

číslo 1

ročník 2016



Právo a bezpečnost

OBSAH

PRÁVO A BEZPEČNOST, ČÍSLO 1, ROČNÍK 2016

Zdeněk Koudelka

VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ NA MORAVĚ A VYSOKÁ ŠKOLA KARLA ENGLIŠE BRNO..... 5

Miroslav Foret

NÁVAZNOSTI MEZI PROJEKTY KOMUNIKUJÍCÍ MĚSTO A PARTNERSTVÍ PRO MÍSTNÍ ROZVOJ..... 7

Rudolf Horák, Lenka Danielová

BEZPEČNOST EVROPSKÉ UNIE.....15

Zdeněk Koudelka

JMENOVÁNÍ VLÁDY PREZIDENTEM V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZSKU..... 31

Jiří Kroupa

K POJMU DEMOKRACIE..... 49

Petr Průcha

OPRAVNÉ A DOZORČÍ PROSTŘEDKY DESET LET PO NABYTÍ ÚČINNOSTI SPRÁVNÍHO ŘÁDU.....57

Renata Vesecká

„NÁRAMKODENY“ PRO VAZEBNĚ STÍHANÉ MOHOU POSÍLIT VÝZNAM PRINCIPU PRESUMPCE NEVINY.....75

Sergey F. Udartsev

CONSTITUTIONAL REFORM: THEORETICAL ISSUES..... 85

Abstracts97

VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ NA MORAVĚ A VYSOKÁ ŠKOLA KARLA ENGLIŠE BRNO

Na Moravě a ve Slezsku není mnoho soukromých vysokých škol. Mnoho je jich v Praze.

Uvádí se, že je u nás mnoho vysokých škol. Nyní je 26 veřejných vysokých škol, 2 státní vysoké školy (Univerzita obrany Brno, Policejní akademie Praha) a 42 soukromých vysokých škol dle seznamu Ministerstva školství. Pokud stát chce omezovat počet vysokých škol, měl by začít u sebe a zákonem snížit stávající počet veřejných a státních vysokých škol. Jen tak legitimizuje represivní zásah proti soukromým vysokým školám.

Ze 42 soukromých vysokých škol uváděných v seznamu Ministerstva školství je jich 23, více než polovina v Praze, kde žije jen 12 % obyvatel. V Brně sídlí 4 soukromé vysoké školy (Vysoká škola Karla Engliše – VŠKE, Sting, B.I.B.S., Vysoká škola obchodní a hotelová). Seznam ministerstva uvádí i Rašínovu vysokou školu a Institut Franka Dysona, které již vysokoškolské studium nenabízí. Ostatní soukromé vysoké školy působící v Brně jsou jen pobočkami subjektů sídlících v Praze.

Na Moravě a ve Slezsku není mnoho vysokých škol. Mnoho vysokých škol je v Praze. Pokud má Brno asi třetinu obyvatel Prahy, pak by v Praze mělo být jen třikrát více vysokých škol než v Brně. Pravda je však jiná. Má-li být redukován počet vysokých škol, pak tam, kde je jejich přetlak – v Praze. Je správné nabídnout studentům z Moravy možnost studia na školách se sídlem na Moravě, blízko jejich bydliště. Je obvyklé, že instituce své prostředky uplatňuje především ve svém sídle a na pobočkách je jejich činnost méně kvalitní. Je špatné, pokud v Brně a na Moravě budou působit jen jakési pobočky pražských škol. Mají zde být školy domácí.

VŠKE chce být nejlepší soukromou vysokou školou na Moravě a chce ve spolupráci s místními veřejnými institucemi jako je Regionální hospodářská komora Brno bojovat proti politice v rámci soukromých vysokých škol, kdy v Brně i díky pražskému Ministerstvu školství je dáván volný prostor pobočkám pražských vysokých škol a jsou represivně omezovány brněnské a jiné moravské soukromé vysoké školy. Není třeba v Brně rušit žádnou brněnskou soukromou vysokou školu.

Spolupráce s Regionální hospodářskou komorou Brno a Masarykovou univerzitou

Po vstupu nového vlastníka Ladislava Chodáka začala jednání VŠKE s Regionální hospodářskou komorou Brno a Masarykovou univerzitou s cílem blízké součinnosti a majetkového propojení. O potřebě konkrétních vysokoškolských studijních programů v Brně nemá byrokraticky rozhodovat jen Ministerstvo školství od úřednického stolu, ale měla by být slyšena místní samosprávná reprezentace, včetně subjektů samosprávy hospodářsko-podnikatelské, tedy hospodářská a agrární komora. Tato spolupráce bude v přítomnosti zástupců komory v Akademické radě školy i v přítomnosti pedagogů z praxe ve výuce.

Zahraniční studenti

Každá vysoká škola usiluje o zahraniční uznání. Na VŠKE studují studenti ze Slovenska a dále i z Ruska, Běloruska, Ukrajiny, Ázerbájdžánu a Kazachstánu. Tito studenti studují v češtině a nejprve se v rámci intenzivního studia učí česky. Získávají trvalý vztah k Moravě a Brnu. To je přínos pro celý stát, jenž se bude úročit i za řadu let například ve vzájemných obchodních vztazích. Považujeme za špatný přístup Ministerstva vnitra, které v mnoha případech odmítá udělení studentských víz z malicherných důvodů v době, kdy Evropskou unií proudí miliony nelegálních migrantů. Přesto VŠKE hodlá přítomnost zahraničních studentů nadále aktivně zajišťovat.



Zdeněk Koudelka
Předseda redakční rady

NÁVAZNOSTI MEZI PROJEKTY KOMUNIKUJÍCÍ MĚSTO A PARTNERSTVÍ PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Prof. PhDr. Miroslav Foret, CSc.

miroslav.foret@paneurouni.com
Ústav managementu a marketingu
Fakulta ekonomie a podnikania
Paneurópská vysoká škola, Tematínska 10
851 05 Bratislava, Slovenská republika

ÚVOD

Již v předchozím příspěvku¹ byla uvedena základní východiska projektu Partnerství pro místní rozvoj a hlavně nejnovější výsledky vstupního marketingového, který se uskutečnil v Brně v březnu 2015. Tentokrát bude pozornost věnována jeho provázanosti s předchozím projektem Komunikující město, stejně jako následně problematice řízení místního rozvoje a konečně rovněž zobecnění některých zkušeností z dosavadních dvou vstupních reprezentativních výzkumů názorů občanů, realizovaných ve Znojmě v letech 2010 a 2011 a tří v Brně (2013–2015).

1. KOMUNIKUJÍCÍ MĚSTO

V první polovině 90. let minulého století přišel Mezinárodní institut marketingu, komunikace a podnikání (IIMCE) s projektem *Komunikující město*. Cílem bylo, jak již naznačuje samotný název, upozornit na význam komunikace představitelů místních radnic se svými občany a hlavně přispět k jejímu zlepšení. Projekt financovala Open Society Fund v Praze. V České republice se zapojilo 44 měst, později se díky spolupráci s Ekonomickou fakultou Univerzity Matěja Bela v Banské Bystrici přidalo také sedm slovenských měst.²

¹ FORET, M. Letošní marketingový výzkum Brna v rámci projektu Partnerství pro místní rozvoj. *Právo a bezpečnost*. 2015. sv. 2015, č. 2, s. 7-14. ISSN 2336-5323.

² Více informací a hlavně příklady konkrétních poznatků lze najít ve stejnojmenné 37. kapitole FORET, M. 2011. *Marketingová komunikace*. 3. aktualizované vydání, Brno: Computer Press, 2011, 484 s. + DVD, ISBN 978-80-251-3432-0, případně v článku FORET, M. – FORETOVÁ, V. 2006. *Marketing Communication in the Czech Republic and Slovakian Localities: Ten Years of the International Project Communicating Town*. International Review on Public and Non Profit Marketing. Vol. 3, Number 1, June 2006, ISSN 1812 – 0970. pp. 81–92.

Ukázalo se, že radnice jsou skutečně schopny, zejména využitím marketingového výzkumu a následně marketingové komunikace, konkrétně nástrojů public relations, zlepšit komunikaci s občany a dosáhnout tak jejich větší spokojnosti se svojí činností. Na druhé straně tento přínos není bohužel ničím samozřejmým a jednou provždy daným. Naopak bez neustálého každodenního úsilí a pozornosti lze i v této oblasti snadno a rychle propadnout zpátky, jak o tom svědčí snad mediálně nejznámější příklad třebíčské radnice. Redaktor České televize David Macháček připravil pro pořad Reportéři ČT v letech 2007–2008 celkem tři reportáže, které pod souhrnným názvem Ostří hoši z Třebíče, získaly na 12. ročníku Mezinárodního festivalu dokumentárních filmů v Jihlavě Cenu Respektu. Dokument plasticky dokládá takovou míru neschopnosti místních představitelů samosprávy komunikovat s občany, že celá beznadějná situace nakonec vyústila v masovou demonstraci na náměstí. Přitom o deset let dříve, kdy na třebíčské radnici působila naše současná eurokomisařka Věra Jourová, patřila Třebíč v rámci projektu *Komunikující město* k nejlepším.

Na výsledky a zkušenosti mezinárodního projektu *Komunikující město* navazuje Mezinárodní institut marketingu, komunikace a podnikání (IIMCE) současným projektem *Partnerství pro místní rozvoj*. Název napovídá, že tentokrát je cílem rozvoj obce, města či dokonce regionu. Základní dialog veřejné správy s veřejností zůstává i tentokrát zachován. Má mimo jiné přispět k formulování *hodnot*, na něž se chce místní rozvoj soustředit. Ovšem kromě dvojice veřejná správa a veřejnost se zde připojuje ještě třetí partner, kterým jsou místní podnikatelé. Již v projektu *Komunikující město* se totiž ukázalo, že *místní rozvoj závisí na vztazích a manažerské komunikaci mezi veřejnou správou, podnikateli s jejich podniky a veřejností*.

Hlavní přínosy podnikatelů, jejich podniků/ organizací pro místní rozvoj lze spatřovat především v tom, že:

1. poskytují zákazníkům hmotné i nehmotné statky,
2. odváděním daní a placením poplatků finančně přispívají do místního rozpočtu,
3. vytvářejí a nabízejí pracovní příležitosti, čímž ovlivňují místní životní podmínky, včetně životní úrovně obyvatel,
4. mění architektonickou a urbanistickou podobu místa,
5. svojí činností posilují známost a věhlas místa,

6. konečně tím, co nabízejí, přitahují pozornost zákazníků, například v cestovním ruchu v podobě návštěvníků místa, případně dalších investorů.

Z výše naznačeného je patrné, že přínosy podnikatelů, jejich podniků/organizací pro místní rozvoj v mnohém odpovídají zájmům a potřebám veřejné správy i veřejnosti. To samo o sobě otevírá prostor pro jejich vzájemnou partnerskou komunikaci a spolupráci.

Na druhou stranu by se nemělo zapomínat na to, že existence a hlavně vlastní činnost podnikatelských subjektů zákonitě zhoršuje v místě životní prostředí. Zde se potom naplno projevuje odpovědná regulativní funkce veřejné správy, která zůstává pro veřejnost hlavním iniciátorem a garantem místního rozvoje.

2. ŘÍZENÍ MÍSTNÍHO ROZVOJE

Jak bylo uvedeno, místní rozvoj řídí příslušné orgány veřejné správy a samosprávy v podobě městských či obecních úřadů, magistrátů, úřadů městských částí apod. Základním krokem celého procesu je poznání a vymezení *hodnot*, které jsou pro obyvatele (veřejnost) daného místa klíčové a jejichž dosažení je proto prioritou celého sociálně-ekonomického rozvoje. Lze si je představit jako trvaleji sdílené určující pozitivní stránky života. K jejich poznání je možné využít například osvědčených postupů marketingového výzkumu. Zjištěné hodnoty by se měly promítnout do formulace poslání a vize daného místa.

Následně se konfrontují se silnými a slabými stránkami uvažovaného místa, neboli s jeho přednostmi a nedostatky. Pokud mají výchozí oporu v silných stránkách, mohou se vyjádřit v podobě konkrétních cílů a úkolů příslušného programu či plánu. V opačném případě je nejprve nutné napravit a odstranit nedostatky.

Obdobně se potom porovnávají se situací v nadřazeném makroprostředí – v kraji, celém státu, Evropské unii apod. Zde se jedná hlavně o to, jaké lze očekávat příležitosti, jež by přispívaly k realizaci a dosažení hodnot, ale rovněž o uvědomění si hrozeb, jimž bude třeba se vyhnout, nebo alespoň se na ně připravit natolik, aby jejich negativní dopady byly co nejmenší. Znovu se tedy jedná o obdobnou situaci, jaká již byla předtím v případě silných a slabých stránek – pokud očekávané příležitosti nahrávají vytýčeným cílům, lze přejít rovnou k ekonomickým, ekologickým či sociálním úvahám o jejich náročnosti a realizovatelnosti. V opačném případě bude rozumnější počkat na příhodnější situaci.

Samotný místní rozvoj a jeho řízení se na jedné straně opírá o dlouhodobější nástroje, jako jsou vize či na ně navazující strategie s časovým horizontem 10 – 20 let, ale s ohledem

na turbulentní charakter zejména současného makroprostředí by měly pracovat hlavně s krátkodobými ročními plány či maximálně programy na volební období. Za naznačené situace je při řízení místního rozvoje důležitá *flexibilita*, s níž jsou řídicí orgány schopny náležitě reagovat na nenadálé změny okolního světa.

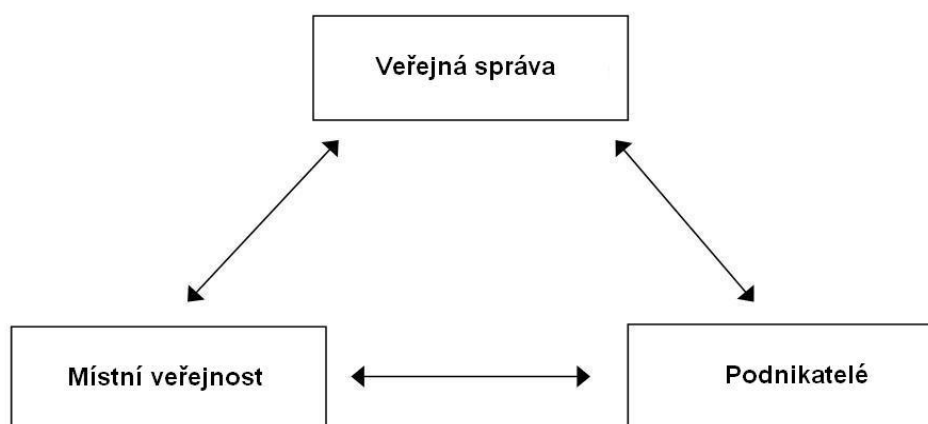
Uvedené tři hlavní aktéry místního rozvoje si lze konkretizovat následovně:

1. *místní veřejnost* (stakeholders), kam se řadí vedle obyvatelstva také nejrůznější občanské iniciativy, politické subjekty, nevládní organizace či sdělovací prostředky, zejména místní, ale také akademická a výzkumná pracoviště, rozvojová, poradenská a informační centra atd.,
2. *podnikatelé* s jejich podniky/ organizacemi, včetně místních sdružení (obchodní komory),
3. *místní veřejná správa*, která místní rozvoj řídí a zodpovídá za něj.

Je zřejmé, že zdrojem problémů místního rozvoje je především zákonitě rozporný a konfliktní vztah mezi místní veřejností na jedné straně a podnikateli na druhé straně. Zájmy a představy obou těchto skupin o dalším rozvoji místa bývají obvykle diametrálně rozdílné. Místní veřejnost by si jej představovala zpravidla jako posílení podmínek pro spokojený a příjemný život, opírající se o takové hodnoty, jako jsou nedotčená příroda, klid, čistota, pořádek, bezpečnost apod. Naproti tomu podnikatelům jde obvykle v první řadě o jeho ekonomické využití, o jejich podnikatelský prospěch, o zisk. To ovšem zcela zákonitě odporuje výše uvedeným představám veřejnosti. Náročným úkolem místní veřejné správy je potom těmto těžkostem pokud možno předcházet. V horším případě je svoji manažerskou činností následně řešit a posuzovat s ohledem na vypracovanou a přijatou koncepci místního rozvoje. Obdobné možnosti však mají i podnikatelé, zejména když budou prioritně respektovat výše uvedené řídicí nástroje místního rozvoje, zejména aktivně využívat postupů public relations.

Naznačenou složitou situaci zjednodušeně zachycuje a přibližuje následující obr. 1.

Obr. 1: Partnerství a manažerská komunikace pro místní rozvoj



Zdroj: Vlastní zpracování

O klíčovém významu a vůdčí úloze místní veřejné správy, která je za celkový rozvoj místa odpovědná a řídí jej, svědčí i její umístění na vrcholu naznačeného trojúhelníku. Neméně podstatná je však také skutečnost, že všichni tři hlavní aktéři místního rozvoje jsou vzájemně propojeni a potřebují se. Například veřejná správa právem očekává od podnikatelských subjektů finanční přínosy v podobě daňových odvodů či vytváření nových pracovních příležitostí. Podobně na druhé straně podnikatelé zase žádají místní úřady o nejrůznější schválení a povolení ke své činnosti. Veřejná správa by měla sloužit zájmům a potřebám místní veřejnosti, pro ni existuje, pro ni by měla pracovat. Však je, zejména její zastupitelská samosprávná složka, na ni jako na svých voličích, minimálně v případě voleb do místních zastupitelstev zcela závislá.

Uvedené schéma na obr. 1 se může modifikovat podle konkrétní situace v dotyčném místě. Například pokud se uvažuje o místním cestovním ruchu jako důležitém národohospodářském odvětví pro rozvoj daného místa, do centra pozornosti trojice uvažovaných partnerů místního rozvoje se zcela zákonitě musí dostat *návštěvník/turista*. Na něj se musí zacílit veškerá jejich pozornost, spolupráce a komunikace³.

V čem je posun současného projektu Partnerství pro místní rozvoj oproti předchozímu Komunikujícímu městu? Tehdy v 90. letech bylo cílem zvýšit spokojenost obyvatel

³ Více je naznačená problematika rozvedena v publikaci FORET, M. Partnerství pro místní rozvoj jako rámec pro manažerské rozhodování v managementu destinace. In ŠTĚDRONĚ, B. – MOOS, P. – PALÍŠKOVÁ, M. – PASTOR, O. – SVÍTEK, L. – SVOBODA, L. a kol. *Manažerské rozhodování v praxi*. 1. vyd. Beckova edice ekonomie. Praha: C.H.Beck, 2015. s. 113--134. ISBN 978-80-7400-587-9.

s činností místní veřejné správy. Výsledky našich výzkumů potvrdily, že *lepší komunikace radnic vede k lepší informovanosti a nakonec i spokojenosti místních obyvatel*. Při pohledu na obr. 1 šlo tehdy pouze o oboustrannou komunikaci mezi veřejnou správou a veřejností. Naproti tomu Partnerství pro místní rozvoj rozšiřuje komunikaci a spolupráci veřejné správy vedle veřejnosti také na místní podnikatelské subjekty. Díky tomu by všichni zúčastnění partneři mohli svými společnými silami přispívat k nejen ke spokojenosti místních obyvatel, nýbrž k celkovému *místnímu rozvoji*. Proto by bylo možné označit současný navazující projekt analogicky předešlému Komunikujícímu městu jako *Rozvíjející se město*. Raději však zůstaňme u nového, vhodnějšího názvu Partnerství pro místní rozvoj, které přímo zdůrazňuje základní princip spolupráce v podobě všestranně prospěšného partnerství.

3. METODICKÉ PRINCIPY PROJEKTU PARTNERSTVÍ PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Smyslem projektu Partnerství pro místní rozvoj, podobně jako tomu bylo již v případě Komunikujícího města, je napomáhat místní veřejné správě. Celý princip metodického postupu spočívá na vzájemné souslednosti, provázanosti a neustálém opakování trojice základních manažerských činností:

1. *sledování konkrétní situace v místě, zejména zjišťování názorů a přání veřejnosti, občanů,*
2. *z těchto poznatků potom vycházejí návrhy konkrétních opatření ke zlepšení situace,*
3. *kontrola a vyhodnocení jejich praktické realizace.*

Výsledky naznačených činností jsou vždy náležitě komunikovány všem stranám – veřejné správě, veřejnosti i podnikatelům. K tomu se využívají již zmiňované nástroje marketingové komunikace, zejména public relations.

V rámci příprav praktické aplikace projektu Partnerství pro místní rozvoj byly doposud realizovány, jak již bylo uvedeno v úvodu, vstupní empirické výzkumy pro Městský úřad ve Znojmě v letech 2010 a 2011 a v Brně v letech 2013–2015. V předchozím článku⁴ bylo uvedeno, že výsledky každoročních výzkumů přinášejí nejnovější zjištění o proměnách situace v daném městě. Z metodologického hlediska je důležité, podobně jako tomu bylo

⁴ FORET, M. Letošní marketingový výzkum Brna v rámci projektu Partnerství pro místní rozvoj. *Právo a bezpečnost*. 2015. sv. 2015, č. 2, s. 7–14, ISSN 2336-5323.

v případě projektu Komunikující město, že sběr informací se realizuje na reprezentativním vzorku několika stovek respondentů starších 18 let, což zaručuje *statistickou zobecnitelnost výsledků na celý soubor* obyvatel čítající jako v případě Brna stovky tisíc jednotlivců. Navíc výzkum probíhá vždy přesně po roce podle naprosto shodné a osvědčené metodiky, což umožňuje *porovnávat případné vývojové proměny*. Konečně do třetice se ve všech případech používá *stejná technika osobních standardizovaných rozhovorů (interview)*. Náležitě vyškolení a kontrolovaní tazatele postupují (tzn. vybírají respondenty a následně jim kladou otázky) naprosto stejným postupem. Hlavním cílem každého opakování výzkumu je zjistit *nové, aktuální poznatky* především o tom, který podnik považují obyvatelé za nejvýznamnější pro další rozvoj svého místa, v čem vidí jeho přednosti i nedostatky, ale také jak si představují hlavní úkoly místní veřejné správy. Metodologicky shodné opakování navíc nabízí možnost *komparovat výsledky a odhalit tak změny*, k nimž v rámci projektu Partnerství pro místní rozvoj za uplynulý rok došlo, ale rovněž tak porovnávat situaci a nacházet tak místní specifika v odlišných městech, obcích a regionech.⁵

Výsledky výzkumu celkově reflektují *image místních organizací, stejně jako místní veřejné správy* v očích veřejnosti. Následně by se měly stát východiskem pro *lepší komunikace s veřejností*. Zejména by se mělo co nejdříve náležitě reagovat na všechna negativa – snažit se o jejich odstranění a pomocí nástrojů public relations o nápravě občany místa informovat, případně vše vysvětlit či obhájit.

Ve výsledcích výzkumu mají uvedené místní organizace/podniky i veřejná správa právě v rámci projektu Partnerství pro místní rozvoj podklad *ke konkrétnímu zhodnocení svých dosavadních praktických marketingových a komunikačních schopností a hlavně k jejich následnému dalšímu zlepšování*.

⁵ Více k této problematice přináší článek FORET, M. Opakované marketingové výzkumy Brna v rámci projektu Partnerství pro místní rozvoj. *Marketing Science and Inspirations*. 2015. sv. 10, s. 34 - 41. ISSN 1338-7944.

BEZPEČNOST EVROPSKÉ UNIE

*doc. Ing. Rudolf HORÁK, CSc.,
Ing. Lenka DANIELOVÁ, Ph.D.*

rudolf.horak@vske.cz
Ústav práva a bezpečnosti
Vysoká škola Karla Engliše, a.s.
Mezírka 775/1, 602 00 Brno, Morava

danielov@mendelu.cz
Institut celoživotního vzdělávání
Mendelova univerzita v Brně
Zemědělská 1/1665, 613 00 Brno, Morava

ÚVOD

Bezpečnost jako pojem získává na frekvenci, když je společnost nebo jsou jedinci ohroženi, nebo mají takový pocit. To bývá řešeno v souvislosti s vnitrostátním, ale i mezinárodním bezpečnostním prostředím. Z obecného hlediska bezpečnost hodnotíme ve vztahu k různým událostem a v různých významech. Z obecného hlediska, by bezpečnost lidstva měla vycházet z naplňování korektních vztahů mezi lidmi, dodržováním morálních, etických a mravních zásad. Znamenalo by to vytvoření právního stavu společností, kde je zajištěn mír na základě všeobecně dodržovaných smluv, norem společenského soužití a zákonů. Lidé by byli těmito zásadami usměrňováni. To by garantovalo vnitřní a vnější stabilitu bez svévolného zneužívání moci. Moc, včetně moci vojenské, by byla určena výhradně k ochraně práva. Zajištění bezpečnosti tedy není podmíněno pouze aplikací moci nebo užíváním moci. Využití moci by bylo nejen mravní, ale i politickou nezbytností a nevyhnutelností ve prospěch ochrany práva, životů, zdraví a majetku obyvatelstva. To se dá aplikovat ve společnosti, kde je uznávána a respektována úcta k hodnotě lidských práv a nastoleny podmínky pro jejich naplňování, dodržování jejich ochrany všemi prostředky a nástroji. Takto realizovaná moc slouží ohroženým lidem a společnosti bez výjimek a je dnes velmi potřebná. Obsah pojmu bezpečnost státu zahrnuje souhrn politických, ekonomických, vojenskopolitických, sociálních, ekologických a legislativně právních

opatření přijímaných orgány veřejné správy a respektované obyvateli. Cílem bude zajistit bezpečnostní prostředí, které bude garantovat bezpečnost občanů a jejich ochranu.

Bezpečnostní prostředí Evropské unie (dále také EU) a České republiky (dále také ČR) je charakterizováno snížením možností vypuknutí globálního válečného konfliktu na teritoriu Evropy a zvýšením možností vzniku některých hrozeb nižší intenzity, které však ve své kombinaci mohou přerůst v ohrožení většího rozsahu. Hlavními prvky mezinárodní politiky jsou státy s jejich dynamicky se vyvíjejícím postavením. To se mění vlivem globalizačních a integračních procesů. Posilování postavení nevládních skupin, zejména teroristických organizací, extremistických skupin a skupin soustředěných na organizovaný zločin, znamená primární hrozbu pro státy i občany. Bezpečnostní prostředí je charakterizováno tím, že došlo k rozptylu moci a odpovědnosti ve světě. Bezpečnostní hrozby jsou četnější, různorodější, různých řádů a různé intenzity. Rizika hrozeb vykazují vyšší míru pravděpodobnosti vzniku. Rizika aktivace hrozeb působící zvenčí se mohou ve svých důsledcích kombinovat s riziky uvnitř země. To vytváří vyšší závislost na účinném postupu mezinárodního společenství proti jejich zdrojům a při zvládnání aktivovaných hrozeb. V této souvislosti je nutno počítat rovněž se silnými vnějšími vlivy, které se vymykají kontrole jednotlivých států.

Na výše uvedené a další hrozby bezpečnostního prostředí reagovala EU. Svoje postoje deklarovala ve Strategii vnitřní bezpečnosti EU.

1. STRATEGIE BEZPEČNOSTI V EVROPSKÉ UNII

Při jednání Rady EU, bylo dosaženo dohody o dokumentu, který pojednává o jednotlivých prvcích strategie vnitřní bezpečnosti EU¹ (dále také Strategie). Ve Strategii jsou pro EU stanoveny cíle společné politiky a spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů. Z dokumentu vyplývá, že v oblasti bezpečnosti bude snahou:

- a) chránit své hodnoty, základní zájmy, svou bezpečnost, nezávislost a celistvost,
- b) upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva,
- c) zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s cíli a zásadami Charty Organizace spojených národů (dále také OSN), jakož i v souladu se

¹ Zasedání Rady EU v únoru 2010, dokument 5842/2/10 REV 2 JAI 90 ze dne 23. února 2010, nazvaný „Návrh strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“

zásadami Helsinského závěrečného aktu a s cíli Pařížské charty, včetně těch, které se týkají vnějších hranic².

Schválený dokument má za cíl zajistit vnitřní bezpečnost EU. Tento dokument vychází z historických zkušeností existence EU, kdy Unie již padesát let vynakládá velké úsilí pro podporu a zajištění svobody a bezpečnosti. Ve své činnosti EU zaručuje jednání, které zabezpečuje dodržování lidských práv, zásad právního státu a solidarity, neboť občané EU mají právo žít, pracovat a studovat i v jiných zemích EU, než je země jejich původu. Tomuto trendu zejména napomohlo zrušení kontrol na vnitřních hranicích v schengenském prostoru. EU je možno hodnotit jako společnost, která respektuje zásadu „jednota v rozmanitosti“. To vše umocňuje rozvoj Unie v technologickém pokroku, komunikačních prostředcích. Pro obyvatele EU je to jedna z hlavních priorit bezpečnost. Přesto EU musí čelit rizikům z aktivace hrozeb, jako jsou:

- terorismus,
- závažná a organizovaná trestná činnost, obchod s drogami, počítačová trestná činnost,
- obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování nezletilých osob a dětská pornografie,
- hospodářská trestná činnost a korupce, nedovolený obchod se zbraněmi apod. s využitím výsledků vědy a technologií a zneužití otevřené společnosti.

