

mentu. Parlamentní demokracie je na této legislativní svrchovanosti, jež je výrazem suverenity lidu, založena, neboť jen parlament je bezprostředně legitimován volbou občanů. Nadměrná vládní zmocnění jsou z tohoto hlediska projevem patologických procesů byrokratické.

V souhrnu – v argumentech, jimiž ÚS zdůvodnil své rozhodnutí, lze sledovat spíše než výraz principů demokratického právního státu stopy obtíží, z nichž a jimiž se předírá ke svému určení. I v ÚS, který je povolán k tomu, aby byl jejich nejvyšším strážcem. Tím spíše v širší veřejnosti, navíc matené i z míst, z nichž by měla přicházet právní osvěta. ÚS jako instituce má jediná kritéria-ústavní normy. Píše-li J. Leschtina, že „ÚS je úmyslně složen z pravicově, levicově i neutrálně smýšlejících občanů, takže prosadit zde názory jednoho politického směru je prakticky nemožné“ (MFD 30.12.1993), odvádí od těchto kritérií. Neboť pro ÚS jako institut je komplex ústavních norem a Listiny základních práv a svobod – v nichž je zakotvena neutralita státu k svobodné soutěži politických stran a orientací – právě stejně relevantní. Průnik stranickosti bude v této instituci patologickým jevem i tehdy, když nepovede k hegemonii jedné politické orientace.

* * *

S U M M A R Y

Summary

The article deals with the substantiation on which the Constitutional Court refused the proposal to repeal the Act on the Illegality of the Communist Regime and the Resistance Against It, the core of the Act being the provision on the unapplicability of limitation in the case of certain crimes not prosecuted by the previous regime for political reasons. The author is opposed to the arguments of the Constitutional Court, maintaining that the ruling concerned is contrary to the Charter of Fundamental Rights and Liberties.

Sociální a legální ohraničení chudoby

Miloš VEČEŘA

Nová ekonomická a sociální situace spojená s ekonomickou a společenskou transformací celé společnosti aktualizuje tradiční problematiku chudoby, která se jen zdánlivě vytratila se zorného pole předlistopadové socialistické sociální politiky charakterizované širokými univerzalistickými redistribučními mechanismy a apriorním požadavkem všeobecné zaměstnanosti. Její vystižení a řešení je širším koncepčním úkolem, který nelze vyjádřit jen jednou rovinnou pohledu. Nelze přehlédnout jak sociální tak právní relevanci a konsekvence chudoby, dotýkající se udržení sociální suverenity občana a sociálního konsenzu ve společnosti.

1. Vymezení chudoby jako sociálního problému

Existence sociální nerovnosti ve společnosti s sebou vždy přinášela snahu o operacionalizaci pojmu chudoby a její sociální lokalizaci. Vymezení chudoby a stanovení jejích hranic mělo svůj vývoj, který nelze odtrhnout od procesu industrializace, spojeného s růstem ekonomického standardu společnosti, a od postupného rozšiřování občanských práv.

V původním pojetí Charlese Bootha a jeho současníků byla hranice chudoby vymezována existenčním (subsistentním) minimem, tedy prostředky, které jedině umožňovaly holé fyzické přežití. Šlo tedy o absolutní neboli primární chudobu vyjádřenou v **absolutní definici chudoby**. Moderní definice chudoby jsou však postaveny na relativním (sekundárním) pojetí chudoby, tedy na vzdálenosti od určitého postaveného sociálního standardu. Za určitou hranicí minimálního příjmu totiž člověk sice může fyzicky přežít, nicméně se cítí a zpravidla také je vyloučen ze společnosti. **Relativní definice chudoby** proto vychází z faktu, že nikoli fyzické, nýbrž sociální strádání je základem chudoby a zohledňuje proto hledisko relativní deprivace jedince¹. Chudoba zde tedy není definována objemem zboží, ale sociálními standardy a očekáváními ze strany společnosti. Jde zde o možnost jedince „žít bez

¹Relativní deprivací se rozumí stav, kdy člověk hodnotí svoji životní situaci jako nepříznivou ve srovnání se životní situací jiných lidí nebo skupin (R. Merton). Zatímco podíl chudých v absolutním slova smyslu ve vyspělých zemích systematicky klesá (jak např. prokázalo porovnání počtu chudých v Yorku provedené Rowntreem v letech 1899, 1936 a 1950), podíl chudých v relativním smyslu může být neměnný nebo stoupat (srov. Večerník 1991 :582).

pocitu hanby“ ve smyslu známé definice chudoby A. Smitha. K překonání relativní deprivace ovšem různí lidé potřebují prostředky v rozdílné absolutní výši a tato výše se může měnit. Záleží proto na tom jak hranici chudoby vymeží a stanoví společnost a stát v konkrétním časovém okamžiku v podobě **životního minima**, resp. **minimálního příjmu**, dostačujícího ještě k pokrytí základních životních potřeb.

2. Minimální příjem jako vyjádření přirozených práv občana

Stanovení hranic chudoby (poverty line) nepředstavuje pouze předmět filantropicky orientovaného sociálního výzkumu, jak ho známe např. z monumentálního díla Charlese Bootha z přelomu 19. a 20. století², nýbrž jde o pragmatické naplnění obsahu moderního sociálního státu. Spojení vytyčené hranice chudoby (např. na úrovni subsistenčního minima dle Charlese Bootha) se závazkem státu zabezpečit tento minimální standard každému občanu jako jeho subjektivní právo našlo své zdůvodnění v myšlenkovém konceptu přirozeného práva. Explicitně ho v této podobě jednoznačně vyjádřil v polovině 17. století Thomas Hobbes jako zásadní povinnost státu starat se o výživu chudých nejen prostřednictvím soukromé dobročinnosti, nýbrž podle nutné potřeby státními zákony (srov. Večeřa 1993 :27n). Ne náhodou je proto Hobbesova představa „státu ochránce“ často považována za položení základu moderního sociálního státu. Faktické naplnění této myšlenky sociálních práv však bylo umožněno až ve spojení ekonomického růstu industriální společnosti s postupným rozšířením občanských práv v národních státech³, tak jak to výstižně popsal anglický sociolog T.H. Marshall ve své dnes již klasické práci „Občanství a sociální třída“ (1950). Občanství představuje vyjádření určitého vztahu státu a jedince jako občana. Je to vlastně status, poskytovaný těm, kteří jsou plnými členy společenství. Jedinci zastávající tento status jsou si rovni v jejich právech a povinnostech, jimiž je tento status vybaven. Obsahově i z hlediska vývojové časové posloupnosti Marshall vydělil v rámci institutu občanství tři jeho součásti :

- občanská práva (individuální svobody člověka občana a rovnost před zákonem).
- politická práva (participace na rozhodování a moci ve společnosti).
- sociální práva (sdílení minimální úrovně ekonomického standardu, sociálního zabezpečení při sociálních událostech a kulturní dědictví).

Sociální občanství, vyjadřující sociální práva jako součást institutu občanství, je tedy vlastně výrazem přirozenoprávních ideálů, které našly své naplnění v konceptu sociálního státu. Hobbesova představa „státu ochránce“ se však realizovala až

²Na základě široce koncipovaného sociálního výzkumu provedeného v jednotlivých čtvrtích Londýna s využitím kvantitativních i kvalitativních metod zpracoval Booth mapu rozložení chudoby v Londýně a vydal sedmnáctisvazkové dílo „Život a práce obyvatel Londýna“.

³Ralf Dahrendorf v této souvislosti ukazuje, jak růst zaopatření související se vzrůstající životní úrovní vedl od počátku rozvoje průmyslové společnosti k tlaku na rozsah oprávnění a našel vyjádření v zevšeobecnění myšlenky občanství jako rovnosti participace, stejných příležitostí a společného statusu (1991 :46n).

s velkým časovým odstupem a v modifikované podobě. Časově ji lze identifikovat v podstatě až s 20. stoletím, v širším rozsahu pak až s 2. polovinou 20. století. Sociální občanství jako jádro sociálního státu v sobě zahrnuje (vedle sociálního zabezpečení a sociálních služeb) především právě garanci minimálního příjmu pro jedince a rodinu na úrovni životního minima.

3. Formulování životního minima jako prahu chudoby

Na principu univerzalistického sociálního občanství má vlastně každý občan od svého narození po celý život při splnění určitých podmínek nárok na určitý příjem, který mu zajistí uspokojení jeho základních životních potřeb. Legislativně stanovená výše tohoto minimálního příjmu pak vlastně vyjadřuje explicitně legálně postavenou hranici chudoby založenou na obecně koncipovaném vymezení chudoby, přijímaném a aprobovaném ve státě a společnosti. Jestliže občan dosahuje nezaslouženě (tzv. „zasloužený chudý“) celkově nižšího příjmu než je standard životního minima, pak se dostává do stavu hmotné nouze (chudoby) a má nárok na sociální dávky, které mu umožní překlenout tuto nepříznivou sociální situaci. Občanu je tedy sociálním státem zajišťován příjem alespoň na sociálně přijatelné hranici chudoby.

Jednoznačné konkrétní stanovení minimálního příjmu jako explicitně právně vyjádřeného životního minima je obtížné. V návaznosti na zmíněná dvě pojetí chudoby se v sociálním zákonodárství setkáváme v zásadě se dvěma krajními konstrukcemi životního minima a tedy i dvěma hladinami životního minima :

1. Existenční minimum – navazuje na pojetí absolutní hranice chudoby; jde o souhrn statků a služeb, bez jejichž uspokojení by došlo k ohrožení života a zdraví.
2. Sociální minimum – představuje dolní hranici všeobecně přijatého životního standardu, umožňující uspokojování všech životních potřeb na minimální společensky přijatelné úrovni a s minimálními náklady. Je konstruováno na relativním základě, obvykle jako určitý podíl z dosažené průměrné výše mzdy připadající na jednoho pracovníka.

Z dnes obecně přijímané relativní definice chudoby vyplývá i obecné přijímání životního minima na úrovni sociálního minima.

Konkrétní stanovení výše sociálního minima jako životního minima musí ale současně respektovat :

1. Tendence ekonomického vývoje, zejména pokud jde o rozsah disponibilních zdrojů a vývoj relevantních ekonomických ukazatelů.
2. Dosahovanou úroveň výdělků, resp. výši průměrného příjmu a míru příjmové diference.
3. Přijaté principy sociální politiky státu.
4. Obecně vnímané hranice chudoby a respektování hledisek sociální solidarity a sociálního smíru.

V rámci těchto relevantních souvislostí hledá právní úprava křehké rozhraní mezi sociální nezbytností a společenskou štedrostí. Nalézání tohoto rozhraní je u nás ztíženo obecně zastávanými egalitářskými postoji velké části populace, souvisejícími s unifikací a nivelizací sociálních dávek v období reálného socialismu, i když na úrovni nižšího průměru.

3. Východiska úpravy životního minima v českém právním řádu

Právní úprava životního minima v českém právním řádu vychází z uznání nezadatelných a nezcizitelných přirozených práv člověka a občana, představujících dědictví antické kultury, rozvíjených osvícenskými filozofy a zakotvených v základních dokumentech revolucí konce 18. století. Po ukončení 2. světové války nalezla tato základní práva člověka a občana své mezinárodní vyjádření ve Všeobecné deklaraci lidských práv, schválené v roce 1948 Valným shromážděním OSN. Ve svých 30 člancích tato deklarace zejména stanoví:

- právo na takovou životní úroveň, která může zajistit zdraví a blahobyt pracovníku a jeho rodině, zahrnující zvláště výživu, ošacení, bydlení, lékařské ošetření a sociální zaopatření v sociálních událostech (čl. 25/1)
- právo na sociální zabezpečení v souladu s organizací a prostředky příslušného státu (čl. 22)
- právo na spravedlivou a dostačující odměnu, která by zajišťovala pracovníku samému a jeho rodině živobytí odpovídající lidské důstojnosti (čl. 23/3).

Impulz daný Všeobecnou deklarací lidských práv a rychlý poválečný hospodářský a sociální rozvoj vedly k tomu, že následující období je charakterizováno širokým rozvojem nadstátních aktivit v této oblasti, ať už jde o podepsání Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod v Římě v roce 1950 a zejména pak přijetí Evropské sociální charty jako jednoho ze základních dokumentů Rady Evropy v roce 1961. Státy, které podepsaly Evropskou sociální chartu, se zavázaly, že si stanoví za cíl své politiky, sledovaný všemi vhodnými prostředky národního a mezinárodního charakteru, dosažení podmínek, za kterých mohou být účinně vykonávána základní práva a zásady, mezi něž pak zejména patří:

- všichni pracovníci mají právo na slušnou odměnu, která zabezpečí jim a jejich rodinám uspokojivou životní úroveň (čl. 4)
- všichni pracovníci a osoby na nich závislé mají právo na sociální zabezpečení (čl. 12)
- každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na sociální a zdravotní pomoc (čl. 13).

Evropskou sociální chartu a její dva protokoly podepsal v květnu 1992 (jeden rok po přijetí ČSFR do Rady Evropy) ministr práce a sociálních věcí ČSFR. Práce na přípravě ratifikace tohoto dokumentu však byly u nás pozastaveny vzhledem

k probíhajícím změnám ve státoprávním uspořádání. Po opakovaném přijetí České republiky do Rady Evropy na podzim 1993 lze považovat odkládání ratifikace Evropské sociální charty za zbytečné.

Současná česká právní úprava přirozených práv občana, včetně práv sociálních, vychází ze zmíněných mezinárodních úmluv a závazků. Na úrovni norem ústavních je zakotvena v podobě Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), která tvoří součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb. Ve svých 44 člancích Listina upravuje základní lidská práva a svobody, včetně formulace základních sociálních práv. K problematice životního minima se váží především tyto články:

- každý má právo získat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje (čl. 26/3)
- občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele (čl. 30/1)
- každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek (čl. 30/2).

Listina současně u těchto článků odkazuje na příslušnou zákonnou úpravu.

Porovnání právní úpravy sociálních práv zakotvených v Listině s mezinárodními úmluvami ukazuje kontinuitu naší právní úpravy, a to nejen obsahovou, ale i pojmovou. Současně je však třeba konstatovat určité zúžení garantovaných sociálních práv, zejména pokud jde o „dostačující odměnu, zajišťující ... živobytí odpovídající lidské důstojnosti“⁴ nebo právo na „slušnou odměnu zabezpečující ... uspokojivou životní úroveň“⁵, které vyplývá z limitovaných ekonomických možností. Již zmíněné odkládání ratifikace Evropské sociální charty je ovlivňováno rovněž skutečností, že čl. 10 Ústavy České republiky (Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb.) výslovně stanoví, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Může tak vzniknout právně velmi složitá situace, kdy se bude občan dovolávat standardů vyplývajících z Evropské sociální charty nebo např. z některé z úmluv Mezinárodní organizace práce, pokud budou tyto ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Ustanovení těchto úmluv pak budou bezprostředně závazná pro právní postavení občanů i v případě odchylného znění příslušného vnitrostátního normativního právního aktu o právní síle zákona. Listina v čl. 41 navíc stanoví, že zmíněných výše práv (včetně práv uvedených v čl. 26 a 30 Listiny) je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

⁴Srov. čl. 23/3 Všeobecné deklarace lidských práv

⁵Srov. čl. 4 Evropské sociální charty

4. Životní minimum a sociální potřebnost občana

Zákon o životním minimu (č. 463/1991 Sb.)⁶ představuje výchozí legislativní krok k budování nového transformovaného systému sociálního zabezpečení. Je to dáno zejména tím, že s odkazem a v návaznosti na čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod konkrétně stanovuje společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze, charakterizující vlastně oficiálně stanovenou hranici chudoby. Svým obsahem zákon o životním minimu prolamuje dosavadní soustavu sociálního zabezpečení, založenou ve svých principech v předchozím období reálného socialismu.

Návrhu zákona o životním minimu předcházela téměř roční práce nezávislých expertů, soustředěných při tehdejší federální ministerstvu práce a sociálních věcí. Jako výchozí metoda pro stanovení životního minima byla na základě doporučení vytvořené komise expertů a zahraničních výzkumných zdrojů a zkušeností uplatněna metoda relativní, tedy koncept sociálního minima, a to zejména proto, že zohledňuje dynamiku sociálně ekonomických podmínek. Za východisko byl vzat ukazatel celkových čistých peněžních příjmů připadajících na jednoho obyvatele, přičemž životní minimum se má pohybovat kolem 50 % této úrovně.

Výhodou relativní metody je, že ji lze s úspěchem použít i v období výrazného pohybu životních nákladů a s tím spojených strukturálních změn ve spotřebě domácností. Nevýhodou pak naopak je, že neposkytuje informaci o věcné náplni takto stanovených částek – velikosti a strukture spotřebitelského koše, což bylo také příčinou širokých diskuzí při projednávání návrhu tohoto zákona v tripartitních radách. Vzhledem k výrazným změnám životních nákladů a struktury spotřeby domácností a v neposlední řadě i vzhledem k nedostatku nezbytných statistických podkladů by však stejně nebylo možno použít pro stanovení životního minima metody absolutní, odvozené od spotřebitelského koše, pokrývajícího základní životní potřeby. Provedený pokusný odhad naplnění navrhovaných částek životního minima pro vybrané typy domácností základními výdaji (výživa, bydlení) potvrdil přijatelnost navrhovaného řešení.

Zákon stanovuje životní minimum jako společensky uznanou hranici příjmu, která se předpokládá jako potřebná pro společně hospodařící domácnost určité velikosti a složení k uspokojování základních životních potřeb. Osoby, jejichž příjem je pod touto hranicí a které si nemohou tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, se ocitají ve stavu hmotné nouze a mají právo na pomoc. Otázku způsobu, forem poskytování a dalších podmínek pomoci zákon sám neřeší a odkazuje na zvláštní předpisy, jde zde zejména o navazující zákon o sociální potřebnosti.

Za životní minimum zákon považuje úhrn částek stanovených k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Částky

⁶Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu byl novelizován zákonem ČNR č. 10/1993 Sb. a nařízením vlády č. 81/1993 Sb. a 336/1993 Sb.

stanovené jako potřebné k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb jsou odstupňovány v závislosti na věku posuzované osoby a činí 1 120 – 1 620 Kč měsíčně. Za částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost se považuje 660 Kč měsíčně, jde-li o jednotlivce. Při větším počtu členů domácnosti tato částka vzrůstá postupně až na 1 260 Kč, žije-li v domácnosti 5 a více osob.

Vedle částek předpokládaných jako potřebných k zajištění základních životních potřeb zákon o životním minimu upravuje způsob, jakým se zjistí, jestli občan je v hmotné nouzi, a to především vymezením okruhu osob, jejichž příjmy se pro posouzení životního minima posuzují společně a dále příjmů, které se pro tyto účely započítávají.

Zákon o životním minimu pamatuje i na valorizaci částek životního minima. Dojde k ní jakmile index životních nákladů zaměstnaneckých domácností v nízkém příjmovém pásmu vzroste od předchozího stanovení těchto částek alespoň o 10 %, přičemž zvýšení bude provedeno tak, aby podíly částek životního minima pro jednotlivé typy domácností na osobu ve vztahu k průměrným čistým peněžním příjmům na obyvatele za poslední rok zůstaly přiměřeně zachovány. Od účinnosti zákona o životním minimu v listopadu 1991 došlo k první valorizaci s účinností od 1.3.1993. V současnosti je připravena druhá valorizace, která s účinností od 1. února 1994 zvyšuje úroveň dávek životního minima o 10 %. Po tomto zvýšení tedy životní minimum pro jednotlivce žijícího osaměle představuje částku 2 160 Kč. Při uváděné úrovni průměrné hrubé měsíční mzdy u nás za 1. pololetí 1993 ve výši 5 492 Kč se po odečtu daní a pojištění bude výše životního minima pohybovat na úrovni cca 50 % průměrného čistého měsíčního příjmu. To odpovídá i obvyklé metodice zemí ES, podle níž jsou považováni za chudé ti občané, jejichž (měsíční) příjem činí méně než 50 % průměrného příjmu příslušné země.

Zákon o životním minimu stanoví úroveň minimálního příjmu, pod kterou nastává stav hmotné nouze. Způsob a formu poskytování pomoci občanům, jejichž příjem nedosahuje hranice životního minima, je upraven v samostatném zákoně ČNR č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti⁷. Zákon stanoví především podmínky, za kterých se občan považuje za sociálně potřebného, a druhy a výši dávek sociální péče, na které má sociálně potřebný občan nárok. Východiskem pro stanovení sociální potřebnosti je životní minimum stanovené na základě zákona o životním minimu. Za sociálně potřebného se považuje občan, jehož příjmy nedosahují částek životního minima a nemůže si tento příjem vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů zvýšit vlastním přičiněním, zejména vlastní prací. Po novelizaci zákona o sociální potřebnosti se navíc vyžaduje, aby v případě, že žije občan v domácnosti s další osobou (osobami), která je společně posuzována pro tyto účely podle zákona o životním minimu, splňovaly vedle nedostatečného příjmu i všechny ostatní podmínky sociální potřebnosti všechny tyto společně posuzované osoby, jinak

⁷Zákon o sociální potřebnosti byl novelizován zákonem č. 84/1993 Sb. a č. 165/1993 Sb. s cílem snížit možnost zneužívání dávek sociální péče podmíněných sociální potřebností a občané jsou více motivováni k tomu, aby byla jejich nepříznivá sociální situace s jejich přispěním brzy překonána.

není žádná z nich uznána za sociálně potřebnou. První podmínku sociální potřebnosti, podmínku nedostatečného příjmu, splňují buď všechny společně posuzované osoby, nebo žádná, neboť jejich příjmy se počítají. Ostatními podmínkami je především skutečnost, že si žádný z občanů nemůže zvýšit příjem vlastním přičiněním, zejména vlastní prací. Za vlastní přičinění se považuje zejména uplatnění zákonných nároků, např. na důchodové či nemocenské dávky, na výživné a podobně. Dále se zde jedná např. o pronajmutí části domu, který pro žadatele o dávku je nadměrný (např. osamělý uživatel dvougeneračního domku).

Novela rovněž zpřísnila posuzování sociální potřebnosti zavedením režimu stejného jako u nezaopatřených dětí pro nezletilé, kteří jsou po skončení povinné školní docházky vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání a nemají nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání. Jejich sociální potřebnost se nyní posuzuje stejně jako u nezaopatřených dětí tehdy, když žijí ve společné domácnosti s rodiči. Do novelizace byli tito občané posuzováni jednotlivě, ve skutečnosti však tito nezletilci, kteří už nejsou nezaopatřeni dětmi, žijí ve většině případů nadále s rodiči, nemají vlastní náklady na domácnost a nebyla tak u nich vytvářena motivace k získání zaměstnání. Novelou došlo rovněž ke zúžení okruhu nezaměstnaných občanů s nárokem na dávky sociální péče podmíněné sociální potřebností. Došlo totiž v zásadě ke sjednocení okruhu nezaměstnaných občanů, kteří nejsou uznáni za sociálně potřebné, s okruhem těch, kteří z důvodu vlastního zavinění nemají nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání.

Občan se však nepovažuje za sociálně potřebného, i když jeho příjem nedosahuje částek životního minima, jestliže jeho celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že mu mohou plně zaručit dostatečné zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost a toto zajištění vlastním přičiněním lze na občana spravedlivě žádat. Spravedlivě však na občana nelze žádat např. prodej věcí osobní potřeby nebo věcí potřebných k výkonu povolání, automobilu u osob zdravotně postižených apod. Na občana dále nelze požadovat prodej nebo pronájem nemovitosti nebo bytu, které užívá k přiměřenému trvalému bydlení.

Zákon o sociální potřebnosti počítá s individuálním posouzením každého konkrétního případu nedostatečných příjmů občana (rodiny), a proto se umožňuje, že se občan, jehož příjem je vyšší než částky životního minima, považuje se zřetelem na jeho celkové sociální a majetkové poměry za sociálně potřebného, jsou-li nezbytné náklady na zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytné náklady na domácnost stanovené zákonem o životním minimu odůvodněně vyšší a občan nemůže tyto náklady uhradit vlastním přičiněním. V konkrétním případě jsou např. odůvodněně vyšší částky na nezbytné náklady na domácnost (za náklady na domácnost se považuje nejen nájemné, ale i přiměřené náklady na elektřinu, plyn apod.). Na druhé straně zákon umožňuje zohlednit situace, kdy sice příjmy občana nedosahují částek životního minima, ale jeho celkové majetkové poměry dávají předpoklad pro uspokojování základních životních potřeb.

Novela zákona o sociální potřebnosti umožnila poskytnout dávky sociální péče

i v případech, kdy občan nesplňuje podmínky pro poskytnutí dávek sociální péče podle výše uvedených ustanovení a jemuž hrozí vážná újma na zdraví. V těchto případech mu může být poskytnuta v nezbytném rozsahu pomoc, a to formou věcné nebo peněžité dávky, popřípadě služby sociální péče. Obdobně lze poskytnout tuto pomoc i v případě, kdy občan nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro přiznání dávek sociální péče a nemůže-li občan vlastním přičiněním zajistit nutnou výživu svou a svých dětí a nezbytné náklady na domácnost.

Zákon o životním minimu se stanovením minimálního příjmu jako hranice hmotné nouze (chudoby) stává základním kamenem vytvářené záchranné sociální sítě. Od jím stanoveného životního minima jsou nepřímě odvozovány :

- minimální úroveň některých příjmů občanů,
- opodstatněnost poskytování řady dávek sociální péče a výchozí principy pro stanovení jejich úrovně.

Od životního minima je nepřímě odvozována zejména výše minimální mzdy zaměstnanců (pracovníků) v pracovním poměru nebo v obdobném pracovním vztahu. Její stávající výše je upravena nařízením vlády ČSFR č. 53/1992 Sb., o minimální mzdě, a to v objemu 2 200 Kč pro zaměstnance odměňované měsíční mzdou, resp. 12 Kč za každou odpracovanou hodinu, a to s účinností od ledna 1992. Výše minimální mzdy byla oproti předchozímu nařízení vlády ČSFR č. 99/1991 Sb. zvýšena o 10 %. Při zvýšení minimální mzdy se v závěru roku 1991 vycházelo z růstu životních nákladů a dosažené vyšší úrovně průměrné mzdy. Úroveň minimální mzdy se např. ve Francii i řadě dalších zemí udržuje na rozsahu cca 50 % průměrné mzdy. V roce 1992 bylo v ČR dosaženo průměrné hrubé nominální mzdy ve výši 4 644 Kč, což bylo vzhledem ke stanovené minimální mzdě (2 200 Kč hrubé mzdy) v relaci obvyklé v řadě jiných evropských zemí. V roce 1993 nezvýšená úroveň minimální mzdy poklesla pod tuto relaci (v 1. pololetí 1993 činila cca 40 %), ale ani v souvislosti s připravovanou valorizací životního minima podle předpokladu od 1. února 1994 se zatím nepočítá se zvýšením minimální mzdy. Základním momentem zde je především zdůraznění výkonového principu a zásluhovosti u výše mzdy a důraz na cílené individuální posouzení sociálních dávek v případě stavu hmotné nouze v důsledku toho, že příjem pracovníka na úrovni minimální mzdy nedosahuje částek životního minima⁸. Nikoliv nepodstatná je při zvyšování minimální mzdy i otázka následného poklesu zaměstnanosti zejména mladistvých. Podle amerických a kanadských ekonomů dochází při zvýšení minimální mzdy o 10 % ke snížení zaměstnanosti mladistvých o cca 1-3 %⁹. S výší životního minima je nepřímě svázána i výše důchodu,

⁸Po realizaci uvažované valorizace bude u jednotlivce samostatně v domácnosti žijícího životní minimum představovat částku 2 160 Kč (netto), což bude více než stávající úroveň minimální mzdy (2 200 Kč hrubé mzdy). Jedinec, který se ocitne v důsledku nižší minimální mzdy v hmotné nouzi, bude však muset prokazovat, že si tento minimální příjem nemůže zvýšit z vážných důvodů vlastním přičiněním a že splňuje podmínky sociální potřebnosti spolu s osobami s ním společně posuzovanými, kteří s ním žijí v domácnosti.

⁹Srov. Týdeník Hospodářských novin č. 27/1991, s. 20.

který je jediným zdrojem příjmu. Jeho hranice je pravidelně valorizována v návaznosti na růst životních nákladů, a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že poživatelé důchodů si obvykle nemohou zvýšit svůj příjem vlastním přičiněním. Poslední zvýšení důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmu bylo provedeno k 1. listopadu 1993 zákonem č. 255/1993 Sb., o druhém zvýšení důchodů v roce 1993 a o zvýšení důchodů příznávaných v roce 1994, který novelizuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Podle této novely činí hranice důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmu, nejvýše 1 940 Kč měsíčně u jednotlivce a nejvýše 3 220 Kč měsíčně, je-li na takový příjem odkázán též rodinný příslušník, a začátkem roku 1994 má být opět zvýšena.

Bezprostředně s výší životního minima je spojen rodičovským příspěvek, kterým se stát podílí na nákladech potřebných k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb rodiče v době, kdy osobně celodenně a řádně pečuje alespoň o jedno dítě ve věku do tří let (resp. i později u dítěte dlouhodobě zdravotně postiženého). Po zvýšení částek životního minima k 1. březnu 1993 byl následně k 1. květnu 1993 zvýšen i rodičovský příspěvek na částku 1 360 Kč¹⁰, odpovídající částce potřebné k zajištění základních osobních potřeb občana. Další zvýšení bude navazovat na novou úpravu životního minima k 1. únoru 1994.

Dávky sociální péče, jejichž přiznání a výše jsou odvozeny od stanovených hranic životního minima, vyjadřují snahu o cílenost, adresnost a efektivnost sociální politiky. V současném transformačním období se na tomto základě postupně vytvářejí dávková schémata řady dávek sociální péče. jde zejména o dávky vyplácené na základě zákona ČNR č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, podle něhož se občanu, který se považuje za sociálně potřebného, poskytují jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Postupně na tento základ přejdou i další sociální dávky, které se dnes vyplácejí univerzalisticky, bez ohledu na konkrétní sociální situace (např. rodinné přídatky na děti). V tomto smyslu už bylo upraveno poskytování státního vyrovnávacího příspěvku¹¹, který je od dubna 1993 vyplácen pouze poživatelům důchodů z důchodového zabezpečení a dětem s nárokem na přídatky na děti (resp. výchovné), pokud jejich vlastní příjem spolu s příjmem osob s nimiž jsou společně posuzovány podle zákona o životním minimu (zákon č. 463/1991 Sb.) není vyšší než dvojnásobek životního minima.

¹⁰Zvýšení bylo provedeno novelizací zákona č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku nařízením vlády č. 154/1993 Sb., o zvýšení některých sociálních dávek.

¹¹Státní vyrovnávací příspěvek byl zaveden zákonným opatřením předsednictva FS ČSFR č. 206/1990 Sb., o státním vyrovnávacím příspěvku, ve znění čtyř novel, z nichž zákon ČNR č. 10/1993 Sb. s platností od dubna 1993 ohraničil okruh osob, které mají na příspěvek nárok, vyšší násobku (v tomto případě dvojnásobku) životního minima. Státní vyrovnávací příspěvek byl zaveden v červenci 1990 jako dávka kompenzující liberalizaci cen potravin a později dále zvýšen na stávajících 220 Kč v květnu 1991 v souvislosti se zvýšením nákladů na tepelnou energii v domácnostech.

5. Zásadní transformace nástrojů sociálního zabezpečení

Přijetí zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, který legálně řeší ohraničení a kompenzaci hmotné nouze, nastartovalo provádění fundamentální transformace všech forem sociálního zabezpečení novou konstrukcí důchodového pojištění počínaje až po případy sociální pomoci občanům v okamžité situaci hmotné nouze. Mezním obdobím zavedení tohoto rozsáhlého legislativního kroku by měl být podle stanovených záměrů začátek roku 1995. Nová transformovaná podoba sociálního zabezpečení bude ovšem nutně po určitou dobu nabíhat simultánně vedle dobíhající právní úpravy k zajištění plynulé garance sociálního bezpečí občanů. Dojde zejména k zásadní změně role státu v sociální politice, jejímž obsahem bude zvláště odchod od státního paternalismu k participaci. Nová koncepce předpokládá, že stát vytvoří podmínky k tomu, aby co nejširší okruh sociálních potřeb občanů a rodin mohl být zabezpečen vlastními silami, především příjmem a pojištěním. Stát svou pomocí bude zasahovat pouze tam, kde ze subjektivních nebo objektivních důvodů nestačí občan nebo rodina zabezpečit své potřeby na společensky přijatelné úrovni vlastními silami a tam, kde má zájem stimulovat, podpořit, popřípadě chránit.

Celý systém sociálního zabezpečení se musí transformovat tak, aby vyhovoval podmínkám tržní ekonomiky. To znamená zejména, aby životní úroveň občanů a rodin vycházela především z pracovních příjmů a sociální redistribuce nedeformovala, ale pouze účelně korigovala sociální stratifikaci, aby motivovala ke zvyšování příjmu a tím snížila závislost občanů a rodin na sociálních příjmech, které by neměly působit demobilizačně a demotivačně.

Sociální zabezpečení je souhrnné označení pro všechny sociální instituty, poskytující občanům, resp. rodinám ochranu, prevenci, věcné a peněžité dávky, služby a pod. k uspokojení jejich sociálních a společensky uznaných potřeb, a to za situace, kdy tyto své potřeby z důvodu, který je akceptován, nejsou schopni uspokojovat. V rámci sociálního zabezpečení budou vyděleny tři typy základních sociálních institutů : sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc.

Sociální pojištění :

Jde o formu zajištění sociálních potřeb občanů v případech, kdy se jedná o sociální událost spojenou se ztrátou příjmu z výdělečné činnosti v případech mateřství, ošetřování člena rodiny, nemoci, invalidity, stáří nebo ztráty živitele. Občané formou pojištění odkládají část své spotřeby pro případ budoucí nejisté sociální události. Cílem sociálního pojištění je udržet v uvedených sociálních situacích přiměřeně dosažený standard. Úroveň zabezpečení bude možno navíc individuálně zvýšit dobrovolným připojištěním.

Státní sociální podpora :

Přípravovaná koncepce státní sociální podpory předpokládá, že většinu sociálních potřeb si zabezpečí občan vlastními silami, a to zejména příjmem a z něho vycházejícím pojištěním. Stát bude přispívat pouze tam, kde na to občan sám nebude stačit. Je směřována především k rodině, které chce pomáhat krýt zvýšené náklady vyvolané přítomností nevýdělečných osob v ní a řešit různé sociální situace, které není

schopna vlastními silami překonat. Návrh zákona o státní sociální podpoře sjednocuje všechny státní sociální dávky vyjadřující podporu státu občanům a rodinám s dětmi do jednoho komplexu a nově je definuje.

Sociální pomoc :

Institut sociální pomoci bude zahrnovat jak věcné, tak i peněžité sociální dávky, jejichž poskytování je podmíněno vznikem sociální potřeby. Půjde především o sociální dávky krátkodobé, při jejichž poskytování budou hrát větší roli obce, s důrazem na rozšiřování a zkvalitnění sociální práce v obci.

6. Sociální vnímavost k otázkám chudoby

Legální ohraničení chudoby explicitním stanovením životního minima jako prahu chudoby se úzce dotýká udržení sociálního konsenzu ve společnosti. Názory české populace na růst životních nákladů a naléhavost problému chudoby se polarizují a mohou ohrožovat křehký sociální smír. Reprezentativní výzkumy provedené Sociologickým ústavem ČSAV v roce 1990 a 1991 ukazují posun názorů směrem k větší vnímavosti otázek chudoby (srov. Večerník 1991a :1n). Tyto výzkumy zachytily růst „oficiální“ chudoby (zastoupení populace v pásmu sociální potřeby) mezi prosincem 1990 a červnem 1991 z 6 % na 13 %. Obdobně vzrostl i pocit chudoby (odpověď „určitě ano“ na otázku „Máte pocit, že jste chudá rodina?“) z 8 % na 11 %. Hranice chudoby měřená podle 50 % mediánu příjmů (standardní metoda používaná OECD jako hranice chudoby) ve sledovaném období sice vzrostla ze 2 % na 3 %, ale nevystihuje faktický stav chudoby vzhledem k velké nivelizaci většiny druhů příjmů u nás do úzkého příjmového pásma. V mezinárodním srovnání proto podle 50 % mediánu příjmů vyšla chudoba u nás nepoměrně nižší než v kterékoliv jiné zemi OECD (např. v roce 1985 bylo pod úrovní tohoto indikátoru v SRN 9,9 % osob a ve Francii 15,7 % osob). Pod subjektivním minimem (stav, kdy příjem domácnosti je nižší než částka uvedená v odpovědi na otázku : „Jaký by měl být minimální příjem pro pokrytí základních potřeb setřené domácnosti?“) se přitom v červnu 1991 cítilo 25 % respondentů.

Vnímavost populace k otázkám chudoby souvisí s nízkou výkonností naší ekonomiky, promítající se i do nízké úrovně průměrných výdělků. Neúměrné zvyšování životního minima a z něho odvozovaných sociálních dávek této situaci může působit na tendence k ještě větší nivelizaci příjmů, zvyšovat nebezpečí pastí chudoby a působit na potenciální beneficianty demotivačně a antivýkonově. Vyvážená a účelově relevantní výše životního minima, vyjadřující na jedné straně možnosti a záměry sociálního státu a na druhé straně garanci slušného životního standardu i v nepříznivých sociálních situacích, to je úkol, který prověří únosnost sociální strategie naší transformující se sociální politiky.

Literatura :

- Dahrendorf, R.G. : *Moderný sociální konflikt*.
Archa, Bratislava 1991.
- Evropská sociální charta*.
- Esping-Andersen, G. : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.
Princeton University Press, Princeton 1990
- Glennerster H., Midgley J. : *The Radical Right and the Welfare State*.
Harvester Wheatsheaf, London 1991
- Krebs, V. a kol. : *Sociální politika*.
Aleko, Praha 1991
- Machonin P. : *K problému sociální identifikace chudých a chudobě se blízcích vrstev obyvatelstva ČSFR*.
Sociologický časopis, č. 2/1993, s. 225-239.
- Marshall T.H. : *Citizenship and Social Class*.
Cambridge University Press, Cambridge 1950
- Večerník J. : *Úvod do studia chudoby v Československu*.
Sociologický časopis, č. 5/1991, s. 577-602.
- Večerník J. : *Chudoba - různé metody, odlišné výsledky*.
Data a fakta, č. 2/1991, Sociologický ústav, Praha 1991a.
- Večeřa M. : *Sociální stát*.
MU, Brno 1993
- Všeobecná deklarace lidských práv*.
Sbírka zákonů.

Shrnutí

Probíhající ekonomická a společenská transformace aktualizuje tradiční problematiku chudoby. Její ohraničení má jak sociální, tak legální dimenzi, které nelze opomíjet. Sociální dimenze zahrnuje zejména vnímání chudoby ve společnosti, její společenské definování a lokalizaci, včetně sociálního konsenzu s opatřeními k zajištění minimálně přijatelného ekonomického standardu v podobě minimálního příjmu na úrovni životního minima, tvořícího práh chudoby. Právní garance tohoto minimálního příjmu se stala ve všech moderních sociálních státech nárokovým právem, tvořícím součást sociálního občanství jako statusu poskytovaného každému občanu. Právně zakotvený koncept životního minima, jako společensky uznaná hranice minimálního příjmu, spolu s právní úpravou sociální potřeby, do níž se dostává občan nedosahující tohoto minimálního příjmu, tvoří základ probíhající zásadní transformace soustavy sociálního zabezpečení. Jejími základními instituty budou sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc. Explicitní legální stanovení výše životního minima a vazba většiny sociálních dávek na příjem nižší než činí stanovené

násobky životního minima umožní adresnost a cílenost sociální politiky při řešení problému chudoby.

* * *

S U M M A R Y

Social and Legal Circumscription of Poverty

The undergoing economic and social transformation makes topical the traditional issue of poverty. The circumscription of poverty involves both social and legal dimensions, which may not be omitted. The former includes especially the perception of poverty in the society, its social definition and location, including the social consensus over the measures necessary to ensure the minimum acceptable economic standard in the form of the minimum income on the level of minimum living costs, forming the poverty line. Legal guarantee of such a minimum income became a legal claim in all modern welfare states, being a part of the welfare citizenship provided to every citizen. The legally based concept of minimum living costs, as a socially recognized level of minimum income, together with the regulation of the social security dependency, within which comes every citizen not receiving such a minimum income, forms the basis of the undergoing transformation of the social security system. Its fundamental institutes will be social insurance, state social support and social assistance. An express legal regulation of minimum living costs and the relation of most of the allowance provided to an income lower than a fixed multiplication of the minimum living costs will ensure a problem and target orientated character of social policy in solving the problem of poverty.

Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu

Jan FILIP

Konstruování volebního systému, který by splňoval požadavky svobodných a demokratických voleb v konkrétních podmínkách určitého státu není jednoduchá záležitost. Jeho konstrukce má zásadní dopad na fungování ústavně politického systému. Nejde o „černou skříňku“, do které se nahoře nasypou výsledky hlasování a dole vypadnou jeho výsledky. Volební systém neurčuje pouze jaké rozdělení mandátů z něj vypadne, nýbrž svým působením na voliče značně ovlivňuje i to, co se do něj bude vkládat. Volič menší strany se bude jinak chovat v systému většinovém, jinak v systému poměrného zastoupení. V systému poměrného zastoupení se bude např. chovat jinak, bude-li zavedena vysoká uzavírací klauzule a jinak bez ní. Proto má každé rozhodnutí o podobě volebního systému pro daný stát zásadní význam. Důležité však není jen jeho zakotvení, nýbrž i jeho stabilní působení tak, aby se s ním společnost a strany naučily žít a používat jej. Významná studie na toto téma zdůrazňuje, že hlavním účelem voleb je poskytnout stabilní institucionální rámec pro vyjádření různých hledisek, což lépe dosáhne dlouhodobě působící systém, než systém nový a voličům neznámý¹.

Náš ústavodárce se tento problém rozhodl vyřešit jednoznačným způsobem, když toto otázku vyřadil z působnosti volebního zákonodárce a svěřil její klíčový bod ústavní úpravě. Původní znění vládního návrhu Ústavy ČR neobsahovalo ustanovení o volebním systému do sněmoven Parlamentu. Později však byl jeho čl. 18 odst. 1 doplněn o ustanovení, podle kterého se měl do každé z komor Parlamentu použít odlišný způsob voleb. Tisk ČNR. VII. vol. období, č. 154 však v této souvislosti neobsahoval ustanovení, jaký má být tento „způsob voleb“. K jeho upřesnění došlo až během závěrečného jednání o návrhu Ústavy ČR dne 16. prosince 1992, kdy předložil poslanec Hirsch (tehdy za LSU) návrh, aby se volby do Poslanecké sněmovny konaly „podle zásady poměrného zastoupení“ a volby do Senátu „většinovým systémem“².

Poslanec Ortman (Levý blok) požadoval, aby Ústava jako rigidní právní norma „jasně pojmenovala princip volebního systému do parlamentu“. Co tím Levý blok

¹Srov. Taagepera, R., Shugart, M.S.: Designing Electoral Systems. Electoral Studies, roč. 1989, s. 49.

²Srov. Těsnopisecká zpráva o 10. schůzi ČNR. VII. vol. období, s. 20 – 21.

myslel blíže, upřesnil jeho kolega Řezáč, který navrhl, aby se volby do Poslanecké sněmovny konaly podle zásady poměrného zastoupení. Volby do Senátu se mohly konat „i s použitím jiné zásady“. Uvedl, že by to nemusel být jen většinový systém, nýbrž např. kombinace systému poměrného zastoupení a většinového systému³. Konečně poslanec Novák (SPR-RSČ) podpořil volby podle „poměrného volebního systému“. Návrh poslance Hirsche byl nakonec také přijat 151 hlasy (nikdo nehlasoval proti) a následně se stal součástí čl. 18 Ústavy ČR⁴. Tím byl český volební zákonodárce postaven před úkol vyřešit na základě zmocnění v čl. 20 a čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR konkrétní podobu našeho volebního systému pro obě sněmovny Parlamentu.

V tomto příspěvku se chci proto věnovat otázce výkladu ústavou použitých pojmů „podle zásad poměrného zastoupení“ (čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR) a „podle zásad většinového systému“ (čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR)⁴. Jaké požadavky tedy musí volební zákony pro Poslaneckou sněmovnu a Senát respektovat, aby byly v souladu s těmito ustanoveními. Kromě těchto dvou ustanovení (čl. 18 odst. 1 a 2) však nutno při vytváření volebního zákona používat rovněž systémové metody jejich výkladu a přihlídnout i dalším ústavním ustanovením, která jsou pro stanovení obsahu těchto volebních systémů rozhodující.

1. Pojetí volebního systému

V rámci voleb vzniká řada rozmanitých společenských vztahů spjatých s přípravou, organizací, prováděním voleb, se zjišťováním a vyhlásováním volebních výsledků, jejich kontrolou atd. V této souvislosti nutno rozlišovat dva často ztotožňované pojmy – pojem volebního práva a pojem volebního systému. Volební právo plně nepokrývá všechny společenské vztahy, které mezi různými subjekty volebního procesu vznikají. K tomu závěru dospějeme při srovnání těchto vztahů a jejich právní úpravy⁵. Tímto srovnáním a jeho výsledky můžeme dojít k několika možným poje-

³Tamtéž, s. 25, 56.

⁴Z hlediska komparativního ústavního práva je zajímavé zjištění, že ústavy zakotvují problematiku volební formule nebo volebního systému zřídka. Pokud tak již činí, děje se tak pochopitelně ve vztahu k poměrnému zastoupení jako významnému prostředku ochrany menšiny. Mezi takové ústavy možno příkladně z evropských uvést např. ústavy Rakouska (č. 26), Belgie (čl. 48), Švýcarska (čl. 73), Irsko (čl. 16), Dánsko (§ 31), Irsko (čl. 16), Islandu (§ 31) Španělska (čl. 68) Lucemburska (čl. 51) Holandska (čl. 92), Portugalska (čl. 155), Norska (čl. 59), Lichtenštejnska (čl. 46). Z mimoevropských tak činí např. ústavy Ugandy, Nikaraguy, Guatemaly, Brazílie, Mexika, Hondurasu. S ústavním zakotvením většinového systému se již tak často nesetkáváme (Bolívie, Botswana). Uvedené ústavy obdobně jako naše přímo neurčují, která konkrétní formule má být použita. Výjimkou jsou ústavy Irsko (systém jednojmenného přenosného hlasování) a Portugalska (d'Hondtův systém).

⁵Poněkud jinak přistupují k vymezení volebního systému ti, kteří vidí pouze možnost spojení právní úpravy společenských vztahů z hlediska voleb. Tak Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S.: *Ustavno pravo i političke institucije*. Zagreb 1981, s. 259 definují volební systém jako „souhrn společenských vztahů při volbě zastupitelských orgánů regulovaných na základě určitých společenských principů právními předpisy“.

tím volebního systému.

1.1 Volební systém jako souhrn společenských vztahů

Pokud volební systém ztotožníme s výše uvedenými společenskými vztahy, dojdeme k závěru, že jde o souhrn všech společenských vztahů, které při volbách vznikají. Tím dostáváme skutečný, nikoli normativní obraz voleb. Tento obraz ovšem může být pasivní s chybějící zpětnou vazbou, pokud do něj nezahrneme i účel, pro který se volby konají a který je zpravidla založen i na právní úpravě voleb. Je totiž nutné klást si též otázku, proč určité, normativně projektované společenské vztahy také skutečně vznikají a proč jiné nikoli⁶.

Souvisí to nepochybně s dalším rozvojem tzv. politického inženýrství, při kterém možno voleb využívat jako prostředku aktivního ovlivňování chodu státních institucí, ale i stranicko-politického systému. To konečně dokazují i diskuse, které se léta na téma volebních systémů ve světě vedou a nepochybně budou dále vést.

1.2 Normativní pojetí volebního systému

Můžeme tak přejít k dalšímu aspektu volebního systému. Jestliže lze předchozí označit jako jeho sociologické chápání, následující přístup lze označit jako normativní. Ani ten se nekryje s právní úpravou společenských vztahů, které při volbách vznikají, byť postihuje všechny sociální normativní systémy. Chápeme pod ním proto souhrn všech pravidel či sociálních norem, které regulují společenské volební vztahy bez ohledu na to, zda jde o normy právní, politické, organizační, morální, náboženské či estetické⁷. Právní normy jsou jistě základní, avšak bez znalosti dalších normativních systémů celkový obraz voleb a jejich mechanismus v určitém státě nezískáme ani nepochopíme.

Právě na toto pojetí je třeba upozornit v souvislosti se snahami, které se čas od času projevují v návrzích na převzetí cizích volebních předpisů pro naše volby. I kdyby naše volební zákony byly ad litteram stejné jako tolik obdivované zahraniční vzory, přesto by se náš volební systém vyvíjel zčásti jinak právě v důsledku působení ostatních normativních systémů.

K organizačním normám můžeme řadit zejména vnitrostranické směrnice pro postup při řešení volebních otázek (vedení volební kampaně, lustrace svých kandidátů), které si pro své aparáty a členy vydala většina kandidujících stran. Patří sem dále i směrnice volebních komisí, zejména centrálních, které vyplňují mezery tam, kde zákonodárce nepovažoval za potřebné určitý organizační problém právně vyřešit (např. jednacím řádem volební komise, postup při losování apod.). Významné jsou

⁶Např. normalizační tzv. betonové volební zákony umožňovaly kandidování více osob na jedno poslanecké křeslo, v letech 1971 – 1988 však k tomu nikdy nedošlo.

⁷Možná by nebylo od věci zařadit do tohoto výčtu i normy technické, neboť např. pravidla pro stanovení podoby hlasovacích lístků byla přes veškerou snahu poslanců v parlamentu dána spíše technickými možnostmi našeho polygrafického průmyslu. Např. Bylo třeba změnit podobu hlasovacích lístků pro obecní volby. Srov. Těsnopisecká zpráva o 4. schůzi ČNR. VI. vol. období, s. 153, 155.

i směrnice vydávané ministerstvy obrany nebo vnitra pro zajištění volebního práva příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů, směrnice ministerstev spravedlnosti pro zajištění voleb v nápravně výchovných zařízeních v roce 1990 apod.

Morální pravidla se uplatňují či lépe mají uplatňovat např. v rámci volební kampaně ve vztazích mezi kandidáty a aktivisty politických stran, ale i mezi voliči navzájem. Náboženská pravidla se mohou projevat i v rámci morálních pravidel, specificky se však zejména v ČR zatím neprojevala. Estetické normy se projevují v omezeném rozsahu např. v pravidlech úpravy hlasovacích lístků, při vybavení volebních místností, ve volební agitaci a symbolice kandidujících stran.

Tyto normativní systémy často působí ve vzájemné interakci. Nepochybně je správný takový postup, kde se dává nejdříve přednost morálním a mravním normám chování a jednání jedince. Pokud se neuplatní tyto normy, nastupují např. při podezření ze spolupráce s StB vnitrostranické normy a nakonec normy právní.

1.3. Volební systém v užším smyslu slova

Čl. 18 Ústavy ovšem nemá na mysli ani volební systém v sociologickém, ani v normativním smyslu. Zdá se, že vychází ze zjednodušené představy, podle které je volební systém totožný s volební formulí (viz níže). To je ovšem velmi zúžené pojetí volebního systému, které v žádném případě nestačí k jeho charakteristice. Podle mého názoru je třeba přistupovat k vymezení volebního systému z hlediska všech jeho základních determinant.

Základním definičním prvkem takto chápaného volebního systému, bez kterého jeho vymezení není vůbec možné, je tzv. volební formule (electoral formula). Zpravidla se pod tímto pojmem rozumí způsob, jakým se převádí či přepočítávají hlasy voličů do rozdělení mandátů mezi volební strany a jejich kandidáty⁸. Není též výjimkou, že se volební formule ztotožňuje se samotným volebním systémem. Podle toho se volební systémy zpravidla rozlišují na většinové a na systémy poměrného zastoupení. V anglosaské literatuře se však většinové systémy zpravidla rozdělují na samostatný systém pluralitní (u nás označovaný jako systém relativní většiny) a na systém majoritní (absolutní většina).

Samotná volební formule nám však volební systém charakterizovat nemůže, i když je jeho nejvýznamnějším faktorem. To je zásadní omyl všech „bojovníků“ za většinový systém nebo poměrné zastoupení. Bez dalších rovněž velice významných charakteristik či složek volebního systému jeho celkovou představu nezískáme a diskuse proto nutně nevede k cíli. Proto se mimo volební formule přidávají další významné složky volebních systémů. Např. často citovaný Rae⁹ zdůrazňuje navíc velikost volebního obvodu (district magnitude) ve smyslu počtu v něm obsazovaných mandátů

⁸V naší literatuře začal razit pro zprostředkující článek mezi výsledkem hlasování (strukturou mínění a zájmů) a konkrétním složením voleného orgánu (strukturou reprezentace) V. Klokočka termín „technika volební reprezentace“. Viz jeho Volby v pluralitních demokraciích. Praha 1968, s. 29 n.

⁹Viz Rae, D.: The Political Consequences of Electoral Laws. 2. vyd., New Haven 1971, zvl. s. 16 n., Obdobně volební systémy charakterizuje V. Bogdanor v Blackwell Encyclopaedia of

a konečně rozsah, ve kterém si volič mezi kandidáty může vybírat, což označuje jako strukturu hlasovacího lístku (ballot structure).

Domnívám se, že ani toto nestačí pro charakteristiku volebního systému jako konkrétního způsobu organizace a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků. Konečně sama volební formule o organizaci voleb příliš nevyovídá. Stejně tak tři znaky Raeovy k tomu nestačí. Kdybychom se pokusili podle nich charakterizovat volební systém pro naše parlamentní volby, odpověď by byla následující: jedná se o Hagenbach-Bischoffův systém (spojený s metodou největšího zbytku) s 5 – 20 mandátovými volebními obvody a vázanými kandidátními listinami s možností čtyř preferencí bez ohledu na velikost obvodu. To jistě poskytuje zejména odborníkovi množství základních informací, ale volební systém jako celek to zdaleka necharakterizuje. Proto je podle mne třeba k vymezení podoby volebního systému uvést minimálně následující znaky:

- volební formulí ve výše uvedeném významu. Pro značnou variabilitu těchto formulí se jim věnuji na zvláštním místě;
- počet poslanců volených v jednom volebním obvodu. Zvláště rozdělují-li se mandáty přímo na úrovni obvodu, je jeho velikost často pro účel voleb významnější než samotná volební formule. Např. působení 2 – 5 mandátových volebních obvodů velmi obtížně zajišťuje proporcionalitu oproti volebním obvodům 12 – 30 mandátovým. Navíc jde o výraznou přirozenou překážku uzavírající vstup do parlamentu. Její praktické působení si budeme moci ověřit při komunálních volbách, kde se výrazně snižuje počet členů zastupitelstev;
- celkový počet volených poslanců a jeho vztah k počtu voličů. Menší počet volených poslanců automaticky omezuje možnost zastoupení více politických stran, linií, menšin atd. V závislosti na velikosti země se poté mění i možnosti zastoupení menšiny. V malých státech připadá na jednoho poslance značně menší počet voličů než ve velkých¹⁰, což je dáno potřebou vytvořit praceschopný parlament, kde bude zajištěna vzájemná kontrola poslanců a vyloučeno zneužití moci jejich úzkou klikou¹¹;
- možnosti voliče vybírat si mezi kandidáty, vznikly jen mezi politickými stranami, což je dáno jednak volební formulí, kdy většinová technika zdánlivě umožňuje větší výběr a dále povahou kandidátních listin, které mohou být přísně vázané, vázané a volné (viz níže). Plnou volnost však zajišťuje pouze

Political Institutions. Oxford 1987, s. 194–195. Podle práce Hague, R., Harrop, M., Breslin, S.: Comparative Government and Politics. 3. Ed. 1993, s. 191–192 se jedná především o volební formulí, rozsah volených funkcí a rozsah volebního práva.

¹⁰Např. v Monaku při volbách 24. ledna 1988 připadlo na jednoho poslance 235 zaregistrovaných voličů a 157 platných hlasů, naopak např. v SRN při volbách 2. prosince 1990 na jednoho poslance připadlo 91 199 zaregistrovaných voličů a 69 883 platných hlasů.

¹¹Klasicky tyto otázky formuloval v dopise č. 55 J. Madison. Srov. The Federalist Papers. Vyd. C. Rossiter. New York 1961, s. 341 n.

... systém jednojmenného přenosného hlasování¹²;

- e) rozsah všeobecnosti voleb. Vyloučením určité sociální, politické či národnostní menšiny z volebního práva je proporcionalita a priori vyloučena. Totéž platí pro ztížení podmínek k faktickému uplatnění volebního práva, jako jsou složitá procedura zápisu do seznamu voličů, konání voleb v pracovní dny, vzdálenost k volební místnosti od místa bydliště atd. Taktéž zde působí ztížení podmínek pro volitelnost, požadavek složení volební kauce, možnost kandidovat jen na kandidátce uznané politické strany, požadavek shromáždit na podporu kandidatury větší počet podpisů atd.;
- f) existence umělé uzavírací klauzule (zpravidla do 5 %, ale i vyšší), což nutí voliče k taktickému hlasování, nechce-li, aby jeho hlas vyšel naprázdno;
- g) počet skrutinií (kol) a pravidla pro postup do dalších skrutinií (kol). Tento znak volebního systému bezprostředně navazuje na uzavírací klauzuli, která uzavírá vstup do 1. skrutinia. Úprava většího počtu skrutinií může působit ve směru posílení proporcionality a volební spravedlnosti jako např. v Rakousku, u nás v předmnichovské ČSR a zčásti i dnes, kdežto v Řecku působí naopak ve směru posílení většiny, když pro postup do 2. skrutinia třeba získat 15 % hlasů a pro postup do 3. skrutinia 25 % hlasů¹³. Podle různých indexů pro výpočet proporcionality volebního systému se Rakousko umístuje na prvních místech, kdežto Řecko až na posledním nebo předposledním místě mezi státy s poměrným zastoupením;
- h) charakter stranicko-politického systému. Počet relevantních politických stran ovlivňuje charakter jejich politického soutěžení a obecně minimální možnost účasti nezávislých kandidátů na volební soutěži. Stejně tak zde působí charakter právě řešených problémů, které představují „volební téma“, schopnost stran dohodnout se a vytvářet koalice, demokratické tradice řešení společenských konfliktů atd. Objevení se silné třetí politické strany činí výsledky většinové volební formule značně nepředvídatelnými. To byl jeden ze základních důvodů, k zavedení poměrného zastoupení v Belgii v roce 1899;
- i) financování účasti na volbách a pravidla volební kampaně. Tento rys navazuje na předchozí (ad h). Sám je jím zčásti určen a zčásti jej sám podmiňuje.

Těchto nejméně devět významných faktorů musíme mít na vědomí, chceme-li charakterizovat volební systém v určitém státě. Proto odkaz na čl. 18 naší Ústavy

¹²K jeho charakteristice viz zejména Lakeman, E., Lambert, J.: *Voting in Democracies*. London 1955, s. 98 – 131; Whyte, J.: *Ireland: Politics Without Social Bases*. In: Rose, J.: *Electoral Behavior*. New York 1974, zvl. s. 623 – 628.

¹³K těmto indexům viz blíže Lijphart, A.: *The Field of Electoral Systems Research. A Critical Survey*. *Electoral Studies*, roč. 1985, s. 10 – 12. Tento autor rovněž velmi podrobně sleduje volební systém z hlediska nezávislých proměnných, což jsou v podstatě znaky pro vymezení volebního systému, jak s nimi pracujeme na tomto místě.

zdaleka nestačí. Nicméně je základním východiskem a proto je třeba provést si určitou inventarizaci volebních technik, které se našemu volebnímu zákonodárci nabízejí v době přípravy volebních zákonů do Poslanecké sněmovny a Senátu.

2. Přehled technik volební reprezentace

V úvahu přichází v podstatě dva základní přístupy – systém většinový založený na principu relativní či absolutní většiny a systém poměrného zastoupení založený na promítnutí podílu hlasů voličů do složení parlamentu a do rozdělení křesel. Tyto základní, a našim případem dokonce ústavní přístupy se ovšem projevují v množství technik volební reprezentace, o kterých lze říci že jsou svým působením více většinové nebo více proporcionalní.

2.1. Většinové volební techniky

2.1.1. Založené na tzv. relativní většině (pluralitní)

Podle jejich formule je zvolen ten kandidát, který získal více hlasů než kterýkoli jiný protikandidát. Stručně řečeno podle nich „první vyhrává“ či „vítěz bere vše“. Jejich působení se může lišit. Závisí to na velikosti volebního obvodu, který se přitom používá. Máme tak pluralitní techniky s použitím:

- a) jednomandátových volebních obvodů, kde se volí pouze jeden poslanec, což zvyrazňuje jejich soutěžní charakter;
- b) vícemandátových volebních obvodů, kde je voleno současně více poslanců. Tento systém se také označuje jako jednojmenné nepřenosné hlasování (single non-transferable vote), když má volič pouze jeden hlas nebo blokové hlasování (block vote), když má volič tolik hlasů, kolik je voleno poslanců. Jinou jeho podobou je tzv. souhlasné hlasování (approval voting), které možno použít pro volby s více než dvěma kandidáty. Volič může dát hlas třeba všem kandidátům, pokud je považuje za vhodné.

