

číslo 1

ročník 2017



# Právo a bezpečnost



**OBSAH**  
*PRÁVO A BEZPEČNOST, ČÍSLO 1, ROČNÍK 2017*

Editorial: Národ a jeho právo	4
<i>Zdeněk Koudelka</i> Změna práva azylu	5
<i>Karel Marek</i> Činnost kontrolní	14
<i>Milan Boháček</i> Důvody existence laické participace na soudním rozhodování pohledem tří mocí	22
<i>Petr Kolman</i> Vybrané otázky z nové právní úpravy veřejných zakázek ČR	32
<i>Miroslav Foret</i> Globální producent a lokální propagace	40
<i>Jana Korytářová, Zdeněk Dufek, Vít Hromádka, Eva Vítková</i> Zásada 3E při realizaci veřejných stavebních investic v právních předpisech a v praxi	47
<i>Rudolf Horák</i> Evakuace	56
<i>Štefan Jangl, Lucia Figuli, Vlastimil Mach, Zuzana Zvaková</i> Testovanie skriňových trezorov v Slovenskej republike	68
<i>Olexandr Golovkin, Igor Tupelniak</i> Prosecutor of Ukraine in proceedings on environmental protection	79
<i>Zděnek Koudelka</i> Informace o publikaci: Jiří Pernes. Moravští zemští prezidenti	89
<i>Vladimir Belych</i> Jurij Andropov	90
Abstracts	107

## Editorial

### NÁROD A JEHO PRÁVO

Od roku 1990 mají lidé právo se svobodně hlásit ke své národnosti. Již není povinnost přihlásit se k československému či českému národu a k hrstce státem uznaných národností. Této svobody využili příslušníci národa moravského. K moravské národnosti se při sčítání lidu v roce 1991 přihlásilo 1 360 000 obyvatel, roku 2001 asi 380 000 obyvatel a roku 2011 pak 630 000 lidí. Je to největší národní celek vedle většinového národa českého.

Představitelé státu řeční o lidských právech, ale skutek utek. Vystihuje to i vztah státu k moravskému národu. Slovně stát uznává právo na svobodné přihlášení se k národní příslušnosti, ale vůli občanů nerespektuje.

Na moravský národ se lze dívat ze dvou úhlů. Buď jako na nejpočetnější národnostní menšinu a pak stát musí umožnit její zastoupení v Radě vlády pro národnostní menšiny a poskytnout jí podporu jako druhé nejpočetnější národnostní menšině slovenské, k níž se hlásí 150 000 lidí, a polské, k níž se hlásí asi 40 000 občanů. I Slovensko příslušníkům moravské národnosti na Slovensku poskytlo účast ve slovenské Radě vlády pro národnostní menšiny a podíl na podpoře státu pro příslušníky národních menšin. Jiný stát tak činí, Česká republika ne.

Nebo je možné považovat moravský národ spolu s českým národem za ústrojné prvky lidu Čech, Moravy a Slezska a proto není národnostní menšinou. Pak je třeba změnit zákon o postavení národnostních menšin, kde se takové postavení moravského národa upraví stejně, jako je to u příslušníků národa českého.

Je na státu, jakou cestu si zvolí. Nemůže však ignorovat práva statisíců svých občanů – příslušníků moravského národa a přiznávat práva příslušníkům jiných národností. Tím se Česká republika vyřazuje z rodiny států, které se cítí být vázány vlastním právním řádem.



*Zdeněk Koudelka*  
*Předseda redakční rady*

# ZMĚNA PRÁVA AZYLU

*Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.*

zdenek.koudelka@vske.cz  
Vysoká škola Karla Engliše  
rektor

## **ABSTRAKT**

Text je úvahou o změně azylového práva v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v souvislosti s nelegální imigrací. Text se zabývá možnou změnou Listiny základních práv a svobod a zákona o azylu. Problém však spatřuje v nedodržování platného práva, zvláště evropského, nikoliv v nutnosti jeho změny. Hlavní problém je porušování evropské zásady, že o azyl lze žádat jen v první bezpečné zemi, do které žadatel o azyl vstoupil, což je Řecko i Itálie. Přičemž příčinou je odmítnutí aplikace této zásady ze strany Německa. Závažnou otázkou je rovněž faktické vrácení odmítnutých žadatelů o azyl do států jejich původu či do států, z kterých vstoupili do Evropské unie.