Strategie vnitřní bezpečnosti EU z povahy svého určení musí být schopná zabezpečovat potřeby občanů a také rozvíjet se v globálním jednadvacátém století. Na základě toho byla vytvořena koncepce vnitřní bezpečnosti. Koncepce zahrnuje řadu sektorů s cílem řešit všechny hrozby, které mají přímý dopad na životy, bezpečnost a dobré životní podmínky občanů, včetně zvládnutí přírodních katastrof i katastrof způsobených lidmi. Pro redukci dopadů se předpokládá spolupráce orgánů jednotlivých členských států EU na vyšší úrovni než doposud. Jedná se o orgány činné v trestním řízení, orgány mající v gesci správu hranic, justiční orgány nebo i jiné, které např. působí ve zdravotnictví, v oblasti sociální sféry, ochrany obyvatelstva apod. Na základě strategie EU v oblasti vnitřní bezpečnosti by se spolupráce měla kromě jiného týkat vymáhání práva, integrované správy hranic nebo systémů trestního soudnictví. Základem je model bezpečnosti, založený na takových hodnotách jako je dodržování lidských práv a základních svobod, zásad právního státu, demokracie, dialogu, tolerance, transparentnosti a solidarity. Strategie vnitřní

² Smlouva o fungování Evropské unie, http://www.euroskop.cz/gallery/2/738-lisabonska_smlouva.pdf,

bezpečnosti je sestavena s cílem předcházet trestné činnosti i jiným formám ohrožení obyvatelstva, zvýšit způsobilost orgánů řešit zabezpečení MU (KS) proaktivním a reaktivním způsobem. Jde tedy o ochranu obyvatelstva Evropy v rámci globální společnosti. Stupeň bezpečnosti se tedy stává významným indikátorem kvality života v evropské společnosti a ochrany prvků kritické infrastruktury členských zemí EU.

V návaznosti na výše uvedené skutečnosti tato strategie stanovuje společné hrozby a výzvy, kterým členské státy a orgány EU čelí. Nastiňuje zásady pro společnou politiku EU v oblasti vnitřní bezpečnosti, tj. např. posílení vztahu mezi bezpečností, svobodou a ochranou soukromí, spoluprací a solidaritou členských států s využitím všech orgánů EU, zaměření se na prevenci, preempci a řešení příčin nedostatků v bezpečnosti s účastí všech sektorů, které mají vliv na ochranu obyvatelstva. V strategii vnitřní bezpečnosti byly analyzovány společné hrozby. Jedná se zejména o všechny formy terorismu, závažnou trestnou činnost a o organizovaný zločin, např. obchod s drogami, hospodářskou trestnou činnost, obchodování s lidmi, převaděčství, nedovolený obchod se zbraněmi, sexuální vykořisťování nezletilých osob a dětskou pornografii, násilné trestné činy, praní špinavých peněz a podvody týkající se dokladů, korupci, o počítačovou trestnou činnost, přeshraniční trestnou činnost, násilí samo o sobě, přírodní katastrofy a katastrofy způsobené lidmi, zkrátka jedná se o jevy, které jsou zdrojem hrozeb bezpečnosti společnosti.

1.1 Strategické cíle EU

V oblasti vnitřní bezpečnosti bylo stanoveno pět strategických cílů.

1. cíl: Zničit mezinárodní zločinecké sítě
2. cíl: Předcházet terorismu a řešit radikalizaci a nábor
3. cíl: Zvýšit úroveň bezpečnosti v kyberprostoru pro občany a podniky
4. cíl: Posílit bezpečnost prostřednictvím správy hranic
5. cíl: Zlepšení odolnosti Evropy vůči krizím a katastrofám

1. cíl: Zničit mezinárodní zločinecké sítě

Vzhledem k tomu, že jsou mezinárodní zločinecké sítě stále velmi aktivní, EU stanovila, že je potřebné se zaměřit na předcházení trestné činnosti, zabránění jejich pronikání do hospodářství, posilovat spolupráci v oblasti praktického prosazování práva. Výsledkem by měla být spolupráce orgánů ve všech odvětvích a na všech úrovních v zájmu ochrany hospodářství. Zisky z trestné činnosti by měly být vysledovány a zabaveny. K tomu je

potřebné překonat překážky v rozdílných vnitrostátních přístupech a v posílení činnosti vzájemného uznávání a stanovování společných definic trestných činů a minimálních hranic pro trestně právní sankce³. Pro naplnění cíle byly vytyčeny základní úkoly.

a) Odhalit a zničit zločinecké sítě

K naplnění stanoveného úkolu je potřebné připravit orgány činné v trestním řízení k pochopení operativních metod členů zločineckých sítí a způsoby jejich financování. K tomu je vytvořena např. norma pro sběr údajů jmenné evidence cestujících v letecké dopravě při vstupu na teritorium i výstupu z teritoria EU. Databáze uvedených informací, je důležitá k provedení analýzy osob pro účely vytipování podezřelých osob z páčání trestných činů. Zejména se bude jednat o odhalování původu finančních prostředků (praní špinavých peněz), přípravy různých teroristických aktivit a činností organizovaného zločinu. Jedno z řešení uvedeného úkolu je např. zřízení centrálního registru bankovních účtů, školení zainteresovaných orgánů pro vyšetřování trestné činnosti v oblasti finančních prostředků⁴. Předpokládá se, že budou společné operace policie, celních úřadů, pohraničních stráží a soudních orgánů členských států EU ve spolupráci s EUROJUST, EUROPOL a úřadem OLAF (Evropský úřad pro boj proti podvodům, Office Européen De Lutte Antifraude nebo European Anti-Fraud Office). Také jde o zajištění účinnosti provádění evropského zatýkacího rozkazu a jeho vlivu na základní práva. Vytváří se tak předpoklady pro preventivní činnost k ochraně obyvatelstva.

b) Chránit hospodářství před pronikáním trestné činnosti

V tomto úkolu se předpokládá, že budou vytvořeny normativy, které budou hospodářství chránit před pronikáním zločineckých sítí, tj. investicemi zisků z trestné činnosti do zákonného hospodářství prostřednictvím např. korupce. Boj proti korupci v tomto úkolu je klíčový,⁵ zejména se jedná o ochranu hospodářství před pronikáním zločineckých sítí, udělování licencí, o veřejné zakázky nebo subvence. Obdobně se jedná o padělky výrobků, které skupinám organizované trestné činnosti přinášejí zisky a narušují evropský průmysl a obchodní toky na vnitřním trhu, ohrožují zdraví a bezpečnost evropských občanů.

³ Smlouva o fungování Evropské unie, http://www.euroskop.cz/gallery/2/738-lisabonska_smlouva.pdf,

⁴ Rozhodnutí Rady 2010/131/EU ze dne 25. února 2010, kterým se zřizuje Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti.

⁵ – Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV o posílení příhraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti.

- Smlouva o fungování Evropské unie.

- Závěry Rady č. 15358/10 o vytvoření a provádění politického cyklu EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti.

c) Propadnutí majetku pocházejícího z trestné činnosti

Hlavní úsilí bude zaměřeno na zajištění, zmrazení, správu a propadnutí majetku pocházejícího z trestné činnosti a zabezpečení toho, aby se tento majetek nedostal zpět do rukou zločinců. Jako jedno z opatření budou zřízeny v členských zemích EU **Úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti**.⁶ Předpokládá se, že úřady budou vybaveny potřebnými zdroji a pravomocemi, zaměstnanci připraveni po stránce teoretické a praktické. Ze strany Komise EU budou dány k dispozici indikátory trestné činnosti a zabezpečení takových opatření, aby zmrazená aktiva neztratila před propadnutím svou hodnotu.

2. cíl: Předcházet terorismu a řešit radikalizaci a nábor

V EU byla vyhodnocena jako jedna z hrozeb terorismus. Teroristické organizace využívají nových technologií, nedaří se jim odčerpát finanční prostředky, přizpůsobují se novým podmínkám a inovují způsoby svých útoků. Hrozbu představují i takzvaní „osamělí vlci“. V EU se předpokládá, že budou zavedena taková preventivní opatření, která získání technologií a osob zabrání a která budou v předstihu před hrozbami uvedeného typu. V rámci tohoto úsilí EU bude dále pokračovat ve vytváření seznamů objektů kritických infrastruktur a v přípravě plánů na jejich ochranu a obranu. Specifika jednotlivých opatření bude především závislá na přijatých rozhodnutích členských států EU v součinnosti s Komisí EU a koordinátorem EU pro boj proti terorismu. Předpokládá se plnění základních opatření:

a) Poskytnout komunitám prostředky k předcházení radikalizaci a náboru

Základní opatření, která směřují k zabránění radikalizace osob žijících v nejpostiženějších komunitách a náboru, budou přijímat na vnitrostátní úrovni. To vyžaduje součinnost s místními orgány a občanskou společností. Předpokládá se, že budou poskytnuty prostředky skupinám v nejzranitelnějších komunitách. V rámci EU budou zkušenosti z preventivní činnosti v této oblasti poskytovány členským státům. Měla by být využívána **síť EU pro zvyšování povědomí o radikalizaci**. Zde se bude také jednat o výměnu zkušeností, znalostí a osvědčených postupů s cílem zvýšit povědomí o radikalizaci a komunikačních technikách teroristů. Do takto vytvořené sítě by měli být zapojeni úředníci zodpovědní za prosazování práva a bezpečnosti, státní zástupci, orgány veřejné správy, akademičtí pracovníci, organizace občanské společnosti apod. Předpokládá se, že takto budou vytvořeny fyzické a virtuální komunitární prostory pro otevřené diskuse k podpoře

⁶ Rozhodnutí Rady 2007/845/SVV

pozitivních alternativ pro řešení tíživé situace a povedou k odvrácení násilné extremistické činnosti. Jedním z výstupů by měla být příručka Komise EU o **opatřeních a zkušenostech**, jež bude informovat o možnostech odklonu od terorismu a rehabilitaci, a bude podporovat preventivní úsilí členských států zaměřené na zamezování náboru a radikalizaci extrémistů.

b) Zamezit přístupu teroristů k financování a k materiálům, sledovat jejich transakce

K naplnění opatření pro zamezení přístupu teroristů k finančním prostředkům a materiálům pro výrobu výbušných systémů jsou přijata právní opatření o zmrazení finančních aktiv za účelem předcházení terorismu a souvisejících činností a boje proti nim. Samozřejmě existují akční plány EU pro předcházení přístupu (omezení všeobecného přístupu) k výbušninám (z roku 2008) a chemickým, biologickým, radiologickým a jaderným (dále také CBRN – chemical, biological, radiological, nuclear) látkám (z roku 2009). Za tím účelem dojde ke zřízení evropské sítě specializovaných jednotek zodpovědných za prosazování práva v oblasti CBRN, včetně zřízení donucovacích systémů včasného varování pro incidenty týkající se materiálů CBRN v rámci EUROPOLu. Tak jako i jiná opatření, tato také předpokládají spolupráci členských států, veřejného a soukromého sektoru. S tím také souvisí zesílení systému kontroly vývozu zboží dvojího užití z EU a v mezinárodním kontextu.

c) Chránit dopravu

Účinnost opatření přijímaných k ochraně dopravy bude závislá na analýze možných hrozeb a velikosti rizik jejich aktivace. Přispět by k tomuto úsilí mělo využití technik a technologií v oblasti bezpečnosti s využitím programů EU, např. Galileo a GMES/Copernicus – Evropský program monitorování Země (Global Monitoring for Environment and Security – GMES). Opatření, která budou přijata v oblasti ochrany dopravy, by měla přinést dostatečnou úroveň bezpečnosti a současně pohodlí cestujících, kontrolu nákladů a také ochranu soukromí a zdraví. V mezinárodní spolupráci musí být naplněn požadavek nedělitelné bezpečnosti, rozvoje bezpečnostních standardů, využití zdrojů a omezení duplicity kontrol bezpečnosti apod.

3. cíl: Zvýšit úroveň bezpečnosti v kyberprostoru pro občany a podniky

Bezpečnost v kyberprostoru je základní podmínkou pro fungování informační společnosti⁷. Sem spadají otázky, které se týkají kyberkriminality, kyberbezpečnosti, bezpečnějšího internetu a ochrany soukromí, což je klíčové pro důvěryhodnost a bezpečnost uživatelů sítí. Kyberkriminalita je globálním jevem, jenž způsobuje na vnitřním trhu EU značné škody. Je důležité, aby byla překonána omezení pro stíhání kyberkriminality na hranicích jednotlivých států. Významnou roli již začíná sehrávat Středisko pro potírání trestné činnosti EUROPOLu, které využívá kvalitní techniku (High Tech Crime Centre)³ v prosazování práva. Předpokládá se plnění základních opatření:

a) Budovat kapacity donucovacích a soudních orgánů

Určitou roli v této oblasti bude sehrávat **Centrum pro boj proti kyberkriminalitě** s jeho využitím bude možné ze strany členských států a evropských orgánů vytvořit operační a analytické schopnosti k vyšetřování a pro spolupráci s mezinárodními partnery. Centrum se zaměří zejména na hodnocení a sledování stávajících preventivních a vyšetřovacích postupů, rozvoj školení a osvětové činnosti o soudních záležitostech a prosazování práva, zavedení spolupráce s Evropskou agenturou pro bezpečnost sítí a informací (European Network and Information Security Agency – ENISA) a bude prostředníkem pro síť vnitrostátních/vládních skupin pro reakci na počítačové hrozby (Computer Emergency Response Team – CERT). Centrum pro boj proti kyberkriminalitě by se mělo stát kontaktním místem pro evropský boj proti kyberkriminalitě. Členské státy EU byly vyzvány k vytvoření spojení s organizacemi Eurojust, CEPOL a Europol, aby vytvořily vlastní vnitrostátní středisko pro školení a osvětovou činnost v boji proti kyberkriminalitě a zřídily výzkumná střediska, která budou spolupracovat s průmyslovými podniky a vysokými školami.

b) Spolupráce s průmyslovými podniky na posílení a ochranu občanů

Při realizaci uvedeného opatření se předpokládá účast nejen podnikové sféry, ale také občanů, a to ve větší míře než dosud. Z toho vyplývá, že členské státy musí zabezpečit informovanost všech zainteresovaných složek a občanů. Vytvořit jim snadný přístup k pokynům ohledně kybernetických hrozeb a základním radám jak se chránit. Tyto státy by měly mít možnost snadno nahlásit případy počítačové trestné činnosti. Informace uvedeného charakteru budou vyhodnoceny a zaneseny do vnitrostátní a případně evropské platformy

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 648/2005, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství. KOM(2010) 245

sloužící k oznamování počítačové trestné činnosti. V pokynech také budou informace o tom, jak zainteresované sféry a občané mohou chránit své soukromí na internetu, jak odhalit a nahlásit grooming, jak vybavit své počítače základními antivirovými programy a bezpečnostními branami (firewalls), jak spravovat hesla, jak odhalit phishing, pharming a další útoky. Do této oblasti spadá také kooperace mezi soukromým a veřejným sektorem pro odolnost (European Public Private Partnership for Resilience – EPPPR). Jedná se o ochranu kritické informační infrastruktury agenturou ENISA (Evropská agentura pro informační a síťovou bezpečnost) a zabezpečení odolnosti EU (**Critical Information Infrastructure Protection – CIIP and Resilience Unit**). Unie pomáhá pochopit vznikající ochranu a vydávání doporučení k ovlivňování procesu v zájmových oblastech, např. pro ICS – SCADA ("Supervisory Control and Data Acquisition", tedy "dispečerské řízení a sběr dat"), v dohodách o vzájemné pomoci, v rozvoji osvědčených postupů v různých oblastech (počítačových bezpečnostních strategiích, národních kybernetických cvičeních, sdílení informací, školení a semináře apod.). Mělo by tak dojít k dalšímu rozvoji inovačních opatření a nástrojů k posílení

bezpečnosti, včetně ochrany kritické infrastruktury a rozvoje odolnosti sítí a informační infrastruktury, navázání spolupráce ohledně posílení globálního řízení rizik hrozeb počítačovým sítím apod.

c) Zlepšit schopnost řešení kybernetických útoků

Při realizaci opatření ke zlepšení schopností řešit kybernetické útoky se předpokládá, že každý členský stát a orgány EU budou mít plně funkční CERT, v němž všechny skupiny budou spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení jak při prevenci, tak při reakci. Dále se předpokládá, že členské státy propojí své vnitrostátní/vládní skupiny CERT k vyšší úrovni prevence. To by mohlo napomoci v součinnosti Komise EU a agentury ENISA ke zpřístupnění evropského systému pro varování a sdílení informací (EISAS – European Information Sharing and Alert System, Evropský systém varování a sdílení informací) veřejnosti a vytvoření sítě kontaktních míst mezi orgány EU a členskými zeměmi. Také členské státy ve spolupráci s agenturou ENISA vypracují národní pohotovostní plány a budou pravidelně provádět na vnitrostátní a evropské úrovni cvičení reakce na události a obnovy po havárii.

4. cíl: Posílit bezpečnost prostřednictvím správy hranic

Právní základ pro posilování bezpečnosti cestou správy tvoří Lisabonská smlouva. Podle ní EU využije synergií v oblasti správy hranic, a to zejména ohledně pohybu osob a zboží a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy⁸. To se samozřejmě odrazí v realizaci dvou cílů strategie integrované správy hranic, jako je možnost řízení migrace a vést účinnější aktivity proti trestné činnosti. Zde budou uplatňovány tři základní strategické prvky:

- používání nových technologií při hraničních kontrolách [druhá generace Schengenského informačního systému (SIS II), vízový informační systém (VIS II), systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících],
- používání nových technologií při ostraze hranic EUROSUR (European Border Surveillance System – evropský systém ostrahy hranic) za podpory služby GMES (Global Monitoring for Environment and Security) v oblasti bezpečnosti a postupné vytvoření společného prostředí pro sdílení informací v námořní oblasti EU⁹,

koordinace činností mezi členskými státy prostřednictvím Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex).

V souvislosti s těmito předpoklady jsou veškeré zásilky vstupující do EU podrobovány analýze rizika účelem zajištění bezpečného prostředí. Na vytipované potenciálně rizikové zásilky je zaměřena zvláštní pozornost. K tomuto účelu se využívají informace o pohybu zboží poskytované hospodářskými subjekty. Pro naplňování uvedeného cíle EU byly stanoveny čtyři základní opatření ve smyslu využití systému EUROSUR, Agentury FRONTEX, zavedení společného rámce pro řízení rizik při pohybu zboží přes vnější hranice a zabezpečení kooperace mezi agenturami a členskými státy EU. Předpokládá se plnění základních opatření:

a) Plně využít potenciál systému EUROSUR

Předpokládá se, že zavedením Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR) [1] se přispěje k vnitřní bezpečnosti a zvýší se účinnost boje proti zločinnosti. V rámci EUROSUR budou ustanoveny mechanismy pro orgány členských států ke sdílení

⁸ Smlouva o fungování Evropské unie, http://www.euroskop.cz/gallery/2/738-lisabonska_smlouva.pdf,

⁹ Sdělení Komise, KOM(2009) 538.

operačních informací majících vztah k ostraze hranic, pro spolupráci mezi členskými státy EU a agenturou Frontex na všech úrovních (taktické, operační, strategické)¹⁰. Uvedená opatření budou mít vliv na omezení pašování lidí a drog, případně dovoz materiálů dvojího využití, eliminace různých druhů hrozeb apod.

b) Posílit přínos agentury FRONTEX na vnějších hranicích

V tomto opatření se vychází ze skutečnosti, že pracovníci agentury Frontex získávají ve své činnosti důležité i méně důležité informace o trestných činech a jejich nositelích, zejména o nezákonných obchodních transakcích a případně sítích organizovaného zločinu. Agentura FRONTEX bude vybavena pravomocemi ke zpracování a využívání uvedených informací. V souladu se stanovenými normami a ve spolupráci s EUROPOLEM, celními a dalšími specializovanými donucovacími orgány, napomůže rozkrytí zločineckých sítí a společen. Jedná se zejména o konkrétní přeshraniční trestné činy, např. pašování lidí a obchodování s nimi a pašování nezákonného zboží apod.

c) Společný rámec pro řízení rizik při pohybu zboží přes vnější hranice

Společný rámec pro řízení rizik představuje intenzivní a soustavné prověřování obchodních údajů z elektronického hlášení před odesláním a dopravením zásilek se zaměřením na určené prioritní oblasti. Po vyhodnocení bezpečnostních rizik a hrozeb pro EU a její obyvatele, umožňuje tato rizika řešit adekvátním způsobem. To také vyžaduje výměnu informací o rizicích mezi zainteresovanými organizacemi a na úrovni EU. Výsledkem tohoto opatření bude v EU vytvoření fungujícího jednotného a výkonného systému analýzy rizik uvedených hrozeb, řízení jejich rizik a účinný kontrolní systém. Mělo by to vést k zesílení bezpečnosti hranic, také celní bezpečnosti na vnějších hranicích.

d) Zlepšit spolupráci mezi agenturami na vnitrostátní úrovni

V rámci těchto opatření se předpokládá, že členské státy budou využívat jednotnou metodiku pro analýzu rizik adekvátních hrozeb. V metodice budou vytipovány jak problematické oblasti, tak také nejvýznamnější hrozby na vnějších hranicích. Komise do metodiky zajistí osvědčené postupy a metody, případně přístupy ke spolupráci pohraničních stráží, celních úřadů a orgánů činných v trestním řízení. Pro větší účinnost přijatých opatření se předpokládá, že dojde ke zkvalitnění koordinace hraničních kontrol prováděných různými

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 648/2005, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství. KOM(2010) 245

vnitrostátními orgány (policie, pohraniční stráž a celní orgány). Do tohoto procesu bude zapojena také agentura Frontex, Europol, Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu.

5. cíl: Zlepšení odolnosti Evropy vůči krizím a katastrofám

Jak již bylo výše uvedeno, EU může být ohrožována krizemi a katastrofami různého charakteru a velikostí jejich dopadů. Mohou to být MU (KS) patřící do oblasti naturogenních (abiotické, biotické) nebo antropogenních (technogenní, sociogenní, agrogenní). Při obraně se jako nezbytné jeví připravenost (prevence) sil a prostředků (dále také SaP) a solidarita v reakci zainteresovaných orgánů i členských zemí EU. Předpokládá se plnění základních opatření:

a) Plně využít doložku solidarity

Pro naplnění uvedeného cíle se předpokládá, že bude v praxi uplatňována doložka solidarity v Lisabonské smlouvě¹¹. V ní je zakotven právní závazek pro EU, že její členské státy musí si poskytnout vzájemnou pomoc v případech, kdy je některý členský stát postižen nějakou MU (KS). Je předpoklad, že selepší účinnost opatření při přípravě prevence a při zvládnání událostí (situací).

b) Přístup k hodnocení hrozeb a rizik

Základním kamenem pro realizaci tohoto opatření je příprava podkladů pro mapování hrozeb a rizik možné jejich aktivace, které budou založeny na závěrech z jejich analýzy. Do tohoto procesu jsou zapojeny jak orgány EU, tak orgány členských zemí EU, u kterých se žádá, aby vypracovaly vlastní posouzení hrozeb a rizik jejich aktivace. Do této oblasti samozřejmě spadá také zdravotní bezpečnost s úsilím posílit stávající struktury a mechanismy v oblasti veřejného zdraví. Předpokládá se, že výsledkem bude zavedení politiky managementu rizik EU, která závěry z analýzy hrozeb a jejich rizik využije v rozhodovacím procesu.

c) Propojit informační střediska

Účinnost řešení MU (KS) je závislé na získání, doručení a vyhodnocení hodnověrných informací o stavu v ohrožené oblasti. Takové informace musí pocházet z důvěryhodných zdrojů a musí být sdíleny všemi dotčenými orgány a členskými státy EU. Při existenci takového systému (bezpečná zařízení, správné vybavení a náležitě vyškolený personál), bude mít EU vyvinut integrovaný systém založený na společném a sdíleném posouzení krizové situace. Z toho plyne činnost ve směru k propojení mezi včasným varováním

¹¹ Zasedání Rady EU v únoru 2010, dokument 5842/2/10 REV 2 JAI 90 ze dne 23. února 2010, nazvaný „Návrh strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“

jednotlivých odvětví a funkcemi pro krizovou spolupráci, jako je zdraví, civilní ochrany, sledování jaderného ohrožení a terorismu apod. Vzhledem k tomu, že se jedná o předávání citlivých informací, bude nutné zabezpečit ochranu utajovaných informací.

d) Zabezpečit schopnost EU pro reakci na mimořádné situace a řešení katastrof

EU musí být schopna adekvátně reagovat na MU (KS) jak uvnitř, tak vně EU. To předpokládá, že budou vytvořeny kapacity SaP pro reakci na mimořádné situace, zlepší se rychlost poskytování pomoci a přiměřenost aktivit, operační a politická koordinace a zviditelnění reakcí EU. Vše bude založeno na vyčleněných prostředcích členských států, schválených pohotovostních plánech, logistice, jednodušších a silnějších dohodách pro sdružování a spolufinancování dopravních prostředků, efektivního využívání zdrojů apod.

1.2 Implementace Strategie EU

Realizace uvedené strategie v EU pro oblast vnitřní bezpečnosti musí být zabezpečována v úzké součinnosti orgánů a členských států EU se zapojením jejich agentur, které mají v gesci bezpečnost a ochranu obyvatelstva a jejich majetku, životního prostředí. To předpokládá, že budou rozděleny kompetence a pravomoci zainteresovaných orgánů EU a členských států EU. Z pozice EU bude zejména podporována činnost Stálého výboru pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (Standing Committee on operational cooperation on internal security – COSI) ve spolupráci s Politickým a bezpečnostním výborem. Důvodem je zabezpečení operativní spolupráce, podpora a koordinace činností příslušných složek a orgánů¹². Jedná se zejména o operační plánování agentur na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni. Ze Strategie také vyplývají úkoly k zabezpečování výzkumu v oblasti bezpečnosti. Jeho řízení bude zajišťovat interní pracovní skupina Komise EU. Na činnosti zaměřené k bezpečnosti se bude podílet Evropská služba pro vnější činnost s cílem využití synergií vnitřních a vnějších postupů a metod, včetně analýzy hrozeb a rizik jejich možné aktivace. Pro úspěšné řešení bezpečnosti v Evropě musí být zabezpečen systém kontroly, tj. sběr informací, jejich vyhodnocování a přijímání návrhů na řešení problémů. Zpravidla bude zpracována výroční zpráva, která zhodnotí úspěšnost naplňování jednotlivých strategických cílů a nastíní stav vnitřní bezpečnosti EU. Z tohoto materiálu by měly být zpracovávány informace o vnitřní bezpečnosti pro Evropský parlament a Radu EU.

¹² Zasedání Rady EU v únoru 2010, dokument 5842/2/10 REV 2 JAI 90 ze dne 23. února 2010, nazvaný „Návrh strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“

Je třeba si uvědomit, že hrozbám a jejich aktivaci nemůžeme nikdy zcela zabránit. Dosažení předsevzatých cílů bude závislé na využití vlastních sil a prostředků ve spolupráci s vnějším světem.

2. CIVILNÍ OCHRANA EVROPSKÉ UNIE

Civilní ochrana EU byla ustanovena v roce 2001 rozhodnutím Rady EU 2001/792/ES, EURATOM na podporu spolupráce mezi Společenstvím a členskými státy při asistencích v oblasti civilní ochrany, když nastanou závažné MU (KS). Tato směrnice byla novelizována v roce 2007 rozhodnutím Rady EU 2007/779/ES EURATOM. Na základě zkušeností realizování směrnice k posílení účinnosti, efektivnosti a soudržnosti evropské odezvy na katastrofy byla přijata rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady EU v roce 2013 nová směrnice 1313/2013/EU, která rozvíjí činnosti členských států v oblasti civilní ochrany směrem ke zlepšení účinnosti systémů v oblasti prevence, připravenosti a odezvy.

Mechanismus civilní ochrany Unie byl touto směrnicí uveden do souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie směrem k integrovanému přístupu řešení katastrof, ochrany obyvatelstva, jejich majetku a životního prostředí. Mechanismus civilní ochrany Unie nabyl účinnosti dne 1. ledna 2014. Pod tento mechanismus patří 32 států Evropy, z toho 28 členských států EU a 4 státy Evropy, tj. bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora, Island a Norsko. Některá opatření však mohou využívat také ostatní kandidátské země a případně i potenciální uchazeči o členství v EU a země, které jsou součástí evropské politiky sousedství. EU je vedena snahou posílit spolupráci v oblasti civilní ochrany a efektivnější odezvy na MU (KS). Z těchto důvodů zavádí nové prvky a opatření do praxe. Sem patří:

- posílit vliv prevence v rámci politiky Evropské unie směrem k připravenosti jednotlivých opatření havarijní odezvy,
- pro koordinaci odezvy na mimořádné události se zřizuje středisko Emergency Response Coordination Centre, ERCC. To je pokračováním monitorovacího a informačního střediska EU (EU Monitoring and Information Centre, MIC). ERCC bylo posíleno a zajišťuje nepřetržitou provozní dobu 24 hodin denně, 7 dní v týdnu,
- pro odezvu na mimořádné události je zřízena Evropská komise pro vnější vztahy (European External Relations Committee, EERC), která se zabývá souborem dobrovolně předem vyčleněných kapacit členských států pro odezvu,
- koordinované finanční ustanovení s finančním ustanovením mechanismu civilní unie,

- vytvoření dalších podpůrných opatření v oblasti prevence, připravenosti a odezvy, např. rozšíření odborné přípravy, vytvoření plánovacího rámce pro operace odezvy na katastrofy, zavedení možnosti dočasného umístění kapacit pro odezvu apod.