Ani jeden z těchto systémů podle mého názoru neodpovídá současným potřebám, povaze a stavu našeho politického systému.

2.1.2. Založené na absolutní většině (majoritní)

Podle jejich formule je zvolen ten kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů. Protože se to při svobodné konkurenci více kandidátů zpravidla nepodaří napoprvé, používají se zejména následující řešení:

- a) systém dvoukolový – do 2. kola hlasování postoupí již jen nejméně úspěšnější kandidáti, mezi kterými se rozhodne. I zde je celá řada variant podle toho, zda postupují jen dva nejméně úspěšnější nebo i více kandidátů, zda je ve 2. kole třeba

znovu absolutní většiny či stačí jen relativní atd. Tento systém předpokládá návrh volebního zákona pro Senát, jak jej zpracoval CSÚ MV;

- b) systém vícekolový – je založen na tom, že v každém kole je vyřazen nejméně úspěšný kandidát až zůstane vítěz, pokud již ovšem dříve některý z kandidátů nezískal absolutní většinu;
- c) systém alternativního hlasování – v tomto systému mají voliči možnost (někdy povinnost) určit své pořadí kandidátů a podle jejich preferencí se v případě, že nikdo v 1. skrutiniu nezískal absolutní většinu, určí, kdo bude zvolen na základě druhých, třetích atd. preferencí, přičemž se vždy vyřazují hlasovací lístky pro nejméně úspěšného kandidáta. Tento systém tak odstraňuje problémy systému voleb s více koly a věnuje se mu blíže sub. 5.

2.2. Poloproporcionální volební techniky

Většinové volební techniky mohou rovněž ve větší nebo menší míře produkovat proporcionální volební výsledky a přispívat k zastoupení menšiny za podmínky, že probíhají ve vícemandátových volebních obvodech. To čl. 18 Ústavy ČR výslovně nevylučuje, i když – jak se dále pokusím dokázat – nepřímo uplatnění těchto technik ztěžuje. Někdy se v této souvislosti hovoří o poloproporcionálních systémech (semi-proportional systems), které se vytvářejí následujícím způsobem:

- a) omezené (limitované) hlasování – volič nemá tolik hlasů, kolik se volí poslanců. Tím je většině ztíženo prosadit plný počet svých kandidátů, i když to není při její dobré volební taktice a disciplinovaném hlasování vyloučeno. Za neúčinnější formu tohoto hlasování je považován¹⁴ systém jednojmenného nepřenosného hlasování (viz 3.1.1.b), který je tradičně používán v Japonsku pro volbu Sněmovny reprezentantů a části Sněmovny rádců¹⁵;
- b) soustředěné (kumulované) hlasování – volič sice má tolik hlasů, kolik se volí poslanců, ale menšině je ulehčeno prosadit jejího kandidáta tím, že volič může dát jednomu kandidátu více (až 3) hlasů;
- c) kromě toho existují další možnosti zmírnění důsledků většinového systému cestou možnosti kandidování ve více obvodech současně na straně kandidáta nebo možností přidělování různého počtu bodů kandidátům na straně voliče. Rovněž jednojmenné nepřenosné hlasování patří mezi tyto techniky, stejně jako samotný fakt vícemandátového obvodu. Zde existuje zásadní střednázorů a zájmu i v rámci vládní koalice, kde ODS důsledně trvá na jednomandátových obvodech. Tři mandátové obvody jsou podle jejího názoru zcela proti duchu a logice myšlenky, která vedla k zakotvení senátu v Ústavě (P. Čermák, Svobodné slovo, 11. 3. 1994).

¹⁴Srov. Lakeman, E., Lambert, J.: cit. dílo, s. 78–79.

¹⁵K tomuto dosti ojedinělému způsobu hlasování viz blíže Miyazawa Toshiyoshi: Verfassungsgesicht (Kempó). Köln 1986, s. 168 n.

2.3. Proporcionální volební techniky

Čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR požaduje pro volby do Poslanecké sněmovny uplatnění „zásad poměrného zastoupení“. Není pochyb, že zde měl ústavodárce na mysli proporcionální volební techniky a z hlediska historického výkladu tohoto ustanovení zejména tu techniku, která se u nás v této době používala pro volby do ČNR a do Federálního shromáždění. Tím však toto ustanovení nevylučuje možnost uplatnění jiných technik než Hagenbach – Bischoffovy metody jako dosud. Považuji to však za zbytečné, neboť tato technika již u nás byla dvakrát bez problémů použita a spolu s ostatními prvky volebního systému (viz níže) prokázala svou životnost. V mnohém navazuje na prvorepublikové volební zákonodárství a domnívám se, že není důvod zbytečně sahat k jeho změnám. Nicméně v zájmu úplnosti přehledu možností, které čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR nabízí, považuji za nutné poukázat i na jiné proporcionální techniky.

Proporcionální volební techniky, neboli poměrné zastoupení, tvoří množství volebních formulí, které jsou založeny na myšlence odrazit více či méně věrně podporu různých politických stran a linií ve voličstvu. Vychází tak z neoddiskutovatelné reality 20. století, tj. existence politických stran a současně navazují na tradiční úsilí o ochranu menšin. V současnosti v Evropě proporcionální volební techniky převažují. V různých podobách a kombinacích se v zemích Rady Evropy uplatňují při parlamentních volbách v Belgii, Holandsku, Lucembursku, Lichtenštejnsku, Švédsku, Dánsku, Polsku, Norsku, Finsku, Islandu, Turecku, Řecku, Portugalsku, Španělsku, Švýcarsku, SRN, Rakousku, Maďarsku a u nás.

Jde o velké množství různých technik, z nichž je možno zmínit se zde jen o nejvýznamnějších, které si můžeme přiblížit následujícím způsobem.

2.3.1 Proporcionalita a možnosti výběru voliče

Toto členění vychází z povahy kandidátních listin, které jsou s technikami poměrného zastoupení těsně spjaty. Podle toho, jak může volič o kandidátech uvedených na kandidátních listinách rozhodovat, můžeme rozlišit jejich následující typy:

- a) přísně vázané kandidátní listiny – volič může hlasovat pro kandidátní listinu určité strany jako celek, nemůže ji žádným způsobem upravovat;
- b) vázané kandidátní listiny – volič může na zvolené kandidátní listině preferovat jednoho nebo více kandidátů nebo je naopak škrtat nebo jinak měnit jejich pořadí;
- c) volné kandidátní listiny – volič má tolik hlasů, kolik se volí v jeho volebním obvodu poslanců a může je rozdělit mezi kandidáty různých stran na různých kandidátních listinách, takže vlastně sestavuje vlastní kandidátku (tzv. panašování). Může to být rovněž kombinováno s možností limitovaného nebo kumulovaného hlasování (viz 2.2.);

- d) horizontální kandidátní listiny - v podstatě jde o systémy bez kandidátních listin. Kandidáti navenek kandidují samostatně, hlasy pro kandidáty téže strany se však různým způsobem sčítají dohromady.

2.3.2 Systémy volebního čísla a volebního kvocientu

Pro zajištění poměrného zastoupení sehraává klíčovou roli způsob, kterým se odevzdané hlasy převádí do rozdělení křesel. Možno zde klasifikovat dvě základní skupiny postupů, na nichž je výpočet volebního výsledku založen.

První skupinu tvoří systémy volebního čísla nebo volebního kvocientu. Ve volebním zákonodárství se tyto termíny používají zpravidla promiscue. Někdy se jim ale přidává odlišný význam, což následující přehled respektuje.

Mezi systémy volebního kvocientu můžeme řadit ty techniky, které při vypočítávání podílu křesel, který má připadnout politické straně postupují tím způsobem, že nejdříve zjišťují, kolik bylo odevzdáno hlasů a kolik z toho připadne na jeden mandát. Tento výsledek se získává dělicí operací, kde dělencem je počet odevzdaných hlasů (H) a dělitelem počet mandátů (M), které se mají rozdělit. Podíl je označován jako volební kvocient (Q). Kandidátní listina poté obdrží tolik mandátů, kolikrát je Q obsaženo v jí získaném počtu hlasů. Základní formule výpočtu jsou následující:

- Hareova formule „ $Q = H : M$ “ je spjata s „objevením“ tzv. jednojmenného přenosného hlasování T. Harem a C. Andraem pro Evropu v polovině 19. století a byla dále zdokonalována. U nás se použila při výpočtu státního a republikového mandátového čísla pro volby do FS ČNR. Nyní se s ní počítá pro republikové volební číslo pro volby do Poslanecké sněmovny;
- Hagenbach-Bischoffova formule „ $Q = [H : (M + 1)]$ “ je výrazným zdokonalením Hareovy formule, neboť snižuje velké zbytky hlasů, které zůstávají v prvním skrutiniu nevyužity. Dosahuje se toho tím, že při výpočtu vychází se z fikce, že se rozděluje o jeden mandát více než ve skutečnosti. U nás byl pomocí této formule prováděn výpočet krajského a republikového volebního čísla, což značně snížilo počet mandátů, které by jinak v 1. skrutiniu zůstaly nerozděleny;
- Droopova formule „ $Q = [H : (M+1)] + 1$ “ se používá pro potřeby jednojmenného přenosného hlasování. Matematicky přesně určuje dosažení potřebné volební kvoty úspěšným kandidátem, neboť při jejím naplnění již má kandidát svůj mandát zajištěn. Např. pro pětimandátový volební obvod se 120 voliči platí $Q = (120/5+1) + 1 = 21$, z čehož plyne, že získá-li některý z kandidátů 21 hlasů, je zvolen, neboť se nemůže vyskytnout dalších 5 kandidátů, kteří by mohli současně získat každý 21 a více hlasů a tím jej předstihnout;
- Formule Imperiali „ $Q = H : (M+2)$ “. Protože zpravidla ani Hagenbach-Bischoffova formule nezajistí rozdělení všech mandátů, používá se někde (např. minulosti v Itálii v 1. skrutiniu pro poslaneckou sněmovnu) postup, kdy se počet mandátů zvyšuje uměle o dva;

- Hare-Niemeyerova formule „ $Ms = [(Hs \times H) : M]^k$ “. Německý matematik H. Niemeyer zdokonalil Hareovu formuli pro potřeby poměrného zastoupení v podobě systému matematické proporce. Postup při výpočtu je opačný než u dosud zmíněných volebních formulí. Nevypočítává se Q a z něj potom počet mandátů pro jednu stranu, nýbrž přímo počet mandátů, které připadnou určité politické straně či přesněji její kandidátce. Tento počet mandátů pro určitou stranu (Ms) je dán násobkem počtu hlasů, který tato strana získala (Hs) s celkovým počtem mandátů, jež mají být obsazeny (M). Výsledek se poté dělí celkovým počtem hlasů (H) odevzdaným pro všechny započítávané politické strany;
- automatické volební číslo se od volebního kvocientu Q liší tím, že se nevypočítává jako určitý podíl po proběhnutých volbách, nýbrž je stanoveno dopředu¹⁶. To zase má za následek, že nelze předem stanovit celkový počet mandátů, jež budou obsazeny, neboť to záleží na účasti voličů a jejich hlasování. Kolikrát je totiž volební strana schopna svým volebním ziskem toto číslo naplnit, tolik získá bez dalších výpočtů mandátů.

2.3.3. Systémy pro využití zbytkových hlasů

Při použití způsobů zjišťování volebních výsledků uvedených sub 2.3.2. nutně vzniká problém, jak naložit s nevyužitými hlasy a s nepřidělenými mandáty. V praxi totiž volební kvocient Q nikdy není přesným násobkem volebního zisku určité kandidující strany. Pro řešení tohoto problému byly vyvinuty následující postupy, které jsou zcela zásadního významu především tehdy, provádějí-li se rozdělování mandátů již ve volebních obvodech, které jsou relativně malé, tj. zvláště do 5 mandátů. Náš volební systém tomuto nebezpečí čelí převedením těchto hlasů a mandátů do 2. skrutinia. Obecně se tato otázka řeší následujícími postupy:

- systém největšího absolutního zbytku - zbylý mandát (mandáty) připadne straně (stranám), která má největší počet nevyužitých hlasů. Obecně jsou tím zvýhodněny menší strany v malých obvodech, jak bylo výše uvedeno;
- systém největšího relativního zbytku - odstraňuje některé nepřesnosti předchozího systému, který se používá v řadě případů metody volebního kvocientu nebo v systému Hare-Niemeyerově. Je založen na úvaze, podle které nelze srovnávat absolutní zbytky hlasů stran, nýbrž jejich poměry. Jestliže např. strana A má po výpočtu výsledek 8,3, znamená to, že získá 8 mandátů a zbytek je 0,3. Má-li pak strana B výsledek 4,3, znamená to 4 mandáty a opět zbytek hlasů 0,3. V absolutních hodnotách jsou zbytky stejné, v relativních

¹⁶Někdy je tento systém, jehož autorem je zřejmě Švýcar K. Bürkli (1874), označován jako Bádenský systém, neboť byl použit Ústavou Bádenska z 1919. Srov. Popović, S.: 'Izborni sistemi u svetu i Kraljevini Jugoslaviji. Pravni život, roč. 1990, č. 7-8, s. 1089, Krouský, O.: Volební reforma. Praha 1933, s. 20-21.

ale nikoli, neboť $0,3\phi: x,3 = 0,036$, kdežto $0,3\phi:t,3 = 0,069$, což je téměř dvakrát tolik¹⁷. Svými výsledky se tento systém blíží následujícímu volebnímu systému;

- c) systém největšího průměru – zbylý mandát získá volební strana, která při jeho přidělení vykáže nejvyšší průměr hlasů na zisk jednoho mandátu;
- d) systém celostátní kandidátní listiny – část mandátů je vyčleněna z rozdělování ve volebních obvodech a rozděluje se na základě poměru všech hlasů, které strany získaly. V tomto případě však jde zpravidla o kombinaci s většinovou technikou. Vlastní systém celostátní kandidátní listiny jako systém využití zbytkových hlasů je založen na tom, že se nevyužité hlasy i mandáty převádějí na celostátní úroveň a zde rozdělují s tím, že se o případných nerozdělených mandátech rozhodne podle některé ze zde uvedených metod. (viz a – b).
- e) systém jediného skrutinia – vylučuje možnost nerozdělených mandátů dvojitým způsobem. Buď se postupuje podle vzorce „ $Q = [H : (M+n)]^n$ “, kde se za „ n “ postupně dosazují čísla 1, 2, 3, atd. tak dlouho, až se vypočítá kvocient Q , který umožní hned napoprvé rozdělit všechny mandáty. Druhý způsob spočívá v použití obvykle d'Hondtova systému (viz níže), kdy se Q rovná poslednímu podílu, na který ještě připadne zisk mandátu.

Naše stávající volební zákonodárství v tomto směru využívá systém uvedený sub a). Osobně ovšem považuji systém uvedený sub b) za spravedlivější a za jeho zařazení bych se přimlouval, byť by to na volební výslovně nemělo zásadní dopad. Šlo by jen o doladění systému poměrného zastoupení pro Poslaneckou sněmovnu.

2.3.4. Systémy volebního dělitele

Celkově však problémy spojené se zbylými mandáty odstraňuje jiná forma proporcionálních volebních technik, která je označována jako systém volebního dělitele (Divisorenverfahren, Höchstzahlverfahren, highest average formula). Někdy jsou též podle autora jejich původní varianty Victora d'Hondta označovány jako systém největšího průměru. Jsou založeny na premise, podle které není spravedlivé, aby nějaká volební strana obdržela mandát dříve než jiná strana, která má vyšší průměrný počet hlasů připadajících na jeden mandát. Nelze tak straně, která by měla průměr na mandát 40 tisíc hlasů přidělit mandát dříve, než jej dostane strana, která má na mandát průměr např. 43 tisíc hlasů. Zachování tohoto pravidla se jednoduše docílí tím způsobem, že volební zisky jednotlivých stran se postupně dělí řadou určených čísel a tím se vypočítá, jaký průměr by měly na jeden mandát při zisku jednoho dvou, tří atd. mandátů. Podle používaných číselných řad můžeme klasifikovat následující systémy:

¹⁷Tento postup, který zde zjednodušeně představujeme, navrhl nedávno Bomsdorf, E.: Ein neues Verfahren zur Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate. Zeitschrift für Parlamentsfragen, roč. 1987, č. 2, s. 221 n.

- a) d'Hondtův – dělení se provádí řadou čísel 1, 2, 3, atd., což je zejména při menších volebních obvodech do 5 mandátů podstatně výhodnější pro velké strany, jak názorně ukazuje příklad Španělska¹⁸;
- b) Imperialiho – je stejný jako d'Hondtův, avšak vynechává se dělení číslem 1, čímž se zmírňuje výhoda velkých stran, neboť rozdíl mezi dělením čísly 1 a 2 oproti 2 a 3 se snižuje na polovinu;
- c) Saint-Laguëův – známe jej z našich obecních voleb, kdy se dělí řadou lichých čísel 1,3,5 atd. Předností tohoto systému je matematicky prokázaná neutralita vůči malým i velkým stranám, stejně jako jejich sdružování do volebních koalic¹⁹;
- d) vyrovnávací metoda – tzv. modifikovaný systém Saint-Laguë, který se od předchozího liší tím, že se nezačíná dělit číslem 1, nýbrž až 1,4, čímž se ztěžuje přístup menších stran k prvému mandátu. U nás nebyl v obecních volbách správně použit s ohledem na účast tzv. nezávislých kandidátů;
- e) dánský – dělí se čísly 1, 4, 7, 10 atd., což je určitým zvýhodněním menších stran;
- f) Huntingtonův – dělí se řadou čísel, kterou získáváme podle vzorce odmocnina z „ $[n \times (n-1)]^n$ “, kde $n = 1,2,3$ atd. Matematicky jde o naprosto přesný systém (proto označení „*method of equal proportions*“), který nemá nikoho zvýhodňovat. V této podobě, tzn. pro $n=1$ je však při volbách prakticky nepoužitelný, nemá-li každá volební strana získat automaticky alespoň jeden mandát. Při dosažení čísla 1 je totiž druhou odmocninou nula, a ta dá vždy stejný podíl nekonečno pro každou stranu²⁰.

2.3.5. Jednojmenné přenosné hlasování

Velmi obtížné je zařazení následující volební techniky, která se nachází na rozhraní uvedených poloproportionálních modifikací a technik poměrného zastoupení. Jde o systém jednojmenného přenosného hlasování, který je u nás znám jako irský systém, neboť se tam od roku 1923 používá i pro parlamentní volby. Obdobně se používá pro volby na Maltě, do australského Senátu, v Severním Irsku. V jiných státech se používá pro volbu zastupitelských orgánů nižšího stupně, školních rad apod. Irská ústava jej však v čl. 16 označuje výslovně za systém poměrného zastoupení. Obdobně jej chápe judikatura Evropské komise pro lidská práva. Tento

¹⁸Jedna z variant novely volebního zákona pro obce počítá s využitím této formule oproti dosa-
vadní formuli St. Laguë.

¹⁹Srov. Gensler, G.: Das d'Hondtsche und andere Sitzverteilungsverfahren aus mathematischer
und verfassungsrechtlicher Sicht. Nürnberg 1984, s. 207–214.

²⁰V USA to ovšem nevádí, neboť se zde tento systém používá při přidělování počtu volitelů
a počtu poslanců státům, kdy podle čl. I oddílu 2. odst. 3 Ústavy USA má každý stát zajištěno
zastoupení ve Sněmovně reprezentantů nejméně jedním zástupcem bez ohledu na počet obyvatel.

systém se navenek podobá systému alternativního hlasování, nejde však o jedno-mandátové volební obvody, nýbrž o obvody, kde se volí nejméně tři poslanci a kde ke zvolení není přirozeně třeba absolutní většiny, nýbrž dosažení stanovené volební kvoty (Droopova nebo na Maltě Hagenbach-Bischoffova formule).

Od technik poměrného zastoupení se důsledně odlišuje tím, že volič hlasuje pouze pro kandidáty, které preferuje v určitém pořadí, aniž by tím mohl pomoci ke zvolení jiným kandidátům, které si nepřeje. Jestliže totiž i v systému volných kandidátních listin dám hlas alespoň jednomu kandidátovi strany A, dám tím hlas straně A jako celku a vlastně tak podpořím každého jejího kandidáta na její kandidátce.

Systém jednojmenného přenosného hlasování je typickým produktem liberalismu 19. století (T. Hare, J. S. Mill)²¹ vycházejícího z existence parlamentu honoratiů, význačných nezávislých osobností. Jeho podstatou je možnost voliče sestavit pořadí kandidátů podle vlastní preference, přičemž tyto preference lze při zjišťování výsledků přenášet v případě potřeby z kandidáta voličem nejvýše preferovaného (pokud dosáhl Droopovy kvoty nebo naopak již nemá naději na úspěch) na kandidáta s preferencí č. 2 atd. Celý systém má více než 20 základních pravidel pro přenášení preferencí a doba zjišťování volebního výsledku roste s počtem kandidátů. V Irsku je tendence k třimandátovým volebním obvodům, kde jsou vyhlídky největší strany nejpriznivější.

Tyto příklady různých volebních technik zdaleka nevyčerpávají skutečnou podobu volebních soustav jednotlivých států, neboť zde se setkáváme kromě různých „čistých“ systémů s jejich nejrozmanitějšími kombinacemi jako např. v SRN se systémem personalizovaného poměrného zastoupení²² se dvěma hlasy voliče, kombinace vícemandátových obvodů a celostátní kandidátní listiny s jedním hlasem voliče (Polsko) nebo v Bulharsku v roce 1990, kdy byla polovina poslanců Velkého lidového shromáždění zvolena podle jednoho systému a druhá polovina nezávisle na tom podle druhého.

Naše Ústava však takovou kombinaci nepřipouští. Toto tvrzení mohu opřít o výsledek hlasování v ČNR k čl. 18 (viz výše), kterým byl návrh poslance Rezáče na kombinovaný systém pro volby do Senátu zamítnut. Proto se těmto systémům na tomto místě není třeba blíže věnovat.

²¹ Poprvé byl tento systém použit v Dánsku v roce 1855 na návrh dánského ministerského předsedy a profesora matematiky v jedné osobě Andraeho. Podle obdobných zásad navrhl svůj systém T. Hare v roce 1857 a v roce 1859 již propracovaně v díle *The Election of Representatives*. Jeho práci nadšeně podpořil J. S. Mill ve své práci *Considerations on Representative Government*. Viz její překlad Úvahy o vládě ústavní. Praha 1992, s. 93 – 113. I dnes má v souvislosti s neustálou snahou o změnu volebního systému ve Velké Británii tento systém množství přívrženců. Viz zejména Bogdanor, V.: *The People and the Party System*. Cambridge 1981, s. 225 n.; Oliver, D.: *Reform of the Electoral System*. Public Law, roč. 1983, č. 1, s. 119 n.

²² Obsáhlý a důkladný rozbor vývoje tohoto systému podává Jesse, E.: *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*. Düsseldorf 1985.

3. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu

Současný volební systém daný zákonem ČNR č. 54/1990 Sb. v platném znění. Je výsledkem přípravy volebních zákonů do FS a ČNR v roce 1990 a jejich novelizace v roce 1992²³. Na tomto místě si jen stručně provedeme základní charakteristiku volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu, neboť podle mého názoru není důvod měnit základní východiska obsažená ve volebním zákoně pro ČNR. Tato charakteristika se nemůže omezovat samotnou volební formulí. Znaky volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu²⁴ tak mohou být následující:

- a) všeobecnost volebního práva bez volebních cenů i možnosti soudního odnětí volebního práva. Věková hranice je 18 let pro aktivní volební právo a 21 let pro volitelnost;
- b) rovnost volebního práva modifikovaná uzavírací klauzulí, která je jiná pro samostatně kandidující strany a hnutí v její výši na rozdíl od koalic, které se zase (5%) rozlišují podle počtu členů, kterými je koalice tvořena;
- c) přímost volebního práva s možností přednostního hlasování v systému vázaných kandidátních listin;
- d) tajnost hlasování je stanovena jako obligatorní forma realizace volebního práva;
- e) svoboda hlasování a výkonu volebního práva je zaručena;
- f) systém poměrného zastoupení je založen na Hagenbach-Bischoffově formulí uplatněné v systému dvou skrutinií, kdy prvé se koná na úrovni volebního kraje a druhé na úrovni republiky;
- g) volební jednotkou jsou volební kraje, které nemají přibližně stejný počet obyvatel, nýbrž se vytvářejí na základě platného územně-správního členění;
- h) dosažení proporcionality přispívá systém dvou skrutinií. Prvé se koná na úrovni volebního kraje, přičemž se neobsazené mandáty a nevyužité hlasy převádí do druhého skrutinia na úrovni republiky;
- i) kandidátní listiny mohou předkládat jen zaregistrované politické strany, hnutí a jejich koalice při splnění dalších podmínek (zastoupení v Parlamentu, počet členů, podpora v podobě podpisů voličů). Kandidátní listiny se předkládají podle volebních krajů, pro druhé skrutinium se vytváří republiková kandidátní listina;

²³ Historii přípravy těchto předpisů jsem se pokusil zpracovat v práci *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno 1992, s. 58–71.

²⁴ V případě přijetí návrhu ústavního zákona na vypuštění ustanovení o Senátu z naší Ústavy by se jednalo o jediný systém voleb pro Parlament. Závisí to na osudu návrhu, který předložila poslankyně Buzková (ČSSD) a další poslanci. Viz parlamentní tisk č. 588 z roku 1993. Není však vyloučeno, že v takovém případě by došlo i k dalším změnám v Ústavě včetně změny čl. 18 odst. 1 ve prospěch většinového nebo kombinovaného volebního systému.

- j) kandidátní listiny jsou vázané, nikoli však přísně vázané. Volič může hlasovat jen pro jednu kandidátní listinu v rámci voleb do jednoho zákonodárského sboru, na ní však může dát přednost až čtyřem kandidátům;
- k) nezvolení kandidáti se stávají náhradníky;
- l) řízení voleb zajišťují volební komise vytvářené na paritním základě delegací kandidujících stran, hnutí a koalic;
- m) pravidla vedení volební kampaně zajišťují rovnost kandidujících stran;
- n) náklady na volby jsou hrazeny z příslušného státního rozpočtu. Kandidující strany si hradí své náklady samy s tím, že při zisku více než 2 % hlasů v jedné z republik obdrží za každý hlas 15,- Kčs;
- o) volby se konají ve dvou dnech, přičemž voliči jsou zapisováni do seznamu voličů obligatorně;
- p) poslanecký mandát má reprezentativní povahu;
- q) výsledek voleb možno napadnout u Nejvyššího soudu ČR volební stížností.

Pro volby do Senátu předepisuje čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR stejné zásady volebního práva, hlavní složku volebního systému, tj. volební formulí, však stanoví odlišně. Senát má být volen podle zásad většinového systému. Protože považují volební systém pro Poslaneckou sněmovnu za vhodný pro další aplikaci, chtěl bych se podrobněji věnovat ústavním východiskům pro volební systém do Senátu.

4. Volební systém pro Senát v Ústavě ČR

Při rozpracování problematiky čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR, který požaduje volbu Senátu „podle zásad většinového systému“ je především třeba shrnout základní ústavní východiska této úpravy. Nejedná se přitom jen o úpravu otázek, které se bezprostředně týkají voleb do Senátu. Jde i o ustanovení, která vytvářejí základy koncepce Senátu a kterým je třeba úpravu voleb do Senátu uzpůsobit tak, aby s nimi byla v souladu a aby napomáhala naplnění funkcí Senátu.

4.1. Ústavní východiska voleb do Senátu

Ústava ČR stanoví jen obecný rámec, kterém se může volební zákonodárce pohybovat. Jde zejména o následující ustanovení:

a) Volba senátorů podle některé z variant principu většiny

Základním ústavním východiskem úpravy voleb do Senátu je ustanovení čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého se „volby do Senátu konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému“. Jak bylo ukázáno sub 2.1., existuje nejméně pět základních variant toho, co lze označit jako většinový systém. Proto třeba sledovat další ústavní ustanovení, zda tento pojem nějak neprecizují. Naše Ústava stanovila pouze některé výše uvedené rysy volebního systému do Senátu. Výslovně, avšak jen obecně zakotvila volební formulí, která umožňuje dalších

nejméně pět variant. Ústava též stanoví rozsah všeobecnosti voleb a v čl. 16 odst. 2 celkový počet volených senátorů.

Ostatní velmi důležité rysy většinového volebního systému však Ústava ponechala volebnímu zákonodárci. Hovoří-li proto Ústava o většinovém systému, nemusí se tím rozumět jen volební formule (relativní nebo absolutní většina), nýbrž celá řada dalších aspektů, které jsou s uplatněním většinového systému spjaty. Kdyby např. Ústava stanovila, že se volí v jednomandátových obvodech, vymezila by tím většinový princip ještě přesněji než tak činí nyní a vyloučila by možnost diskuse o zásadní modifikaci v podobě třímandátových volebních obvodů.

b) Princip bikamerálního Parlamentu

Čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že „Parlament je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem“. Tím není ještě vyřešen vztah mezi oběma komorami jako klíčový problém konstrukce každého bikamerálního parlamentu. To Ústava řeší až v hlavách o moci zákonodárné a o moci výkonné.

c) Princip parciální, a ne totální obnovy složení Senátu

Čl. 16 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že „Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů“. Pro volební zákon se jedná o klíčové ustanovení, jak bude dále podrobně zdůvodněno. Ústavodárce zvolil princip parciální obnovy Senátu na rozdíl od totální obnovy složení Poslanecké sněmovny. To má zásadní dopad na úvahy o možnosti voleb do Senátu na základě třímandátových volebních obvodů. Tato možnost je výrazně ztížena, nikoliv však jednoznačně vyloučena.

d) Senát je permanentně činný orgán

Podle čl. 17 odst. 1 Ústavy ČR se „Volby do obou komor konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období a končící dnem jeho uplynutí“. Toto ustanovení je ve vztahu k Senátu poněkud nepřesné. Senát je Ústavou konstruován jako permanentně činný a nerozpustitelný orgán (čl. 18 odst. 1 a čl. 35 a contrario a čl. 33), který na rozdíl od Poslanecké sněmovny volební období nemá. Je pouze určeno šestileté volební období po třetinách volených senátorů. Ústava v této souvislosti neřeší otázku doplňovacích voleb do Senátu. S ohledem na zvolenou většinovou formulí se ovšem jedná o základní problém, který významně ovlivňuje možnost uplatnění voleb ve vícemandátových obvodech (viz níže).

e) Všeobecnost volebního práva do Senátu

Do Senátu má „právo volit každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let“ a volitelný je „každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let“. Odlišením věkové hranice pro volitelnost do Senátu sledoval ústavodárce poslání Senátu jako sboru, který je tvořen osobnostmi celostátního a regionálního významu s určitou životní zkušeností. Senát by se tak

mohl projevit i jako fórum jiných hledisek než čistě stranických. Poslanecká sněmovna je více konstruována jako zrcadlo podpory základních politických směrů a programů ve voličstvu.

Tím by bylo možno zčásti odůvodnit posílení těchto prvků volebního systému, které voličům více umožňují vybírat si mezi kandidáty jednotlivých stran a samozřejmě i nezávislími kandidáty. Obecně nalezení takového systému (zejména volební formule, velikost obvodu, počet kol a uzavírací klauzule) je velmi obtížné a nelze říci, že z Ústavy lze zjistit více. Závisí nejen na proměnných tohoto systému, nýbrž i na sociálních, ekonomických, sociálně psychologických a dalších faktorech.

f) Výhrada zákona pro úpravu voleb a volebního práva

Podle čl. 20 Ústavy ČR „další podmínky výkonu volebního práva, organizace voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon“. Toto ustanovení neumožňuje volebnímu zákonu stanovit podmínky ztráty volebního práva, nýbrž jen jeho výkonu. Proto Návrh CSÚ MV správně hovoří jen o překážkách ve výkonu volebního práva. Sporný je však v otázce osob, které nebyly zbaveny způsobilosti k právním úkonům. Myšlenka je správná, ale její realizace rebus sic stantibus zejména v případě volitelnosti vzbuzuje zásadní pochybnosti. Teoreticky lze senátorem zvolit osobu, která může uzavírat smlouvy pouze do výše 500,- Kč. To je ovšem jen poznámka na okraj, neboť tyto aspekty nejsou pro posouzení variant voleb do Senátu rozhodující.

Podstatnější je v této souvislosti ustanovení čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého „zákon o volbách do Senátu stanoví, jakým způsobem se při prvních volbách do Senátu určí třetina senátorů, jejichž volební období bude dvouleté, a třetina senátorů, jejichž volební období bude čtyřleté“. Ústava tak nepředepisuje určitý způsob, jak naplnit Senát na počátku jeho činnosti, kdy je třeba rozlišit senátory podle délky jejich funkčního období. Může tak učinit zákon („zákon stanoví“) přímo, což Návrh činí rozdělením volebních obvodů na dvou-, čtyř- a šestileté. Jiné představy vycházejí z představy koncepce třímandátových obvodů, kde o délce volebního období rozhodne pořadí tří úspěšných kandidátů.

g) Povaha mandátu a stanovení podmínek neslučitelnosti funkcí

Konečně Ústava v čl. 19 odst. 2, čl. 21 až čl. 28 zakotvuje povahu a obsah senátorského mandátu, podmínky neslučitelnosti funkce senátora s jinými funkcemi a s výkonem jiných funkcí. Nikdo tak nemůže být současně členem obou komor Parlamentu. S funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které zákon stanoví. Pro volební systém do Senátu to má ovšem jen nepřímý dopad.

4.2. Ústavní východiska volebního zákona do Senátu z hlediska funkcí a koncepce Senátu

Pro konstrukci volebního systému do Senátu a tím i konkrétního obsahu volebního zákona má zásadní význam samotná konstrukce Senátu jako složky českého bikamerálního Parlamentu.

Důvodem pro existenci bikameralismu jsou odlišné funkce, které má každá z komor plnit. Na rozdíl od fiktivního bikameralismu let 1969 – 1989, kdy rozdíly prakticky neexistovaly, a paralyzovaného bikameralismu let 1990 – 1992, nyní Ústava ČR odlišila řadu kompetencí obou komor, takže zde určitý základ pro uplatnění mechanismů skutečného bikameralismu existuje. V letech 1969 – 1992 byly obě sněmovny rovnoprávné, nyní se situace mění ve prospěch Poslanecké sněmovny.

Obě komory nemají stejné postavení. Projevuje se to v tom, že na rozdíl od Federálního shromáždění je k přijetí usnesení Parlamentu jen v několika málo případech třeba obligatorního vyjádření obou komor. Pravidlem je ale rozhodování Poslaneckou sněmovnou, přičemž Senát se vyjádřit může, ale nemusí. Konkrétně Ústava ČR z hlediska rozhodování bikamerálního Parlamentu rozlišuje následující možné situace.

a) rovnoprávné rozhodování komor

Tyto situace jsou omezeny jen na nejzákladnější otázky tvorby práva a řešení závažných státně politických problémů. Konkrétně to je:

- přijímání ústavních zákonů a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (čl. 39 odst. 4)
- přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu (čl. 40)
- volba prezidenta republiky v prvním a druhém kole (čl. 58)
- rozhodnutí o tom, že prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad (čl. 66)
- rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu, souhlas s pobytem cizích vojsk na území ČR a s vysláním ozbrojených sil mimo území ČR (čl. 43).

b) rozhodování bez ohledu na členství v komoře

Ve třetím kole volby prezidenta republiky hlasují poslanci a senátoři na společné schůzi Parlamentu tak, že se nerozlišují hlasy senátorů a poslanců, nýbrž se počítají všechny hlasy pro určitého kandidáta. V prvním kole se takto hodnotí hlasy v případě, že více kandidátů získá stejný nejvyšší počet hlasů v jedné z komor.

c) rozhodování pouze Poslaneckou sněmovnou

Pravidelně rozhoduje Poslanecká sněmovna, přičemž Senát zaujmout stanovisko může, ale nemusí. V několika případech však Senát ani tuto možnost

nemá, čímž je zdůrazněn politický akcent složení a funkcí Poslanecké sněmovny. Pouze ona je konstruována jako orgán, kterému je odpovědná vláda.

Na základě toho Poslanecká sněmovna rozhoduje o osudu nové vlády, které vyslovuje důvěru. Vláda se též se žádostí o vyslovení důvěry během volebního období (čl. 71, čl. 35 odst. 1 písm. b)) může zase obracet jen na Poslaneckou sněmovnu a jen jí předkládá návrhy zákonů. Stejně tak pouze Poslanecká sněmovna rozhoduje o osudu prezidentem vetovaného zákona (čl. 50 odst. 2).

Pokud jde o návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu, rozhoduje o nich pouze Poslanecká sněmovna. Souvisí to s konstrukcí ústavně politické odpovědnosti vlády jen této sněmovně. Pouze ona proto může vytvářet vyšetřovací komise (čl. 30 odst. 1). S tím důsledně souvisí i oprávnění Poslanecké sněmovny navrhnout prezidentovi kandidáty na funkce prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 97 odst. 1) a oprávnění poslanců interpelovat vládu a její členy ve věcech jejich působnosti (čl. 53).

d) rozhodování pouze Senátem

Obdobně konstrukci Senátu jako nerozpuštělné komory Parlamentu odpovídá oprávnění přijímat zákonná opatření v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Dále je Senát pověřen vyjadřováním souhlasu s návrhy prezidenta na jmenování soudců Ústavního soudu a s tím je bezprostředně spjata jeho oprávnění dávat souhlas k jejich trestnímu stíhání (čl. 86 odst. 1). S vazbou na prezidenta souvisí i oprávnění Senátu k podání obžaloby prezidenta pro velezradu (čl. 65 odst. 2).

e) eventuální rozhodování Senátu

V rámci zákonodárského procesu se s výjimkou zákonů uvedených ad a) může, ale nemusí do rozhodování Parlamentu zapojit. Může tak učinit výslovně tím, že se usnese, že návrh schválený sněmovnou projednávat nebude (čl. 48) nebo mlčky tím, že se ve stanovené lhůtě 30 dnů k návrhu nevyjádří (čl. 46 odst. 3).

f) rozhodování o vnitřních věcech komor

Ústava též předvídá celou řadu situací, kdy komory rozhodují samostatně o svých vnitřních věcech jako je ověřování volby, přijímání slibu svých členů, vzdání se mandátu, disciplinární řízení, dávání souhlasu s jejich trestním stíháním, zřizování a ustavování svých pomocných orgánů.

g) řešení sporů mezi komorami

Na rozdíl od dohodovacího řízení, které bylo výrazem důsledné rovnoprávnosti sněmoven Federálního shromáždění, předvídá Ústava ČR dvě situace.

V případě zákonodárského procesu se již sice nekoná dohodovací řízení, ale Poslanecká sněmovna musí o Senátem vráceném návrhu hlasovat znovu způsobem, který stanoví čl. 47. V ostatních případech Ústava nedává Poslanecké sněmovně možnost

zvrátit zamítavé usnesení Senátu. Nestanoví však ani jinak obvyklou lhůtu, po jejímž uplynutí lze takto zamítnutý návrh znovu předložit. Jednací řád pro vztahy obou komor, který by to mohl dořešit, dosud přijat nebyl.

Ústava též nepočítá s možností řešení sporů na společné schůzi komor. Ústava s nimi počítá jen v případě volby prezidenta. Institut společných schůzí je oproti Federálnímu shromáždění, kdy byly společné schůze pravidlem, naopak zcela výjimečný.

Pro přípravu volebního zákona do Senátu musí být respektována nejen ustanovení Ústavy, která se přímo týkají voleb do Senátu (sub 4.1.), nýbrž i samotná konstrukce Senátu.

Především bych z toho vyvodil základní závěr pro funkce, které volby zákonodárných sborů v parlamentní formě vlády sledují. Kromě funkce legitimační, reprezentační, kontrolní, ustavující a jiných funkcí je to funkce vytvoření stabilní a silné exekutivy. Tato funkce však v případě Senátu v ČR odpadá. To znamená, že je oslaben argument ve prospěch zavedením pluralitního volebního systému (relativní většina), jak je znám v naprosté většině zemí, kde se většinový systém uplatňuje (USA, Velká Británie, Kanada, Nový Zéland atd.).

Ze zakotvení vyššího věku pro senátory, ze vztahů k prezidentovi republiky, k Ústavnímu soudu a k Poslanecké sněmovně vyplývají důvody existence Senátu. Nejde tak o orgán politicky kontrolující výkonnou moc, zejména vládu. Půjde jen o nepřímou kontrolu v oblasti zákonodárství a uzavírání mezinárodních smluv. V rámci volebního systému proto není nutno zvýrazňovat za každou cenu ty většintvorné prvky, které přispívají k vytváření jednobarevné vlády. Současně by ale neměl napomáhat tomu, aby se Senát stal jak se někdy říká odkladištěm vysloužilých politiků.

5. Alternativní (preferenční) hlasování jako vhodný většinový systém pro volby do Senátu

Z výše uvedených důvodů je proto možno zvažovat i další systémy, které netvoří za každou cenu jednobarevnou vládu nebo stabilní většinu v zastupitelském sboru. To z hlediska ústavní konstrukce Senátu není prvořadý úkol volebního zákona, a neodpovídal by ani našim stranicko politickým poměrům, ani očekávání těch, kteří existenci Senátu obhajují. Pokud by měl volební systém do Senátu jen to posláni, že díky většintvornému působení zajistí převahu v Senátu straně, která má většinu i v Poslanecké sněmovně, kritika jeho zakotvení a argumenty o zbytečnosti by ještě vzrostly.

Jak známo, návrh volebního zákona pro Senát zpracovaný CSÚ MV v roce 1993 počítá se zavedením dvoukolového (tzv. románského) volebního systému. Pro zvolení senátorem v jednomandátovém obvodu je třeba získat nadpoloviční většinu platných hlasů za podmínky, že se voleb zúčastnila nadpoloviční většina voličů zapsaných

v seznamech voličů. V opačném případě postupují dva neúspěšnější kandidáti do 2. kola, kde již ke zvolení stačí relativní většina.

Tento systém je poměrně známý zejména z Francie. Nedostatek místa mi však neumožňuje zabývat se návrhem CSÚ MV podrobněji. Pouhé paušální odmítnutí by bylo jednak nekorektní, neboť většině čtenářů není dosud k dispozici a jednak se domnívám, že ze všech sub 2.1. uvedených variant většinového systému našim stranicko politickým podmínkám vyhovuje nejlépe s následující výjimkou alternativního hlasování²⁵.

Rád bych se však pokusil odůvodnit účelnost zavedení jiné varianty většinového systému, která by duchu Ústavy odpovídala ještě lépe a současně by představovala významnou úsporu finančních prostředků, které budou každé dva roky na volby do Senátu vynakládány.

Určitou možnost zde ještě nabízí systém alternativního hlasování. Je založen z hlediska techniky volební reprezentace na těchto východiscích:

- volební systém absolutní většiny. Ke zvolení třeba nadpoloviční většiny odevzdaných hlasů
- všichni kandidáti jsou uvedeni na jednom hlasovacím lístku v abecedním pořadí
- každý volič má možnost (lépe povinnost²⁶ stanovit u každého kandidáta pořadí, v jakém jej chce vidět zvoleného. Ten, který mu vyhovuje nejvíce získá u voliče pořadí č. 1, další, kterého by chtěl v případě, že neprojde jeho favorit by dostal č. 2, další č. 3 atd.
- okreskové volební komise pouze roztřídí hlasovací lístky tak, že vyčlení lístky, na kterých je každý jednotlivý kandidát uveden jako č. 1 Tyto dokumenty neprodleně předá obvodní volební komisi
- Obvodní volební komise zjistí, zda některý z kandidátů nezískal tímto způsobem potřebný počet hlasů. V 1. skrutiniu je zvolen ten kandidát, který získal absolutní většinu hlasů, neboť byl uveden jako č. 1 na nadpoloviční většině hlasovacích lístků. Pokud nikdo takový není, vezmou se lístky kandidáta, který získal nejmenší počet prvních pořadí. Jeho lístky se přiřadí k lístkům kandidátů, kteří jsou na nich uvedeni jako č. 2 v pořadí. Pokud tímto způsobem nějaký kandidát získal stanovený počet hlasů (nyní 1. pořadí + 2. pořadí),

²⁵Není známo, zda se zpracovatelé návrhu volebního zákona zabývali i jinými možnostmi pro naplnění požadavku Ústavy na zavedení zásad většinového systému pro senátní volby. Důvodová zpráva nic takového neobsahuje. Bylo by jistě zajímavé poznat důvody, které vedly k odmítnutí ostatních sub 2.1. uvedených volebních formulí.

²⁶Tento systém by sice vedl k výsledku i případě, že žádný z voličů nevyznačí své preference pro jednotlivé kandidáty, měnil by jej však v tomto případě na systém relativní většiny. Nedomnívám se, že by naši voliči nebyli schopni preference vyznačit. Povinnost tak učinit ovšem může vést ke vzniku toho, co v Austrálii označují jako „donkey voter“. Jde o voliče, který prostě napíše jedničku prvnímu kandidátu v pořadí, dvojku druhému atd., jak jsou seřazeni na hlasovacím lístku v abecedním pořadí.

je zvolen. Pokud ne, vezmou se opět lístky posledního kandidáta v pořadí a přiřadí se podle toho, kdo je v nich uveden podle pořadí nejdříve k lístkům zbývajících kandidátů. To pokračuje tak dlouho²⁷, až jeden z kandidátů získá nadpoloviční většinu hlasů nebo až zůstane sám.

Tento systém má tu výhodu, že:

- spojuje více kol hlasování,
- zajišťuje dosažení potřebné většiny, vítězství není dílem náhody a sbírání bodů u různých skupin voličů
- volič se může vyjádřit ke všem kandidátům podle osobních preferencí
- odpadájí stranické manipulace mezi prvním a druhým kolem. Strany se mohou na spolupráci dohodnout předem v rámci neformální koalice. Mohou své voliče instruovat jak volit a nemusí se řešit otázka lhůt pro stažení kandidatur, popř. situace, kdy jeden ze dvou kandidátů ve druhém kole odstoupí, takže nebude možný výběr
- uspoří se tím čas voličů, členů téměř 20 tisíc volebních komisí (pro nastartování Senátu v plném složení, pak již jen jedné třetiny)
- uspoří se tím nezanedbatelné finanční prostředky vynaložené na organizaci 2. kola voleb²⁸
- sčítání hlasů je rychlé, neboť okreskové volební komise pouze utřídí hlasovací lístky a sečtou je. Jejich činnost by proto nebyla tak náročná jako nyní (preferencí není třeba vést ve zvláštních přehledech). Odhaduji, že sedmičlenná komise by utřídila, sečetla a zapečetila 1200 hlasovacích lístků během jedné hodiny. Tím by její činnost mohla být ukončena, pokud by se dále s ohledem na souběžné volby do zastupitelstev v obcích nevěnovala zjišťování jejich výsledků
- obvodní komise potřebuje jen větší místnost se stoly nebo označenými velkými krabicemi pro jednotlivé kandidáty. Má všechny hlasovací lístky k dispozici, takže je umožněna kontrola správnosti výsledků v každém okamžiku. Jediné co potřebuje, je mít k dispozici hlasovací lístky ze všech okrsků
- určitým problémem pro obvodní komisi by bylo řešení situace, kdy na posledním místě z hlediska preferencí se objeví dva nebo více kandidátů. I kdy ve volebních obvodech s zhruba 80 tisíci voliči je taková situace nepravděpodobná, nutno s ní nicméně počítat. Osobně bych dal přednost losu před zjišťováním, který z těchto kandidátů získal více

²⁷Vzhledem k výsledkům voleb do ČNR v roce 1992 lze odhadnout, že by ke zvolení mohla stačit nejdříve tři skrutinia provedená obvodní volební komisí.

²⁸Předběžný odhad nákladů celkových voleb do Senátu je 455 mil. Kč pro volbu všech 81 senátorů. Nutno si uvědomit, že pro 2. kolo by se musely znovu sejít všechny volební komise, musely by být znovu vytištěny hlasovací lístky a provedena všechna zabezpečovací opatření jako pro 1. kolo voleb. Značnou část těchto nákladů představují hlasovací lístky. Cena jednoho je asi 50 haléřů.

pořadí č. 2 na zbylých hlasovacích lístcích. To by vyžadovalo přepočítat nejméně 100 tisíc hlasovacích lístků²⁹.

Voliči určitého politického zaměření mohou sami ovlivnit výsledek voleb i vůči větším stranám preferováním určitých kandidátů, aniž by se museli zřít možnosti dát na prvé místo svého kandidáta. Prostě v prvním pořadí zvolí pro sebe to nejlepší, ve druhém pořadí toho, kdo má větší šanci z politicky blízké strany, ve třetím pořadí nejpříjemnějšího kandidáta z „nepřátelského“ tábora atd.

Tento systém je velmi zjednodušenou verzí tzv. irského systému (viz sub 2.3.5) pro jednomandátové obvody³⁰. Pro voliče je daleko přitažlivější než hlas pro jednoho kandidáta jedné strany. Zvýší jejich zájem o volby a jednotlivé kandidáty, neboť jim dá možnost vyjádřit se ke každému z nich. Dvoukolový systém je daleko dražší, časově i personálně náročnější a přitom voliči takovou možnost nedává. Navrhovaný systém nenutí voliče hned volit princip nejmenšího zla, nýbrž umožňuje se volně rozhodnout. Současně zvýší zájem stran o všechny voliče, nepůjde jen o „targeting“ těch nerozhodnutých, neboť každý hlas má v tomto systému váhu a nemusí propadnout jako u relativní většiny. Odpadají machinace se stahováním kandidatur a podobné tahy vůči jiným stranám a voličům. Naše politické strany by k tomu díky dvoukolovému systému dostaly příležitost a to snad ani není nutné.

Ani tento systém pochopitelně nezamezí působení většinového systému z hlediska deformace stejné váhy jednotlivých hlasů³¹ ve srovnání se systémem poměrného zastoupení. Jaké by bylo působení tohoto systému v našich podmínkách, kde nejsou dvě hlavní strany a voliči třetí jako jazýček na váhách, lze obtížně předpovědět. Lze naopak předpokládat střetnutí vyrovnanějších stran i kandidátů. Totéž ovšem platí pro dvoukolový systém. Od roku 1918 se u nás v rámci svobodných a demokratických voleb do parlamentu takovéto systémy nepoužívaly, takže s nimi nejsou žádné

²⁹Odhlížím ovšem od možnosti, že by okrskové volební komise převedly obsah jednotlivých hlasovacích lístků do počítačového programu, který by byl na úrovni obvodní volební komise provedl všechny potřebné výpočty včetně různých preferencí. Program by musel být schopen vytřídit všechny soubory, u kterých je v případě kandidáta A uvedena preference č. 1 a totéž u ostatních kandidátů. Dále by musel být schopen roztrždit výsledky posledního kandidáta v pořadí a přiřadit je zbývajícím kandidátům atd. Z hlediska autorů programu by to nebyl složitý úkol. Vyžadoval by však masivní nasazení výpočetní techniky již na stupni okrskových komisí a především záruky, že nedojde ke zfalšování výsledků voleb. Jediná kontrola by bylo nové přepočítání, takže by se nakonec mohl jako výhodnější ukázat tradiční způsob výpočtu.

³⁰Pokusy o jeho zavedení pro volby do Dolní sněmovny vždy ztroskotaly na odporu Sněmovny lordů. Rovněž snaha M. Duvergera prosadit jej ve Francii oproti dvoukolovému hlasování neuspěla. Ve větším měřítku se naopak používá dlouhou dobu v Austrálii. Nejdříve v tehdejší kolonii Queensland experimentálně v roce 1892, později ve státech Victoria a Západní Austrálii (1911) a na úrovni federace v roce 1918. Nyní se používá pro Sněmovnu reprezentantů, kdežto pro Senát se používá tzv. irský systém. Viz blíže Aitkin, D., Kahan, M.: *Australia: Class Politics in the New World*. In: Rose, J.: *Electoral Behavior*. New York 1974, s. 439.

³¹Lakeman, E., Lambert, J.: cit. dílo, s. 59 uvádí příklad použití alternativního hlasování v kanadské provincii Alberta, kde strana Social Credit získala v roce 1948 58 preferencí, avšak 46 ze 47 mandátů. Zbylý mandát získal rovněž její kandidát, který ovšem vystupoval jako nezávislý.

zkušenosti.

* * *

S U M M A R Y

The Constitution of the Czech Republic and the System of Parliamentary Elections

The essay analyzes the provision of Article 18 of the Constitution of the Czech Republic, establishing the principle of proportional representation for the elections to the House of Representatives and the majority principle for the elections to the Senate. The author emphasizes that the election system does not include only the electoral formula, but also a number of not less important aspects, such as the total number of elected offices, district magnitude from the viewpoint of filled mandates, existence of the minimum percentage clause, scope of the right to vote, rules of election campaign and financing, number of scrutinies, possibility to choose from the candidates etc. Furthermore the author gives an analysis of Article 18, taking into account other constitutional starting points for choosing the specific election system. He emphasizes the principally different character of the Senate, which is not a body of the political control of the government. As long as the elections to the House of Representatives are concerned, the author recommends to preserve the old and well-tested election system, based on the Hagenbach-Bischoff formula. As long as the elections to the Senate are concerned, the author recommends, contrary to the official proposal, which anticipates two-round elections in one-mandate districts, the system of alternative vote, as more economic and more suitable, considering the Czech political structure, and gives reasons for its advantages.

K charakteristice vlády moderního státu (srovnání a popis)

Jan SVATOŇ

I. Úvodem

Mezi nejvyšší orgány státu náleží vedle orgánů typu hlavy státu, parlamentu, nejvyššího soudu a případně ústavního soudu také orgány vládního typu. Tyto posléze uvedené orgány jsou společně s ostatními výkonnými – státně správními – orgány a zpravidla i s hlavou státu považovány za výkonné orgány v širším smyslu neboli za orgány exekutivní.

Vývojově je postavení vlády v moderním státě jedním z důsledků překonání vztahů typických pro absolutní monarchii. Konec konců mezi první typické kroky tohoto postupu patřilo formování vlády do podoby svébytného kolegiálního orgánu. Vláda, resp. ministři, přestávali být pouhým sborem rádců panovníka a naopak dominujícím se stal jejich vztah k parlamentu. V dalším byl tento proces ovlivněn navazujícími společenskopolitickými podmínkami formování a realizace zejména parlamentních a prezidentských modelů forem vlády a tím také vztahy parlamentů a vlád, resp. prezidenta jako subjektu řídicího nejen vládu (kabinet), ale i zbývající část exekutivy.

Vládní a ostatní výkonné orgány moderního státu lze s přihlédnutím k hledisku jejich výkonného charakteru – tedy z pohledu jejich vztahu k parlamentu, resp. v případě prezidenta jako hlavy vlády – rozlišit na:

- a) orgán vystupující v úloze nejvyššího subjektu výkonné moci, který má ústavní a politickou odpovědnost za realizaci této moci. Nepodléhá služebním příkazům žádného jiného státního orgánu a naopak je ostatním výkonným (státně správním) orgánům nadřazen. Jedná se proto nejen o jeden z nejvyšších státních orgánů, ale také o **nejvyšší výkonný orgán**. V parlamentních systémech je takovým orgánem vláda, v systémech s převažující dělbou moci pak **hlava státu**. Pro tyto orgány je tedy typickou výkonnou vládní činností podzákonného a nařizovacího charakteru;
- b) specializované orgány v jejichž čele stojí zpravidla ústavně (příp. služebně) odpovědný vedoucí (ministr), který je členem vlády. Souhrn těchto orgánů

(nejčastěji nazývaných ministerstva) tvoří vládu, kterou jsou také zpravidla zpětně řízení. Kromě nich se lze také setkat s ostatními specializovanými výkonnými orgány (správními úřady), jejichž vedoucí nejsou členy vlády, resp. samotné tyto orgány ústavně a mnohdy ani organizačně nejsou součástí vlády. Jak orgány typu ministerstev, tak tyto specializované (ústřední) výkonné orgány bývají někdy označovány za **ústřední orgány státní správy**. Do působnosti většiny z těchto orgánů náleží nejen oprávnění, ale také povinnost řídit jim podřízené orgány státní správy, případně v oblasti přenesené státní správy i některé další orgány veřejné správy (viz dále). Pro zaměření činnosti těchto ústředních orgánů státní správy je typickým odborný – specializovaný – výkon státní správy;

- c) kromě vlády a ústředních orgánů státní správy tedy existují jimi řízené další orgány státní správy, které působí v jednotlivých částech území státu – **územní orgány státní správy**.¹

V dalším bude, jak to ostatně vyplývá i z názvu, pozornost věnována především charakteristice vlády moderního státu.

II. Vláda

Vláda (rada ministrů, kabinet ministrů) náleží mezi kolegiální nejvyšší státní orgány. Zatímco vláda v parlamentní formě vlády má sensu stricto charakter nejvyššího výkonného orgánu státní moci vybaveného mimo jiné rozhodovacími oprávněními, tak v případě prezidentské formy vlády kabinet nedisponuje tímto druhem oprávnění a plní převážně poradní, pracovní a výkonnou funkci vůči hlavě státu jako „hlavě“ (vedoucímu, „šéfovi“) exekutivy.² Obdobnou skladbou funkcí se vyznačuje kabinet v rámci dualistických (příp. ještě absolutních) monarchií, kde však je zvýrazněna řídicí činnost premiéra a odpovědnost za ni vůči panovníkovi.

Ke vzniku a funkčnímu období vlády

Z hlediska způsobu vzniku vlády, resp. ustanovování jednotlivých členů vlády, se v obecné podobě projevují převládající rysy té které formy vlády a v konkrétních podmínkách jednotlivých zemí historické zkušenosti, ústavně politické zvyklosti a právní úprava. Tomu také odpovídá konkrétními podmínkami se lišící uplatnění **jmenovacího principu**:

¹Souhrn těchto vládních a ostatních výkonných orgánů státu tvoří část **orgánů veřejné správy**, mezi něž dále náleží orgány místní samosprávy a zájmové samosprávy jako orgány veřejnoprávních korporací.

²Z toho co bylo doposud uvedeno platí, že v prezidentském systému je subjektem výkonné moci hlava státu. V podmínkách USA jako federálního státu je prezident nejvyšším, prakticky jediným a také odpovědným reprezentantem federální výkonné moci, a to nezávisle na tom, že je kromě kabinetu obklopen řadou koordinačních, poradních a pomocných orgánů (srov. dále).

- a) v dualistické a v absolutní monarchii byl a v zásadě stále ještě je panovník neomezen při výběru členů a předsedy vlády, pokud v jejím čele nestojí on sám;
- b) v konstituční parlamentní monarchii panovník akceptuje politicky vytvořenou většinu v parlamentu nutnou pro vyjádření důvěry vládě (alespoň tzv. „minimum winning coalition“) nebo respektuje představy politických sil o poskytování podpory menšinové (příp. úřednické) vládě;
- c) v prezidentské republice jsou členové kabinetu jmenováni prezidentem se souhlasem 2/3 přítomných senátorů (USA);
- d) v parlamentní republice, ve které, obdobně jako za podmínek uvedených pod písm. b), prezident jmenuje ministerského předsedu a ostatní členy vlády již na jeho návrh (Francie, Itálie, ČR), případně není vázán při jmenování spolkového kancléře žádným návrhem (Rakousko).

Setkat se lze také s uplatňováním **volebního principu**, jehož jedním z projevů v podmínkách tzv. kancléřské demokracie (SRN) je volba spolkového kancléře Spolkovým sněmem na návrh spolkového prezidenta, který také, ale to již na návrh spolkového kancléře, jmenuje členy spolkové vlády. Přímo je vláda volena parlamentem a posléze jmenována v direktoriálním (švýcarském) systému v podmínkách zastoupení toho kterého kantonu. Obdobně je vláda volena, resp. nominována např. v Irsku a ve Španělsku.

Proces vzniku vlády je v parlamentních formách zpravidla ukončen až vyslovením **důvěry** s vládním programem ze strany parlamentu. Nově vytvořená vláda totiž předstupuje prostřednictvím svého předsedy před parlament a žádá jej o vyslovení důvěry. V tomto obvyklém postupu se projevuje tradiční a původně „britské“ postavení vlády jako „výboru parlamentu“.

Tento model pochopitelně neplatí absolutně, např. spolková vláda (SRN) již o vyslovení důvěry nežádá, neboť vyslovení důvěry je koncepčně jakoby konzumováno již ve zmíněné volbě spolkového kancléře.

Důvěra však nemusí být vyslovována jen nově vzniklé vládě, ale i v průběhu jejího funkčního období, popř. tehdy, požádá-li vláda sama o vyslovení důvěry, resp. spojil-li otázku důvěry s posouzením určitého problému či návrhu parlamentem. Možný je i opačný postup, a to tehdy, když zpravidla kvantitativně kvalifikovaná skupina členů parlamentu podá návrh na vyslovení nedůvěry. Nebyla-li v uváděných případech vládě vyslovena důvěra, má vláda povinnost podat **demisi** obvykle do rukou hlavy státu, která je na druhé straně povinna vládu odvolat, neucíní-li tak vláda sama. S uvedenými vztahy vlády a parlamentu se lze setkat ve Francii i v ČR. V Rakousku může navíc prezident spolkového kancléře nebo vládu kdykoliv i bez návrhu odvolat. V Itálii naopak odmítnutí vládního návrhu nezavazuje ještě vládu k podání demise.