## **ÚVOD**

Při posuzování azylové problematiky je nutné mít na zřeteli, že jedna věc je právní úprava a druhá reálná praxe. Z tohoto pohledu je nutné určit, zda problémy v azylové oblasti jsou primárně problémy právní úpravy či praxe. Tento text je zaměřen na oblast právní úpravy a návrhy, které může stát realizovat sám formou změny vnitrostátního práva. Tedy bez změn svých mezinárodních závazků, byť je pojednáno i o nich. Zmíněny jsou i návrhy na změnu Listiny základních práv a svobod a zákona o azylu.

### **1. ÚSTAVNÍ ÚPRAVA**

Právo azylu je upraveno v čl. 43 Listiny základních práv a svobod jako povinnost státu azyl poskytnout, jestliže je cizinec pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Stát může odepřít azyl tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. Právo azylu není upraveno stejnou formou jako ostatní základní práva, tedy z pohledu jedince či občana jako individuální subjektivní právo, ale jako povinnost státu poskytovat azyl. Ovšem fakticky docházíme ke stejnému výsledku. Je-li určitá věc prvotně

upravena jako subjektivní nárokové právo jedince, odpovídá tomu povinnost státu toto právo zajistit. Je-li stanovena určitá povinnost státu, v jejím důsledku vznikají práva jedinců na realizaci této státní povinnosti vůči nim.

Původní historická koncepce azylu vycházela z tradičního pojetí práva na azyl jako ochrany jednotlivce či jeho rodiny za politickou protistátní činnost, která se však hodila vládám jiných států pod heslem: politický nepřítel mého nepřítele je můj přítel. Proto ve středověku v dobách napjatých vztahů mezi papežem a císařem na císařském dvoře pobývalo mnoho odpůrců papeže a na papežském odpůrci císaře. Šlo o migraci jednotlivců a jejich rodin, nikoliv o útěk před bídou či válečným konfliktem, kdy cizinec není přímo jako jednotlivec postižen pro svou politickou činnost, ale je postižen válečnými operacemi, jako každý jiný obyvatel válčičtější, či obecnou bídou ve státě původu.<sup>1</sup>

Z důvodu toho, že azyl je dnes upraven jako povinnost státu, v jehož důsledku vzniká právo cizinci na azyl, je pod kontrolou soudní moci a cizinci toho mohou využívat k žádostem o azyl, jež nejsou důvodné, ale je využíváno správní i soudní řízení související s azylem k legalizaci pobytu alespoň na určitou dobu. Nesmyslný je v době hromadné imigrace čl. 10 Ústavy Italské republiky z 22. 12.1947, podle nějž má cizinec, jemuž je v jeho vlasti bráněno v účinném vykonávání demokratických svobod zaručených italskou ústavou, právo na azyl. Takže miliarda Číňanů, miliarda Afričanů a dalších má ústavní právo žít v Itálii a tedy i Evropské unii. Migrace, která může přerůst v ohrožení státu, má být regulována výkonnou, a ne soudní moci.

Soudce Krajského soudu v Brně Lukáš Hlouch v rozsudku z 26. 1. 2017, 33Az 15/2016-4, zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra o tom, že žádost o azyl má řešit Itálie, vůči imigrantovi – občanovi Egypta, zastoupeného v soudním řízení Organizací pro pomoc uprchlíkům Praha, který se přes Středozemní moře dostal do Itálie a následně do Švýcarska, Německa a České republiky. Přitom byl v Itálii umístěn do pobytového zařízení pro cizince, kde se mu však nelíbilo (uvedeno v rozsudku jako vyjádření imigranta), a proto je opustil. Ve Švýcarsku požádal o azyl, na což mu Švýcarsko sdělilo, že mu azyl neudělí, jelikož řízení o udělení azylu přísluší Itálii jako první bezpečné zemi, která to výslovně v tomto případě uznala. Egyptan byl po opuštění Švýcarska zadržen policií v Německu, kde obratem podal žádost o azyl a byl umístěn v zařízení pro cizince. I to opustil a byl zadržen u nás. Imigrant bloumal Evropou, aniž respektoval platné právo, kde

---

<sup>1</sup> K odlišení individuální a masové migrace VÁCLAV KLAUS, JIŘÍ WEIGL: *Stěhování národů s.r.o.* Velké Přílepy 2015, ISBN 978-80-7376-422-7, s. 21-30.

má žádat o azyl. Respektive podal žádost jinde účelově, neboť se mu nechtělo do Itálie. Navíc Egypt netrpí válkou ani přírodní katastrofou. Krajský soud v Brně vyhověl žalobě imigranta, neboť dle soudu Ministerstvo vnitra nedoložilo, že Itálie je funkční a bezpečná země?! Pokud by imigrace skutečně nabrala větších rozměrů, můžeme s takovým přístupem správních soudců poslat náš stát do likvidace.