ZÁVĚR

Strategie bezpečnosti v Evropské unii má vysoké cíle. Domníváme se, že by měla být doplněna o to jakými silami a prostředky tyto cíle budou naplněny. Ke splnění takových záměrů by prospělo konstituovat speciální ozbrojené jednotky EU.

V procesu zajišťování bezpečnosti je nutná spolupráce s občany, občanskými sdruženími působícími v této oblasti a s využitím dobrovolnických služeb, soukromých bezpečnostních služeb. Nezastupitelná je také úloha zdravotnické záchranné služby a zdravotnických zařízení. K prioritám v oblasti bezpečnostního managementu patří také sjednocování opatření a nástrojů krizového plánování a obranného plánování. To ukázalo také jednání k EU v roce 2015, které bylo zaměřeno na implementaci některých opatření Bezpečnostní strategie EU. Jednalo se zejména o projednání nového evropského programu, který bude společným programem členských zemí i evropských institucí v boji proti nejruznějším formám přeshraniční kriminality a terorismu. Vychází ze závěrů průzkumu Eurobarometru, který říká, že 49 % občanů EU pokládá terorismus za hlavní bezpečnostní hrozbu EU. Tedy je již nejvyšší čas, aby státy EU těsněji spolupracovali a zabraňovali pronikání zločinných skupin a teroristů, např. vracejících se jednotlivců (skupin) z teroristických aktivit v Islámském státě na naše teritorium. Mezi zásadní prvky tohoto úsilí patří snazší výměna informací mezi národními orgány a evropskými agenturami, nebo intenzivnější policejní spolupráce a výměna informací jak mezi zeměmi uvnitř a vně EU, tak s evropskými organizacemi Europol, Eurojust apod.

JMENOVÁNÍ VLÁDY PREZIDENTEM V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZSKU

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

zdenek.koudelka@vske.cz
Vysoká škola Karla Engliše, a.s., Brno
Mezírka 1, 602 00 Brno
Morava

ÚVOD

Prezident jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy vlády, pověřuje je řízením jednotlivých ministerstev a přijímá jejich demisi. Pokud vláda nezíská důvěru, podá demisi, ale dále je pověřena výkonem funkce do jmenování vlády nové, což záleží na úvaze prezidenta, kdy k tomuto kroku přikročí. Takto prezident může udržovat delší dobu vládu bez důvěry Poslanecké sněmovny. Například prezident Václav Havel se snažil v lednu 1998 zajistit důvěru pro vládu Josefa Tošovského tím, že dopředu uvedl, že k druhému pokusu o jmenování vlády nové přistoupí až po řadě týdnů, když chtěl předčasné volby podmínit důvěrou vládě. Havel prohlásil, že bude „týdny hledat takového muže či ženu, který bude mít naději důvěru dostat“ a dále uvedl o Tošovského vládě: „Nedostane-li důvěru, budu týdny hledat dalšího, každý z nich bude mít měsíc na vypracování programového prohlášení. Předčasných voleb se těžko dočkají ti, co je chtějí.“¹. Na tento Havlův výrok odkázal i prezident Miloš Zeman, kdy v projevu v Poslanecké sněmovně před hlasováním o důvěře vládě Jiřího Rusnoka s poukazem na trestní vyšetřování Vrchního státního zastupitelství v Olomouci týkající se předchozí vlády Petra Nečase prohlásil: „Byl jsem ujištěn, že toto vyšetřování skončí v řádu několika týdnů, a ujišťuji vás, i kdybyste mě lámali kolem, že během těchto několika týdnů žádný druhý pokus nepodniknu...“².

¹ Zeman citoval 15 let starý výrok Havla v Právu. *Právo* 8. 8. 2013, ISSN 1211-2119, s. 3. *Právo* 24. 1. 1998, ISSN 1211-2119, s. 1.

² Stenozáznam projevu prezidenta Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně 7. 8. 2013, <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/057schuz/s057007.htm>

1. POKUSY O ZMĚNU JMENOVÁNÍ VLÁDY

Občas se parlamentní strany pokusily omezit právní volnost prezidenta při jmenování předsedy vlády v reakci na jmenování vlády, které se některým politickým stranám nezamlouvalo. Poprvé tak učinily ČSSD a ODS v reakci na jmenování vlády Josefa Tošovského prezidentem Václavem Havlem, když předložily v roce 1999 návrh změny ústavy, kdy prezident byl povinen po volbách pověřit sestavením vlády představitele vítězné strany a po jeho případném neúspěchu představitele druhé nejsilnější strany³. Tento návrh vycházející z opoziční smlouvy velmi omezoval pravomoci prezidenta při sestavení vlády a posouval náš stát z klasické parlamentní republiky do formy vlády shromáždění (parlamentu), kdy je vláda jen jakýmsi výkonným výborem parlamentu. Fakticky byl namířen proti prezidentu Václavu Havlovi, když však byl obecný a velmi by omezil i postavení budoucích prezidentů Václava Kaluse a Miloše Zemana, kteří původně tuto změnu chtěli, ale v době svého prezidentství by ji jistě nepodpořili. Autor jako poslanec z těchto důvodů hlasoval 28. 1. 2000 proti přijetí návrhu v Poslanecké sněmovně. Návrh byl schválen Poslaneckou sněmovnou, ale zamítnut Senátem. Obdobně v srpnu 2013 v reakci na jmenování vlády Jiřího Rusnoka prezidentem Václavem Zemanem vystoupila strana TOP 09 s požadavkem omezení právní volnosti prezidenta republiky při jmenování předsedy vlády.

Je zajímavé, že předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, který se roku 1999 vyslovil jako místopředseda vlády Miloše Zemana pro legislativu k společnému návrhu změny ústavy skupiny poslanců ČSSD a ODS, která měla omezit prezidentovou volnost při jmenování předsedy vlády. Původně ho obhajoval, byť s jistým odstupem, na jednání Poslanecké sněmovny 10. 11. 1999: „To, co je sporné a na co vláda ve svém stanovisku v předloženém návrhu upozornila, je procedura jmenování vlády. Jsem si vědom toho, že je potřeba – nikoli v rámci obecné rozpravy, kde nelze uplatnit pozměňovací návrhy – že je potřeba tento návrh podrobit vzájemné diskusi a dialogu, protože na jedné straně je třeba, aby ústava dávala zásadní ústavní směrnici, na druhé straně však považuji za relevantní názory, že zde musí být jistý prostor pro to, jakým způsobem má dojít k instalaci vlády po volbách nebo i v průběhu volebního období.“⁴. Jako senátor 29. 3. 2001 již pro návrh nehlasoval, když

³ Návrh skupiny poslanců Ivana Langer, Petry Buzkové, Evy Dundáčkové, Zdeňka Jičínského, Jitky Kupčové a Jana Zahradila na změnu Ústavy. Tisk Poslanecké sněmovny 359, 3. volební období.
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=359>

⁴ Stenozáznam jednání Poslanecké sněmovny 10. 11. 1999,
<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/017schuz/s017563.htm>.

však bylo předem zřejmé, že nemá naději na přijetí v Senátu. Když s tématem omezení právní volnosti prezidenta při jmenování předsedy vlády přišla v srpnu 2013 strana TOP 09 v reakci na jmenování Jiřího Rusnoka předsedou vlády prezidentem Milošem Zemanem, tak to jako předseda Ústavního soudu, kterého tentýž den jmenoval prezident Miloš Zeman znovu do funkce předsedy Ústavního soudu, kritizoval slovy: „Nejsem zastáncem jakýchkoliv účelových změn ústavy. Myslím si, že dosavadní ústava poskytuje dostatečný rámec pro zajištění základních parametrů demokratického právního státu v naší zemi,...“.⁵ S funkcí někdo mění i názory⁶

2. ČLENSTVÍ VE VLÁDĚ

Jmenovaný člen vlády je povinen složit slib do rukou prezidenta. Nicméně pro vznik jeho funkce je důležité jmenování, ne složení slibu. Pokud je například v zahraničí či nemocen, může složit slib dodatečně. Ovšem již od okamžiku jmenování, byť bez složení slibu, je nutné k takovému členu vlády přihlížet při zjišťování usnášení schopnosti vlády.⁷ To neplatí jen, pokud prezident výslovně ve jmenování či odvolání nestanoví pozdější datum účinnosti svého rozhodnutí.

⁵ Šéf ÚS Rychetský varoval před účelovou a ukvapenou změnou ústavy. *Zpráva ČTK* 7. 8. 2013.

⁶ Jiným příkladem změny názorů Pavla Rychetského je vůči zvláštnímu ústavnímu zákonu o zkrácení funkčního období a vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny. Rychetský jako senátor ve svém vystoupení v Senátu v roce 1998 oponoval údajné neústavnosti zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Jako předseda Ústavního soudu však v roce 2009 hlasoval pro zrušení obdobného ústavního zákona.

Řeč Pavla Rychetského v Senátu 19. 3. 1998 při projednávání návrhu zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, senátní tisk 98021, 1. funkční období, <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2395&T=98021#st98021>

ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 18.

⁷ Možnost dodatečného slibu připouští pro praxi dle československé Ústavní listiny z roku 1920 Emil Sobota - EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 122.

Ústavní soud judikoval, že ministr je v rámci své ústavní pozice nezastupitelný náměstkem ministra.⁸ Pokud zákon stanoví, že určité právo má ministr, nemůže jej zastoupit náměstek. Ten tak může učinit jen, pokud zákon nedává kompetence přímo ministrovi, ale obecně ministerstvu. Je pravdou, že takový neústavní stav byl za druhé vlády Mirka Topolánka,⁹ kdy určitou dobu bylo Ministerstvo pro místní rozvoj bez ministra po odchodu Jiřího Čunka do jeho opětovného jmenování. Je jen náhodou, že nikdo nevyužil možnost žalobou napadnout rozhodnutí jeho prvního náměstka s poukazem, že rozhodoval nepříslušný státní funkcionář. Ovšem postavení ministra vnitra je významnější, zvláště při řešení mimořádných situací v rámci živelných pohrom i jako nejvyššího služebního orgánu vůči policii a hasičům. Příkladem je návrh předsedy vlády Petra Nečase z 11. 4. 2011 na odvolání ministra vnitra a předsedy vládní strany Věci veřejné Radka Johna a ministra školství Josefa Dobeše z téže strany. Tomuto návrhu prezident Václav Klaus ihned nevyhověl, neboť věděl, že odvolání předsedy koaliční strany znamená pád vlády, a vyžádal si od premiéra další představy o fungování vlády. Nakonec došlo k dohodě mezi vládními stranami a premiér své návrhy vzal částečně zpět a nově je doplnil o návrhy nových ministrů, když ministr Dobeš zůstal ve funkci a Radek John sice opustil ministerstvo vnitra, ale ve vládě zůstal jako místopředseda bez ministerstva. Záhy však podal demisi, kterou prezident 20. 5. 2011 přijal. Jmenovací i odvolací akt prezidenta nabývá platností a účinnosti okamžitě, ale účinnost může být odložena. Prezident Václav Klaus jmenoval Karla Čermáka¹⁰ ministrem spravedlnosti 16. 9. 2003 s účinností k 17. 9. 2003 a 23. 12. 2005 přijal demisi místopředsedy

⁸ Ústavní soud oddělil postavení ministra a ministerstva s tím, že je-li nějaká pravomoc dána ministerstvu, pak ji ministr, jenž stojí v jeho čele jakožto monokratického orgánu, může přenést dále na jeho jiné pracovníky (náměstek, ředitel odboru). Je-li však pravomoc dána zákonem ministrovi, pak tento jejím výkonem nemůže pověřit pracovníky ministerstva (např. náměstky ministra) - nálezy č. 23/1993-94, 142/1996, 63/1999, 16/2003 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Ústavní soud se na takto nesprávně podepsané akty díval jako paakty, byť obecné soudy je posuzovaly jako vadné (neplatné) akty, jež však mají presumpci správnosti, pokud nejsou příslušným orgánem zrušeny – rozsudky Nejvyššího soudu z 26. 11. 1997, 2Cdon 1393/97 a ze 17. 12. 1998, 3Cdon 1091/96 citované v nálezu č. 16/2003 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 125-126. Nutno ovšem podotknout, že řada správně právních teoretiků s tímto postojem Ústavního soudu nesouhlasí a poukazují rovněž na opačné judikáty československého Nejvyššího správního soudu. I Nejvyšší soud konstatoval, že jmenování a odvolání ředitele státního podniku dle § 12 ods. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku může provádět pouze ministr, pokud si jej nevyhradí vláda, nelze jim pověřit jinou osobu – usnesení Nejvyššího soudu z 6. 6. 2007, 29Odo 550/2006.

Za první Československé republiky se ministři zastupovali vzájemně na základě usnesení vlády, které bylo schvalováno prezidentem. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 117.

⁹ V Československu poprvé takový stav nastal po propuštění ministra železnic Jiřího Stříbrného, jehož demisi prezident přijal 9. 9. 1919 a jehož nástupce Emila Frankeho jmenoval prezident až 17. 9. 1919. Šlo však o krátkou dobu. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 124.

¹⁰ <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/jmenovani-odvolani-rozhodnuti/predseda-vlady-ministri.shtml>

vlády Martina Jajana na jeho vlastní žádost až k 31. 12. 2005. Dne 13. 12. 2011 předal předseda vlády Petr Nečas prezidentu Václavu Klausovi demisi ministra kultury Jiřího Bessera, který ji přijal až 16. 12. 2011,¹¹ byť s ní souhlasil. Učinil tak na žádost předsedy vlády, neboť ministr kultury se měl účastnit 15. 12. 2011 důležitého jednání Legislativní rady vlády o církevních restitucích. Novou ministryní kultury jmenoval prezident dne 20. 12. 2011 Alenu Hanákovou. Dne 23. 3. 2012 podal demisi ministr školství Josef Dobeš k datu 31. 3. 2012, kterou premiér předal prezidentovi 30. 3. 2012. Prezident ji též den přijal s tím, že výkon funkce ministra skončí 31. 12. 2012.¹² Novým ministrem byl jmenován prof. Petr Fiala až 2. 5. 2012, v mezidobí ministerstvo neřídil žádný člen vlády. Dne 31. 10. 2012 přijal prezident demisi ministra práce a sociálních věcí Jaromíra Drábka a novou ministryní jmenoval až 16. 11. 2012 Ludmilu Müllerovou, v mezidobí ministerstvo neřídil člen vlády. Dne 29. 11. 2012 přijal prezident demisi ministra dopravy Pavla Dobeše s účinností k 3. 12. 2012 a novým ministrem jmenoval Zbyňka Stanjuru až 12. 12. 2012, v mezidobí ministerstvo neřídil člen vlády.

Uvedení nového ministra do úřadu předsedou vlády nemá na vznik členství ve vládě vliv. Členové vlády nejsou v pracovním poměru a na jejich jmenování se nevztahuje zákoník práce.

Vládu je prezident povinen odvolat v případě, že Poslanecká sněmovna vládě vysloví nedůvěru či zamítne návrh na vyslovení důvěry. Vyslovení nedůvěry se týká jen kolektivní odpovědnosti vlády, ne jednotlivých členů. To je rozdíl od slovenské úpravy, která si podržela z československé federace individuální odpovědnost ministra parlamentu.¹³

Prezident má ústavní volnost ve jmenování předsedy vlády, samozřejmě musí brát ohled na politické realie.¹⁴ Po volbách je zpravidla jmenován premiérem představitel vítězné strany. Nestalo se tak v roce 2010, kdy ve volbách zvítězila sociální demokracie (22,08% hlasů), ale získala podstatně méně hlasů, než čekala. Její předseda Jiří Paroubek, proto odstoupil z funkce předsedy strany. Statutární místopředseda sociální demokracie Bohuslav Sobotka nebyl prezidentem Václavem Klausem pověřen sestavením vlády, ale pověření získal

¹¹ Tiskové zpráva Kanceláře prezidenta republiky z 13. 12. 2011 a 16. 12. 2011, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7156.shtml>, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7161.shtml>

¹² <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7260.shtml>

¹³ Čl. 116 ods. 1 a 3 Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

¹⁴ Přehled postojů a velmi aktivního jednání prezidentů Václava Havla a Václava Klause při řešení vládních krizí 1997-2007 viz MILOŠ BRUNCLÍK: Role prezidenta při vládních krizích v České republice. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 287, 289-298, 300.

předseda Občanské demokratické strany, která získala druhý největší počet hlasů (20,22 %), ale dohodla vládní koalici s dalšími stranami – TOP 09 (16,7 %) a Věcmi veřejnými (10,88 %). V červnu 2013 jmenoval prezident Miloš Zeman předsedou vlády Jiřího Rusnoka, který neměl oporu v Poslanecké sněmovně, přestože koaliční strany předchozí vládní koalice žádali jmenování své představitelky Miroslavy Němcové s tím, že disponují poslaneckou většinou. Vláda Jiřího Rusnoka nakonec důvěru nezískala a věc se řešila novými volbami do Poslanecké sněmovny v říjnu 2013. Obdobné je to i v jiných státech, kdy například portugalský prezident Aníbal Cavaco Silva jmenoval 24. 11. 2015 předsedu socialistů Antónia Costy novým premiérem, až po jeho písemném závazku, že nová vláda bude respektovat mezinárodní závazky Portugalska. Socialisté se totiž ujmulí vlády za podpory dvou krajně levicových stran.

Ostatní členy vlády může jmenovat a pověřit je řízením konkrétních ministerstev jen na návrh předsedy vlády. Rozhodnutí o jmenování je však aktem prezidenta a projevem jeho vůle, proto může návrh premiéra odmítnout a vyžádat si nový.¹⁵ Vladimír Adamus to vystihl slovy: „Nesporné je, že žádný ministr, ani předseda vlády ani vláda jako celek nejsou jmenování ani odvolání, pokud prezident republiky o tom nevydá jmenovací nebo odvolací akt (dekret) jím podepsaný.“ a dále uvádí, že předseda vlády „...musí dbát, aby osoby, s nimiž počítá za členy vlády (ministry), byly přijatelné nejen pro Poslaneckou sněmovnu, která vládě vyslovuje důvěru, ale i prezidenta republiky, který je má jmenovat. Z Ústavy totiž neplyne, že by prezident republiky, byť posléze vázán návrhem předsedy vlády, nemohl odmítnat některé osoby navržené na funkci ministra jako nevhodné nebo nepřijatelné.“¹⁶ Jan Wintr uvádí k možnosti odmítnutí prezidenta jmenovat ministra na návrh předsedy vlády, že prezident je tu garantem, „druhým párem očí, které dohlížejí, aby nebyl jmenován nějaký podezřelý, nedůvěryhodný, nebezpečný kandidát“.¹⁷ Prezident Miloš Zeman ve vystoupení před novináři na Pražském hradě 10. 1. 2014 k interpretaci práva prezidenta jmenovat členy vlády na návrh předsedy vlády uvedl: „Pokud jde o slovo návrh, v běžné češtině má naprosto jednoznačný význam. Návrh není něco, co musíte automaticky akceptovat.“¹⁸ Prezident Miloš Zeman poukázal, že možnost odmítnout návrh premiéra na jmenování člena vlády je

¹⁵ Obdobně JAN BÁRTA: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník* 2/2007, s. 141-142.

¹⁶ VLADIMÍR ADAMUS: O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. *Správní právo* 2/1996, ISSN 1214-3758, s. 73-74. Stejně EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 102-105.

¹⁷ JAN WINTR: Ministerská svévole. *Právo* 21. 7. 2012, ISSN 1211-2119, s. 6.

¹⁸ MILOŠ ZEMAN: *Vystoupení před novináři k politické situaci*. Pražský hrad 10. 1. 2014. <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/214411058330110/>

obsažen i v komentáři Ústavy Dušana Hendrycha¹⁹ a v posudku ředitele Ústavu státu a práva Akademie věd Jana Bártzy z 12. 12. 2013, kde uvedl: „Prezident není vázán tak, že by musel jmenovat, kohokoli předseda vlády navrhne. Prezident musí návrhy předsedy vlády zvažovat, a neměl by je akceptovat mechanicky. Nese politickou odpovědnost za svoje jmenovací rozhodnutí.“²⁰

Není možné, aby vůle prezidenta absentovala, protože je za jmenování vlády odpovědný za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku (vědomé jmenování agenta nepřátelské moci). Právní odpovědnost může být vyvozována jen vůči funkcionářům, kteří mohou svou vůlí dané rozhodnutí ovlivnit. To, že vláda musí mít důvěru nejen Poslanecké sněmovny, ale i prezidenta podporoval Emil Sobota názorem, že po zvolení prezidenta by měla vláda podat demisi, jestliže je zvolena prezidentem jiná osoba, než která vládu jmenovala.²¹ V souvislosti s volbou nového prezidenta podala vláda demisi v roce 1935, 1938 a 1948. Později byla tato praxe opuštěna. Rovněž Herbert Hausmaninger na příkladu rakouské parlamentní republiky uvádí, že vláda „je politicky odpovědna jak spolkovému prezidentu (který může kdykoliv spolkového kancléře nebo celou vládu odvolat), tak Národní radě...“.²² Litevská ústava výslovně uvádí, že vláda vrátí prezidentovi své pravomoci po volbách do Sněmu a po volbách prezidenta.²³ Výkladem litevského Ústavního soudu roku 1998 však došlo k nerovnému vnímání této pravomoci tak, že po parlamentních volbách je vláda povinna rezignovat, zatímco po prezidentských mu jen vrací své pravomoci bez rezignace a prezident může iniciovat vyslovení nedůvěry v parlamentu.²⁴

Opačné názory,²⁵ které stojí na tom, že prezident nemůže odmítnout návrh předsedy vlády na jmenování ministra, argumentují údajnou podstatou parlamentní demokracie. Ovšem parlamentní demokracie jako forma vlády stojí na tom, že vláda je odpovědna parlamentu, ale není výborem parlamentu. Ústavně její existence závisí na dvou orgánech – hlavě státu

¹⁹ DUŠAN HENDRYCH, CYRIL SVOBODA a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha 1997, ISBN 80-7179-084-2, s. 115.

²⁰ Některé ministry Zeman asi odmítne. *Haló noviny* 11. 1. 2014, ISSN 1210-1494, s. 1.

²¹ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 27-28.

²² HERBERT HAUSMANINGER: Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník* 12/1990, ISSN 0231-6625, s. 1101.

²³ Čl. 92 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992.

²⁴ PETR JAVŮREK: Postavení prezidentů v politickém systému Polska, Litvy a Rumunska. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 95.

²⁵ Opačný názor JIŘÍ PEHE: Prezident může se jmenováním vlády otálet, avšak neudělá to. *Slovo* 15. 7. 1998, s. 2. VÁCLAV PAVLÍČEK, JIŘÍ HŘEBEJK: *Ústavní právo a státověda 2. díl, 1. část*. 1. vydání Praha 2001, ISBN 80-7201-273-8, s. 345, 2. vydání Praha 2008, ISBN 978-80-7201-694-5, s. 533.

(jmenování) a parlamentu (důvěra). Pro trvalé fungování vlády je nutné splnit oba kroky, přičemž pro krátkodobé trvání stačí jmenování hlavou státu (např. při rozpuštění parlamentu, jmenování přechodné vlády). Pokud by vláda byla závislá jen na parlamentu a hlava státu neměla při jmenování jejích členů žádný projev vlastní vůle, nejde o parlamentní demokracii, ale vládu shromáždění (vláda parlamentu či konventu), kdy je parlament vrcholným orgánem veškeré státní moci, ne pouze zákonodárné. Tuto formu vlády, která byla praktikována v Československu 1960 – 92 převážně ve faktické podobě totalitního státu jedné strany (1960 – 89), však nepřevzal žádný z nástupnických států Československa.

Vládu nemusí jmenovat hlava státu, pokud to stanoví ústava. Prozatímní ústava z roku 1918 stanovila, že vládu volí parlament. Novelou v roce 1919 byla na přání prezidenta Tomáše Masaryka prosazena změna, že vládu jmenuje hlava státu. Ti, kteří vědí, jak Masaryk neměl rád lež, nemohou akceptovat tvrzení, že Masarykem prosazená změna byla vlastně ústavní lží. Že ve skutečnosti se o žádné právo hlavy státu jmenovat vládu nejednalo, ale hlava státu má jen povinnost odkývat, co je mu premiérem předloženo. V době Československa nebylo dáno právo premiéru předkládat návrhy na jmenování ministrů, ale prezident ponechával iniciativu v návrzích na členy vlády premiérovi. To neznamena, že se prezident vzdal práva o ministrech nakonec rozhodovat. Za 1. Československé republiky premiéři přicházeli za prezidentem s návrhy, které byly dopředu prezidentem odsouhlaseny. Ani jeden premiér nenavrhl kandidáta, o kterém věděl, že s ním prezident nebude souhlasit. Masaryk požadoval ve všech vládách, aby ministrem zahraničí byl Edvard Beneš. Premiéři se přání prezidenta podřídili, neboť on jmenoval vládu. Zvláště podivné to bylo v letech 1926 – 29, kdy Beneš byl ve vládě a jeho strana – národní socialisté, byla v opozici. Jaroslav Krejčí byl jmenován ministrem spravedlnosti a Jiří Havelka ministrem bez portfeje (zároveň přednosta Kanceláře prezidenta republiky) 1. 12. 1938 na výslovné přání prezidenta Emila Háchy.²⁶

3. PŘÍKLADY JMENOVÁNÍ VLÁDY ČI JEJÍHO ČLENA

Je zkušenost z února 1948, kdy probíhal boj o to, zda prezident přijme návrhy premiéra Klementa Gottwalda na rekonstrukci vlády. Ze strany Gottwalda nezazněl argument, že prezident je ústavně povinen jeho návrhům jako premiéra vyhovět, přitom jím rekonstruovaná vláda měla za sebou většinu Národního shromáždění. Rovněž prezident Beneš neužil argumentu, že musí návrhům předsedy vlády vyhovět, ale několik dní o nich

²⁶ VÍT MACHÁLEK: *Prezident v zajetí*, kapitola Getsemany, Praha 1998, ISBN 80-901564-6-0, s. 79. JAROSLAV KREJČÍ ml.: *Mezi demokracií a diktaturou*, Olomouc 1998, ISBN 80-7198-313-6, s. 24. JAN GEBHART, JAN KUKLÍK: *Druhá republika 1938-1939*, Litomyšl 2004, ISBN 80-7185-626-6, s. 98.

rozvažoval. Též demokratičtí politici se zkušeností s parlamentní předválečnou Československou republikou nestáli na stanovisku, že prezident musí návrhům premiéra Gottwalda vyhovět. Doufali v opak. Že Beneš návrhy předsedy vlády Gottwalda přijal, bylo jeho politické rozhodnutí, ne ústavní nutnost.

Prezident Ludvík Svoboda po okupaci Československa vojsky Sovětského svazu a jeho spojenců 21. 8. 1968 odmítl následujícího dne 22. 8. 1968 návrh části československých politiků kolaborujících s okupační mocí na odvolání dosavadní vlády Oldřicha Černíka a jmenování dělnicko-rolnické vlády Aloise Indry. Tím tomuto kroku odňal ústavní legalitu a politicky jej znemožnil, protože se nenašel nikdo, kdo by chtěl novou vládu ustavit neústavní cestou bez rozhodnutí prezidenta republiky.

Prezident Václav Havel měl výhrady ke jmenování ministrů vnitra a zahraničí roku 1998, prezident Václav Klaus měl výhrady ke jmenování ministrů zahraničí, kultury a školství roku 2007, ale nakonec návrhy akceptovali.²⁷ Ovšem vyloženě ani předtím tyto osoby neodmítli.

Příkladem negativního postoje ke jmenování člena vlády na návrh premiéra je postoj prezidenta republiky Václava Klause z října 2005, který jmenování Davida Ratha ministrem zdravotnictví podmínil jeho rezignací na post předsedy České lékařské komory a do tohoto rozhodnutí odmítal premiérův návrh na jmenování. Ratha jmenoval až 4. 11. 2005 po splnění svého požadavku. Věc byla přechodně řešena tak, že řízením ministerstva byl pověřen místopředseda vlády Zdeněk Škromach, který Ratha jmenoval 1. náměstkem ministra zdravotnictví.²⁸ Personální unie ministra a šéfa příslušné profesní samosprávy je projevem střetu zájmu, neboť zájmy státu a profesní samosprávy v témže rezortu mohou být odlišné. Proto povaha funkce předsedy profesní komory odporuje výkonu funkce ministra,²⁹ byť to výslovně zákon nevylučuje. Na Slovensku v obdobné situaci, kdy byl 4. 4. 2012 ministrem

²⁷Václav Klaus prohlásil: „I z důvodů velmi křehkých vztahů s Rakouskem nedovedu pochopit, že by předseda vlády mohl považovat za vhodné, aby funkci ministra zahraničí zastával navržený Karel Schwarzenberg.“ – tisková zpráva Kanceláře prezidenta republiky z 21. 12. 2006, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/4153.shtml> MILOŠ BRUNCLÍK: Role prezidenta při vládních krizích v České republice, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 297, 305 p. 3, 307 p. 20. MILOŠ BRUNCLÍK: Spory o zahraniční politiku ČR: prezident vs. Premiér, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 321.