Od uvedených řešení se odlišuje postup ve SRN, který je charakterizován jako konstruktivní vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři, kdy Spolkový sněm většinou svých členů zvolí jeho nástupce a požádá prezidenta, aby kancléře propustil.³

³S otázkami důvěry jsou ve SRN spojeny ještě další důležité konsekvence; srov. čl. 68, resp. čl.

Popsané vztahy vlády a parlamentu vypovídají také o vztazích **odpovědnosti**, která má charakter ústavně politické odpovědnosti. Jejím předpokladem nemusí být porušení konkrétní povinnosti, ale v tomto vztahu stačí neshoda v hodnocení činnosti nebo dokonce složení vlády (nedůvěra jejímu programu, návrhu, rozhodnutí apod.) parlamentem. Uvedené může být motivováno i změnou poměru politických (koaličních) poměrů v parlamentu. Jedná se o odpovědnost vlády jako celku, případně o odpovědnost spolkového kancléře. Tato charakteristika odpovědnostních vztahů vlády a parlamentu pochopitelně není praktická v prezidentských formách vlády s jejich oddělením funkcí parlamentních a vládních. V tomto případě se jedná o podřízenost služební, a tedy o odpovědnost vůči hlavě státu, jež stojí v čele vlády.

Funkční období vlády obvykle koresponduje s volebním obdobím parlamentu (hlavy státu), což je vyjádřeno i povinností vlády podat demisi po ustavující schůzi nového parlamentu.

Za předsedu a členy vlády jsou vybírány a jmenovány (voleny) osoby, které splňují zejména předpoklady:

- a) **politické**, tj. náleží do okruhu osob, které jsou akceptovány a navrhovány pověřenou (nejčastěji vítěznou) politickou stranou (koalicí), resp. jejím představitelům – designovaným ministerským předsedou. Tento předpoklad současně vypovídá o politickém charakteru ústavní funkce předsedy a členů vlády – to na rozdíl od ostatních pracovníků vlády a ministerstev. Lze uvést i situace, kdy tento předpoklad je při vytváření vlády uplatňován její zčásti nebo minimálně. V prvním případě se jedná o formování vlády v podmínkách společensko politického konsensu, ve druhém se zpravidla jedná o vytváření provizorní, tzv. úřednické vlády, resp. vlády odborníků. Je nepochybné, že se při sestavování vlád zpravidla přihlíží i k **odborným** předpokladům, resp. znalostem. Výrazněji je toto hledisko patrné ve vládě řízené prezidentem, který sám představuje ústřední politickou osobnost;
- b) **zpravidla státního občanství**;
- c) **neslučitelnosti (inkompatibility)** s některými funkcemi a činnostmi. Zatímco někdy je tato neslučitelnost s funkcemi poslanců a senátorů koncipována kategoricky (Francie, Švýcarsko, USA), jindy se nevylučuje (SRN, ČR) nebo je dokonce jako v případě členů britské Dolní sněmovny podmínkou nutnou. Pochopitelnou je kategorická inkompatibilita s funkcemi soudců a členů některých kontrolních a lidská práva ochraňujících orgánů, státních zastupitelství apod. Výrazně je neslučitelnost spojována i s dalšími funkcemi ve veřejné sféře a v soukromé výdělečné sféře – např. ve Francii, Švýcarsku, SRN, Španělsku, Rakousku. Působení v posléze uvedené oblasti může být modifikováno vzhledem k jeho případně nevýdělečnému charakteru, eventuálně udělením

81 (tzv. nouzový stav zákonodárství) Základního zákona SRN, které posilují postavení spolkového kancléře.

souhlasu k působení např. v dozorčích radách výdělečných podniků (SRN)⁴

Ke koncepci, složení a struktuře vlády

Koncepce, složení a struktura vlády jsou nejvýrazněji ovlivněny nejen formou vlády, historickým vývojem, tradicemi, ale také úkoly a činnostmi, které vláda vykonává a zabezpečuje. Významnou úlohu přitom sehrává koncepční řešení vztahu mezi vedoucím vlády a případně jeho úřadem na straně jedné a ostatními členy vlády v širším nebo užším (kabinetním) rozsahu na straně druhé. Z tohoto pohledu jsou obvykle charakterizovány následující koncepční typy:

- a) **vláda s resortním systémem v čele s předsedou vlády** (ČR, Itálie, Rakousko) představuje kombinaci kolegiálního a monokratického principu. Vláda pod vedením ministerského předsedy (příp. spolkového kancléře – Rakousko) plní především funkce řídicí, koordinační a překonávání rozporů mezi jednotlivými ministry, kteří stojí v čele ministerstev. Její rozhodnutí jsou přijímána jednomyslně (Rakousko) nebo většinou;
- b) **vláda v čele s prvním ministrem** (tzv. premiér systém). Tento typ se historicky vyvinul ze vztahu britské Dolní sněmovny a jejího výkonného výboru v čele s premiér ministrem. Jeho silné postavení v čele vlády vyplývá, kromě tradičních a obyčejových zvyklostí, ze souběžné pozice vůdce v parlamentu nejsilnější politické strany, pod jejíž důvěrou premiér a členové jeho vlády působí. Této koncepci se podobá tzv. **kancléřský princip** ve SRN, neboť v čele vlády stojí jako její vedoucí Spolkovým sněmem bez rozpravy volený spolkový kancléř. Ten také jako „šéf kabinetu“ určuje a rozhoduje o základním směru politiky, za nějž nese vůči parlamentu odpovědnost a řídí činnost vlády. Vyskytují-li se však mezi ministry různé názory na otázky, které se netýkají základních směrů vládní politiky, pak rozhoduje vláda;
- c) **vládní výbor – direktorium**, jehož typickým představitelem je švýcarská Spolková rada. Ve vládě se výrazně uplatňuje ústavně obyčejový reprezentativní princip švýcarského kantonálního a politického uspořádání, který má navíc departementální a rotační podobu. Spolková rada je tak jako celek nositelem jednoty Spříšezenectva, vyznačuje se velkou stabilitou a je vybavena rozsáhlými pravomocemi. Rozhodnutí jsou činěna prostou většinou za přítomnosti alespoň čtyř ze sedmi členů vlády. Jednání vlády připravuje a také jim předsedá prezident;
- d) **monokratická vláda**, resp. vláda v podmínkách prezidentské formy vlády. Typickým je v tomto případě postavení prezidenta USA, který jako ústřední politická osobnost státu nepanuje, ale „vládne“. Tento ústřední a nejvyšší ústavní představitel exekutivy je hlavou vlády (kabinetu), kterou jmenuje

⁴Právní úprava, která je v těchto věcech rigorózní a zpravidla podrobná, je doplňována zákonem úpravou tzv. konfliktu zájmů (roz. veřejného a soukromého, osobního).

na radu a se souhlasem 2/3 přítomných senátorů, odvolává a řídí její práci. Poradní charakter vlády ve vztahu k prezidentovi současně vypovídá o tom, že nedisponuje rozhodovací pravomocí a prezident rozhoduje – nestanoví-li jinak (tj. nepřenesli-li výslovně na některého člena vlády konkrétní rozhodovací pravomoc) – sám.

Z hlediska svého ústavně politického **složení** vláda sestává z předsedy, ministrů a případně z dalších členů – funkcionářů. Mezi ně zpravidla náleží:

- místopředseda(ové), resp. vícekancléř nebo víceprezident (Švýcarsko). Tito náměstkové předsedy vlády někdy zastávají určitou výchozí funkci (např. funkce spolkového ministra zahraničních věcí SRN je po řadu let obsazována členem FDP a tento ministr zastává i funkci vícekancléře)
- státní tajemníci (Rakousko), příp. státní sekretáři⁵.

Struktura vlády zahrnuje jak její uspořádání, tak i vzájemné vztahy, které se vytvářejí uvnitř vlády. Lze proto rozlišovat:

- a) **vládu v širším a v užším smyslu** což je jev typický pro britskou vládu. Počet členů vlády v širším smyslu, která vedle premiéra a ministrů zahrnuje další státní a parlamentní sekretáře, z nichž někteří plní i tradiční a jiné reálné politicky vlivné funkce ve vztahu k parlamentu, činí 50 – 80 členů. **Britský kabinet**, jenž je sestavován premiérem, má podstatně nižší počet členů (16 – 24) a nezahrnuje zpravidla ani všechny ministry. O jeho velikosti a kompozici obvykle rozhodují premiérové představy, požadavky tvorby rozhodnutí, ale také třeba i podmínky míru a války. Jedná se vlastně o výbor, jehož počet členů umožňuje (ve srovnání s vládou v širším smyslu) pružnou diskusi, posouzení a strategickou koordinaci a tvorbu politiky. Představuje nejvlivnější subjekt výkonu moci ve Velké Británii;
- b) v podmínkách specifického neoprezidentského (francouzského) systému vládu v podobě **kabinetní rady** v čele s ministerským předsedou, která v zásadě plní typické vládní a pracovní funkce, a politické rozhodovací centrum – **ministerskou radu**. Ta je řízena prezidentem a sestává z pěti nejdůležitějších ministrů včetně ministerského předsedy. Jak bylo již naznačeno přijímá klíčová, a to především politická rozhodnutí;
- c) v podmínkách prezidentské republiky (USA) hlavě státu podřízenou vládu (**kabinet**) a od konce 30. let 20. stol. vytvářený **Výkonný úřad prezidenta** zahrnující i Úřad Bílého domu a další významné úřady a rady (včetně Rady národní bezpečnosti). Mnohé z těchto orgánů, které původně poskytovaly poradenské a pomocné služby, dnes plní funkce institucí projednávajících,

⁵Státní sekretáři ve SRN nejsou členy vlády, ale jsou to právě oni, kteří představují nejvyšší profesionálně odborné úředníky a jsou podřízeni ministrům jako nositelům ústavně politických funkcí.

připravujících a koordinujících rozhodnutí prezidenta⁶;

d) vzhledem k zásadní politické a ústavní odpovědnosti spolkového kancléře (SRN) plní významnou úlohu **Úřad spolkového kancléřství** v čele se státním sekretářem – ministrem – podřízeným spolkovému kancléři. Tento Úřad má postavení ministerstva a svým specializovaným složením a strukturou zajišťuje nejen koordinační a kontrolní činnost, ale fakticky pro kancléře zabezpečuje i řízení ministerstev;

e) vládu, jejíž složení odpovídá výše uvedenému tradičnímu schématu (tj. předseda, ministři, případně místopředsedové), a která se zásadním způsobem nečlení na početnější a méně početné, méně vlivnou a více vlivnou část, a to ani z hlediska účasti na politickém rozhodování. Spíše se projevují některá organizačně řídicí schémata a vlivy (např. v okruzích působnosti místopředsedů) nebo výrazněji se prosazující věcně významnější resorty. Nejbližší je této struktuře vláda s resortním systémem.

Zejména příklady uvedené pod písm. c) a d) ukazují na významnou a mnohdy rostoucí úlohu orgánů, které plnily a plní funkci aparátu. Obecně platí, že každá vláda, prezident, ministerský předseda, spolkový kancléř potřebuje k dispozici aparát (úřad, kancelář, kancléřství) a další **pomocné orgány** zajišťující každodenní chod vlády, připravující jednání vlády, poskytující podkladové a odborné materiály, stanoviska, analýzy, konzultace a spolupráci s dalšími státními i nestátními institucemi uvnitř i vně státu.

K působnosti a pravomoci vlády

Rozsah působnosti a pravomoci vlády a prezidenta jako šéfa vlády vyplývá především z jejich ústavně koncipované charakteristiky jako nejvyšších a ústavně politicky odpovědných subjektů výkonné moci. Tímto spíše jen obecně koncepčním charakterem působnosti se také odlišují od ostatních orgánů státní správy, které zajišťují především odbornou (specializovanou) státní správní činnost.

Obsahovou stránku jejich působnosti proto charakterizují následující převážně obecné funkce:

- a) **stanovování cílů** základní linie státní politiky, které vychází z vládního (politického) programu. Předpokládá však také možnost pružného a iniciativního doplňování těchto promyšlených (plánovaných) cílů a jejich realizace;
- b) **koordinování**, jehož prostřednictvím, jako typické „vládní“ funkce, dochází k reintegraci cílů a problémů, k jejich posuzování a sladování a konečně k přípravě rozhodnutí. Koordinace se zpravidla týká i sladování výkonu státní správy v podmínkách a s využitím právem (zákonem) předpokládaných

⁶ Vedle těchto orgánů existují však i komise vládního typu ustavované Kongresem, z nichž některé nejsou prezidentovi podřízeny.

prostředků. Funkce koordinování je nejčastěji spojena s postavením a s působením předsedy vlády (premiéra, kancléře a prezidenta pak zejména) a jako její subjekty vystupují úřady, výkonné úřady, kancléřství, komise, byra, výše zmíněné části aparátu a případně i pomocné orgány. Významnou úlohu mohou někdy mít státní či parlamentní sekretáři (srov. výše);

- c) **informování a komunikace** uvnitř i vně vlády jsou jedním z předpokladů jak funkce koordinování, tak vůbec veškeré ostatní činnosti vlády. K jejich vnějším projevům náleží komunikace s parlamentem (předkládání programu, informování, vysvětlování a dodávání podkladů parlamentu a jeho orgánům; odpovědi na interpelace a dotazy poslanců, poskytování vysvětlení jeho orgánům vyšetřovacího typu apod.), se soudními orgány a s dalšími orgány ochrany práva (jež je obvykle koncipována jako součinnost a spolupráce, avšak pouze za podmínek intra legem). Informační povinnost ze strany vlády se v moderním státě týká – není-li ze zákona vyloučena nebo omezena – nejen uvedených institucí, ale i občanů (právo na informace). Podstatným je i opačné právo vlády na informace, což vzhledem k zajištění právní jistoty a ochrany práv a zájmů fyzických i právnických osob vyžaduje v právním státě precizní a promyšlenou právní úpravu;
- d) **kontrolní a dozorová funkce vlády** (prezidenta) obvykle zahrnuje jak auto-kontrolní mechanismy⁷, tak jejich kontrolní působení vůči ostatním orgánům státní správy a v dalším i vůči institucím (organizacím) a zařízením, které jsou v jejich podřízení, případně jsou při plnění veřejných činností financovány ze státního rozpočtu. Vláda je nadto politicky odpovědná za objektivní, kvalitní a rychlý výkon státní správy. Nad rámec této kontrolní činnosti vlády je proto koncipována nejen zmíněná kontrolní funkce parlamentu, ale také různých nejvyšších – nezávislých – kontrolních úřadů, ústavních a správních soudů, mluvčích lidských a občanských práv, a to i vůči plnění těchto kontrolních a dozorových úkolů vládou;
- e) **rozhodovací a nařizovací funkce** náleží z hlediska obsahové stránky působnosti vlády (prezidenta) do oblasti procesně řídicích činností a konkretizuje jejich postavení jako subjektů státně mocenských oprávnění přijímat rozhodnutí a vydávat právní akty vlády (prezidenta) (srov. dále);
- f) **reprezentační funkce** vypovídá o některých formách působení těchto nejvyšších exekutivních orgánů ve:

– vně státním prostředí (zahraniční návštěvy, sjednávání a příprava – parafování – mezistátních, (– vládních) smluv a dohod, působení v mezinárodních organizacích, mezistátních a případně nadstátních orgánech, aktivní účast na konferencích, politických jednáních a na mezivládních aktivitách apod.)

⁷ V tomto případě se jedná především o kontrolní činnost předsedy vlády (prezidenta), resp. jím pověřených orgánů jeho úřadu nebo o kontrolní činnost některého z orgánů vlády.

- vnitrostátním prostředí (počínaje jednáním a účastí na zasedáních ostatních státních orgánů, veřejných i soukromých organizací a institucí, vystupováním v prostředcích masové komunikace a konče účastí na významných společenských, kulturních a sportovních akcích a oslavách výročí).

Uvedené funkce se projevují především v konkrétní vládní a prezidentské činnosti, a to zejména v rámci přípravy, projednávání a při realizaci:

- zásadních a významných otázek vládní a státní politiky uvnitř i vně státu
- návrhů rozpočtů, závěrečných účtů, zákonů a ostatních normativních (podzákoných) aktů
- koncepčních otázek hospodářské politiky a opatření k nim (v podobě právních forem, ekonomických, finančně rozpočtových a úvěrových nástrojů a případně i metod řízení)
- výkonu státní správy a jejího vztahu k ostatním formám veřejné správy
- významných a často jedinečných otázek včetně řešení výjimečných a akutních situací apod.
- tradičních, každodenních a operativních činností včetně vztahů k ostatním státním orgánům a zahraničním institucím a státům
- personálních a návrhových otázek
- delegace některých činností na ostatní orgány exekutivy
- dalších otázek v podmínkách toho kterého státu.

Okruhy a rozsah vládního působení je věcně zpravidla ovlivněn a vychází z kontextu koncepčně pojímané úlohy liberálního, resp. neoliberálního státu, sociálního státu, a tedy méně či více intervenujícího státu, o státech s direktivním řízením nemluvě.

Jak bylo již konstatováno, vlády **rozhodují** kolektivně (ve sboru) není-li předpokládáno, rozhodnuto nebo usneseno jinak. Výsledkem jednání a rozhodování vlády je **usnesení**, které má typově zpravidla charakter:

a) usnesení v užším smyslu a vyskytuje se v podobě:

- **aktů řízení** vlády, ministerstev a ostatních orgánů a institucí, jímž jsou určeny
- **rozhodnutí** o různých konkrétních (legislativních, rozpočtových, finančních, jmenovacích a dalších) závěrech a návrzích vlády;

b) **nařízení, dekretů a výnosů**. Tyto právní akty nejvyšších orgánů exekutivy jsou projevem jejich již zmíněné **nařizovací (tzv. diskreční) pravomoci**. Podzákonný (odvozený) charakter těchto pramenů práva vypovídá o tom, že jsou vydávány na základě a k provádění zákonů.

Od této diskreční pravomoci je však nutno odlišovat oprávnění nejvyšších vládně výkonných orgánů vydávat na základě a v mezích zmocňovacího zákona a v rozsahu zákonodárné pravomoci parlamentu normy s mocí zákona. Jedná se o tzv. **delegované zákonodárství**, které nachází své použití:

- v mimořádných situacích, např. v období ohrožení státu, výjimečného stavu nebo
- na základě zmocnění v jiných zákonech.

S delegovaným zákonodárstvím jako s prostředkem rozšíření zákonodárné funkce nejvyšších exekutivních orgánů se lze setkat jak v USA a ve Velké Británii, tak ve SRN, v Itálii a zvláště ve Francii.

* * *

S U M M A R Y

On the Characteristics of the Government of a Modern State

The article is conceived as a characteristics and comparative description of the governments of modern states. Governments are regarded as supreme executive bodies of states and belong to the broader framework of the executive. The author pays attention first to the general characteristics of the government and central state bodies and then to the specific institutes of the rise, term, conception, composition and structure of the specific governments. The final part of the paper concentrates especially on procedural and material issues of the competence and powers of governments.

Obecně závazné vyhlášky a městské části

Zdeněk KOUDELKA

V rámci právní normotvorby mohou v oblasti své působnosti vydávat vlastní právní předpisy nejen centrální, ale i místní orgány veřejné moci. Jsou to obecně závazné vyhlášky obcí, jejichž institucionální zakotvení v našem právním řádu je zajištěno samotnou Ústavou ČR¹. Rada obcí vyhlášek využívá pro řešení naléhavých problémů veřejného pořádku, kdy vlastní tvorbou práva nahrazují setrávající absenci jiných právních norem, včetně zákonů. Lze říci, že institut obecně závazných vyhlášek se osvědčil. V následujícím textu je na příkladech statutárních měst bez okresního úřadu Brna a Ostravy nastíněna problematika vyhlášek ve vnitřně členěných statutárních městech.

Obecně závazné vyhlášky v městě Brně

V rámci existence Brna jako statutárního města-okresu bez okresního úřadu mohou vlastní vyhlášky vydávat i jednotlivé městské části, které v tomto případě mají analogické postavení obcí. Město Brno (Ostrava, Plzeň, Praha) též může přijímat v přenesené působnosti vyhlášky jinak příslušné okresním úřadům.

Obecně závazné vyhlášky se podle druhu upravované oblasti a způsobu přijímání rozdělují na vyhlášky v přenesené působnosti a vyhlášky v samostatné působnosti. **Vyhlášky v přenesené působnosti** přijímá rada městské části na základě výslovného zákonného zmocnění pro obce, aby dotýcnou problematiku blíže upravily vyhláškami v těch oblastech státní správy, které na základě rozdělení působnosti mezi magistrát a úřady městských částí zákonem a statutem² města vykonávají v přenesené působnosti úřady městských částí. Takovouto vyhlášku nadepsanou „Úřad městské části“ může v případě jejího rozporu se zákonem nebo jinými obecně závaznými předpisy zrušit magistrát města, případně Ministerstvo vnitra³.

Pokud se týká vyhlášek v přenesené působnosti je vzhledem k jasnému rozdělení působnosti výkonu přenesené státní správy mezi magistrát a úřady městských částí na základě zákona nebo statutu⁴ a při důsledném dodržování norem s vyšší právní

¹Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb.

²§ 61 odst. 1 zákona o obcích č. 367/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 410/1992 Sb.

³§ 62 odst. 5 zákona o obcích

⁴§ 61 odst. 1 zákona o obcích č. 367/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 410/1992 Sb.

silou a k hierarchické výstavbě právních norem (vyhláška obce v přenesené působnosti, vyhláška okresního úřadu, vyhláška ministerstva, nařízení vlády, zákon, ústava) poměrně méně častý střed vyhlášky s vyšší právní normou a zcela jasné řešení tohoto střetu. Ve statutárních městech bez okresního úřadu je magistrát oprávněn vždy zrušit danou vyhlášku, neboť je vůči úřadu městské části ve výkonu přenesené státní správy v nadřízeném postavení (odvolací orgán). Jinak je tomu však u vyhlášek v samostatné působnosti, kde se působnost města a městské části často překrývá – např. zajišťování veřejného pořádku, přičemž rozdělovací určovatel „místní“ a „celoměstský“ význam je kategorie právně nedefinovaná a schopna různých výkladů, z čehož plyne možnost častých střetů mezi vyhláškami města a městských částí v samostatné působnosti.

Obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti nadepsanou „Městská část“ přijímá zastupitelstvo městské části po předchozím projednání v Radě města Brna⁵, přičemž se nevyžaduje souhlas, ale pouhé projednání – byť negativní. V naléhavých případech může přijmout vyhlášku v samostatné působnosti rada městské části⁶. Zde již není třeba předchozího projednání v Radě města Brna, o naléhavosti přijetí vyhlášky rozhoduje rada městské části vlastním uvážením. Vyhláška v samostatné působnosti přijatá radou městské části musí být schválena dodatečně na nejbližším zasedání zastupitelstva městské části, jinak pozbývá platnosti. Ovšem její platnost končí až aktem neschválení na zastupitelstvu městské části a tedy pravomocná rozhodnutí vydaná na jejím základě v období mezi účinností vyhlášky po schválení radou a jejím neschválení na zastupitelstvu zůstávají nedotčena. Z povahy věci plyne, že po datu neschválení však nelze vykonat práva a povinnosti z nich plynoucí. Vyhláška obce v samostatné působnosti má na rozdíl od vyhlášky v přenesené působnosti nejvyšší právní sílu z podzákoných předpisů, pokud je vydána v oblasti působnosti obcí. Do budoucna však bude zřejmě v právní síle podřazena vyhláškám vyšších samosprávných celků.

Rušení obecně závazných vyhlášek

Jestliže stejnou problematiku upravuje vyhláška města a městské části, může předložit Rada města Brna Zastupitelstvu města Brna návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky městské části. I bez takového aktu se rozporná ustanovení vyhlášky městské části stávají neúčinnými⁷. Pakliže neexistuje vyhláška města, která by upravovala stejnou oblast, pak magistrát může výkon vyhlášky pozastavit jen, je-li v rozporu se zákonem – věc pak rozhodne zastupitelstvo města. Pakliže by se tak nestalo a námitka nezákonnosti trvala, mohlo by výkon vyhlášky městské části pozastavit Ministerstvo vnitra a o věci by rozhodoval Ústavní soud⁸. Lze říci, že oblast tvorby vyhlášek je jednou z mála, kde městské části mají vedle města svébytné postavení a město jim nemůže s odvoláním na neexistenci obecné právní subjektiviti-

⁵čl. 10 odst. 1 píš. f) vyhlášky města Brna č. 1/1993 – Statut města Brna

⁶čl. 11, odst. 2 Statutu Brna

⁷čl. 72 Statutu Brna

⁸Čl. 87 odst. 1 píš. b) Ústavy ČR

ty městských částí ve statutárních městech zasahovat do výkonu jejich působnosti. Dokonce jsou pasivně legitimovány pro řízení o zrušení své vyhlášky před Ústavním soudem⁹ pro rozpor se zákonem, ústavním zákonem či kvalifikovanou mezinárodní smlouvou¹⁰. Poněkud rozporná je aktivní legitimace, neboť zákon o obcích předpokládá před účinností Ústavy ČR, že po pozastavení výkonu vyhlášky předloží problém ke konečnému rozhodnutí Ministerstvo vnitra České národní radě¹¹. Ministerstvo mělo vůči Brnu, Ostravě, Plzni a Praze, případně jejich městským částem, stejnou pravomoc v oblasti nápravy nesprávných opatření jako okresní úřad k jiným obcím^{12,13}. V zákoně o Ústavním soudu je však právo podat návrh na zrušení právního předpisu vydaného obcí speciálně přiznáno vedle zastupitelstva vyššího samosprávného celku jen přednostovi okresního úřadu¹⁴. K specifickému postavení měst bez okresního úřadu se nepřihlíží, takže zde místo Ministerstva vnitra přichází v úvahu vláda jako nositelka obecného práva navrhopvat zrušení podzákoných právních předpisů¹⁵. Po vydání vyhlášky městskou částí se její kopie zasílá městu¹⁶.

Významný správně právní teoretik doc. Petr Průcha se domnívá, že po nabytí účinnosti Ústavy ČR 1. 1. 1993 zůstává Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR jako nástupkyni České národní rady na základě zákona o obcích zachováno právo na zrušení vyhlášek obcí v samostatné působnosti. Tento názor se opírá o argument, že ústava dává Ústavnímu soudu obecné právo rušit podzákoné právní předpisy, jsou-li v rozporu se zákonem, ústavou a kvalifikovanou mezinárodní smlouvou, nicméně mu toto právo neabsolutizuje. Na konkrétním příkladu rušení obecně závazných vyhlášek obcí v přenesené působnosti je dokazováno, že podzákoný právní předpis může na základě zákona o obcích zrušit okresní úřad, tedy jiný orgán než Ústavní soud. Obdobná situace je na základě zákona o okresních úřadech při rušení jimi vydaných vyhlášek Ministerstvem vnitra¹⁷. Nemůžeme s tímto názorem souhlasit, neboť již z diskuse o zmocňovacích zákonech z meziválečného období lze uvést, že parlament není vlastníkem zákonodárné moci, ale pouze jejím vykonavatelem na základě svěřeni ústavou od skutečného zdroje veškeré moci v demokratickém státě, od lidu. Bez souhlasu lidu – suveréna, tj. právním předpisem se silou ústavního zákona, nelze toto právo parlamentu přenést jeho zákonnou vůlí na jiného, např. vládu, byť by to vyžadovala mimořádná situace. Touto problematikou se mimo jiné zabýval Jaroslav Krejčí¹⁸, který jako jedinou možnou cestu, jak parlament může na

⁹ § 69 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb.

¹⁰ čl. 10 Ústavy ČR

¹¹ § 62a odst. 1 zákona o obcích

¹² § 61 odst. 1 zákona o obcích č. 367/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 410/1992 Sb.

¹³ § 62a odst. 1 zákona o obcích

¹⁴ § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu

¹⁵ § 64 odst. 2 píš. a) zákona o Ústavním soudu

¹⁶ čl. 72 odst. 3 Statutu Brna

¹⁷ § 13 zákona o okresních úřadech č. 425/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění 403/1992 Sb.

¹⁸ Moc nařizovací a její meze, Praha 1923 Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii.

jiného přenést své zákonodárné právo, viděl cestu změny ústavy přijetím ústavního zmocňovacího zákona, na jehož tvorbě se poté, co odmítl zmocňovací prostý zákon z roku 1920 a podpořil stanovisko Ústavního soudu k opatření Stálého výboru o inkorporaci Vitorazska a Valčicka¹⁹, podílel v roce 1938²⁰. Podle Ústavy ČR je lid zdrojem veškeré moci ve státě²¹ a prostřednictvím ústavy její výkon přiděluje jednotlivým orgánům, pak jakoukoliv pravomoc svěřenou určitému subjektu ústavou, byť v jejím znění není zvyrazněna slovně výlučnost svěřeni, může parlament přenést na jiného jen cestou ústavního zákona. Bez dalšího ústavního předpisu tedy nemůže ani jiný orgán než Ústavní soud rušit vyhlášky obcí v samostatné působnosti.

Toto stanovisko podporuje odlišné postavení České národní rady a Parlamentu ČR v systému orgánů státní moci. Na základě komunisty přijaté ideje o nedělitelnosti státní moci byla přes četné novelizace Česká národní rada charakterizována jako nejvyšší orgán státní moci v České republice²². Na základě tohoto ústavního pojetí mohla rozhodovat ve všech oblastech práva. V nové Ústavě ČR se plně prosadila liberální idea trojdělení státní moci, její kontroly a vzájemného vyvažování. Parlament je z ústavy nositelem moci zákonodárné²³ a nepřísluší mu rozhodovat, zda některý akt odpovídá jeho zákonu či ne, to je věc moci soudní²⁴. Ústava sama předpokládá, že orgány konstituované ústavou mohou vykonávat pravomoci jiné než jsou v ústavě výslovně uvedeny či výkon dalších úkolů státním zastupitelstvem vedle veřejné žaloby²⁵. Takovéto zmocnění ústava Parlamentu nedává a to ani odvozeně pomocí obecného ustanovení, které např. vládu charakterizuje jako vrcholný orgán výkonné moci, z čehož vyplývá v oblasti exekutivy ve státě konat vše, co nepřísluší prezidentovi a územní samosprávě. Zpochybněno je tak nejen právo Poslanecké sněmovny rušit vyhlášky obcí, ale i jiné akty nápravy nesprávných opatření obcí v samostatné působnosti. To vše jsou úkoly moci soudní. Parlament by mohl zrušit

Praha 1924 Moc vládní a výkonná jako ústavodárce a zákonodárce, Sborník prací k počtě 60. narozenin F. Weyra, Praha 1939 Zmocňovací zákon a ústavní soud, 1939 aj.

¹⁹ č. 337/1920 Sb., kterým se vláda zmocňovala činit opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou Nález Ústavního soudu z 7. 11. 1922 o optření Stálého výboru č. 450/1920 Sb. o inkorporaci Vitorazska a Valčicka. Běžným zákonem byl i zákon o mimořádné moci nařizovací č. 95/1933 Sb., který vládě umožňoval měnit ustanovení zákonů nařízením v oblasti ekonomiky.

²⁰ č. 330/1938 Sb., o zmocnění k změnám Ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Československé a o mimořádné moci nařizovací.

²¹ čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR definuje lid jako zdroj veškeré státní moci. To je však pouze jedna část veřejné moci vedle autority samosprávných orgánů. Proto se v textu článku užívá výstižnější označení „moci ve státě“. Obdobně svrchovanost lidu konstituoval § 1 Ústavní listiny ČSR uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.

²² čl. 102 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 103/1991 Sb.

²³ čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR.

²⁴ čl. 90 Ústavy ČR.

²⁵ čl. 63 odst. 2 a čl. 80 odst. 1 Ústavy ČR.

vyhlášku obce jen cestou zákona, který by ji derogoval z pozice vyšší právní síly. Obci však nadále zůstává možnost i proti takovému postupu se bránit ústavní stížností proti nezákonnému zásahu státu²⁶, lepší formulace by byla proti neústavnímu zásahu státu, jelikož Ústavní soud by posuzoval celý případ i z hlediska ústavy a ne jen běžných zákonů, jimiž při svém rozhodování až na výjimku zákona o Ústavním soudu není vázán²⁷.

Jiná je situace v případě vyhlášek obcí v přenesené působnosti, neboť zde okresní úřad vystupuje vůči obci jako orgán tvorby právních norem s vyšší právní silou a tudíž oprávněný k obecnému rušení předpisů s nižší právní silou. Pravdou je, že při použití klasické hierarchie právních norem by měl okresní úřad rozhodnutí, jímž ruší vyhlášku obce v samostatné působnosti anebo její některá ustanovení, vydat formou své vyhlášky jako obecně závazného předpisu. Nezáleží pak, bude-li obsahem takové vyhlášky pouze derogační ustanovení anebo okresní úřad sám upraví dotčenou problematiku bez výslovné derogační klauzule, jelikož se tak odlišná ustanovení vyhlášky obce jako předpisu s nižší právní silou stávají automaticky neúčinnými. Obdobný postup by byl ve vztahu Ministerstva vnitra k vyhláškám okresních úřadů, jež by rušilo prostřednictvím vyhlášky ministerstva. Pokud by obec měla pochybnosti o oprávněnosti zrušení své vyhlášky v přenesené působnosti okresním úřadem, pak by mohla iniciovat vydání vyhlášky ministerstva, která by rušila dotčenou vyhlášku okresního úřadu. V současnosti rozhodnutí o zrušení vyhlášek nižších orgánů nemá charakter obecně závazného právního předpisu.

Pro zpracování vyhlášky je vhodné využít názor osoby s právníkem vzděláním – ať už zaměstnanec úřadu městské části, člena zastupitelstva nebo jiného dobrovolného aktivisty působícího v komisích. Tato skutečnost však není podmínkou. Zákon kromě schválení a zveřejnění neklade na obecně závazné vyhlášky žádné náročné formální náležitosti a mnoho malých obcí vydává řadu jednoduchých vyhlášek, které přesto mají předpokládaný účinek. Důležitým faktem je, že za porušení vyhlášky městské části může úřad městské části uložit v rámci přestupkového řízení pokutu až do 5 000 Kč²⁸ a rada městské části pokutu až do výše 100 000 Kč, porušil-li vyhlášku právníká osoba nebo podnikatel. Tuto sankční pravomoc mají výlučně městské části i vůči narušitelům celoměstských vyhlášek²⁹.

Obecně závazné vyhlášky v městě Ostravě

Poněkud odlišně upravuje obecně závazné vyhlášky Statut města Ostravy, který nijak nepodmiňuje tvorbu vyhlášek městských částí předchozím projednáním v radě města a výslovně dává vzájemné právo normotvorné iniciativy městským částem, ale i městu³⁰. Tedy město i městské části si mohou vzájemně předkládat návrhy vyhlášek, o nichž musí příslušné orgány druhé strany jednat a rozhodnout. V ostravském

²⁶čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR

²⁷čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR

²⁸§ 48 zákona o přestupcích č. 200/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 124/1993 Sb.

²⁹čl. 11 odst. 3 Statutu Brna

³⁰čl. 8 odst. 2 vyhlášky města Ostravy č. 10/1992, kterou se vydává Statut města Ostravy

statutu jsou taxativně uvedeny oblasti, jež může vyhláškami upravit jen městská část³¹ (místní poplatky, cenová regulace nájemného z nebytových prostor). Výslovně zde není uveden možný rozpor vyhlášky města a městské části, v takovém případě by se užilo zřejmě pravidlo „mladší vyhláška ruší starší“ bez ohledu na vydavatele vyhlášky, pakliže by nešlo o oblast jejíž úpravu svěřuje statut města výlučně do působnosti pouze města či na druhé straně městských částí. Zde by byla rozhodující vyhláška subjektu svěřeni podle znění statutu. Nutno ovšem podotknout, že bytí je statut základní organizační obecně závazná norma ve statutárních městech členěných na městské části a vlastně jakousi obdobou ústavy pro uvedená města, nemá žádnou vyšší právní sílu vůči ostatním vyhláškám města. Může se tedy vyskytnout názor, že případná vyhláška města, která upravuje oblast výlučně svěřenou statutem městským částem se musí podle pravidla „mladší právní předpis stejné síly ruší starší“ posuzovat jako novela statutu. S tímto jistě seriozním závěrem však nelze zcela souhlasit, jelikož by tak statut mohl být novelizován aniž by si to autor vyhlášky, zastupitelstvo města, přál. Přijetí a novelizace statutu je totiž podrobováno zvláštní, byť zákonem nepředpokládané proceduře, při nichž aktivní roli hrají neformální orgány – shromáždění starostů městských částí, politické grémium aj, již „běžné“ vyhlášky neprochází. Na rozdíl od Brna je Radě města Ostravy ponechána pravomoc sankcionovat narušitele celoměstských vyhlášek z řad právníků osob a podnikatelů³².

Rozpočet města Brna a vyhlášky

Je pozoruhodné, že v oblasti rozpočtových pravidel a z toho vyplývajících rozpočtů města a městských částí, nerespektuje město Brno své vlastní a i pro něj obecně závazné vyhlášky a odvozeně zákonné předpisy. Zákon o rozpočtových pravidlech předpokládá, že statutární města provedou úpravu rozdělení finančních a především pak daňových zdrojů mezi město a městské části ve svém statutu³³, tj. obecně závaznou vyhláškou. Ve Statutu města Brna je tato úprava provedena nedostatečně, neboť v případě rozdělení základních zdrojů příjmů (daňové a zcizení majetku) odkazuje ustanovení statutu na přijetí samostatných vyhlášek pro každý kalendářní rok³⁴. Bez ohledu na skutečnost, že současné znění zákona o rozpočtových pravidlech i Statut města Brna jsou platnými právními předpisy již druhý rok, Zastupitelstvo města Brna zmíněné vyhlášky nevydalo a dotčenou problematiku upravuje v rámci přijetí samotného rozpočtu pouhým usnesením. Na území města Brna tak existuje v oblasti rozpočtových pravidel protiprávní stav, nejen vůči zákonné normotvorbě³⁵, ale i vůči vlastní tvorbě práva obecně závaznými vyhláškami (statutem). Můžeme

³¹čl. 3 odst. 1 pís. b) Statutu Ostravy

³²čl. 2 odst. 2 pís. a) Statutu Ostravy

³³§ 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech republiky č. 576/1990 Sb. ve znění zák. č. 10/1993 Sb.

³⁴čl. 70 odst. 3 Statutu Brna

³⁵§ 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech republiky č. 576/1990 Sb. ve znění zák. č. 10/1993 Sb.

říci, že jde o klasické porušení zásad právního státu, kdy se tvůrce práva domnívá, že není vázán svými vlastními právními normami. Z hlediska zákona o obcích jde o akt nesprávného opatření města v samostatné působnosti. Na věci příliš nezmění ani připravovaná novela Statutu města Brna, která umožňuje přijímat rozpočtová pravidla pouhým usnesením, jelikož zákon vyžaduje úpravu rozpočtových pravidel ve statutu. Znění statutu, které by úpravu dané otázky přenášelo na usnesení, tj. na neobecně závazný právní předpis, lze považovat za příklad účelového obcházení zákona nepřípustným u orgánu veřejné moci.

O tom, že lze bez vážnějších komplikací dostat dikci zákona svědčí Statut města Ostravy, v němž jsou rozpočtová pravidla upravena přímo, přičemž je kladen důraz na samostatnou tvorbu rozpočtu města a městských částí podle obdobného vztahu obcí a okresních úřadů, samozřejmě při respektování funkcí města jako celistvého, přitom však vnitřně členěného celku.

* * *

S U M M A R Y

The Generally Binding Notices and the City Districts

After the new Constitution of the Czech Republic became effective, not only the supreme legal norm of the greatest legal force (together with the Charter of Fundamental Right and Liberties) was changed, but also the basic idea of the organization of powers in the state, where the idea of the threefold division of power into the legislative, executive and judicial powers was fully applied. However, there are still many pre-November norms which are based on the old constitution, considering the state power, despite numerous post-November amendments, to be uniform and represented by its single supreme body, the parliament. One of the norms, seriously affected by the adoption of the new Constitution is the Municipal Act and the whole sphere of inferior legislation made by the local self-administration entities.

Further, the article concentrates on the problems connected with generally binding notices, issued in Brno and Ostrava, statutory cities without district offices, which are internally divided into city districts. This fact leads, together with the inconsistent solution of the problem of the position of the cities and the city districts, as given in the Municipal Act or the statutes of the cities respectively, may lead to possible conflicts between the legislations of the said subjects. The situation is complicated by the fact that city districts have no legal subjectivity of their own and, except for Prague city districts, not even any delegated legal subjectivity.

Minulost a současnost státní správy na úseku bezpečnosti práce

Irena PÍCHOVÁ

Humánní a demokratický přístup státu k občani, který zajistí jeho materiální a duševní rozvoj, je v prvé řadě podmíněn, jak to vyplývá i z Listiny základních práv a svobod, péčí o zachování jeho zdraví. Připomeňme si zde úvodem znění článku 4 Úmluvy MOP číslo 155 z roku 1981 o bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovním prostředí, která pro ČR nabyla účinnosti v prosinci 1989: „Každý členský stát s přihlédnutím k vnitrostátním podmínkám a zvyklostem a po projednání s nejrepresentativnějšími organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků má stanovit, provádět a pravidelně přezkušovat celkovou vnitrostátní politiku týkající se bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovního prostředí.“

Nyní pouze stručně k situaci ve státní správě v oblasti bezpečnosti práce před rokem 1989. Zajišťování bezpečnosti práce řešil nejprve zákon o bezpečnosti při práci č. 67/1951 Sb., později zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci č. 65/61 Sb. a poté konečně zákoník práce č. 65/65 Sb. a jeho prováděcí nařízení vlády č. 66/65 Sb.

Zákonem č. 67/51 Sb. byl dozor nad bezpečností práce přenesen z orgánů živnostenské inspekce – která u nás působila jako orgán státního dozoru po celou dobu existence předválečné ČSR – na jednotné Revoluční odborové hnutí. Stát si ponechal pouze dozor nad bezpečností vyhrazených technických zařízení, který nadřetně prováděl Ústav technického dozoru. Poměrně záhy se ukázala nevhodnost tohoto způsobu dozoru. Stále naléhavěji se projevovalo, že orgány ROH, vykonávající dozor nad bezpečností při práci, musí plnit úkoly, které neodpovídají jejich možnostem. To se projevovalo např. při schvalování prototypů nových strojů, při posuzování projektové dokumentace nových průmyslových objektů a pod. Zejména z těchto důvodů se odborové orgány bránily přebírat odpovědnost za úkoly, které vyžadovaly kvalifikovanou odbornou průpravu, a proto navrhly novou koncepci.

Vzhledem k závažným nedostatkům uvedeného systému dozoru nad bezpečností práce (roztříštěnost, neodbornost) byla celá soustava dozoru přehodnocena a výsledkem bylo vydání zákona č. 174/68 Sb. o státním odborném dozoru nad bezpečností práce. Tímto zákonem byl zřízen dozor nad bezpečností práce jako nezávislý státní odborný orgán, jehož úkolem bylo dozírat, jak organizace a pracovníci dodržují předpisy k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení a jak dodržují stanovené pracovní podmínky. Tím byla odstaraná jednak nejednotnost a neodbornost

dozoru, jednak navázána přerušena kontinuita dozoru státu a položen tak základ pro vybudování státní správy v oblasti bezpečnosti práce.

Organizační struktura státního odborného dozoru na území ČR byla tímto zákonem zřízena jako dvoustupňová:

Ústředním orgánem státní správy na úseku dozoru nad bezpečností práce se stal Český úřad bezpečnosti práce (ČÚBP) se sídlem v Praze, jehož předseda byl jmenován vládou ČR na návrh ministra práce a sociálních věcí a jemu také podřízen. ČÚBP v mezích své působnosti dané zákonem stanovil sídla inspektorátů bezpečnosti práce, (IBP), dále do jeho působnosti patřilo řízení jejich činnosti, provádění výzkumu na úseku bezpečnosti práce, vydávání obecně závazných předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení a konečně rozhodování o odvoláních proti správním rozhodnutím Inspektorátů bezpečnosti práce.

Vlastní výkonnou složkou dozoru nad bezpečností práce a technických zařízení byly a jsou i nyní Inspektoráty bezpečnosti práce (IBP), které doposud mají sídla v bývalých krajských městech s působností na celém území bývalých krajů, v jejich čele jsou vedoucí inspektoři jmenovaní předsedou ČÚBP.

Vedle toho je předsedovi ČÚBP podřízen i Výzkumný ústav bezpečnosti práce (VÚBP) se sídlem v Praze, který se od svého založení zabývá výzkumem v oblasti bezpečnosti práce. Oblast výchovy a vzdělávání byla od roku 1973 svěřena samostatné instituci – Institutu výchovy bezpečnosti práce se sídlem v Brně.

Pokud jde o působnost státního odborného dozoru, byla stanovena zákonem velmi široce a v téměř nezměněné podobě platí dodnes – vztahuje se na všechny organizace výrobní i nevýrobní sféry s výjimkou pracovišť a zařízení podléhajících dozoru státní báňské správy, technických zařízení podléhajících dozoru zvláštních orgánů na úseku dopravy, obrany a ve vybraných objektech ministerstva vnitra.

Co se týká vlastního postupu při výkonu dozoru prováděném IBP, byla ČÚBP vydána jednotná metodika dozoru, která usměrňovala postup inspektorů státního odborného dozoru při výkonu dozoru ve všech oblastech. Tzv. prověrky v organizacích byly prováděny zásadně ve tří až čtyřčlenných týmech na základě dlouhodobě zpracovaných a schválených plánů dozoru. Tehdejší vedení ČÚBP prosazovalo teorii tzv. univerzálního inspektora, t. j. inspektoři nebyli specializováni podle jednotlivých technických oborů (např. elektřina, tlak, plyn), ale podle resortů, tzv. jednotlivé týmy prováděly komplexně dozor např. v odvětví dopravy, zemědělství apod., a to navíc jak v oblasti dodržování předpisů o bezpečnosti práce a pracovních podmínkách, tak i v oblasti technických zařízení. Přitom tento způsob dozoru neměl oporu nikde v zákoně. Navíc postupem doby se začal dozor omezovat – často z politických důvodů – na pouhé zjišťování porušování předpisů a ukládání co nejtvrdějších sankcí – pokut, což mělo samozřejmě neblahý vliv na postoje a chování kontrolovaných subjektů. Jakákoliv poradenská činnost při dozoru nejenže se nepřipouštěla, ale byla přímo zakázána. Inspektoráty byly ve veškeré své činnosti kontrolovány a řízeny ČÚBP.

Základní změny v dozoru

Počátkem roku 1990 proběhla za účasti odborníků z celého resortu ČÚBP kritická diskuse k dalším směrům vývoje BOZP i státní správy na tomto úseku v ČR. Na základě toho se začal realizovat program změn směřující zejména k odstranění závažných, vleklých nedostatků, které se zde za předchozí léta nahromadily. ČÚBP jako ústřední orgán státní správy byl nově podřízen přímo předsednictvu vlády ČR.

Dozor nad bezpečností práce a technických zařízení prodělává zásadní přeměny odpovídající přechodu od direktivně řízené společnosti ke společnosti demokratické, stržní ekonomikou. Byl zrušen dozor zaměřený na resorty. Začal se realizovat odklon od restriktivního dozoru založeného na sankcích k dozoru preventivnímu, založenému na opatřeních k předcházení úrazům a nehodám a na poradenství. Zatímco na konci 80. let dosáhla výše pokut v ČR 25 mil. Kč ročně, v roce 1992 bylo vybráno pouze 8 mil. Kč. Velmi významná byla změna koncepce tzv. univerzálního inspektora na koncepci inspektora specialisty. Specializovaný dozor v současnosti optimálně naplňuje potřeby preventivního působení vysoce kvalifikovanými a zkušenými inspektory dozoru. K realizaci této zásadní změny proběhl cyklus specializačních školení všech inspektorů a odborníků v resortu.

Další kvalitativní změnou bylo v roce 1990 zrušení direktivního řízení dozoru z centra a přenesení části pravomocí na jednotlivé IBP. S tím souvisí i zvýšení osobní odpovědnosti vedoucích inspektorů IBP za rozvoj BOZP v jednotlivých regionech z hlediska státní správy. V současné době se asi 20 % dozoru realizuje na základě celorepublikových programů řízených z centra a zhruba 80 % dozorů je prováděno na základě konkrétní situace a problémů daného regionu.

Jako zcela nová součást dozoru byl v roce 1991 zřízen Institut technické inspekce (ITI), a to jako příspěvková organizace zaměřená na provádění zkoušek a posuzování nejrizikovějších technických zařízení včetně tzv. vyhrazených technických zařízení (VTZ). V roce 1992 byl ČNR přijat zákon č. 159/92 Sb. jako novela k zákonu č. 174/68 Sb., který zakotvil oddělení technického dozoru nad VTZ včetně vydávání osvědčení osobám a oprávnění firmám od dozoru nad bezpečností práce, bezpečností technických zařízení a pracovními podmínkami prováděného IBP. Hlavním záměrem tohoto kroku bylo zvýšení technické kultury a bezpečnosti užívaných zařízení, dále přenesení nákladů za povinné strpěné úřední zkoušky a úkony ze státu na výrobce a provozovatele rizikových zařízení (ITI provádí veškeré úkony za úhradu) a konečně položení základů pro vytvoření národní technické autority podobného typu, jaké existují ve vyspělých evropských státech.

Legislativa

Rozhodující úlohu v péči o BOZP hraje legislativa. Na zásadní změnu právní úpravy, odpovídající novým ekonomickým podmínkám, se v oblasti BOZP stále

ještě čeká. Od roku 1990 inicioval ČÚBP celkem pětkrát zařazení návrhu zásad zákona o BOZP do legislativních úkolů vlády. V různých etapách zpracovávání zásad zákona však byly práce vždy zastaveny na základě odmítavého stanoviska FMPSV, resp. MPSV ČR s tím, že bezpečnost práce jako nedílná součást pracovního práva musí být i právně upravena jedině v zákoníku práce. Obdobný osud potkal i zásady zákona o odpovědnosti za škody způsobené výrobcem na životech, zdraví a majetku občanů, tedy zákona odpovídajícího směrnici EHS 85/374. Jako nezbytná se zároveň jeví i docela nová, komplexní zákonná úprava úrazového pojištění. Hlavním cílem těchto zákonů by bylo vytvořit rozhodující ekonomickou motivaci pro adekvátní chování ekonomických subjektů v oblasti péče o BOZP.

V období od roku 1989 se jasně ukázalo, že legislativa BOZP má skutečně nadresortní charakter, neboť se dotýká řady odvětví i vědních oborů. Přitom jednotlivé resorty se na jednotném řešení velmi obtížně shodují, a proto zásadní rozhodnutí bude muset vzejít od vlády a parlamentu. Zde by mohla sehrát důležitou roli i stálá tripartitní pracovní skupina pro BOZP při Radě hospodářské a sociální dohody, která byla vytvořena v srpnu 1993.

Na základě uvedených skutečností možno shrnout, že v současné době je pro oblast BOZP stěžejní vydání těchto norem:

- zákon o BOZP
- zákon o inspekci práce a technické inspekci
- zákon o úrazovém pojištění
- zákon o certifikaci výrobků a akreditaci zkušeben
- zákon o odpovědnosti za škody způsobené výrobcem

Uvedená legislativa by položila základy novému, komplexnímu řešení dané problematiky odpovídajícímu současnému vývoji u nás a korespondujícímu právní úpravě problematiky BOZP v zemích ES.

V souvislosti s tím je nutno si uvědomit, že je nezbytné zintenzívnit proces sblížení systému naší právní úpravy BOZP se systémem v zemích ES bez ohledu na časový horizont vstupu ČR do ES. V oblasti výměny výrobků, služeb, pracovníků a firem v rámci ES probíhá intenzivní komunikace již nyní a zastaralá právní úprava může znamenat nežádoucí překážky v této výměně.

Pokud se týká konkrétních předpisů v této oblasti, pak při zavádění do našeho právního systému musí mít prioritu rámcová směrnice EHS 89/391 o provádění opatření ke zlepšení BOZP, na kterou navazuje směrnice EHS 89/392 o bezpečnosti strojních zařízení. Vedle toho existuje řada individuálních, dílčích směrnic, které začínají být postupně zaváděny do našeho právního řádu – je to např. návrh vyhlášky, kterou se stanoví bližší podmínky poskytování OOPP pracovníkům, která vychází ze směrnic EHS 87/656 a 98/686.

Inspekce práce

Připomeňme si zde znění článku 9 Úmluvy MOP č. 155/81, který stanoví, že „Dohled na provádění právních předpisů o BOZP a pracovním prostředí má být zajištěn vhodnou a přiměřenou soustavou inspekce“. Rozdělením státního odborného dozoru nad bezpečností práce na technický dozor a na inspekci práce novelou z roku 1992 se vytvořily podmínky pro vybudování kvalitativně zcela nového dozoru v souladu s úmluvami MOP, systémem v zemích ES a konečně i v souladu se současnými společensko ekonomickými podmínkami u nás. Dochází tak k postupné transformaci dozoru, neboť s rozvojem soukromého sektoru se ukazuje stále více provázanost aspektů bezpečnosti práce, pracovního prostředí a celé šíře pracovních podmínek i sociálních a pracovních právních faktorů. Proto se dozor nad bezpečností práce zcela přirozeně postupně přemění v inspekci práce postihující všechny zmíněné faktory. Inspektor bude muset odvíjet svůj dozor od kontroly průběžné politiky BOZP v podniku, neboť úroveň bezpečnostního managementu je pro úroveň péče o BOZP rozhodující. Podstatnou složkou činnosti inspektora musí být nadále poradenství. Další kvalitativní změnou bude přechod od dozoru nad dodržováním závazných technických norem k dozoru nad dodržováním zákona. Zrušením závaznosti ČSN a omezením rozsahu povinností stanovených vyhláškami budou inspektoři nuceni činit rozhodnutí pouze na základě zákona. V podstatě půjde o všestrannou ochranu práce, jako je tomu již v řadě evropských zemí, kde zdravotní, technický a sociální rozměr v pracovním procesu přináší humanizaci práce a pracovního prostředí i s pomocí komplexní inspekce práce. Mimo maximální snahy snižovat rizika vzniku pracovních úrazů všeho druhu, bude inspekce práce monitorovat technické příčiny ohrožení zdraví pracovníků nemocemi z povolání, orgány inspekce práce budou ve své činnosti ověřovat a vyžadovat respektování ustanovení převzatých mezinárodních i vnitrostátních předpisů týkajících se pracovních podmínek a chráněných práv zaměstnanců.

Z uvedeného je zřejmé, že inspekce práce bude plnit rozsáhlé množství úkolů i v oblastech, které dosud nebyly jednoznačně definovány v souvislosti s výkonem státního odborného dozoru.

Všechny tyto nové prvky budou klást v nejbližší době vysoké nároky na zvyšování kvalifikace a specializace inspektorů, na nové způsoby řízení dozoru založené na využívání výpočetní techniky, a proto se též bude muset věnovat zvýšená pozornost výběru odborníků.

Technický dozor

Bezpečné provedení technických zařízení, se kterými se člověk setkává na pracovišti i mimo ně je jedním ze základů, na nichž by demokratická společnost měla budovat ochranu svých občanů.

I v této oblasti je významným dokumentem již zmíněná Úmluva č. 155/81 MOP, ze které vyplývá, že vnitrostátní politika, týkající se BOZP, zaměřená na předcházení úrazům a újmám na zdraví vznikajících v důsledku nebo v souvislosti s pracovní činností, musí zahrnovat také navrhování, zkoušení, provozování a údržbu technických zařízení, odbornou výchovu a kvalifikaci osob, které rozhodujícím způsobem ovlivňují bezpečnost technických zařízení (čl. 5 cit. úmluvy). Současně je třeba přijmout taková opatření, aby subjekty navrhující, vyrábějící, provozující a dovážející technická zařízení zajistily, že tato zařízení nepředstavují ohrožení bezpečnosti a zdraví osob.

Je třeba si uvědomit, že nedílnou součástí sblížování právních předpisů ČR s právem ES je i harmonizace technických předpisů a technických norem. Tento krok by měl ve smyslu Smlouvy o Evropské unii zabezpečit i na území ČR volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Podle Asociační dohody otevření výměny zboží a služeb však nevylučuje zákazy a omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu z důvodů ochrany zdraví a života lidí. Přitom se ovšem zákazy a omezení z důvodů ochrany života a zdraví nesmí stát nástroji diskriminace anebo skrytého omezení obchodu.

Rozhodující skutečností pro prosazení našich technických zařízení na trzích je překonání technických bariér vyplývajících z rozdílnosti právních i technických předpisů v ES a ČR. Členské státy ES mají povinnost zavést všechna potřebná opatření k tomu, aby do provozu byly uváděny pouze bezpečné výrobky. Postupy, jejichž dodržení by mělo naplnit uvedenou strategii, jsou uvedeny v tzv. Globálním přístupu k certifikaci a zkoušení z r. 1989. Nutnost této koncepce vyplynula z poznání, že samotná harmonizace předpisů o bezpečnosti technických zařízení nepostačuje a musí pokračovat harmonizací technických norem. Jde tedy o přijetí dohod mezi jednotlivými národními korporacemi zaměřených na vytvoření jednotných systémů zkoušení, certifikace a inspekce.

Tolik velmi stručně k programu zemí ES v této oblasti, z něhož by měla vycházet i ČR. Pokud jde o současný stav u nás, je možno konstatovat, že transformace evropských norem do systému čs. norem probíhá průběžně od roku 1990 na základě příslušného usnesení vlády s výsledkem kolem 300 schválených ČSN EN bez údajů za rok 1993, kdy jich bylo plánováno kolem 500. Horší je situace při zajišťování slučitelnosti našich právních norem v oblasti BOZP s normami ES. Z 11 nejdůležitějších Směrnic Rady ES nebyla dosud transformována do české legislativy ani jediná.

Pokud jde o institucionální zajištění, byl 1. 4. 1991 zřízen předsedou ČÚBP Institut technické inspekce v Praze jako příspěvková organizace budovaná a organizovaná v souladu s mezinárodními požadavky na technické dozorcí a inspekční organizace. ITI je organizován jako jeden právní subjekt s působností v celé ČR a poskytuje služby výrobcům a dodavatelům zejména u zařízení s velmi vysokým výrobním rizikem. ITI zaznamenal od doby svého vzniku pronikavý rozvoj. Na konci roku 1991 zaměstnával více než 60 odborníků, nyní již 130, z toho přes 100 inspektorů. Dokladem jeho intenzivní činnosti jsou např. smlouvy o vzájemném uznávání posudků mezi ITI a švédským státním dozorem SA a dále s rakouským dominantním TÜV - Vídeň. Na základě těchto smluv nemusely mnohé české exportní firmy

platit ve valutách zahraniční odborníky a certifikáty vydal ITI. V současnosti ITI ukončil přípravu na akreditaci inspekčního orgánu podle ČSN EN 450 11 a usiluje o vstup do Evropské konference inspekcí technických zařízení v Bruselu.

Výzkum

Rovněž činnost VÚBP se od listopadu 1989 výrazně změnila v souladu se změnami a požadavky celého resortu. V průběhu uplynulých tří let dokázal výzkum provázat své činnosti s potřebami dozoru a státní správy. Je garantem za rozvoj systému prevence katastrofických havárií, za rozvoj a zkušebnictví OOPP, kde získal v červenci 1993 akreditaci dle ČSN EN 450 01 za přípravu metodik dozoru pracovního prostředí a tvoří nyní teoretickou a metodickou základnu pro řadu činností celého resortu. V roce 1992 bylo při VÚBP založeno Národní informační vzdělávací a osvětové středisko (NIVOS), kde jsou k dispozici databáze našich i zahraničních předpisů o BOZP, normy, vybrané OOPP, literatura, diskety, videokazety apod.

Výchova

Jako výchovné a vzdělávací středisko ČÚBP Praha již více než 20 let působí Institut výchovy bezpečnosti práce v Brně. Jeho hlavním posláním od počátku je zvyšování odborné úrovně a specializace všech pracovníků v oblasti BOZP. V průběhu uplynulých tří let se postupně profiloval do pozice metodického garanta výchovy a vzdělávání v oblasti BOZP na národní úrovni. Od roku 1991 posuzuje u institucí školících bezpečnostní techniky jejich odbornou i pedagogickou úroveň. V letech 1991 a 1992 úspěšně zorganizoval rozsáhlý cyklus atestačních školení inspektorů IBP i ITI a celkové zmnohonásobil počet vzdělávacích akcí pro širokou veřejnost včetně pomaturitního studia pro bezpečnostní techniky. V současnosti získal IVBP akreditaci pro certifikaci inspektorů a odborníků BOZP podle ČSN EN 450 13.

Český úřad bezpečnosti práce

ČÚBP jako ústřední orgán státní správy na úseku BOZP zpracoval novou koncepci státní politiky v oblasti bezpečnosti práce včetně konkrétního programu péče o bezpečnost práce na 90. léta, které předložil vládě koncem roku 1992. Zpracoval rozvoj informačních systémů pro dozor a pracovní úrazy. Relativně vysokého stupně dosáhla mezinárodní spolupráce hlavně s Velkou Británií, SRN, Dánskem a Komisí ES. ČÚBP sestavil databáze evropských předpisů a norem, které jsou doporučovány a využívány dalšími ústředními orgány státní správy.