²⁸ <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2887.shtml>, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2892.shtml>

²⁹ Čl. 70 Ústavy.

spravedlnosti jmenován Tomáš Borec dosavadní předseda advokátní komory. Post předsedy komory opustil před svým jmenováním.

Rovněž prezident Václav Klaus nevyhověl návrhu premiéra Vladimíra Špidly (ČSSD) na jmenování Zdeňka Koudelky (ČSSD) ministrem spravedlnosti v červnu 2004. S návrhem sice souhlasil, ale pro zhoršení politické pozice premiéra v jeho vlastní straně se rozhodl zrušit již naplánovaný jmenovací akt a posečkat, neboť byla očekávána demise předsedy vlády, což se také stalo, a prezident Špidlovi demisi přijal 1. 7. 2004, kdy až do jmenování nové vlády Stanislava Grosse (ČSSD) 4. 8. 2004 pověřil právě předsedu vlády v demisi Špidlu řízením Ministerstva spravedlnosti.

Z historie lze uvést případ, kdy i v době Protektorátu Čechy a Morava byl vedle souhlasu říšského protektora nutný pro vznik členství ve vládě souhlas prezidenta, který vládu jmenoval. Emil Hácha zprvu odmítal jmenování Emanuela Moravce ministrem v lednu 1942. Nakonec však tlaku ustoupil a svůj souhlas vyměnil za Moravcovu omluvu za předchozí jednání, které Hácha považoval za svou urážku, a možnost propuštění části zatčených vysokoškoláků.³⁰ Po únorovém převratu 1948 odmítl 16. 3. 1948 Edvard Beneš návrh Klementa Gottwalda, aby ministrem zahraničí po smrti Jana Masaryka byl jmenován tehdejší ministr průmyslu a bývalý premiér Zdeněk Fierlinger.³¹ Beneš tak osobně reagoval na jím pocitovanou Fierlingerovu zradu při převzetí moci komunisty. Beneš měl s Fierlingerem původně přátelské vztahy a dokonce sousední soukromé vily v Sezimově Ústí. Gottwald Benešovo odmítnutí akceptoval a navrhl státního tajemníka tohoto ministerstva Vladimíra Clementise, kterého Beneš jmenoval 18. 3. 1948.

4. ZAHRANIČNÍ EXKURZ

Slovenský prezident Michal Kováč odmítl jmenovat Ivana Lexu (HZDS) na návrh premiéra Vladimíra Mečiara (HZDS) ministrem pro správu a privatizaci národního majetku v listopadu 1993. Podle vzpomínek vedoucího prezidentské kanceláře, kterému prezident tlumočil obsah hovoru, premiér prezidenta „důrazně požádal, aby jmenoval Lexu ministrem privatizace. Hnutí za demokratické Slovensko prý má finanční problémy, budou předčasné volby a je třeba shánět peníze. Když Lexa jako ministr privatizace splní svou úlohu, premiér

³⁰ DUŠAN TOMÁŠEK, ROBERT KVAČEK: *Obžalována je vláda*, Praha 1999, ISSN 80-85821-68-0, s. 53.

³¹ Případ Fierlinger, *Historie.cz*, Česká televize 2, 28. 1. 2010. JAROMÍR SMUTNÝ: *Svědectví prezidentské kanceláře*, Praha 1996, ISBN 80-204-0567-4, s. 205.

jej, jak řekl, kopne do zadku.“³² Prezident nejmenování zdůvodnil: „Pán Lexa nespĺňa predpoklady na vykonávanie tejto funkcie a pretože ho poznám osobne, nemá ani moju osobnú dôveru“.³³ Nesouhlas prezidenta byl částečně obejit tím, že řízením ministerstva byl prezidentem pověřen, po přijetí demise předchozího ministra Ľubomíra Dolgoše (HZDS), od 22. 6. 1993 přímo premiér Mečiar. Vláda jmenovala Lexu státním tajemníkem na ministerstvu a fakticky úřad řídil až do pádu vlády v březnu 1994.

V květnu 2001 nevyhověl slovenský prezident Rudolf Schuster po odvolání ministra vnitra Ladislava Pittnera (Slovenská křesťanská a demokratická a unie) návrhu předsedy vlády Mikuláše Dzurindy (Slovenská křesťanská a demokratická unie), aby až do jmenování nového ministra pověřil řízením ministerstva vnitra premiéra Dzurindu, ale ze své vůle pověřil touto funkcí ministra spravedlnosti Jána Čarnogurského (Křesťanskodemokratické hnutí).³⁴

Dne 23. 11. 2011 na návrh předsedkyně vlády Ivety Radičové zrušil slovenský prezident Ivan Gašparovič pověření výkonem funkce ministra obrany Ľubomíra Galka ze strany Svoboda a spravedlnost³⁵ po zjištění, že Vojenské obranné zpravodajství odposlouchávalo novináře. Předsedkyně vlády Iveta Radičová navrhla do této funkce dalšího kandidáta z téže politické strany. Prezident však post odmítl této straně ponechat a dne 28. 11. 2011 pověřil řízením rezortu předsedkyni vlády. Běžnou agendu řídil státní tajemník v Ministerstvu obrany Róbert Ondrejcsák.³⁶ Při pověřování řízením ministerstva, na rozdíl od jmenování ministra, není slovenský prezident vázán návrhem premiéra.

³² JÁN FINDRA: Prezident a jeho kancelária. *Nový štát a jeho prezident. Michal Kováč očami spolupracovníkov*, Bratislava 2003, ISBN 80-8911402-4, s. 44. LUBOMÍR KOPEČEK: Prezident v politickém systéme Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 192.

³³ *Budování států* 6/1993, Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, s. 13 a č. 7/1993, s. 17. Slovenská Wikipedie, heslo Ivan Lexa. PETER HORVÁTH: Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. *Slovenská politologická revue*, ISSN 1335-9096, <http://revue.kpol.ff.ucm.sk/archiv/2005/3/horvath.pdf>, s. 25 on-line.

³⁴ PETER HORVÁTH: Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. *Slovenská politologická revue* 3/2005, ISSN 1335-9096 on-line, <http://revue.kpol.ff.ucm.sk/archiv/2005/3/horvath.pdf>, s. 26.

³⁵ Tehdejší slovenská vláda byla již po ztrátě parlamentní důvěry odvolána a vykonávala své funkce jen z pověření prezidenta do jmenování vlády nové. Tiskové zprávy Kanceláře prezidenta Slovenska z 23. 11. 2011, http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14395, http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14398

³⁶ Tisková zpráva Kanceláře prezidenta Slovenska z 25. 11. 2011 http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14413. Tisková zpráva Kanceláře prezidenta Slovenska z 28. 11. 2011 http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14432. Tisková zpráva ČTK z 28. 11. 2011: Slovenské ministerstvo obrany povede do voleb premiérka Radičová.

Na Slovensku Ústavní soud v Košicích judikoval, že bez projevu vůle prezidenta nedojde ke vzniku ani zániku členství ve vládě a že prezident se musí návrhem premiéra zabývat, nikoliv mu vyhovět.³⁷ V komentáři slovenské ústavy k premiérovu návrhu na jmenování ministra to Ján Drgonec vyjádřil slovy: „Prezident SR může odmítnout jmenovat navrhnutého kandidáta, ale nemůže jmenovat za člena vlády osobu, kterou nenavrhl předseda vlády.“³⁸

I v kancléřském systému německém odmítl spolkový prezident Theodor Heuss v roce 1953 návrh kancléře Konrada Adenauera jmenovat ministrem spravedlnosti Thomase Dehlera. Kancléř vzal svůj návrh zpět a prezidentovi předložil návrh jiný, který již prezident akceptoval. T. Dehler (FDP) přitom tento post zastával v první Adenaurově vládě 1949 – 53. Nástupce prezidenta T. Heusse (1949 – 59) spolkový prezident Heinrich Lübke (1959 – 69) již návrh Konrada Adenauera (CDU) na jmenování ministrů přijal, i když vyjádřil politický odstup vůči navrženému ministru výživy, zemědělství a lesnictví Werneru Schwarzovi (CDU, 1959 – 65) a zahraničí Gerhardu Schröderovi (CDU, 1961 – 66). V zásadě je rozhodující, kdo má pevnější nervy, zda prezident nebo kancléř.³⁹

V Rakousku prezident Thomas Klestil odmítl roku 2000 jmenovat dva ministry za krajně pravicovou stranu Svobodní, navrhované kancléřem Wolfgangem Schüsselem z Rakouské lidové strany v jeho první koaliční vládě. To se však stalo formou předběžných konzultací, kdy Schüssel, vědom si problematičnosti koaličního partnera, na něhož reagovala Evropská unie diplomatickým bojkotem, si předem chtěl zajistit personální shodu s prezidentem na členech vlády. Rovněž v rakouské právní teorii panuje shoda, že prezident není povinen

³⁷ Tento judikát řešil spor mezi prezidentem M. Kováčem a premiérem V. Mečiarom o odvolání ministra zahraničí Milana Kňažka v situaci, kdy čl. 116 ods. 4 Ústavy SR nestanovil výslovně povinnost odvolat ministra na návrh premiéra na rozdíl od čl. 74 Ústavy Čech, Moravy a Slezska. Tento výklad je použitelný i pro jmenování člena vlády dnes. Usnesení č. 5/1993 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu 1993-94 (I.ÚS 39/93, bod 2 výroku. http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17132)
Ve snaze zakotvit povinnost slovenského prezidenta odvolat člena vlády byla změněna v ústavě příslušná slovesa z vidu nedokonavého na dokonavý. Sporné je, zda skutečně tato jazyková změna zavádí povinnost slovenského prezidenta vždy vyhovět návrhu premiéra na odvolání člena vlády – čl. 111 Ústavy SR č. 40/1992 Sb. v původním znění a ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z. ONDREJ HAMULÁK: Dělbá moci v České republice a Slovenské republice, Právní fórum 10/2007, ISSN 1214-7966, s. 378. EUBOR CIBULKA: Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR, *sborník Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 187. JÁN ČARNOGURSKÝ, JÁN MAZÁK: Prezident republiky jako stabilizující činitel – ústavné záruky proti „pádu štátnej moci na zem“, *Justičná revue* 11/2005, ISSN 1335-6461, s. 1435-1436.

³⁸ JÁN DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*, 2. vydání Šamorín 2007, ISBN 978-80-8912238-7, s. 825.

³⁹ Roman Herzog - komentář k čl. 64 Základního zákona SRN, THEODOR MAUNZ, GÜNTER DÜRING, ROMAN HERZOG: *Grundgesetz – Kommentar*, C.H.Beck München 2008, ISBN 978- 3-406-57730-7, Band V, s. 9 p. 3.

učinít to, co je mu navrhováno, včetně návrhu kancléře na jmenování člena vlády.⁴⁰ Možnost odmítnutí premiérova návrhu na jmenování členem vlády uvádí pro Portugalsko Vendula Šorfová.⁴¹

5. DEMISE A ODVOLÁNÍ VLÁDY ČI JEJÍHO ČLENA

Prezident není povinen přijmout demisi člena vlády. Pokud však na výměně trvá premiér, může demisi ministra doplnit i návrhem na jeho odvolání. Na jaře 1997 odmítl prezident Václav Havel přijmout demisi ministra vnitra Jana Rumla.

Prezident má za povinnost odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády.⁴² Jde o speciální úpravu odvolání člena vlády na návrh jejího předsedy. Tato úprava však nevyčerpává ani neneguje obecnou úpravu čl. 62 pís. a) Ústavy, kdy ostatní kroky vůči vládě jako jsou odvolání vlády jako celku, odvolání předsedy vlády i jiného člena vlády Ústava nepodmiňuje návrhem nebo jiným nutným podnětem. Další zvláštní úprava je dána i pro povinnost prezidenta odvolat vládu, která nepodala demisi po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny nebo po vyslovení nedůvěry vládě či odmítnutí žádosti vlády o vyslovení důvěry (čl. 75 Ústavy). Za jmenovací i odvolací rozhodnutí vůči vládě, ale i případné nekonání, podléhá prezident odpovědnosti za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku.

Prezident se musí zabývat návrhem premiéra na odvolání člena vlády, ale má právo posoudit, zda je návrh ústavně perfektní a vázat jej na skutečnost výběru nástupce. Pokud premiér navrhne odvolání ministra, aniž zároveň prezidentovi předloží návrh na jmenování nového, je nejen možné, ale i správné z hlediska nutnosti nepřetržitosti výkonu funkce ministra pro správu státu, že prezident tomuto návrhu okamžitě nevyhoví. Je věcí premiéra, aby navrhl nového ministra či alespoň souhlasil s tím, že sám na přechodnou dobu převezme řízení opuštěného ministerstva.

Znění Ústavy neznemožňuje prezidentovi odvolat člena vlády bez souhlasu či dokonce vědomí jejího předsedy. Ten se může bránit hrozbou vlastní demise. Prezident není zněním Ústavy omezen ve své vůli přistoupit k vládním změnám, ať již odvoláním jednotlivých

⁴⁰ LUDWIG ADAMOVICH, BERND-CHRISTIAN FUNK, GERHARD HOLZINGER: *Österreichisches Staatsrecht, Band 2, Staatliche Organisation*. Wien 1998, s. 156. JAN GRINC: Spolkový prezident v rakouském ústavním systému. *Právník* 12/2008, s. 1362.

⁴¹ VENDULA ŠORFOVÁ: Portugalsko – postavení prezidenta v politickém systému, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 162.

⁴² Čl. 74 Ústavy Čech, Moravy a Slezska.

členů či vlády jako celku. Náš ústavní text⁴³ nepodmiňující odvolání člena vlády či celé vlády prezidentem nutným podnětem (demise, nedůvěra parlamentu), předpokládá jako podmínku existence vlády prezidentovu politickou důvěru. To, že prezident může přistoupit k vládním změnám i bez demise vlády připouštěl na příkladu Ústavní listiny z roku 1920 i Emil Sobota⁴⁴ a pro klasický příklad parlamentní republiky Jaroslav Krejčí v případě třetí Francouzské republiky, byť jako nezvyklé a s podmínkou kontrasignace.⁴⁵

6. VZTAH PREZIDENTA A ČLENA VLÁDY

Prezident je za rozhodnutí v oblasti jmenování a odvolání vlády i jejích členů odpovědný za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku, proto musí mít volnost jednání, jinak by odpovědnost nemohla být realizována. To samozřejmě neznamená služební podřízenost ministra prezidentovi při exekutivním rozhodování, která je typická pro prezidentskou republiku, ani absolutní nutnost, že prezident vždy odvolá vládu, pokud mezi nimi nepanuje vztah důvěry, ale bude záležet na jeho faktickém politickomocenském vlivu. Prezident republiky není zpravidla nikomu z těch, které jmenuje a odvolává služebně nadřizen.⁴⁶

Otázka podřízenosti členů vlády hlavě státu je základním teoretickým problémem parlamentní demokracie v oblasti výkonné moci. Prezident musí zvážit možná politická rizika odvolání vlády mající podporu Poslanecké sněmovny. Tento politický moment prakticky znemožňuje realizaci důsledků požadavku důvěry prezidenta vůči vládě. Obecně platí, že členové vlády nejsou služebně podřízeni prezidentu.

Výjimkou z obecné služební nepodřízenosti členů vlády prezidentu je ministr obrany, který je v oblasti aktů spadajících do vrchního velení nad ozbrojenými silami prezidentu republiky – vrchnímu veliteli – podřízen. Podřízenost ministra zde není absolutní, není podřízen ve věci vojenské správy, ale jen pokud by byl činný v oblasti patřící do velitelské pravomoci prezidenta jako vrchního velitele. Ovšem tyto akty vyžadují u nás kontrasignaci premiéra. Obdobně je ministr zahraničních věcí vázán názorem prezidenta, pokud Ministerstvo zahraničních věcí sděluje cizímu státu skutečnosti, které jsou spojeny s prezidentovým právem pověřit a přijímat velvyslance a vyslance nebo jinými jeho právy k zahraničí v rámci ústavního práva hlavy státu zastupovat stát navenek. Na základě norem mezinárodního práva

⁴³ Čl. 62 pís. a) Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁴⁴ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 111, 128 p. 41, 117, 119.

⁴⁵ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 56.

⁴⁶ VÁCLAV PAVLÍČEK: Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky, *Soudcovská fikce nebo realita?*, Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 76.

totiž zprostředkovává styk hlavy státu s cizími státy či jejich diplomatickými misemi Ministerstvo zahraničních věcí. Nečiní tak Kancelář prezidenta republiky, byť jde o plnění ústavních práv prezidenta a ne ministra zahraničních věcí. Např. ministr nemůže nařídít prezidentovi, kdy má určitého vyslance přijmout, ale musí vyslanci tlumočit čas audience podle určení hlavy státu.⁴⁷

Jaroslav Krejčí připouští jako Gerhard Anschütz v parlamentní republice předpoklad politické odpovědnosti vlády prezidentu, vedle politické odpovědnosti parlamentu. Přičemž tato odpovědnost nemusí být v ústavě výslovně vyjádřena, ale je obsažena v právu prezidenta členy vlády jmenovat a odvolat. Krejčí však zdůrazňuje, že politická odpovědnost se nerovná služební podřízenosti. Zde s odvoláním na Hanse Kelsena uvádí, že hlava státu nemůže dávat ministrům závazné příkazy. Ovšem i Tomáš Garrigue Masaryk se zprvu snažil úkolovat členy vlády při jejich jmenování. Při svém prvním jmenování ministra školství a národní osvěty Gustava Habrmana roku 1919 mu ve jmenovacím dekretu uložil připravit odstavě státu a církve.⁴⁸ Rovněž v roce 1925 vydal pokyn ministru financí Karlu Englišovi, aby vyřešil otázku státního dluhu, zřídil kontrolní daňový úřad a provedl daňovou reformu zjednodušující celý systém a vedla ke snížení daní poměrně k příjmům a majetku.⁴⁹

Že členu vlády nelze dávat příkazy, platí ve vztahu vlády k hlavě státu, ale i parlamentu, který nemůže členy vlády řídit jednotlivými závaznými pokyny. Příkazy může parlament dávat vládě jen ve formě vlády shromáždění.⁵⁰ Nicméně je předpoklad, že vazba vlády na parlament je zpravidla v parlamentní demokracii užší než na prezidenta.⁵¹ Ovšem může nastat i opak při neschopnosti trvalé soudržné parlamentní většiny. Čím je parlament politicky slabší díky své neschopnosti vytvořit soudržnou většinu, tím je prezident politicky silnější bez ohledu na ústavní úpravu, což vede i k jeho jiné autoritě vůči vládě. Rudolf Křovák výslovně uvádí jako nejkrajnější prostředek možnost odvolání ministra, pokud by

⁴⁷ § 6 ods. 3 pís. d) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 379-380, 388, 404, 452.

⁴⁸ JAROSLAV PECHÁČEK: *Masaryk, Beneš, Hrad, Masarykovy dopisy Benešovi*, Praha 1996, ISBN 80-900844-9-4, s. 15. VIRGINIE MARIE TURZOVÁ: *Kartouzský vězeň Mons. Jan Šrámek*, Svitavy 2006, ISBN 80-86885-08-9, s. 196.

⁴⁹ Archív Ústavu Tomáše Garrigue Masaryka, fond TGM-R, kart. 475, Finance 1925, Pokyn Englišovi, záznam „finance“. DRAHOMÍR JANČÍK, EDUARD KUBŮ: *Bankéř a finančník. Člověk na Moravě v první polovině 20. století*, Brno 2006, ISBN 80-7325-105-1, s. 137.

⁵⁰ Ve Švýcarsku - čl. 171 Ústavy Švýcarského spříseženství z 18. 4. 1999. JAN SVATONĚ: *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 83.

⁵¹ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 75-78. GERHARD ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs* 1, 14. vydání Berlin 1932, s. 199. HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 305n.

ve svém rezortu neprovedl rozhodnutí prezidenta republiky v oblasti jmenování vyšších úředníků,⁵² které příslušelo prezidentu a ministr měl jmenovací akt realizovat (zajistit doručení). To ale lze zobecnit na všechna prezidentova rozhodnutí plynoucí z jeho ústavní nebo zákonné kompetence.

7. PRÁVNÍ TEORIE K POSTAVENÍ PREZIDENTA PŘI JMENOVÁNÍ VLÁDY⁵³

Již Zdeněk Neubauer prohlásil: „*Určovat konkrétně, kdo bude členem vlády, je podle smyslu ústav státu věcí dohody hlavy státu s parlamentem (tj. prakticky s vůdci parlamentní většiny), avšak to, kdo při této dohodě prosadí fakticky svoji vůli, nelze už ústavou normovat a je dáno jen politicky.*“⁵⁴

Ľubor Cibulka tvrdí, že vztah vlády a prezidenta ve slovenské parlamentní republice není budován na principu podřízenosti, respektive politické odpovědnosti.⁵⁵ Lze však souhlasit jen s první částí tvrzení, když i Ústavní soud v Košicích konstatoval, že prezident není podřízen vládě a v době, kdy ještě slovenský prezident byl volen parlamentem, prohlásil, že prezident má k vládě relativně dominantní vztah. Ústavní soud SR v odůvodnění usnesení k výkladu čl. 116 ods. 4 Ústavy SR přiznává systematickým rozbořem čl. 102 pís. f) Ústavy SR prezidentovi volnost jmenování a odvolání členů vlády v rámci jejího sestavování (text před středníkem), ale změny během funkčního období váže na žádost premiéra, demisi a vyslovení nedůvěry. Vzhledem k tomu, že tento názor je obsažen v Princip politické odpovědnosti vlády vůči prezidentovi je dán tím, že ústava odvolání člena vlády včetně premiéra prezidentem výslovně neomezuje na nutný podnět (vyslovení nedůvěry), i když je to v parlamentní demokracii zvyklostí. Vláda má dvojí politickou odpovědnost, vůči parlamentu a hlavě státu, přičemž v případě rozporu mezi názory hlavy státu a parlamentu se vláda postaví na stranu fakticky politicky mocnějšího subjektu, což obyčejně v parlamentní demokracii bývá parlament. Toto stanovisko podporuje Zbyněk Šín,⁵⁶ který pro ústavní praxi první Československé republiky vyvozuje, že nemohl v úřadu setrvat

⁵² EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 295.

⁵³ Přehled způsobů vzniku vlády podává JAN SVATOŇ: K charakteristice vlády moderního státu (srovnání a popis), *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/1994, ISSN 1210-9126, s. 131-133 a v knize *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6.

⁵⁴ ZDENĚK NEUBAUER: *Státověda a teorie politiky*, Praha 1947, s. 298.

⁵⁵ ĽUBOR CIBULKA: Ústava SR s akcentom na postavenie prezidenta, s. 92, in: *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 1993, s. 92.

⁵⁶ ZBYNĚK ŠÍN: Ústavněprávní vztah prezidenta republiky a vlády, *Právní rádce* č. 9/1994 s. 9-10. ZBYNĚK ŠÍN: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 1, *Právní rádce* 3/1995 s. 7.

ministr, pokud pozbyl důvěry prezidenta, i když nebylo přistoupeno k vyslovení nedůvěry ze strany parlamentu, ačkoli to Ústavní listina přímo nestanovila. Stejný názor vyslovil též předseda rakouského Ústavního soudu L. K. Adamovich pro vztah rakouského prezidenta ke kancléři, když konstatoval: „*Spolkový prezident jmenuje a odvolává členy spolkové vlády. Při jmenování spolkového kancléře, jakož i při jeho propouštění a při propouštění celé vlády, není spolkový prezident vázán žádným návrhem. Jmenování a propouštění jednotlivých členů vlády se uskutečňuje na návrh spolkového kancléře (čl. 70 ods. 1 spolkové ústavy). V následujících případech je spolkový prezident povinen spolkovou vládu nebo její jednotlivé členy zprostit jejich úřadu: na základě vyslovení nedůvěry Národní radou... v zákonem zvlášť stanovených případech (například v případě odsuzujícího rozhodnutí Spolkového ústavního soudu v případě ministerské obžaloby podle čl. 142 spolkové ústavy), jakož i na vlastní přání dotčeného člena vlády (odstoupení).*“⁵⁷

Opačné stanovisko zastává Jan Filip,⁵⁸ který předpokládá, že prezident nemá právo odvolat člena vlády jinak, než na návrh premiéra, nemůže prý odvolat předsedu vlády a má právo odvolat vládu jen jako celek při porušení povinnosti podat demisi v případech stanovených Ústavou ČR (povinná demise vlády po parlamentních volbách a po vyslovení nedůvěry). Stejný názor má i Václav Pavlíček.⁵⁹ Tento názor přitom odporuje znění čl. 62 pís. a) Ústavy ČR, který stanoví, že *prezident jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi bez jakýchkoliv omezujících podmínek, čl. 74 a 75 Ústavy ČR již stanoví jen povinnost prezidenta vládu (člena vlády) odvolat v taxativně stanovených případech, nijak neomezuji jeho dispozici s právem odvolání vlády či jejího člena v dalších případech. Zde lze odkázat na vystižená slovy Emila Soboty: „...zákonodárce tím, co praví, vyslovil také vše, co vyslovit chtěl“.*⁶⁰ Pokud ústavodárce chtěl, aby prezident odvolával člena vlády jen na návrh premiéra, měl to vyjádřit slovy. Pokud tak neučinil, je zřejmé, že tuto omezující podmínku do ústavy nevtělil, ať již z jakýchkoli důvodů.

⁵⁷ LUDWIG KARL ADAMOVICH, CHRISTIAN FUNK: *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien-New York 1984, s. 226. PAVEL HOLLÄNDER: Hlava státu v parlamentním systému, sborník *Aktuální problémy parlamentarismu* s. 21-22. K odvolání rakouského kancléře či celé vlády není potřeba kontrasignace prezidentova rozhodnutí. Jmenování nového kancléře či vlády kontrasignuje nastupující kancléř - čl. 70 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920.

⁵⁸ JAN FILIP: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 323, 325. JAN FILIP: *Ústavní právo* 2, Brno 1994, s. 165.

⁵⁹ VÁCLAV PAVLÍČEK, JIŘÍ HŘEBEJK: *Ústava a ústavní řád ČR*, 2. vydání Praha 1998, ISBN 80-7201-110-3, s. 256 (k čl. 74).

⁶⁰ Sobota to učinil v jiném sporu o pravomoc československého prezidenta přednášet poselství Národnímu shromáždění. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 184.

Významný meziválečný československý konstitucionalista Jaroslav Krejčí obecně akceptoval i pro parlamentní republiku politickou odpovědnost (odmítal služební podřízenost) pro vztah členů vlády k hlavě státu. Ovšem uznával i výjimky, tedy neodpovědnost ministrů hlavě prezidentu, a to konkrétně na reáliích třetí Francouzské republiky.⁶¹ Ve třetí Francouzské republice však vývojem politické praxe vláda zcela zastínila mocensky prezidenta, byť to neodpovídalo textu ústavy, ani praxi počátku třetí Francouzské republiky.

⁶¹ JAN FILIP: *Ústavní právo* 2. Brno 1994, s. 164-165. JAROSLAV KREJČÍ: *Problémy právního postavení hlavy státu v demokracii* s. 55-57, 74-78, 85-87, 100, 113, 116.

K POJMU DEMOKRACIE

Jiří Kroupa

jiri.kroupa@vske.cz
Vysoká škola Karla Engliš, a.s., Brno
Mezírka 1, 602 00 Brno
Morava

ÚVOD

Demokracie je nepochybně jednou z klíčových kategorií jak politické teorie, tak i praxe. Zároveň představuje i pojem mnohovýznamový, jak o tom svědčí nesčetné definice a výroky, které byly k jeho vymezení shromážděny. Tuto skutečnost dokládá stále rostoucí počet demokracií s adjektivy. A nejsou to jenom adjektiva, která poukazují na historický vývoj tohoto fenoménu, počínaje demokracií athénskou¹, ale i jeho státovědeckou podobu (formu), zastupitelskou, polopřímou a přímou². Demokracie je charakterizována mj. jako liberální (Sartori, Blondel) konfliktní (Rokkkan), deliberativní (Habermas), neliberální (Zakaria), delegativní (O'Donnel), pluralitní (Fraenkel), volební (Diamond), defektní (Merkel).

1. PŘÍSTUPY K POJMU DEMOKRACIE

Jednou z možností, jak se v této významové šíři orientovat je akceptace nejméně čtyř častých přístupů k pojmu demokracie, s nimiž se v současné době setkáváme. Stejně jako i dvou klíčových konceptů a v neposlední řadě i tří základních modelů.

První přístup ztotožňuje demokracii se zabezpečením lidských a občanských práv. Demokracie v tomto smyslu spočívá nejen v právním (ústavním) zakotvení práv a svobod, ale také v jejich soudních (obecné, správní a ústavní soudy) a mimosoudních garancích (např. ombudsman). Právní zakotvení přitom musí respektovat základní standard, který je vtělen do mezinárodněprávních úmluv na ochranu lidských práv. Tyto úmluvy zároveň konstituovaly i mezinárodní mechanismy kontroly lidských práv včetně kontroly soudního typu (Evropská a Americká úmluva o lidských právech).

¹ Bleicken, J. Athénská demokracie .Praha : OIKOYMENH, 2002 a mnoho dalších

² Filip,J.,Svatoň ,J. Státověda. 5.vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011.str.2.

Druhý přístup chápe pod pojmem demokracie takové uspořádání soustavy nejvyšších státních orgánů (formy vlády) a vertikální struktury státu (učlenění státu), které je založeno na principu dělby moci, jejímž smyslem je zabránit zneužívání moci v rukou jednotlivce nebo jednoho státního orgánu.

Princip dělby moci proto v první řadě vyžaduje rozdělení moci na moc zákonodárnou, která vyjadřuje obecnou vůli státu, přijímá zákony a moc soudní, která trestá zločiny a rozhoduje spory.

Dále však musí existovat mezi orgány reprezentujícími tyto moci „brzdy“ vyvažující působení jednotlivých mocí, aby tak některá z nich nezískala rozhodující postavení.

V horizontální rovině se nejrozsáhleji uplatňuje princip dělby moci v prezidentské republice (USA), jeho projevy ovšem nalezneme i v současné parlamentní formě vlády.³

Ve vertikální rovině pak princip dělby moci spočívá v autonomii, tedy v samostatném rozhodování formálně (právně) i fakticky (finančně) zajištěném orgánů místní samosprávy.

Třetí přístup je možno charakterizovat jako přístup axiologický. Demokracie je chápána jako prosazování hodnot, jako svoboda, rovnost, spravedlnost, pravda, láska ve společenských vztazích. Výstižné pojetí tohoto přístupu najdeme v Hovorech s TGM Karla Čapka: „Demokracie není jen formou státní, není jen tím, co je psáno v ústavách; demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěře bez lásky, není lásky bez důvěře... demokracie je diskuze. Demokracie je hovor mezi rovnými...“⁴

Podobně říká Václav Havel: „...bez souboru obecně přijímaných, obecně sdílených a všemožně upevňovaných mravních hodnot, imperativů, závazků, měřítek a ideálů nebude fungovat ani zákon, ani demokracie... bez dobré vůle, slušnosti, rozumu, smyslu pro spravedlnost, odpovědnosti, lásky k pravdě a k bližnímu jsou všechna politická pravidla a instituce stejně mrtvými a bezcennými jako počítač či telefon bez člověka, který s nimi umí zacházet“.

Stejně tak i Svensson ve své Teorii demokracie prezentuje demokracii jako obhajobu hodnot či obhajobu způsobu života⁵

³ Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. Praha : Linde, 1996, str. 304–305

⁴ Čapek, K. Hovory s T. G. Masarykem. Praha : Československý spisovatel, 1969, str. 261

⁵ Svensson, P. Teorie demokracie. Brno : CDK, 1995, str. 8

Čtvrtý přístup, který chápe demokracii jako politický proces (pravidla pro konstituování politické moci a její fungování) je zpravidla nazýván procedurální. Kupříkladu J. A. Schumpeter považuje demokracii za demokratickou metodu, která je založena na takovém uspořádání institucí, které umožňuje činit politická rozhodnutí a v němž jednotlivci získávají rozhodovací moc v konkurenčním zápase o hlasy voličů.⁶

2. KONCEPTY DEMOKRACIE

Vedle přístupů k demokracii se při definování demokracie dále setkáváme s dvěma základními koncepty, které jsou prezentovány na základě rozdílného zprostředkovávání zájmů. První koncept je založen na zprostředkovávání zájmů prostřednictvím politických stran a jejich soutěžení – demokracie je proto soutěživá, konkurenční demokracie, druhý na zprostředkovávání zájmů prostřednictvím jejich harmonizace korporacemi zaměstnanců a zaměstnavatelů (zájmových skupin) – demokracie je proto korporativní, resp. neokorporativní demokracie).

Pro neokorporativní demokracii je v první řadě příznačný omezený počet zájmových skupin, které zprostředkují především ekonomické zájmy. Jejich typickým rysem je hierarchicky uspořádaná vnitřní struktura. Tyto zájmové skupiny dále mají úzkou vazbu na stát, který vlastně vystupuje jako koordinátor jejich činnosti a aktivní činitel usilující o dosahování celospolečenského konsensu.⁷

3. MODEL Y DEMOKRACIE

Základní modely demokracie (patterns of democracy) jsou spjaty zejména s Arendtem Lijphartem, nizozemským politologem působícím ve Spojených státech. Model majoritní demokracie, která je také často charakterizována jako tzv. westminsterský model, vymezil následujícími rysy:

- a) výkonná moc je soustředěna do rukou „jednobarevné“ vlády,
- b) vláda fakticky dominuje nad parlamentem, neboť je složena z vedoucích představitelů vítězné strany, a může se proto opírat o parlamentní většinu,
- c) bikameralismus má asymetrický charakter, rozhodující pravomoci jsou v rukou nižší komory,

⁶ Schumpeter, J. A. Kapitalismus, socialismus a demokracie. Brno : CDK, 2004, str. 287

⁷ Říchová, B. Úvod do současné politologie, Praha : Portál, 2002, str. 129

- d) systém dvou stran, což znamená, že i při existenci většího počtu stran bojujících o moc získávají moc dvě velké strany,
- e) rivalizace mezi stranami má jednorozměrný charakter – předmět sporu je především ekonomická a sociální politika (soukromé nebo veřejné vlastnictví výrobních prostředků, role státu v ekonomice, přerozdělování finančních prostředků, omezování nebo rozšiřování programů sociální pomoci),
- f) většinový volební systém poměrné (relativní) většiny, takže zvolen je ten kandidát, který získá víc hlasů než jeho soupeři,
- g) unitární (jednotná) územně organizační struktura státu,
- h) „nepísaná“ ústava, takže lze mluvit o neomezené suverenitě parlamentu,
- i) omezená aplikace takových institutů přímé demokracie, jakými jsou referendum, lidová iniciativa apod.

Jak vyplývá již ze samotného názvu tohoto modelu, s jeho aplikací se setkáváme ve Velké Británii. V osmdesátých letech fungovala majoritní demokracie i na Novém Zélandu, Irsku, Lucembursku, Švédsku a Norsku.

Arendt Lijphart (*Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, (1977) vytvořil jako další model demokracie takový model demokratického politického procesu, jež má zabránit tomu, aby se rozhodnutí většiny dostala do rozporu se zájmem menšin (národnostních, jazykových, náboženských) v podobě konsociační demokracie.

Konsociační demokracie představuje takový způsob rozhodování, na němž se podílejí všichni, jichž se rozhodování týká. Jsou pro ni příznačné následující rysy:

- a) tzv. velké koalice, vládní i parlamentní s účastí tak velkého počtu stran, jak je to možné,
- b) vzájemné veto, kterým, disponují všechny menšiny,
- c) volební systém je proporcionální (poměrného zastoupení), aby se dostaly do parlamentu i malé politické strany,
- d) zajištění vysokého stupně samosprávy menšin v otázkách, které jsou jejich výlučnou záležitostí,
- e) ve věcech obecného zájmu by měly rozhodovat všechny menšiny se zhruba proporcionálním stupněm vlivu,

- f) v ostatních záležitostech je však možné ponechat rozhodnutí a jejich výkon menšinám.

Dokladem praktického uplatňování tohoto modelu jsou menší evropské státy – Nizozemsko, Belgie, Švýcarsko, Švédsko. Lijphart dospěl modifikací konsociační demokracie a jejím zevšeobecněním k novému modelu, modelu konsensuální demokracie.

Podstatou konsensuální demokracie je podle Lijpharta (Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, 1984) snaha nahradit princip většiny ohraničením, rozšířením nebo podílem na moci mnoha způsoby. A za její rysy považuje:

- a) vytváření tzv. velkých koalic, což umožňuje účast na moci většího počtu stran, a tedy i zmenšení rivalizace a zvýšení významu mezistranických jednání a dohod,
- b) formální i neformální dělba moci,
- c) symetrický bikameralismus, který umožňuje zastoupení menšin, a to především díky způsobu, jakým je konstituována tzv. vyšší komora,
- d) systém více stran spočívá nejen v samotném počtu, ale zejména ve skutečnosti, že žádná z těchto stran není schopna získat většinu mandátů a tudíž vytvořit „jednobarevnou“ vládu,
- e) vícerozměrný charakter rivalizace mezi politickými stranami spočívající v několika rovinách sporných otázek, především spory mezi národnostními a etnickými menšinami, popř. spory na náboženském základě,
- f) volební systém poměrného zastoupení, jehož cílem je takové rozdělení mandátů v parlamentě, které v maximálně možném měřítku odpovídá volebním preferencím včetně podpory malých politických stran,
- g) federalismus nebo decentralizace, znamenají nejen provedení dělby moci mezi centrem a územně-politickými (státy) a územněsprávními jednotkami (kraji, okresy, obcemi), ale i projevy zájmové samosprávy umožňující autonomii velkých společenských skupin,
- h) psaná ústava a veto menšin, tedy existence takové ústavy, která má vyšší právní sílu a je schvalována či měněna zvláštní procedurou (tzv. kvalifikovanou většinou), která vyžaduje dosažení kompromisu mezi různými společenskými skupinami, resp. jejich politickými reprezentanty.

Podle samotného A. Lijpharta byly nejbližší konsenzuálnímu modelu demokracie konsociační (viz výše). Blížily se mu demokracie v Itálii a Francii (v období tzv. V. republiky) a prvky jak většinové demokracie (systém stran, většinový volební systém), tak i konsenzuální (dělba moci, rovnovážný bikameralismus, federalismus) je příznačný pro demokracii v USA.

V devadesátých letech provedl klasifikaci vycházející z uvedených znaků irský politolog P. Mair (The West European Party System, 1996), který státy v západní Evropě rozdělil do tří skupin:

- a) státy jako Holandsko, Švédsko, Belgie, Rakousko, které se přibližují konsenzuálnímu modelu,
- b) státy jako Spolková republika Německo, Finsko, Švýcarsko, Dánsko, Norsko, u nichž se setkáváme s prvky jak většinové, tak i konsenzuální demokracie,
- c) státy jako Francie, Itálie, Irsko, Velká Británie, blíží se modelu většinovému.

4. TEORIE POLYARCHIE R. A. DAHLA

Jiné řešení problému pojetí demokracie prezentoval americký politolog Roberta A. Dahl, který odmítl samotný pojem demokracie, resp. jej akceptoval jako ideál, zatímco pro reálně existující demokratické systémy ideálu se blíží používá pojem polyarchie (mnohovlády).

Vyzrálá polyarchie, kterou Dahl považuje za systém 20. století, se vyznačuje následujícími rysy:

- a) Kontrola nad vládním rozhodováním o politických zásadách je svěřena voleným vládním úředníkům.
- b) Volení vládní úředníci jsou vybíráni a pokojně odvoláni v poměrně častých, spravedlivých a svobodných volbách, ve kterých je zcela omezen nátlak.
- c) Prakticky všichni dospělí mají právo hlasovat v těchto volbách.
- d) Většina dospělých má také právo ucházet se o veřejné úřady, o které se ucházejí v těchto volbách.
- e) Občané mají účinně prosazované právo na svobodu projevu, zejména politického, včetně kritiky vládních úředníků, chování vlády, převládajícího politického, ekonomického a společenského systému a převažující ideologie.

- f) Mají také přístup k alternativním zdrojům informací, jež nejsou monopolem ani vlády, ani žádné jediné skupiny.
- g) Konečně mají účinně prosazované právo vytvářet svrchovaná sdružení včetně politických, jako jsou politické strany a zájmové skupiny, jež se pokoušejí ovlivňovat vládu konkurencí ve volbách a dalšími pokojnými prostředky, a rovněž do těchto sdružení vstupovat.⁸

ZÁVĚR

Jak uvádí R. A. Dahl při odpovědích na otázku „ Co je demokracie „, závisejí naše soudy takřka výhradně na námi zastávaných hodnotách, na tom, co je podle našeho přesvědčení dobrým, správným, či žádoucím cílem⁹.

Díky tomu, že politolog Karl W. Deutsch zformuloval otázky pro test relevance demokracie, můžeme v každém politickém systému demokracii měřit a adaptovat. Stačí si položit následující otázky:

1. zda *majoritní princip*, s nímž je obvykle demokracie ztotožňována nezdeformoval ve formální konformní většinu, bezohlednou k právu jednotlivce a menších skupin;
2. zda princip *rovnosti* je uplatňován komplexně, nikoliv jen ve smyslu rovných příležitostí pro všechny, ale tak, aby zahrnoval i zajištění reálné možnosti dosažení rovných příležitostí pro všechny s ohledem na jejich sociální postavení, přístup ke vzdělání, zdraví atd.;
3. jak zachází s jednotlivci a *malými* skupinami, včetně těch, kteří stojí v opozici vůči establishmentu, zda jsou zajištěna všechna *občanská* práva nejen pro existující většinu, ale též pro zmíněné menšiny, neboť ty se mohou stát většinou zítřka;
4. zda zajišťuje *rovná práva zejména menšinám zvláště soudržným*, vytvářeným na základě společného jazyka, etnického charakteru, náboženství, kultury, filozofie a politického smýšlení;
5. jaké je *postavení nejchudších* a nejnižší stojících skupin nebo vrstev ve společnosti;
6. jak je dána příležitost a možnost pro *přímou účast jednotlivců* na rozhodování, které se jich vážně dotýká;
7. jak je *reálně zajištěna svoboda slova, informací a smýšlení*;

⁸ Dahl, R. Demokracie a její kritici. Praha : Victoria Publishing, 1995, str. 202

⁹ Dahl, R. Cit.dílo ,str. 33

8. jak je zajištěna svoboda spolčovací a možnost prosazování zájmů existujících ve společnosti, zejména zájmů jednotlivce;
9. jaký je stav ústavnosti a zákonnosti zajišťující shora zmíněná práva občanů, zda jde skutečně o vládu práva, nikoliv lidí;
10. zda v dané společnosti existuje demokratické prostředí založené na důvěře lidu ve státní moc a státní moci v lid;
11. zda je plně zajištěna *soukromá sféra osobnosti jednotlivce*;
12. zda je politický a státní systém přístupný ke *konfrontaci s realitou* a k otevřené *nápravě chyb a omylů*, k nimž došlo;
13. jaká je *kvalita vládní činnosti*, zda je daný ústavní a politický systém schopen kvalitně uspokojovat zájmy a potřeby občanů;
14. zda je daný *ústavní a politický systém dostatečně citlivý a reakce schopný* nejen k hlavním zájmům a potřebám lidí, ale i k jejich iniciativě, požadavkům a poselstvím.¹⁰

¹⁰ Deutsch K. W. The German Federal Republic (in Macridis, R. C., Ward R.E., eds. ,Modern Political Systems Europe), Engelwoods Cliffs, 1972, str. 312–314. Citováno podle Blahož J., Balaš V., Klíma K.. Srovnávací ústavní právo. Praha : CODEX Bohemia, str. 30–31.

OPRAVNÉ A DOZORČÍ PROSTŘEDKY DESET LET PO NABYTÍ ÚČINNOSTI SPRÁVNÍHO ŘÁDU¹

Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

petr.prucha@nssoud.cz; petr.prucha@law.muni.cz;
Nejvyšší správní soud, Moravské nám. 6, 657 40 Brno
Právnická fakulta MU, Veveří 70, 611 80 Brno
Morava

ÚVOD

Od nabytí účinnosti stávajícího správního řádu² uplynulo počátkem tohoto roku již deset let, což je nesporně vhodnou příležitostí k ohlédnutí, zamyšlení a vyjádření, co tato úprava přinesla a jak se osvědčila, a to příp. jak vcelku, tak event. i pokud jde o její jednotlivé části či instituty.

Správní řád byl v době svého přijetí právem považován za podstatné novum procesní části našeho správního práva. Nutno připomenout, že jeho přijetí se po přelomu let 1989/90 původně předpokládalo podstatně dříve, a to nejprve již ve spojení s tzv. první fází reformy územní veřejné správy, poté se návazně s jeho přijetím počítalo souběžně s přijetím soudního řádu správního,³ a nakonec si na *novou* procedurální, resp. *procesní*, úpravu naše veřejná správa musela počkat ještě o něco déle, a tato úprava byla nakonec přijata teprve v roce 2004, přičemž nabytí její účinnosti bylo stanoveno na 1.1.2006.

¹ Tento příspěvek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S: „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, dnes již ve znění pozdějších změn a doplňků.

Tento zákon, je, v návaznosti na předchozí zákon č. 71/1967 Sb. v naší historii úpravy správního řízení, v pořadí druhou právní úpravou procesních postupů ve veřejné správě ve formě zákona. Předchozí úpravy správního řízení měly vždy toliko "prováděcí" charakter k zákonu o organizaci politické správy či k zákonům o národních výborech a byly vydávány ve formě vládního nařízení, resp. nařízení vlády. Správnímu řádu z r. 1967 tak bezprostředně předcházela správní řád ve formě nař.vl. č. 91/1960 Sb., vydaný k provedení zák.č. 65/1960 Sb., o národních výborech, před tím šlo o správní řád ve formě nař.vl. č. 20/1955 Sb., vydaný k provedení zák. č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a ještě před tím šlo o "prvorepublikový" správní řád ve formě vl.nař. č. 8/1928 Sb. z. a n., vydaný k provedení zák. č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.

V této souvislosti je nutno ještě poznamenat, že stávající správní řád nahradil správní řád, který v našich podmínkách z dosud všech předchozích správních řádů, platil nejdéle dobu, v praxi se vžil a bylo jenom dobře, že nynější správní řád svým řešením zachoval v rozhodujícím zaměření své úpravy žádoucí kontinuitu.

³ Soudní kontrolu veřejné správy v zamýšleném pojetí se podařilo uvést do praxe s účinností od 1.1.2003, přičemž soudní řád správní byl přijat v r. 2002 jako zákon č. 150/2002 Sb.

Stávající správní řád se, v porovnání s úpravou předchozí, vydal, vedle *sofistikovanější úpravy správního řízení*, cestou procedurální reglementace prakticky *všech postupů při výkonu veřejné správy navenek*, s výjimkou procedury přípravy, projednání a schvalování normativních správních aktů. Jmenovitě tak daná úprava vedle úpravy vydávání správních rozhodnutí dále zahrnuje výslovnou obsahovou úpravu *vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení* apod. aktů, dále úpravu *uzavírání veřejnoprávních smluv* a stejně tak i úpravu vydávání tzv. *opatření obecné povahy*. Správní řád je přitom, obdobně jako jeho dřívější úprava, koncipován jako subsidiární právní režim, tzn., že i nadále se počítá s možností přednostního využití příp. zvláštních úprav (v praxi jde zpravidla o dílčí otázky či instituty) ve speciálních právních předpisech.

Souhrnně vzato je smyslem dané právní úpravy nastavit transparentní, a také adekvátní, režimy aplikačních procedur v upravovaných postupech správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to přirozeně včetně úpravy žádoucích nápravných prostředků či režimů pro případ či případy, že by při aplikaci práva došlo k jeho porušení.

Tento příspěvek se zaměřuje právě na tyto nápravné prostředky a jejich úpravu ve správním řádu, a to zejména vzhledem k jejich významu pro *ochranu subjektivních práv*, o nichž, či ve vztahu k nimž, je v podmínkách správního řádu rozhodováno.

V této souvislosti se zpravidla hovoří o *opravných prostředcích*, resp. o *přezkoumání* správních aktů, a tady ponejvíce o přezkoumání rozhodnutí vydávaných ve správním řízení.

V naší správně procesní úpravě je tradicí, že režim opravných prostředků, resp. přezkoumání správních aktů, je projevem *zásady dvouinstančnosti* ve správním řízení, stejně jako je tradicí, že v rámci opravných prostředků lze lišit tzv. *řádné*⁴ a tzv. *mimořádné*⁵ opravné

⁴ *Řádné opravné prostředky* jsou takové prostředky, jejichž uplatnění přichází v úvahu v době, respektive do té doby, dokud předmětné správní rozhodnutí nenabylo právní moci. Jakmile správní rozhodnutí právní moci již nabylo, nelze proti nim úspěšně řádné opravné prostředky uplatnit. Dalším charakteristickým znakem řádných opravných prostředků je, že tam, kde jejich uplatnění přichází v úvahu a za předpokladu, že byly uplatněny včas, je na přezkoumání řádnými opravnými prostředky napadených správních rozhodnutí právní nárok a povinnost příslušných orgánů potom je, takto napadená rozhodnutí přezkoumat.

⁵ *Mimořádné opravné prostředky* jsou naproti tomu takové opravné prostředky, jejichž uplatnění přichází v úvahu zásadně proti správním rozhodnutím již pravomocným, tedy prakticky proti takovým správním rozhodnutím, které již nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Při uplatnění mimořádných opravných prostředků ve správním řízení přitom zpravidla není rozhodující, zda proti předmětnému rozhodnutí byl či nebyl uplatněn v úvahu přicházející řádný opravný prostředek. Zásadní výjimkou v tomto směru je přezkoumání pravomocných správních rozhodnutí soudem (viz dále), což je specifický typ mimořádného opravného prostředku, a jemuž přezkoumání správního rozhodnutí v opravném řízení provedeném na základě uplatnění řádných opravných prostředků předcházet musí. "Mimořádnost" těchto až po právní moci správních rozhodnutí uplatnitelných a uplatňovaných opravných prostředků spočívá mj. i v tom, že ne vždy je jejich uplatnění nárokové, což souvisí s tím, že eventuální změna či zrušení takto napadeného správního rozhodnutí vždy zákonitě znamená mimořádný zásah do právně existujícího stavu.

prostředky. Ve spojení s tím je však nutno poznamenat, že rozlišování opravných prostředků na „řádné“ a na „mimořádné“ má sice svůj původ v právní úpravě, ale platná právní úprava správního řízení toto pojmové označení, umožňující takovéto rozlišení opravných prostředků, neužívá. Toto pojmové označení a rozlišování vychází z teorie práva, a je nutno říci, že „zdomácnělo“ i v reálné praxi.

Mezi „opravnými prostředky“ lze přitom dále ještě lišit ty, které jsou v dispozici adresáta (*klasické opravné prostředky*) a dále ty, které mohou být uplatněny jen z moci úřední (tady se jeví správnější než o „opravných prostředcích“ hovořit o tzv. *prostředcích dozoru*, resp. *dozorčích prostředcích*).

Stávající správní řád při úpravě opravných a dozorčích prostředků v podstatné míře zachoval kontinuitu jejich bezprostředně předchozí úpravy, avšak na straně druhé v jejich režimech přinesl některé dílčí a ne vždy nepodstatné změny.

K tzv. řádným opravným prostředkům se ve smyslu současné správně procesní úpravy i nadále řadí *odvolání* a *rozklad*.

Ze specifik nynější úpravy *odvolacího řízení* ve správním řádu se nabízí zejména poznamenat, že vedle obecné patnáctidenní lhůty pro podání odvolání od doručení rozhodnutí jsou specificky řešeny případy lhůt pro podání odvolání při chybějícím či neúplném nebo nesprávném poučení o odvolání (to u všech účastníků řízení) a dále také případy lhůt při neoznámení rozhodnutí (neplatí pro účastníky řízení dle § 27 odst. 1). Dále je třeba zmínit, že v odvolacím řízení nelze přihlížet k novým skutečnostem a návrhům, které mohly být uplatněny dříve, stejně jako platí, že změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele může odvolací orgán jen v zákonem stanovených případech. Tzn., že pro odvolací řízení platí zákaz tzv. *reformatio in peius* s výjimkami.

Institut *rozkladu* je ve stávajícím správním řádu řešen v rámci *zvláštních ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí*. Jistou zvláštností jeho aktuální právní úpravy je, že řízení o rozkladu se pro případ změny rozhodnutí v zásadě omezuje na rozhodnutí v autoremeduře.

K mimořádným opravným prostředkům patří převážné případy *přezkumného řízení* a *obnova řízení*.

Přezkumné řízení zaujímá v systému opravných prostředků specifické postavení. V jeho případě jde o typický dozorčí prostředek. Vzdor svému uplatnění převážně jako tzv. mimořádného opravného prostředku ve jmenovitých případech přichází v úvahu i v případě tzv. nepravomocných rozhodnutí. Je v jistém směru obdobou předchozího přezkumného

řízení mimo odvolací řízení. Základní změny jsou v tom, že řízení se zahajuje usnesením vydávaným ve lhůtách 2 měsíce/1 rok, rozhodnout je nutno do 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, a dále i v tom, že přichází v úvahu i jako tzv. zkrácené přezkumné řízení.

Obnova řízení je „doplněna“ i tzv. novým rozhodnutím, způsobilým vystupovat tzv. samostatně.

Obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek je zaměřena na věcné vady. Lhůty ve vztahu k zahájení řízení zůstaly stejné. Výčet důvodů obnovy řízení je v porovnání s předchozí úpravou užší, čímž došlo ke zvýraznění rozdílů mezi obnovou řízení a přezkumným řízením. Novým důvodem obnovy je zrušení podkladového rozhodnutí. Obnova řízení má nadále dvě stadia, a to řízení o povolení, resp. nařízení obnovy správním orgánem (*iudicium rescindens*), a nové řízení ve věci (*iudicium rescissorium*).

Vedle tzv. „nového řízení“ jako tzv. druhého stadia obnovy řízení stávající správní řád počítá i s tzv. „novým řízením“ a „novým rozhodnutím“, které může vystupovat za zákonných podmínek i samostatně, tzn. nezávisle na obnově řízení. Jeho příp. vydání není vázáno na žádnou lhůtu.

Současně je třeba také poznamenat, že za situace, kdy stávající správní řád upravuje vedle správního řízení, jehož výsledkem jsou rozhodnutí, také další procedury vedoucí ve výsledku k dalším jiným aktům, některé opravné prostředky nachází, zpravidla modifikované, uplatnění i tam. To platí zejména o *přezkumném řízení*, s nímž se počítá u *vyjádření osvědčení a sdělení*, a dále také u *veřejnoprávních smluv* a stejně tak i u *opatření obecné povahy*. Mimo to, a to převážně napříč celým správním řádem, potom přichází v úvahu ještě některé další prostředky ochrany veřejných subjektivních práv.⁶

⁶ Těmito prostředky jsou *žádost o prominutí zmeškání lhůty, podnět k prohlášení nicotnosti, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, odpor proti příkazu, námitky proti návrhu opatření obecné povahy, stížnost proti postupu správního orgánu, popř. žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti*.

1. OPRAVNÉ A DOZORČÍ PROSTŘEDKY V PRAXI A ODRAZ JEJICH UPLATNĚNÍ V JUDIKATUŘE

Bližší pohled na opravné a dozorčí prostředky deset let po nabytí účinnosti správního řádu ukazuje, že jejich legislativní úprava od přijetí v r. 2004 sice zůstala beze změn, nicméně na jejich vnímání a uplatňování měla poměrně významný vliv, vedle komentářové literatury,⁷ dále zejména rozhodovací praxe, a tady ponejvíce soudní přezkumné rozhodování ve správním soudnictví a s tím spojená judikatura.

Ve spojení s tím lze potom konstatovat, že za uplynulou dobu účinnosti správního řádu se tak v praxi poměrně ustálil výkladový rámec jejich právní úpravy. V dalším textu tedy poukážeme, na vybrané, podle autora tohoto příspěvku, zajímavější či zřetelohodnější momenty, či pohledy v uvedeném směru.

2. ODVOLÁNÍ A ODVOLACÍ ŘÍZENÍ

Odvolání jakožto řádný opravný prostředek proti vydanému, ale prozatím nepravomocnému, prvostupňovému rozhodnutí se zásadně podává u orgánu, který správní rozhodnutí napadené odvoláním vydal, a nikoliv přímo u orgánu odvolacího. S ohledem na pravidlo obsažené v § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, stanovící, že pokud nemůže účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je poslední den lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně, potom platí, že jen v takovýchto případech, tj. kdy účastník nemůže z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, lze odvolání podat u orgánu vyššího stupně. Tento správní orgán potom musí odvolání bezodkladně postoupit věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. K tomu, že se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a nikoliv přímo u orgánu odvolacího, se souhlasně a vyargumentovaně vyjádřil např. i Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, v rozsudku *ze dne 4. 6. 2013, čj. 60 A 2/2013-39*, a stejně tak i Nejvyšší správní soud v rozsudku *ze dne 23. 1. 2014, čj. 4 Ads 114/2013-26*.