V létě 1993 zahájil ČÚBP vydávání bezpečnostně technických požadavků (BTP). Tyto BTP jsou návodem pro odbornou veřejnost a hospodářskou sféru, jak naplnit povinnosti k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení, uložené zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem. Tím, že jsou schváleny a vydány orgánem státní správy kompetentním pro danou oblast, nabývají BTP charakter

obecného standardu a měly by být oporou hospodářské sféře při řešení technických a organizačních problémů. Zásadního významu nabudou po zrušení závaznosti ČSN a omezením rozsahu povinností stanovených vyhláškami. Stanou se základem pro posuzování splnění povinností stanovených zákonem, případně dalšími obecně závaznými předpisy pro zajištění bezpečnosti technických zařízení.

Na základě rozhodnutí vlády snížit počet ústředních orgánů došlo ke změně postavení ČÚBP začleněním celého systému pod MPSV. Parlament ČR schválila dne 17. 2. 1994 změnu zákona, kterým se ČÚBP, osm IBP a ITI, stávají podřízenými organizacemi MPSV. Vedoucí těchto organizací bude jmenovat a odvolávat ministr. MPSV jediné bude nadále vydávat předpisy k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení. ČÚBP bude pouze řídit IBP a ITI. MPSV si zřídí pro řízení oblasti BOZP zvláštní útvar.

Závěrem je možno dodat, že na Slovensku výše navržené začlenění resortu bezpečnosti práce pod MPSVR realizovali již více než před rokem, a poněvadž se v praxi neosvědčilo, došlo opět k oddělení a resort Slovenského úřadu bezpečnosti práce je zde zase samostatným orgánem státní správy na úseku bezpečnosti práce a bezpečnosti technických zařízení s pravomocí vydávat obecně závazné předpisy.

* * *

S U M M A R Y

The Past and the Present of the State Administration in the Field of Occupational Safety

The article gives a brief analysis of the organization and activity of Czech state administration in the field of occupational safety. In the opening part an outline of the development before 1989 is provided. Further the author deals with the basic changes in the system of occupational safety supervision from 1990 up to the present, connected especially with the amendment to the Act No. 174/68 Coll. On the State Expert Occupational Safety Supervision (Act No. 159/92 Coll.). Furthermore the article gives an outline of the necessary changes in the related legislation, work inspection and technical supervision in this field, both those already made and those to be made in the future. In the final part of the paper the author also gives a description of the activity of the Occupational Safety Research Institute, Occupational Safety Education Institute and the Czech Occupational Safety Bureau, together with the organizational changes prepared for this section of state administration by the Government.

Zdaňování příjmu a majetku u samostatné výdělečné činnosti ve Švýcarsku

Arno ROLNY

I. ÚVOD

Ve Švýcarsku tvoří přímé daně z příjmů a z majetku, příp. z výnosu a kapitálu, nejdůležitější zdroje příjmů od federace a kantonů. Švýcarská jurisdikce popisuje daně se třemi rysy: "Jako daň se jeví každá veřejná dávka, která je vybírána podle zákonného nařízení nějakou veřejnoprávní korporací z moci své teritoriální suverenity a slouží ke krytí všeobecných nákladů, aniž by poskytla k dani oprávněné korporaci nějaký zvláštní výkon ve prospěch daňového poplatníka" (Zuppinger, Steuerrecht I, 1986, str. 4).

Ve Švýcarsku existuje na základě federálního řádu vedle konfедераčního daňového zákona, 26 kantonálních daňových kodifikací s částečně velmi individuálními řešeními. K tomu přichází to, že také 3029 obcí vybírá, příp. může vybírat daně. Z celkové částky daní a dávek, vybíraných ve Švýcarsku, připadá kolem 75 % na takové přímé daně (1983 asi 12 miliard franků). Jsou vybírány ještě jiné daně, jako daň dědická a darovací, daň ze zisků, z pozemků, daň vybíraná při převodu nemovitostí, daně ze silničního provozu, daně z lístků atd., jejichž význam je však, v porovnání k daním z příjmů, z výnosu, z majetku z a kapitálu – podřadný.

II. ZÁKLADY ZDAŇOVÁNÍ VE ŠVÝCARSKU

1. Ústavněprávní základy

Ve Švýcarsku panuje podle článku 3 Federální ústavy všeobecná subsidiární pravomoc kantonů, tzn. kantony používají všech práv, která nejsou výslovně nebo výkladem Federální ústavy přenesena na federaci. Tím jsou pravomoci rozděleny bez mezer. Federace smí vybírat jen ony daně, které jsou výslovně zmíněny v ústavě (čl. 41). Kantony mohou vybírat všechny daně, které nejsou výslovně vyhrazeny federaci. Mají také pravomoc zavádět nové daně.

2. Základy švýcarského daňového práva

Z rozdělení pravomoci podle článku 3 Federální ústavy vyplývá derogativní účinek spolkového práva. Toto se stává na všech stupních kantonálního práva.

Na základě pravomoci kantonů svobodně vybírat své daně a tyto řídit, mohou vznikat konflikty mezi různými kantony na straně jedné a občanem a státem na straně druhé. Když je občan podřízen daňové suverenitě různých kantonů, tak se ocitá v nebezpečí, že bude ve věci stejné skutkové podstaty zatížen dvojnásobně nebo několikanásobně. Tento problém byl vyřešen zákazem dvojitého zdanění (čl. 46, odst. 2 Federální ústavy). Práva na svobodu a ústavněprávní principy platí také v daňovém právu:

- princip zákonnosti: rozsah daňové povinnosti musí být popsán v nějakém formálním zákoně
- rovnost před zákonem: všeobecnost zdanění
rovnoměrnost zdanění
poměrnost zdanění
- záruka za vlastnictví: zákaz konfiskačních daní
- obchod a živnostenská svobody: soutěžní neutralita zdaňování
- zdaňování podle hospodářské výkonnosti
- svoboda náboženství: žádné daně pro náboženská společenství, k nimž se přísluší (vyjímka: právnické osoby).

Problém dvojitého zdanění je dnes dalekosáhle vyřešen tzv. vylučovacími pravidly. Tato pravidla představují soudcovské právo, byla vytvořena Švýcarským federálním soudem. Aby se dosáhlo sjednocení a učinilo zadost právněstátním předpisům, uzavřely kantony mezi sebou různé dohody a konkordáty.

III. SUBJEKTY A OBJEKTY ZDAŇOVÁNÍ

1. Daňoví poplatníci

Povinné platit daň jsou zásadně všechny fyzické a právní osoby.

1.1 Fyzická osoba

Ve Švýcarsku panuje princip zdaňování rodin, který omezuje zásadu, podle které jsou všechny fyzické osoby povinny platit daň.

Rodina platí daňověprávně jako hospodářská jednotka a je také jako taková zdaňována. Příjem a majetek manžela, manželky a nezletilých dětí se počítá dohromady.

Společenství osob, jako jsou prosté společnosti nebo kolektivní a komanditní společnosti, nejsou daňovými subjekty ve švýcarském právu.

1.2 Právnické osoby

Švýcarské právo občanské vypočítává právnické osoby závěrem. Jsou to:

- akciová společnost
- komanditní společnost
- společnost s ručením omezeným
- družstvo
- spolek
- nadace
- korporace a ústavy s veřejným právem a korporace s kantonálním soukromým právem.

Daňové právo se podřizuje, kromě u zneužití, občanskému právu.

1.3 Odůvodnění daňové povinnosti příslušností k jedné obci

Mezi poplatníkem a obcí, která je oprávněna k vybírání daní, musí existovat vztah, aby mohla být odůvodněna daňová povinnost. Ve Švýcarsku rozlišujeme dva styčné body, které zakládají daňovou povinnost: osobní a hospodářská příslušnost k jedné obci. Osobní příslušnost je určena bydlištěm, středem životních vztahů. Tato osobní příslušnost zakládá zásadně neomezenou daňovou povinnost. Hospodářská příslušnost se určuje na základě hospodářských vztahů ke kantonům a obcím. Zásadně zakládá jen omezenou daňovou povinnost. Z tohoto aspektu má velký význam především pozemkové vlastnictví provozování obchodu.

2. OBJEKTY ZDAŇOVÁNÍ

2.1 Pojem

Objektem zdanění je skutková podstata, která přivoduje objektivní daňovou povinnost. Kdo je povinen platit daň? Tento objekt také charakterizuje zvláštní rys jakési daně, druh daně. Na základě zákonosti (rule of law) musí být předmět daně popsán v zákoně.

2.2 Druhy objektů (či předmětů) daně

Předměty daně mohou být členěny podle různých hledisek. Mně se zdá být rozčlenění na jednoduché a složené za neúčelnější. Jednoduchý předmět daně je charakterizován tím, že jedna jediná skutková podstata vyvolává daň.

Příklady:

- Změna nemovitosti
- Dědictví a darování

Obratová daň z obchodu se zbožím

Daň z nemovitosti

Složený předmět daně pozůstává z více prvků. Příjem např. představuje souhrn všech přírůstků hodnoty a k tomu nutné výdaje za jedno časové období.

Příklady:

Příjem

Majetek

Zisk

IV. ZDAŇOVÁNÍ FYZICKÝCH OSOB

1. Všeobecně

Příjem a majetek se zdaňuje ve Švýcarsku progresivně. Daňové sazby jsou vhodně vytvořeny (viz opis sazby daně z příjmů a majetku curyšského daňového zákona). Tato progresse se opírá o zásadu zdaňování podle hospodářské výkonnosti: Daňoví poplatníci s vyššími příjmy musí převzít větší podíl než ti s malými příjmy, kteří musí podle okolností krýt svou základní potřebu. Vytvoření této progresse není otázkou daňového práva, nýbrž politiky. Obnosy, osvobozenými od daně, se dále korigují rozdíly u osobních poměrů určitých skupin daňových poplatníků. Svobodný má např. menší nutnou potřebu než rodina se stejným příjmem.

2. Příjem

Pojem příjmu razil ve Švýcarsku prof. Ernst Blumenstein opíraje se o teorii přírůstku čistého jmění: Příjem je souhrn oněch hospodářských statků, které plynou určitému jedinci za určitá časová období a které on může použít bez krácení svého majetku k uspokojování svých osobních potřeb a pro svou běžnou domácnost. Ve švýcarském daňověprávním systému vládne zásada celkové daně z čistého příjmu: Každý přírůstek majetkových hodnot podléhá dani z příjmů, leda když zákon výslovně vylučuje zdaňování (Vyjimka: kapitálové zisky ze soukromého movitého majetku). Z této zásady však také vyplývá, že musí být zohledněny nejen příjmy daňového subjektu, ale i ta vydání, nutná k dosažení těchto příjmů:

- nesamostatný výdělek ./ výdaje z povolání = čistý příjem
- samostatný výdělek ./ (výrobní náklady + provozní náklad) = čistý příjem

Předmětem daně z příjmů nejsou tedy příjmy u sebe, nýbrž čistý příjem jako rozdíl mezi hrubými příjmy a výdaji, nutnými k dosažení těchto příjmů. Tímto způsobem je chápána celková hospodářská situace daňového poplatníka v jednom daňovém období.

3. Časové rozlišení příjmu

Daň z příjmů je periodickou daní. Časové rozlišení příjmu jako podkladu pro vyměření této daně je nevyhnutelné. V kantonu Curych se tyto daně vybírají každoročně. Daňové období odpovídá kalendářnímu roku. Tyto daně pro fyzické osoby

se zpravidla vypočítávají v jednom dvouletém pravidelném běhu na základě čistého příjmu z předešlého roku (= vyměřovací období). Takto stanovená daň je také platná pro příští rok:

Stanovená daň pro rok 1993 se vypočítává na základě příjmu z roku 1992 a má také platnost v roce 1994.

Z časového hlediska jsou směřovatelné pro daňové období ony příjmy, které přibývají daňovému poplatníku během vyměřovacího období, v němž tento poplatník nabyl věci nebo práva. Pohledávky platí zpravidla za přibylé v dobu jejich splatnosti. Tato zásada platí také pro stranu vydání.

4. Majetek

Z majetku fyzických osob pravidelně vybírají kantony daň: Federace nezná daň z majetku fyzických osob. Tato daň nemá silného vlivu na významnost. Vypočítává se v promích z čistého jmění a je rovněž v kantonu Curych vytvořena progresivně (viz příloha).

Předmětem této daně je čisté jmění, tzn. rozdíl mezi majetkovými právy, příslušejícími nějaké osobě (aktivy) a jejími dlužnými závazky (pasivy).

Čisté jmění se stanovuje k určitému rozhodnému dni (1.1.) na základě obchodních hodnot. Obchodní hodnota je ona cena, kterou by nějaká třetí nezávislá osoba zaplatila v obvyklém obchodním styku za nějak majetkový předmět. Z důvodů metodicko-ekonomických se často však provádějí odhady, které jsou platné pro více roků.

V. ZDAŇOVÁNÍ PŘÍJMU A MAJETKU U SAMOSTATNÉ VÝDĚLEČNÉ ČINNOSTI

1. Samostatná výdělečná činnost

"Za samostatnou nutno označovat nějakou výdělečnou živnost tehdy, když se odehrává podle nějakého svobodně zvoleného, vlastního uspořádání, která se objevuje navenek, na vlastní účet a nebezpečí daňového poplatníka. Většinou se přitom zapojuje jak kapitál, tak i práce" (Höhn, Steuerrecht, 1981, str. 164). Samostatný výdělek je tudíž spolupůsobení kapitálu a práce, přičemž převažuje vždy podle druhu činnosti jediný prvek. V nějakém průmyslovém podniku mohou být nutné rozsáhlé investice, dříve než může být vůbec započato s "prací" (= výroba). Zde převažuje činitel kapitál. Na druhé straně vykonávají samostatnou výdělečnou činnost také příslušníci svobodných povolání, jako jsou právní zástupci, lékaři nebo architekti. U těchto podnikatelů méně stojí v popředí činitel kapitál. Na základě této součinnosti se musí určit daňové projednání nikoliv u příjmů a vydání samostatně výdělečně činné osoby, nýbrž musí být také zahrnuto složení a ohodnocení investovaného kapitálu, obchodního jmění. Protože toto není ten případ u nesamostatného výdělečného, je nutné rozlišovat mezi obchodním a soukromým majetkem.

2. Obchodní majetek a soukromý majetek

Soukromý majetek (či jmění) nesouvisí s obchodním provozem, je to kapitálová investice nějaké fyzické osoby. Kolísání hodnot neovlivňuje daň z příjmů. Zisky z prodeje tohoto majetku zpravidla nepodléhají dani z příjmů, právě tak málo může být přihlédnuto k ztrátám po stránce daňové. U obchodního majetku (či jmění) připoustí daňové právo odpisy. Podle zásady bilanční opatrnosti se majetek v bilanci spíše vykazuje příliš nízko, než příliš vysoko, takže mezi bilanční hodnotou a skutečnou hodnotou obchodní existuje rozdíl, který možno označit jako tiché rezervy. Tyto tiché rezervy představují vlastní kapitál právě tak jako rezervy, otevřené vykázané v bilanci. Tiché rezervy se vytvářejí podhodnocením aktiv, např. převýšením odpisů na hospodářské statky, nebo nadhodnocením pasiv, např. tvořením nebo neuvolněním rezerv. Utvořením tichých rezerv se snižuje zisk podniku. Tím dopadá také zdanění výnosu nižší, než by tomu bylo při zdanění skutečně docleňého ročního zisku. Protože kolísání hodnot obchodního majetku ovlivňují výnos, a fiskusu (státní pokladně) by se mohl ztratit substrát, musí v důsledku toho převod obchodního jmění do jmění soukromého vyvolat zdanění tichých rezerv. Přřazení majetkových předmětů z obchodní nebo soukromé oblasti může způsobit těžkosti, když je nějaký předmět používán oběma sférami. V nějaké nemovitosti může být umístěn jak obchod, tak také soukromý byt majitele. V takových případech se tento majetkový předmět přiřadí buď k oné sféře, které on převážně slouží, nebo se tento majetkový předmět rozdělí na soukromou a obchodní část.

3. Zjištění příjmu samostatně výdělečně činné osoby

3.1 Pojem příjmu samostatně výdělečně činné osoby

Čistý zdanitelný příjem je čistý zisk samostatně činné osoby a je označován jako zisk ze stavu majetku. Tento je rozdíl mezi vlastním kapitálem na začátku a na konci obchodního roku, rozmnožen o dosažené soukromé výběry a zmenšen o soukromé vklady majitele do obchodu. U samostatně výdělečně činných osob, které vedou knihy, odpovídá zisk ze stavu majetku saldu výsledkového účtu.

Příklad: vlastní kapitál k 1.1.	fr.	100.000
vlastní kapitál k 31.12.	fr.	150.000
		<hr/>
přírůstek vlastního kapitálu	fr.	50.000
příjmy majitele obchodu	+ fr.	60.000
úcty, soukromě zaplacené majitelem	- fr.	20.000
		<hr/>
zisk ze stavu majetku	fr.	90.000

3.2 Druhy zjištění zisku

Daňoví poplatníci, kteří po obchodnicku vedou účetnictví, budou vyměřeni na základě jejich výsledkového účtu. Chybí-li účetnictví, musí daňový poplatník vyhovět na základě svých dokladů soupis, z něhož je zřejmý jeho příjem.

3.3 Účetnictví jako výchozí bod pro vyměření daně

Po obchodnicku vedené účetnictví musí být materiálně úplné a formálně musí být řádně vedeno podle předpisů, u podle předpisů vedeného účetnictví se předpokládá správnost a daňový poplatník je vázán na své údaje. Daňové úřady však přezkouší účetnictví na základě daňověprávních hledisek. Účetnictví může být vedeno podle obchodněprávních a nebo daňověprávních zásad. Obchodní právo se snaží držet zisk pomocí principu opatrnosti co nejnižší, pevně stanovuje nejvyšší hodnoty. Daňové právo oproti tomu chce zabránit příliš nízkým výsledkům, stanovuje nejnižší hodnoty. Na základě těchto rozdílných způsobů úvah se stává, že obchodní bilance nesouhlasí s daňovou bilancí. Bilance, pořízená na zásadách obchodněprávních, musí být doplněna na tzv. daňovou bilanci.

4. Obchodní aktiva

Za jejich peněžní odliv obdrží podnik nějakou protihodnotu. Ta slouží provozu buď jako aktivní hospodářský statek po nějakou delší dobu, a bude proto zařazena pod majetek podniku, t.z. bude existovat (= aktivována) na majetkovém účtu, nebo bude sloužit jen běžné obchodní činnosti, nebo nemá žádnou zůstatkovou hodnotu a bude zatížena přímo jako náklad na výsledkovém účtu. Jenom náklad zkracuje zisk.

4.1 Povinnost aktivace a schopnost aktivace

Aktivace povinné jsou všechny náklady na výdělek, výrobu, rozmnožování nebo trvalé zlepšení hospodářských statků, které slouží podniku nad den sestavení bilance. Např. stroje, zařízení kanceláře, vozidla. Aktivace schopné jsou náklady na výdělek atd. hospodářských statků tehdy, když je to možné, ale není to jednoznačně jisté, že slouží podniku nad den sestavení bilance. Zde může sám daňový poplatník volit mezi aktivací a nákladem. Např. organizační náklady nebo obchodem nabytý goodwill¹.

4.2 Ocenění aktiv

Hospodářské statky, které nutno aktivovat, budou přijaty za jejich vlastní náklady do bilance. Dokonce vyrobené statky za jejich cenu výroby.

¹(Höhn, Steuerrecht, Bern 1981)

4.3 Odpisy

Obchodní právo zavazuje podnik vkládat všechna aktiva do bilance nejvýše za onu hodnotu, která jim v dobu sestavení bilance přináší (Obchodní právo 960, odst.2). Ztratí-li obchodní jmění na hodnotě (stáří, měnové výkyvy...), musí být na předmětech provedeny odpisy. Odpis je zisk zkracující snížení bilanční hodnoty. Daňověprávně jsou přípustny jen takové odpisy, jestliže jsou odůvodněny obchodně. Nesmí přesahovat znehodnocení hospodářského statku. U neopotřebitelných statků hospodářských se odepisuje tehdy, když jejich obchodní hodnota leží pod bilanční (= účetní) hodnotou (např. cenné papíry). Opotřebitelné statky musí přiměřeně odepisovat své znehodnocení. Zjištění tohoto skutečného znehodnocení je často ne snadné, proto praxe vyvinula dvě metody, které zjednodušují postup s procentními sazbami. Přímá federální daň a většina kantonů mají pevné odpisové sazby předepsány, které se řídí podle životnosti předmětů. Druhý systém to přenechává na daňovém poplatníku, které odpisy a v jakém rozsahu je chce sražeti. Daňové úřady pouze kontrolují, zda odpis odpovídá obchodní praxi zda nejsou podkročeny určité minimální hodnoty. Tento druhý systém, který podle okolností připouští okamžité odpisy, je praktikován v kantonu Curych. Jako následek této odpisové praxe nese souhlasí účetní hodnoty se skutečnými obchodními hodnotami (= tiché rezervvy). Každý daňový poplatník musí nalézt pro svůj podnik přiměřená řešení. Příliš vysoké odpisy na začátku zkracují zisk. Jestliže jsou majetkové předměty odepsány a chod obchodu (t.j. účetní případ) zůstává stejný, potom se musí zdanit celý výnos za působení plné progresse.

4.4 Zvýšení hodnoty

Zmenšení hodnoty musí být běžně brána v úvahu při jejich výskytu (roční odpisy). Zvýšení hodnot smí být zpravidla podchyceno teprve s jejich uskutečněním (zásada imparity).

5. Obchodní pasiva

Strana pasiv bilance ukazuje závazky podnikatele a jeho vlastní kapitál (jako dluh podniku vůči podnikateli).

5.1 Dluhy

Pasivovatelné jsou závazky v penězích a v naturáliích. Musí být počítáno s jejich splněním. Nutno je zaúčtovat v dobu jejich vzniku.

5.2 Rezervy

Rezervy jsou pasiva vytvořená k tíži výsledkového účtu, která slouží ke krytí ztrát nebo nákladů, jejichž výše nebo právní trvání není jisté známo. Na rozdíl od odpisu, který se přizpůsobuje znehodnocení a je definitivní, má rezervva provisorní charakter. Např. dlužníci: U jednotlivých dlužníků existuje nebezpečí ztráty. Ztráta však nastává teprve, když dlužník nezaplatí. V praxi se toleruje rezervva 10 % na pochybné pohledávky (= delkrederere).

5.3 Vlastní kapitál

Vlastní kapitál je rozdíl mezi aktivy a dluhy, uvedenými na straně pasiv bilance a rezervv. Je dluhem podniku vůči podnikateli. Jsou to obzvláště kapitálový účet, soukromý účet a rezervvy. Zde se účtují vklady a výběry podnikatele.

6. Náklad a výnos

Na těchto účtech se účtují příjmy a výdaje samostatně výdělečně činného. Souhrn těchto účtů představuje výsledkový účet.

6.1 Náklad

Daňové právo připouští jen náklad, který je zdůvodněn obchodně. Náklady, které byly vynaloženy na soukromé potřeby, nejsou odpočitatelné.

6.2 Výnos

Co do výsledku účinné a tím zdanitelné je každé rozmnožení vlastního kapitálu, které nepochází z vkladů podnikatele. Provozní výnos je nutno odvozovat od podnikatelského výkonu. Neutrální výnos nemá nic k činění s podnikatelským výkonem (např. úroky z cenných papírů). Obchodní ztráty mohou být vyúčtovány s ostatními příjmy téhož vyměřovacího období. Nepostačí-li tyto příjmy, aby odrazily celou ztrátu, tak může být přenos ztráty ve většině kantonů sražen v příštím vyměřovacím období. Tento ztrátový účet je však časově omezen.

7. Kapitálové zisky na obchodním majetku

Kapitálové zisky jsou mimořádné příjmy. Jedná se především o realizování tichých rezervv (viz kapitolu V.2.). Takové kapitálové zisky vznikají při prodeji jednotlivých majetkových předmětů, při prodeji celého obchodu (zisk likvidační) nebo ohodnocením směrem nahoru v účetnictví. Kapitálový zisk je rozdíl mezi výtěžkem a účetní hodnotou hospodářského statku. Odběr nějakého majetkového předmětu k soukromým účelům odpovídá po stránce daňověprávní prodeji. Vychází se zde

z oné hodnoty, kterou by zaplatila nezávislá třetí osoba za tento předmět. Po stránce daňověprávní se připouští realizace tichých rezerv, když se vylučuje obchodní majetek z daňové suverenity (např. kanton nebo stát).

* * *

S U M M A R Y

Property and Income Taxation in the Case of Independent Gainful Activity in Switzerland

The author states in the first place that the so called direct taxes are the most important source of income of the federation and the cantons. Further he deals with some general aspects of Swiss law of taxation - such as the constitutional principles and subjects and objects of taxation. Most attention is paid, as indicated by the title of the essay itself, to the analysis of income and property taxation in the case of independent gainful activity.

Vzpomínka na prof. dr. Jaroslava Stránského

Jana RŮZNAROVÁ

15. ledna 1994 uplynulo právě 110 let od narození významného českého politika a novináře, univerzitního profesora JUDr. Jaroslava Stránského.

Jaroslav Stránský se narodil 15. ledna 1884 v Brně v rodině zakladatele a předsedy Moravské lidové pokrokové strany a Lidových novin (Adolf Stránský).

Po absolvování klasického gymnázia v Brně, pokračoval ve studiu práv. Doktorát práv získal v roce 1907 na Karlově univerzitě v Praze a dále pak pokračoval ve studiu na univerzitě v Berlíně.

Po habilitaci 10. prosince 1921 působil jako soukromý docent trestního práva a řízení na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

Roku 1934 byl jmenován prezidentem republiky bezplatným mimořádným profesorem práva a řízení trestního na téže fakultě. Svou pedagogickou a politickou činností J. Stránský pracoval nepřetržitě 18 roků pro rozmach druhé české univerzity a získání i její mezinárodní prestiže.

Poté přišel školní rok 1938/1939.

J. Stránský se bez námitek podřídil usnesení vlády, aby v činné službě státní nebyli ponecháni zaměstnanci židovského původu.

Na fakultu se J. Stránský opět vrátil až po svém návratu z exilu v Londýně. Dne 5. června 1945 byl jmenován prezidentem republiky řádným profesorem práva a řízení trestního. Výnosem ministerstva školství a osvěty mu však byla udělena dovolená na letní semestr 1945 za účelem výkonu funkce člena československé vlády.

Vztahy s fakultou však nepřerušil, ať již stál v čele ministerstva spravedlnosti či ministerstva školství a osvěty.

Pod vlivem politických změn, které nastaly po 25. únoru 1948 byla tato činnost na Právnické fakultě MU v Brně podruhé násilně přerušena.

Výnosem ministerstva školství a osvěty z 5. března 1948 byl prof. JUDr. Jaroslav Stránský opatřením akčního výboru PF MU v Brně přeložen s okamžitou platností na dovolenou a zproštěn současně činné služby.

Politicky začal J. Stránský působit již v mládí.

Na konci I. světové války byl členem Revolučního národního shromáždění v Praze, které vyhlásilo v listopadu 1918 Československou republiku. To již byl také členem

Československé národní demokracie, strany, která měla mimo předsedy vlády Karla Kramáře, z důležitých postů ještě ministerstvo financí, jež řídil Alois Rašín – výrazná osobnost prvních let republiky.

J. Stránský se též podílel na formulování ústavy Československé republiky z 29. února 1920.

Situace před parlamentními volbami v listopadu 1925 ve straně Čs. národní demokracie byla charakterizována jako období vážných sporů o její orientaci. J. Stránský /označován jako vůdčí duch opozičního moravského křídla národních demokratů/ zakládá vlastní Národní stranu práce. V parlamentních volbách však Strana práce neuspěla a poté v roce 1930 zanikla. Její vedení doporučilo členům připojení k národním socialistům.

Září 1938 přivedlo J. Stránského do řad Výboru na ochranu republiky. Po mnichovské kapitulaci spolu s ostatními poslanci protestuje u prezidenta Edvarda Beneše proti přijetí mnichovského verdiktu.

V březnu 1939, po příchodu nacistů do českých zemí, odchází J. Stránský do Anglie. Stává se členem Státní rady a vede od října 1941 do dubna 1945 resort ministerstva spravedlnosti v Československé exilové vládě. V exilu stál od ledna 1944 též v čele národně socialistické politické skupiny.

Pravidelně hovořil do mikrofonu BBC ve vysílání do Československa.

Po návratu do vlasti – v dubnu 1945 až do své demise v únoru 1948 – byl členem vlád Národní fronty (ministr spravedlnosti, náměstek ministerského předsedy, ministr školství a osvěty), mimo to byl poslancem Národního shromáždění a místopředsedou Národně socialistické strany.

Po únoru 1948 odešel se svou rodinou znovu do exilu v Londýně. Zde působil nejprve v britské BBC a od roku 1951 v rozhlasové stanici Svobodná Evropa, kde však vystupoval pod jménem Jan Zedník.

V Londýně pracoval v Kuratoriu dr. Edvarda Beneše.

Jaroslav Stránský zemřel 13. 8. 1973 v Londýně.

S první publikační činností dr. Jaroslava Stránského se můžeme setkat v článkách a statích uveřejňovaných v Lidových novinách. Psal úvahy, jež se vyznačovaly hledáním mravních principů v politickém a veřejném životě.

Z období let první republiky stojí za pozornost zejména knižní vydání souboru článků, nazvaných „Poslanec píše vládě“ z roku 1933, „Strážme si Československo“ 1934 a „Po prezidentské volbě“ z roku 1936.

V období válečných let byl J. Stránský spojován s rozhlasovou činností britské stanice BBC, odkud pravidelně po dobu od března 1940 do 25. února 1945 promlouval k československému lidu. Po válce pak tyto londýnské hovory vyšly knižně pod názvem „Hovory k domovu“.

Fr. Peroutka v předmluvě k Hovorům napsal: „Když jsme se v koncentračním táboře vyptávali nových příchozích, jak si rozumějí domov a český rozhlas z Londýna a kdože z emigrace svou řečí chytá národ za srdce a nejvíce ho rozplaměňuje, řekli nám vždycky: Stránský a nějaký Svätý.“ Když jsme se na totéž ptali ve vězení, zase nám říkali: „Stránský a Svätý, ale to nevíme, kdo to je.“ Kolikrátkoliv jsme se na to ptali, tolikrát jsme to slyšeli. A někdy nám opakovali kusy těch řečí. Když jsme přijeli domů, shledali jsme, že dosud všichni vděčně vzpomínají.

Přes politickou činnost, kterou J. Stránský vyvíjel a jež vyvrcholila v jeho zahraniční činnosti pro osvobození Československé republiky, dokázal se vždy zabývat vědeckými otázkami právními.

Z jeho vědecké činnosti připomínáme práci, souhrnně nazvanou „Vůle poškozeného ve skutkových podstatách trestního práva“ z roku 1921. V práci se J. Stránský zabýval tématem, které je v literatuře trestního práva známo pod názvem „přivolení poškozeného k trestnému činu.“

Dále sem patří dva články publikované ve Vědecké ročence PF MU – „Právo a milost“ z roku 1923 a „Právo a revoluce“ z roku 1924.

V roce 1930 vychází další práce – „Smysl a předmět tiskové opravy.“

V poznámce úvodem J. Stránský napsal, že uveřejněná studie je pouze torzo práce, kterou původně zamýšlel. Chtěl vyložit a analyzovat zřízení tiskové opravy v celku, nicméně poté se rozhodl pro knižní publikaci prvních tří kapitol, jelikož tvoří samostatný celek jako „ideologie“ instituce tiskové opravy.

V Londýně J. Stránský pokračoval v publikování dalších svých prací – „K slovenské otázce v Československu a projevy v rozpravě“, 1952, „Odsun Němců z Československa z hlediska národního a mezinárodního“, 1953, příspěvek do publikace – „Sedmdesáté výročí narození dr. Edvarda Beneše“, vydané v Londýně v roce 1954, „Politický doslov a úvod“, 1954, „K otázce česko-německé“, 1956.

Na závěr této vzpomínky uvedme ještě jednou slova Fr. Peroutky: „Nikdy ani v minulosti nebyl pozitivním politikem v tom smyslu, že by zanedbával morální pozadí politické činnosti. Jeho chyby, kde se jich dopustil, byly vždy čestné, vznikávaly právě z prodloužení nějaké úctyhodné ideje. Hledal v politice od počátku to, o čem v těchto projevech tak často mluví, „věčné a obecné pravdy“, ty, které Němci opustili. Praktická politika nikdy nezatvrdila jeho mysl natolik, aby ztratil touhu usednout k nohou nějakého mudrce. Byl zralý muž i dychtivý žák zároveň.“

Vědec – pedagog – soudce

(K 65. výročí narození
prof. JUDr. Vladimíra Klokočky, DrSc.)

Ilona SCHELLEOVÁ

V dubnu 1994 se dožívá významného životního jubilea prof. JUDr. Vladimír Klokočka, DrSc., osoba, která je spojena s brněnskou právní fakultou již pětadvacet let. Byl při jejím obnovení v roce 1969, po nuceném odloučení se k ní znovu vrátil po listopadu 1989 a dodnes patří, i přes značné časové zaneprázdnění, k významným členům pedagogického sboru.

Prof. Vladimír Klokočka se narodil 23. dubna 1929 v Praze. V roce 1948 maturoval na reálném gymnáziu a poté v letech 1948 – 1952 studoval na právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Jeho zájem o vědeckou práci předurčil jeho další působení. Zůstává na katedře státního práva pražské právnické fakulty, kde se začíná výrazně profilovat v oblasti zejména československého a západoevropského ústavního práva. Prvním vyvrcholením jeho vědecké činnosti je obhajoba kandidátské disertační práce na téma „Postavení francouzského parlamentu ve Čtvrté republice“ v roce 1960. Poté v letech 1961 – 1962 absolvuje dvousemestrové postgraduální studium na „Institut des Études Européennes“ v Turinu, což mu umožnilo převzít externě výuku v oboru ústavního práva ve francouzském jazyce na Univerzitě 17. listopadu. V roce 1966 se v oboru ústavní právo úspěšně na pražské právnické fakultě habilitoval.

Od poloviny šedesátých let byl činný v různých odborných komisích a grémiích, zabývajících se možnými reformami politického a právního systému. Svoji účastí obohatil i tzv. Mlynářův tým, účastnil se práce v komisích zřízených k přípravě federalizace Československa v době Pražského jara a jako člen České národní rady byl pověřen vypracováním koncepce a řízením prací na novém volebním zákoně a na jednání rádu České národní rady. V té době byl i důležitým pracovním úvazkem činný i v Ústavu státu a práva tehdejší Československé akademie věd. Tehdy také vrchol jeho vědecké práce. Publikuje práci „Volby v pluralitních demokraciích“ (Praha 1968), kterou také v roce 1969 obhajuje před vědeckou radou, která mu jednomyslně navrhuje udělit titul doktor právnických věd (DrSc.). V roce 1968 rovněž publikuje v Hamburku spis „Demokratischer Sozialismus – ein authentisches Modell“.

Své vědecké poznatky prezentuje na řadě vědeckých konferencích: Bejrút 1961, Řím 1962, Brusel 1962, Mohuč 1966, Heidelberg 1966 atd.

V té době je konečně prosazeno znovuotevření právnické fakulty v Brně, která měla navázat na své bohaté tradice. Vladimír Klokočka se stává jejím prvním děkanem a vedoucím katedry ústavy a ústavního práva. Zahajuje přednášky a semináře, píše nové učební pomůcky. Vědecká rada brněnské právnické fakulty navrhuje jeho jmenování profesorem. Své děkanské funkce ani pedagogické činnosti v Brně si však mnoho neužil. V roce 1969 začíná po odstoupení Dubčekova vedení normalizace, jež Vladimír Klokočka byl jednou z prvních obětí. Ani titul doktora právnických věd ani profesura mu nebyla z politických důvodů udělena. V průběhu tzv. „normalizace“ je postupně zbaven všech funkcí a odstraněn z vysokoškolského prostředí. Z brněnské právnické fakulty tedy musí odejít a uchyluje se jako právník do České státní pojišťovny v Praze. Politické činnosti se však nevzdává. S politickou atmosférou, která u nás zavládla v sedmdesátých letech se nedokázal smířit, proto podepisuje několik peticí a protestních dopisů, mimo jiné ve věci Plastic People. Jeho protinormalizační činnost vrcholí v roce 1976 podpisem Charty 77. Vládnoucí politické kruhy rozvíjejí za to proti němu štvavou kampaň, je vyloučen z odborů i z pracovního poměru pro „politickou nespolehlivost“. V důsledku série šikán a na doporučení tehdejšího ministra vnitra opouští republiku (19. listopadu 1977).

Nová kapitola života Vladimíra Klokočky začíná ve Vídni, odkud odchází do Mnichova. Zde od 1. ledna 1978 nastupuje místo samostatného vědeckého pracovníka s pedagogickými úvazky na Ústavu politických věd Technické univerzity. Vrací se k vědecké a pedagogické práci v oboru ústavních systémů a politické teorie západních států i zemí tzv. „reálného socialismu“. Obsahem jeho činnosti byly zejména semináře a kolokvia k otázkám politického a ústavního systému zemí východního bloku, dále kursy ústavních a politických institucí západních států jakož i kurs politických teorií.

Výsledkem jeho intenzivní vědecké práce ve Vídni a v Mnichovu byla řada studií k analýze systému tzv. „reálného socialismu“, příp. k situaci v Československu (např. ke stavu občanských práv – kritiku oficiální vládní zprávy pro Ženevskou konferenci 1979), z nich některé byly publikovány v časopisech a denním tisku SRN (např. dvoudílná dokumentace o pojetí občanských práv a postavení jednotlivce v systému tzv. „reálného socialismu“, publikovaná ve Frankfurter Rundschau v roce 1981: „Keine Grenzen zwischen Anwendung und Missbrauch der Macht – zur Stellung des Einzelnen im System des –realen Sozialismus–.“ Z jeho dalších publikací z té doby je třeba upozornit zejména na dvě: „Pipers Wörterbuch zur Politik – Sozialistische Systeme“, Hrsg. Klaus Ziemer, München 1986 – viz heslo „Wahlen“, s. 531 – 538 a „Unruhe ist die erste Bürgerpflicht“, Hrsg. Irma Hanke, Baden-Baden 1988 – viz kapitola „Chancen und Risiken der Gorbatschowschen Perestrojka“, s. 207 – 23.

Kromě výuky na mnichovské univerzitě měl řadu přednášek v jiných institucích, zejména v Akademie für politische Bildung v Tutzingu, přednášky na univerzitě v Augsburgu, vystoupení v pařížské televizi k 10. výročí Pražského jara atd.

Po událostech v listopadu 1989 Vladimír Klokočka ani na okamžik nezaváhal

a začal znovu působit vědecky, pedagogicky, ale i politicky v Československu. Vrací se na pražskou i brněnskou právnickou fakultu, kde znovu přednáší vybrané problémy z ústavního práva. Kromě časopiseckých článků publikuje mimo jiné knihu „Politická reprezentace a volby v demokratických systémech“ (Praha 1991). Dodatečně je mu přiznán titul doktora právních věd a v roce 1991 je jmenován profesorem. V roce 1993 je mu udělen čestný doktorát právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

Od prosince 1989 se účastní prací na přípravě volebního zákona a na reformě politických a ústavních institucí v ČSFR.

V roce 1993 je jmenován soudcem Ústavního soudu České republiky, kde úspěšně uplatňuje své bohaté teoretické i praktické znalosti.

Vzhledem k jeho životní vitalitě je nesporné, že jak posluchače, tak vědeckou právnickou obec v dalších letech obohatí svými rozsáhlými životními zkušenostmi a teoretickými znalostmi.

Mezinárodní smlouvy a český právní řád

Poznámky k článku 52 Ústavy České republiky a k úpravě vyhlásování mezinárodních smluv ve Sbírce zákonů

Vladimír TÝČ

Platnost mezinárodní smlouvy a její účinky z hlediska vnitrostátního práva

Nová česká ústava obsahuje oproti ústavě předchozí (československé) mimo jiné dvě velmi podstatné novinky, týkající se mezinárodních smluv. První z nich je vyjádřena v článku 10, který byl v podstatě převzat z § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., uvozujícího Listinu základních práv a svobod: „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem“.

Druhým závazným ustanovením je článek 52 tohoto znění: „K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen. Způsob vyhlášení stanoví zákon. Totéž platí o mezinárodních smlouvách schválených Parlamentem.“ Obě tato nová ustanovení by zasluhovala podrobný rozbor. Předmětem této krátké úvahy však bude pouze druhé z nich, protože je na první pohled poněkud problematické a týká se bezprostředně vnitrostátní působnosti mezinárodních smluv.

Větu třetí článku 52 lze v návaznosti na první dvě věty téhož ustanovení interpretovat takto: „K platnosti mezinárodních smluv schválených Parlamentem je třeba, aby byly vyhlášeny. Způsob vyhlášení [mezinárodních smluv schválených Parlamentem] stanoví zákon.“ První z obou právě uvedených vět je však formulována tak nešťastně, že při doslovném výkladu prakticky nedává smysl. Mezinárodní smlouva, ať je pravotvorná nebo kontraktuální, je *vždy* pramenem práva mezinárodního, nikoli vnitrostátního. Je tedy pramenem jiného právního systému, než je české vnitrostátní právo. Proto také její *vstup v platnost*, jakož i trvání nebo ukončení platnosti, jsou regulovány výlučně právem mezinárodním, zpravidla smlouvou samotnou, jakožto jeho součástí. Jakákoliv pravidla vnitrostátního práva jsou pro tyto otázky irrele-

vantní, neboť to jsou pravidla jiného systému práva, než je ten, v němž mezinárodní smlouva vznikla a jehož součástí je.

Uvedené však neznamená, že mezi oběma systémy je propast, znemožňující jakoukoli interakci. Běžně dochází k tomu, že normy *mezinárodního práva* (zejména smluvní) jsou *aplikovány ve sféře práva vnitrostátního* a naopak normy vnitrostátního práva přímo ovlivňují proces tvorby mezinárodních smluv. To je možné proto, že mezi oběma systémy jsou určité „mosty“, umožňující pohyb v obou směrech. Jsou jimi vždy právní normy toho systému, *do kterého* má být norma „promítnuta“, neboť jen normy tohoto systému mohou rozhodovat o tom, které „cizí“ normy budou v jeho sféře aplikovány. Jde-li o směr z práva mezinárodního do práva vnitrostátního, je tedy takovým „mostem“ vždy norma práva vnitrostátního. Jedině tato norma může určit, kdy a za jakých podmínek se bude norma práva mezinárodního aplikovat v systému práva vnitrostátního. Jedním z mnoha příkladů takové normy v českém právu je právě citovaný článek 10 ústavy ve spojení s článkem 52 ústavy (neboť vyhlášení je *conditio sine qua non* vnitrostátní aplikace u smluv schválených Parlamentem).

Jak bylo právě ukázáno, článek 52 ústavy a ani žádné jiné ustanovení vnitrostátního práva není způsobilé upravovat vstup v platnost normy práva mezinárodního. Za jakých podmínek se však stane mezinárodní smlouva vnitrostátně aplikovatelnou nebo, jak říká ústava, „platnou“ vnitrostátně? Existuje platnost „vnitrostátní“ v dle platnosti „mezinárodní“? A co je vlastně „aplikovatelnost“ a jaký je její vztah k platnosti?

Platnou je obecně právní norma, při jejíž tvorbě byly splněny všechny předepsané náležitosti, a která se stává součástí právního systému, do něhož patří. To platí i o mezinárodních smlouvách. Zmíněné náležitosti předepisuje prakticky vždy smlouva sama. Není-li tomu tak, uplatní se podpůrně dispozitivní Vídeňská úmluva o smluvním právu nebo původní obyčejová norma mezinárodního smluvního práva.

Platnost mezinárodní smlouvy ani jiného aktu nelze dělit na „mezinárodní“ a „vnitrostátní“. Již bylo řečeno, že mezinárodní smlouva je součástí systému mezinárodního práva, a jen normy tohoto práva určí, zda je platná či nikoli. Vnitrostátní právo naproti tomu určuje, kdy a jak se tato mezinárodní smlouva použije vnitrostátně, tedy kdy má *vnitrostátní působnost*. „Vnitrostátní platnost“ mezinárodní smlouvy je nonsense, neboť tato smlouva se ve skutečnosti *jako taková* (tedy *jakožto mezinárodní smlouva*) nemůže stát součástí práva vnitrostátního, protože nikdy neopustí systém práva mezinárodního.

Je tedy třeba velmi pečlivě rozlišovat *platnost* mezinárodní smlouvy od její *působnosti*. *Působností* právní normy obecně rozumíme stanovení rozsahu, v jakém se platná právní norma použije na konkrétní případy, a to se zřetelem k místu (prostorová), subjektu (osobní) a době (časová). Prostorová působnost normy určuje

rozsah jejího použití vzhledem k místu. Mezinárodní smlouva se tak vztahuje na příklad na celé území smluvního státu, na území se zvláštním režimem apod. Osobní působnost určuje okruh možných subjektů, na které se právní norma vztahuje, případně nevztahuje. Mezinárodní smlouvy se tak vztahují na státy, na mezinárodní organizace, a některé pravotvorné smlouvy mohou poskytovat určitá práva i dalším subjektům. Časová působnost pak určuje období, kdy mají být vztahy podle normy regulovány. Časová působnost právní normy je její *účinností*. Účinnou je tedy taková právní norma, která je způsobilá vyvolávat účinky sledované normotvůrcem, regulovat příslušné vztahy, neboť se tak děje v určeném časovém období. Je závazným pravidlem, z něhož vyplývají příslušná oprávnění a právní povinnosti. Účinnost mezinárodních smluv zpravidla spadá vjedno s jejich platností.

U mezinárodních smluv se setkáváme ještě s dalšími pojmy. Ústava v již zmíněném článku 10 užívá pojmu *bezprostředně závazné* smlouvy. Tento pojem by opět mohl vzbudit pochybnosti – existují různé druhy závaznosti, může být závaznost jiná než bezprostřední, tedy „nepřímá“? Má jít nepochybně o závaznost ustanovení mezinárodní smlouvy v systému českého vnitrostátního práva. Tato „vnitrostátní závaznost“ je ovšem určena vnitrostátní působností smlouvy. Jedná se tedy o *přímou působnost mezinárodních smluv v oblasti vnitrostátního práva*.

V tomto případě jde ovšem o působnost zcela jiného druhu, než bylo výše uvedeno. Nejde o působnost ani prostorovou, ani osobní, ani časovou, nýbrž o působnost normou určitého právního systému *v jiném právním systému*, totiž o působnost mezinárodních smluv v systému českého vnitrostátního práva. Ta skutečně může být buď bezprostřední, čili přímá, anebo nepřímá, tedy zprostředkovaná jinou, a to vnitrostátní právní normou. Z článku 10 ústavy tedy vyplývá, že mezinárodní smlouvy, které toto ustanovení pokrývá, mají v oblasti vnitrostátního práva obdobné postavení jako vnitrostátní právní předpisy, tedy vztahují se *bezprostředně* na všechny subjekty, jimž jsou jejich ustanovení adresována. O nepřímou působnost by šlo tam, kde jsou ustanovení smlouvy doslovně nebo jinak převzata do vnitrostátního právního normativního aktu (např. zákona) a je aplikován tento akt, nikoli sama smlouva (na příklad u smluv stanovících trestnost určitých jednání, k jejichž provedení byl doplněn trestní zákon).

Zbývá ještě vysvětlit pojem bezprostřední či přímé „aplikovatelnosti“ mezinárodních smluv v systému vnitrostátního práva. Je to pojem poněkud nepřesný, neboť ve skutečnosti se neváže pouze k aplikaci smlouvy, nýbrž k jejímu používání vůbec. Vyjadřuje vlastnost ustanovení smlouvy spočívající v tom, že legislativně technicky tato ustanovení stanoví jasně a jednoznačně a zejména nepodmíněně práva a povinnosti vnitrostátních subjektů. Jedná se o vlastnost *textu* smluvní normy, nikoli povahy smluvní normy samotné. V angloamerické právní terminologii se tyto smlouvy nazývají „self-executing“. Tento termín vyjadřuje vlastnost smluv spočívá-

jící v tom, že ke svému vnitrostátnímu použití nepotřebují z *legislativně technického hlediska* prováděcího předpisu a jejich pravidla lze tedy aplikovat, resp. použít bez dalšího, tedy tak, jak jsou formulována ve smlouvě. Typickým příkladem mezinárodních smlouvy této kategorie je kterákoli unifikační smlouva z oblasti mezinárodního práva soukromého.

V oboru práva Evropských společenství se pojmu „přímé aplikovatelnosti“ v uvedeném významu používá pro akty sekundárního práva, které mají přímou působnost v členských státech, přičemž „přímá aplikovatelnost“ v tomto smyslu je logicky nezbytným předpokladem přímé působnosti¹.

Vraťme se nyní k článku 52 ústavy. Ve světle uvedeného je jisté, že toto ustanovení „platnosti“ mezinárodních smlouvy míní stav, kdy smlouva může být vnitrostátně aplikována, tedy její *působnost ve sféře vnitrostátního práva*. Tomu také odpovídá kategorický požadavek vyhlášení mezinárodních smlouvy jako podmínky této působnosti, který je logický a správný. Analogicky zákonům se vztahuje jen na smlouvy schválené Parlamentem.

Vyhlášení mezinárodních smlouvy jako podmínka její vnitrostátní působnosti

Podmínkou vnitrostátní působnosti mezinárodních smlouvy schválené Parlamentem je tedy její vyhlášení. Jinými slovy nevyhlášená smlouva tuto působnost nemá a nelze k ní tedy v oblasti vnitrostátního práva přihlížet, podobně jako nelze přihlížet k dosud nevyhlášenému zákonu. Počátek vnitrostátní působnosti smlouvy by měl spadat vjedno s počátkem její platnosti. Zavazuje-li se v mezinárodním měřítku smlouvou stát její obsah uskutečňovat, musí k tomu vytvořit předpoklady již od prvého dne její platnosti. U smluv s přímou vnitrostátní působností („self-executing“) je tedy potřebné jejich včasné vyhlášení. Jinak stát nebude schopen dodržet mezinárodní závazek spočívající v tom, že ustanovení smlouvy mají být aplikována, resp. používána vnitrostátně, a to ode dne, kdy mezinárodní smlouva nabývá platnosti.

Ideální by tak bylo vyhlášení mezinárodních smlouvy, jejíž ustanovení mají mít bezprostřední vnitrostátní působnost, nejpozději v den jejího vstupu v platnost. To je ovšem velmi vzdálený ideál, který se podařilo v České republice realizovat zatím pouze u dvou smluv, a to jako víceméně mimořádné opatření při měnové odluce se SR.

Současný stav je takový, že mezinárodní smlouvy jsou publikovány ve Sbírce zákonů často až několik měsíců po svém vstupu v platnost pro ČR, čímž vzniká poměrně dlouhé období, kdy platná mezinárodní smlouva nemůže být vnitrostátně aplikována, ač právě v tom mnohdy spočívá mezinárodní závazek jí převzatý.

¹Srov. T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1988, str. 91.

Důsledkem je mezinárodní odpovědnost ČR za neplnění smluvního závazku. Byla-li by naproti tomu dosud nevyhlášená smlouva ve skutečnosti vnitrostátně aplikována, byl by to závažný prohřešek proti zákonnosti, který se u smluv dopadajících na právní postavení jednotlivců a schválených Parlamentem rovná aplikaci nevyhlášeného zákona, tedy činnosti protiústavní.

Na rozdíl od právě popsaného skutečného stavu učinila nová česká právní úprava vyhlášení mezinárodních smluv alespoň malé krůčky v žádoucím směru. Dále si v této souvislosti podrobněji všimneme ustanovení zákona ČNR č. 545/1992 Sb. o Sbírce zákonů České republiky a Směrnice vlády ČR pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv, schválené jejím usnesením ze dne 16. června 1993 č. 328.

Vyhlášení mezinárodních smluv podle zákona ČNR č. 545/1992 Sb. a podle Směrnice vlády ČR

Zákon ČNR č. 545/1992 Sb. o Sbírce zákonů ČR (dále jen „zákon“) v § 1 rozlišuje *obecně závazné právní předpisy* na jedné straně a *mezinárodní smlouvy* na straně druhé. Z toho vyplývající závěr, že žádná mezinárodní smlouva není obecně závazným právním předpisem (rozumí se českého práva), plně odpovídá realitě. Zároveň je však třeba připomenout, že mezinárodní smlouvy v oblasti vnitrostátního práva mohou *plnit funkci* vnitrostátního předpisu.

Režim vyhlášení mezinárodních smluv je upraven v § 3 zákona. Publikační formou je *sdělení ministerstva zahraničních věcí* a týká se na prvním místě *sjednání mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána*. Již tato formulace vyžaduje určitý komentář, neboť její jednoznačná interpretace není jednoduchá. Pojem *sjednání smlouvy* ve smluvní praxi označuje dohodu smluvních stran o jejím obsahu, vyjádřenou zpravidla podpisem smlouvy. Podpis mezinárodní smlouvy, jak známo, může, ale nemusí být úkonem podmiňujícím její vstup v platnost. Jinými slovy, některé mezinárodní smlouvy vstupují v platnost na základě podpisu, jiné k tomu vyžadují ještě dalšího úkonu, na příklad ratifikace nebo notifikace vnitrostátního schválení.

Smlouva *sjednaná* se tedy nerovná automaticky smlouva *platná*. Patrně proto hned zákon dodává „... [smlouvy], jimiž je Česká republika vázána“. Kdy je stát vázán mezinárodní smlouvou? Nepochybně poté, co vyjádřil svůj *definitivní souhlas být smlouvou vázán*. Formu tohoto definitivního souhlasu určuje zpravidla sama smlouva – je jí podpis smlouvy, ratifikace apod.

Ani tato „vázanost“ smlouvou však není synonymem platnosti smlouvy. Smlouva vstupuje v platnost *na základě* tohoto definitivního souhlasu, avšak zdaleka ne vždy přímo samotným aktem udělení tohoto souhlasu. Zejména u smluv podléhajících

ratifikaci bývá často vstup v platnost posunut o určité časové období po ratifikaci, na příklad takovýmto ustanovením: „Tato úmluva vstoupí v platnost pro každý stát... šedesátým dnem po uložení ratifikační listiny“ (čl. 27 Úmluvy o doručování soudních a mimosoudních písemností v cizině ve věcech občanských a obchodních). Není těžké určit smysl této legisvakance. Je to nepochybně poskytnutí doby, ve které by měl ratifikující stát učinit všechna opatření potřebná k zabezpečení plnění smluvních ustanovení po vstupu smlouvy v platnost, především její vnitrostátní vyhlášení.

Ustanovení § 3 zákona tak umožňuje vyhlásit mezinárodní smlouvu ihned po udělení definitivního souhlasu ČR se smlouvou (nikoli však před jeho udělením). Vstupuje-li smlouva v platnost bez legisvakance, tedy samotným aktem udělení souhlasu (na příklad dnem podpisu nebo dnem vzájemné notifikace o vnitrostátním schválení u dvoustranných smluv), bude nutně vyhlášována již jako platná. Je ovšem na našich vyjednavacích, aby se zejména do dvoustranných smluv snažili prosadit ustanovení o alespoň jednoměsíční legisvakanci, jde-li o smlouvy obsahující úpravu týkající se právního postavení nebo zájmů jednotlivců. Taková praxe je v mezinárodních smluvních vztazích běžná a jen tak lze odstranit rozpor mezi počátkem platnosti smlouvy a počátkem její vnitrostátní působnosti.

V jednom případě však nebude vyhlášení sjednané smlouvy, již je ČR vázána účelné, ač to § 3 zákona pro určité kategorie smluv vyžaduje. Je to případ mnohostranných smluv, vyžadujících ke svému vstupu v platnost určitý minimální počet smluvních stran, který v době udělování definitivního souhlasu ČR není naplněn. Na příklad ratifikuje-li Česká republika jakožto v pořadí třetí stát mnohostrannou smlouvu, která má vstoupit v platnost až na základě ratifikace na příklad desátého státu, je jí od tohoto data vázána v tom smyslu, že svůj souhlas nemůže bez dalšího odvolat. Při splnění počtu požadovaných ratifikací pak také automaticky vstoupí tato smlouva v platnost pro ČR. Jsou známy případy, kdy taková smlouva po dlouhá léta přetrvávala neplatná a posléze upadla v zapomenutí, neboť původně zainteresované státy o ni ztratily zájem. To platí na příklad o Haagské úmluvě o mezinárodní správě dědictví z 2. října 1973, kterou ratifikovaly dodnes pouze dva státy (mezi nimi Československo). Nevstoupila tedy zatím v platnost, i když minimální počet ratifikací (resp. přístupů) byl stanoven na pouhé tři. Takové smlouvy nemá smysl ve Sbírce zákonů vyhlášovat, neboť jejich vstup v platnost je nejistý a nemusí k němu vůbec dojít (na rozdíl od legisvakance, kde je vstup v platnost předem jistý a dá se dopředu přesně vypočítat).

Vyhlášení mezinárodní smlouvy podle § 3 zákona zahrnuje

- a) sdělení o sjednání smlouvy (tj. uvedení data jejího podpisu nebo obdobného úkonu, jakož i datum případného dalšího úkonu, na jehož základě smlouva vstupuje v platnost),

- b) plné znění smlouvy,
- c) sdělení o skutečnostech důležitých pro provádění smlouvy (výslovně je zmíněna výpověď smlouvy).

Za skutečnost důležitou pro provádění mezinárodní smlouvy je třeba nepochybně považovat i okruh smluvních stran mnohostranné smlouvy. Bez této informace nelze mnohostrannou smlouvu aplikovat, neboť je třeba vždy vědět, zda stát, který je na druhé straně dvoustranného vztahu upravovaného mnohostrannou smlouvou, je touto smlouvou vázán rovněž či nikoliv. Současný stav je takový, že tyto informace nejsou publikovány ani ve Sbírce zákonů, ani jinde. Jakýkoli státní orgán nebo zainteresovaná osoba či instituce nemají jinou možnost, jak zjistit okruh smluvních stran mnohostranné smlouvy, která se na ně věcně vztahuje (na příklad unifikační smlouvy z oblasti mezinárodního práva soukromého), než se obrátit s individuálním dotazem na ministerstvo zahraničních věcí, případně na to ministerstvo, které je gestorem dané smlouvy, v krajním případě pak na depozitáře smlouvy. K tomu je třeba poznamenat, že ministerstvo zahraničních věcí ani jiná tuzemská instituce nevede zatím žádnou databázi, která by umožnila na dotazy tohoto druhu dávat okamžité odpovědi podle aktuálního stavu.

Vzhledem k počtu mnohostranných smluv, jimiž je ČR vázána a k okruhu potencialních adresátů těchto informací by publikace uvedených údajů ve Sbírce zákonů nebyla reálná, a ani účelná, i když by po počátečním ohromném objemu těchto informací byla dále průběžně publikována většinou jen jednoduchá sdělení o přibývajících smluvních stranách jednotlivých mnohostranných smluv podle toho, jak je depozitáři notifikují ministerstvu zahraničních věcí. Publikace všech údajů o mezinárodních smlouvách, které nejsou uváděny ve Sbírce zákonů, by mohla být prováděna ve *věstníku ministerstva zahraničních věcí*, který by byl k dispozici všem zájemcům o tyto informace, jistě méně početným než jsou zájemci o Sbírku zákonů. Ideálním technickým řešením by rovněž byla počítačová databáze mezinárodních smluv ministerstva zahraničních věcí, která by byla nepřetržitě aktualizovaná a přístupná zvenci on-line nebo distribuovaná zájemcům na kompaktních discích.

K § 3 zákona lze ještě závěrem dodat, že stanoví rovněž okruh smluv, u nichž se publikuje jejich plný text a okruh těch, u nichž se plný text nepublikuje.

Směrnice vlády ČR pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv (usnesení vlády ze dne 16. června 1993 č. 328) upravuje vyhlášení smluv v článku 27. Podle tohoto ustanovení zašle gestor smlouvy (tj. příslušný resort, do jehož působnosti smlouva věcně spadá) ministerstvu zahraničních věcí návrh na vyhlášení smlouvy neprodleně poté, co je mu známo datum jejího vstupu v platnost (u mnohostranných smluv se rozumí vstup v platnost pro ČR), aby smlouva mohla být vyhlášena *ihned se vstupem v platnost*. Toto ustanovení je třeba přivítat jako vpravdě revoluční a můžeme si jen přát, aby mu co nejdříve

začal odpovídat skutečný stav. Dodejme ještě, že podle téhož ustanovení gestor rovněž odpovídá za kvalitu českého překladu smlouvy, který je ve Sbírce zákonů otiskán.

Zvláštní otázky vnitrostátní časové působnosti smluv

Dosavadní československá a česká smluvní praxe, zejména pak ta její nejnovější část, která se týká sjednávání smluv se Slovenskou republikou, naráží často na velmi závažné problémy spojené s objektivním opožďováním tvorby smluvních instrumentů za potřebami reality. Zejména překotné rozdělení federace vedlo v mnoha případech k tomu, že v době své akutní potřeby smluvní úprava buď nestačila vzniknout, nebo, a to nepoměrně častěji, existovala sice, a to dokonce v konečné a přijaté formě, avšak její uvádění smluvními stranami v právní život bylo někdy až nepochopitelně pomalé a po řadu měsíců byl udržován neprávní stav.

Jako typický příklad můžeme z množství případů vybrat Smlouvu mezi ČR a SR o právní pomoci poskytované justičními orgány a o úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech, která byla sjednána, tedy podepsána již 29. října 1992. V platnost tato smlouva vstupuje 5. dubna 1993, avšak ve Sbírce zákonů je vyhlášena až 6. srpna 1993. Uvážíme-li, že tato smlouva byla naprosto nezbytným právním nástrojem regulace mnoha tisíců právních vztahů již od 1. ledna 1993, jsou uvedena data poněkud zarážející. Z toho, co bylo výše řečeno o vnitrostátní působnosti mezinárodních smluv vyplývá, že do 6. srpna tato smlouva pro jednotlivce ani pro soudy jakoby neexistovala, neboť chybělo její vyhlášení. Začíná se tedy aplikovat až od tohoto data, pochopitelně s nemalými obtížemi, způsobenými 250 dny trvajícím právním vakuem.

Tvůrci této i několika dalších smluv tento problém nepochybně předvíдали a zřejmě se mu pokusili předejít ustanovením o předběžném provádění smlouvy od 1. ledna 1993. Tím ovšem problém naprosto nevyřešili, neboť provádění této smlouvy spočívá právě v její aplikaci soudy, a ta byla až do 6. srpna blokována nedostatkem vyhlášení. Opět zde došlo k nepřipustnému směřování institutů vázících se k mezinárodní smlouvě jakožto normě mezinárodního práva a institutu vnitrostátní působnosti smlouvy, která se řídí vnitrostátními právními předpisy a teprve v jejich rámci smlouvou samotnou. Je třeba si uvědomit, že *ustanovení o předběžném provádění smlouvy jakožto institutu mezinárodního práva je tak z hlediska vnitrostátního provádění smlouvy irrelevantní, nebyla-li smlouva v rozhodné době vyhlášena.*

Snahy najít řešení tohoto prakticky neřešitelného stavu někdy vedou k účelovému závěru o vnitrostátní retroaktivitě smlouvy k 1. lednu tak, že smlouva se sice aplikuje až po 6. srpnu, avšak se zpětnou působností ke dni počátku předběžného provádění, tedy k 1. lednu, anebo alespoň ke dni vstupu v platnost, tedy k 5. dub-

nu. Takový výklad je sice teoreticky možný, avšak je zároveň velmi nebezpečný. Retroaktivita by se totiž netýkala mezinárodní smlouvy jako takové, ale pouze její vnitrostátní působnosti. K tomu jistě netřeba dodávat, že retroaktivní působení jakýchkoli právních norem silně podryvá právní jistotu a musí zůstat omezeno na zcela výjimečné případy. Přijetí této zásady pro opožděně vyhlášené mezinárodní smlouvy by znamenalo uplatnění této výjimky pro desítky případů ročně, o čemž nelze v civilizovaném právním státě vůbec vážně uvažovat,² zvláště když lze celý problém vyloučit včasným vyhlášením smluv ve Sbírce zákonů.

Urcitý pokrok, byť i velmi relativní, přináší v řešení tohoto problému další smlouva mezi ČR a SR, která na rozdíl od předcházející byla sjednána velmi pozdě, i když jí bylo také nezbytně třeba již od 1. ledna 1993. Jedná se o Smlouvu mezi ČR a SR o dočasném oprávnění k podnikání fyzických a právnických osob, které podnikají na území druhé republiky po 31. prosinci 1992, podepsanou až 29. října 1993, vstoupivší v platnost 3. prosince a vyhlášenou 30. prosince téhož roku. Již z jejího názvu je patrné, že se má vztahovat právě na dobu po 1. lednu 1993. Nejmenším zlem bylo tedy sáhnutí ke klasické retroaktivitě: „Ustanovení této smlouvy se budou mezi smluvními stranami provádět se zpětnou působností od 1. ledna 1993“ (článek 4 odst. 2 smlouvy).

Zde jde o případ diametrálně odlišný od předběžného provádění. Předmětem retroaktivního působení je zde mezinárodní smlouva jako mezinárodní instrument, což logicky zahrnuje i její vnitrostátní působnost. Předběžně provádět lze smlouvu až po podpisu, zatímco retroaktivita zasahuje do doby před podpisem, tedy před vznikem smlouvy. Naproti tomu předběžné provádění se týká smlouvy dosud nevstoupivší v platnost, zatímco retroaktivitu lze uplatnit právě jen u smlouvy již platné, neboť platnost je předpokladem účinnosti, včetně zpětné. V posledně uvedeném případě je retroaktivita skutečně výjimečná, neboť jejím předpokladem byl souhlas smluvních států s retroaktivním působením smlouvy jako takové na úrovni mezinárodní. Z tohoto důvodu ji lze akceptovat i ve sféře vnitrostátní jako nouzové řešení v případě, kdy jedinou alternativou by byla absence úpravy.

* * *

²Srov. V. Steiner, K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem, Právník č. 1/1994, str. 1 a n.

SUMMARY

International Agreements and the Czech Legal Order

The opening part of the paper explains the problem of the validity of an international agreement and its national effectiveness. Article 52 of the new Czech Constitution says „to enter into force, international agreements approved by the Parliament must be promulgated.“ However, an international agreement is a source of another legal system far different from the Czech national law. Therefore the force of its rules is regulated exclusively by international law. There is no „national force“ of an international agreement, just national applicability, as a special type of the applicability of an agreement. The home application of international agreements is possible due to the fact that the system of international law and that of national law are connected by certain „bridges“. They are always the norms of the system the norm is to be reflected in, as only the norms of such a system may decide what „alien“ norms are to be applied in its area of application. A good illustration of the international/national law direction is Article 10 of the Constitution. Thereby the necessary condition of the national applicability of an international agreement is the publication in the Collection of Laws. The ideal situation would include the promulgation of an international agreement with direct national effect at least on the day it comes into force. However, reality is different. International agreements are published in the Czech Republic sometimes several months later.

Further comment is given on the provisions of the Act No.545/1992 Coll., On the Collection of Laws and the provisions of the directive of the Government of the Czech Republic concerning the promulgation of international agreements. In the conclusion an analysis is given of the eventual retroactivity international of agreements made or promulgated late.

AKTUALITY
PRO
PRÁVNÍ PRAXI

Přehled mezinárodně smluvní praxe České republiky v roce 1993

Vladimír TÝČ

I. Úvodní poznámky

Dvoustranné a mnohostranné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, představují významný pramen právní úpravy nejen v oblasti práva mezinárodního, ale i vnitrostátního. Mnohé z těchto smluv byly sjednány proto, aby mezi dvěma nebo více státy sjednotily úpravu právních vztahů mezi vnitrostátními subjekty (jednotlivci) nebo vztahy procesní v oblasti občanského, trestního nebo správního řízení. Jiné smlouvy upravují vztahy mezi státy, které však mají přímý nebo nepřímý dopad na právní postavení jednotlivců.

Všechny takové smlouvy mají v oblasti vnitrostátního práva podobnou funkci, jako vnitrostátní právní předpisy. Musí se proto stát součástí právního vědomí nejen právníků, ale veřejnosti vůbec. Současný stav však tomuto předpokladu neodpovídá - o smlouvách chybí včasné a systematické informace a jejich postavení ve vnitrostátním právním řádu je stále předmětem diskusí. Účelem tohoto příspěvku je proto přispět k lepší informovanosti o mezinárodně smluvní praxi našeho státu, neboť oficiální zdroj informací o této oblasti, kterým je pouze Sbírka zákonů ČR, stále není ani pohoťový, ani dostatečný. Čtenářům se proto předkládá dosud nepublikovaný přehled mezinárodních smluv, které Česká republika uzavřela v průběhu roku 1993. Prokázalo-li ohlas v jakékoli formě užitečnost tohoto kroku, budeme pokračovat v publikaci takovýchto přehledů i nadále, a to případně i v intervalech kratších než ročních.

Přehled smluv zahrnuje smlouvy sjednané, tedy podepsané v roce 1993 a je rozdělen do tří částí: dvoustranné smlouvy kromě smluv se Slovenskou republikou, dvoustranné smlouvy se Slovenskou republikou (včetně smluv podepsaných za existence

federace) a smlouvy mnohostranné. Přehled uvádí především smlouvy prezidentské a vládní. Neobsahuje všechny smlouvy resortní – z této kategorie jsou uvedeny jen ty, které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo ty, které jsou z jiných důvodů hodné zvláštního zřetele. Rovněž nejsou uvedeny smlouvy, jejichž podpis nebo jiný úkon byl nutný pouze jakožto formální akt sukcese ČR do smlouvy sjednané již za existence Československa.

Vzhledem k tomu, že přehled smluv používá četné pojmy mezinárodního smluvního práva bez bližšího vymezení, zdá se být užitečné pro rychlou orientaci čtenáře některé z nich stručně připomenout. Dále uváděná vymezení těchto pojmů jsou záměrně zjednodušená a nečiní si nárok na přesnost, neboť jejich účelem je pouze usnadnit orientaci v přehledu.

Smlouva prezidentská je mezinárodní smlouva, u níž pravomoc k jejímu sjednání prezident republiky nepřenesl na vládu. Prezidentské jsou všechny smlouvy vyžadující ke svému schválení souhlasu parlamentu (článek 49 ústavy). **Smlouva vládní** je sjednávána na úrovni vlády bez účasti hlavy státu a parlamentu. **Smlouva resortní** svým významem nepřesahuje rámec jednoho resortu a sjednává ji příslušný ministr. K této kategorizaci mezinárodních smluv viz článek 63 ústavy a Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.

Podpis smlouvy znamená její sjednání. Ztvrzuje se jím vázanost smluvních stran textem smlouvy (nikoli nezbytně smlouvou samotnou). Podepsaný text je autentický (původní), oficiální a konečný, tedy dále neměnný. Má-li být právním následkem podpisu smlouvy její platnost, musí to být patrné z jejích závěrečných ustanovení.

Platnost smlouvy nastupuje na základě úkonu, který je ve smlouvě stanoven. V praxi to bývá podpis smlouvy (většina smluv resortních, některé vládní, téměř nikdy prezidentské), vzájemná notifikace vnitrostátního schválení (typické pro dvoustranné smlouvy vládní), ratifikace nebo přístup (obojí typické pro smlouvy prezidentské).

Ratifikace smlouvy je akt hlavy státu navenek, jímž se slavnostně vyjadřuje konečný souhlas s již podepsanou dvoustrannou nebo mnohostrannou smlouvou. Parlament mezinárodní smlouvy neratifikuje, nýbrž dává k ratifikaci nezbytný souhlas, je-li ho třeba.

Přístup ke smlouvě znamená u mnohostranných smluv totéž co podpis plus ratifikace. Rozdíl je pouze formální.

Vyhlášení smlouvy je oficiální publikace mezinárodní smlouvy ve Sbírce zákonů.

Předběžné provádění smlouvy je možné především u dvoustranných smluv na základě dohody smluvních stran (zpravidla zahrnuté v textu smlouvy), a to v období mezi podpisem smlouvy a jejím vstupem v platnost. Nejsou jasné právní následky předběžného provádění smlouvy, která nikdy nevstoupí v platnost.

Název smlouvy nemá význam pro její právní povahu. Smlouva, konvence (česky úmluva), dohoda, ujednání, protokol apod. jsou synonyma spadající pod druhový pojem mezinárodní smlouva.

(Blíže k některým z těchto pojmů viz jiný příspěvek v tomto čísle s názvem „Mezinárodní smlouvy a český právní řád – Poznámky k článku 52 Ústavy České republiky a k úpravě vyhlášení mezinárodních smluv ve Sbírce zákonů“.)

Následující přehledy smluv sjednaných v roce 1993 jsou zpracovány k datu 15. února 1994, pokud jde o jejich vstup v platnost a publikaci.

II. Dvoustranné smlouvy sjednané ČR v roce 1993 (kromě Slovenské republiky)

V roce 1993 sjednala Česká republika s jinými státy nebo mezinárodními organizacemi (kromě Slovenské republiky) téměř 40 dvoustranných mezinárodních smluv prezidentských nebo vládních. Převládaly mezi nimi smlouvy s ekonomickým zaměřením, kterých byla více než polovina z celkového počtu.

Nejdůležitější dvoustrannou politickou smlouvou uzavřenou v loňském roce je nepochybně Smlouva mezi ČR a Ruskou federací o přátelských vztazích a spolupráci, která zatím čeká na ratifikaci oběma stranami a tím i na vstup v platnost a na vyhlášení ve Sbírce zákonů. Její text byl těsně po podpisu zveřejněn v tisku. (Další mimořádně důležitá politická smlouva, a to Evropská dohoda o přidružení ČR k ES, je zařazena mezi smlouvy mnohostranné, neboť má 14 smluvních stran.)

Smlouvy upravující všeobecně obchodní a ekonomické vztahy (případně včetně vědeckotechnické spolupráce) byly podepsány s těmito státy: Indie, Rakousko, Rusko, Uzbekistán, Kazachstán, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Írán, Čína (poslední tři dosud nevstoupily v platnost). Všechny byly sjednány na mezinárodní úrovni (tedy nevyžadující souhlas parlamentu) a všechny (kromě tří zatím neplatných) již byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů.

Dalších sedm smluv se týká vzájemné ochrany investic. Tyto smlouvy v ČR vyžadují souhlas parlamentu bez ohledu na své označení. Sjednány byly s Maďarskem, Slovinskem, Egyptem, Polskem, Austrálií, Rumunskem a Portugalskem. Žádná z nich zatím nenabyla platnosti a tudíž nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů. Téměř totéž platí o další skupině pěti smluv o zamezení dvojího zdanění a o zabránění daňovému úniku. Platnosti nabýly pouze smlouvy s Polskem a USA. Zbývající tři byly sjednány s Maďarskem, Rumunskem a Izraelem.

Poslední kompaktní skupinu tvoří smlouvy o zrušení vízové povinnosti (tzv. bezvízové dohody). Vízová povinnost byla úplně zrušena se Slovinskem, Lotyšskem a Estonskem. S Chile a Uruguayí se její zrušení týká jen držitelů diplomatických a služebních pasů. Jde opět o mezinárodní dohody. S prvními dvěma státy již vstoupily v platnost a dohoda s Lotyšskem je již vyhlášena ve Sbírce zákonů.

Kromě uvedených skupin smluv bylo uzavřeno několik smluv upravujících nejrizičnější otázky: mezinárodní dohoda s Polskem o předávání osob na společných státních hranicích, ujednání s Rakouskem o ulehčení pohraničního odbavování na čtyřech společných hranicích přechodech, dohoda se SRN o mezinárodní osobní silniční přepravě, dohoda s Francií o spolupráci a výměnách v oblastech mládeže, tělovýchovy a sportu, dvě dohody s Ruskou federací o specifických hospodářských otázkách

a dvě resortní ujednání ministerstva obrany ČR s partnerskými ministerstvy v SRN a Litvě. S výjimkou první z nich (s Polskem) vstoupily již všechny tyto smlouvy v platnost a některé již byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů.

Z hlediska teritoriálního vypadá u dvoustranných smluv prezidentských a vládních loňská bilance takto: Nejvíce smluvních dokumentů bylo sjednáno s Ruskem (4), následují Polsko (3), Estonsko, Lotyšsko, Maďarsko, Rumunsko a Slovinsko (2). S ostatními státy, tedy Austrálií, Chile, Čínou, Egyptem, Francií, Indií, Íránem, Izraelem, Kazachstánem, Litvou, Portugalskem, Rakouskem, SRN, USA, Uruguayí a Uzbekistánem bylo sjednáno po jedné smlouvě. Jedna smlouva byla uzavřena s Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj (o grantu Světového fondu ochrany životního prostředí).

Uvedený přehled nikterak nepřekvapuje – zahrnuje především naše sousedy, nově vzniklé státy, s nimiž je třeba vybudovat smluvní základnu, státy další, s nimiž se již existující smluvní základna rozšiřuje, jakož i státy geograficky vzdálené, s nimiž jsou zatím naše dvoustranné smlouvy vzácnosti (Austrálie, Latinská Amerika).

Následuje přehled dvoustranných smluv sjednaných v r. 1993, které do konce tohoto roku vstoupily v platnost (PO = datum podpisu, PL = datum vstupu v platnost, PU = datum vyhlášení s číslem sdělení MZV ve Sbírce zákonů. Data psána podle nové normy ISO – rok, měsíc, den.)

Obchodní dohoda mezi vládou ČR a vládou Indické republiky

PO-930315 PL-930315 PU-930622/173

Dohoda mezi vládou ČR a Rakouskou spolkovou vládou o hospodářské, průmyslové, technické a technologické spolupráci

PO-930709 PL-931001 PU-931021/262

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Ruské federace o obchodních a ekonomických vztazích a vědeckotechnické spolupráci

PO-930826 PL-930826 PU-931008/250

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Republiky Uzbekistán o obchodně-ekonomické a vědeckotechnické spolupráci

PO-930910 PL-930910 PU-931118/280

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Republiky Kazachstán o obchodně-ekonomických vztazích

PO-930913 PL-930913 PU-931118/281, č. 78

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Lotyšské republiky o obchodních a ekonomických vztazích a vědeckotechnické spolupráci

PO-930922 PL-930922 PU-931026/265

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Litevské republiky o obchodních a ekonomických vztazích a vědeckotechnické spolupráci

PO-930923 PL-930923 PU-931104/271

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Polské republiky o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku

PO-930624 PL-931220 PU-940215/31

Smlouva mezi ČR a USA o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru dané z příjmu a majetku

PO-930916 PL-931223 PU-940215/32

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Republiky Slovinsko o zrušení vízové povinnosti

PO-930504 PL-930504 PU-930626/179

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Lotyšské republiky o zrušení vízové povinnosti

PO-930922 PL-930922 PU-940211/28

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Estonské republiky o zrušení vízové povinnosti

PO-930924 PL-930924 PU-940215/30

Ujednání podle čl. 2 odst. 4 Dohody ze dne 17. června 1991 mezi ČSFR a Rakouskou republikou o ulehčení pohraničního odbavování

PO-930920 PL-930920 PU-oznámeno pod č.329/93 Sb.

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Francouzské republiky o spolupráci a výměnách v oblastech mládeže, tělovýchovy a sportu

PO-930712 PL-931201 PU-940211/29

Dohoda mezi vládou ČR a vládou SRN o mezinárodní osobní silniční přepravě

PO-930719 PL-930719 PU-930817/224

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Ruské federace o ekonomické a vědeckotechnické spolupráci v oblasti zemědělsko-průmyslového komplexu

PO-930813 PL-930813 PU-

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Ruské federace o vzájemných dodávkách zboží na rok 1993

PO-930826 PL-930826 PU-931008/251

III. Dvoustranné smlouvy sjednané ČR do konce roku 1993 se Slovenskou republikou

Rozdělení československé federace vyžadovalo právní úpravu nejružnějších otázek mezi oběma nástupnickými státy. 1. ledna 1993 se staly ČR a SR plnými subjekty mezinárodního práva, které od tohoto data výlučně upravuje jejich vzájemné vztahy. Právním nástrojem této úpravy jsou mezinárodní smlouvy, které začaly vznikat již v roce 1992, tedy ještě za trvání federace. Do konce roku 1993 bylo sjednáno 17 smluv prezidentských, 25 vládních a 16 resortních. Plastický přehled mnohotvárné podoby nové smluvní základny mezi oběma státy, čítající k 1. lednu 1994 celkem téměř 60 smluv, podává jejich následující soupis, který tentokrát obsahuje i smlouvy, které dosud nevstoupily v platnost, jakož i nejdůležitější smlouvy resortní. Smlouvy jsou řazeny chronologicky podle data podpisu. (Značky jsou vysvětleny na konci soupisu.)

- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech vydávaných v ČR a ve SR
PO-921029 PL-930101 PU-930520/148
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o zrušení vízové povinnosti
PO-921029 PL-930101 PU-930520/149
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o společném postupu v otázkách pobytu cizinců ze třetích států na území ČR a SR
PO-921029 PL-930101 PU-930520/150
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o spolupráci v oblasti telekomunikačních služeb ministerstev vnitra a šifrové služby
PO-921029 PL-930101 PU-930520/151
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o společném využívání stanovených informačních a archivních fondů vzniklých z činnosti ministerstev vnitra v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti
PO-921029 PL-930101 PU-930527/156
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR pro oblast zdravotní péče
PO-921029 PL-930101 PU-930730/202
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o spolupráci v oblasti vzdělávání
PO-921029 PL-930101 PU-930730/203
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o měnovém uspořádání
PO-921029 PL-930101 PU- (platnost skončila 930208)
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o spolupráci v oblasti ochrany a tvorby životního prostředí
PO-921029 PL-930101 PU- _____
- Smlouva mezi ČR a SR o právní pomoci poskytované justičními orgány a o úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech
PO-921029 PL-930405* PU-930806/209
- Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení
PO-921029 PL-930503* PU-930830/228
- Smlouva mezi ČR a SR o vzájemném zaměstnávání občanů
PO-921029 PL-930503* PU-930830/227
- Smlouva mezi ČR a SR o osobních dokladech, cestovních dokladech, řidičských dokladech a evidenci vozidel
PO-921029 PL-930503* PU-930830/230

- Smlouva mezi ČR a SR o úpravě režimu a o spolupráci na společných státních hranicích
PO-921029 PL-930503* PU-930903/234
- Smlouva mezi ČR a SR o generelním vymezení společných státních hranic
PO-921029 PL-930503* PU-930830/229
- Smlouva o vytvoření celní unie mezi ČR a SR
PO-921029 PL-930503* PU-930910/237
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o spolupráci v dopravě a spojích
PO-921123 PL-921123 PU-930730/201
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o vzájemném uspořádání některých vztahů v devizové oblasti po zániku federace (platnost skončila 930208)
PO-921123 PL-930101 PU-931008/254
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o vzájemných vztazích a zásadách spolupráce v zemědělství, potravinářství, lesním a vodním hospodářství v podmínkách celní unie - (doplňk dohody o celní unii)
PO-921123 PL-930101 PU-931008/252
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o vypořádání majetku, práv a závazků vyplývajících ze zrušení Československého rozhlasu, Československé televize a ČTK
PO-921123 PL-921123 PU- _____
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o způsobu vypořádání vztahů vyplývajících z rozdělení ČSA a o přechodu majetku, práv, závazků a další spolupráci republikových armád
PO-921123 PL- _____ PU- _____
- Smlouva mezi ČR a SR o dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci
PO-921123 PL-930701 PU-930903/235
- Smlouva mezi ČR a SR o zamezení dvojího zdanění v oboru daně dědické a darovací
PO-921123 PL-930701* PU-931008/253
- Smlouva mezi ČR a SR o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku
PO-921123 PL-930701* PU-931014/257
- Smlouva mezi vládou ČR a vládou SR o podpoře a vzájemné ochraně investic
PO-921123 PL-930101 PU- _____
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o principech a způsobech plnění Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a ZA jednání o početních stavech osob v konvenčních ozbrojených silách v Evropě
PO-930112 PL-930112 PU- _____

- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o statutech Rady a Stálého sekretariátu celní unie
PO-930118 PL-930118 PU
- Dohoda mezi MF ČR a MF SR a ČNB a NBS o provádění některých druhů plateb v devizové oblasti
PO-930204 PL-930204 PU-930225/080, oprava v č. 55/93
- Platební smlouva mezi ČR a SR
PO-930204 PL-930208 PU-930208/064, oprava v č. 55/93
- Smlouva mezi ČR a SR o používání peněžních prostředků v národních měnách v oblasti vzájemného cestovního ruchu
PO-930204 PL-930208 PU-930208/065, oprava v č. 55/93
- Smlouva mezi vládou ČR a vládou SR o spolupráci orgánů přípravného řízení trestního
PO-930222 PL-930222 PU-930430/131
- Dohoda vlády ČR a vlády SR o společném postupu při přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů ze státních orgánů a státních organizací ČSFR v souvislosti se zánikem ČSFR
PO-930222 PL-930222 PU-930520/152
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o pravidlech o původu zboží a metodách administrativní spolupráce
PO-930222 PL-930222 PU
- Dohoda mezi MD ČR a ministerstvem dopravy, spojů a veřejných prací SR o spolupráci v oblastech vnitrozemské plavby, námořní plavby, silniční dopravy a pozemních komunikací
PO-930311 PL-930311 PU-930813/220
- Smlouva mezi ČR a SR o zřízení celních přechodů na společné státní hranici
PO-930330 PL-930330 PU-930430/132
- Smlouva mezi ČR a SR o ulehčení pohraničního odbavování na státních hranicích v železniční a silniční dopravě
PO-930330 PL-930330 PU
- Smlouva mezi vládou ČR a vládou SR o majetkovém vypořádání a dalším zajištění provozu soustavy tranzitního plynovodu
PO-930331 PL-930331 PU
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o sukcesi do smluv o zahraničních půjčkách přijatých ČSFR formou vládních úvěrů na podporu platební bilance a o zajištění s tím spojeného vnitřního financování
PO-930407 PL-930407 PU
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o sukcesi do smluv o převodu záruk ČSFR za půjčky poskytnuté ze zahraničí do kompetence ČR a SR
PO-930407 PL-930407 PU

- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o sukcesi do smluv o převodu majetkových účastí ČSFR u mezinárodních měnových a finančních institucí do kompetence ČR a SR
PO-930407 PL-930407 PU
- Dohoda mezi vládou ČR a vládou SR o převodu vládních pohledávek vůči zahraničí do kompetence ČR a SR a o zajištění vnitřního financování poskytnutých vládních úvěrů
PO-930407 PL-930407 PU
- Dodatek č. 1 k Platební smlouvě mezi ČR a SR
PO-930520 PL-930909 PU-931014/258
- Dodatek č. 1 k dohodě mezi MF ČR a MF SR a ČNB a NBS o provádění některých druhů plateb v devizové oblasti
PO-930626 PL-930626 PU-930730/200
- Smlouva mezi ČR a SR o dočasném oprávnění k podnikání fyzických a právnických osob, které podnikají na území druhé republiky po 31. prosinci 1992
PO-931029 PL-931203z PU-931231/330
- Kromě uvedených resortních smluv publikovaných ve Sbírce zákonů bylo sjednáno dále 11 smluv mezi ministerstvy vnitra a 2 mezi ministerstvy zahraničních věcí.*
- Vysvětlivky značek :
- PO - datum podpisu,
PL - datum vstupu v platnost,
PU - datum vyhlášení s číslem sdělení MZV ve Sbírce zákonů,
* - předběžné provádění od 1. ledna 1993,
z - zpětná působnost od 1. ledna 1993

Zvláštní okolnosti sjednávání smluv se Slovenskou republikou, zejména těch, které vznikaly ještě za trvání federace, přinesly několik zcela neobvyklých řešení, z nichž některá nepochybně jakožto kuriozity zpestří kapitoly o smluvním právu budoucích českých a slovenských učebnic mezinárodního práva.

Jak je patrné z přehledu, dvě smlouvy vstoupily v platnost ještě za trvání společného státu. Je to patrně poprvé, co dva členské státy téže federace upravují vzájemné vztahy uvnitř této federace prostřednictvím mezinárodního práva. Připomíná to poněkud telefonování z jedné kanceláře do druhé v témže úřadě po venkovní lince přes ústřednu.

Další zajímavostí je ustanovení o vstupu v platnost mezivládní Dohody o společném využívání stanovených informačních a archivních fondů vzniklých z činnosti ministerstev vnitra v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti (č. 156/1993 Sb.). Podle svého článku 10 dohoda vstupuje v platnost dnem 1. ledna 1993, s výjimkou článku 4 odst. 1 dohody, který vstupuje v platnost dnem podpisu, tedy již 29. října 1992. Po dobu dvou měsíců tedy platilo jedno stručné ustanovení vytržené z celkového textu bez jakékoli návaznosti na zbytek dohody, který byl zatím neplatný. Tato otázka mohla být vhodněji řešena jako otázka časové působnosti ustanovení smlouvy, tedy jejich účinnosti, nikoli platnosti, podobně jako se to běžně činí u zákonů.

Zvláštní ustanovení o nabytí účinnosti mají Dohoda mezi MF ČR a MF SR a ČNB a NBS o provádění některých druhů plateb v devizové oblasti a Dodatek č. 1 k této Dohodě (č. 80 a 200/1993 Sb.). Oba tyto dokumenty stanoví, že nabytí účinnosti (pochopitelně ve smyslu mezinárodním) dnem „vyhlášení ve Sbírce zákonů“. I když pomineme skutečnost, že nabytí účinnosti mezinárodní smlouvy má být vázáno na akt mezinárodní, nikoli ryze vnitrostátní, nemůžeme než konstatovat, že toto ustanovení je nejasné a že podle něj nelze příslušný den vůbec určit. Smlouva totiž uvádí „Sbírku zákonů“ v jednotném čísle, i když ve hře jsou Sbírky dvě: česká a slovenská. Které datum je tedy rozhodující – vyhlášení v ČR nebo v SR? Oč lepší službu by prokázalo obvyčejné standartní ustanovení o nabytí účinnosti tohoto typu: „Dohoda nabývá účinnosti dnem, kdy si smluvní strany navzájem oznámí splnění předepsaných vnitrostátních podmínek účinnosti.“

Obdobnou poznámku lze uplatnit u článku 23 Smlouvy o úpravě režimu a o spolupráci na společných státních hranicích (č. 234/1993 Sb.), který váže vstup v platnost smlouvy na její schválení smluvními stranami podle jejich ústavních předpisů, tedy opět na akty vnitrostátní povahy mezinárodně irrelevantní. Platnost smlouvy bylo třeba i zde vázat na notifikaci tohoto schválení mezi stranami, nikoli na toto schválení samotné.

Pozornosti zasluhuje rovněž mezivládní dohoda o podpoře a vzájemné ochraně investic. Byla podepsána dne 23. listopadu 1992 s tím, že strany si navzájem oznámí splnění ústavních požadavků pro její vstup v platnost. Další věta tohoto ustanovení (článek 12) však kategoricky stanoví, že „tato dohoda vstoupí v platnost dnem rozdělení ČSFR“. Není tedy jasný smysl oznámení podle věty předchozí, neboť vstup v platnost na ně není vázán. Dohoda tedy vstoupila v platnost dne 1. ledna 1993, avšak dodnes nebyla vyhlášena, čímž se odlišuje od všech ostatních obdobných dohod, sjednaných s jinými státy. Její text si lze přečíst v Hospodářských novinách z 10. prosince 1992.

Velmi zajímavá a zcela neobvyklá je roční retroaktivita u Smlouvy o dočasném oprávnění k podnikání fyzických a právnických osob, které podnikají na území druhé republiky po 31. prosinci 1992, která vstoupila v platnost 3. prosince 1993, vyhlášena byla 30. prosince 1993, avšak její časová působnost se vztahuje zpětně na období od 1. ledna 1993.

Retroaktivita se objevuje rovněž u čtyř mezivládních dohod ze 7. dubna 1993, týkajících se zahraničních půjček, pohledávek a majetkových účastí bývalé federace. Tyto dohody se mají podle svých ustanovení uplatnit i na období od 1. ledna 1993 do vstupu v platnost. V platnost však žádná z nich dosud nevstoupila, takže citované ustanovení o retroaktivitě nelze aplikovat. Retroaktivně totiž může působit jen platná smlouva, neboť platnost je předpokladem účinnosti, tím spíše zpětně.

IV. Mnohostranné smlouvy (podpis, ratifikace nebo přístup ČR v roce 1993)

Dvě významné mnohostranné smlouvy byly v roce 1993 Českou republikou podepsány (s výhradou ratifikace): Úmluva o zákazu vývoje, výroby, hromadění zásob a použití chemických zbraní a o jejich zničení (Paříž, 14.1.1993) a Evropská dohoda zakládající přidružení mezi ČR na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (Lucemburk, 4.10.1993).

Na základě ratifikace nebo přístupu vstoupily pro Českou republiku v platnost tyto smlouvy (v závorce je uvedeno místo a datum přijetí smlouvy, nikoli vstupu v platnost pro ČR): Statut Rady Evropy (Londýn, 5.5.1949), Rámcová úmluva OSN o klimatických změnách (New-York, 9.5.1992), Úmluva o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 5.6.1992), Dohoda o ochraně netopýrů v Evropě (Londýn, 4.12.1991), Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonn, 23.6.1979) a Úmluva o Evropské telekomunikační družicové organizaci (EUTELSAT) a Prováděcí protokol k ní (Paříž, 15.7.1982).

Uvedený přehled zahrnuje mimo jiné dvě velmi důležité smlouvy, které jsou významným krokem k zapojení ČR do evropské integrace: Statut Rady Evropy, přístup k němuž znamená vstup ČR jako nového státu do této organizace, a asociální dohoda s ES, která ovšem zatím platnosti nenabyla, neboť režim jejího vstupu v platnost je stejný jako u smluv dvoustranných (vyžaduje se ratifikace všech smluvních stran, tedy všech 12 členských států ES, ES samotných a ČR).

Žádná z uvedených mnohostranných smluv nebyla zatím vyhlášena ve Sbírce zákonů.

V. Sukcese ČR do smluv bývalého Československa

Uvedené přehledy nepostihují úkony související se sukcesí ČR do čs. smluv. Je tomu tak proto, že proces potvrzování sukcese ČR je neobyčejně rozsáhlý a časově náročný – týká se více než 2000 smluv a zdaleka ještě nebyl uzavřen. Postupné potvrzování je nutné proto, že nestačí generální recepční klauzule obsažená v ústavním zákoně č. 4/1993 Sb. Ta je jen jednostrannou proklamací, přičemž sukcese ČR nesmí být zpochybňována druhou stranou dvoustranné smlouvy nebo dalšími stranami smlouvy mnohostranné. Zdaleka ne všechny smlouvy jsou z hlediska sukcese jasné – důvodem nemusí být jen teritoriální vazba na druhý nástupnický stát, ale i polouzavřený charakter mnohostranné smlouvy nebo na příklad nemožnost rozdělit „československý“ obsah smlouvy na „český“ a „slovenský“.

Jakmile ministerstvo zahraničních věcí vydá seznamy potvrzených smluv, bude možno tyto informace zpracovat a vypracovat přehledy platných mezinárodních smluv upravujících jednotlivé oblasti.

PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

RAŠÍNOVA BITVA O MĚNU

(K 75. výročí měnové reformy)

Karel SCHELLE

Československá republika svým prvním opatřením uskutečnila téměř úplnou reformu státní administrativy a právního řádu Rakousko-Uherska. V rámci toho přebírá rovněž i právo finanční, stejně tak součástí přejaté administrativní soustavy je rakouská finanční správa.¹ Rovněž měnový vývoj byl zcela kontinuální, založený na rakouském korunovém systému vzniklém v roce 1892.² Nový stát měl tedy v prv-

¹K organizaci finanční správy Rakousko-Uherska viz podrobněji: DRACHOVSKÝ, J.: Přehled finančního hospodářství v rakouském státě. Praha 1911; HOLL, I.: Přehled vývoje finanční správy v českých zemích od poloviny 19. st. Praha 1955; VYBRAL, V.: Nástin československého práva finančního. Praha 1934; VYBRAL, V.: Nástin finančního práva československého, Časopis pro právní a státní vědu, 16, 1933, s. 1-15, 212-239, 316-326; K organizaci finanční správy v Československé republice viz podrobněji: DRACHOVSKÝ, J.: Přehled finančního hospodářství v Československé republice. 2. vyd., Praha 1922; DRACHOVSKÝ, J.: Veřejné finance ve státě Československém. Politika. Co má vědět o Československé republice každý občan, II. Část I, Praha 1924; KÁLFUS, J.: Hospodaření čs. státu v letech 1918-1928 z hlediska úvěrového. Věstník ministerstva financí, 1929; KOZÁK, J.: Československá finanční politika. Nástin vývoje v letech 1918-1930. Praha-Brno 1932; Státní finanční hospodářství. Deset let Československé republiky, sv. II, Praha 1928; VLASÁK, B.: Finanční úřady, Slovník veřejného práva československého, sv. I. Praha 1929, s. 628-646; JANÁK, J.: Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu. II. Období první a druhé republiky a okupace (1918-1945). Praha 1937, s. 140-155 a tam uvedené další literatury.

²Nová měnová jednotka byla zavedena v Rakousko-Uhersku v roce 1892. Zároveň byl ustaven obsah zlata, což bylo 0,304878 g ryzího zlata. Zákony z roku 1892 zavedly jako nové zlaté mince kurantní deseti a dvacetikoruny. Mimo to zůstaly ještě v oběhu a dále byly raženy rakouské dukáty. Drobné mince v nové měnové soustavě byly trojího druhu: 1. stříbrné koruny, 2. některé deseti a dvacetikoruny, 3. bronzové halérie a dvouhalérie.

ním období společnou měnu s ostatními nástupnickými státy. Bankovky Rakousko-uherské banky obíhaly zároveň ve všech těchto státech, avšak správní ústředí bylo ve Vídni a v Pešti. Ekonomická situace Rakousko-Uherska v okamžiku jeho definitivního rozpadu byla katastrofální. Monarchie za války nadělala asi 110 miliard korun dluhů, vypůjčovala si na válečné půjčky a svoji inflační politiku, jakož i úhradu státních dluhů, řešila neustálým vydáváním ohromného množství bankovek. V okamžiku vzniku našeho státu, na celém území Rakousko-uherské monarchie obíhalo přes 30 miliard korun a kurs koruny v Curychu se rovnal 46,5 švýcarských franků za sto korun.³

Za války vydávala rakousko-uherská banka oběživo z největší části na podkladu lombardu válečných půjček. Bezcenné válečné půjčky, kterými Rakousko-Uhersko financovalo válku, banka přijímala do zástavy a na tuto zástavu tiskla a vydávala do oběhu svoje bankovky, které byl každý přinucen přijímat.⁴ Celou již tak složitou situaci ještě komplikovaly další nepříznivé vlivy. Byla to například tendence pašovat ve velkém množství bankovky na naše území, protože se počítalo s budoucí odlukou naší měny a lepším osudem bankovek u nás.

Za této situace bylo hlavním úkolem nového československého státu provést co nejrychleji patřičnou konsolidaci měny a postupně ji připravovat k úplnému osamostatnění. Třebaže se hovořilo především o hospodářských důvodech potřeb urychleného provedení měnové reformy, stály v pozadí všech akcí i ohledy politické. Především samostatnost měny byla jedním z důkazů o existenci a životaschopnosti nového státu, o jehož dalších osudech se mělo rozhodnout na mírové konferenci. Proto hned po převratu byla Národním výborem zřízena Komise pro přechodné hospodářství v oboru, obchodu, průmyslu a živnosti. Komise byla přičleněna pražské obchodní a živnostenské komoře a na návrh Viléma Pospíšila, pozdějšího guvernéra Národní banky československé, byl zřízen zvláštní finanční odbor. Jedním z prvních výsledků práce tohoto odboru bylo vytvoření Konsorsia pro státní úvěrové operace sestaveného z nejsilnějších pražských peněžních ústavů.⁵

Prvním ministrem financí československého státu se stal Alois Rašín, jehož cílem byl vyrovnaný rozpočet a silná koruna, která by byla na mezinárodním trhu směnitelná za nejtvrďší valuty.⁶ První jeho úsilí o zastavení inflace ve Vídni a v Pešti

³ŽEKULIN, N. S.: Československá měna od reformy dr. Rašína až do zřízení Československé národní banky. Praha 1927, s. 13.

⁴SPÁČIL, B.: Česká měna od dávné minulosti k dnešku. Orbis Praha 1973, s. 101.

⁵PAPRŠTEJN, V.: U kolébky Československé měny. Praha, neuvvedeno, s. 90.

⁶Muž, jak ho v jedné ze svých prací charakterizoval Dušan Uhlíř, velmi tvrdý nejen k druhým, ale i k sobě, který šel přímočaře vždy za svým cílem, energicky a bez velkých ohledů. Jeho heslem bylo šetřit! Šetřit především na mzdách státních zaměstnanců a učitelů, zavádět nové daně, stanovit výjimky ze zákona o osmihodinové pracovní době a stlačovat dělnické mzdy. Zarazil dovoz luxusního zboží a hlásal spartánskou prostotu. Pomeranče a biografy označil za rozmařilost a jednou se rozčilil, když viděl frontu fanoušků u pokladny před zápasem Slávie. Parlament ho

zůstalo marné. Hned po nástupu do funkce ministra financí v listopadu roku 1918 se totiž snažil o odstranění pokračování inflace mezinárodním opatřením. Za tím účelem žádal tehdejšího ministra zahraničních věcí Československé republiky Edvarda Beneše, který byl v Paříži při sjednávání podmínek příměří, aby byla při Říšské bance německé a při Rakousko-uherské bance zřízena mezinárodní komise, která by zamezila vydávání soukromoprávně nekrytých bankovek, a tím, aby nepostupovala inflace. Tato snaha se však ukázala jako neúspěšná.⁷ Proto byl filiálkám Rakousko-uherské banky na našem území zakázán lombard válečných půjček.

Kurs koruny stál podle tehdejších směrodatných švýcarských záznamů na čtvrtině předválečné hodnoty. Hned na počátku samozřejmě nebylo možné provést pronikavější opatření, protože nebyla vyřešena otázka německého obyvatelstva, rovněž nepříznivá situace byla na Slovensku, ale především nebyly ještě přesně stanoveny státní hranice. Hospodářský život navíc zachvátila ohromná tezaurace bankovek. I přes ohromný převýdej bankovek je Rakousko-uherská banka nestačila tisknout.⁸ Situace se zhoršovala ještě dalšími skutečnostmi. Vznikala nedůvěra k Poštovní vídeňské spořitelně, která tím, byla prakticky vyřazena z provozu, protože poštovní úřady na československém území pro ni nevyplácely, poněvadž měly na jejím kontě nižší příjmy než výdaje a dotace se neuskutečnily.⁹

Tím byla tezaurace hotových peněz ještě podporována. Z toho důvodu byla po dohodě s touto vídeňskou spořitelnou vytvořena 20. listopadu 1918 spořitelna v Praze v Jindřišské ulici, která však nebyla podřízena ministerstvu financí, ale byla řízena ministerstvem pošt. Proto jí nebylo možné využít k realizaci dalších Rašínových plánů. Ovšem i toho opatření přineslo trochu úlevy v nedostatku platidel. Za této situace byla uspořádána anketa o problémech měny, kterou zpracoval Karel Engliš a její výsledek Finanční a měnový problém československého státu předložil revolučnímu Národnímu shromáždění počátkem roku 1919. Bylo z toho patrné, že na území republiky bylo v oběhu vedle žirových účtů a pokladničních poukázek Rakousko-uherské banky 8 miliard korun, s nimi 10 miliard. Byla velká tezaurace peněz. V této situaci se například objevovaly výzvy v denním tisku k obyvatelstvu, aby peníze neschovávalo doma.¹⁰ Koncem roku 1918 se situace změnila. Peníze se začaly hromadit v bankách a ústavách lidového peněžnictví. Vkladů bylo naráz

obdařil řadou plných mocí, které přesahovaly rámec jeho rezortu, v naději, že zrestituuje poválečné národní hospodářství (viz UHLÍŘ, D.: Anály ze Spálené ulice. Mladá fronta, Praha 1979, s. 35).

⁷RAŠÍN, A.: Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921. Praha 1922, s. 25-26.

⁸K tomu RAŠÍN, A.: Můj finanční plán. Praha 1920, s. 36n; dále srov. Rovněž úvahy v denním tisku: např. Národní listy z 5. 11. 1918 (viz článek Opatření proti nedostatku peněz).

⁹FALTUS, J.: Inflácia za I. svetovej vojny a československá menová reforma z roku 1919, Sborník Vysoké školy ekonomickej, 1961, (K 15. výročí Vysoké školy ekonomickej), Bratislava 1961, s. 356.

¹⁰Např. Národní listy, 5. 11. 1918.

tolik, že se úroková míra prudce snížila a koncem ledna roku 1919 dokonce až na 1 procento. Vklady se začaly přijímat s nechtí a dokonce některé ústavy nechtěly brát ani bezúročné vklady.¹¹

O hospodářských a měnových otázkách se rozpoutala diskuse, v níž se střetli zejména národní demokraté, reprezentováni Rašínem s agrárníky.¹² Jádrem celého sporu byla samozřejmě snaha prosadit zájmy kapitálových skupin, které jednotlivé politické strany reprezentovaly.¹³

Diskuse nepřinesla ve svém celku jakékoli reálné návrhy. Některé listy obviňovaly vládu z naprosté nepřipravenosti na řešení měnových otázek,¹⁴ nebo se objevovaly názory na řešení měnového osamostatnění, které vůbec nepřihlížely k reálným možnostem mladého československého státu a ke stále složitější mezinárodní situaci.¹⁵ Existující stav však bylo třeba řešit rozhodným způsobem, i když, jak při různých příležitostech upozorňoval ministr A. Rašín, nebylo možné vzhledem k neexistenci pevných hranic, zavést okamžitě vlastní platidla. V této souvislosti například hovořil o tom, „že jsme v přechodném hospodářství, v hospodářství, které nemůže být pro konsolidované poměry pravidlem. Ale právě proto, že jsme v přechodném hospodářství, nemůžeme dělati reformy, které by byly dalekosáhlé, nýbrž musíme se snažiti pouze udržeti v chodu stroj, který nám byl svěřen a připravovati se vši pečlivostí na budoucnost.“¹⁶ Přípravy na odloučení československé měny od rakouské se však čini-

¹¹FALTUS, J.: Inflácia za I. svetovej vojny a československá menová reforma z roku 1919, c. d., s. 356.

¹²Např. Národní listy ze 14. prosince 1918 (viz příspěvek Ministr dr. A. Rašín o přechodném hospodářství); Národní listy ze 17. 11. 1918 (Ministr financí o nejbližších finančních problémech); Venkov ze 14. prosince 1918 – informace o účasti a přednášce A. Rašína na schůzi Mladé generace České státoprávní demokracie konané dne 13. prosince 1918 v Městské besedě. Z prací Karla Engliše viz např. Peníze, Brno 1918; „Co bude s našimi penězi“, Lidová poučení o nápravě měny. Brno 1919 a další. Dále k tomu KOLOUŠEK, J.: Zda-li jest možno a radno napravovati rakousko-uherskou měnu? Venkov, 22. 12. 1918; KOLOUŠEK, J.: Rozvrat rakousko-uherských financí hrozícím nebezpečím pro finance československé. Venkov, 17. 11. 1918; KOLOUŠEK, J.: Znehodnocení rakousko-uherské měny a zhubné jeho následky. Venkov, 24. 12. 1918; KOLOUŠEK, J.: Vypořádání a částečné převzetí rakousko-uherských státních dluhů československým státem, Venkov, 1. 12. 1918; KOLOUŠEK, J.: Rozvrat financí a měny bývalého Rakouska-Uherska. Venkov, 10. 11. 1918. Z prací dalších autorů ještě upozorňujeme: BRDLÍK, V.: Zemědělský majetek a peníze – dávka ze jmění či státní bankrot? zvl. otisk Zemědělský archiv, 9, č. 1-6; DUŠEK, R.: Peněžní bankrot, kdy už bude a jaký? Praha 1919; KARÁSEK, K.: Válečné miliardy. Praha 1918 a řada dalších.

¹³FALTUS, J.: Inflácia za I. svetovej vojny, c. d., s. 356.

¹⁴Viz především řada článků v deníku Venkov. Z nich však kromě těch, co byly citovány v poznámce 12, především upozorňujeme na: PAZOUREK, J.: K otázce nápravy měny. Venkov z 29. 11. 1918; MONÍK, J.: Otázka peněz, Venkov, 3. 11. 1918.

¹⁵Např. České slovo, 29. 12. 1918 (viz článek KABELÁČE, A.: Něco o nynějším stavu naší valuty), kde je vyjádřen názor, že by se měly všechny vzniklé státy na území bývalého Rakousko-Uherska dohodnout o výrobě nových peněz, a to tak, aby barva peněz v každém státě byla jiná. Podobných návrhů v tehdejších denním tisku byla celá řada.

¹⁶RAŠÍN, A.: Řeč ministra financí O přechodném hospodářství na schůzi Mladé generace ČStD

ly, již v době před vznikem samostatného československého státu. Na sklonku války, z iniciativy A. Rašína došlo k četným poradám mezi finančními a hospodářskými odborníky, jejichž předmětem byla příprava opatření v případě vzniku samostatného státu. Porady se konaly v budově Městské spořitelny pražské.¹⁷ Konečně na ženevských jednáních se mimo jiné zúčastnili představitelé našeho bankovníctví v osobách J. Preisse, vrchního ředitele Živnostenské banky, a K. Svobody, vrchního ředitele Agrární banky.

Do vývoje úpravy československé měny se v prvních měsících po vzniku Československé republiky snažili zasáhnout i příslušníci německého obyvatelstva žijící na našem území, především v souvislosti s jejich separatistickým hnutím. Dne 29. října 1918 v Liberci vyhlásili tzv. Deutschböhmern, které se chtělo připojit k Německu a zřídit si pro sebe jakousi vládu. Hnutí nebylo jednotné a jakákoliv zákonná legalizace chyběla. Na severní Moravě a ve zbytku Slezska se sídlem v Opavě vznikl Sudeterland. Němci na Znojemsku vytvořili Deutschsudomähren a chtěli se připojit k Rakousku a na Šumavě založili Bölimerwaldgau. Představitelé tohoto separatistického hnutí se dovolávali prohlášení amerického prezidenta W. Wilsona o sebeurčení národů ze dne 8. ledna 1918. Tato tzv. vzdorovláda však skončila velmi brzy, protože tyto tendence nenašly náležitou oporu u mocností Dohody a tak ještě před koncem roku 1918 byla tato území obsazena československým vojskem a sokolskými dobrovolníky. I přes velmi krátkou dobu svého trvání však některé obecní správy, spořitelny a závody vydávaly náhražky peněz znějící na korunovou měnu.¹⁸ Jednalo se však více o akci politickou než měnovou. V neúplných seznamech se uvádí 62 emisních míst ve 38 obcích, z toho 8 v českých okresech. Tyto nouzovky skončily zavedením československých mincí a posléze byly zakázány zákonem č. 7/1924 Sb. ze dne 14. prosince 1923 o ochraně československé měny. Z měnového hlediska šlo jen o drobnou epizodu, která nemohla ovlivnit československý měnový vývoj.

I přes uvedenou nepříznivou situaci, důsledky katastrofální hospodářské politiky Rakouska-Uherska v prvních dnech existence československého státu nezpůsobily takový rozvrat v měnové oblasti, jako v ostatních nástupnických státech. Filiálky Rakousko-uherské banky směly od 14. listopadu 1918 vyplácet jen hotovost na mzdy a platy. Nesměly eskontovat válečné půjčky. Dne 5. listopadu 1918 zákonem č. 27/1918 Sb. byla vypsána Půjčka národní svobody v hodně 1 miliardy korun ve formě 4 procent státních dluhopisů, splatných ve čtyřech letech po vydání ze strany československého státu a v šestiměsíční lhůtě vypověditelných. Účelem půjčky, jak ve svém referátu při zdůvodňování tohoto zákona uvedl Karel Engliš, bylo získat prostředky k „zatímnému udržení vojska, výpomoc zemím atd., ale hlavně k řešení

dne 13. prosince 1918 v Městské besedě v Praze II, vydáno tiskem v Praze 1918, s. 6.

¹⁷PAPRŠTEJN, V.: U kolébky československé měny, c. d., s. 88.

¹⁸DOBŘÝ J.: Soupis nouzových peněz vydaných na území Československé republiky v l. 1914-1923. Numismatický časopis československý, 13, 14, 1937-1938, s. 97n.

úkolů sociálních, převodů státních a pro stát pracujících, aby čeleno bylo nesmírné nezaměstnanosti“¹⁹ Upisování provádělo konsorsium bank v čele se Živnostenskou bankou. Konsorsium mělo převzít půl miliardy na pevně a půl miliardy rozprodat mezi obyvatelstvem. Všechny domácí peněžní ústavy se však k této půjčce chovaly chladně.²⁰

Měnové ústředí bylo ve Vídni a Československo se s ním hodlalo co nejdříve rozejít, a to i přes tu skutečnost, že viceguvernér Gruber zřídil hlavní ústav rovněž v Praze. Bylo nutné zajistit potřebnou zásobu peněz. V listopadu roku 1918 došlo k jednání zástupce Rakousko-uherské banky s ministrem financí a svazem českých bank o odstranění nedostatku oběžných prostředků.²¹ Z československé strany byl učiněn návrh na dočasné ponechání společné měny ovšem za tří podmínek:

1. Aby každému ze států, které vzniknou na území Rakouska-Uherska bylo dáno právo zřídit si vládního komisaře, který by dozíral na obchody banky (bývalá monarchie takového komisaře měla);
2. Válečné půjčky nebudou lombardovány, a to nejen z důvodů inflačních, nýbrž i proto, že banka předložila závazek vlády rakouské a uherské, že jí ručí za škody vzniklé lombardem válečných půjček a bylo zapotřebí ihned zakročit, aby tento závazek nemohl být vztahován i na československou vládu;
3. Žádnému ze států banka nesmí poskytnout půjčku, jen se svolením všech států jež vznikly na území bývalé monarchie nebo mají část jejího území.²²

Jednání však nebylo zcela úspěšné. Bylo vyhověno první podmínce, na základě čehož byli zřízeni komisaři Československa, Rakouska, Maďarska, Jugoslávie, Polska, Rumunska a Itálie. Třetí podmínka byla přijata jako samozřejmost. Ovšem druhé podmínce rakouská strana odmítla vyhovět. V důsledku nepřejetí druhé podmínky ministr financí A. Rašín zakázal všem filiálkám Rakousko-uherské banky na československém území lombardovat válečné půjčky, a to jak rakouské, tak i uherské. Rakousko-uherská banka však svůj závazek, že nebude tisknout bankovky pro stát bez svolení všech ostatních nástupnických států, hned v několika dnech nedodržela. Rakouská Lammaschova vláda se na ni obrátila s požadavkem na vytištění 2000 mil. korun. I když československá vláda protestovala proti tomuto tisku bankovek, tyto vytištěny byly. To mělo za následek urychlení přípravy na odůvodnění československé měny. Vzhledem k tomu, že nebyly ještě přesně stanoveny hranice, se však nemohla uskutečnit hned. K tomu konečně přistoupily i technické problémy. Především nebylo možné zajistit v krátké době bankovky za 10 miliard korun a vyměnit je

¹⁹Venkov, 6. 11. 1918.

²⁰SPÁČIL, B.: Československá měna od dávné minulosti k dnešku, c. d., s. 100.

²¹Zpráva o tom přinesly mimo jiné Národní listy z 19. 11. 1918.

²²RAŠÍN, A.: Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921, c. d., s. 26.

za bankovky Rakousko-uherské banky. Ani velké americké firmy nechtěly přijmout zakázku s kratší lhůtou než šest měsíců.²³

Očekávala se však vydání, na něž nebudou stačit zásoby peněz na našem území, proto byl dne 14. listopadu 1918 podaný vládou Národnímu shromáždění návrh zákona o náhradních platidlech, který byl, jak praví zpráva finančního výboru, kde byla jeho osnova projednána 18. listopadu 1918 za předsednictví C. Horáčka, připraven „z aktuální tísně platidel, která se objevila hned při vzniku československého státu“²⁴ Dne 19. listopadu 1918 byl zákon přijat Národním shromážděním, publikován pod číslem 49 Sb. a formulován jako zákon o zavedení obchodních platidel, která měla vydávat Zemská banka království Českého v Praze. Definitivní znění zákona bylo rozšířeno oproti předloženému o preciznější úpravu ustanovení o zápůjčce. Uvedené poukázky měly být bezúročné a směnitélné v bankách Rakousko-uherské banky na předložení u Zemské banky království Českého, anebo u jiných bank Zemskou bankou k tomu filiálně určených. Poukázky měly být vydávány na krátkodobou zápůjčku, nejvýše devadesátidenní, a to buď eskontem nebo lombardem. Měly se stát zákonným platidlem u a všech veřejných pokladen přijímány jako papírové peníze. Jak autor tohoto zákona Karel Engliš uvedl, „pro občana jest jedno mít v ruce poukázku Zemské banky nežijící na 20 K anebo bankovku Rakousko-uherské banky nežijící na dvacet korun, poněvadž jsou směnitélné a obou lze použít ku placení dluhu a daní“²⁵

Směnky a úvěry mohly být placeny v korunách, avšak tyto koruny by nesměly být vydány zpět, ale ponechány v pokladu, kterým se měl krýt oběh náhradních platidel. Stát by dal Zemské bance 25 mil. korun a vydané pokladní poukázky musely by být do jedné čtvrtiny kryty bankovkami. Hlavní zásadou by tedy bylo, že by obíhající náhradní platidla musela být plně kryta, a to bankovkami rakousko-uherské banky, směnkami a lombardem. Oběh by se potom přizpůsobil potřebě obchodu a průmyslu. Rovněž toto opatření bylo zdůvodněno snahou o snížení nezaměstnanosti.²⁶ Nebylo však v něm možné spatřovat měnovou reformu, poněvadž se jednalo pouze o pokus o dočasné opatření v oblasti měny, vycházející z naléhavé potřeby a odstranění nedostatku hotových platidel.²⁷ Proti vydání tohoto zákona okamžitě podala protest Rakousko-uherská banka, který byl otištěn v Neue Freie Presse, se zdůvodněním, že se tímto zákonem porušuje privilegium této banky.²⁸ Návrhy poukázek byly zakrátko připraveny v podobě nátisků, ale další tisk byl z popudu ministra financí Aloise Rašína zastaven a vytištěná platidla zničena. O těchto otázkách se

²³Tamtéž, s. 29.

²⁴Venkov, 20. 11. 1918.

²⁵Lidové noviny, 21. 11. 1918.

²⁶Lidové noviny, 20. 11. 1918.

²⁷K tomu viz např. interview A. Rašína pro Národní listy ze dne 17. 11. 1918.

²⁸K tomu Národní listy, 22. 11. 1918.

samozejmě na stránkách denního tisku rozpoutala opět rozsáhlá diskuse.²⁹ Rašín své jednání zdůvodňoval tím, že by vydaná platidla neměla obchodního krytí a měla by inflační charakter. Konečně ve své pozdější práci toto opatření charakterizuje pouze jako „preventivní opatření, kdyby se krize nepřemohla“³⁰ tedy z jeho strany již při vytváření návrhu tohoto zákona byla pravděpodobně snaha o jeho nerealizaci.

Mimo jiné je rovněž známo, že když Karel Engliš přišel v prvních listopadových dnech roku 1918 s původním návrhem k Aloisi Rašínovi, byla první jeho námitka: „Pánové, to jsou ale státovky!“ Na názor, že za daných okolností nelze vůbec mluvit o bankovkách a že bude nejlépe věc nazvat pravým jménem, nechtěl přistoupit. Měl v úmyslu za každou cenu zabránit státovkovému hospodářství a trval rozhodně na tom, že se musíme co nejdříve vrátit ku skutečným bankovkám, a to jakoukoliv cestou, třeba prozatím bez směnitélnosti zlata.³¹ Mimo jiné později považoval za nejlepší prostředek jak se zbavit státovek dávkou z majetku. I přes uvedené skutečnosti Rakousko-uherská banka nadále dávala do oběhu velké množství bankovek. Dokonce přišla s návrhem na tištění 10 000 korunových bankovek a po jedné straně tištěných prozatímních 25 korunových a 200 korunových bankovek. I když ostatní nástupnické státy k tomu přistoupily, československá vláda odepřela uveřejnit vyhlášku a nepropůjčila jim nucený oběh. Důvodem tohoto nepřijetí byla snaha o zamezení inflace a u 25 korunových a 200 korunových bankovek kromě toho možnost snadného padělání.³²

Dne 14. listopadu 1918 ministr Alois Rašín zakázal tehdy hlavnímu ústavu Rakousko-uherské banky v Praze a všem filiálkám na území československého státu výplatu ze zálohových účtů, příp. jen se svolením ministra financí. Zároveň ministr tyto výplaty vyhradil jen placení mezd a úřednických platů v závodech, jestliže finanční banka prokázala, že nestačí k tomu její pokladní hotovosti. Toto opatření vycházelo ze skutečnosti, že banky hromadily hotovosti z obavy před případným finančním krachem. Mzdové a platební výkazy musely být potvrzeny politickými úřady. Rakousko-uherská banka byla nadále devizní ústřednou, ale vzhledem k tomu, že v této době již nepožívala důvěru, ani neměla velký vliv, nebyly její devizy odváděny. Proto bylo třeba okamžitě na území našeho státu zřídit vlastní devizový ústav. Zemská banka tuto funkci plnit nemohla, proto byla koncem ledna 1919 vytvořena nová Súčtovací banka, v níž byly Zemská banka a Obchodní banka

²⁹Např. ENGLIŠ, K.: První české peníze, Lidové noviny, ranní vydání z 21. 11. 1918; Venkov, 20. 11. 1918, Národní listy z 19. 11. 1918; ENGLIŠ, K.: Nová platidla, Národní listy, 20. 11. 1918 a další.

³⁰RAŠÍN, A.: Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921, c. d., s. 29.

³¹PALKOVSKÝ, B.: Národní banka československá a náprava měny. Praha 1925, s. 7.

³²Československé ministerstvo financí tak přimělo Rakousko-uherskou banku ve Vídni, aby předešlým dnem 29. 1. 1919 tyto bankovky na území Československé republiky nedávala více do oběhu, ale naopak ty, které již v oběhu byly, stanovala. K úplnému stažení těchto bankovek však došlo až při měnové reformě v únoru 1919.

zastoupeny.