⁷ Viz zejména Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád, komentář, 4. vydání, Praha C.H.Beck, 2013, Potěšil, L. a kol.: Správní řád, komentář, 1. vydání, Praha Leges, 2014, Průcha, P.: Správní řád, s poznámkami a judikaturou, 2. vydání, Praha Leges 2015, Vedral, J.: Správní řád, komentář, 2. vydání, Praha BOVA Polygon, 2012

Pro podání odvolání je stanovena obecná zákonná patnáctidenní lhůta, počítaná ode dne doručení rozhodnutí, které může být odvoláním napadeno. Osoba, která byla účastníkem, přičemž rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, ale která se o jeho vydání dozvěděla, může podat odvolání do 30 dnů právě ode dne, kdy se o vydání předmětného rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Toto neplatí pro tzv. hlavní účastníky správního řízení, tj. pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu, jímž by mělo být rozhodnutí oznámeno vždy, a ti případné odvolání potom podávají v 15ti denní lhůtě od oznámení rozhodnutí. Z právní úpravy však vyplývá, že i pro tzv. hlavní účastníky řízení platí výjimka v tom směru, že neoznámení rozhodnutí se nemohou dovolávat tehdy, pokud se s ním prokazatelně seznámili, a v takovém případě mohou podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým je správní orgán oznámil. K tomu lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu *ze dne 9.1. 2008, čj. 1 As 45/2007-48*.

Právní úprava odvolacího řízení zná některé případy, kdy je podání odvolání vyloučeno. Tak zejména platí, že odvolání je vždy vyloučeno proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž rozhodl o podaném odvolání, a proti němu se tedy již nelze dále odvolat. Mimo to je odvolání vyloučeno také v některých dalších zákonem stanovených případech. Tak např. se nelze odvolat proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí, jímž správní orgán prohlásil nicotnost rozhodnutí, nebo proti rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy. Stejně tak se nelze odvolat proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, ale dále např. ani proti usnesení, kterým správní orgán nevyhoví žádosti účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu.

Dojitím odvolání příslušnému správnímu orgánu nastávají účinky zahájení odvolacího řízení, které jinak společně s prvoinstančním řízením tvoří jeden celek. Nicméně k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Toto pravidlo je nepřímým vyjádřením zásady koncentrace řízení pro řízení v prvním. stupni. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. *nóva*, či *novoty*, je výrazem tzv. *neúplné apelace*. K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu *ze dne 7.11. 2012, čj. 1 As 114/2012-27*. K tomuto pravidlu, které je obsaženo v § 82

odst. 4 správního řádu je však třeba poznamenat, a připomíná to i judikatura, že dané pravidlo je nutně prolamováno v řízeních podřaditelných § 50 odst. 3, věta druhá, správního řádu *v nichž má být z moci úřední uložena povinnost, a kdy je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48). K tomu se však současně nabízí dodat, že o do jisté míry obdobný průlom pravidla § 82 odst. 4 správního řádu půjde i tehdy, kdy bude odvolací správní orgán naplňovat povinnost z věty první § 50 odst. 3 správního řádu, tj. kdy bude zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu je tak nepochybně zcela speciální ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu jako celek, a potom platí, že na řízení podřaditelná § 50 odst. 3 správního řádu ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu uplatnit nelze. Prostor pro jeho uplatnění (tj. § 82 odst. 4 správního řádu) se tak nutně zužuje na řízení povolenostní či oprávněnostní, ovšem i tam s jistou modifikací pro potřeby zjišťování všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu.

Zcela jednoznačným okruhem řízení, kde je třeba považovat pravidlo § 82 odst. 4 správního řádu za neuplatnitelné a tedy prolomené, je potom řízení o správních deliktech, a to jak o přestupcích, tak i o tzv. jiných správních deliktech. Nad rámec toho, že se u nich jedná o řízení povinnostní, a platí i pro ně vše, co bylo uvedeno výše. Současně lze dále poukázat jednak, u správních deliktů bez rozdílu, na respekt k souvisejícímu pravidlu o odvolání v trestním řádu, kde se v jeho § 249 odst. 3 výslovně uvádí, že *odvolání lze opřít o nové skutečnosti a důkazy*, a návazně potom, v případě přestupků, na jmenovitou úpravu v 73 odst. 2 zákona o přestupcích, v němž se obecně konstatuje, že *obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky*. U tohoto práva obviněného zákon o přestupcích nijak nediferencuje mezi řízením v I. stupni a řízením odvolacím, nemodifikuje je ani svými § 81 a 82 o odvolání proti rozhodnutí o přestupku, a jako speciální procesní úprava, počítající jen se subsidiární použitelností správního řádu (§ 51 zákona o přestupcích, ve spojení s § 1 odst. 1 správního řádu), má tato úprava přednost před úpravou ve správním řádu. Ostatně v případě přestupků to, že *obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání*, již také bylo výslovně judikováno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115).

Současně je nutno poznamenat, že uváděné pravidlo obsažené v § 82 odst. 4 správního řádu, tak jak je v dané úpravě jmenovitě vyjádřeno, ve svých důsledcích zcela zřejmě vede k tomu, že v odvolání je možné zpravidla uplatnit nové skutečnosti a důkazy, které vyšly najevo až později. Např., když se dodatečně objevila nějaká listina se vztahem k předmětu řízení, jejíž existence nebyla v rozhodné době známa, nebo když se přihlásil nový svědek, apod. Tzn., že rozhodující je v takových případech vždy stav zjištění dřívějších skutkových okolností ke dni rozhodnutí odvolacího orgánu, stejně jako platí, že pro dané rozhodnutí je určující platná a účinná právní úprava ke dni rozhodnutí o odvolání. K tomu lze odkázat např. již na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31.3. 1995, sp.zn. 7 A 516/1994.

Se zvláštním režimem co do způsobu rozhodnutí v odvolacím řízení potom správní řád výslovně počítá při posuzování odvolání proti rozhodnutí územního samosprávného celku vydaného v jeho *samostatné působnosti*. V těchto případech platí, že odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím přezkoumávané rozhodnutí změnit. To koresponduje skutečnosti, že řízení před odvolacím orgánem má vždy povahu výkonu státní správy a v důsledku příp. změny takového rozhodnutí v tomto řízení by fakticky došlo k nahrazení rozhodnutí svou povahou samosprávného, rozhodnutím svou povahou státněsprávním. Jiným možným řešením vylučujícím možnost nežádoucího nahrazení samosprávného rozhodnutí odvolacím rozhodnutím státněsprávním by mohl být tzv. horizontální způsob přezkoumání samosprávných rozhodnutí. Tento koncept, který u nás byl znám ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, až do nabytí účinnosti jeho novelizace zákonem č. 61/2006 Sb. (o odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu, které se týkalo informací ve věcech samostatné působnosti obce, příslušelo rozhodovat radě obce, pokud zastupitelstvo obce nestanovilo, že o odvolání rozhoduje jiný orgán obce), však nebyl do obecné úpravy správního řízení převzat.

Dalším významným obecným pravidlem je, že odvolací správní orgán *nemůže změnit* napadené rozhodnutí v *neprospěch odvolatele*. Svým způsobem jde v tomto případě úprava ve stávajícím správním řádu o obecný zákaz změny k horšímu (zákaz *reformatio in peius*) v odvolacím řízení, který byl v předchozí úpravě znám toliko ze zvláštních právních předpisů (jmenovitě v režimu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích tak tomu bylo již od počátku jeho účinnosti, a je tomu tak i dodnes; v jeho § 82 bylo a nadále je stanoveno, že *v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku*).

Nutno však dodat, že z tohoto obecného zákazu změny k horšímu v odvolacím řízení, jsou přímo správním řádem stanoveny významné výjimky, které toto pravidlo výrazně relativizují, neb ve značné části případů mohou uplatnění tohoto pravidla přímo vyloučit. K tomu správní řád totiž jmenovitě a výslovně uvádí, že tento zákaz se neuplatní, pokud odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Z povahy věci je zřejmé, že ke zvažování uplatnění zákazu změny k horšími přistoupí odvolací správní orgán v situaci, kdy dospěje k závěru, že věc měla být v I. stupni posouzena přísněji, a potom zkoumá, zda mu ve změně daného rozhodnutí k horšímu nebrání zákonná překážka. Nicméně v takových případech bude nedostatečně přísné původní posouzení věci rozporem s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem, a tudíž se nakonec zákaz změny k horšímu neuplatní, resp. prolomí.

V odvolacím řízení se odvolací správní orgán zaměřuje na přezkoumání souladu napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (*zákonnost*), a stejně tak na přezkoumávání *věcné správnosti* napadeného rozhodnutí. Zatímco zákonost rozhodnutí odvolací orgán k podanému odvolání přezkoumává tzv. bez dalšího, tedy v celém rozsahu, věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání a dále tam, kde tomuto přezkoumání svědčí veřejný zájem.

Za poznamenání také nepochybně stojí, že správní řád, vedle obecné úpravy odvolacího řízení, počítá rovněž s některými jeho zvláštnostmi. Tak lze zejména poukázat na specifické řešení situace odvolání a odvolacího řízení v tzv. společném řízení ve vztahu k rozhodnutí s podmiňujícími a navazujícími výroky, a dále lze obdobně odkázat, v do jisté míry „příbuzné“ situaci, také na specifické řešení u rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem.

3. ROZKLAD A ROZKLADOVÉ ŘÍZENÍ

Rozklad jako *řádný opravný prostředek* ve správním řízení přichází v úvahu u tzv. prvoinstančních rozhodnutí ústředních správních úřadů.⁸ Právě z toho důvodu, že rozklad

⁸ Rozklad jako *řádný opravný prostředek* ve správním řízení proti prvoinstančním rozhodnutím ústředních správních úřadů je v našich podmínkách pravidlem. Ojedinele se lze setkat s výjimkami.

Tak např. podle § 28 zákona č. 276/2003, Sb., o Antarktidě, přichází v úvahu proti rozhodnutí ministerstva životního prostředí, které může ve správním řízení odebrat věci získané českou osobou v Antarktidě v rozporu se zákonem (nerosty, paleontologické nálezy, rostliny, apod.), **odvolání**, které nemá odkladný účinek.

Jiným takovým příkladem je **odvolání** ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců v režimu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky proti rozhodnutí ministerstva vnitra v cizineckých věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni.

nemá obecnou použitelnost ve vztahu k rozhodnutí veřejné správy celém spektru její organizace, je jeho úprava při zvolené systematice a struktuře správního řádu zařazena mezi tzv. zvláštní ustanovení o správním řízení (tj. v části třetí, § 152).

V porovnání s odvoláním ve správním řízení má rozklad, jako druhý, resp. jiný, řádný opravný prostředek, některé společné a některé rozdílné rysy. Shodné rysy spočívají zejména v tom, že u rozkladu stanoví správní řád stejnou obecnou lhůtu pro jeho podání jako u odvolání a to lhůtu 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, a i tady platí, že je třeba v případě potřeby dané řízení doplnit provedením nově navrhovaných důkazů, a dále, že je při přezkoumání napadeného rozhodnutí také třeba diferencovat v rozsahu přezkumu (zatímco soulad s právními předpisy se přezkoumává v celém rozsahu, věcná správnost se zásadně přezkoumává jen v rozsahu uplatněných námitek – s modifikacemi, na něž je poukázáno u § 89 odst. 2 správního řádu).

To souvisí s tím, že pro řízení o rozkladu se předpokládá přiměřené využití ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, jímž je třeba rozumět takové využití dané úpravy, které z ní sice bude vycházet, ale současně bude také respektovat podstatu, stejně jako jednotlivosti, jimiž se rozklad od odvolání liší.

K rozhodování o rozkladu je příslušný rozhodovat vedoucí vždy daného ústředního správního úřadu, tj. ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, a to na základě návrhu jím ustanovené rozkladové komise, která rozhoduje v 5ti členných senátech. Požadavek na to, aby většina členů jak komise, tak vždy sestaveného senátu, byla z osob mimo daný ústřední správní úřad, již systémově vytváří předpoklad pro co největší nestrannost rozhodování. To však neznamená, že by příp. nemohla být namítána podjatost člena senátu. K tomu se ostatně souhlasným způsobem vyjádřil i Krajský soud v Brně, ve svém rozsudku ze dne 23.9.2009, čj. 62 Ca 45/2007-85. Naproti tomu příp. podjatost ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu s ohledem na dikci § 14 odst. 6 správního řádu namítat nelze.

Tady je třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud v souvislosti se svojí rozhodovací činností podal dne 9. 10. 2009 návrh Ústavnímu soudu na posouzení ústavnosti předmětného ustanovení, tj. § 14 odst. 6 správního řádu. Věc byla Ústavnímu soudu vedena pod *sp. zn. Pl. ÚS 30/2009*, a Ústavní soud o ní rozhodl tak, že podaný návrh svým usnesením odmítl. V odůvodnění zejména uvedl, že § 14 odst. 6 správního řádu nepředstavuje pro soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu překážku posouzení podjatosti úřední osoby v řízení

dle § 152 správního řádu, neb soud při svém přezkumu vychází přímo z čl. 36 Listiny a proto v dané věci není naplněna procesní podmínka aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. K věci samé Ústavní soud uvedl, že § 14 odst. 6 správního řádu představuje bariéru pro postup uplatnění námitky podjatosti úřední osoby ve správním řízení dle § 152 správního řádu, nikoli ale již pro její posouzení v soudním řízení správním. V případě, že soud v přezkumu správního řízení dle § 152 správního řádu shledá důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jeho vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně dle § 78 odst. 1 s. ř. s. vedou k jeho zrušení soudem. Současně Ústavní soud poznamenal, že pokud jde o určení osoby příslušné k rozhodování ve věci ve správním řízení dle § 152 správního řádu po kasačním rozhodnutí správního soudu obsahujícím výtku podjatosti úřední osoby, toho se dle jeho názoru § 14 odst. 6 správního řádu netýká.

Pokud jde o možné způsoby rozhodnutí o rozkladu, z povahy věci v řízení o rozkladu při rozhodování ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu nepřichází v úvahu varianta z odvolacího řízení, kdy odvolací orgán jako orgán druhého stupně může rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Právě takovýmto postupem by byla popřena podstata rozkladu, jako opravného prostředku bez *devolutivního* účinku, neb ústřední správní úřad jako celek je jedinou instancí v obvyklém procesním smyslu, přičemž „vrácení“ věci není nic jiného, než jeden z důsledků uplatnění či naplnění devolutivního účinku, spočívající v jeho „vratné“ fázi. V této souvislosti se nabízí poukázat na to, že praxi toto pojetí rozkladu zřejmě příliš nevyhovuje, a lze se poměrně často setkávat s tím, kdy vedoucí ústředního orgánu v řízení o rozkladu rozhodnutí ruší a věc vrací k novému projednání a rozhodnutí aparátu ústředního orgánu (složce, která napadené rozhodnutí vydala), a uměle se tak prezentují a „využívají“ dvě procesní quasi-instance v rámci jednoho instančního stupně. Takovýto postup, vzhledem k výše uvedenému, neodpovídá podstatě rozkladu, a je-li pro praxi účelný, potom by bylo třeba právní úpravu institutu rozkladu v uvedeném směru změnit. Nicméně tento postup nepřímou akceptuje i judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu *ze dne 27. 6. 2012, čj. 3 As 28/2012-21*), i když současně zcela správně považuje tento projev příslušnosti za příslušnost funkční (a nikoliv instanční), k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu *ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 6 A 11/2002*.

Tento přístup praxe nelze vnímat jinak, než snahu o nepřijetí takového dopadu stávající právní úpravy *rozkladu*, který se nabízí z odst. 5 § 152 správního řádu, a to, že řízení o rozkladu se podle nynější úpravy pro případ změny rozhodnutí v zásadě omezuje na rozhodnutí odpovídající rozhodnutí v autoremeduře, což bývá odmítáno s tím, že odst. 4 citovaného ustanovení přece umožňuje užít i ustanovení o dalších způsobech rozhodnutí o odvolání. Nicméně toto ustanovení užití ustanovení o odvolání umožňuje jen, pokud to nevyklučuje povaha věci, a jak bylo výše poznamenáno, z povahy rozkladu je u něj vyloučen devolutivní účinek.

4. PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ

V prvé řadě je zřejmě třeba poukázat volbu jmenovitého označení tohoto mimořádného opravného prostředku ve stávajícím správním řádu. Pojem „přezkumné řízení“, může v praxi vést, a také někdy vede, i k určité dezorientaci účastníků řízení, neboť obecně je tento pojem spíše vžit pro označení „celého spektra režimů přezkoumání správních rozhodnutí“, zahrnujícího jak v úvahu přicházející řádné, tak i všechny mimořádné opravné prostředky. „Přezkumné řízení“ je, s jistými modifikacemi, v podstatě náhradou předchozího „přezkoumání mimo odvolací řízení“. Je tak otázkou, zda nebylo vhodnější ponechat pro tento mimořádný opravný prostředek uvedené označení i nadále, a to nejen proto, že bylo v předchozí praxi vžito, ale i proto, že má i své historické opodstatnění. Pojem „zrušení a změna rozhodnutí mimo odvolací řízení“ byl pro daný účel užíván již správním řádem z r. 1928 (vládní nařízení č. 8/1928 Sb.z. a n.).

Koncepce přezkumného řízení, resp. jeho zahájení, je pojata platnou právní úpravou tak, že toto řízení se zahajuje zpravidla z podnětu, přičemž podnět k přezkumnému řízení sám není ani návrhem na zahájení řízení, ani opravným prostředkem. Pokud správní orgán po posouzení podnětu neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, nevydává o tom žádné rozhodnutí a pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů podateli. Pro toto sdělení správní řád stanoví správnímu orgánu třicetidenní lhůtu, počítanou od doručení podnětu příslušnému správnímu orgánu. Proti takovému sdělení, vzhledem k jeho povaze, nepřichází v úvahu podání odvolání.

K zahájení řízení přistoupí správní orgán tehdy, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Přezkumné řízení může správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájit i z vlastního podnětu. Jak v případě podnětu účastníka, tak v případě tzv. vlastního

podnětu zahajuje správní orgán přezkumné řízení vždy z moci úřední, a u přezkumného řízení se tak vždy jedná o *dozorčí prostředek*. Přezkumné řízení se přitom vždy zahajuje usnesením, které se vydává ve lhůtě do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Správní orgán, který rozhodnutí přezkoumává, může, shledá-li k tomu důvody, rozhodnutí zrušit nebo změnit, či rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, to vše nejpozději do 15 měsíců od právní moci rozhodnutí. V této lhůtě tedy nestačí přezkumné řízení jen zahájit, nýbrž přezkumné řízení musí být v této lhůtě skončeno a rozhodnutí vydáno.⁹ K této 15 měsíční lhůtě v mezidobí judikatura dovodila, že tato lhůta se vztahuje pouze na v pořadí první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Po zrušení prvního v přezkumném řízení vydaného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze již potom pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm, a to případně i opakovaně, další rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bez ohledu na stanovenou 15ti denní lhůtu od právní moci původně přezkoumávaného rozhodnutí. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232.

Pokud by naopak správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistil, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Takové usnesení se přitom pouze poznamenává do spisu a nelze se proti němu odvolat.

Zvláštností této úpravy je i to, že proti předběžně vykonatelným rozhodnutím, dokud nenabylo právní moci, lze i po zahájení přezkumného řízení podat odvolání, a pokud bylo odvolání podáno, postupuje se dále již výlučně podle ustanovení pro odvolací řízení.

Dále se nabízí také poznamenat, že platná právní úprava výslovně zdůrazňuje, že při přezkoumávání rozhodnutí musí správní orgán vycházet ze skutkových okolností, které existovaly v době přezkoumávaného rozhodnutí. Správní orgán tedy nemůže zrušit nebo změnit rozhodnutí proto, že se po jeho vydání dodatečně změnila rozhodující skutkové okolnosti, z nichž původní rozhodnutí vycházelo.

Zvláštním případem přezkumného řízení je tzv. *zkrácené přezkumné řízení*. Právní úprava k tomu stanoví, že je-li porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou

⁹ Na tomto místě je třeba připomenout, že stávající právní úprava tak podstatně zkrátila dřívější lhůtu, ve které přicházelo v úvahu tehdejší přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Přezkumný orgán mohl vždy dotčené rozhodnutí zrušit nebo změnit do uplynutí tří let od jeho právní moci.

splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je potom přímé vydání přezkumného rozhodnutí. Zkrácené přezkumné řízení je tam, kde jsou pro ně splněny podmínky podle dostupné judikatury projevem zásady procesní ekonomie. K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.5. 2011, čj. 1 As 31/2011-72.

Právní úprava přezkumného řízení výslovně řeší také otázku režimu nastoupení účinků přezkumného rozhodnutí. Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí (tedy *ex tunc*). Naproti tomu v případech, kdy se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti (tedy *ex nunc*). Pokud však bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

5. OBNOVA ŘÍZENÍ A NOVÉ ROZHODNUTÍ

Obnova řízení patří ke klasickým, či tradičním, mimořádným opravným prostředkům ve správním řízení. Svou podstatou a zaměřením směřuje proti pravomocným rozhodnutím, vykazujícím nedostatky ve zjištění skutečného stavu věci nebo spojeným s některými jmenovitými překážkovými právními skutečnostmi. K tomu se mj. vyjádřil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009-74, v němž se uvádí, že obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 je – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení dle § 94 téhož zákona – určena k nápravě skutkových nesprávností.

Pro povolení či nařízení obnovy je typické, že je vázáno na naplnění jmenovitě vymezených zákonných důvodů, přičemž stávající právní úprava správního řízení, v porovnání s úpravou bezprostředně předchozí (správní řád z r. 1967) důvody obnovy řízení do jisté míry redukovala. Na straně druhé jako nový důvod obnovy řízení přibylo, že rozhodnutí, které

bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, jež má být obnoveno, bylo změněno nebo zrušeno.¹⁰

Sám správní řád, vedle uvedené obecné formulace tohoto důvodu obnovy, současně dále, ve spojení s jeho podstatou, také výslovně počítá s dalšími jmenovitými situacemi, a to jednak v rámci tzv. společného řízení, kdy je důvodem obnovy řízení zrušení či změna rozhodnutí s podmiňujícím výrokem (§ 140 správního řádu), a dále u rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem (které není samostatným rozhodnutím), kde obdobně platí, že zrušení nebo změna takového závazného stanoviska je důvodem obnovy řízení takto „podmíněného“ rozhodnutí (§ 149 správního řádu). Z povahy věci je nutno potom ještě také dovodit, že konkretizace případů obnovy řízení z tohoto důvodu může přicházet v úvahu i podle úpravy ve zvláštních zákonech.¹¹

Vázanost obnovy řízení zákonnými důvody pro její povolení nebo nařízení je podmínkou zákonnosti následného rozhodnutí. K tomu se výslovně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku ze dne 22.9. 2011, čj. 1 As 102/2011-53 uvedl: „Povolil-li správní orgán obnovu řízení v rozporu se zákonem na základě skutečností nebo důkazů, které obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 neodůvodňují, nemohou tyto skutečnosti nebo důkazy vést v obnoveném řízení k rozhodnutí odlišnému od rozhodnutí vydaného v původním řízení.“

Vedle případů, kdy návrh na obnovu řízení podá účastník, počítá platná právní úprava, ze stejných důvodů s nařízením obnovy příslušným správním orgánem (správní orgán, který

¹⁰ Předchozí úprava správního řízení oproti úpravě nynější jmenovitě dále jako důvody obnovy znala: rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak; nesprávným postupem správního orgánu byla účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení; rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným orgánem. V režimu současné úpravy je třeba na tyto situace či případy zřejmě vztahovat „přezkumné řízení“, které však není pro tyto výslovné důvody, stejně jako pro důvody jiné, „nárokové“, a bude třeba vždy případ od případu posuzovat opodstatněnost případného zahájení „přezkumného řízení“. Z „vypuštěných“ důvodů se přitom zřejmě jako nejproblematictější jeví důvod, kdy „rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak“. To souvisí jak s tím, že tento důvod patří v naší úpravě správního řízení k důvodům tradičním (znal jej již správní řád z r. 1928 - vládní nařízení č. 8/1928 Sb.z. a n.), a dále i s tím, že principiálně jde o obdobnou právní situaci, jako v případě nynějšího důvodu obnovy řízení, spočívajícího v tom, že „bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno“.

¹¹ Tak např. podle ustanovení § 101d, odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, platí: „Bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu.“

ve věci rozhodl v posledním stupni) tam, kde je na novém řízení veřejný zájem (v takových případech je obnova řízení typickým prostředkem dozoru, resp. dozorčím prostředkem).

Pokud jde o právní účinky nového rozhodnutí, právní úprava dává správnímu orgánu obdobně jako v případě přezkumného řízení k úvaze, zda určí, že jeho účinky nastávají ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (tedy *ex tunc*), což bude platit zejména pro případ, že se ruší rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, nebo zda určí, že jeho účinky nastávají ode dne právní moci nového rozhodnutí (tedy *ex nunc*), což bude platit zejména pro případ, že se ruší rozhodnutí, jímž bylo založeno právo. Pokud však okolnosti případu odůvodňují jiné řešení, zvolí správní orgán toto jiné řešení, přičemž vždy platí, že určení, od kdy nastávají účinky nového rozhodnutí, musí správní orgán v předmětném rozhodnutí řádně odůvodnit. S tím souvisí skutečnost, že i proti tomuto novému rozhodnutí ve věci, jako rozhodnutí svou povahou prvoinstančnímu, lze opět podat odvolání, příp. rozklad.

Ve spojení s obnovou řízení platný správní řád upravuje i „nové rozhodnutí“, které je způsobilé obstát „samo o sobě“, a které má některé společné rysy s novým rozhodnutím, vydávaným ve druhém stadiu obnovy řízení (*iudicium rescissorium*).

Z povahy věci tzv. nového rozhodnutí je nutno dovést, že samo „nové rozhodnutí“ jako takové, resp. žádost o jeho vydání, opravným prostředkem není.

Ve své podstatě jde o případy prolamující zásadu *ne bis in idem*, spojovanou s tzv. materiální právní moci rozhodnutí. Je ale zřejmě nutné dovést, že novým rozhodnutím bude moci být opakovaně podané žádosti vyhověno jen tehdy, pokud se změnily podmínky, za kterých bylo v původním řízení rozhodováno. Tomu koresponduje pravidlo, že pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví (§ 102 odst. 4 správního řádu), a obdobně i pravidlo, že pokud je v řízení zjištěna skutečnost, která znemožňuje podané žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 51 odst. 3 správního řádu).

Významné je, že podání žádosti není vázáno na žádnou lhůtu. K novému řízení je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni, přičemž jeho povinností je šetřit práva nabytá v dobré víře. Obdobně platí u tohoto nového rozhodnutí pravidla pro nastoupení právních účinků nového rozhodnutí, výše uvedená u obnovy řízení.

ZÁVĚR

Souhrnně je zřejmě možno konstatovat, že opravné a dozorčí prostředky v režimu správního řádu se za dobu jejich dosud desetiletého uplatňování, byť jejich úprava z počátku účinnosti právní úpravy pro některé odlišnosti od úpravy předchozí vyvolávala přinejmenším určité poznámky a snad až pochybnosti, v praxi nejenom vžily, ale současně také, až na některé dílčí výše zmiňované momenty či aspekty, potvrdily danou úpravou svoji funkčnost, užitečnost a také opodstatněnost.

Nespornou pozitivní roli v tomto směru, vedle doktrinálních výkladů, sehrála i interpretace jejich právní úpravy samotnými orgány aplikační praxe, a jak bylo naznačeno již shora, nezastupitelnou roli zde sehrálas značné míře rozhodovací praxe správních a soudů a jejich judikatura.

Ta si získala, a to nejen v tomto směru, v uplynulých letech ve vztahu k posuzování příslušných režimů podle stávajícího správního řádu příslušnou váhu, uznání a respekt, a je tak nepochybně značnou nápomocí veřejné správě při nalézání zákonných odpovídajících řešení při jejich rozhodování. To je současně také jedním z nosných legitimních důvodů s důvěrou očekávat, že i v následujících letech bude úprava opravných a dozorčích prostředků v režimu správního řádu plně funkční součástí předmětné procesní úpravy, způsobilé přispívat k zákonné a současně i efektivní realizaci správního práva a ochrany subjektivních práv ve veřejné správě.

„NÁRAMKODENY“ PRO VAZEBNĚ STÍHANÉ MOHOU POSÍLIT

VÝZNAM PRINCIPU PRESUMPCE NEVINY

JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.

renata.vesecka@eru.cz

Energetický regulační úřad Jihlava

Morava

ÚVOD

Vazební zasedání je soudní jednání, při kterém lze vzít obviněného do vazby, pokud o vazbě není možné rozhodnout v hlavním líčení nebo veřejném zasedání. Vazba je zajišťovací úkon, jímž se osoba obviněná z trestného činu zajišťuje pro trestní řízení a výkon trestu. Zákon taxativně vymezuje vazební důvody, podmínky, při jejichž splnění lze osoby obviněné omezit na svobodě pro účely trestního řízení. Omezený rozsah tohoto příspěvku sice neumožňuje seznámit čtenáře s vyčerpávajícím popisem druhů vazby a podmínek jejího uvalení, jeho ambicí je provést základní právní rozbor vazby jako zajišťujícího nástroje, jehož uložení představuje výrazný zásah do práv obviněného, protože pobyt obviněného ve vazbě určitým způsobem ztěžuje výkon práva na obhajobu a oslabuje princip presumpce nevinu v trestním řízení.