Ke konci prosince roku 1918 tezaurace přestala a začaly se peníze hromadit v bankách a spořitelnách. Úroková míra klesala. Škodlivost tezaurace se začala objevovat z druhé strany: způsobila náhlý přebytek peněz, pro nějž nebylo umístění. Tato situace zavedla příčinu ministru financí Aloisi Rašínovi, aby konečně uskutečnil svůj finanční plán, který spočíval v celé řadě opatření:

- a) odpoutání našich bankovek od bankovek Rakousko-uherské banky;
- b) zmenšení oběhu bankovek nuceným zadržením části oběhu, i těch, které ze žirových účtů a z pokladničních poukázek mohly být vydávány;
- c) stanovení přípustného oběhu peněz, zamezení přímých i nepřímých zápůjček státu v bankovkách, převzetí cedulového bankovníctví;
- d) stažení valut, kovových peněz domácích i cizích jednak pro obchod s cizinou, jednak pro kovový poklad;
- e) rychlé zachycení jmění movitého, provedením soupisu jako přípravy pro majetkovou daň;
- f) docilení aktivního rozpočtu novými daněmi a zvýšením starých;
- g) majetkovou dávkou stáhnout úplně státní peníze za současného zřízení cedulové banky, která by vydávala platidla plně bankovně krytá, buď v měně korunové nebo méně jiné, buď s oběhem nuceným nebo bez něho, podle stavu trhu a hospodářských poměrů.³³

Tyto zásady nebo představy se postupně uskutečnily, ale hodnota koruny se na hodnotu předválečné koruny nemohla dostat.

S přípravami na uskutečnění tohoto finančního plánu, a tím dokončení Rašínovy bitvy o měnu, jak navrhovaná a později přijatá opatření nadneseně označovala dobová žurnalistika, ministr financí započal hned začátkem roku 1919. Dne 7. ledna 1919 si A. Rašín pozval odborového radu Karla Leopolda a ředitele Pražské spořitelny Viléma Pospíšila, které si vybral jako měnové poradce, a předložil jim několik návrhů československých kolků a prohlásil, že „těmito kolků okolkujeme rakouské bankovky na našem území a z nich uděláme československé peníze“³⁴ a zde jsme na začátku měnové odluky. Na vyřešení problému provedení odluky československé měny však z počátku zdaleka neexistoval jednotný názor.

Jednotlivé tendence můžeme v podstatě rozdělit do tří základních směrů: první směr, jehož hlavním představitelem byl vrchní ředitel Živnostenské banky Jaroslav Preiss, zastával názor, že by mělo dojít k vytvoření situace, v níž by veškeré bankovky Rakousko-uherské banky přestaly naráz platit, zároveň by byla zřízena nová cedulová banka, která by zajišťovala vydávání bankovek nových. Přitom by každý

³³RAŠÍN, A.: Můj finanční plán, c. d. s. 52–53.

³⁴Uvádí SÉM, J.: Papiřové peníze za území Československa 1762–1975, II. doplněné a rozšířené vydání, Česká numismatická společnost, pobočka Hradec Králové 1977, s. 97.

majitel bankovek byl nucen vymáhat si honorování bankovek na Rakousko-uherské bance sám. Poměr nové měnové jednotky ke staré by byl 1:1. Druhý směr, jehož zastáncem byli především J. Koloušek a V. Brdlík, se přimlouval za zákonnou devalvaci s odstupňováním hodnoty starých pohledávek. Konečně třetí směr, představovaný právě ministrem financí Aloisem Rašínem a Vilémem Pospíšilem, který jak dále uvidíme, byl realizován, byl za nápravu měny okolkováním, zmenšením oběhu a dávkou z majetku.³⁵

Po prosazení třetí varianty však bylo třeba rozhodnout, zda bude přijata zásada teritoriální či osobní.³⁶ Dále bylo třeba stanovit, zda bude okolkování provedeno vytištěním kolků na samu bankovku nebo budou kolků na bankovku lepeny. O celé akci bylo informováno jen velmi málo osob. Kromě již uvedených K. Leopolda a V. Pospíšila, to byl E. Roos, vrchní ředitel Zemské banky a Augustin Novák, pozdější vrchní ředitel Národní banky československé. Z okolkování musely být vyřazeny koruny a dvoukoruny, poněvadž by bylo zapotřebí asi 250 miliónů kolků a zdržovalo by to průběh celé akce, přičemž nebezpečí, že se k nám tyto platidla pohnou z ciziny, nebylo tak velké, protože obnos korun a dvoukorun byl kontingentován na 880 miliónů korun pro celé Rakousko-Uhersko.³⁷ Rovněž byly z okolkování vyloučeny bankovky po 10 000 korunách, protože byly vydány až po 28. říjnu 1918. Účel okolkování bankovek byl v podstatě dvojitý: jednak měl být zjištěn jejich oběh na území Československé republiky jako základ k dalším valutním akcím a tento oběh měl být prohlášen za blok, který nesmí být překročen, jen při soukromoprávním krytí nebo na základě zvláštního zákona. Nebezpečí pronikání inflačních bankovek ze sousedních nástupnických států bylo aktuální a měnová rozluka byla nutná. Proto v druhé polovině února 1919 s definitivní platností je přikročeno k přípravě zákona o okolkování bankovek.

Původní vládní návrh měl jen 5 paragrafů, zatímco finanční výbor parlamentu jej rozšířil na 19 s tím, že poskytl ministru financí další rozsáhlé pravomoci týkající se především soupisu majetku pro účely daňové. Návrh zmocňovacího zákona byl předložen 25. února 1919, který hned z finančního výboru byl předložen Národnímu shromáždění,³⁸ kde prošel bez větší diskuse a 26. února 1919 již byl realizován. Dne

³⁵RAŠÍN, A.: Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921, c. d., s. 45–46; PAPRŠTEJN, V.: U kolébky československé měny, c. d., s. 94–95.

³⁶Teritoriální zásada spočívá v tom, že jsou v určitém státě okolkovány všechny peníze bez ohledu na to, jsou-li majitelé příslušníci tohoto státu, kde okolkování probíhá, nebo cizinci. Zásada osobní naopak spočívá v tom, že jsou okolkovány všechny peníze jen příslušníkům státu bez ohledu zda-li se v příslušné době zdržují na jeho území nebo mimo ně.

³⁷RAŠÍN, A.: Můj finanční plán, c. d., s. 61.

³⁸Srov. Tisky Revolučního Národního shromáždění ČSR, s. 501–860, tisk 544 a 547 z 25. 2. 1919. Finanční výbor měl v podstatě jen hodinu času na projednání. Podrobněji k jeho projednávání viz Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí, vydalo předsednictvo poslanecké sněmovny a předsednictvo senátu, Praha 1928, s. 981–982.

26. února 1919 byly zcela uzavřeny hranice a provedeny přípravy na okolování ve dnech 3. až 9. března 1919. Zákon č. 84/1919 Sb., jímž se ministr financí zmocňuje, aby provedl nařízením okolování bankovek a soupis jmění za účelem uložení majetkové dávky a na něj navazující nařízení ministra financí z téhož dne č. 86/1919 Sb., o okolování bankovek vydaných Rakousko-uherskou bankou a nalézajících se na území československého státu, obsahoval v podstatě čtyři základní myšlenky:

1. budou okolovány rakousko-uherské bankovky počínaje 10 korunou, z nichž se stanou státovky;
2. 50 procent soukromé držby těchto bankovek bude zadrženo a za ně vydána jednocentní státní nucená půjčka, kterou se pak může platit dávky z majetku;
3. budou sepsány válečné půjčky a pokladní poukázky Rakousko-uherské banky;
4. bude proveden soupis vkladů, cenných papírů, běžných účtů depozit, majetku různých forem a rovněž drahých kovů (toto jen prohlášením), a to vše k 1. březnu 1919.

Alois Rašín při zdůvodňování zmocňovacího zákona před parlamentem mimo jiné zdůraznil, že měl pouze dvě možnosti: „*Buď nechat dojít k devaluaci papírových peněz a k státnímu krachu, kterým by se státní fiskus vyrovnal s majiteli papírových peněz na určité procento, anebo se pokusit o pozvolný vzestup naší koruny o a ozdravení našeho hospodářského života pomocí celé soustavy politických opatření. Rozhodl jsem se pro cestu druhou*“³⁹ kterou vyjádřil zmocňovací zákon. Zatímco před válkou činil v Rakousko-Uhersku oběh necelých 2,5 miliard korun, stoupl do konce války na více než 36 miliard korun a do 28. února 1919 na 52 miliard korun.⁴⁰ Proto v souvislosti s projednáváním zmocňovacího zákona před parlamentem zdůraznil A. Rašín; že „*rozmnožení oběživa samo o sobě nemusí mít za následek stoupnutí cen a pokles nákupní síly peněz*“⁴¹ protože jde o jev mnohem složitější. Bylo-li nezbytné distancovat po měnové stránce vývoj československého národního hospodářství od ekonomiky Rakouska a Maďarska, pak především proto, že ekonomika Rakouska a Maďarska dospívala do krizové situace, která by mohla ovlivňovat negativně náš vývoj. Samozřejmě, že v souvislosti se situací, která nastala po vzniku samostatného Československa a prováděním měnové reformy, mnohdy přicházela na mysl proslulý krach z roku 1811. „*Opustil jsem*“ – pravil ministr A. Rašín – „*neschůdnou cestu státního bankrotu nebo, řekněte to eufemisticky, státního konstatování znehodnocení*

³⁹RAŠÍN, A.: Můj finanční plán, příloha IV: Řeč při odůvodňování zákona zmocňovacího z 25. 2. 1919.

⁴⁰HLINKA, B. – RADOMĚRSKÝ, P.: Peníze, poklady, padělky (Mince a jejich nálezy na československém území), Praha, Orbis, 1975, s. 259.

⁴¹RAŠÍN, A.: Můj finanční plán, příloha IV: Řeč při odůvodňování zákona zmocňovacího z 25. 2. 1919.

peněz stanovením zákonné relace mezi starou a novou jednotkou měny.⁴² Ministr A. Rašín včlenil tuto celo okolovací akci do své celkové koncepce, směřující k nápravě měny u nás. Při kolkování bylo předloženo k okolování 7 miliard korun, z toho činila držba soukromí 5 miliard korun a zadrženy byly 2 miliardy korun. Z toho bylo nutno vracet v menších a důležitějších případech zadržené peníze. Úhrnem bylo vráceno 815 milionů korun. Nebyla tedy prakticky zadržena polovina oběživa, nýbrž pouze pětina. Vázány zůstaly žirové účty a pokladniční poukázky, aby se dále nerozmnožilo oběživo nad stav okolování.

Jednalo se o obrovský, do té doby neznámý soupis. Bylo natištěno 244 192 400 kolků, na celé akci se podílelo 15 tisíc pracovníků z peněžnictví, ze státní správy, dokonce i duchovní. Aparát se skládal z 13 hlavních a 410 okresních komisariátů, přibližně s 1500 sběrnami.⁴³ Dozor nad touto okolovací akcí měl Ústřední státní komisariát pro okolování bankovek se sídlem v Praze při ministerstvu financí Československé republiky. Kolky se měly nalepovat na „maďarskou“ stranu; na uherský státní znak, což nebylo důsledně dodržováno a tak nalézáme kolky i na rakouské straně nebo na jiných místech. Hodnota kolku činila 1 procento nominální hodnoty kolkované bankovky, takže zněly na 10, 20 a 50 haléřů, 1 a 10 korun a byly barevně odlišeny.⁴⁴ Při celé této akci bylo mimo jiné třeba zamezit, aby jednotlivci nepřenašeli své hotovosti na jiné osoby. Proto byly dnem 26. února uzavřeny do 9. března 1919 státní hranice pro veškerou dopravu osob a zboží dráhou, poštou a jinými dopravními prostředky a byl zakázán zásadně i přechod přes hranice. Výjimku měli pouze vyslanci cizích států bez osobní prohlídky a s tělesnou prohlídkou kurýři, lékaři, porodní asistentky a osoby přenašející léky. Ze zákazu dopravy zboží byla vyjmuta doprava uhlí do Rakouska a doprava potravin na území Československé republiky. Rovněž výjimce podléhal přímý vlak Paříž–Viedeň–Bratislava–Pešť–Bukurešť.

Od 1. do 9. března 1919 nebyly přijímány poštovní poukázky, vklady do spořitelny, cenná psaní, cenné balíky a poštovní příkazy. Stanoveno bylo krátkodobě přiročí a zrušena povinnost věřitelů v době od 26. února do 9. března 1919 zaplatit pohledávky, které vznikly před 26. únorem 1919. Zakázáno bylo rovněž peněžním ústavům a bankám přijímat od 26. února 1919 vklady a vyplácet je mohly jen se svolením okresního komisariátu. Obchodníci neměli povinnost prodávat zboží za nekolované bankovky, vyjímaje předměty denní potřeby v míře nutné potřeby, mající alternativní možnost – buď přijmout nekolované bankovky nebo povolit úvěr do

⁴²Tamtéž.

⁴³SÉM, J.: Papírové peníze na území Československa 1762–1975, c. d., s. 94.

⁴⁴Desetikoruny byly okolovány modrým kolkem, dvacetikoruny červeným, padesátikoruny hnědým, stokoruny oranžovým, tisícikoruny – na bankovky kolek natištěn; rámeček karminový, střed – medajlon s portrétem Františka Palackého – černý. Podrobněji k tomu BAJER, J.: Papírová platidla Československa 1919–1979, vyd. 2. doplněné a opravné vydání, Česká numismatická společnost, pobočka Papírová platidla, Praha 1979, s. 22–24.

10. března 1919. Starostům všech obcí, kněžím veškerých státem uznaných církví, peněžním ústavům všeho druhu, majitelům továren a velkých obchodních závodů, školám, spolkům, majitelům hostinských koncesí a biografických licencí, jakož i v šem novinám bylo uloženo, aby obsah nařízení č. 86/1919 Sb. vyhlásili.⁴⁵

Zadržené bankovky byly skladovány jednak v trezorech Bankovního úřadu ministerstva financí, jednak v pronajatých místnostech České a Zemské banky. Okolkování, jak se dalo předpokládat, u nás vzbudilo velkou pozornost, a to jak denního tisku,⁴⁶ tak odborné literatury jak domácí, tak zahraniční.⁴⁷ Výsledek okolkovací akce je zřejmý z následujícího přehledu.⁴⁸

Při odloučení československé měny bylo okolkováno a zapsáno:

druh	množství v mil. korun
bankovky Rakousko-uherské banky	7 436
převzaté žirové účty	1 616
pokladniční poukázky	468
celkem	9 420

⁴⁵RAŠÍN, A.: Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921, c. d., s. 36; ENGLIŠ, K.: Finanční politika Republiky československé v prvním desetiletí jejího trvání. Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university v Brně, 7, Brno 1928, s. 5.

⁴⁶Viz především KOLOUŠEK, J.: Národohospodářské a finanční možnosti nápravy pokleslé kupní síly peněz. Venkov, 5. 1. 1919; Otázka měny. Venkov, 12. 1. 1919; DVORÁK, L.: Naše peníze. Venkov, 16. 1. 1919, 17. 1. 1919; HAMPL: Návrh na okamžité zavedení nové měny pro československý stát. Venkov, 24. 1. 1919, 25. 1. 1919, 28. 1. 1919; Okolkování bankovek. Venkov, 15. 2. 1919; Rovnost, 25. 2. 1919; Rovnost, 26. 2. 1919; Právo lidu, 28. 2. 1919; ENGLIŠ, K.: Osamostatnění naší měny. Lidové noviny, ranní vydání, 11. 2. 1919; ENGLIŠ, K.: Upevnění peněžní jednotky, Lidové noviny, ranní vydání, 15. 2. 1919; ENGLIŠ, K.: Hospodářské osamostatnění českého státu, Lidové noviny, ranní vydání, 23. 2. 1919; První krok k osamostatnění naší měny. Národní listy, 11. 2. 1919; Ozvěna chystání naší finanční reformy v Rakousku. Národní listy, 13. 2. 1919; POSPÍŠIL, V.: Peněžní nesnáze přechodu, Národní listy, 5. 1. 1919; Proti inflaci, Národní listy, 23. 2. 1919, POSPÍŠIL, V.: K osamostatnění měny. Národní listy, 23. 2. 1919; HORÁČEK, C.: První krok k nápravě měny. Národní listy, 23. 2. 1919; Rašínova finanční reforma, Národní listy, 26. 2. 1919, POSPÍŠIL, V.: V proudu měnových opatření. Národní listy, 2. 3. 1919; Socialistická budoucnost. 1. 3. 1919 a řada dalších.

⁴⁷Viz především AMONN, A.: Währungsreform in der Tschechoslowakei. Mnichov 1921; PIOT, A.: La couronne tchécoslovaque jusqu'à la mort de Rašín 1918-1923. Paříž 1923; STEINER: Notenbankpolitik und Staatsanleihepolitik in den Oster-ungar. Nachfolgestaaten, 1924; RIST, CH.: La deflation en pratique. Paříž 1924; NOGOTO: La Mounaie. Paříž 1924.

⁴⁸Státní ústřední archiv Praha (dále SÚAP), PMR 1369 II, sign. 101, dopis ministerstva financí Národnímu shromáždění ze dne 17. 12. 1922.

Z této částky bylo zadrženo jako nucená státní půjčka:

druh	množství v mil. korun
bankovky Rakousko-uherské banky	2 134
žirové účty	413
pokladniční poukázky	233
celkem	2 781

Čísla uvedená v tabulce samozřejmě později vzrostla výměnou za československé peníze těch bankovek, které obíhaly v později přičleněných oblastech Československé republiky (např. Podkarpatská Rus).

Již v červnu 1920 totiž žádaly některé instituce z východního Slovenska, aby zde bylo provedeno okolkování, s čímž ovšem vláda stále vyčkávala. Teprve 12. října 1920 předložil ministr financí návrh nařízení o měně na Podkarpatské Rusi a na Slovensku, pokud tam nebylo kolkování provedeno, v jehož důvodové zprávě se pravilo, že jde o poslední území republiky, kde ještě obíhají nekolkované bankovky. Odhad tohoto opatření vlády zdůvodňovala faktem, že tu ještě nebyly upraveny hranice a teprve před nedávnem skončila rumunská okupace Podkarpatské Rusi. Postup kolkování se zde ovšem lišil od poměrů v ostatních částech republiky. Nejdříve bylo totiž třeba provést soupis všech nekolkovaných bankovek, státovek a rumunských kolkovaných bankovek s tím, že nepřihlášené bankovky neměly být vyměňovány. Tento postup byl odůvodňován specifickými geografickými poměry, které zabraňovaly uzavření hranic, jak to bylo možné v ostatních částech republiky.⁴⁹

Naproti tomu, ohledně osob, které v době uzávěrky hranic byly mimo území republiky, byl zvolen jiný postup: jejich bankovky nebyly kolkovány, ale vykupovány, a to nejdříve za 30 procent, později za 50 procent jejich hodnoty.

Třebaže se vláda chlubila tím, jak rychle a hladce byla celá akce zvládnuta, ukázalo se, že velký chvat, s nímž se ke kolkování přistoupilo, vytvořil živnou půdu pro falšování kolků. Tak např. kolky 10 a 100 korunových bankovek obíhaly v trojím vyhotovení, na 20 a 50 korunových bankovkách ve dvojitým vyhotovení a na 1000 korunové bankovce dokonce v šesti nestejných obrazcích, protože byly tištěny na šesti strojích, zčásti dokonce kamenotiskem.⁵⁰ Při závěrečném hodnocení bylo konstatováno, že úhrn bankovek s falešnými kolky činil v červenci 1919 5,44 mil., v srpnu již 11,8 mil., v září 1919 19,5 mil., v říjnu 1919 stoupl na 32,5 mil. a v listopadu 1919 na 52,2 mil. korun. Nejvíce padělků se vyskytovalo u bankovek 100 korunových, nemalé potíže však činily i tisíckoruny. Stejně kritická situace nastala i na Slovensku.

⁴⁹SÚAP, PMR 1920-1930, kart. 2190, sign. 402/365.

⁵⁰K tomu viz např. Padělek kolku 10 hal. (1919-1920), Sběratelské zprávy č. 4-5.

Situací se dokonce musela 28. listopadu 1919 zabývat vláda, protože ze severních Čech docházelo množství protestů proti zabavování bankovek s falešnými kolký. Vláda konstatovala, že sice falzifikáty trpí nejvíce občané, nicméně schválila postup ministerstva financí ČSR, které odmítlo tyto protesty a takové bankovky zabavovalo. Bylo rozhodnuto, že se i nadále má pokračovat v zostřených prohlídkách všech osob přijíždějících na naše území. Otázka odškodnění měla být řešena až později po stažení všech okolkovaných bankovek.⁵¹ Značné problémy se též objevovaly i ve Slezsku, kde se ukázal již v listopadu 1919 velký příliv falešných bankovek, resp. bankovek s falešnými kolký, které k nám proudily především z té části Těšínska, které byly obsazeny Polskem.⁵² Povážlivé na celé situaci bylo především to, že obyvatelstvo odmítalo kolkované bankovky přijímat vůbec a muselo být k tomu donucováno. Jen pro ilustraci si uvedme, že podle zprávy prezidia zemské vlády slezské z 19. listopadu 1919, bylo od počátku listopadu 1919 pro padělání kolků dodáno soudům 9 osob a proti 25 učiněno trestní oznámení.

Okolkováním bankovek bylo sice docíleno první etapy, zjištění oběhu a uznání nuceného oběhu jen pro bankovky okolkované, nebyl však rozřešen poměr k Rakousko-uherské bance, nebyly dány záruky, že další rozmnožování se nebude dít nesprávně. V nařízení ministra financí vydaném ve srozumění s ministerstvem spravedlnosti č. 86/1919 Sb. ze dne 25. února 1919 bylo zakázáno hlavnímu ústavu Rakousko-uherské banky v Praze a jejím filiálkám okolkovat zásoby bankovek, které měly ve svých pokladnách, čímž se dosáhlo toho, že Rakousko-uherská banka neměla okolkované bankovky. Aloisi Rašínovi však bylo jasné, že je třeba jít ještě dále, totiž dostat hlavní ústav a filiálky Rakousko-uherské banky nejen pod státní kontrolu, ale přeměnit je na státní československou banku. Proto nařízením č. 199/1919 Sb. ze dne 6. března 1919 ministr financí převzal do správy jednoprocenní zúročitelnou půjčku, uzavřenou při okolkování, zárovň účty a pokladniční poukázky Rakousko-uherské banky, vedené, resp. vydané u hlavního ústavu a filiálek Rakousko-uherské banky na území Československé republiky. Ministerstvo financí mělo až do další zákonné úpravy obstarat funkci státní cedulové banky a za tím účelem byl zřízen vládním nařízením č. 119/1919 Sb. ze dne 6. března 1919 Bankovní úřad ministerstva financí, který zahájil činnost dne 11. března 1919. Vzhledem k tomu, že nebyl zřízen původně zákonem, ale pouze vládním nařízením, byl pocíťován nedostatek právního podkladu a proto bylo toto napraveno alespoň dodatečně zákonem č. 187/1919 Sb., kde je v § 8 obsaženo řádné zmocnění ministra financí také ke všemu, co bez zmocnění de facto provedl již nařízením ze dne 6. března 1919. Jeho organizaci a podrobné předpisy o obchodech, o statutu bankovního výboru a o převzetí a vyúčtování některých obchodů bývalé Rakousko-uherské banky obsahovalo vládní nařízení ze dne 12. května 1919 č. 246 Sb., jímž vlastně získal povahu státního úřadu, vykonával

⁵¹SÚAP, PMR, karton 1432, sign. 108; karton 1369 II, sign. 101. Dodejme, že náhrady za falzifikáty nebyly ani později poskytovány.

⁵²K tomu viz především ZELINKA, M.: Oběh papírových platidel na Těšínsku v době tzv. „těšínského plebiscitu“. Sběratelské zprávy č. 18.

funkci státní cedulové banky (a to až do jejího zřízení v roce 1926).

Bankovní úřad ministerstva financí byl spravován bankovním výborem při ministerstvu financí, jejímž předsedou byl ministr financí a pod kontrolou parlamentní komise, která vysílala do jeho výboru svého zástupce. Kromě toho výbor byl tvořen 10 členy jmenovanými ministrem financí. Vlastní správu vykonávala bankovní správa. Prvním ředitelem Bankovního úřadu ministerstva financí se stal Augustin Novák, dřívější vrchní ředitel Zemské banky království Českého. Pro regulaci platebního styku s cizinou byla před tím zřízena, jak již bylo upozorněno, nařízením č. 47/1919 Sb. ze dne 30. ledna 1919 samostatná devizová ústředna při Pražské sčítovací bance v Praze, pro niž platily zásadně předpisy rakouského nařízení z 18. června 1918. Tato spravovala devizový obchod od počátku roku 1919 až do 26. dubna 1920, kdy nabylo účinnosti nařízení č. 644/1919 Sb. ze dne 8. listopadu 1919, kterým její úkoly byly převedeny na Bankovní úřad ministerstva financí. Z počátku byl devizový obchod úplně vázaný. Bankovní úřad jej potom až do roku 1921 postupně uvolňoval, kdy se ukázalo, že hospodářské poměry další uvolňování nedovolují.

Proti okolkování telegraficky protestovala Rakousko-uherská banka 26. února 1919 se zdůvodněním, že tím bylo porušeno její privilegium, udělené jí zákonem z 8. 8. 1911 čís. 157 říš. zák. do 31. prosince 1917 s prodlouženou platností zákonem ze dne 27. prosince 1917 do 31. prosince 1919. Alois Rašín z titulu ministra financí však okamžitě v zaslané nótě protest odmítl.

V souvislosti se zákonem o okolkování bankovek bylo přijato Národním shromážděním a vydáno vládou několik dalších právních norem, jejich cílem bylo zlepšit finanční situaci a řešení měnových otázek. Tak především to bylo nařízení ministra financí č. 85/1919 Sb. ze dne 25. února 1919, kterým byl stanoven soupis rakouských a uherských válečných půjček a pokladničních poukázek. Zde se Aloisi Rašínovi ani tak nejednalo o soupis majetku, jako spíše o zjištění sumy těchto zápůjček, které ve státě kolovaly. Konečně na mírové konferenci bylo stanoveno, že československý stát není povinen nic platit. Na toto nařízení potom navazovala další, především nařízení vlády č. 110/1919 Sb. ze dne 4. března 1919 o soupisu peněžních vkladů a členských a závodních podílů, nařízení vlády č. 126/1919 Sb. ze dne 12. března 1919 o soupisu a označení cenných papírů a nařízení č. 141/1919 Sb. ze dne 19. března 1919 o soupisu mincovního a nezpracovaného zlata, stříbra, zlatých a stříbrných mincí a cizozemských papírových peněz. Hned po vydání tohoto nařízení bylo ministru financí zákonem č. 143/1919 Sb. ze dne 20. března 1919 dáno právo „provést soudní přísežné výsledky svědecké, jež uzná za potřebné při provádění nařízení soupisových dle zmocňovacího zákona ze dne 25. února 1919 č. 84 Sb.“ Ve svém nařízení č. 141/1919 Sb. také poprvé zakázal v § 12, že „kdekoli by tiskem nebo veřejně slovem nebo jakýmkoli způsobem soupisovou akci zámyslně rušil, bude, pokud zde není skutkové povahy těžšího činu, potrestán řádným soudem pro přestupek peněžitou pokutou od 500 K do 2000 K, nebo vězením od 6 neděl do 6 měsíců“.

Na uvedené právní normy ještě v průběhu března a dubna navazovaly další tři:

jednak nařízení vlády ČSR č. 184/1919 Sb., kterým byl ustaven soupis pojistek, jenž však byl omezen pouze na životní pojištění a na pojištění zásob uloženého zboží nebo zboží dopravovaného. Z povinnosti soupisu byl vyloučen drobný majetek, resp. životní pojistky na kapitál menší než 1000 Kč a životní pojistky na roční důchod menší než 300 korun, byla-li ujednána před 1. srpnem 1914. Nařízením vlády č. 185/1919 Sb. ze dne 10. dubna 1919 bylo zase zavedeno mnoho povinností nejen úředním osobám, ale i kněžím veškerých státům uznaných církví, veškerým peněžním ústavům, zaměstnavatelům, učitelům a majitelům veřejných místností (hostinců a biografů), aby soupisovou povinnost vyhlásili a upozornili na trestní následky v případě jejího nesplnění. V odborné literatuře bylo mimo jiné právě toto ustanovení dosti kritizováno, především v tom směru, že zde překročil ministr financí svou pravomoc, poněvadž tento nemůže v oboru své působnosti ukládat takovouto povinnost soukromým osobám.⁵³ Je třeba rovněž upozornit na nařízení vlády č. 217/1919 Sb. ze dne 23. dubna 1919 o sestavení likvidační bilance, jejímž účelem bylo zjistit správní stav čistého jmění právních subjektů k 1. březnu 1919.

Společně s vyhláškou o okolkování bankovek vydává ministr financí rovněž nařízení č. 87/1919 Sb. o zákazu vydávat uschované cenné papíry a vychází zákon č. 88/1919 Sb. o státní půjčce ve zlatě, stříbře a cizích valutách. Dne 1. března 1919 vychází nařízení vlády č. 96/1919 Sb. o zřízení revizního odboru při ministerstvu financí. Dne 20. února 1919 přijímá Národní shromáždění zákon č. 97/1919 Sb. o celním území a vybírání cla a 4. března 1919 vychází nařízení vlády Československé republiky č. 110/1919 Sb. o soupisu peněžních vkladů a členských a závodních podílů. Konečně 7. března 1919 vychází nařízení vlády ČSR č. 118/1919 Sb. o uvolnění zadržovaných vkladů při okolkování bankovek, kterýmžto se z obnosu podle § 1 zákona č. 84/1919 Sb. zadržovaných jako jednoprocenní půjčka uvolňují jednak vklady, které neobnášejí více než 250 korun, dále vklady nemocenských pokladen, úrazových pojišťoven, bratrských pokladen a penzijních ústavů soukromých úředníků, pokud tyto ústavy prokážou, že jde o pokladniční hotovost jim náležející, rovněž byly uvolněny vklady obecních, okresních a zemských pokladen, avšak pouze pokud šlo o obnosy vybrané na přírůžkách a dávkách, nikoli pokud šlo o obnosy soukromými osobami těmto pokladnám svěřené (jako například kauce, tržní ceny ap.).

Obnosy, které byly dány k okolkování z hotovosti obecních, okresních a zemských podniků, nesměly být vydány. Konečně byly uvolněny vklady aprovizčních ústavů a válečných kuchyní. Dne 6. března 1919 vychází již zmíněné nařízení vlády Československé republiky č. 119/1919 Sb. o úpravě poměru k Rakousko-uherské bance a 12. března 1919 nařízení vlády Československé republiky č. 126/1919 Sb. o soupisu cenných papírů. Za zmínku rovněž stojí nařízení vlády Československé republiky ze dne 14. března 1919 č. 129/1919 Sb. o zákazu lombardovat cenné papíry a vydávat schované valuty, zlato a stříbro, jakož i nařízení vlády z téhož dne č. 130/1919 Sb., jímž se doplňovalo nařízení ze dne 6. března 1919 č. 113 Sb.

⁵³KLIER, Č.: Dosavadní soupisová činnost ministra financí. Obzor národohospodářský, 24, 1919, s. 289.

o povinné nabídce cizích valut a pohledávek. Nařízením vlády Československé republiky č. 311/1919 Sb. potom bylo změněno nařízení ze dne 6. března 1919 č. 113 Sb. o omezení výplaty a zákazu vývozu, jímž se zakazuje dovoz neokolkovaných bankovek Rakousko-uherské banky.

De facto vzniká samostatná československá měna provedením okolkování bankovek. Formálně byla upravena 10. 4. 1919 zákonem č. 187/1919 Sb., jímž se upravoval oběh a správa platidel v Československé republice a doplňovalo se zmocnění ministerstva financí dané zákonem č. 84/1919 Sb. z února 1919. Ustanovení zákona můžeme v podstatě rozdělit do sedmi základních bodů:

1. Právo tisknout peníze a stanovit zákonné platební prostředky bylo vyhrazeno státu.
2. Kolkované bankovky se považovaly za státní dluh. Věřitelem vzhledem k Rakousko-uherské bance byla československá vláda. Toto ustanovení mělo svůj tehdy velký význam, protože nástupnické státy se na základě Trianonské a Saint-Germainské mírové smlouvy ucházely o aktiva Rakousko-uherské banky jako přednostní věřitelé. Později, když byla pevně stanovena aktiva Rakousko-uherské banky, se ukázalo, že jejich požadavek nebude plně uspokojen a že zůstane v oběhu značné množství nekrytých státovek. Aby tyto byly vzaty z oběh, měla k tomu posloužit dávka z majetku.⁵⁴
3. Než bude provedena výměna bankovek Rakousko-uherské banky československými státovkami, byly okolkované bankovky zákonným platidlem. Na toto ustanovení potom navazoval § 7, v němž bylo stanoveno, že na přechodnou dobu zlaté, stříbrné, niklové, bronzové a železné mince korunové měny rakousko-uherské a stříbrné zlatníky rakouské měny zůstávají v platnosti, než mladý československý stát vydá vlastní kovová platidla.
4. Všechny běžné závazky se proplácejí podle poměru: jedna československá koruna = jedné staré rakouské koruně.
5. Do zřízení Akciové cedulové banky ustavuje se prozatímne při ministerstvu financí finanční úřad, zastávající funkci cedulové banky, pod jménem Bankovní úřad ministerstva financí. Kurs československé měny je zplnomocněn regulovat bankovní výbor stojící v čele tohoto úřadu.
6. Tento úřad přijímá do své správy všechny filiálky i úřednictvo Rakousko-uherské banky na československém území a je činným jako cedulová banka.
7. Vydávat do oběhu nové bankovky je dovoleno jen při plné soukromoprávní bankovní úhradě.

Vláda nemohla, ať jakýmkoli způsobem či v jakékoliv formě vydávat bankovky nebo si volně vypůjčovat od Bankovního úřadu ministerstva financí na krytí svých výdajů. Jediným jejím právem bylo eskontovat za souhlasu bankovního výboru v Bankovním úřadu ministerstva financí své směnky na účet celních poplatků, daní

⁵⁴K tomu např. JANDA, J.: Rašínova náprava měny dávkou z majetku. Praha, neuvvedeno.

a jiných státních příjmů, se závazkem měsíčního vyrovnání salda. Celé řešení peněžního oběhu země a regulace zahraničních kursů bylo tedy v rukou Bankovního úřadu ministerstva financí zároveň s právy cedulové banky. Zákonnou cestou byla tomuto úřadu dána nezávislost, vláda byla zbavena práva vydávat nové peníze přímo či nepřímo (tj. půjčkou u Bankovního úřadu ministerstva financí). Činnost tohoto úřadu, jak již bylo uvedeno, byla přesně regulována a podřízena všeobecné kontrole, zároveň s povinností týdenního uveřejňování výkazů.

Celé toto období provizorních opatření v oblasti měnové politiky československého státu bylo ukončeno vydáním zákona č. 269/1919 Sb. ze dne 22. května 1919 o padělání peněz a cenných papírů, kde byl stanoven nejvyšší trest za tímto zákonem stíhané trestné činy doživotní káznice. Svého postavení využila zejména Živnostenská banka, která byla samozřejmě o celé akci nejdříve informována a tak včas svoje prostředky v maximální míře umístila, případně si dovezla z okolních států množství jedno a dvoukorunových bankovek, které okolkování a zadržení nepodléhaly.⁵⁵ Toho chtěli samozřejmě využít i podnikatelé z ostatních nástupnických států, kteří k nám dováželi v pravém slova smyslu pytle 1 a 2 korunových bankovek (jediný celní úřad zabavoval denně průměrně až 50 tisíc korun těchto drobných bankovek), které ovšem byly na hranicích zabavovány. Nelegální dovoz přicházel ponejvíce z Rakouska a Polska.

Hodnocení hlavního smyslu Rašínovy reformy v literatuře je značně různorodé. Většina Rašínových současníků viděla v jeho snahách aplikaci kvantitativní teorie peněz, tedy očekávání vnitřního zhodnocení koruny a zvýšení úrokové míry.⁵⁶

I přes deflační snahy Aloise Rašína můžeme vývoj prvního období československého státu charakterizovat spíše jako inflační, který přetrval až do roku 1921. To ostatně přiznala i sama vláda, která v informaci předsednictvu Národního shromáždění konstatovala, že „oběh bankovek je příliš vysoký a postupně s úpravou drahotných poměrů bude možno oběh peněz snížit.“⁵⁷ Toto je patrně především z vývoje oběhiva, které stouplo z původního stavu 5,3 mld. korun československých po okolkování bankovek z 9. března 1919 na 9,9 mld. Kč k 7. listopadu 1920 a dosáhlo maxima 12,3 mld Kč k 31. říjnu 1921.

C. Horáček, Rašínův nástupce ve funkci ministra financí, ve svém článku „Ve státním Rašínově politice měnové“ uvádí, že Rašín sám ještě za svého života následkem různých nepříznivých inflačních úkazů ve svých původních deflačních plánech byl do

⁵⁵ Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. II. díl, Bratislava 1973, s. 98–99.

⁵⁶ Viz průběžně citované práce. K tomu ještě srov. PAZOUŘEK, J.: Náprava měny v čs. státě. Praha 1919; KOZÁK, J.: Československá finanční politika. Praha 1932; KOLARÍK, J.: Peníze a politika. Praha 1937; KARÁSEK, K.: Válečné miliardy. Praha 1918; BRDLÍK, V.: Zemědělský majetek a peníze – dávka ze změny či státní bankrot?, zvl. otisk Zemědělský archiv, 9, č. 1–6; DUŠEK, R.: Peněžní bankrot, kdy už bude a jaký? Praha 1919; DUŠEK, R.: Druhý peněžní bankrot koruny. Praha 1921; ENGLIŠ, K.: Otázky a názory. Brno 1928; Národní shromáždění československé v prvním roce republiky. Praha 1919 a řada dalších prací.

⁵⁷ SÚAP, PMR, karton 1369 II, sign. 101.

jisté míry zviklán.⁵⁸

Československá koruna v této době neměla zákonem stanovený zlatý obsah. Více než polovinu bankovního krytí činily cenné papíry; zlaté krytí jen 7,7 procenta a asi 35 procent tvořily devizy, získané obchodní bilancí. I když některé devizy podléhaly v této době inflačním výkyvům, byla aktivní bilance do určité míry stabilizačním činitelem, který uchránil československou korunu od inflačního rozvratu, jež prodělaly měny okolních nástupnických států. Vlastní zlatý obsah byl stanoven teprve zákonem v roce 1929.

Červnem roku 1919 se v mladém československém státě z hlediska měnového vývoje končilo jedno velmi důležité období, vyvstávaly však problémy nové, které musely být vyřešeny ještě před vydáním vlastních papírových a kovových peněz, jako byl název měny, řešení měnových otázek na územích dodatečně připojených k Československé republice, jako byla Podkarpatská Rus, Hlučínsko, Vitorazsko a Valticko a především oblast Těšínska, bylo nutné rozhodnout o formě a charakteru cedulové banky atd.

Po všech uvedených předchozích, více méně provizorních opatřeních v oblasti měnové politiky v první polovině roku 1919 a v důsledku vytvoření Bankovního úřadu ministerstva financí vykonávajícího funkci státního emisního ústavu mohla být zahájena příprava k vydání vlastních československých platidel. Nejprve však musela být vyřešena řada základních otázek, na jejich zodpovězení bylo vytvoření vlastních platidel vázáno a o nichž se rozpoutala rozsáhlá diskuse, jak na stránkách odborných časopisů, tak denního tisku. Neplodnějšími diskutéry, byli kromě tehdejšího ministra financí dr. Aloise Rašína, především profesori z oblasti finančního práva a národního hospodářství jako byl C. Horáček, J. Koloušek, K. Engliš a řada dalších.⁵⁹

⁵⁸ Almanach československého peněžnictví. Praha 1928, s. 39–43.

⁵⁹ RAŠÍN, A.: Můj finanční plán, Praha 1920; RAŠÍN, A.: Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921, Praha 1922; RAŠÍN, A.: O přechodném hospodářství, Praha 1918; RAŠÍN, A.: Inflation a deflace, Praha 1922; HORÁČEK, C.: Znehodnocená měna a bezpečnostní placení, Obzor národohospodářský, XXIII, 1918, s. 441n.; HORÁČEK, C.: Banky, Obzor národohospodářský, XXIV, 1919, s. 49n.; HORÁČEK, C.: Má být budoucí naše banka cedulová státní nebo akciová?, Obzor národohospodářský, XXV, 1920, s. 1n.; HORÁČEK, C.: Jestě o budoucí bance cedulové, Obzor národohospodářský, XXV, 1920, s. 110n.; HORÁČEK, C.: Co bude s naší měnou, Obzor národohospodářský, XXVI, 1921, s. 13n.; HORÁČEK, C.: Zakrytá inflace, Obzor národohospodářský, XXVI, 1921, s. 241n.; HORÁČEK, C.: Dvojitá měna papírová a zvýšení peněžní jednotky, Obzor národohospodářský, XXVI, 1921, s. 345n.; HORÁČEK, C.: Stabilizace měny, Obzor národohospodářský, XXVII, 1922, s. 97n.; HORÁČEK, C.: Stabilizace měny a předválečné pohledávky, Obzor národohospodářský, XXVII, 1922, s. 241n. K tomu srov. GRUBER, J.: Prof. Dr. Cyril Horáček, Obzor národohospodářský, XXVII, 1922, s. 385n. Dále k tomu KOLOUŠEK, J.: Zda-li jest možno a radno napravovatí rakousko-uherskou měnu, Prosinec z 22. prosince 1918 a řada dalších článků od tohoto autora v deníku Venkov z listopadu a prosince 1918. K tomu srov. GRUBER, J.: Jan Koloušek, Obzor národohospodářský, XXVI, 1921, s. 272n. Dále ENGLIŠ, K.: Finanční politika republiky československé v prvním desetiletí jejího trvání, Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university v Brně VII, Brno 1928; ENGLIŠ, K.: Peníze, Br-

Především to byl problém samotného názvu československé měny. „Korunová“ měna až příliš symbolizovala bývalé habsburské mocnářství a oficiální místa si potrpěla na to, aby na takovýto málo „nebezpečných“ otázkách demonstrovala svoji revolučnost. Ministr financí dr. Alois Rašín již v listopadu roku 1918 hovořil o tom, že u nás bude měna spočívat „na frankovém systému francouzském, který bude nejlépe odpovídat poválečným obchodním stykům“.⁶⁰ Tento názor byl odrazem zintenzivňování vztahů s Francií. Ve svém pozdějším spise „Můj finanční plán“ dr. Rašín uvažoval o zavedení dvojí československé měny, z nichž jedna by stála jen na podkladě obchodního krytí a zněla by třeba na franky. „Frank by měl hodnotu předválečného francouzského franku ..., čímž by vyvinul poměr ke státopkové koruně“.⁶¹ Dokonce pod vlivem tohoto názoru došlo k aktivitě tiskařských firem a grafiků, kteří předkládali své návrhy na nové peníze Bankovnímu úřadu ministerstva financí. Dodnes se zachoval menší počet pokusných nátisků, i když nevalné grafické úrovně, v hodnotách po 10, 50, 100 a 1000 francích, jejichž text se odvolává na zákon ze dne 10. dubna 1919 o československé koruně a rovněž je zachován dopis Moneratia Pragensis I. B. Pichl, Praha VII ze dne 13. června 1919 řediteli Bankovního úřadu ministerstva financí pojednávající o případných tiskových možnostech v tomto směru.⁶²

no 1918; ENGLIŠ, K.: Peníze. Lidová poučení, Občanská knihovna, sv. 26; Praha 1922; ENGLIŠ, K.: Co bude s našimi penězi? Lidová poučení o nápravě měny, Brno 1919; ENGLIŠ, K.: Národní hospodářství, Brno 1924 a řada dalších prací od tohoto autora. Z rozsáhlé další literatury k tomuto tématu vybíráme: DRACHOVSKÝ, J.: Přehled finančního hospodářství v Československé republice, Praha 1920; DRACHOVSKÝ, J.: Co nového pronesla válka ve finančním hospodářství státním, Praha 1918; BASCH, A.: Měna, in: Slovník veřejného práva československého, sv. II, Brno 1932; PLOCAR, V.: Ochrana československé měny a oběh zákonných platidel, in: Slovník veřejného práva československého, sv. II, Brno 1932; KARÁSEK, K.: Devizová politika, in: Slovník veřejného práva československého, sv. I, Brno 1929; NOVOTNÝ, J. M.: Dějiny finanční, in: Slovník veřejného práva československého, sv. I, Brno 1929; VLASÁK, B.: Finanční právo, in: Slovník veřejného práva československého, sv. I, Brno 1929; POSPÍŠIL, P.: Kolem peněz, Praha 1925; KARÁSEK, K.: České banky za války a po válce, Obzor národohospodářský, XXIV, 1919, s. 193n., 257n.; KLÍR, Č.: Dosavadní soupisová činnost ministra financí, Obzor národohospodářský, XXIV, 1919, s. 289; MILDSCHUH, V.: K nápravě měny ve státě československém, Obzor národohospodářský, XXIV, 1919, s. 369n., 443n.; VOKÁL, J.: Finanční problémy, Obzor národohospodářský, XXV, 1920, s. 204n.; DORAZIL, V.: Nedostatek peněz a dražota, Obzor národohospodářský, XXV, 1920, s. 204n.; DRACHOVSKÝ, J.: Finanční klauzule mírových smluv a jejich význam pro naši republiku, Obzor národohospodářský, XXV, 1920, s. 15n., 59n.; KARÁSEK, K.: Kurs naší koruny v prvním roce čsl. republiky, Obzor národohospodářský, XXV, 1920, s. 7; GRUBER, J.: O papírových penězích, Obzor národohospodářský, XXVI, 1921, s. 157n., 198., 298., 359.; KARÁSEK, K.: Měna v roce 1920 a další vyhlídky, Obzor národohospodářský, XXVI, 1921, s. 70n.

⁶⁰Národní listy ze dne 17. listopadu 1918.

⁶¹RAŠÍN, A.: Můj finanční plán, Praha 1920.

⁶²Text dopisu níže:

„Velectěný pane řediteli,
Ráčil jste projevit přání, aby námi právě provedené návrhy desetifrankových bankovek byly tištěny na namodralém papíře a ve srozumění s panem ministrem, jakož i panem ministerským radou Leopoldem jsme je alespoň jednostranně zhotovili a tuto ve třech nuancích k lask. posouzení předkládáme. Vyprošujeme sobě Váš kompletní úsudek a poručíme se s úctou“ – převzato z publikace

Objevily se však i jiné názory. Byl například propagován návrat ke starým názvům, používaným u nás před staletími jako byl „denár“, „groš“, „tolar“, „hřivna“ a podobně, ale tyto neměly žádnou odezvu. Po smrti ministra financí, který v roce 1923 podlehl následkům atentátu, se dokonce objevil názor na označení měny „rašín“. Rovněž se navrhovalo pojmenování „lev“, což vycházelo ze symbolu našeho státního znaku. Největší oblibu však získal název „sokol“, který byl například uveden i na zkušebních odrazech O. Španiela, při přípravě návrhů na kovové československé mince. A jaké měly být názvy drobných mincí? I zde spatřujeme paletu různorodých názvů jako byly „stotinky“, nebo v případě, že by naše měna nesla název „sokol“, pak drobné by se mohly jmenovat „káňata“, případně budoucí „sokol“ měl mít deset „drápků“ a sto „brků“ a podobné spíše komické názvy.⁶³

Název měny byl potom definitivně vyřešen v dubnu 1919 přijetím již citovaného zákona č. 187/1919 Sb., kde bylo v § 4 stanoveny, že „měnová jednotka pro oblast Československého státu označuje se jako koruna československá, ve zkratce Kč“. K změně názvu tedy nedošlo. Změnila se pouze zkratka (dříve K, nyní Kč). Monarchistická koruna a její díly haléře (pocházející ze středověké mincovny Halle) po vzniku Československé republiky zůstaly uchovány. Ovšem ještě v roce 1925 se z ministerstva financí ozývaly hlasy, že se stále ještě jedná o provizorium, které bude definitivně odstraněno vydáním nového měnového zákona. Nikdy se však tak nestalo.

Rovněž bylo třeba rozhodnout o pořadí v jakém budou jednotlivé nominály vydávány. Toto bylo nejasné ještě koncem června 1919, když v Zemědělských a družstevních listech čteme: „Nové státopky místo rakousko-uherských bankovek uvede Československá republika do oběhu v červenci t. r. Nejprve vydány budou jedno-, pěti- a stokorunové státopky, teprve později desíti-, dvacíti-, padesáti- a tisícikorunové státopky, tištěné v Novém Yorku v American Bank Note Company“.⁶⁴ Jak dále uvidíme, při emisi jednotlivých nominálů bylo pořadí podstatně jiné. Například velmi rozšířené desíti a dvacíti korunové bankovky byly vydány až počátkem roku 1920. Navíc ve zprávě chybí jakákoliv zmínka o 5000 korunových bankovkách. Původní záměr byl narušen obtížemi při výrobě státopek a růstem počtu falzifikátů bankovkových kolků.

V souvislosti s přípravou na vydání prvních československých platidel můžeme pozorovat velkou aktivitu našich výtvarných umělců, kteří začínají předkládat své návrhy.⁶⁵ Byli to především Alfons Mucha, Otakar Španiel, Josef Horejc a Otto

SÉM, J.: Papírové peníze na území Československa 1761-1975, II: doplnění a rozšíření vydání, Česká numismatická společnost, pobočka Hradec králové 1977, s. 102.

⁶³HLINKA, B.; RADOMĚRSKÝ, P.: Peníze, poklady, padělky, mince a jejich nálezy na československém území, Praha 1975, s. 260-261.

⁶⁴Zemědělské a družstevní listy, věstník Ústřední jednoty českých hospodářských společenstev, XXIV, 1919, č. 30 ze dne 27. června 1919, s. 165, rubrika „Týden“.

⁶⁵Např. k tomu srov. SÉM, J.: Z počátků čs. papírových peněz (nerealizovaný návrh 50 Kč I), Sdělení 1973, č. 2.

Gulfreund.

Uvědomovali si, že vedle základní funkce bankovek, funkce hospodářské má dobrá bankovka svým zevnějším především též estetický význam. Její vliv na vývoj obecného vkusu a chápání výtvarné práce nelze podceňovat, neboť je pro své velké náklady a stálou cirkulaci nejrozšířenějším tiskem obrazové grafiky vůbec. Grafická úroveň bankovky navíc dává svědectví o výtvarné kultuře svého národa.⁶⁶ Zajímavá byla v této souvislosti i otázka jazyka, v němž měly být peníze tištěny. Dne 21. května 1919 schválila vláda návrh, aby na jedné straně státovek byl pouze český text, na druhé mělo být znění v němčině, maďarštině, ruštině a polštině. Pět korunových státovky měly být tištěny pouze slovenským jazykem a 50 a 100 Kč státovky měly být tištěny zčásti v češtině, zčásti ve slovenštině. Dne 14. října 1919 vláda usnesla, aby tato zásada platila i pro státovky 10 a 20 korunové. Avšak již za necelý týden na návrh ministra financí bylo rozhodnuto, že je nepřijatelné, aby jeden druh státovek měl text v různých jazycích a proto bylo rozhodnuto, aby kromě 10 Kč, byly všechny ostatní státovky tištěny jen v češtině.⁶⁷

V souvislosti s přípravou vydání vlastních platidel mimo jiné ministr financí dr. Alois Rašín poskytl reportéru bratislavské „Republiky“ interview o podstatě své další „finanční reformy“, v němž mimo jiné uvedl, že „dne 15. června 1919 začnou se vydávat nové státovky, které však vyměníme za bankovky hned, jakmile se bude provádět konečná úprava valuty. Pro její zdar jsou dány potřebné předpoklady. Pravděpodobně již na konci letošního roku budou na základě stanovené daně z majetku vypláceny bony na zadržovaných 50 procent bankovek. Bude stanoveno minimum prosté daně z majetku: kdo ji nebude platit, těm se vyplatí celý bon, a to kolkovanými bankovkami, kdo budou povinni daň z majetku platit, těm odečte se z jejich bonů a vyplatí se jim zbytek“.⁶⁸ Z odcitovaného rozhovoru je zajímavá jedna skutečnost, že ještě v první polovině května 1919 nebylo ani ministru financí jasné, jak bude výměna peněz provedena. Státovky byly totiž ve skutečnosti dány do oběhu postupně. Ve výňatku použitý termín „bon“ nemá význam nouzového platidla, ale dobropisu, jehož nominál měl být postupně uhrazován dosud obíhajícími okolkovanými bankovkami.⁶⁹

Prvními československými papírovými platidly byly stokoruny, jejichž vydání bylo právně upraveno vládním nařízením Československé republiky č. 363 Sb. o vydání státovek znějících na 100 Kč ze dne 4. července 1919, na což navazovala vyhláška Bankovního úřadu ministerstva financí č. 364 Sb. o vydání jednostokorunových

⁶⁶VALINA, M.: Papírová platidla, Numismatické listy, III, 1948, s. 7. K přípravě nových papírových peněz srov. text ve Vídeňských ilustrovaných novinách, 1918, č. 27, s. 12–13.

⁶⁷SÚAP, PMR, karton 1432, sign. 108.

⁶⁸Uveřejněno i v Zemědělských a družstevních listech, věstníku Ústřední jednoty českých hospodářských společenstev, XXIV, 1919, č. 23 ze dne 9. května 1919, s. 202, 203, rubrika „Dobré zprávy (odsud také cit. převzat)“

⁶⁹RYANT, J.: Sbíráme doklady z období počátků čs. papírových peněz, Bankovka, II, 1971, č. 12, s. 21.

československých státovkách ze stejného dne jako vládní nařízení.⁷⁰ Ve vládním nařízení bylo rovněž stanoveno, že současně budou brány z oběhu jednostokorunové bankovky Rakousko-uherské banky, které byly okolkovány.

Původně se předpokládalo, že staré stokorunové bankovky budou obíhat do 31. října 1919, avšak nedostatek 500 Kč státovek a pomalý tisk nových stokorun vedly k tomu, že tato lhůta byla posunuta.⁷¹ Autorem grafického návrhu tohoto prvního československého platidla byl Alfons Mucha, který na návržích prvních papírových peněz pracoval již tajně před 26. říjnem 1918 ve svém ateliéru na Zbiroze. Konečný návrh na československou stokorunu byl vybrán z řady jeho návrhů, které Mucha dal k dispozici ministru A. Rašínovi bez jakéhokoliv nároku na honorář. Sběratelé tuto stokorunu znají především pod názvem „Muchovka“. Tisk této státovky provedla tiskárna Politika, závod tiskařský a vydavatelský, Praha II, Václavské náměstí 21.⁷² Tato uvedená stokoruna vydaná do oběhu 7. července 1919 však pro výskyt velkého množství padělků měla jen krátkodobou platnost, která skončila 31. ledna 1921. Definitivní stažení rakousko-uherských stokorun bylo upraveno vládním nařízením č. 573/1919 Sb.

Dne 22. července 1919 vychází další vládní nařízení pod číslem 395 Sb. o vydání státovek znějících na 5 000 korun československých a vyhláška Bankovního úřadu ministerstva financí č. 396 Sb. o vydání státovek na 5 000 Kč československých ze stejného dne jako vládní nařízení. Tento právní předpis však byl změněn vyhláškou stejného úřadu č. 463 Sb. ze dne 9. srpna 1919. I tato státovka stejně jako stokoruna a stejně jako státovky další vydané v rámci této emise byly označeny datem 15. dubna 1919 s textem „Tato státovka vydaná podle zákona ze dne 10. dubna 1919 č. 187 Sb.“ platí (zde uvedena příslušná hodnota) – v Praze dne 15. dubna 1919 – dr. A. Rašín (ministr financí).⁷³ Pro grafickou úpravu první československé pěti-

⁷⁰K tomu srov. text ve Vídeňských ilustrovaných novinách, 1919, č. 48, s. 12.

⁷¹SÚAP, MV 1919–1924, 1/78/11.

⁷²K tomu především POLÍVKA, E.: Alfons Maria Mucha v numismatických památkách, Numismatické listy, XIX, 1964, s. 40n.

O technické nedokonalosti těchto prvních papírových peněz svědčí i některé zprávy z denního tisku. Jako příklad uvádíme výňatek ze Zemědělských a družstevních novin, věstníku Ústřední jednoty českých hospodářských společenstev, XXIV, 1919, č. 40 ze dne 5. září 1919: „Majitelé nově vydaných stokorunových bankovek čísl. 169 979 až 169 995 jsou vyzváni, aby bankovky tyto nejdéle do tří dnů odevzdali v bankovním úřadě v Mariánské ulici, kde jim bude za ně vyplacena plná hodnota. Běží totiž jen o 17 kusů těchto bankovek, kterých z přčiny neúplného tisku uzaty mají být z oběhu.“

⁷³V souvislosti s vydáním této státovky Bankovní úřad ministerstva financí vydal zajímavou výzvu:

„Žádejte 5000 Kč státovek. Rozdíl kursový mezi záznamem pro neokolkované bankovky a Prahou na burzovních bursách podnítil zahraniční spekulanty k výrobě padělaných kolků na tisícikorunových bankovkách ve větším množství.“

„Ačkoli již obecnostvo bylo několikrát varováno před těmito škůdci, opakují se tyto podvodné manipulace přece jen stále ke škodě obecnostva, neboť Bankovní úřad ministerstva financí musí, dle předpisu nařízení č. 246 § 10 konfiskovat každý falsifikát, aniž by poškozený měl nárok na náhradu. Aby se čelilo tomuto poškození našich lidí, byly s urychlením vydány státovky po K 5000,-“

síci koruny bylo na lící straně použito námětu bankovky 1000 K Rakousko-uherské banky s datem 2. ledna 1902. Vytisknuta byla tiskárnou Wiener Staatsdruckerei ve Vídni. V oběhu byla od 7. srpna 1919 do 15. dubna 1921. Rovněž i tyto státočky měly své dokonalé padělků. Pro sběratele je tato státočka nejvzácnějším československým platidlem, protože v Československu se dochovalo jen 12 pravých exemplářů – všechny jsou perforované. Neperforovaný exemplář znám není.⁷⁴

Dne 23. září 1919 vyšel zákon č. 505 Sb. o výměně jednokorunových a dvoukorunových bankovek. Na tento zákona navazuje nařízení vlády č. 506 Sb. o stažení uvedených bankovek a vybírání poplatku při jejich výměně. Výměna se uskutečnila ve dnech 25. září 1919 až 15. října toho roku. Od 14. října 1919 přestaly tyto bankovky být zákonným platidlem v Československé republice.⁷⁵ S tímto opatřením souviselo vydání vládního nařízení č. 507 Sb. o vydání státoček jedno a pětikorunových ze dne 24. září 1919 a vyhláška Bankovního úřadu ministerstva financí č. 508 Sb. o vydání státoček stejné hodnoty. Nařízením vlády č. 540 Sb. se zároveň rušilo nařízení ze dne 12. května 1919 č. 240 Sb. o omezeném přijímání jedno a dvoukorunových bankovek Rakousko-uherské banky. Autoři těchto státoček jsou neznámí. Na lící straně pětikorunové státočky bylo použito námětu nevydané bankovky Rakousko-uherské banky stejné hodnoty s datem 1. října 1919.⁷⁶ Obě byly vytisknuty v Haasově tiskárně v Praze. Jednokorunová státočka byla v oběhu od 24. září 1919 do 31. prosince 1924 a pětikorunová státočka od stejného dne jako jednokorunová do 31. prosince 1922.⁷⁷

V říjnu 1919 byly rovněž vydány státočky v hodnotě 500 Kč a jejich vydání bylo právně upraveno nařízením vlády č. 544 Sb. a vyhláškou Bankovního úřadu

a K 100, – a pracuje se plyně na výrobě státoček po K 1000, – a K 500, –.

*Kdyby obecnost správně uvážujíc, při každé vhodné příležitosti žádalo státočky po K 5000, – při nichž není nebezpečí falešných kolků a které se pro velké platy a zaslání poštou výborně hodí, vyhnulo by se mnohým nepříjemnostem a umožnilo by vedle toho finanční správě, že by co nejdříve mohla přikročit k tomu, aby bankovky kolkované po 1000, – byly vzaty co nejdříve z oběhu. Bankovní úřad ministerstva financí.*⁷⁸

Výzva byla mimo jiné otištěna v zemědělských a družstevních listech, věstníku Ústřední jednoty českých hospodářských společenstev, XXIV, 1919, č. 41 ze dne 12. září 1919, s. 378.

⁷⁴SÉM, J.: Docílené ceny některých čs. platidel na I. sjezdu sběratelů papírových platidel v Hradci Králové dne 17. ledna 1970, Sběratelské zprávy č. 1, s. 11; BAJER, J.: Vybrali jsme na obálku – „Kolik je pravých pětistovek?“ – 5000 Kč I. z 15. 4. 1919“, Notafilie č. 8, s. 2; BARTŮNEK, V.: Není specimen jako specimen!, Bankovka, III, 1972, č. 1.

⁷⁵Pro zajímavý obsah uvádíme krátký výťah z této vyhlášky:

„Bankovky mohou být podávány k výměně též hromadně (starosty obcí) nebo jinými osobami ze více osob najednou.

Bankovka jednokorunová vyměněna bude za 90 hal., dvoukorunová za 1 K 80 halěrů.

Proto snižuje se počínajíc dnem 24. září 1919 platební hodnota bankovek jednokorunových na 90 hal. a dvoukorunových na 1 K 80 hal. a nikdo není povinen přijímat bankovky tyto počínajíc dnem tímto v plné hodnotě.“

⁷⁶Stov. KLAUS, L.: Chybotisk jednokoruny z roku 1919, Notafilie č. 5; PEUKERT, K.: Barevná varianta jednokorunových státoček z roku 1919, Sběratelské zprávy č. 4–5.

⁷⁷BAJER, J.: Papírová platidla Československa 1919–1979, II. vyd., Praha 1979, s. 28.

ministerstva financí č. 545 Sb. Autorem grafické úpravy této státočky byl Alfons Múcha a tisknuta byla v České grafické unii v Praze. V platnosti byla od 20. října 1919 do 31. srpna 1922. Rovněž i této státočky se vyskytlo velké množství padělků, především z dílny Meczarosz–Gray, kterých bylo v době platnosti této státočky zadrženo cca 60 000 kusů.⁷⁸

Do konce roku 1919 byly vydány ještě dvě státočky, a to v hodnotě 50 Kč a 1000 Kč. Vydání první z obou uvedených bylo právně upraveno vládním nařízením č. 577 Sb. ze dne 5. listopadu 1919 a vyhláškou Bankovního úřadu ministerstva financí č. 578 Sb. ze stejného dne. Rovněž tyto byly tisknuty v Haasově tiskárně v Praze. V platnosti byly v době od 8. listopadu 1919 do 31. prosince 1924.

Mnohem zajímavější jsou však osudy první československé tisícikoruny vydané na základě vládního nařízení č. 640 Sb. ze dne 12. prosince 1919 a vyhláškou Bankovního úřadu ministerstva financí č. 641 Sb. ze stejného dne. Pro tisk československých papírových peněz přicházely v úvahu z našich tiskáren Česká grafická unie v Praze, A. Haase tiskárna a grafika, Politika – závod tiskařský a vydavatelský a později z mimopražských tiskáren firma J. Otto a Růžička – knihtiskárna a litografický ústav v Pardubicích, Eduard Strache – grafické umělecké ústavy ve Varnsdorfu a Gebrüder Stiepel G. m. b. Grafické umělecké ústavy v Liberci. Tiskárnám však chyběly zkušenosti, stroje i odborníci, a tak jim byl svěřen tisk státoček pouze nižší hodnoty (1, 5, 10, 20, 50, 100 a 500 korun). Tisk těchto peněz byl proveden tehdy běžnou tiskařskou technikou, knihtiskem nebo litografií, tj. tiskem z kamene, tisk státoček větších hodnot (1000 Kč a 5000 Kč) byl proto objednan v zahraničních tiskárnách. Československá tisícikoruna byla tisknuta v tehdy nejmodernější americké tiskárně papírových platidel a cenin American Bank Note Company v New Yorku, což se stalo prostřednictvím reprezentanta této firmy Josefa H. Bagleyho. Smlouva byla podepsána v červnu roku 1919. Protože se s tiskem této státočky pospíchalo, nebyla na jejich grafickou úpravu vypsána žádná domácí soutěž. Nakonec bylo použito námětu původně připravovaného pro 1000 frank Banque de France.⁷⁹ V platnosti byla od 12. prosince 1919 do 30. června 1937.

V roce 1920 potom byla ukončena první československá emise vydáním státoček v hodnotě 20 a 10 korun, a to vládním nařízením č. 47 Sb. o vydání státoček dvacet korun československých ze dne 24. ledna 1920 a vyhláškou Bankovního úřadu ministerstva financí č. 48 Sb.

V souvislosti s jejich emisí se objevily některé potíže, které způsobily, že se do oběhu dostaly později než se původně předpokládalo. Především to byl nedostatek uhlí, v důsledku čehož se mohlo k vlastnímu tisku přistoupit až po 29. únoru 1920. Zároveň se vláda obávala, že by občané mohli začít masově odmítat přijímat staré, kolkované bankovky, kdyby se v oběhu objevila třeba jen část nových peněz, takže bylo rozhodnuto, že se tyto dají do oběhu až v okamžiku, kdy jich bude dostatečná

⁷⁸SÚAP, MV 1919–1924, sign. 1/78/11, dopis min. vnitra min. financí z 3. ledna 1921.

⁷⁹POLÍVKA, E.: K historii vzniku první československé tisícikoruny. Numismatické listy, XVIII, 1963, s. 48n.; The Romance of Intaglio Bank Notes, New York 1925.

zásoba. Na druhé straně byla vláda tlačena k tomu, aby celou akci provedla co nejrychleji, poněvadž neustále kvetlo falšování. Původně se přitom předpokládalo, že staré, kolkované bankovky budou obíhat až do konce června 1920, ale potom se vzhledem k tomu, že právě v této době se měl v Praze konat VII. všesokolský slet, v jehož průběhu by falšifikátoři měli možnost na poslední chvíli svoje produkty uplatnit stanovilo, že byla celá akce ukončena do 20. června.⁸⁰

Autorem československých dvacetikorun byl Alfons Mucha a vytištěny byly v tiskárnách Národní politiky v Praze a České grafické unie. V platnosti byly od 31. ledna 1920 do 30. června 1928.⁸¹

Vydání československých desetikorun potom bylo právně upraveno nařízením vlády č. 107 Sb. a vyhláškou Bankovního úřadu ministerstva financí č. 108 Sb. ze dne 24. února 1920. Autorem tohoto platidla byl Alfons Mucha a Rossler a Mudruňka. Tištěny byly v tiskárnách Haase v Praze a tiskárně Otto a Růžička v Pardubicích. V platnosti byly od 26. února 1920 do 31. května 1944. Na Slovensku však jen do 23. října 1939. Po osvobození byla jejich platnost obnovena od 25. srpna 1945 do 30. října 1945.⁸²

Do roku 1920 potom rovněž spadá počátek druhé emise československých papírových peněz. Nařízením vlády Československé republiky č. 599 Sb. bylo upraveno vydání nových stokorunových státovek s datem 14. ledna 1920 a stažení stokorunových státovek I. emise s datem 15. dubna 1919.

Hlavní důvod, který vedl vládu k tomuto opatření byla nedokonalá kvalita prvních 100 Kč státovek, což umožňovalo jejich snadné padělání. Důvodová zpráva k zmíněnému vládnímu nařízení uváděla, že bylo zjištěno celkem osm různých typů strojových falzifikátů.⁸³

S krátkodobým používáním bankovek první emise a s brzkou přípravou druhé emise bylo počítáno pravděpodobně již při její přípravě, o čemž svědčí i určité zmínky v tehdejším tisku.⁸⁴

Rovněž na tvorbě této pětikorunové státovky se podílel Alfons Mucha, resp. byl zde použit od tohoto autora zidealizovaný symbolický obraz Slávie, který však byl původně Muchou malován pro reklamní tisk české pojišťovny Slávie.⁸⁵ Tištěna byla

⁸⁰SÚAP, MV 1919–1924, 1/78/11.

⁸¹BAJER, J.; RUS, R.; VÁPENKA, I.: Československá papírová platidla 1919 – 1972, Praha 1972; VLČKA, F.: Mince, státovky a bankovky československé korunové měny, Praha 1941; BAJER, J.: Papírová platidla Československa 1919–1979; SÉM, J.: Papírové peníze na území Československa 1762–1975.

⁸²VALINA, M.: Papírová platidla na československém území. In: Československo, IV, 1949, č. 6; KONFRŠT, J.: Papírové peníze na území ČSR 1759–1960, vyd. pobočka NSČS v Liberci 1960; ZAJÍČEK, R.: Doplňte si ..., Notafilie č. 8, s. 21.

⁸³SÚAP, MV 1919–1924, 1/78/11.

⁸⁴Viz např. Zemědělské a družstevní listy, věstník Ústřední jednoty českých hospodářských společenstev, XXIV, 1919, č. 40 ze dne 5. září 1919, s. 365.

⁸⁵POLÍVKA, E.: Alfons Mucha v numismatických památkách, Numismatické listy, XIX, 1964, s. 40n.; HUBÁČEK, A. Alfons Mucha, Bankovka, II, 1971, č. 1–2, s. 5.

v tiskárně American Bank Note Company v New Yorku a v oběhu byla od 10. listopadu 1920 do 30. června 1939, na Slovensku do 6. června 1939.⁸⁶

V době první emise nebyl ještě definitivně určen československý státní znak,⁸⁷ proto na většině bankovek jsou znaky jednotlivých zemí, z nichž se Československo skládalo.

Ve vztahu k sousedním zemím byla československá měna přitažlivá. Proto okamžitě po vydání nových československých papírových peněz dochází k tzv. „zlatému věku falzifikace“. Začíná se objevovat velké množství falzifikátů všech hodnot o mnoha typech, převážně cizozemského původu. Bylo celkem zjištěno 57 padělatelských dílen, kde bylo vyrobeno 105 258 falzifikátů prvních československých státovek, přičemž škoda činila přes 34 mil. Kč.

Hlavní příčinou této masové falzifikace byla nedostatečná grafická úprava papírových peněz, byly tištěny tiskem z výšky, linie byly relativně silné, nepřesné, papír průměrné jakosti, chyběla ruční a mechanická rytina. Přitom byl k nám dosti snadný přístup přes hranice. V kriminalistické praxi se ukázala nutnost mezinárodní spolupráce, a tak dochází k založení Mezinárodní kriminálně policejní komise se sídlem ve Vídni (INTERPOL), do níž Československo hned vstoupilo. U policejního ředitelství v Praze bylo zřízeno „oddělení pro boj proti padělání platidel“, později ústředna, která spolupracovala s Bankovním úřadem ministerstva financí a s podobnými ústřednami v zahraničí.⁸⁸

Tato rozšířená falzifikace si vynutila technicky dokonalejší II. emisi. Z ní hodnoty

⁸⁶Z další literatury k prvním československým papírovým penězům viz především: Papierové peniaze, Numismatický časopis československý, VI, 1930, s. 126–131; Československým platidlům je právě 55 let, Sběratelské zprávy č. 14; ZELINKA, M.: Rakousko-uherské bankovky platné v Československu, Sběratelské zprávy č. 13; ENGLIŠ, K.: Nástin vývoje československé měny. In: Deset let Národní banky Československé, o stavu a vývoji národního shromáždění Československé republiky, vydala Národní banka Československá, Praha 1937, s. 33n; ADLER, H.: Handbuch der Banknoten und Munzen Europas, Vídeň 1937; VALINA, M.: Katalog výstavy originálů k dřívějším československým platidlům a archivního materiálu tiskárny bankovek, Praha 1947; KONFRŠT, J.: Papírové peníze na území ČSR 1759–1960, vydala pobočka Numismatické společnosti v Liberci 1960; The Romance of Integlio Bank Notes, New York 1925; PICK, A.: Papiergeld Katalog Europa seit 1900, Battenberg Verlag Munchen, I. vyd. 1970 a II. vyd. 1973; PICK, A.: Standard Catalog of World Paper Money, Krause Publications a Battenberg Verlag Munchen, I. vyd. 1975; HLINKA, J.: Platidla 50-ročného Československa, Vlastivědný časopis, XVII, 1968, č. 3, s. 120n.; VALINA, M.: Papírová platidla na československém území. In: Československo IV, č. 6, 1946, s. 348–361.

⁸⁷Státní znak byl uzákoněn až zákonem č. 252/1920 Sb. Uplatňuje se však už na prvních československých mincích na nichž znak komponovali O. Španiel, O. Gutfreund, J. Horejc, J. Benda a J. Wagner. Blíže k tomu především PETRÁŇ, J.: Český znak. Stručný nástin jeho vzniku a historického vývoje, Ministerstvo kultury ČSR, Praha 1970, s. 62; VOJTIŠEK, V.: Naše státní znaky (staré i nynější), Praha 1921; SÉM, J.: Český lev na penězích Československa, Časopis Národního muzea – Historické muzeum, roč. CXLII, 1972, s. 46n.

⁸⁸SÉM, J.: Papírové peníze na území Československa 1762–1975, s. 108–109; SÉM, J.: O výrobě bankovek, Sběratelské zprávy, č. 4–5; SCHMAUS, R.: Ve službách peněz a číslic. Důležité praktické pokyny ku spolehlivému rozpoznání jakýchkoliv padělků, Praha 1922.

100, 500 a 5000 korun byly vytištěny ve Spojených státech amerických a hodnoty 5 a 50 korun v tiskárně A. Haas v Praze.

Do stejného období patří ještě jedna akce. Měnová reforma okolkováním rakousko-uherských bankovek byla skončena v první polovině března 1919. Pokud se někde povolovalo okolkování později, jednalo se o zcela výjimečný případ. A jedním z těchto bylo dodatečné kolkování bankovek v zahraničním vojsku na Rusi. Z obsahu rozkazu vrchního velitelství na Rusi č. 37 ze dne 1. června 1919, publikovaném v Irkutsku vyplývá, že příslušníci československého vojska na Rusi, kteří mají rakouské peníze, mají je zaslat prostřednictvím svých vojenských úřadů nejdéle do konce května 1919 finanční správě k uschování, na což obdrží depositní potvrzení. Tento rozkaz byl publikován v denních rozkazech všech pluků do poloviny června 1919. Nejpozději u 12. pluku, kde k publikování došlo až v rozkaze č. 157 ze dne 5. července 1919 v městě Krasnojarsk. Vojáci ovšem byli s obsahem finanční správy seznámeni, jak dokazuje příloha k rozkazu 12. pluku č. 139 ze dne 17. června 1919: „Rakouské peníze: Bratři, kteří odevzdali plukovnímu pokladníku staré rakouské peníze do 19. května 1919, nechť si vyzvednou depositní listy u téhož proti přinesení prozatímních stvrzenek.“⁸⁹

Při líčení vývoje československé měny v letech 1919–1921 s akcentem na její právní úpravu nemůžeme přejít bez povšimnutí měnové problémy v těch částech našeho státu, které byly připojeny až později jednotlivými mírovými smlouvami. Jedná se především o Podkarpatskou Rus, Hlučínsko, Vitorazsko a Valticko a konečně oblast Těšínska.

Podle saintgermainské mírové smlouvy ze dne 10. září 1919 byla k našemu státu připojena Podkarpatská Rus, což bylo poté 7. listopadu 1919 schváleno i Národním shromážděním. V době připojení obíhaly na tomto území bankovky Rakousko-uherské banky, v části východní, okupované rumunským vojskem platili bankovky Rakousko-uherské banky, které byly v Rumunsku dne 3. července 1919 okolkovány přetiskem razítka „Romania – timbru Special“ počínaje hodnotou 10 korun. K měnové úpravě na tomto území došlo vládním nařízením č. 576 Sb. ze dne 12. října 1920, jímž se stanovilo, že zákonnou měnou je koruna československá.

Na rozdíl od ostatních částí republiky neprovedla zde však vláda kolkování, což odůvodnila hrozcím nebezpečím značného rozmachu falzifikátů, a uplatnila formu výměny, či též odkupu obíhajících peněz za nové. Konečně vzhledem k tomu, že tu obíhaly zčásti bankovky kolkované, zčásti nekolkované a vládě se zdálo, že uzavření hranic by byl úkol nad její síly, stanovila, že zde bude proveden soupis všech nekolkovaných bankovek, dále bankovek s rumunskými kolky a československých státovek s tím, že nepřihlášené bankovky neměly být vyměňovány.⁹⁰

⁸⁹Uvádí NEJEDLÝ, J.: Kolkovací akce z roku 1919 v zahraničí (příspěvek k začátkům čs. měny). Bankovka, VI 1975, č. 1, s. 2.

⁹⁰SÚAP, PMR 1920–1930, karton 2190, sign. 402/365.

Pro směnu rakousko-uherských bankovek i „rumunských“ okolkovaných bankovek bylo stanoveno, že do prvních 2000 korun rakousko-uherských bylo možné směnít v poměru 1 : 1, další hodnoty do 10 000 korun v poměru 100 : 20 a nad 10 000 korun v poměru 100 : 25. Za směnu se vybíral jednaprocentní poplatek. Výměna se uskutečnila do 14 dnů po vyhlášení.⁹¹ Co se týká objemu bankovek Rakousko-uherské banky na území Podkarpatské Rusi, tak uvádí dr. Alois Rašín, že „dále jsme zadrželi dodatečnou výměnou na Podkarpatské Rusi i přistěpených zemích 316 mil. korun.“⁹²

Část Opavska, tzv. Hlučínsko postoupené Prusku v roce 1742, kde se udržoval český živel, bylo podle versailleské smlouvy připojeno k Československé republice dnem 4. února 1920 zákonem č. 76 Sb. Obíhaly tam německé marky, které byly podle vládního nařízení č. 322 Sb. ze dne 4. května 1920 vyměněny dnem 15. května 1920 za československé koruny v poměru 100 marek za 117,50 korun československých.⁹³

Vitorazsko a Valticko byly k Československé republice připojeny podle smlouvy saintgermainské. Uskutečnilo se to opatřením Stálého výboru Národního shromáždění ze dne 23. července 1920 č. 450 Sb. o inkorporaci Vitorazska a Valticka, do té doby patřících pod svrchovanost Rakouské republiky. Na tomto území obíhaly bankovky Rakousko-uherské banky, které byly dnem 27. února 1919 přetištěny nápisem DEUTSCHÖSTEREICH,⁹⁴ kromě 1 a 2 korun, jejichž přetištění bylo nařízeno až dne 9. ledna 1920. Podle vládního nařízení č. 453 Sb. ze dne 27. července 1920 byly směněny všechny „řádné“ okolkované rakousko-uherské bankovky v poměru 100 koruna rakouská za 27 korun československých, a to od 31. července do 8. srpna 1920, později jen podle pražského kursu. Závazky byly přepočteny v poměru 100 : 25.⁹⁵

Konečně se jednalo o Těšínsko, kde byla situace v průběhu let 1918 až 1920 nejsložitější. Měnový problém na tomto území byl vyřešen na začátek srpna 1920, kdy se za pomoci dohodových mocností podařilo československo-polský konflikt likvidovat a československá vláda obnovuje moc na tomto území.⁹⁶ Dne 3. srpna 1920

⁹¹SÉM, J.: Papirové peníze na území Československa 1762–1975, s. 103–104.

⁹²RAŠÍN, A.: Deflace a inflace, Praha 1922 – jedná se o publikovanou Rašínovu přednášku, která se konala 30. ledna 1922.

⁹³Těto výměně podléhaly veškeré soukromoprávní pohledávky a závazky v říšských markách, které byly splatny na území vyznačeném v zákoně č. 76/1920 Sb. pokud věřitel a dlužník měli bydliště nebo sídlo na zmíněném území nebo jinde v Československé republice. Těto výměny se rovněž týkaly veškeré veřejnoprávní pohledávky a závazky v říšských markách, pokud byly splatny u pokladen československého státu nebo československých veřejnoprávních korporací na vyznačeném území v zákoně č. 30. ledna 1920 č. 76 Sb. Toto nařízení rovněž platilo i pro filiálky cizozemských ústavů na Hlučínsku. Výměně v podstatě podléhaly říšské marky poslední válečné emise.

⁹⁴BAJER, J.: Rakouské přetisky 1919–1920, Bankovka, III, 1972, č. 1.

⁹⁵SÉM, J.: Papirové peníze na území Československa 1762–1975, s. 105.

⁹⁶K tomu ŠLACHTA, F.: Těšínsko, jeho první a druhé dělení, Karviná 1946; SKLARSKA-LOHMANNOVÁ, A.: Polsko-czechoslowackie stosunki dyplomatyczne w latach 1918–1925, Wrocław-Warszawa-Krakow 1967; VALENTA, J.: Česko-polské vztahy v letech 1918–1920 a Tě-

vychází vládní nařízení č. 468/1920 Sb., vydáno na základě zákona č. 337 Sb. ze dne 15. dubna 1920, jímž se vláda zmocňuje činit opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou.

Důvodová zpráva k tomuto nařízení pravila, že jeho vydání je dáno nutností upravit valutové potřeby v místech, připojených definitivně k republice až nyní, s ohledem na to, že zde dosud nebylo provedeno kolkování bankovek. Vláda konstatovala, že v době, kdy toto území bylo pod polskou správou, došlo k výměně nekolkováných bankovek za polské marky, avšak přitom mnoho lidí tuto výměnu neprovedlo, protože měli k polské měně nedůvěru. předmětem výměny se však měla stát jen úřední měna, za níž naše vláda označila právě polskou marku, zatímco nekolkované peníze měly být měněny pouze v závažných případech.

Československá vláda, která si uvědomovala trvajících vratkosti svého postavení v této oblasti, neobyčejně chvátala se stabilizací poměrů a vyřešení měnové otázky se mělo stát jedním z prostředků k tomu. Proto, ač si byla vědoma, že by uvedená opatření spíše vyžadovala zákona, nechtěla vyčkávat nejen svolání parlamentu, k němuž bylo vzhledem k prázdninám ještě hodně daleko, ale dokonce ani jeho Stálého výboru a vydala toto nařízení na základě výše uvedeného zmocňovacího zákona č. 337 Sb. z 15. dubna 1920, který jí opravňoval činit opatření nutná k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou.⁹⁷

Pro směnu hotovosti v polských markách za československé koruny, pokud markové hotovosti nepřesáhly obnosy, jež byly obyvatelům Těšínska, které připadlo Československé republice, vyplaceny při řádné výměně za nekolkované bankovky, byl stanoven poměr 300 polských marek = 100 československých korun. Tato výměna se začala provádět ode dne, kdy byla převzata státní správa těšínského území československou vládou po osm následujících dnů všemi československými státními pokladnami a filiálkami Bankovního úřadu ministerstva financí v Moravské Ostravě nebo na účet státu jiná k tomu určená místa na průkaz lístkem o výměně nekolkováných bankovek za marky, které přijímající pokladna odebrala a připojila ke svému deníku jako účetní doklad. Pro ostatní obnosy, jakož i pro pozdější směnu platil pražský záznam.

Veškeré závazky soukromoprávní v polských markách, které byly splatny na Československém Těšínsku, měl-li věřitel i dlužník bydliště nebo sídlo na tomto území nebo jinde v republice, počínajíc dnem převzetí správy tohoto území československou vládou, byly převedeny v poměru 100 polských marek : 25 československých korun. Totéž platilo o veřejnoprávních závazcích, kde byla podmínka, aby byly splatny u pokladen československého státu nebo veřejnoprávních československých

šinsko, (neuveďeno) 1961; KAPRAS, J.: České Slezsko a státní převrat, Opava 1927; KALOUSEK, V.: Právní postavení Těšínska za plebiscitu. In: Pocta k šedesátým narozeninám dr. Jiřího Hoetzla, Bratislava 1934.

⁹⁷SÚAP, PMR 1919–1927, karton 1829, sign. 401/266.

korporací na Těšínsku, a dlužník nebo věřitel byla osoba, jež bydlela nebo měla sídlo na Československém Těšínsku nebo jinde v Československé republice.

K Československé republice připadly i některé obce východní prefektury, jejichž obyvatelům již dříve směnily banky Rakousko-uherské bankovky za polské marky a byli tak poškozeni. Na jejich stížnost nařídil Stálý výbor Národního shromáždění ve svém opatření publikovaném pod číslem 583 Sb. ze dne 8. října 1920, na němž se usnesl podle § 54 ústavní listiny č. 121 Sb. ze dne 29. února 1920, doplatek za prvních 10 000 polských marek 66 2/3 korun československých za každých 100 polských marek (úhrnný obnos 100 polských marek = 100 korun československých), za další obnosy příplatek 16 2/3 korun československých za každých 100 polských marek (úhrnný obnos 200 polských marek = 100 korun československých). Pro ostatní hotovosti platil úhrnný kurs 300 polských marek = 100 korun československých. Obdobná řešení byla stanovena pro směnu pohledávek (viz § 5 a 6 cit. opatření Stálého výboru NS).⁹⁸

Kromě uvedených inkorporovaných území došlo k drobným úpravám hranic československého státu ještě takto: Javorina byla definitivně připojena k Československé republice, Hladovka Suchá hora (nad Trstenou) v roce 1924 opět k Československé republice, Lipnice Wielka (nad Namestovem) v roce 1924 k Polsku, Susa (u Jesenské) v roce 1922 k Maďarsku, Somosko a Samoskoújfajlu (pod Lučencem) v roce 1924 k Maďarsku, Velká Palata a Fertelsamaš (pod Sevljuší na Podkarpatské Rusi) v roce 1921 od Rumunska k Československé republice, dvě oblasti okolo Valea Seaca a Valea Francis (pod Chustem na Podkarpatské Rusi) roku 1921 k Rumunsku. V těchto případech došlo k výměně podle kursovního lístku.

Dne 9. prosince 1920 schválila vláda osnovu zákona o oběhu čs. státovek na Hlučínsku, Vitorazsku, Těšínsku, Podkarpatské Rusi a Slovensku, pokud na těchto územích nebylo provedeno okolkování bankovek, podle zákona č. 84/1919 Sb., což bylo odůvodněno potřebou formálně završit měnová opatření a okolkování.⁹⁹

Od roku 1919 byly tedy vydávány vlastní papírové československé peníze, ale pokud šlo o kovové mince trvalo nadále provizorium. Navíc v druhé polovině roku 1919 a v první polovině roku 1920 se na našem území objevoval přechodný nedostatek drobných mincí. Obyvatelstvo začalo drobné mince masově tezaurovat a městské zastupitelské úřady volaly po vydání drobných bankovek, které by tento nedostatek překlenuly.

Tak například žádal koncem listopadu 1920 starosta České Lípy, aby bylo městu povoleno razit tzv. drobné peníze z nouze, protože panuje ohromný nedostatek drobných. Naproti tomu obchodní a živnostenská komora ve Slezsku dopisem z 31.

⁹⁸ZELINKA, M.: Oběh papírových platidel na Těšínsku v době tzv. „těšínského plebiscitu“, Sběratelské zprávy č. 18.

⁹⁹SÚAP, MV 1919–1924, 1/78/14.

května 1920 varovala vládu před následky, které by mohlo přinést povolení takové ražby, ale i ona se připojovala k všeobecnému volání po urychleném vydání drobných mincí.¹⁰⁰

Vláda ovšem striktně zamítala veškeré žádosti a návrhy na vydávání nějaké místní měny, či přesněji drobných mincí s poukazem, že těchto je ve skutečnosti dostatečné množství a je třeba si provizorně a dočasně vypomoci. Tato nechuť byla nepochybně diktována mimo jiné i obavami, že by se opět mohly projevit stále ještě živé separatistické nálady, jejichž řešení působilo našim politikům nemalé potíže. Proto se z této doby zachovaly různé československé poštovní známky nalepené na kartonech kruhového nebo čtvercového tvaru, které sloužily po přechodnou dobu jako náhrada mincí nejnižších nominálů.¹⁰¹

Rozšířilo se rovněž vydávání i jiných náhradních platidel v podobě kovových známek, a to zejména městskými dopravními podniky, pivovary, lázeňskými středisky apod.¹⁰²

Hlavním předpokladem ražby československých kovových mincí bylo provedení rekonstrukce kremnické mincovny, kterou Maďari našemu státu předali zcela vyrobenou. Prakticky ještě až do 15. prosince 1918 mincovna stále ještě úředně zvaná Magyar Királyi pénzverde, Kormocbánya, byla řízena z Budapešti.¹⁰³ Z mincovny bylo toho data vyvezeno celkem 2 347 kg ryzího zlata, 21 995 kg ryzího stříbra, 94 272 kg dalších kovů, 3 492 hotových zlatých mincí (10 a 20 korun), sbírka 4 124 mincí, cenné papíry a hotovosti, strojní zařízení naložené na 50 vagoněch mezi nimi všech 16 automatických razících strojů, 3 vagony chemikálií a další věci v celkové

¹⁰⁰SÚAP, PMR, karton 1516, sign. 118.

¹⁰¹NEKVASIL, J.: Poštovní známka jako náhrada mincí, *Drobná plastika*, XV, 1978, s. 35–39.

¹⁰²SEJBAL, J.: Dějiny peněz na Moravě, Blok, Brno 1979, s. 96; DOBRÝ, J.: Soupis nouzových peněz vydaných na území Československé republiky v l. 1914–1923, *Numismatický časopis československý*, XII, XIV, 1937–1938, s. 97n. ŠTEMBERG, R.: Málo známá slovenská nouzovka, *Drobná plastika*, XV, 1978, s. 39–41; FUNK, H.: Nouzovky 1914–1921 na území ČSSR pohledem numismatika NDR, *Sběratelské zprávy* č. 16; ŠTEMBERG, R.: Varianta české nouzové mince, *Drobná plastika* 1969; KUNC, J.: Neznámá česká nouzová firemní platidla, *Drobná plastika*, VIII, 1971, s. 107n; POLÍVKA, E.: Nouzové papírové peníze města Jihlavy z roku 1918, *Numismatické listy*, XV, 1960, s. 142 až 148.

¹⁰³Maďarské vedení mincovny dlouhou dobu nově vzniklou situaci nebralo na vědomí. První náznak můžeme spatřovat 5. listopadu 1918, kdy dochází k zastavení ražby vojenských vyznamenání. 10. prosince 1918 doručila mincovně Slovenská národní rada, která se ustavila v Kremnici oběžník, dávající na vědomí novou kompetenci. Ředitelství mincovny však oběžník prohlásilo za bezpředmětný a jednalo dále výhradně podle instrukcí z Budapešti. Teprve 15. prosince 1918 byla kremnická mincovna bez boje obsazena československým vojskem v síle půl praporu. Ředitelství mincovny však stále i poté přijímalo pokyny z Budapešti, protože nově vzniklý stav považovalo pouze za provizorium. Když bylo přerušeno poštovní spojení s Budapeští bylo udržováno spojení přes báňské ředitelství v Báňské Štiavnici. – HLINKA, B.; RADOMĚRSKÝ, R.: Peníze, poklady, padělky, mince a jejich nálezy na československém území, s. 256–257.

hodnotě dohromady 80 až 90 milionů korun.¹⁰⁴

Kromě kremnické mincovny se začalo uvažovat i o jiných možnostech. Například se navrhovalo, aby první mince byly raženy ve Vídni a nebo zřízena nová mincovna v Praze; v tisku se objevily zprávy, že dojde k ražbě mincí v Bratislavě.¹⁰⁵ Tyto úvahy však nebyly nikdy realizovány, a proto v lednu 1919 ministr s plnou mocí pro Slovensko dr. Vavro Šrobár jmenoval prvního československého ředitele kremnické mincovny¹⁰⁶ a začalo se pracovat na jejím technickém vybavení. Došlo k vyhlášení konkurzu na dodání nových strojů, jehož se zúčastnily podniky ze 7 států. Z Paříže byl objednan redukční stroj, ve Vídni razící stroje a válcovna. Některé důležité součásti strojů měly být zhotoveny ve Vítkovicích a Plzni. V lednu 1921 byly už v mincovně instalovány první dva razící stroje dodané z Vídně a redukční stroj získaný z Francie.¹⁰⁷ Současně probíhaly organizační i personální přípravy.¹⁰⁸

Ještě v roce 1919 byla vypsaná soutěž na první československé mince s uzávěrkou k 15. únoru 1920. Porota, v níž mimo jiné zasedli Max Švabinský, V. V. Štěch a C. Klouček, doporučila návrhy O. Španiela a J. Štursy.¹⁰⁹ Jen profesor Španiel se soutěže zúčastnil celkem s 23 návrhy provedenými v sádře a 4 kovovými mincemi, které si dal zhotovit ve vídeňské mincovně.¹¹⁰

Ražbu mincí rovněž oddálilo zdlouhavé jednání o otázce kovu, z něhož měly být

¹⁰⁴První vagon s drahými kovy byl odeslán již 9. listopadu 1918 do Budapešti. 14. listopadu 1918 vydalo maďarské ministerstvo financí v Budapešti příkaz k demontáži strojů a úplné likvidaci mincovny. 30. listopadu 1918 došlo k demontáži posledního z 16 razících strojů. Před zvláštní komisí bylo vyraženo posledních 7 kusů mincí, z nichž 2 exempláře přišly do mincovní sbírky platidel, kterou odeslali pak do Budapešti, 2 kusy obdrželo budapeštské Národní muzeum, 2 zůstaly v kremnickém městském muzeu a 1 byl věnován poslednímu maďarskému řediteli mincovny. Ještě po obsazení mincovny byl na nádraží v Kremnici zadržen archiv mincovny připravený k odeslání do Maďarska. – HLINKA, B.; RADOMĚRSKÝ, P.: Peníze, poklady, padělky, mince a jejich nálezy na československém území, s. 256–257.

¹⁰⁵Např. Rovnost ze 17. srpna 1920.

¹⁰⁶Prvním československým ředitelem kremnické mincovny se stal ing. Otto Grund a jeho zástupcem ing. Karol Kuča. Oba převzali kremnickou mincovnu od posledního maďarského ředitele Kolomana Urmossiho. Brzy na to však byl jmenován novým ředitelem ing. Demetr Petrovits.

¹⁰⁷Viz HLINKA, J.; KAZIMÍR, Št.; KOLNÍKOVÁ, B.: Peníze v našich dějinách, Bratislava 1979, s. 220.

¹⁰⁸Podrobněji k tomu HORÁK, J.: Kremnická mincovna, Banská Bystrica 1965, s. 89; KAZIMÍR, Št.; HLINKA, H.: Kremnická mincovna 1328–1978, Martin 1978, s. 135; AUGST, B.: 40. výročí československé mince, *Numismatické listy*, XVI, 1961, s. 96–97; UCHYTILOVÁ-KUČOVÁ, M.: Ražba mincí a medailí ve Státní mincovni v Kremnici, *Numismatické listy*, III, 1948, s. 98n.; HORÁK, J.: Život ve státní mincovně v Kremnici. Peněžnictví a pojišťovnictví, Praha 1946; kolektiv: Kremnická mincovna. Její život v minulosti a přítomnosti, *Micovníctvo na Slovensku*, Výstavní katalog 1954; LAMOŠ, T.: Archiv mesta Kremnice, Bratislava 1957.

¹⁰⁹Kromě toho jsou známé i další velmi dobré návrhy, které však nebyly přijaty např. našeho medailéra Josefa Šejnosta. K tomu viz VACEK, J.: Medailér Josef Šejnost, *Sběratelské zprávy* č. 3, 1971, s. 24.

¹¹⁰NERAD, J. L.: Životopisná data. In: Otakar Španiel, Praha 1954, s. 45.

mince raženy. Ještě na konci roku 1919 oficiální kruhy uvažovaly o tom, že budeme mít mince 1, 2 a 5 haléřové z bronzu, 10, 20, 50 haléřové z niklové směsi, 1, 2, a 5 frankové ze stříbra a 10, 20 franky ze zlata. Stříbrné mince měly mít velikost 24, 28 a 38 mm, zlaté 19 mm (desetifrank) a 21 mm (dvacetifrank). Pokud jde o zevnějšek, nedoporučovalo se pomýšlet na mince s otvorem uprostřed, jako tomu bylo například u francouzských platidel.¹¹¹ Vedle tohoto názoru, který, jak dále uvidíme, rovněž nebyl realizován, existovaly další rozmanité návrhy. Byl zde například návrh na ražbu železných mincí, který nabyl konkrétní podoby v okamžiku, když železárný v Podbrezové podal mincovně nabídku na dodání železných střížků pro padesáti a desetihaléře po 30 milíonech kusů. Návrh však byl z celé řady důvodů nerealizován, mimo jiné i proto, že dodací 15 měsíční lhůta byla pro mincovnu nepřiměřeně dlouhá.

Dalším, značně extrémním názorem, byla nabídka na výrobu československých mincí (2, 5, 10, 20, 50 haléřů, 1, 2, 4, 5, 10 korun) z porcelánu. Z našich porcelánků byl rovněž projeven zájem na „ražbu“ mincí z hlíny atd.¹¹²

Ministerstvo financí bylo zásadně proti železu, z něhož se razily některé drobné rakousko-uherské mince v období první světové války. Rovněž návrhy ředitelství kremnické mincovny na některé běžně užívané čisté kovy nebyly ministerstvem přijaty se zdůvodněním, že by soukromí podnikatelé mohli v situaci, kdyby se cena navrhovaných kovů zvýšila, tyto nízkonominální mince se ziskem přetavovat na kovy.¹¹³ Nakonec bylo stanoveno, že československé mince po 20 haléřích a 50 haléřích budou raženy z niklové směsi v poměru měď – směs 92 procent : 8 procentům. Jednokorunové mince potom v poměru měď – nikl 80 procent : 20 procentům. Dvouhaléřové mince ražené od roku 1923 z čistého zinku.¹¹⁴

¹¹¹HLINKA, B.; RADOMĚRSKÝ, P.: Peníze, poklady, padělky, mince a jejich nálezy na československém území, s. 263.

¹¹²Tamtéž.

¹¹³KAZIMÍR, Št.; HLINKA, J.: Kremnická mincovna 1328–1978, s. 135.

¹¹⁴Jak k tomu uvádí HLINKA, B. a RADOMĚRSKÝ, P. ve výše citované publikaci (s. 263–264), kalkulace vypadala následovně – za monarchie se razily koruny ze stříbra (835 dílů stříbra a 165 dílů mědi). Při ceně stříbra v roce 1920 a 1921 nebylo možné na ražbu z tohoto drahého kovu vůbec pomyslet. Taková jednokorunová mince by musela být příliš malá, jinak by hodnota kovu v ní obsaženého byla vyšší než 1 Kč. V úvahu tedy přicházel levnější kov – nikl. Kilogram niklu stál v roce 1920 50 Kč. Při zpracování tohoto kovu na mince by se 1 kg zdražil ještě o dalších 30 – 40 Kč, takže by 1 kilogram mincí stál nejméně 80 Kč. Počítalo se, že z 1 kg by se razilo 300 kusů dvacetníků. Z jednoho kilogramu niklu by se tedy narazilo mincí v nominální hodnotě 60 korun, výrobní náklad by však činil nejméně 80 Kč, a to ještě za předpokladu, že cena niklu na trhu nestoupne.

Mincovna provedla zkoušky s tavením niklu a mědi v různém poměru. Ukázalo se, že při poměru 15 procent niklu a 85 procent mědi je slitina na lomu ještě slabě nařůžovělá, při poměru 20 : 80 je směs dobře zbarvená do běla a dá se vhodně zpracovávat. Tak došlo ke zvolení mědiniklové směsi pro naše první peníze, jejichž rozměry pak byly stanoveny na 20 mm (20 haléřů), 22 mm (50 haléřů) a 25 mm (1 Kč).

Příprava na ražbu se zintenzivnila v druhé polovině roku 1920. Původně ohlášený termín, podle něhož měly být mince uvedeny do oběhu již o vánocích roku 1920 však splněn nebyl.

Dne 25. listopadu 1920 se přípravou zákonných předpisů o ražbě mincí zabýval bankovní výbor ministerstva financí Československé republiky za předsednictví dr. Karla Engliše.

Vláda se zabývala návrhem, který jím byl vypracován 19. ledna 1921 a kromě drobných připomínek ze strany ministerstva unifikací, které ostatně nebyly respektovány, prošel beze změn. Téhož dne byl návrh předložen poslanecké sněmovně parlamentu.¹¹⁵

V důvodové zprávě k této osnově se mimo jiné konstatovalo, že vláda byla vedena snahou přiblížit definitivní stabilizaci měny a odstranit všeobecný nedostatek drobných mincí. K tomu ovšem ihned dodala, že jde jen o provizorní opatření, protože definitivní úprava měla být provedena teprve poté, když se měna stabilizovala na mezinárodním trhu.¹¹⁶ Vláda konečně zmiňovala i skutečnost, že je třeba čelit hromadnému pašování drobných mincí z ciziny, kterému prý nemohla čelit.

Rozpočtový výbor poslanecké sněmovny schválil vládní návrh, včetně argumentů o prozatímnosti celého opatření, ale oproti vládnímu návrhu doporučil, aby namísto ražby 350 kusů z kilogramu zákonem stanovené směsi, bylo raženo jen 300 kusů.¹¹⁷

V poslanecké sněmovně prošel návrh bez debaty v podobě, v jaké jej předložil rozpočtový výbor.¹¹⁸ Brzy nato se návrh dostává na program jednání rozpočtového výboru senátu, kde po kratší diskuzi¹¹⁹ byl předložen senátu, který ho 1. března 1921 schválil. Ve Sbírce zákonů a nařízení Československé republiky potom vychází pod číslem 942 téhož roku. Na základě toho mohlo být tak po 140 letech opět započato s ražbou vlastních mincí, s výsostným znakem mladého československého státu.¹²⁰

¹¹⁵Tisky poslanecké sněmovny N. S. R. Č., I. volební období, č. 1201–1500, tisk 1352 z 19. 1. 1921; SÚAP, PMR 1918–1938, karton 1879, sign. 401/423.

¹¹⁶K definitivní úpravě došlo teprve v roce 1929 opatřením Stálého výboru Národního shromáždění ze dne 7. listopadu 1929 pod č. 166 Sb.

¹¹⁷Tisky poslanecké sněmovny ..., zpráva rozpočtového výboru o vládním návrhu zákona o ražbě drobných mincí, tisk 1477 z 5. února 1921.

¹¹⁸Těsnopisecká zpráva poslanecké sněmovny N. S. R. Č., I. volební období, číslo 51–80, zápis z 53. schůze ze dne 8. února 1921.

¹¹⁹Diskuse se týkala především materiálu z něhož měly být mince raženy.

¹²⁰Posledními českými mincemi byly stříbrné dvacetníky z roku 1780 a měděné grešle se znaky všech tří zemí českého státu ražené za Marie Terezie a Josefa II naposledy v roce 1782.

Kutnohorský dvouzlatník z roku 1887 a příbramský zlatník roku 1875 nebyly mince českého státu, nýbrž mince rakouského císařství, stejně tak všechny mince ražené po roce 1780 v pražské mincovně až do jejího zrušení v roce 1857. – AUGST, B.: 40. výročí československé mince, s. 97.

Za úplně první československou minci je považován dvacetihaléř, který byl jakožto pokusná mince

Do konce května 1921 byly všechny přípravy na ražbu ukončeny a dne 1. června 1921 byly vyraženy první československé mince s letopočtem 1921.

Na uvedený zákon č. 94/1921 Sb. navazovalo vládní nařízení č. 47 Sb. ze dne 14. února 1921, jímž bylo oznámeno vydání drobných mincí v hodnotě 20 a 50 haléřů. Ve vyhlášce Bankovního úřadu ministerstva financí č. 40 Sb. ze dne 16. února 1922 byly obě mince popsány. Občané Československé republiky dostali poprvé do rukou tyto československé mince zároveň s pokyny o jejich předání do oběhu dne 18. února 1922.

Je zajímavé, že příprava této operace byla držena vládou v tajnosti, zřejmě z obavy, aby nedošlo předčasně k masové výměně starých mincí, jež měly být zároveň staženy.¹²¹

* * *

Jak již bylo uvedeno, prvními mincemi, které byly raženy a které se dostaly do oběhu byly mince v hodnotě 20 a 50 haléřů. Roku 1922 se začaly v Kremnici razit první československé desetihaléřové mince a mince jednokorunové. V roce 1925 potom bylo přikročeno k ražbě mincí vyšší hodnoty – mince pětikorunové. Kromě mincí z obyčejného kovu se v kremnické mincovně razily od roku 1925 stříbrné mince – pětikoruny, desetikoruny a dvacetikoruny. Zvláštní ražbou, umělecky málo výraznou, byly mince ze směsi mědi a niklu v hodnotě 25 haléřů, které se však rzily jen v letech 1932 – 1933. Později dochází i k ražbě zlatých mincí (dukátů) a mincí

vyražena ve státní mincovně v Kremnici dne 19. ledna 1921. Poté ještě trvaly několikaměsíční přípravy, během nichž se uskutečnila řada dalších zkušebních ražeb, mezi nimiž bylo i 15 zkušebních odražků poslaných kurýrem ke schválení na ministerstvo financí ČSR do Prahy. Teprve 2. června 1921 dostala kremnická mincovna telefonický souhlas ministerstva. – HLINKA, B.; RADO-MĚRSKÝ, P.: Peníze, poklady, padělky, mince a jejich nálezy na československém území, s. 258; PINTA, V.: Zkušební ražba 1 Kč mince z r. 1922, Drobná plastika, roč. IX, 1972, s. 11.

¹²¹SÚAP, PMR-S, 1918–1922, II karta 236, přísně důvěrný dopis ministerstva financí předsednictvu ministerské rady z 9. února 1922.

pamětních.¹²² Rovněž docházelo k četné ražbě medailí.¹²³

První československé mince byly zhotoveny podle vítězného návrhu prof. Otakara Španiela, který znamenal zlom ve vývoji výtvarné stránky mincí. Z obrazů zmizely jednotné uniformované typy, které se na mincích s malými obměnami udržely po celá staletí, a objevily se výjevy ze skutečného života. Zvláště zdařilé byly návrhy mincí jednokorunových, kde na rubu byla postava ženy se snopem obilí a pětikoruny, které byly zhotoveny podle návrhu O. Gutfreuda v pozadí s továrnou. Na mincích 2, 5 a 10 haléřových byla na rubu část Karlova mostu a na minci 20 haléřových snop a srp, rovněž podle návrhu prof. O. Španiela, který je rovněž autorem řady významných medailí.¹²⁴ Především mince jednokorunové a pětikorunové se staly předmětem obdivu numismatických odborníků, neboť „klasickým způsobem řešily ty

¹²²Z rozsáhlé numismatické literatury k počátkům československých mincí vybíráme nejpodstatnější literaturu: HLINKA, J.; KAZIMÍR, Št.; KOLNÍKOVÁ, E.: Peníze v našich dějinách, s. 221; HLINKA, J.: Kremnické dukáty, Bratislava 1968; CHAURA, K.: Soutěž na československé dukáty, Věstník numismatické společnosti československé, I–V, 1924, s. 222; HLINKA, B.; RADOMĚRSKÝ, P.: Peníze, poklady, padělky, mince a jejich nálezy na československém území, s. 265–266; AUGST, B.; POSPÍŠIL, R.; ŠÉM, J.: Československé mince 1918–1968, Praha 1968, s. 23n; POLÍVKA, Ed.: Československé mince 1918–1972, Česká numismatická společnost, pobočka Hradec králové 1972; HORNA, R.: Pamětní mince republiky Československé, Numismatické listy, IV, 1949; AUGST, B.: 40. výročí československé mince; ŠPANIEL, O.: Jak vznikly naše první mince, Numismatické zprávy, II, 1935, č. 2, s. 88–92; RUDOLF, J.: Mince československé, Numismatický časopis československý, I, 1925, s. 120–124; BASCH, A.: Mince. In: Slovník veřejného práva československého, sv. II, Brno 1932, s. 607–611; LEOPOLD, K.: Dukát československý. In: Slovník veřejného práva československého, sv. I, Brno 1929, s. 507–508; POSPÍŠIL, R.: Z dějin kremnických dukátů, Sběratelské zprávy č. 20; VLČKA, F.: Mince, státovky a bankovky československé měny, Praha 1941; NEUMANN, K. C.: Populární kapitoly o dřívějších mincích a penězích, Obzor národohospodářský, XXIV, 1919, s. 155n., 262n., 301n., 344n.; VLČKA, F.: Československé mince, Praha 1939; HORÁK, J.: Začiatky č. s. mincovnictva v Kremnici, Drobná plastika 1965, č. 2, 3, 4; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Krása české mince, Orbis, Praha 1955; KATZ, V.: Tisíc let české vládní mince (929–1929), Praha 1929; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Krátký přehled českého mincovnictví a tabulek cen a mezd z výstavy Nálezy mincí historickým pramenem 1953, Opava 1964.

¹²³ŠEJNOST, J.: Přehled nových českých medailí, Numismatický časopis československý, V, 1929, s. 181n.; CHAURA, K.: President T. G. Masaryk na medailích a plátidlech, Numismatické zprávy II, 1935, č. 2, s. 85–88; KODÍČEK, A.: První medaile ražené v Kremnici po roce 1918, Numismatické listy, XXXII, 1977, s. 77–78; Vyobrazení plaket a medailí zhotovených československou státní mincovnou v Kremnici, Praha 1924; PROCHÁZKA, V.: Česká medaile 20. století, katalog FIDEM 1968; KRAUMANN, Fr.: O českých medailích a jejich sběratelství, Brno 1947; Medaile v českých zemích, Praha 1924; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Katalog výstavní sbírky medailí, Národní muzeum, Praha 1963; MAŠÍN, J.: Katalog výstavy Otakara Španiela, Praha, Mánes 1956; ŠEJNOST, J.: Přehled nových českých medailí, Numismatický časopis československý, V, 1929; HLINKA, J.; MIZÍKOVÁ, Z.; PROCHÁZKA, V.: Česká a slovenská medaile 1508–1968. Katalog výstavy FIDEM, Praha 1969; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Historický pohled na českou medaili, Numismatické listy, XXIV, 1969, s. 129–140.

¹²⁴Otakar Španiel měl však i jiné zajímavé návrhy. Mezi nimi i návrh s řepou cukrovkou na rubní straně zamýšlené padesátihaléřové mince. K činnosti prof. O. Španiela jakožto autora československých peněz a medailí viz především: HORNA, R.: Prof. Otakar Španiel jako medailér

požadavky, které se od mincí vyžadují: krása, stvárnění jednoduchým a výstižným podáním obrazu spojeného s hodnotou mincí reprezentovanou.¹²⁵

Je zřejmé, že o tuto podobu museli naši umělci svést zápas s představiteli tehdejších úřadů, kteří se z rozmanitých důvodů snažili nerespektovat podané návrhy. Za mnohé si připomeňme ostrý protest, jež adresovali vládě vítězové soutěže o návrh mincí, kteří konstatovali, že objednatelé naprosto nedbají výroků jury ohledně uměleckého stvárnění mincí a snaží se prosadit změny, jež jsou na újmu uměleckému vzhledu peněz.¹²⁶

* * *

V kremnické mincovně, i přes počáteční těžkosti dochází velmi brzy k rychlému rozšíření ražby. Vedle mincí bylo přikročeno i k ražbě medailí, mincovna se zúčastnila pražského veletrhu a provedla přípravu na vydání katalogu medailí.¹²⁷

Tím, že místo rakousko-uherských mincí se do oběhu dostaly mince československého státu, došlo k odstranění dalšího pozůstatku bývalé habsburské monarchie. Společně s dříve již vydanými papírovými platidly tak tvořily novou vlastní soustavu platidel. Tato skutečnost měla samozřejmě, kromě měnového a ekonomického významu, přínos pro nový rozvoj numismatiky, a to nejen jako jednoho z oborů

československých vysokých škol, Numismatické listy, I, 1950; HORNA, R.: Pět vzácných medailí ze školy prof. O. Španiela, Numismatické listy, V, 1950; HORNA, R.: Profesor Otakar Španiel sedmdesátníkem, Numismatické listy, XII, 1958; VACEK, J.: Medailér Otakar Španiel, Sběratelské zprávy č. 4-5; kolektiv autorů: Otakar Španiel, Praha 1954.

¹²⁵HORÁK, J.: Kremnická mincovna, Banská Bystrica 1965, s. 89.

¹²⁶SÚAP, MV 1919-1924, sign. 1/75/11; text dopisu se zachoval pouze v zprostředkované podobě a to v dopisu ministerstva školství a národní osvěty z 2. února 1921; lze soudit, že umělci svůj protest zaslali někdy na přelomu roku 1920 a 1921.

¹²⁷KAZIMÍR, Št.; HLINKA, J.: Kremnická mincovna 1328-1978, s. 135.

pomocných věd historických,¹²⁸ ale i pro nový rozmach sběratelství¹²⁹ a vydávání nových numismatických periodik.¹³⁰

Konečně do sledovaného období z okruhu měnových otázek patří problematika vydání zákona o vlastní cedulové bance. Jako první tuto otázku otevřel prof. dr. C. Horáček ve svém návrhu zákona o zřízení československé národní banky již 13. prosince 1918.¹³¹ Návrh předložený Národnímu shromáždění byl však příliš všeobecný, a proto nemohl být podkladem pro další jednání. Navíc k přijetí podobného zákona nemohlo dojít dříve než byla provedena definitivní odluka československé měny od měny rakouské. V průběhu roku 1919 proto proběhla bohatá diskuse o otázce vydání bankovního zákona,¹³² jejíž výsledkem bylo počátkem roku 1920 tehdejší

¹²⁸K tomu SKALSKÝ, G.: O organizaci práce numismatické v novém našem státě, ČČM 1919; SKALSKÝ, G.: Historický vývoj numismatického bádání, Numismatické listy, VII, 1952; SEJBAL, J.: K 60. výročí založení Numismatické společnosti československé, Numismatické listy, XXXIV, 1979; POLÍVKA, E.; HÁSKOVÁ, J.: 60. výročí založení Numismatické společnosti československé 1919-1979, Numismatické listy, XXXIV, 1979; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Jak byla u nás pěstována numismatika od konce 18. století, Numismatické listy, V, 1950; CACH, Fr.: Čtyřicet let Numismatické společnosti československé, Numismatické listy, XIV, 1959; DOBRÝ, J.: Několik numismatických vzpomínek, Numismatické listy, XIV, 1959, s. 24-25; KRAUMANN, Fr.: Šedesát let Gustava Skalského, Numismatické listy, VI, 1951; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Numismatické oddělení. In: Sborník, „Národní muzeum 1848-1948“, Praha 1949, s. 105; SKALSKÝ, G.: O podstatě a stavu numismatiky, Sborník prací věnovaných prof. dr. G. Friedrichovi k šedesátým narozeninám, Praha 1931, s. 374-395; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Česká numismatika a historie, Československý časopis historický, IV, 1956, s. 365-388; SKALSKÝ, G.: Úkoly naší regionální numismatiky a příklad dra Jos. Ječného, Plzeňsko, XVI, 1934, s. 41-50; SKALSKÝ, G.: K organizaci prací numismatických, Český časopis historický, XXVI, 1920, s. 175-177; NĚMEŠKAL, Em.: Numismatické oddělení Národního muzea 1919-1968, Numismatické listy, XXIII, s. 1-11; FIALA, E.: Numismatická společnost čs. založena, Věstník numismatické společnosti československé, I-V, 1919-1923, s. 2-4; RADOMĚRSKÝ, P.: Rok významného jubilea, Numismatické listy, XXIV, 1969, s. 188-191; HRUBÝ, V.: Deset let československé práce numismatické, Naše věda, XIII, 1932, s. 115-122; AUGST, B.: Půlstoletí, Numismatické listy, XXIV, 1969, s. 33-38; NOVÝ, R.: Numismatika. Základy pomocných věd historických pro historiky, Praha 1967; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Dvě století vědecké numismatiky v českých zemích (1771-1971), Numismatická komise při Ústavu československých a světových dějin ČSAV, Praha 1971; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Základy numismatiky, Praha 1975; Eduard Fiala (1855-1924), jeho život, jeho význam a jeho numismatické dílo. Sborník příspěvků k 50. výročí úmrtí, Česká numismatická společnost, Praha 1974.

¹²⁹K tomu: AUGST, B.: O sbírání mincí, medailí, odznaků a jiných památečných ražeb. Sběratelské zprávy č. 3; KRAUMANN, Fr.: Podstata sběratelství, Sběratelské zprávy č. 1; POSPÍŠIL, R.: Numismatika a zakládání numismatických sbírek, Sběratelské zprávy č. 21; POLÍVKA, E.: Pražské numismatické sbírky, Numismatické listy, XVIII, 1963, s. 145n.; BITTNER, E.: Numismatické sbírky v opavských museích v l. 1814-1964. In: 150 let Slezského muzea, Ostrava 1964, s. 130-141; NOHEJLOVÁ-PRÁTOVÁ, Em.: Mince a jejich sbírání, Opava 1970; SÉM, J.: O pozorování a posuzování papírových platidel, Bankovka, IV, 1973, č. 2; SÉM, J.: Poznáváme a sbíráme papírové peníze, vyd. pobočka ČSN v Hradci Králové 1974.

¹³⁰CASTELIN, K.: Naše publikační činnost kdysi a dnes, Numismatické listy, XII, 1957.

¹³¹Tisk NSČ s. č. 167 ex 1918.

¹³²Viz především studie: HORÁČEK, C.: Banky, Obzor národohospodářský, XXIV, 1919, s. 49n.;

ministrem financí K. Sonntagem svolání kolegia odborníků, jež mělo podat návrh na zřízení vlastní cedulové banky.¹³³

Na první schůzi kolegia se jednalo hlavně o tom, zda má nová cedulová banka být ústavem státním nebo akciovým.¹³⁴ Rovněž zde byla zřízena redakční komise, jíž bylo uloženo vypracovat osnovu zákona. Nejprve bylo definitivně rozhodnuto, že naše měna bude založena na zlatém podkladu, že měnovou jednotku určí příští měnový zákon a že tentýž zákon určí i číselný poměr papírových korun k příštím sokolům nebo příští zlaté koruně.

Na druhém zasedání bylo stanoveno, že k aktivizaci cedulové banky bude přikročeno až v okamžiku, kdy bude možné vydat definitivní měnový zákon. Tato zásadní rozhodnutí byla rovněž včleněna do jednotlivých paragrafů vládní osnovy. Ostatní obsah osnovy je výsledkem pečlivé kompilační činnosti komise, na základě vzorů různých bankovních stanov, které platily zejména v předválečném Rakousko-Uhersku, Německu a Belgii. Na to ministerstvo financí ve spojení s Bankovním úřadem provedlo konečnou redakci osnovy zákona a zejména byla připojena důvodová zpráva, která však není v žádném vztahu k samotnému zákonu.¹³⁵ Definitivní text zákona byl potom přijat Národním shromážděním a vydán pod číslem 347 Sb. ze dne 14. dubna 1920. V nejbližších letech však realizován nebyl, a proto v roce 1925 vyšla jeho novela pod číslem 102 Sb. ze dne 23. dubna. Teprve podle ní byla v roce 1926 vytvořena Národní banka československá jako banka cedulová, jejímž vytvořením rovněž končí činnost Bankovního úřadu ministerstva financí.

* * *

HORÁČEK, C.: Znehodnocená měna a bezpeněžné placení, *Obzor národohospodářský*, XXIII, 1918, s. 44 n.; KARÁSEK, K.: České banky za války a po válce, *Obzor národohospodářský*, XXIV, 1919, s. 193n., 257n.; VOKÁL, J.: Finanční problémy, *Obzor národohospodářský*, XXIV, 1919, s. 61n., 102n.

¹³³K tomu např. HORÁČEK, C.: Má býti naše banka cedulová státní nebo akciová?, *Obzor národohospodářský*, XXV, 1920, s. 110.

¹³⁴PALCOVSKÝ, B.: Národní banka Československá a náprava měny, Praha 1925, s. 77.

¹³⁵Tisk NSČ. čís. 2582 ex 1920.

SUMMARY

Rašín's Struggle for the Currency 75 Years Ago

The first measure of the Czechoslovak Republic led to the almost complete re-ception of the state administration and the legal order of Austria-Hungary. In this framework also the financial law was taken over as well as the Austrian financial administration, a part of the received administration system. Also the currency development was entirely uninterrupted, being based on the Austrian crown system of 1892. Thus in the first period the new state shared its currency with the other successor states. Austrian banknotes were in circulation in all the countries, yet the administrative centers were in Vienna and Budapest. The economic situation of Austria-Hungary at the time of its definitive breakup was disastrous. The debt incurred during the war by the monarchy reached about 110 billion crowns, the state borrowed for war loans and financed its inflation policy and the payment of the debt by printing an enormous amount of new bills. At the moment of the rise of our state there were about 30 billion crowns in circulation in the territory of the monarchy and the exchange rate in Zurich was 46.5 Swiss francs for 100 crowns. During the war the Austro-Hungarian bank issued money mostly on the basis of the lombard acceptance of war loans. The priceless loans, by which the monarchy financed the war, were accepted by the bank as pledge and on the pledge the bank printed and put to circulation its bills, which everybody was made to accept. Even such a complicated situation was further deteriorated by other negative factors, such as the tendency to smuggle large sums of money to our territory, as a better fate was expected to befall the bills here.

In this situation the primary task of the new Czechoslovak state was to consolidate the currency as fast as possible and prepare it for complete separation. Despite the fact that especially the economic needs of a fast monetary reform were talked about, there were also some political reasons in the background of the action. First of all, the independence of the currency was to be one of the proofs of the existence and viability of the new state, the future of which was to be decided upon at the peace conference. Therefore immediately after the coup the National Committee appointed a Commission for the Interim Economy in the Fields of Commerce, Industry and Craft. The Commission was affiliated to the Prague Chamber of Commerce and Craft and a special financial department thereof was established on the proposal of Vilém Pospíšil, the future governor of the Czechoslovak National Bank. One of the first results of the Commission's work was the creation of the Consortium for State Credit Operations, made up of the most powerful Prague financial groups. The first Finance Minister of the new state was Alois Rašín, whose goal was a ba-

lanced budget and a strong crown, which would be convertible for the most valuable currencies in the international market. His first effort to stop the inflation in Vienna and Budapest remained futile. Immediately after the accession to the chair of the Finance Minister in November 1918 he tried to curb inflation by the way of an international economic measure. To achieve this purpose Rašín asked the Czechoslovak Minister of Foreign Affairs Edvard Beneš, who participated in the armistice terms negotiations in Paris, to push through the establishment of an international commission at the German Imperial Bank and the Austro-Hungarian Bank, which would prevent issuing bills uncovered from the private law point of view and thus curb the inflation. However, this effort proved to be unsuccessful. Consequently, the Austro-Hungarian Bank branches in our territory were forbidden to make any lombard acceptance of war loans.