1. VÝKLADY DŮVODŮ PRO UDĚLENÍ VAZBY

Vzetí do vazby zpravidla navazuje na zadržení osoby nebo zatčení osoby na základě soudem vydaného příkazu k zatčení. Zákonná definice neexistuje, jsou známy pouze určité názory a vymezení v odborné literatuře, například podle V. Mandáka je vazba „*institut trestního řízení, s jehož použitím je obviněný na základě rozhodnutí oprávněného orgánu dočasně zbaven osobní svobody, aby mu bylo zabráněno vyhýbat se trestnímu stíhání nebo trestu tím, že by uprchl nebo se skrýval, mařit či ztěžovat objasnění věci nepřipustným působením na prameny důkazů, nebo pokračovat v trestné činnosti.*“¹ Osobní svoboda svobody jednotlivce jako osoby, která dosud nebyla pravomocně odsouzena ze spáchání trestného činu, do níž vazba doslova kardinálním způsobem, byť dle přesných zákonných podmínek, zasahuje, je chráněna nejen vnitrostátními právními předpisy, nýbrž i mezinárodními dokumenty. Již ze samotného znění čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, „osobní

¹ Mandák, V. Zajištění osoby obviněného v československém trestním řízení. Praha: Nakladatelství Orbis, 1975, s. 65.

svoboda se zaručuje“, vyplývá závazek státu do osobní svobody nezasahovat, nýbrž i povinnost osobní svobodu zaručit a chránit, a proto je podle mého názoru možné uvést, že osobní svoboda jako právo existuje praeter legem a působí erga omnes. Ústavní právo na osobní svobodu, upravené v čl. 8 odst. 1 Listiny, lze omezit pouze rozhodnutím soudu na základě zákona a na zákonem stanovenou dobu.

Jakkoliv doznalo vazební právo v historii řady změn směrem ke zlepšení postavení obviněného (zejména mám na mysli novelu trestního řádu č. 265/2001 Sb.)², závažným zásahem do ústavou zaručeného práva nepochybně zůstává a v posledních letech dostává s celkovou proměnou vedení přípravného řízení i řízení před soudem nový „zvláštní“ rozměr. Tímto „zvláštním rozměrem“ mám na mysli jakousi ostrakizaci obviněných vůči veřejnosti a zneužití vazebního institutu proti obviněným. Vazbu sice podle zákona nelze zneužívat k tomu, aby se obviněný přiznal, koneckonců výslovný zákaz podrobovat obviněného fyzickému či psychickému násilí obsahuje i zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ale v praxi se setkáváme s případy, kdy tomu tak není.

Podívejme se na zákonné podmínky pro zajištění osoby vazbou. Jedná se v první řadě o předpoklad zahájení trestního stíhání podle § 160 a násl. trestního řádu a existenci konkrétních skutečností odůvodňující obavy předpokládané v ustanovení § 67 písm. a) až c) trestního řádu. Tj., že obviněný uprchne nebo se bude skrývat, aby se vyhnul trestnímu stíhání nebo trestu (tzv. vazba útěková), nebo bude působit na dosud nevyslechnuté svědky nebo spoluobviněné nebo jinak mařit objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání (tzv. vazba koluzní) anebo bude opakovat trestnou činnost, pro niž je stíhán (tzv. vazba předstížná). Mezi další obligatorní podmínky patří závěr soudu o důvodnosti trestního stíhání ve vztahu k obviněnému, podezření ze spáchání úmyslného trestného činu, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice převyšuje 2 roky nebo nedbalostní trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice převyšuje 3 roky.³

Kromě deklarovaných de lege lata podmínek uložení vazby, musí být v případě vazby naplněn rovněž princip fakultativnosti, proporcionality a subsidiarity. Princip proporcionality vazby, projevující se v tom, že použití vazby je omezeno horní hranicí trestní sazby, znamená, že *„do vazby nelze vzít obviněného, který je stíhán pro úmyslný trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje dvě léta, nebo*

² Šámal, Pavel a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 734 – 735.

³ Jelínek, Jiří a kol. Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. 2013, s. 329-331.

pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje tři léta“ (§ 68 odst. 2 trestního řádu). Nový trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb., oslabil postavení obviněného a princip proporcionality, protože ve větším množství případů zpřísnil trestní sazby. Horní hranice byla posunuta a došlo ke snížení počtu skutkových podstat, kde horní hranice nepřevyšuje dvě nebo tři léta. Zostření užití vazby ve vztahu k obviněnému zaznamenal dále trestní řád v novele č. 459/2011 Sb., která konstruovala nový zákonný důvod upravující možnost vzetí do vazby. Tento důvod, formulovaný v ustanovení § 68 odst. 4 trestního řádu, se uplatní v případech méně závažných, kdy jde o tzv. předstižnou vazbu, a je podmíněn účinnou ochranou poškozeného. Fakultativnost vazby, podpořená principem ultima ratio, neznamená, že vazební institut je možné užívat jako prostředek k usnadnění vyšetřování trestného činu nebo vyvíjení nátlaku na obviněného, přesto poslední dobou přibývá případů, kdy vyšetřovatelé a státní zástupci postupují v rozporu s tímto a v trestním řízení k vazebnímu stíhání nepřistupují zdaleka tak zdrženlivě, jak by měly.

Zamyslíme-li se nad právními podmínkami, které soudům umožňují vazbu uložit, dospějeme k závěru, že soudní výklad zvláště některých podmínek je značně široký a povoluje vazbu uložit i v přinejmenším sporných případech. Podle mého názoru se jedná především o podmínku důvodnosti trestního stíhání ve vztahu k obviněnému, kdy je soudce povinen v přípravném řízení přezkoumávat, zda dosud zjištěné skutečnosti opravdu nasvědčují všem znakům trestného činu, pro který bylo zahájeno trestní stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu (ve smyslu dovětku § 67) a zda jej spáchal skutečně obviněný. Přitom uvedený dovětek vazebních důvodů je významný pro obhajobu obviněného, protože nutí soud, aby se při rozhodování o vazbě z vlastního popudu zabýval i důvodností trestního stíhání stejně jako možností využití jiných opatření, jimiž lze vazbu nahradit, tedy zárukou a slibem (§ 73), peněžitou zárukou (§ 73a) či například dohledem vykonávaným probačním úředníkem (§ 73 odst. 1 písm. c) trestního řádu.⁴ Důvodnost obav předpokládaných v ustanovení § 67 písm. a) až c) trestního řádu musí být zjištěna vždy na podkladě konkrétních skutečností, což se v praxi přetavuje v pouhý odkaz na textaci § 160 odst. 1 trestního řádu, kterým se zahajuje trestní stíhání.

Přezkum soudu není ze samotného odůvodnění rozhodnutí o vzetí do vazby či usnesení o dalším trvání vazby podle § 72 trestního řádu zřejmý, policejní orgán v této fázi řízení nedisponuje dostatečným důkazním materiálem proti obviněnému, což nekončí jen

⁴ Šámal, Pavel a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 277.

propouštěním obviněných z vazby v průběhu trestního řízení, ale i zprošťujícími rozsudky či podmíněnými tresty. Podmínka důvodnosti takové obavy tak v obdobných případech dostává významné trhliny. Trestní řád přitom akcentuje subsidiaritu vazby již v ustanovení § 67, kde uvádí, že uvalení vazby je podmíněno nejen tím, že „dosud zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání, byl spáchán, má všechny znaky trestného činu, jsou zřejmé důvody k podezření, že tento trestný čin spáchal obviněný“, ale i předpokladem, že „s ohledem na osobu obviněného, povahu a závažnost trestného činu, pro který je stíhán, nelze v době rozhodování účelu vazby dosáhnout jiným opatřením, zejména uložením některého z předběžných opatření“.

Obhajoba ve vazebním řízení navrhuje často jiná opatření, kterými je taktéž možné dosáhnout účelu vazby a vazbu nahradit (viz shora), ale její návrhy nebývají přezkoumávány vždy s takovou pečlivostí, soudy k volbě opatření nahrazujících vazbu nepřistupují v dostatečné míře a obviněným obdobné žádosti zamítají. V případě koluzní vazby ani o tyto „záruky“ požádat nelze, přitom obavami o ovlivňování dosud nevyslechnutých svědků a spoluobviněných nebo jiné maření objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání mohou orgány činné v trestním řízení argumentovat u řady závažné trestné činnosti. Nesouhlasím s názorem Ústavního soudu, který tvrdí, že „v závislosti na konkrétním případě může stačit i určitá objektivní konstelace, která zahrnuje nejen osobu pachatele, ale i všechny znaky skutkové podstaty trestného činu včetně stadia vyšetřování“.⁵Mimo právní úpravu pak zůstává varianta, že na svědky mohou fakticky působit i třetí osoby, do jejichž práv se ale nedá zasáhnout.

2. SKUTEČNÝ DŮVOD K PODÁNÍ NÁVRHU NA VZETÍ OBVINĚNÉHO DO VAZBY

Co může být tedy skutečným důvodem státního zástupce k podání návrhu na vzetí obviněného do vazby? Mnohdy spíše rozpory ve svědeckých výpovědích nebo odmítnutí obviněných vypovídat, dokázat takový důvod, jehož nepřípustnost opakovaně judikoval i Ústavní soud, v trestním řízení je však velmi obtížné. Uvalení vazby v důsledku odepření výpovědi obviněným, v čemž je spatřován důvod koluzní vazby, je nutno považovat jednak za donucování obviněného přiznat vinu, a tudíž za porušování čl. 14 odst. 1 písm. g) Paktu o občanských a politických právech, za omezení práva na obhajobu podle čl. 40 odst. 3,4 Listiny základních práv a svobod, jakož i za postup, ve kterém absentuje zákonné a ústavně

⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22.1.1996, sp.zn. I.ÚS 62/1996, Nález Ústavního soudu ze dne 15.9.2005, sp.zn. III.ÚS 424/05.

konformní zdůvodnění vazby ve smyslu čl. 8 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 36 Listiny a čl. 1 Ústavy ČR a ve smyslu §67 písm. b) trestního řádu.⁶ Je otázkou, do jaké míry je platná právní úprava, vyjímající koluzní vazbu z postupu podle § 73 a násl. trestního řádu, dostatečná a to i vzhledem ke skutečnosti, že u předstižné vazby je takový postup možný. Nezdá se mi logická úvaha zákonodárce ve smyslu, že snaha zabránit ovlivňování svědků, k němuž nemusí fakticky dojít, je povýšena nad riziko opakování trestné činnosti. De lege ferenda právní úprava by mohla být zohledněna i v rámci využití elektronických náramků pro vazebně stíhané jako jakési alternativy k vazbě. Abstraktně pojímaná možnost koluzního jednání obviněného, pouhá hrozba možnosti mařit objasnění věci, nemůže jako obecný vazební důvod obstát. Koluzním důvodem vazby nemůže být ani jen určitá důkazní situace, např. existující rozpory ve svědeckých výpovědích nebo složitost trestní věci.

Ztotožňuji se s názorem judikatury, na který odkazuje R. Vicherek, soudce Okresního soudu v Ostravě, ve svém článku z roku 2012, kde připomíná, že „*důvodnost obavy nelze hodnotit bez vztahu k zahájenému trestnému stíhání. Lze předpokládat, že odůvodněnost obavy je tím silnější, čím je podezření z trestného činu závažnější. Jestliže obviněný je usvědčován celou řadou důkazů, je pravděpodobnější, že se bude intenzivněji bránit svému trestnímu postihu skrýváním se, uprchnutím, případně se snažit ovlivnit obsah a rozsah opatřených důkazů působením na svědky, spoluobviněné, ničením či zašantročováním důkazů apod.*“⁷ Praxe soudů se však podle mých zkušeností často ubírá zcela opačným směrem a vazba je uvalována na obviněné, pro jejichž vinu ze stíhaného skutku zdaleka nesvědčí toliko důkazů. Soudy se nedostatečně vypořádají s důkazní situací nebo vazbu uvalují apriori na obviněné – cizince, ač ani pouze takový důvod nemůže v kontextu shora uvedeného v žádném případě obstát. O hodnocení důvodů zadržení podezřelé či obviněné osoby by bylo třeba zpracovat samostatné pojednání.

3. UPLATNĚNÍ ZÁSADY PRESUMPCE NEVINNY

Zásada presumpce nevinny (§ 2 odst. 2 trestního řádu) znamená, že dokud o vině a trestu nerozhodne soud, je povinností orgánů činných v trestním řízení pohlížet na obviněného jako na nevinného. Při volbě prostředků nutných k dosažení účelu trestního řízení by měla být ukládána taková omezení, která co nejméně zatěžují obviněného. Vazba je nejen ve vztahu k tomuto principu výjimečným opatření, které nemůže nikdy prejudikovat budoucí

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 4.11.1999, sp.zn. III.ÚS 188/99.

⁷ Vicherek, R. Důvody vazby. Trestní právo, roč. 16, č. 9, 2012, s. 14-24.

rozhodnutí soudu o vině a nemůže vykazovat znaky trestu.⁸ Vazba nesmí být pojímána jako předběžný výrok o vině a měla by se v celém trestním řízení uplatňovat zásada presumpce nevinny. Význam této zásady je ale podle mého názoru v případě vazebního stíhání zatlačen do pozadí a vina obviněného je nejen před veřejností, ale i skrze projevy některých orgánů činných v trestním řízení do velké míry předjímana. Na složitost „vybalancování“ zásadu presumpce nevinny a respektování individuální svobody jednotlivce s veřejným zájmem a ochranou společnosti poukazuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.⁹ V každém případě je proto žádoucí posoudit, zda je skutečně ve veřejném zájmu nezbytně nutné, aby navzdory presumpci nevinny vazba převážila nad pravidlem respektování individuální svobody jednotlivce stanovené v čl. 5 Úmluvy, či nikoliv.

Jedním z problematických ustanovení, které oslabuje význam principu presumpce nevinny, pročež ztěžuje postavení obviněného a rozšiřuje prostor pro rozhodování soudu o vazbě, je první věta § 67 trestního řádu, do kterého novela č. 265/2001 Sb. doplnila dovětek, že nejen jednání samotného obviněného může vést orgány činné v trestním řízení k důvodné obavě existence třech vazebních důvodů, ale i pouze tzv. „další konkrétní skutečnosti“. Tyto další skutečnosti důvodné obavy zákon taxativně nejmenuje, což samo o sobě poskytuje široký prostor soudům. Logickým vyústěním praxe je pak bohatá soudní judikatura, která různým způsobem definuje prostor pro uvážení soudu. Vyšší soudy judikují např. provádět „*vlastní právní posouzení skutku ve vztahu k ukládané vazbě bez ohledu na právní posouzení státního zástupce v podané obžalobě.*“¹⁰ Ústavní soud v jednom ze svých nálezhů zase zmínil požadavek „*řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci.*“¹¹

Značný dopad má vazba na obviněného nejen na princip presumpce nevinny, ale i na další trestněprocesní zásady. Jedná se zejména o zásadu přiměřenosti (§ 2 odst. 4 trestního řádu), která odkazuje na zdrženlivý postup ve vztahu k vazbě. Utlumena je v případě vazby rovněž zásada vyhledávací (§ 2 odst. 5 trestního řádu), neboť aktivní právo navrhopvat důkazy v přípravném řízení (§ 33 odst. 1 trestního řádu) je významně eliminováno. Tento fakt se ukazuje jako problém u trestních kauz, které v přípravné fázi trvají měsíce či dokonce roky a obvinění čekají na projednání věci ve vazbě. Jejich možnost vyhledávat důkazy pro účely trestního řízení je značně ztížena a vyžaduje vynaložení vyšších nákladů. Zprošťující

⁸ Jelínek, J. a kol. Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. 2013, s. 145.

⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva. Tariq proti České republice ze dne 18.4.2006, publikovaný v časopisu Soudní rozhledy. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, 2006, č.3, s. 162

¹⁰ VS Olomouc 1 To 16/2010.

¹¹ Srov. II. ÚS 8/2002-n, II. ÚS 645/99 aj.

rozsudky jsou pak konkrétním důkazem toho, že je zapotřebí, aby zmiňované zásady byly všemi zainteresovanými orgány důsledně respektovány.

Kromě vlivu vazby na postavení obviněného má vazba dopad i na faktický výkon práva na obhajobu, který do značné míry souvisí již se shora uvedeným. Jedním z ilustrativních důvodů je skutečnost, že obviněný ve vazbě se může pouze problematicky osobně účastnit většiny procesních úkonů. To zvyšuje náklady obviněného na obhajobu, neboť za obviněného se některých vyšetřovacích úkonů může účastnit obhájce. Náklady pak navyšují obviněnému i cesty obhájce do vazby, aby mohl obviněný uplatňovat své právo hovořit ve vazbě se svým obhájcem bez přítomnosti dalších osob. Náklady na čas se pak obviněnému navyšují i dobou, po kterou trvá, než orgány činné v trestním řízení obviněného obhájce předvedou. Nerada bych se dopouštěla jakékoliv paušalizace, ale domnívám se, že obhajoba je zkrátka vůči procesním úkonům orgánů přípravného řízení doslova „bezbranná“ a je-li obviněný ve vazbě, vyjma práva se takových úkonů účastnit, nemá jak ve svůj prospěch vyšetřování ovlivnit. Vazba je nástrojem orgánů činných v trestním řízení, který nevýhodu obhajoby oproti žalobě jednoznačně podporuje. Neojedinělým důsledkem této skutečnosti pak je, že po zprošťujících rozsudcích požadují osoby zbavené viny na trestném jednání finanční kompenzaci po státu nejen za nezákonné trestní stíhání, ale především za nezákonné omezení osobní svobody spočívající v držení ve vazbě. Za účinný nástroj, jehož aplikace by u opatření nahrazujících vazbu posílila význam principu presumpce nevinny a v kontextu uvedeného i celkové postavení obviněného v rámci trestního řízení, lze považovat elektronické náramky pro vazebně stíhané. Elektronický monitoring může mít u vazebně stíhaných značný význam. Podíváme-li se na statistiky, zatímco v roce 2008 dosahoval počet osob ve vazbě 2.402 osob, od té doby mírně klesl a v roce 2014 činil 2.185 osob.¹² Doba, po kterou je možné zadržovat obviněné ve vazbě je v řadě evropských států kratší než v ČR (v Rakousku 2 roky, v Maďarsku 3 roky), kde český právní řád umožňuje držet obviněné osoby ve vazbě až 4 roky.¹³

Se zavedením elektronického monitoringu se začalo počítat od účinnosti nového trestního zákoníku především v souvislosti s trestem domácího vězení. Neřešila se však nikdy otázka, že samotné uložení této trestněprocesní alternativy není jen o dozoru nad výkonem trestu, ale především o aktivitách, které jejímu uložení předcházejí. Uložení musí předcházet

¹² Statistická ročenka Vězeňské služby ČR, 2008, 2014.

¹³ Kalina, Michal. Kolik obviněných bylo celkem ve vazbě zbytečně, justice neví. Soudy počty nenevidují. HN, 2013, dostupné online: <http://domaci.ihned.cz/c1-60291630-vazba-ministerstvo-spravedlnosti-odskodneni-justice>, 6.10.2015.

provádění místních šetření a zjišťování poměrů pachatele, aby měl soud potřebné informace pro uložení trestu. Ustanovení § 60 odst. 2 trestního zákoníku takové šetření, které má bezesporu svá specifika a časovou náročnost, vyžaduje. Předmětné šetření zpomaluje proces řízení a je nepravděpodobné, že by soudci i po zavedení elektronického monitoringu přistupovali k ukládání trestu domácího vězení ve větším počtu než doposud. Stále je pro ně jednodušší vydat trestní příkaz s podmíněným odsouzením a stanoveným dohledem či ukládat jiné tresty.¹⁴

Elektronické náramky se mohou ukázat jako účinnější a využívanější v případech podmíněných trestů s dohledem a i v případě vazby. Shora uvedené nás může vést k názoru, že právní úprava vazebního institutu poskytuje soudům poměrně široký manévrovací prostor a praxe ukazuje, že soudy rozhodně vždy nepřezkoumávají důvody vazby tak pečlivě a k vazbě nepřístupují zrovna zdrženlivě. Praxe ukazuje, že ani opatření, kterými je možné nahradit vazbu, nejsou toliko využívány v případech, kde by bylo možné je uložit, a tak existuje přirozeně potřeba hledat způsoby zefektivnění kontroly.¹⁵ Elektronický monitoring přitom nepatří mezi žádné „novum“ a jeho počátky spadají do 80. let 20. století, kde z USA postupně přešel i do Evropy (Francie, Portugalsko, Španělsko, Švýcarsko, Anglie, Wales, Polsko). Tento kontrolní prvek se v zahraničí nepoužívá pouze pro monitorování výkonu trestu domácího vězení, ale i pro kontrolu osob podmíněně propuštěných z výkonu trestu a k monitorování pachatelů a obětí domácího násilí, sexuálních deliktů. Zajímavá je též možnost prostřednictvím náramku kontrolovat pohyb vězňů mimo vězeňské zařízení, což otevírá možnosti pracovního uplatnění pro vězněné osoby a rozšiřuje ekonomické nástroje pro soběstačnější Vězeňskou službu, méně finančně závislou na resortním rozpočtu. V Polsku se monitoring využívá i pro problémové fanoušky, kteří mají uložen zákaz vstupu do sportovní a jiné akce.¹⁶ Možnost využití elektronického monitoringu skýtá podle mého názoru i správní trestání.

¹⁴ Kučera, Pavel. Ztratí trest domácího vězení smysl? Trestní právo, roč. 15, č. 4, 2010, s. 3.

¹⁵ Tak např. v roce 2013 byla vazba skončena z důvodu propuštění s dohledem, což je jedno z těch častěji využívaných alternativních opatření, pouze v 74 případech (viz důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 503, dostupná online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=503&CT1=0>, 8.10.2015).

¹⁶ Lengyelová, Jana. Elektronický monitoring v (ne)trestnej oblasti v Slovenskej republike. Trestní právo, roč. 19, č. 1, 2014, s. 26–28.

ZÁVĚR

Legislativní návrh na zavedení elektronického monitoringu v těchto dnech projednává v parlamentních výborech Poslanecká sněmovna. Může-li se ale zdát, že elektronické náramky by mohly být konečně reálným justičním nástrojem, stále jsou spíše dalším z oblíbených „evergreenů“ Ministerstva spravedlnosti. Vláda vzala na vědomí přípravu elektronického monitoringu již v roce 2009, tender na náramky byl však již několikrát kvůli nadhodnocenosti zrušen. V roce 2012 dokonce proběhl zkušební provoz, systém se ale dodnes ministerstvu nepodařilo uvést do praxe, což dokládá i aktuální stav, kdy se dovýběrového řízení na provoz systému pro změnu nepřihlásil nikdo. Výsledkem resortního „nekonečného příběhu“ je praktická nevyužitelnost trestu domácího vězení (soudy ukládán pouze cca ve 2%) a na konstantním počtu udržující se počet vazebně stíhaných.¹⁷

Veřejná debata ohledně elektronických náramků spíše ukazuje, že pokus o jejich praktické zavedení se opět zvrhl, vládní novela trpí nedostatky a navíc se vyskytly problémy kolem financování projektu. Resort spravedlnosti původně počítal s tím, že podstatnou část potřebných financí na projekt bude moci čerpat z evropských fondů. Podle aktuálních informací však Ministerstvo pro místní rozvoj upozornilo Ministerstvo spravedlnosti, že finanční prostředky z evropských fondů na projekt nedostane a maximálně může očekávat 20 milionů korun na informační systém, což činí ani ne desetinu hodnoty předpokládané zakázky.¹⁸ Navrhovaná právní úprava, která bude umožňovat výkon elektronické kontroly plnění povinností uložených v souvislosti s vazbou, se vztahuje pouze na případy uložených opatření nahrazujících vazbu (navrhované znění § 360a trestního řádu). To znamená, že neřeší ani zmíněný problém koluzní vazby a soudům je návrhem umožněno, aby zároveň s rozhodnutím o uložení nahrazujícího opatření rozhodly o výkonu elektronické kontroly, tzn., že této možnosti nebudou muset využít a nikdo je nepřinutí, aby tak učinily.

Vládní novela, označená jako sněmovní tisk č. 503, tak v zásadě představuje realizaci pouze určitého pokusu s předjímaným výsledkem. Jen pro informaci, tento „pilotní pokus“ bude stát jednorázové vstupní náklady ve výši cca 10 milionů korun a roční provozní náklady

¹⁷ Průměrný denní stav vězňených osob ve vazebních věznicích činil za rok 2011 cca 2.567 osob, za rok 2012 cca 2.407 osob a za rok 2013 cca 2.290 osob (viz statistiky Vězeňské služby ČR, online dostupné: <http://www.vscr.cz/generalni-reditelstvi-19/informacni-servis/statistiky-a-udaje-103/statisticke-rocenky-1218/>, 20.10.2014).

¹⁸ Dostupné online: <http://www.ceska-justice.cz/2015/09/projekt-naramku-provazeji-chyby-a-nejasnosti-okolo-financovani/>, 6.10.2015.

ve výši téměř 13 milionů korun.¹⁹ Elektronické náramky by mohly reálně posílit význam zásady presumpce nevinny v praxi, neboť by zamezily faktickému omezení osobní svobody obviněných spočívající v pobytu v cele. Jak ale pozoruji dění kolem novely, utvrzuji se v tom, že takzvané „náramkodeny“, jak o nich novela hovoří, zůstanou prozatím stále jenom spíše na papíře.

¹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestí řád), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 503), online dostupné: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=503&CT1=0>, 6. 10. 2015.

CONSTITUTIONAL REFORM: THEORETICAL ISSUES

prof. Sergey F. Udartsev, D.J.S.

Research Institute of legal policy and constitutional legislation
KAZGUU UNIVERSITY
Astana, Kazakhstan

The constitutional changes occasionally occur in other countries. In 2014 – 2015 new Constitutions or some amendments and additions in the Constitutions of some countries, in particular, Egypt, Yemen, Russia, Tunisia, Uzbekistan, and the Ukraine were adopted.

A Constitution ensures the adaptation to new conditions and some certain dynamics of the political and legal system. Some different means of disclosure, increase and implementation of the Constitution's potential are used for it. The Constitutional reform is an extremely radical means of the systemic synchronization of the legal policy and the legislation with changed historical situation, goals and objectives set for the society and its elite at a new stage of development. The following means such as improvement of the legislation and legal practice, purposeful impact on public consciousness, protection and interpretation of the constitution's norms are use for it and with it. However, at some stage it is also necessary to amend and add the text of the constitution, when the former text and its interpretation start more and more to reveal discrepancies to public needs, but traditions and technologies of law and understanding, their interpretation and flexible application are mainly exhausted. As far back as the ancient Indian treatise "Arthashastra" (Science of policy) put a question about the correlation of lawfulness and benefit. Although, in whole, the idea of ensuring the regime of legitimacy, the following directions of law are conducting, some situations that make go beyond the limits of the law text are not denied. It was recognized that the law itself and love (moral and religious sources) are based on the benefit interpreted as a common and the highest good of the society, the state. Therefore, in order to confirm the highest good, benefit including due to the law, in case

of contradiction between them and law, it is necessary to choose benefit.²⁰ There can appear the situations when in favour of the society and the state it is necessary to change the law, to pass the law.

In political science it was noticed long ago that the important parts of stability was legitimacy and effectiveness.²¹ A well-timed updating of the constitution is a significant element of the legitimacy of the system changes in the legislation, adequate public changes. Besides, the constitutional reform can contribute to increasing the efficiency of the state machine's functioning as well as the efficiency and coordination of the activity of the legislation's system in accordance with challenges of the time.

The necessity of the constitutional reform can be dictated by the fact that the society enters into a new stage of its development, for instance, forming a new independent state or a new subject of federation, or the society comes out of a recession entering into a new stage of an active development and the system of legislation shall be adequate to it. The legislation shall be orientated not only to come out of a recession using some certain means, methods and resources, as well as attraction of the updated means, methods, resources for a further natural development with an acceptable speed.

A state, in history and by its nature, is one of the most important means of organizing a public life (its economic, scientifically-technical, political, informative, and legal fields), regulating the distribution and mobilization of public authorities and resources²² which adequately change in accordance with situations. Taking into account new objectives the state can respectively rearrange its public authorities and reformat its mechanism of governing the processes in the society, its structure, functions and interaction between each other.

²⁰ See: *Udartsev S.F.* Istorija politicheskikh i pravovyh uchenij. Drevnij Vostok. Akademicheskij kurs. SPb.: Izdatelskij Dom S.-Peterburgskogo un-ta, Izd-vo juridicheskogo fakulteta SPbGU, 2007. S. 276-277. The present article with some changes and in Russian is published in «Law and state» journal (Astana), 2015, № 3. P. 44-49.

²¹ See, e.g.: *Yashkova T.A.* Sravnitel'naja politologija. M.: Izdatel'sko-torgovaja korporacija «Dashkov i K°», 2015. S. 352-353.

²² See: *Udartsev S.F.* Gosudarstvennost v uslovijah globalizacii: krizisnye javlenija, adaptacionnaya transformacija i razvitie // *Pravo i gosudarstvo* (Astana), 2013, № 4. S. 23. and the previous ones.

In history chaotic phenomena replace the others with a gradual increasing and the periods of strengthening the order after some certain reforms, changes, and rearrangements.²³

The typical phenomenon for post-soviet countries, nowadays, is that the stage of the chaotic development has completed or is going to the end and the elements of the order, stable ties between structures and institutions in the society are appearing, new structural elements and institutions are being completed. At this stage of the cyclic development some certain constitutional transformations integrating the accumulated changes and creating a platform for a crisi-free perspective development of the society are possible to occur.

During the historic development the constitution is responsible for organizing, streamlining and harmonizing the movements of the society relating to the assigned objectives. It is one of the most influential means in regulating the public life and social development.

In whole, appearing the necessity in the constitutional reform and accelerating the multidimensional constitutional process during the historical evolution (if it is not connected with historical leaps and ruptures of succession between the stages of the development as it happens at the moment of social outbreaks and political upheavals) can be connected, in particular, with:

- 1) the beginning of a new stage of the society's development and the necessity of the systemic institutional and normative-legal correction of public life corresponding to the occurred period;
- 2) deep structural changes in the economy, an active transition from the ineffective raw materials economy to the prospective processing industrial and innovative economy that can demand some certain changes in the operation of macro-legal factors for starting the mechanisms which regulate the connection with social processes of different public authorities, additional energy of social groups;

²³ The researcher of standing reputation in the field of the history of Great French revolution, P.F. Kropotkin, wrote: «The great reform is inevitably a compromise to the past, when any progress committed by the means of the revolution encloses inclinations for the future...The heritage entrusted by the revolution is to be embodied by peoples in their institutions. Everything that was not able to put into practice, all great ideas that were proposed during the upheaval but have not been carried out by the revolution in such a way to stay forever, all attempts of the sociological perestroika projected by it, - all these things become a part of the slow development period, the evolution, which follow after the revolution; though, in addition, the new ideas, which will be caused by the revolution, will be added when it will implement the programme inherited from the previous social upheaval. Than, in 100-130 years, a new upheaval will occur among another nation, and this nation, in its turn, will introduce the activity programme for the next generation. Such a way of the history development have been already traced for five or six centuries» (*Kropotkin P. A. Velikaya francuzskaya revoljuciya. 1789–1793 / primech. A.V. Gordona, E.V. Starostina; statji V.M. Dalina, E.V. Starostina. M., 1979. S. 445*).

- 3) an objective necessity of the correction of the political system and the mechanisms of the degree's regulation and the width's of involvement into law making and public administration of public authorities and layers, public initiative, widening or narrowing of the sphere of regulation of public life;
- 4) the replacement of the outdated ideology, elaboration and legal consolidation of the new political-legal ideas and conceptions of the updated legal doctrine;
- 5) a necessity to develop and implement some constitutional and other legislative constructions corresponding to them which ensure the boiled up steps for reforming the political system of the society and its legal principals (in particular, it is connected with democratization, strengthening of human and citizens rights and liberties);
- 6) a necessity to create an adequate historical situation of power sharing that take into account the dynamics of public authorities and interests' spectrum, the change of political power importance as well as reforming of the public administration system, changes of their structure and creation of subsystems which are not included into the constitution and deleted from its texts due to interpretation;
- 7) a new stage of the country's adaptation to international standards while the country is rooting into the international system of public relations within the framework of the UN, a global and regional integration of various international organizations as well as a branched net of bilateral and multilateral international relations.

In different historical situations constitutional reforms can be caused by the pressure from "below" – mass, opposition. In addition, they can be initiated by public authorities (from 'above'), and can be long-term and short-term. In both situations international influence can play the most important role, especially, during globalization.

The reform of the constitution can be a part of enormous legal reforms, a renewal of the country's policy, its political modernization, an evidence of leaving the historical transit zone in order to enter into a new stage of development. A timely and effective regulation of socio-political processes from "above", optimal batching of approaching transformations – the evidence of the stability of the state and political system development, their response to constantly changing internal and external conditions.

The constitutional reform is able to provide a real social-economic and political changes in the society (to stimulate or slow down some certain processes) or, under other conditions, to refresh "decoratively, to modernize the text and the language of the constitution.

The form of the main law can be for one occasion only or include some stages, be radical or moderate. Such a reform can provide realization of a temporal balance of political powers (as it often occurs during an unaccomplished revolution or a transitional period) or be marked by the victory of a quite certain political power in the result of the end to the balance of power.

The constitutional reform can turn out to be unexpected for the superior public bodies or be prepared according to the plan and beforehand by them if the need in these changes is increasing. In history the reform of the constitution often was inevitable during the crisis of state power legitimacy, during a revolution or after a coup d'etat.

Where and when the constitutional reform shall be conducted is a droit of public bodies being state and political leaders of the country if only they have not missed the historical time and a cause for it. If the political initiative relating to this issue passes to other powerful players who can make the state power conduct the reform of the constitution or even dictate its main characteristics, it either is hastily carried out by the state power or becomes an aim in a tough political fight and can be conducted after the opposition has won that was supported by the electorate.

Taking into account the fact that the procedure of carrying out amendments into the constitutions in accordance with the plan cannot be called simple, as well as admitting its certain connection with political and economic changes as before the reform and also after it, the creation of the constitutional norms, direct and indirect premises for specifying the direction of the further development of the society and the state as the result of changing shall be started in advance and in proper time.

In 2013 – 2015 the constitutional reform in Armenia was expected to be.²⁴ In the beginning of December in 2015 in Armenia the referendum on the constitutional reform was conducted that stipulated the transition of the country to the Parliamentary form of government. On the 13th of December in 2015 the Central election committee of Armenia submitted the final results on the referendum at the special meeting: «825 521 or 63,37% people have

²⁴ «Considering two possible options: adopting a new Constitution or changing and amending the present one, I consider the second alternative as more acceptable», – The Chairman of the Constitutional Court of Armenia, Gagik Arutyunyan noted during the agitation on the topic «Preliminary conception of the constitutional reforms in Armenia». See: Amending in the Constitution of Armenia is more reasonable than adopting a new one – the KC head // http://www.arka.am/ru/news/economy/vnesenie_izmeneniy_v_konstitutsiyu_armenii_tselesoobraznee_prinyatie_novoy_glava_ks/ (2015, Sept. 29). See also: Martirosjan S. Konstitucionnaja reforma v Armenii: celi zajavlennye i realnye // <http://www.rim Eurasia.org/news--2015-03-31--konstitucionnaja-reforma-v-armenii-celi-zajavlennye-i-realnye-17315> (2015, Dec. 15).

voted “pro” the constitutional reform, 421 568 people or 32,26% voted “against”. 53 435 bulletins were recognized as “invalid”. 1 201 613 people or 50,74% voters participated in it. The total number of the voters was 2 566 998 people.

In Kyrgyzstan some possible changes in the Constitution of the country is being discussed and prepared. However, because of the moratorium on carrying out changes in the present Constitutions till 2020 declared during the referendum in 2010 they can be adopted only in 2020 or earlier but only by the decision of the new referendum.²⁵

It was announced that the constitutional reform in Kazakhstan was coming. While speaking at the XVI “Nur Otan” party congress the President of the Republic of Kazakhstan, N.A. Nazarbaev, paid attention at an impending modification of the state machine activity, a gradual democratization of the political system and after completion of these processes the conduction of the constitutional reform emphasizing its step-by-step updating.²⁶

The legal policy, the constitution, the law-making and law-applied activity of modern states is impartially orientated to needs of the society's development in whole, a real historical practice. Impartially, in the legal sphere the priority of a real life, interests of the society and some individuals beyond the context of the early adopted law that shall be timely brought into a state in accordance with public needs.

The reform of the constitution is a more essential change in the system of legislation than an adoption of a new law. The ground for changing the constitution, especially as because for its reforming, shall be more durable.

The necessity in the constitutional reform in history, in addition to conducted reforms in accordance with a plan, shall be reflected in the complex of events, facts, the following ones can be related to them:

- 1) increasing a political tension and conflicts between the considerable groups of people and the state power, its policy; public opinion polls and the statistics of the authorized and non-authorized meetings and other protest actions can indicate it; during

²⁵ See, e.g: Venecianskaja komissija raskritikovala popravki v Konstituciju KR. 26.06.2015 // <http://ru.sputnik.kg/politics/20150626/1016318801.html> (2015, Sept. 29).

²⁶ See: Vystuplenie Prezidenta Respubliki Kazahstan, Predsedatelya partii «Nur Otan» N. Nazarbaeva na XVI siezde partii. 11 marta 2015 g. // Oficialnyj sajt Prezidenta RK – http://www.akorda.info/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-predsedatelya-partii-nur-otan-nazarbaeva-na-xvi-sezde-partii (2015, 21 сент.).

the culmination point of the opposition (as it happened? For instance, in Egypt in July, 2013), millions of people can be involved in meetings and manifests;

- 2) changing public consciousness, significant shift of public opinion relating to power varying from positive to negative and impossibility to change the pointed relation to some extent due to mass media, social or other measures taken by authorities including the measures relating to destruction of the public consciousness and switching over to other issues;
- 3) the growth of the population's dissatisfaction to the existing political and state institutions in aggregate with constantly increasing expectation of changes or their inefficiency, which was evident even for the state bodies, and the necessity of their modernization in the context of the reforms conducted by the public authority;
- 4) a protracted political instability,²⁷ which can cause a delay to solve the appeared political-legal problems and force to take some belated urgent political-legal measures;
- 5) a developing crisis of the legitimacy of the state power connected with a set of events, conflicts, corruption and other scandals that reflect its opposition to the nation (cruel violence over peaceful demonstrators, people participating in meetings, refusal from sensible negotiation with the public in socially important issues, etc.) discloses different important falsifications in public opinion, elections, etc.;
- 6) an appearance of political powers that are able to intercept a political initiative in conducting the boiled up political-legal changes and the fast growth of their impact;
- 7) a significant change of the international public opinion and the relation of the international community to the official state power in the country, acceptance of negative decision for the state power by international organizations, which have political and economical consequences; a change of power correlation in the international scene being important for the internal situation in the country.

Because of the uneven economic and social-political dynamics of the public development the situation can dramatically decline and its appraisal and perspectives of transition

²⁷ «The factors of the *political instability*, – L.N. Timofeeva wrote, – are usually considered to be the personification of power and difficulties of supplying its succession; the existence of interethnic and religious contradictions that create a threat to the integrity and the state itself. Thus, the political instability can be shown in the form of changing a regime, government, activating an opposition, an armed struggle against the ruling regime. Transitional regimes, the current reforms of political and socio-economic life are considered as the most instable (the original text is given in an italic form. – C. V.)» (*Timofeeva L.N. Politicheskij konflikt. Lekcija. M., 2008. S. 20*).

from one to another situation (for instance, means of going out of crisis) are changing with it. If something was considered to be impossible, not long after can become a necessity. That thing, which, today, can be done by spending less efforts, humane means and peacefully can demand challenging and stricter methods of overcoming tomorrow, if the situation changes. That thing, which was supported by minority not some years ago (especially, if the real relation was concealed), can be supported by majority in the nearest future (or vice versa). So, the implementation of things, which are considered true now, otherwise, can cause a lot of questions and be assumed as injustice.

The objective of state bodies and officials is to find an optimal correlation of time, place, form and means of response to different boiled up situations. In order the decisions would be optimal and timely, that is, without delay and beforehand, it depends to a large extent on them. The thought that many things depend on the staff and that the staff settles much, even sometimes everything, is topical at all times.²⁸

A serious political crisis is that line, which, if it is crossed, the state can be absorbed by some disastrous irreversible changes, chaos and anomia, and then achieve a new stage of development, changing of forms and a mode of operation. «*The political crisis* is a symbol of no other than a maximum output by the society of those social and political techniques, which were used by it till now. This sharp negative change of citizens' relation to the political power».²⁹ Timely taken measures on overcoming boiled-up contradictions including the change of legislation provide more stability and steadiness than a harsh opposition to change and, thus, an indirect assistance for boiling up a political crisis.

In political-legal sphere if such a situation occurred, the other characteristics indicating failures in the constitution function and the institutes formed by it can become vivid. In particular, the following ones can be revealed:

²⁸ Karl Jaspers, thereby, also noted a negative tendency in history: «The physical distraction of outstanding people chocking due to the pressure of reality, - is a phenomenon that is traced in history very often. The quick growth of mediocrity, unwise population triumphs even without a struggle, only due to their great number suppressing spirituality. Exactly under such conditions there is a constant selection of the handicapped when slyness and brutality are a guarantee of significant advantages. I mean to say: everything great perishes, nothing important lives. However, in contrast to that, it shall me mentioned that something great comes back, a great thin echoes even if it keeps silent for centuries» (*Jaspers K. Smysl i naznachenie istorii*. M., 1991. S. 259.).

²⁹ *Timofeeva L.N.* Politicheskij konflikt. S. 21. In politology a political crisis more frequently «is measured by notion “non-legitimacy” of power and governance. The indicators of non-legitimacy of power can be considered by the level of compulsion used for embodying the policy: in the presence of attempts to overthrow the government or the lider; the strength of citizen insubordination, the results of elections, referendums, mass demonstrations in support of opposition» (Ibid).

- 1) the discrepancy of the constitution and its norms to the fundamental public relations and the occurred or boiled-up social changes in economy (for instance, relating to property), politics, an international situation;
- 2) an impossibility to interpret the constitution adequately in the existing situation because of the existence of some certain prohibitions and limits;
- 3) an impossibility to develop legislation because of the boiled-up public demands on the platform of the present constitution, that is, when there is a significant gap between the context of the advanced law and the out-of-dated text of the constitution;
- 4) a necessity in a political reform, closure or updating of some certain political and state institutions assigned by the constitution, however, in that form and those functions which cause hampering the further development of the society and cannot be improved by interpreting the constitution;
- 5) a necessity to redistribute power between superior state bodies as well as between the superior and local ones if this power is specifically, unequivocally written in the constitution.

There can be other evidence of the build-up constitutional reform becoming apparent fully, as a rule.

It shall be remembered that legal policy, public opinion, a certain historic situation and specific actions of power in different cases can promote both a positive, consolidated, developing interpretation of constitutional norms and ideas and their negative, discredited interpretation.

However, conducting of the legal reform, in particular, constitutional one is quite important. Some moments shall be taken into account while conducting the reform. Objective and subjective conditions shall appear. Not only legal science but most of society's ranks shall realize inevitability and necessity of this reform. The draft of the reform shall not be established on doubtful prognoses, controversial views and contain elements of risk; in addition, it shall minimize some possible social expenses.³⁰

The legal reform shall not tear ties between the past and the future, continuity in law without a special reason. "Every reformer shall be a prudent conservative suggesting: «Do not break

³⁰ *Maltsev G.V. Razvitie prava: k edineniju s razumom i naukoj. M., 2005. S. 198.*

that one, which is still working rather well and be sure that the new one is better than the old one, etc.».³¹

While taking a decision to conduct the constitutional reform the degree of necessity to do it and a current possibility to carry out the reform shall be proportioned to the established procedure of changing the constitution in that or another country. The question is that the procedures connected with making alterations in the constitution in different countries can considerably differ. There are flexible constitutions when it is enough to change its laws (Great Britain, New Zealand), less strict (the Constitution of Pakistan 1973, Spain 1978, Kazakhstan 1995) and stricter (the Constitution of the USA 1787 and Russia 1993) which can be changed after ratifying amendments by the subjects of the Federation. Moreover, In Russia it is prohibited to amend into chapter 1.2 and 9.³²

In order to succeed in transformation it is necessary to ensure a social and information support of the reform and increase of its supporters while implementing the project. While preparing and conducting the reform it is important to work out the method of evaluation of its intermediate results, its separate stages, reasonable offers and their analysis. “All and at once” or ignore “indicators of unsuccessful conducting of the reform” should not be expected from the reform. It is important to have techniques for evaluating «if the reforms have been carried out in a proper way or not, where the mistakes were done, when the reform stopped to correspond to the expected and planned results».³³

In general, the constitutional reform promotes the country to enter into a new legal space, can help to start a new path in history. At the same time it is a powerful means for macro-regulating the legal system, public life that shall be used only in a special occasions when there is an actual necessity of legitimate going out the limits of the existing legislation, its reforming.

While synchronizing the development of the society and the constitution at present time the main global and general tendencies of the countries' evolution having an appropriate level of development of the region shall be taken into account. It is necessary to proceed from the fact that the potential of the constitution having an especial social value can and shall be implemented to the maximum. However, if it is necessary the text

³¹ Ibid. S. 199.

³² Habrieva T.Ya., Chirkin V.E. Teorija sovremennoj konstitucii. M., 2007. S. 96.

³³ Maltsev G.V. Indicated writing. S. 199.

of the constitution can be improved in that part where its inefficiency for the current time and the future was exposed.³⁴

At the same time it shall be remembered that even if the text of the constitution has been changed fully its role and meaning are not exhausted and implemented. The development of the constitution is not limited only by changing its text but it includes its interpretation, the improvement of the legislation based on it, development of institutions on human rights, legal education, legal professional and public consciousness, legal culture as well. In order to improve and implement the provisions of the constitution it is necessary to involve all means providing the disclosure of its positive potential. At the same time it is necessary to follow the events, impartially analyze the appeared problems and take measures in proper time aimed at correlating the implementation of the constitution and the correspondence of its text to the condition of the society, challenges of time, and correspondence to the legal policy.

Translated from Russian by

Oxana Kachan

³⁴ See also: *Udartsev S.F.* Konstitucija i razvivajushheesja obshhestvo // *Diplomatija zharshysy / Diplomaticeskij kurjer*. 2005, № 4. S. 259 – 263; *Idem.* Globalizacija, perspektivy pravovogo razvitija i konstitucija // *Zh. Juridicheskij forum – Legal Forum. Nauchno-prakticheskij zhurnal – Scientific&Praktical Journal [Bishkek]*. Issyk-Kul, 2014. S. 60-68; *Idem.* Pravovye pozicii Konstitucionnogo Soveta i formirovanie dejstvujushhego prava // *Konstitucionnyj kontrol v Kazahstane: doktrina i praktika utverzhdenija konstitucionalizma / Pod red. I.I. Rogova, V.A. Malinovskogo*. Almaty: Raritet, 2015. S. 135-161; *Sergey F. Udartsev.* Prospects of Legal Development and Constitution // *RUSSIAN LAW: THEORY AND PRACTICE*. 2015. №. 2. P. 6-16. и др.

BIBLIOGRAPHY

1. UDARTSEV, S. F. Istorija politicheskikh i pravovyh uchenij. Drevnij Vostok. Akademicheskij kurs. SPb.: Izdatelskij Dom S.-Peterburgskogo un-ta, Izd-vo juridicheskogo fakulteta SPbGU, 2007. S. 276-277.
2. YASHKOVA, T. A. Sravnitel'naja politologija. M.: Izdatel'sko-torgovaja korporacija «Dashkov i K^o», 2015. S. 352-353.
3. UDARTSEV, S. F. Gosudarstvennost v uslovijah globalizacii: krizisnye javlenija, adaptacionnaya transformacija i razvitie // Pravo i gosudarstvo (Astana), 2013, № 4. S. 23.
4. KROPOTKIN, P. A. Velikaya francuzskaya revoljucija. 1789–1793 / primech. A.V. Gordona, E.V. Starostina; stat'i V.M. Dalina, E.V. Starostina. M., 1979. S. 445.
5. TIMOFEEVA, L. N. Politicheskij konflikt. Lekcija. M., 2008. S. 20.
6. JASPERS, K. Smysl i naznachenie istorii. M., 1991. S. 259.
7. MALTSEV, G. V. Razvitie prava: k edineniju s razumom i naukoj. M., 2005. S. 198.
8. HABRIEVA, T. Ya., CHIRKIN, V. E. Teorija sovremennoj konstitucii. M., 2007. S. 96.
9. UDARTSEV, S. F. Konstitucija i razvivajushheesja obshhestvo // Diplomatiya zharshysy / Diplomatičeskij kurjer. 2005, № 4. S. 259 – 263.
10. UDARTSEV, S. F. Prospects of Legal Development and Constitution // RUSSIAN LAW: THEORY AND PRACTICE. 2015. № 2. R. 6-16.
11. UDARTSEV, S. F. Pravovye pozicii Konstitucionnogo Soveta I formirovanie dejstvujushhego prava // Konstitucionnyj kontrol v Kazahstane: doktrina i praktika utverzhenija konstitucionalizma / Pod red. I.I. Rogova, V.A. Malinovskogo. Almaty: Raritet, 2015. S. 135-161.

ABSTRACTS

THE LINKS BETWEEN PROJECTS COMMUNICATING TOWN AND PARTNERSHIP FOR LOCAL DEVELOPMENT

Miroslav Foret

Page 7

The article is devoted to the link between projects Communicating Town and Partnership for local development. The idea of local development issues from experiences and results obtained in previous international project Communicating Town in the first half of the 90's. One of its general conclusions describes local development as a partnership and a communication among three main participants – the local publics (citizens/inhabitants, civic initiatives, politicians, journalists), the entrepreneurs and the public administration. Especially the relationship between the local publics and the entrepreneurs is full of conflicts. Both sides have very often different ideas about local development. The local publics think about pleasant life (with such values like nature, quiet, cleanness). But the entrepreneurs are thinking first of all about their economic goals (like profit). Therefore the public administration has the task to solve these conflicts and to find a compromise solution. In the case of the local tourism we should include other stakeholder group – visitors (tourists).

SAFETY OF EUROPEAN UNION

Rudolf Horák, Lenka Danielová

Page 15

The article discusses the strategy of safety in the European Union. It is described in the article in terms of the general, but there are also described the specific objectives of the European Union, and the main tasks leading to their fulfilment. It is expected that the European Union will defend its values, live interests, security, independence and integrity. It will also consolidate and support democracy, human rights, rule of law and principles of international law. It also aims to strengthen international security, including the protection of its external borders. This is necessary to create and prepare the armed forces of the European Union. Their specific responsibilities will be directed towards internal security and protection of external borders.

APPOINTMENT OF THE GOVERNMENT IN BOHEMIA, MORAVIA AND SILESIA

Zdeněk Koudelka

Page 31

The article deals with the appointment of the government. It discusses the possibility of the president being able to reject the proposals from the prime minister on the appointment of the minister. It also deals with the status of the government without the confidence of a Chamber of Deputies. The conclusion is that the determining factor over the appointment of the government on who can appoint the prime minister is the president. The president also has the power to reject the proposals of the prime minister on the appointment of a minister.

K POJMU DEMOKRACIE

Jiří Kroupa

Page 49

Conception democracy is the centre of the focus political theory and practice. Belongs **toindeed** to many significant conceptions, how about it witnesses much adjectivization, with which is this conception cursive. Alongside it however exist and various avenues of approach hereto conceive, drafts and mock-up. These avenues of approach join democracy with her feature, e.g. with human rights or separation of powers. Drafts exist essentially two. Of competition (emulous), when representation focuses realize political parties through election, and corporative, based on special interest groups. Frame fecit A. Lijphart – consociational and majoritarian, later and consensual. To K. W. Deutsch then to delimitation democracy redounded its test relevancy democracy.

CORRECTION AND SUPERVISORY RESOURCES, TEN YEARS AFTER THE ENTRY INTO FORCE OF THE ADMINISTRATIVE CODE

Petr Průcha

Page 57

The paper deals with the sight of a corrective and supervisory resources in the existing mode of administrative procedure in the Czech Republic, on the occasion of 10 years from the acquisition of its effectiveness to date of 1.1. 2006.

Both briefly points out the basic differences, adjustments to these funds from their previous edits, from 1967, and, in particular, presents the practical manifestations of the application of these resources in the meaning of their application in public practice.

Emphasis is laid on the approximation interpretation and application of legislation of the relevant institutes and funds in connection with the presentation of selected, and at the same time the representative or steady interpretative views of the Czech administrative justice to these institutes, and it is through the prism of the past period of time.

„THE ELECTRONIC BRACELETS“ FOR A PERSON IN CUSTODY CAN STRENGTHEN THE PRINCIPLE OF PRESUMPTION OF INNOCENCE

Renata Vesecká

Page 75

The aim of the article is the legal analysis of a Criminal custody as a tool which an accused person in the criminal procedure is provided for the purposes of criminal proceedings. The Criminal code defines exhaustively the reasons for Criminal custody and under certain conditions when the accused persons may limit their freedom for the purposes of criminal proceedings. It is undisputed that the Criminal custody represents a significant interference with the fundamental rights of the accused person in the criminal procedure, particularly the right to freedom of movement under Article. 8, paragraph. 1 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. Staying the accused person in the criminal procedure in a Criminal custody affects the position of the accused person in the criminal procedure as a subject of criminal proceedings and the exercise of his further rights. The introduction of electronic monitoring as well as for the accused persons in the criminal procedure in the Criminal custody can emphasise some principles significantly as a guiding ideas valid for the Criminal proceedings, for example the principle of presumption of innocence.

CONSTITUTIONAL REFORM: THEORETICAL ISSUES

Sergey F. Udartsev

Page 85

The principal conditions which cause the necessity to conduct constitutional reforms have been considered. The attention was paid to its reasons and factors that influence on its carrying out, political and economic processes progressing in the society, and accumulating contradictions. The author considers the constitutional reform as one of the means relating to the regulation of public processes in order to ensure the historical adaptation of the legislative system and the state to new conditions, crisis management as well as sustainable development and public agreement.

INFORMACE O ČASOPISU PRÁVO A BEZPEČNOST

Recenzovaný časopis vydávaný Vysokou školou Karla Engliše a.s. vychází dvakrát ročně. Obsah časopisu je zaměřen na oblast práva a bezpečnostních věd.

Příspěvky vztahující se k zaměření časopisu přijímá v elektronické podobě redakce na adrese pravoabezpecnost@vske.cz, o zařazení příspěvku rozhoduje redakční rada.

Pokyny pro autory

Časopis Právo a bezpečnost vychází jako recenzovaný odborný časopis. Články z něj jsou dostupné v systému ASPI Wolters Kluwer a.s.

Autor zasláním textu vydavateli (redakci) poskytuje nevýhradní licenci a souhlasí s publikací článku v tištěné formě časopisu a v systému ASPI Wolters Kluwer. Vydavatel může text publikovat i na svých webových stránkách, pokud se rozhodne zveřejnit příslušné číslo časopisu. Honorář se poskytuje jen, jestliže je to předem dohodnuto.

Redakce přijímá texty zpracované výhradně ve formátu Word, v elektronické podobě, doručené elektronickou poštou. Příspěvky zasílejte na adresu pravoabezpecnost@vske.cz.

Doporučená délka jednoho příspěvku je do 15 normostran, písmo Times New Roman, velikost 12. Jedna normostrana odpovídá 1 800 znakům včetně mezer. Pro zájemce je na webu VŠKE ke stažení šablona. Odkazy na literaturu číňte formou poznámek pod čarou na příslušné stránce ve velikosti písma 10. Každý příspěvek musí být na počátku opatřen názvem, jménem autora, jeho e-mailovou adresou, adresou jeho pracoviště, a na konci názvem a závěrečným souhrnem v angličtině (Summary).

Recenzi článku provádějí nejméně dva posuzovatelé mimo instituci autora.

Redakční rada časopisu

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. <i>Předseda</i>	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
Prof. Vladimír Belych, Dr.Sc.	<i>Právnická fakulta Uralské státní univerzity Jekatěrinburg</i>
Prof. JUDr. Jozef Čentés, Ph.D.	<i>Generální prokuratura Slovenska Bratislava, Univerzita Komenského Bratislava</i>
Mgr. Ing. Jan Demela	<i>Nejvyšší soud Brno</i>
Doc. Ing. Jaroslav Dočkal, CSc.	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
Prof. Ivan Halász, Ph.D.	<i>Národní univerzita veřejné služby Budapešť, Ústav práva Maďarské akademie věd</i>
Doc. Ing. Rudolf Horák, CSc.	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
JUDr. Jakub Chromý, Ph.D.	<i>Nejvyšší státní zastupitelství Brno</i>
Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D.	<i>Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno</i>
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.	<i>Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno</i>
Mgr. Barbora Novotná – Březovská, Ph.D.	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
Prof. JUDr. Petr Průcha, Ph.D.	<i>Nejvyšší správní soud, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno</i>
JUDr. Filip Rigel, Ph.D.	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
Doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.	<i>Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno</i>
JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.	<i>Energetický regulační úřad Jihlava</i>
Prof. JUDr. Karel Marek, CSc.	<i>Akademie Sting Brno</i>

Adresa redakce:

Právo a bezpečnost
Vysoká škola Karla Engliš, a.s.
Mezírka 775/1, 602 00 Brno
pravoabezpecnost@vske.cz

Vydavatelství:

Vysoká škola Karla Engliš, a.s.
Mezírka 775/1
602 00 Brno

Tisk:

KEY Publishing s.r.o.
Nádražní 733/176
702 00 Ostrava – Přívoz
IČO: 27781828
DIČ: CZ27781828

Registrováno Ministerstvem kultury pod číslem E 21228.

ISSN 2336–5323

Objednávky předplatného přijímá vydavatel, cena předplatného je 400 Kč ročně, jednotlivé číslo stojí 200 Kč a lze jej zakoupit v sídle vydavatele.