POSTAVENÍ ŘÍMSKÉHO PRÁVA V UNIVERZITNÍM STUDIU¹

Michaela ŽIDLICKÁ

Nedávná konference k počtě brněnského romanisty Jana Vážného ukázala, že ve vědeckých kruzích není v současné době pochyb o významu a hodnotách římského práva, zejména jako oboru propedeutického.

Účastníci konference se ve svých statích zabývali vnitřními hodnotami práva vytvořeného římskými právníky, kteří dokázali s matematickou logikou a stoickým nadhledem pronikat do lidské psychiky a mechanismů chování *homo sapiens*, nalézat pravidla a východiska všude tam, kde je třeba zajistit řád a jistotu.

Nepochybně zůstane navždy, přes řadu stále vznikajících vědeckých hypotéz, otevřenou otázkou, jak je možné, že právo vytvořené v otrokářské společnosti, přesněji řečeno jeho instituce, se prostřednictvím néméně ojedinělého procesu, zvaného recepce, stalo, ve svém pozitivním vyjádření, součástí novodobých kodifikací 19. stol.

Hledání odpovědí na tyto otázky patří nejen do oblasti právní historie, ale i právní filosofie a filosofie obecné. Důvodem dnešního setkání jsou však náměty velmi praktické. V této souvislosti dovoluji, abych citovala několik závěrečných vět z příspěvku akademika Knappa na výše vzpomenuté konferenci:

„Naše právo, spíše ovšem veřejné než soukromé, bylo po dlouhou dobu v úpadku a v ještě větším úpadku bylo právní myšlení. Zatím se v této věci situace moc nezlepšila. Ale jistě přijde doba, kdy se bouřlivá situace uklidní a právní kultuře se dostane toho místa, které jí ve společenské kultuře náleží. Již dnes však nastala významná změna. Římské právo v tomto smyslu, jak o něm byla právě řeč, už nemá dveře do národní kultury oficiálně zavřené, nýbrž se mu spontánně otevírají. V zájmu té kultury si přejme, aby do nich co nejdříve vstoupilo a obnovilo své propedeutické a didaktické působení.“

Tento úkol je výzvou právnickým fakultám a především právním romanistům, aby od slov obdivu a uznání kvalit římského práva přešli ke konkrétním krokům, které by přispěly k pozvednutí právní kultury v našich zemích.

Není třeba si zastírat, že vytoužený svět západní Evropy je jiný než byl za časů Heyrovského nebo Jana Vážného. Žije ve znamení filosofie pragmatismu, rychlých a účinných prostředků. Stejně jako u nás mizí znalost latiny a obory, ze kterých se nedá tzv. profitovat okamžitě v praxi, jsou stále více přesouvány do prostoru nepovinných předmětů. Pojem vzdělání jako prostředek harmonického rozvoje osobnosti

¹Tento příspěvek byl přednesen na I. symposiu českých a slovenských právních romanistů v Brně 20. listopadu 1993.

na cestě za štěstím vzbuzuje u dnešních studentů nedůvěru a podezření z afektované frázovitosti.

Proto pokládám za důležité zdůrazňovat v argumentaci zdůvodňující postavení římského práva na universitách i utilitární hlediska propojené do soudobé praxe.

1. Jistě všem přítomným vytanul na mysli známý aragument o utváření právního myšlení a zvládnutí právní techniky. Otázka však stojí: Jaké jsou však metody práce se studenty, které k tomuto cíli povedou?

Ze své praxe mohu říct, že dnešní generace studentů je na vysoké intelektuální úrovni a je z gymnázií zvyklá mechanicky zvládat jakoliv obsáhlé učební texty. Dobrá paměť studenta může však způsobit, že nevnikne pod povrch tématu a nesnaží se studovanou látku uchopit logicky.

Zabýváme se proto myšlenkou nového pojetí zkoušek s využitím rozboru příkladů, které by komplexněji prověřily stupeň chápání jednotlivých institucí a jejich použití. Jakkoliv je to nepopulární, nelze nevidět, že náročnost zkoušky je zrcadlem významu oboru.

2. Dalším úkolem je jasně artikulovat co konkrétně výuka římského práva přináší studujícím a jaký je její význam pro právní praxi. Současná realita je reflexí zcela vyjímečné situace přeměny, ale i prolínání dvou systémů postavených v mnohém na zcela protichůdných principech. O to důležitější je nutnost opřít se o podstatu. Římské právo představuje první ucelený právní systém otevřený demokratické společnosti s tržními vztahy byl jen pro určité skupiny osob. Vytvořilo hodnotový řád, jehož kvalita je prověřena časem. Pro tento hodnotový řád je mezi právníky všeobecně chápáno jako autorita, kterou je třeba ctít a respektovat. V postkomunistických zemích, kde byl demokratický vývoj po dlouhou dobu přerušen, představuje římské právo zdroj informace o kořenech a podstatě jednotlivých živých institucí, nezakreslený nánosem socialistické legislativy. Například chápání vlastnictví jako absolutní právo. Vlivem humanizace a civilizačního zjemnění doznalo některých změn, na druhé straně se domnívám, že konkrétně pojetí a pochopení pojmu vlastnictví je jedním z fenoménů, který je vyjádřením respektování svobody jednotlivce státem. Zde může římskoprávní kultura mnohé říci právě v zemích, kde probíhá transformace právního řádu a ekonomiky směrem k tradicím evropských demokracií.

3. V historii se mnohokrát setkáváme a to v různých hospodářsko-politických poměrech, že lidé dobře vyškolení římským právem jsou schopni se výborně orientovat v právní praxi. Mohu vzpomenout Berytskou či Konstantinopolskou právní školu, kde se učilo klasické římské právo, které nebylo dávno v domovských zemích svých studentů používáno a přece pěstovalo nejlepší muže praxe. Středověk by takových příkladů poskytl jistě mnohem více.

V dnešní situaci v Evropě, kdy dochází ke sblížení tzv. západní Evropy s východní jak v oblasti ekonomické, soukromé – i veřejnoprávní, se přímo modelově utváří potřeba komunikace a hledání dorozumivacího prostředku. To zdůraznil i politický ředitel rady Evropy Dr. Hans Furrer, který v nedávné době navštívil brněnskou právní fakultu. Římské právo pokládá za zdravou substanci a bázi na

základě které mohou všichni právníci na kontinentu komunikovat a nalézat společná východiska.

4. Právník se znalostí římského práva je schopen zaujmout stanovisko, vytvořit si názor, anebo alespoň obrysově se orientovat ve styku s kterýmkoliv právním řádem jiného evropského státu. A to právě proto, že římské právo je společnouází všech těchto právních systémů. Mnozí dnešní advokáti by jistě potvrdili má slova.

Na závěr chci vyjádřit přesvědčení, že římské právo není třeba uctívat jako mysterium. Jeho hodnota spočívá v tom, že je v mnoha směrech prodchnuto ideou práva přirozeného. Proto učí nahlížet na právo jako na skutečnost, která má sloužit ideji práva. Učí ctít právo jako nástroj naplňující hodnoty etické, morální a mravní. Zde je, podle mého názoru, nejzávažnější úkol římského práva: naučit budoucí právníky chápat právo jako přirozenou potřebu člověka, jako protiváhu k jeho negativním tendencím. Jako imanentní hodnotu lidsva. Učí vnímat právo, ne jako „prostředek“, sloužící někomu, ale, řečeno slovy Vladimíra Kubeše, jako fenomen patřící do světa absolutních idejí.

* * *

S U M M A R Y

Roman Law and the Faculty of Law in Brno

The article is inspired by the effort of the Faculty of Law in Brno to extend Roman studies in accordance with the needs of the current legal science and practice and the tradition of this subject, dating back to the time of the First Republic. We tried to emphasize several scientific views that might improve both the contents and the methods of legal education. A scientific explanation of the timeless character of Roman Law requires any explanation to be done in a broader context including the function of the state and law as means of securing the individual and social life, or as means of organizing the social order in which every individual, the primary entity and social unit, exists. The explanation of timelessness in all connections enables us to understand the temporal basis of all events, norms and institutions and at the same time not to forget the autonomy of intellectual values and their timeless validity. The propedeutical effects of Roman Law and its influence on legal culture can not be substituted by anything else, even though the scope, character and forms of such effects may be subject to discussion. The Faculty of Law in Brno tries to continue the work of the excellent romanists who were its members in the past decades, in particular the work of Professor Jan Vážný, and the article is aimed at the description of the postwar history of our efforts in this field.

AKTUÁLNE OTÁZKY VÝUČBY RÍMSKEHO PRÁVA¹

Ivan HARAMIA

„Rímske právo súkromné sa pre svoj nesporný historický aj praktický význam vedecky a pedagogicky oddávna pestovalo na všetkých univerzitách civilizovaného sveta“². Je teda pochopiteľné, aby zavedenie nového študijného systému na Právnickej fakulte v Bratislave po novembri 1989 neobišlo ani tento predmet. Išlo o tieto tri základné aspekty:

- rozšírenie výučby na dva semestre,
- presunutie výučby z prvého do druhého a tretieho semestra,
- zaradenie rímskeho práva súkromného medzi predmety, z ktorých sa vykonáva štátna skúška.

Z hľadiska celého študijného systému patrí rímske právo do bloku A (teoreticko-historické disciplíny), na ktorý nadväzuje blok B (verejné právo) a blok C (súkromné právo). Už vyššie som uviedol, že rímske právo súkromné priradil nový štatút k predmetom, z ktorých je študent po splnení všetkých predpísaných podmienok povinný vykonať štátnu skúšku, pričom táto skúška v bloku A pozostáva ešte z teórie štátu a práva a dejín štátu a práva Českej a Slovenskej republiky. Samotná štátna skúška pozostáva z dvoch štádií: písomného a ústneho. Pokiaľ ide o písomnú časť, tá predstavuje prípadové štúdie, takže študenti sa musia zaoberať konkrétnymi právnymi problémami, pričom ústna odpoveď je zameraná predovšetkým na zistenie nadobudnutých teoretických vedomostí. Samozrejme, tejto forme skúšania prispôbila **Katedra rímskeho práva** aj spôsob výučby. Uskutočňuje sa v troch základných rovinách. Ide o prednášky, praktické cvičenia a repetitória. Pozastavil by som sa pri druhej z uvedených foriem. Cvičenia majú výlučne praktickú podobu, takže pedagóg sa zaoberá so študentmi konkrétnymi skutkovými podstatami (tzv. *case law*). Takýmto spôsobom si študent môže presvedčivo overiť, nakoľko pochopil a zvládol odprednášanú materiu.

Pochopiteľne, spomínaný systém výučby vyžaduje tiež vhodnú modernú študijnú literatúru. Autori K. Rebro – P. Blaho pripravili novú učebnicu³, porovnateľnú

¹Tento príspevek bol prednesen na I. sympoziu českých a slovenských právnických romanistů v Brne 20. listopadu 1993.

²Blaho, P.: Súčasný stav a ciele právnej romanistiky v Československu, Zprávy Jednoty klasických filologů, Praha 20, 1–2, 1978, s. 33.

³Rebro, K. – Blaho, P.: Rímske právo súkromné, Bratislava 1991, 448 s.

so štandardnými učebnicami rímskeho práva súkromného v zahraničí⁴. Pre potreby praktických cvičení je k dispozícii cvičebnica⁵, obsahujúca skutkové podstaty právnych prípadov s praktickými ako aj teoretickými otázkami⁶. Pokiaľ ide o repetitória, sú nepovinné a výučba má prevažne praktickú podobu.

Nakoľko v bloku A pozitívne právne disciplíny nie sú obsahom výučby, plní tu rímske právo významnú funkciu oboznamovania sa s realizáciou a aplikáciou určitého konkrétneho právneho poriadku. Rímske právo tak zároveň predstavuje vynikajúcu školu právnického myslenia⁷, pričom úzko nadväzuje na získané poznatky z teórie štátu a práva. Výučba rímskeho práva súkromného má znamenať prostriedok ku štúdiu platného práva⁸, nakoľko mnohé inštitúty rímskeho práva sa v priebehu historického vývoja presvedčivo osvedčili, a stali sa súčasťou moderných kodifikácií občianskeho práva (ABGB, BGB, Code civil). To zároveň umožňuje aplikovať vo výučbe historicko-komparatívnu metódu, teda porovnávanie právnych inštitútov, ich obsah a funkciu v rámci rôznych historických období a rozdielnych sociálno-ekonomických podmienok.

V tejto súvislosti by som chcel poukázať ešte na niekoľko skutočností, ktoré v súčasnosti aktualizujú výučbu rímskeho práva súkromného na právnických fakultách, súvisiacich s vývojom zákonodarstva u nás. V rámci novej spoločenskej situácie prichádza okrem transformácie ekonomiky tiež k rozsiahlej reforme platného práva. V mnohých prípadoch je cieľom novej právnej úpravy odstránenie deformácií právneho poriadku. Často tento vývoj predstavuje návrat, avšak návrat pozitívny, k právnym inštitútom, ktoré poznalo rímske právo už pred dve tisíc rokmi. Jedným z najzreteľnejších príkladov pre toto konštatovanie bolo prijatie zákona o konkurze a vyrovaní⁹. Skutočnosť, ako opätovné začlenenie týchto osvedčených právnych inštitútov rímskeho práva do právneho poriadku znamená tiež možnosť zabezpečiť právnú istotu a stabilitu presvedčivo dokazujú už spomínané kodifikácie občianskeho práva, ktoré vo väčšej alebo menšej miere prevzali inštitúty rímskeho práva a sú v platnosti už desiatky, prípadne stovky rokov.

⁴Pozri napr. Hausmaninger, H. – Selb, W.: Römischer Privatrecht, 6. verb. Aufl., Wien-Köln-Weimar 1991, 521 s.; Kaser, M.: Römischer Privatrecht. Ein Studienbuch, 15. verb. Aufl., München 1989, 434 s.

⁵Blaho, P. – Hausmaninger, H.: Praktické štúdie z rímskeho práva, Wien-Bratislava 1993, 220 s.

⁶Z obdobných zahraničných publikácií pozri Benke, N. – Meissel, F. S.: Übungsbuch zum römischen Sachenrecht, 2. durchg. und erg. Aufl., Wien 1991, 188 s.; Übungsbuch zum römischen Schuldrecht, Wien 1992, 341 s. V oboch uvedených prípadoch ide o moderne spracované publikácie, obsahujúce výklad materiu ako aj praktické príklady s otázkami, teda vlastne akési spojenie učebnice a cvičebnice. ďalej napr. Hausmaninger, H.: Casebook zum römischen Sachenrecht, 7., durchg. und erg. Aufl., Wien 1993, 271 s.; Casebook zum römischen Vertragsrecht, 4., durchg. und erg. Aufl., Wien 1990, 382 s.

⁷Kupiszewski, H.: Prawo rzymskie a współczesność, Warszawa 1988, s. 215.

⁸Sohn, R.: Institutionen, Geschichte und System des römischen Privatrechts, 17. Aufl., bearb. von Ludwig Mitteis, München-Leipzig 1923, s. IV.

⁹Zákon č. 328/1991 Zb.

Pokiaľ ide o platný občiansky zákonník na Slovensku¹⁰; tiež už akcentuje mnohé rímskoprávne inštitúty. Prehľadný katalóg vzájomných interakcií OZ a rímskeho práva spracoval P. Blaho¹¹.

Prijímanie enormného množstva právnych predpisov a veľmi časté novelizácie v krátkej časovej amplitúde totiž k právnej stabilite spoločnosti a právnej istote občanov iste neprospievajú /PESSIMA TEMPORA, PLURIMAE LEGES/.

Rímske právo predstavuje tiež významný element historického a humanitného vzdelania¹², pričom spolu s kresťanstvom a klasickou antickou filozofiou ho možno zaradiť k prvkom, ktoré podstatnou mierou ovplyvnili vývoj moderného civilizovaného sveta. Aj z týchto dôvodov môžeme výučbu rímskeho práva považovať aj na konci 20. storočia za mimoriadne aktuálnu a pre budúceho právnika žiadúcu.

* * *

S U M M A R Y

Summary

The adoption of a new Statute of the Faculty of Law of the Komenský University in Bratislava after November 1989 resulted in accentuating the importance of the role of Roman private law as an academic subject. This fact brought about the publication of new textbooks and also the ranking of Roman law as one of the subjects under the compulsory state exam. Teaching of Roman law gives the students the possibility of familiarizing with the implementation and application of a legal system from the very beginning of their studies, taking into account the fact that Roman law may undoubtedly be ranked among the elements strongly influencing the development of modern civilizations.

¹⁰Zákon č. 40/1964 Zb.

¹¹Blaho, P.: O vzťahu občianskeho zákonníka k právu rímskemu, Acta Univ. Brunensis-Juridica. Spisy Práv. fak. Mas. Univ. v Brně (řada teoretická), sv. 112, Brno 1992, s. 17-25.

¹²Dielo a s. cit. v pozn. 6.

Z V Ě D E C K É H O Ž I V O T A

Slavnostní zasedání vědecké rady právnické fakulty

Dne 24. ledna 1994 se uskutečnilo slavnostní zasedání vědecké rady právnické fakulty Masarykovy univerzity, které bylo symbolicky zahájit rok v němž si fakulta připomene výročí založení fakulty v roce 1919 a její znovuoživení v roce 1969.

Úvodem vystoupil děkan právnické fakulty doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc. s projevem v němž obsáhlým způsobem zdokumentoval činnost fakulty zejména v posledních čtyřech letech. Poukázal na rozsáhlé změny, které se v tomto období uskutečnily a to jak v pedagogickém procesu, ale i v oblasti zahraničních vztahů, vědecké práci, ediční činnosti, ale i v materiálním zabezpečení činnosti fakulty (projev je publikován jako úvodní příspěvek tohoto čísla časopisu).

V návaznosti na projev děkana brněnské fakulty vystoupili děkani bratislavské právnické fakulty prof. JUDr. Peter Bla-

ho, CSc. a doc. JUDr. Miroslav Liberda s projevy v nichž ocenili bohatou spolupráci mezi právníckými fakultami v Brně, Bratislavě a Olomouci.

V závěru slavnostního zasedání vědecké rady byly předány pamětní medaile pracovníkům fakulty a dalsím významným osobnostem, kteří se v posledních dvaceti letech nejvíce zasloužili o rozvoj fakulty.

Ocenění byli:

doc. JUDr. Josef BEJČEK, CSc.

prof. JUDr. Peter BLAHO, CSc.

doc. Ing. Jiří BLAŽEK, CSc.

prof. JUDr. Hynek BULÍN, CSc., dr. h. c.

Věra DVOŘÁKOVÁ

JUDr. Milan GALVAS, CSc.

doc. JUDr. Zdeňka GREGOROVÁ, CSc.

prof. RNDr. Jiří HÁLA, CSc.

doc. JUDr. Milana HRUŠÁKOVÁ, CSc.

Věra IŠTVÁNOVÁ

JUDr. Dalibor JÍLEK, CSc.

doc. Dr. Jiří KLESTIL
 doc. JUDr. Věra KORECKÁ, CSc.
 doc. JUDr. Vladimír KRATOCHVÍL, CSc.
 doc. JUDr. Jiří KROUPA, CSc.
 Mgr. Marcela KUBÍNSKÁ
 doc. JUDr. Miroslav LIBERDA
 Mgr. Jiřina MICHLOVÁ
 doc. JUDr. et Ing. Milan PEKÁREK, CSc.
 PhDr. Miroslav POSPÍŠIL
 doc. JUDr. Petr PRŮCHA, CSc.
 Iva PŘEHNILOVÁ
 Roman RAAB
 doc. JUDr. Karel SCHELLE, CSc.

Dana SCHUBERTOVIÁ
 JUDr. Jiří SPÁČIL, CSc.
 PhDr. Radoslava ŠOPOVOVÁ
 Mgr. Marta TEYSCHLOVÁ
 JUDr. Vladimír TÝČ, CSc.
 prof. JUDr. Eduard VLČEK, CSc.
 Mgr. Marie ZEJDOVÁ

Po skončení zasedání vědecké rady
 proděkan právnické fakulty doc. JUDr.
 Karel Schelle, CSc. slavnostně otevřel
 v zasedací místnosti galerii děkanů br-
 něnské právnické fakulty.

Karel SCHELLE

Beseda na právnické fakultě

V posledních letech se stalo pravidel-
 ným zvykem pořádání zajímavých besed
 s významnými představiteli právnického
 a politického života. Oba tyto předpokla-
 dy splnila i poslední beseda, která se v za-
 sedací místnosti právnické fakulty usku-
 tečnila dne 19. ledna 1994. Pozvání na
 fakultu přijali JUDr. P. Pitthart, JUDr.
 P. Rychetský a JUDr. L. Brunner.

Hlavním tématem byla problematika
 vývoje právního řádu v našem státě po
 roce 1989.

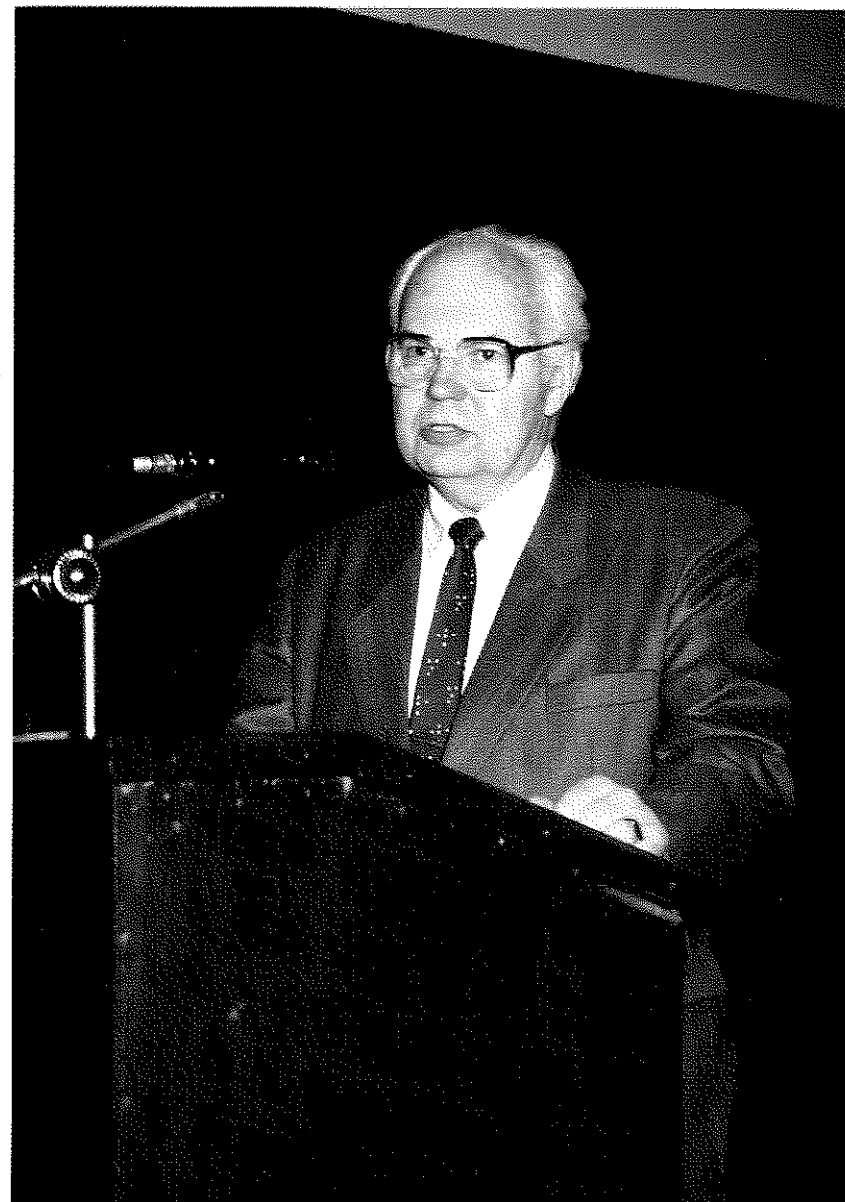
Po úvodním obsáhlém vystoupení
 JUDr. Pavla Rychetského v němž nastí-
 nil hlavní problémy legislativní činnosti
 v posledních čtyřech letech se rozproutila
 bohatá diskuse v níž účastníci z řad učí-
 telů právnické fakulty, Jednoty českých

právníků a justičních složek v Brně vy-
 jadřovali své názory na řadu nedorěše-
 ných otázek. Hlavní zájem se soustředil
 na problematiku postavení soudů, příp.
 státních zastupitelství. Bylo kriticky po-
 ukazována na skutečnost, že řada soudců,
 zejména mladší generace se problematic-
 kým způsobem vypořádala s principem
 nezávislosti soudů.

Dalším okruhem diskutovaných pro-
 blémů byly otázky spojené s restitucemi.

Beseda ukázala, že pro postavení fa-
 kulty v dalším období bude nanejvýš dů-
 ležitě podobným způsobem prohlubovat
 kontanty s nejrůznějšími složkami právní
 praxe, zejména bude třeba pozornost
 obrátit k nejvyšším soudním institucím,
 které nalezly své sídlo v městě Brně.

Karel SCHELLE



Děkan právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci doc. JUDr. Miroslav
 Liberda pronáší pozdravný projev na slavnostním zasedání vědecké rady práv-
 nické fakulty Masarykovy univerzity v Brně dne 24. ledna 1994.



Prof. JUDr. Hynek Bulín, CSc. a prof. JUDr. Peter Blaho, CSc. přebírají pamětní medaili právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně na slavnostním zasedání její vědecké rady dne 24. ledna 1994.



*Slavnostní otevření galerie děkanů právnické fakulty Masarykovy univerzity
v Brně dne 24. ledna 1994.*

Učitelé právnické fakulty na Mikulovských sympoziích

Na Moravě pro profesionální historiky není mnoho vědeckých akcí, které by se těšily takové přízně a sympatií jako jsou pravidelně každoročně pořádaná Mikulovská sympozia. Jejimi pořadateli jsou Okresní archiv Břeclav se sídlem v Mikulově a Muzejní a vlastivědná společnost v Brně. První symposium se uskutečnilo v roce 1969 a od té doby jich úspěšně proběhlo již XXIII. Každé je věnované aktuální problematice, která se váže k historii jižní Moravy. Řada sympozií proběhla se zahraniční účastí, tedy na úrovni mezinárodní vědecké konference. Z každé konference přesně do roka je vydán vkusný sborník obsahující všechny zde přednesené příspěvky. Atraktivnost akce zvyšuje i skutečnost, že se symposium pořádá v historických prostorách mikulovského zámku. Od roku 1985 se těchto vědeckých setkání účastní pravidelně (každoročně) i učitelé katedry dějin státu a práva právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

V roce 1985 bylo XV. symposium věnováno problematice archívů, jejich významu, postavení a vnitřní organizaci. Za brněnskou právnickou fakultu se poprvé této akce zúčastnil Pavel Mates, který věnoval pozornost některým fondům obsahující právněhistorické písemné památky.

V následujícím roce 1986 bylo XVI. symposium věnováno vývoji obydlí,

sídlíš a sídlištní struktury na jižní Moravě. Mezi účastníky byli i Pavel Mates a Karel Schelle, kteří přednesli na sebe navazující příspěvky o vývoji správní organizace města Brna od roku 1848 do roku 1960.

Rok 1987 byl rokem Jana Evangelisty Purkyně. Z toho důvodu nebylo překvapením, že i XVII. Mikulovské symposium bylo věnováno tématu Jan Evangelista Purkyně a jeho doba. Za katedru dějin státu a práva brněnské právnické fakulty se sympozia zúčastnili Jiří Bílý, Pavel Mates a Karel Schelle. Jiří Bílý přednesl referát na téma Státní ocenění díla Jana Evangelisty Purkyně, Karel Schelle příspěvek na téma Jan Evangelista Purkyně a problematika samosprávy a konečně Pavel Mates se zde prezentoval příspěvkem na téma Veřejná činnost Jana Evangelisty Purkyně.

V následujícím roce 1988 se účastníci XVIII. Mikulovského sympozia věnovali problematice vztahující se k literární historii jižní Moravy. Karel Schelle zde přednesl příspěvek na téma Morava v zrcadle právněhistorické literatury, Pavel Mates věnoval pozornost historii Českého čtenářského spolku Brno v letech 1861 – 1951 a Jiří Bílý vystoupil s diskusním příspěvkem na téma František Ignác Sinapius – vydavatel Práv městských na Moravě.

XIX. Mikulovské symposium bylo vě-

nováno regionální historii a archivnictví. Karel Schelle i Pavel Mates zde tedy zaměřili pozornost ve svých vystoupeních k archivním fondům, které obsahují archivní materiály k právním dějinám Moravy a k vývoji její správní organizace.

Kulturně historickým stykům jižní Moravy bylo věnováno XX. sympozium v roce 1990. Opět mezi účastníky nechyběli Pavel Mates a Karel Schelle. Pavel Mates zde vystoupil s tématem o charakteru cizích studentů a jejich spolků na brněnských vysokých školách za první republiky, Karel Schelle zase zaměřil svoji pozornost na cizí vlivy na právní kulturu na Moravě.

Aktuální problematice vývoji životního prostředí v podmínkách jižní Moravy bylo věnováno XXI. sympozium pořádané v roce 1991. Do diskuse se opět zapojili Pavel Mates a Karel Schelle. První z obou jmenovaných se vyslovil k některým formám ochrany životního prostředí v praxi správních orgánů na jižní Moravě za první republiky. Naopak na současné problémy v této oblasti se zaměřil Karel Schelle, zejména z pohledu okresu Brno-venkov.

XXII. Mikulovské sympozium v roce 1992 si vzalo za námět politické strany a spolky na jižní Moravě. Pavel Mates se zde podrobně věnoval právní úpravě a praxi spolkového práva na Moravě v první republice. Karel Schelle zase zaměřil svoji pozornost na některé názory politických stran na Moravě a ve Slezsku

na zákon o župních a okresních úřadech vydaný v roce 1920.

Poslední akce tohoto druhu se uskutečnila v říjnu 1993 v podobě XXIII. Mikulovského sympozia, které bylo současně IV. sympoziem pořádaným Rakouským ústavem pro východní a jihovýchodní Evropu, Historickým ústavem filozofické fakulty Masarykovy univerzity a Maticí moravskou v Brně pod názvem „Spojující a rozdělující na hranici“. Bylo tedy setkáním českých a rakouských historiků, kteří věnovali pozornost zejména problematice vztahu ústřední moci a regionální samosprávy. Za právníkou fakultu brněnské univerzity se na programu sympozia podíleli Karel Schelle (pouze písemným referátem) a Tomáš Knoz. Karel Schelle účastníkům konference zaslal příspěvek s názvem Zur Problematik der der Selbstverwaltung in der Ersten Tschechoslowakischen Republik, který pořadatelé zařadili do připravovaného sborníku.

Z výčtu sympozií pořádaných v posledních devíti letech vyplývá, že brněnská právníká fakulta má na této atraktivní akci pravidelné zastoupení. Na tuto řadu setkání chtějí pracovníci katedry dějin státu a práva pochopitelně navázat i v dalších letech, což jim umožní jednak prezentovat výsledky své vědecké práce před prestižním forem moravských, ale i zahraničních historiků, a navázat důležité kontakty bez nichž vědeckou práci není možné úspěšně rozvíjet.

Karel SCHELLE

Mezinárodní politologický ústav

MPÚ byl zřízen rektorem MU 1. 7. 1990. U jeho zrodu stáli bývalí absolventi Právníké fakulty Masarykovy univerzity, kteří podobnou činnost (pod různými formálními zastřešením) vyvíjeli už od konce druhé světové války do nástupu komunismu. Po více než čtyřicetileté násilné přetržce se tak pokusili navázat na dřívější činnost a svými prostředky a zkušenostmi napomoci k vybudování demokracie v Československu.

Činnost MPÚ lze rozdělit do několika oblastí: publikační, pedagogické, vědecké a poradenské. Těžištěm činnosti MPÚ je vydávání (už pátým rokem) měsíčníku Budování států (do konce roku 1992 Budování státu), který pravidelně monitoruje vnitropolitický, zahraničněpolitický a hospodářský vývoj České a Slovenské republiky. Druhým periodikem byl Politologický sborník, který bude od letošního roku vycházet pod názvem Politologický časopis. Klade si za cíl zaplnit citelnou mezeru, vzniklou neexistencí českého odborného politologického časopisu.

Významným publikačním počinem bylo dále např. vydání trojdílné knihy „Tři roky“, která představuje u nás ojedinělý historický dokument, rozsáhle popisující období od ukončení 2. světové války až po nástup komunistického režimu v roce 1948. Kromě těchto „kolektivních“ prací publikují členové MPÚ i samostatně.

Pedagogickou činnost představuje především organizace jednosemestrální-

ho přednáškového cyklu „Problémy sociálního státu“, který je určen především pro studenty Právníké fakulty (jako výběrový, od příštího roku povinně volitelný předmět). Jeho druhý ročník v letním semestru 1994 je pořádán v dohodě s katedrou sociologie Filozofické fakulty a s vedením Ekonomicko-správní fakulty MU také pro posluchače těchto dvou fakult. Kromě toho proběhne tento kurs i na Filozofické fakultě UK v Bratislavě za spolupráce s katedrou politologie. Možnost účasti na těchto přednáškách má však i širší veřejnost a je využívána zejména pracovníky městského magistrátu.

S jednotlivými přednáškami vystupují čeští i zahraniční odborníci, kteří tak mohou předávat poznatky z oboru, který u nás stojí zatím nezaslouženě v pozadí. Za tím účelem je rovněž vydáván sborník, který je sestaven z jednotlivých přednášek.

Pedagogický význam mají dále i přednášky a besedy s osobnostmi politické teorie i praxe, které pořádá MPÚ nepravidelně.

Vědecká činnost se úzce pojí s činností publikační. Do dnešního dne však nebyla uspokojivě naplněna a proto si MPÚ klade za jeden ze svých hlavních cílů ji prohloubit. Tomuto účelu má napomoci i první z chystaných politologických konferencí na téma „Česko slovenské vztahy a střední Evropa“, která se bude konat 28. 4. 1994 a na kterou jsou srdečně zváni

všichni členové akademické obce. Z konference bude vydán sborník.

Poradenská činnost vychází z názvu Ústavu, který zní „politologický“ a nikoliv „politický“. MPÚ je proto otevřen všem názorovým proudům a neuzavírá se žádnému ze směrů našeho politického spektra. Z tohoto přístupu se vycházelo při zpracovávání několika analýz politickým subjektům v minulosti a bude určujícím i do budoucna.

Závěrem je ještě nutné zmínit tři aspekty, které MPÚ výrazně odlišují od

jiných podobných institucí. Především dochází ke generačnímu propojení, které spočívá v rovnocenné spolupráci prakticky všech generací – od studentů až po doyen vědy. Dále je významný skutečně interinstitucionální a mezinárodní charakter MPÚ, který sice tvoří součást fakulty, zároveň si ale ponechal značnou míru autonomie. V neposlední řadě představuje MPÚ svým velice dobrým vztahem a spoluprací se Slovenskem jednu z posledních vpravdě „československých“ institucí.

Vojtěch ŠIMÍČEK

I N F O R M A C E

Z činnosti Jednoty českých právníků – městského sdružení v Brně

Po zdárném zahájení debatního klubu předsedou JČP JUDr. Otakarem Motejlem v listopadu minulého roku byla 6. 12. 1993 uspořádána beseda s předsedou Ústavního soudu JUDr. Zdeňkem Kesslerem.

Dne 27. 1. 1994 bylo realizováno plánované setkání s děkanem právnické fakulty MU v Brně doc. JUDr. Jiřím Kroupou, CSc. které přiblížilo členům JČP aktuální problematiku této vysoké školy, která při svém počtu učitelů a hlavně posluchačů by se měla do budoucna stát pramenem nových aktivit JČP v Brně a hlavně poskytnout mladou krev do řad budoucích funkcionářů městského sdružení JČP.

Na prosincové výborové schůzi MS-JČP bylo mimo jiné rozhodnuto, že členská schůze JČP bude uspořádána počátkem března a všem členům bude zaslána výroční zpráva za rok 1993 a poukázka na zaplacení členského příspěvku na rok 1994. Dále bylo usneseno, připravit schůzku předsedů místních sdružení JČP v dosavadním jihomoravském kraji a event. ustavení oblastního sdružení JČP. Konečně bude také přistoupeno k postupnému ustavení odborných sankcí, přičemž jako naléhavé se jeví sekce advokátů, komerčních právníků, notářů a podnikových právníků, tedy těch profesí, které zpravidla nemají společná pracoviště a organizační styk s nimi je obtížný. Nejnaléhavější se jeví ustavení sekce posluchačů právnické fakulty MU, kteří zatím při svém vysokém počtu nejsou dostatečně zastoupeni v MS-JČP v Brně. Pro nejbližší činnost debatního klubu se plánuje setkání s ministrem spravedlnosti JUDr. Jiřím Novákem, s předsedou Vrchního soudu v Praze JUDr. Antonínem Mokřým a dalšími osobnostmi. Bude však nutné vedle těchto setkání, zajistit pro ostatní klubovní besedy přítomnost vždy nejméně jednoho odborníka z různých právních oborů.

V prosinci 1993 navštívili zástupci MS-JČP na pozvání pražského MS Prahu, prohlédli si Carolinum, nový Justiční palác na Smíchově, kde byli přijati předsedou vrchního soudu JUDr. Antonínem Mokřím a konečně navštívili i sněmovnu, kde mohli sledovat zasedání parlamentu při projednávání státního rozpočtu ČR na rok 1994.

Otakar MUSIL

L I T E R A T U R A

Josef Fiala a kol : *Živnostenské právo*

Při realizaci podnikatelské činnosti vzniká celá řada právních vztahů, které svoji podstatou patří do různých právních odvětví. Dosavadní a stále přetrvávající, převážně analytický charakter výuky právnických disciplín vedl autory k vytvoření učební pomůcky, jež překonává ne zcela funkční rozdělení jednotlivých aspektů živnostenského podnikání do příslušných právních odvětví. Zpracovaná učební pomůcka má mezioborový charakter a jejím posláním je vytvoření vstupních podmínek pro soustředěné studium právních aspektů živnostenského podnikání.

Učební pomůcka vychází z právního stavu ke konci roku 1993. Přestože základní právní předpisy, které jsou v ní citovány, jsou účinné většinou od roku 1992, předpokládají se jejich další novelizace. Jako nejaktuálnější se jeví novela živnostenského zákona, jež má využít dosavadní zkušenosti s úpravou podmínek pro živnostenské podnikání. S ohledem na stav legislativních prací se autoři soustředili na stav de lege lata.

Dalibor Jílek, Vladimír Týč : *Základy práva Evropského společenství*

Předkládaná učebnice je určena nejen posluchačům právní fakulty Masarykovy univerzity v Brně, ale i dalším zájemcům o problematiku Evropských společen-

ství a jejich práva. Učebnice pokrývá látku stejnojmenného předmětu přednášeného od roku 1992 na brněnské právnické fakultě. Je prvním pokusem o původní českou učebnici v tomto oboru. Při výkladu se snaží brát v úvahu způsob právního myšlení českého studenta nebo absolventa práv a zajistit tak co největší srozumitelnost tohoto velmi specifického a pro nás zcela nového oboru.

Publikace je rozdělena do šesti částí. V první čtenář nalezne pojednání o vzniku, vývoji a povaze Evropských společenství (Zrození Evropských společenství, Právní povaha Evropských společenství, Právní postavení Evropských společenství). Druhá část je věnována organizační struktuře Evropských společenství (Evropský parlament, Rada, Komise, Soudní dvůr, Dvůr auditorů, atd.). Právnímu systému Společenství je věnována třetí část učebnice (Pojem práva Evropských společenství, Akty členských států, Akty orgánů Společenství, Akty smíšené povahy, Obecné zásady právní). Ve čtvrté části autoři věnují pozornost aplikaci práva Společenství (Základní zásady aplikace Společenství, Aplikace práva Společenství jeho orgány, Řízení před Soudním dvorem a Soudem první instance). Předposlední část je zaměřena na přehled tzv. materiálního práva Společenství (Základy Společenství. Jednotný vnitřní trh, Společná politika Společenství). Na závěr autoři se věnují vztahu České republiky k Evropským společen-

stvím.

Učebnice zachycuje stav k 1. listopadu 1993, kdy vstoupila v platnost Smlouva o Evropské unii (tzv. Maastrichtská smlouva).

Michal Lamparter : *Vztah církve a státu*

Publikace obsahuje výklad vývoje vztahu státu a církve od starověku téměř do tohoto století. Autor si všímá nejdůležitějších právních dokumentů, charakterizuje významné osobnosti. Analyzuje zásadní události.

Michal Lamparter : *Ústava, územní samospráva a místní politika*

Autor v předložené publikaci postupně rozebírá metody, subjekty a funkce, místní politiky. Další části charakterizují názvy jednotlivých kapitol: Politická činnost v místní politice, Politické rozhodnutí v místní politice, Politická filozofie místní politiky, Demokracie a místní politika, Církev a místní politika, místní politika a volby, Místní politika a samospráva, Místní politika a místní správa, Místní politika a regionální politika atd.

Kolektiv aut. : *Ekologická újma a právní odpovědnost*

Publikace obsahuje příspěvky přednesené na společném zasedání kateder životního prostředí pražské a brněnské právnické fakulty: Ekologicko-právní odpovědnost (Milan Damohorský), Ochrana životního prostředí a trestněprávní odpovědnost (Jana Dudová), Odpovědnost za způsobenou ekologickou újmu (Ilona Jančářová), Mezinárodní konvence o odpovědnosti za škodu na životním prostředí (Eva Kružiková), Ekologická újma - nový institut čs. práva (Milan Pekárek), Poznámky k systému prevence

a odpovědnosti v právu životního prostředí (Ivana Průchová).

Ivo Telec : *Patentová zástupci*

Smyslem této publikace je upozornit širokou veřejnost na obsah a podmínky výkonu tohoto nezávislého povolání, které se ve vyspělém světě těší dlouhé tradici i značné prestiže. Ve složitých obchodních vztazích, v širokém okruhu neustále se rozvíjejícího průmyslového vlastnictví a jednotlivých práv k jeho nehmotným předmětům, má odborná pomoc poskytovaná kvalifikovaným a zkušeným odborníkem své nezastupitelné místo. Cílem této publikace je proto přiblížit renesanci tohoto povolání a základních právních vztahů s ním spojených. Kriticky je ale poukázáno i na některá právní úskalí s tím spojená.

Petr Průcha : *Právní úprava přestupků*

Publikace podává kompletní přehled o problematice právní úpravy přestupků. Těžiště současné právní úpravy přestupků spočívá v zákoně ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, s pozdějšími novelizacemi, a to ve znění zákona ČNR č. 337/1992 Sb., zákona ČNR č. 344/1992 Sb., zákona ČNR č. 359/1992 Sb. a zákona č. 67/1993 Sb., přičemž poslední z uvedených novel nabyla účinnosti dnem 1. března 1993.

Marie Marečková : *Život a dílo prof. JUDr. Františka Čády*

Publikace přináší životopis jednoho z předních českých právních historiků, specializujících se na obor středoevropských, českých a československých dějin státu a práva. Autorka podrobně čtenáře seznamuje s jednotlivými etapami jeho života, rozebírá základní díla prof. Čády.

Monika Novotná : *Život a dílo prof. JUDr. Bohuslava Ečera*

Život a dílo prof. JUDr. Bohuslava Ečera doposud nebyl komplexně zpracován. Jednalo se nejen o předního znalce mezinárodního práva, ale zejména významného diplomata, aktivního bojovníka proti fašismu účastníka Mezinárodního vojenského tribunálu v Norimberku.

Monika Chutná, Monika Novotná : *Život a dílo prof. JUDr. Michala Arturoviče Zimmermanna*

Publikace připomíná život a dílo významného profesora mezinárodního práva Michala Arturoviče Zimmermanna, který na brněnské právnické fakultě působil mezi světovými válkami a předčasně zemřel v roce 1935.

Monika Novotná : *Život a dílo prof. JUDr. Bohumila Kučery*

Účelem této publikace je seznámit čtenáře s osobností prof. JUDr. B. Kučery, který patřil mezi významné osobnosti právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně v oboru mezinárodního práva. Žil v letech 1894 - 1980, jeho aktivní činnost však skončila v roce 1948 rozhodnutím akčního výboru.

Marta Kadlecová : *Život a dílo prof. JUDr. Rudolfa Raušera*

Jedním z významných profesorů, kteří prošli brněnskou právnickou fakultou v roce 1939 byl prof. R. Rauscher. Významný odborník přes české a slovenské dějiny státu a práva. Životopisná publikace o tomto významném vědci obsahuje všechny důležité údaje o jeho životě a podrobnou bibliografii.

Zdeněk Koudelka : *Život a dílo Jaroslava Krejčího*

Jednou z nejrozporuplnějších postav pedagogického sboru brněnské právnické fakulty byl prof. Jaroslav Krejčí. Na jedné straně významný odborník zejména v oblasti ústavního práva, na straně druhé předseda protektorátní vlády po válce odsouzený jako zrádce a kolaborant.

Michaela Židlická : *Rímské právo a jeho vliv na formování kontinentálního právního systému*

Publikace pojednávající o vlivu římského práva na formování kontinentálního právního systému je rozdělena do tří částí: Rímské právo a jeho vliv na formování kontinentálního právního systému, Osud římského práva po zániku Západořímské říše a Rímskoprávní školy. Jedná se o doplňující učební pomůcku pro povinně volitelný předmět dějiny soukromého práva.

Karolína Adamová : *Život a dílo prof. JUDr. Zdeňky Pešky*

Publikace pojednává o životě a díle jednoho z nejvýznamnějších odborníků z oboru ústavního práva, který dokázal výtečně zkloubit ve své práci filozofické aspekty s exaktním právnickým myšlením. Jeho studie věnované závažným ústavněprávním otázkám se vyznačovaly jasnou koncepcí, logičností, precizním právnickým vyjadřováním a dokonalou znalostí ústavněprávních předpisů.

Vladimír Kindl : *Život a dílo prof. JUDr. Vratislava Bušky*

Jen málokterému z učitelů práv se podařilo, aby se během necelých dvaceti let stal profesorem na třech, tj. všech právnických fakultách, na nichž se svého času poskytovalo právnické vzdělání v Československé republice. Rovněž to, že dosáhl řádné profesury hned ve dvou obligatorních

vyučovacích oborech, není ničím zcela běžným. Obojí tvoří součást nevšední životní i profesionální dráhy Vratislava Buška.

Marie Marečková : *K postavení Moravy v rámci českého státu*

Problematika dějin Moravy a jejího postavení v rámci českého státu nabývá v současné době na aktuálnosti v souvislosti s řešením správního uspořádání České republiky. I když opět převažují centralizační a nacionální tendence, snahy o obnovení zemského uspořádání a tedy o vyjádření státoprávního postavení Moravy zůstávají živým politickým programem, opírajícím se zejména o historické argumenty. Na jejich nastínění se zaměřuje předložená publikace doc. Marečkové.

Renata Veselá : *Vývoj rodinného práva do roku 1938*

Exkurz do vývoje rodinného práva nám předkládá dr. Renata Veselá. Sleduje v něm nejdůležitější etapy vývoje tohoto odvětví od nejstarších dob. Zdůrazňuje nejdůležitější právní památky, upozorňuje na příslušnou právní úpravu v jednotlivých etapách jeho vývoje.

Naděžda Rozehnalová : *Kupní smlouva v mezinárodním obchodním styku*

Práce je věnována především institutu mezinárodní kupní smlouvy. Pokud jde o vlastní strukturu práce, považovala autorka nejprve za nutné vyřešit otázku „práva aplikovaného na mezinárodní kupní smlouvu“. Od ní se totiž nutně odvíjí celé právní uvažování stran či hodnocení soudu. V další části se autorka věnuje prekonkusnální fázi, tj. procesu realizovanému před vznikem smlouvy a dokumentům, se kterými se v této fázi setkáváme. Těžištěm celé práce je ovšem část čtvrtá, kde se autorka věnuje

rozboru Úmluvy OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží.

Stanislava Bauerová, Karel Schelle : *Bibliografie právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně za rok 1992*

V návaznosti na bibliografie z let 1990 a 1991 byla předložena právnické veřejnosti bibliografie i za rok 1992, která obsahuje kompletní vědeckou produkci učitelů právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Publikace je rozdělena podle kateder.

Jiří Blažek : *Základy ekonomie*

Autor při psaní předložené učebnice si, jak vyplývá z úvodu, nekladl za cíl postihnout vyčerpávajícím způsobem vše, co by měl student vysoké školy znát z ekonomie. Knižka chce být pouze jakýmsi průvodcem základů ekonomie. Poskytnout podstatné informace z makroekonomické teorie, seznámit se s základními pojmy a kategoriemi, orientovat se v dostupné literatuře. Obsah učebnice charakterizují názvy jednotlivých kapitol: Jak správně uvažovat aneb léčky ekonomického myšlení, Stručný přehled dějin ekonomického myšlení, Metody ekonomie, Teorie tržní ekonomiky, Trh výroby a služeb, Trh primárních výrobních faktorů, Finanční trh, Makroekonomické veličiny, Ekonomická rovnováha, Ekonomický růst, Stát v moderní ekonomice.

Ilona Schelleová : *Občanské právo procesní II.*

Druhý díl učebnice občanského práva procesního obsahuje soubor procesněprávních předpisů: občanský soudní řád, zákon o konkursu a vyrovnání, vyhláška ministerstva spravedlnosti České republiky, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání, zákon o znalcích a tlumočnících, vyhláška ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích

a tlumočnících, zákon o mezinárodním právu soukromém, zákon o rozhodčím řízení v mezinárodním obchodním styku a o výkonu rozhodčích nálezů, zákon o kárné odpovědnosti soudců, zákon České národní rady o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky, zákon České národní rady o soudních poplatcích a poplatku za výpis z rejstříku trestů, nařízení vlády o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postížitelná srážkami bez omezení (nařízení o nezahavitelných částkách), nařízení vlády Československé socialistické republiky, kterým se provádí zákoník práce (výťah) a vyhláška ministerstva spravedlnosti České republiky o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy.

Iva Šmídová : *Život a dílo prof. JUDr. Karla Engliše*

Publikace obsahuje životopis a bibliografii jedné z nejpozoruhodnějších osobností brněnské právnické fakulty, prvního rektora Masarykovy univerzity, děkana právnické fakulty a ministra financí ve vládách první republiky.

Ota Weinberger : *Základy právní logiky*

Učebnice, kterou autor předložil studijním práv a jiným zájemcům o právní logiku, je dalekosáhlé přepracované a doplněné text 4. vydání jeho knihy "Logika", která ač vytištěná, se nedostala do prodeje. Změny a doplňky se týkají zejména logických systémů praktického myšlení a aplikace logiky v právní teorii a juristické metodologii. Autor zde uplatnil výsledky své práce z oblasti logiky norem a teorie práva, které vedly k vytvoření specifické právní filozofie, kterou

lze označit jako normativní institutionalismus.

Petr Průcha, Soňa Skulová, Petr Havlan : *Základy správního práva a veřejné správy (zvláštní část) 1. díl.*

Materie správního práva je z rozhodující části představovaná oblastí hmotně právní úpravy jednotlivých úseků veřejné správy, označovanou zpravidla jako zvláštní část správního práva. K ní se také vztahuje tato učební pomůcka, která svým obsahem a zaměřením navazuje na dřívější výklad obecných otázek a institutů správního práva a veřejné správy. Jako studijní pramen je tato učební pomůcka především určena studentům právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. S ohledem na potřebu zachytit ve výkladě aktuální stav právní úpravy předmětných úseků veřejné správy přistoupil autorský kolektiv této učební pomůcky, při vědomí připravovaných změn v právní úpravě, v této fázi ke zpracování jen těch úseků, kde by v bezprostředně nejbližším období nemělo dojít ke zcela zásadním změnám právní úpravy.

Normativität und Realität des Rechts (Intensiver Lehrgang im Rahmen von TEMPUS in Brno vom 15. - 22. März 1992) :

Sborník obsahuje německou verzi příspěvků přednesených v rámci semináře pořádaného katedrou právní teorie v rámci spolupráce TEMPUS - John Blad: Strafrecht ein gefährliches Instrument der sozialen Integration, Jaap von der Hulst: Das Mulder-Gesetz: ein neuer Weg im Verkehrrsrecht, Jelte Hielkema: Das Beweisrecht im niederländischen Strafrecht: einen Übersicht, Vladimír Kratochvíl: Gegenwartiger Zustand und Perspektiven der Strafrechtsreform in der CSFR (ausgewählte Probleme), Ralf Hohmann: Der materielle Begriff der strafbaren Handlung, Leo van

der Wees: Rechtsinformatik – Expertensysteme – JURICAS, Theo van Dijk: Mögliche Perspektiven des Zugangs zur Drogenproblematik und die niederländische Drogenpolitik, Lothar Kuntz: Zur Bedeutung der Beschaffungskriminalität im Rahmen der Drogendelinquenz, Lolande uit Beijerse – René van Swaeningen: Policy-Relevance and Structural Shortcomings of Control Theory, Josef Zapletal: Kriminologische Forschungen am Institut für Kriminologie und Sozialprävention in Prag zu Beginn der neunziger Jahre, Helena Válková: Bemerkungen zur Entwicklung der registrierten Kriminalität sowie zu der in der CSFR am Anfang der 90er Jahre angewandten Strafpolitik, G. A. von der Wal: Formale und materiale Demokratie, Pavel Hungr: Demokratie, bürgerliche Gesellschaft und der Rechtsstaat, Gerlinda Smaus: Die Ideengeschichte und ihre Relevanz für das Gefängniswesen, Renó van Swaeningen – Jolande uit Beijerse: Alternative Sanctions and their Potential for Penal Reform, Stanislav Hájek: Gegenwärtige Probleme und die Reform des tschechoslowakischen Gefängniswesens.

Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference):

Dne 27. května 1993 se na právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně uskutečnila konference pořádaná katedrami dějin státu a práva a správního práva, správní vědy a finančního práva na aktuální téma Historie a současnost veřejné správy. Úkolem konference bylo upozornit nejen na současné problémy v této oblasti, ale ukázat i tradice v českých zemích. Vědecká konference měla tedy dvě části: první historickoprávní, v níž referující se zabývali jednotlivými etapami vývoje veřejné správy na našem území, v druhé části potom diskutující účastníci zaměřili pozornost na nejaktuálnější současné problémy a vystoupili s názory na jejich ře-

šení. Stejným způsobem je rozdělen i z konference připravený sborník. První část tedy obsahuje příspěvky historickoprávní – Bronislav Chocholáč: Pozemkové knihy – neprávem opomíjený historický pramen, Marie Marečková: K typologizaci středoevropských měst – Samospráva východoslovenských svobodných královských měst v 17. století, Tomáš Knoz: K pravomoci vrchnostenské správy a poddanské samosprávy v českých zemích před Bílou horou, Karel Schelle: Přehled vývoje organizace veřejné správy na našem území, Ladislav Vojáček: Zrušení národních výborů v českých zemích v letech 1918 – 1920, Ladislav Soukup: K organizaci národních výborů v Praze v letech 1945 – 1948, Eduard Kačík: Polícia a jej pojem vo vývoji štátu a práva, Lydia Zemanďlová: Právne aspekty konštituovania bezpečnostnej správy na Slovensku a v českých krajinách v rokoch 1945 – 1948, Ilona Schelleová – Karel Schelle: Z historie správního soudnictví.

Druhá část sborníku je věnována příspěvkům zaměřeným na současnou problematiku veřejné správy: Jan Vašečka: Kontinuita a diskontinuita etických zásad v právu, Eduard Vlček: Veřejná správa a její vědecký výzkum a pedagogické využití, Petr Průcha: Územní členění a správní struktura, Jan Filip: K ústavní koncepci místní samosprávy v České republice, Jiří Grospič: K některým problémům demokratické transformace veřejné správy v České republice, Miloš Matula: Reforma územní správy a územně správní uspořádání, Mikuláš Mikolaj: Postavenie mesta v územnej samospráve, Karel Svoboda: Veřejná správa a správní právo, Josef Fiala – Petr Průcha: Živnostenský list versus správní řízení, Ilona Schelleová: Základní otázky správy soudnictví, Irena Píchová: Úřady práce, Soňa Skulová: Kritéria hodnocení veřejné správy v dnešním pohledu, Milana Hrušáková: Vývoj, současný stav a perspektivy orgánů

péče o děti, Ivo Telec: Státní správa ochrany průmyslového vlastnictví, Iveta Dixová – Jaromír Harvánek: Pravomoc a příslušnost soudů v USA, Michal Lamparter: Některé ústavní aspekty územní samosprávy, místní správy a místní politiky.

Karel SCHELLE

Autoři

Doc. JUDr. Jan Filip, CSc.

Katedra ústavního práva a politologie
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Ivan Haramia

Katedra římského práva
právnícké fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě

JUDr. Věra Kalvodová

Katedra trestního práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Mgr. Zdeněk Koudelka

Katedra ústavního práva a politologie
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Doc. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.

Katedra trestního práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc.

Katedra ústavního práva a politologie
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Josef Kuchta, CSc.

Katedra trestního práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Otakar Musil

Jednota českých právníků – místní sdružení v Brně

JUDr. Alexander Nett, CSc.

Katedra trestního práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Irena Píchová

Katedra pracovního práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Arno Rolny

Švýcarsko

Mgr. Jana Růžnarová

Katedra trestního práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Ilona Schelleová

Katedra občanského práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Doc. JUDr. Karel Schelle, CSc.

Katedra dějin státu a práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Jan Svatoň, CSc.

Katedra ústavního práva a politologie
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Prof. JUDr. František Šamalík, DrSc.

Ústav státu a práva České akademie věd

Mgr. Vojtěch Šimíček

Katedra ústavního práva a politologie
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Vladimír Týč, CSc.

Katedra evropského a mezinárodního práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.

Katedra právní teorie
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

JUDr. Michaela Židlická

Katedra dějin státu a práva
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Hynek Filip

překlady všech Summary do angličtiny

Obsah

1	Projev děkana Právnické fakulty Masarykovy university v Brně na zasedání vědecké rady dne 24. ledna 1994 (Jiří KROUPA)	3
ČLÁNKY		
2	Vladimír KRATOCHVÍL : České trestní právo v pohybu Czech Criminal Law in Motion	9 30
3	Věra KALVODOVÁ, – Vladimír KRATOCHVÍL, – Josef KUČHTA, : Zákon č. 290/1993 Sb. – pátá přímá novela trestního zákona The Act No.290/1993 Coll. - the Fifth Direct Criminal Code Amendment Since 1989 (Selected Issues)	31 60
4	Josef Kuchta : K novele ustanovení § 13 trestního zákona o nutné obraně On the Amendment to the Criminal Code § 13 on the Necessary Defence	61 70
5	Alexander NETT : Novela trestních norem a organizovaná kriminalita The Criminal Code Amendment and Organized Crime	71 81
6	Frantisek ŠAMALÍK : Pojetí demokratického právního státu v rozhodnutí ÚS Summary	82 90
7	Miloš VEČEŘA : Sociální a legální ohraničení chudoby Social and Legal Circumscription of Poverty	91 104
8	Jan FILIP : Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu The Constitution of the Czech Republic and the System of Parliamentary Elections	105 129

9	Jan SVATONĚ : K charakteristice vlády moderního státu (srovnání a popis) On the Characteristics of the Government of a Modern State	130 139
10	Zdeněk KOUDELKA : Obecně závazné vyhlášky a městské části The Generally Binding Notices and the City Districts	140 146
11	Irena PÍCHOVÁ : Minulost a současnost státní správy na úseku bezpečnosti práce The Past and the Present of the State Administration in the Field of Occupational Safety	147 154
12	Arno ROLNY : Zdaňování příjmu a majetku u samostatné výdělečné činnosti ve Švýcarsku Property and Income Taxation in the Case of Independent Gainful Activity in Switzerland	155 164
13	Jana RŮZNAROVÁ : Vzpomínka na prof. dr. Jaroslava Stránského	165
14	Ilona SCHELLEOVÁ : Vědec – pedagog – soudce	168
15	Vladimír TÝČ : Mezinárodní smlouvy a český právní řád International Agreements and the Czech Legal Order	171 180
AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI		181
16	Vladimír TÝČ : Přehled mezinárodně smluvní praxe České republiky v roce 1993	181
PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST		192
17	Karel SCHELLE : Rašínova bitva o měnu Rašín's Struggle for the Currency 75 Years Ago	192 234
18	Michaela ŽIDLICKÁ : Postavení římského práva v univerzitním studiu Roman Law and the Faculty of Law in Brno	235 237
19	Ivan HARAMIA : Aktuálně otázky výučby římského práva Summary	238 240

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA	241
20 Slavnostní zasedání vědecké rady právnické fakulty (Karel SCHELLE)	241
21 Beseda na právnické fakultě (Karel SCHELLE)	242
22 Učitelé právnické fakulty na Mikulovských sympoziích (Karel SCHELLE)	242
23 Mezinárodní politologický ústav (Vojtěch ŠIMÍČEK)	244
INFORMACE	247
24 Z činnosti Jednoty českých právníků – městského sdružení v Brně (Otakar MUSIL)	247
LITERATURA	249
Literatura (Karel SCHELLE)	249