Změna Listiny základních práv a svobod je ideově možná, i kdyby na zákonné úrovni zůstalo právo azylu upraveno stejně, jako je nyní v Listině. Umožní se totiž jeho pružnější případná změna v budoucnu dle aktuálního vývoje. Masová migrace souvisí s bezpečností státu a rozumný stát by měl mít takovou úpravu svého práva, která umožní rychle reagovat na změnu okolností dotýkajících se bezpečnosti státu. Zachování bezpečnosti občanů patří mezi základní důvody existence státu. Azyl by tak bylo možno neudělit i na základě absence trestní bezúhonnosti či jiných vládou zvolených kritérií, pokud tak stanoví obyčejný zákon.

Právo azylu je právo, které nemůže být poskytnuto z povahy věci našemu státnímu občanovi, ale jen cizinci či osobě bez státního občanství (bezdomovec v státoobčanském slova smyslu). Z pohledu vnímání institutu státního občanství jako privilegovaného svazku mezi státem a člověkem je správné na ústavní úrovni zakotvovat práva občanů, respektive pro cizince práva, která mají i občané. Jinak se stírá rozdíl mezi občany a cizinci. Bez ohledu na obsah je možné akceptovat to, že práva určená jen cizincům (právo azylu), budou upravena pouze podústavně na úrovni obyčejného zákona. Tím se symbolicky právně odliší privilegovanost postavení občanů vůči ostatním. Neexistuje univerzální právo cizince vybrat si stát, kde chce žít. Ústavní právo na setrvání na území státu mají občané.<sup>2</sup> Neexistuje žádný mezinárodní závazek, že práva cizinců musí být upravena na ústavní úrovni. Konečně některé státy (Velká Británie) ani ústavní zákony nemají.

Proti změně Listiny základních práv a svobod bude určitě značný mediální odpor. Za dobu své platnosti od roku 1991 byla změněna jen jednou v roce 1998 a to také omezením základního lidského práva.<sup>3</sup> Šlo o omezení práva na svobodu, kdy se původní doba 24 hodin pro zadržení policií, než musela být osoba předána soudu s návrhem na uvalení vazby, rozšířila o 100% na 48 hodin. Došlo zde ke změně na základě praktické zkušenosti, že policie není v krátké době schopna shromáždit důkazy nutné pro uvalení vazby

---

<sup>2</sup> Čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>3</sup> Ústavní zákon č. 162/1998 Sb., kterým se mění čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

v případě velmi závažných zločinů např. vražda. Pachatelé tak mohli být propuštěni a utéci mimo území státu.

## **1.1 ZÁVĚR K ZMĚNĚ LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD**

Právní podmínkou pro výraznou změnu azylové politiky v budoucnu je vypuštění azylu z ústavní úpravy – zrušení čl. 43 Listiny základních práv a svobod – a ponechání tohoto právního institutu jen na úpravě obyčejného zákona, který by při konkrétní úpravě přihlédl jednak k zájmu a požadavkům cizinců, ale také k možnostem státu a politické volbě parlamentní většiny řešení této situace v konkrétní době s flexibilnější možností změny formou obyčejného zákona. Azyl by se znovu vrátil do původního pojmání jako možnost, nikoliv jako povinnost, státu jej cizinci poskytnout. Změnu Listiny základních práv a svobod je možné dosáhnout jen ústavním zákonem kvalifikovanou většinou obou komor Parlamentu.

## **2. MEZINÁRODNÍ PRÁVO**

### **2.1 ÚMLUVA O PRÁVNÍM POSTAVENÍ UPRCHLÍKŮ**

Ženevská úmluva o uprchlících je základní mezinárodní smlouvou v oblasti uprchlictví. I ona však uprchlictví primárně spojuje s politickým či jiným pronásledováním. Podle úmluvy je uprchlíkem osoba, která má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem k uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.<sup>4</sup> Tedy úmluva nedopadá na masovou ekonomickou migraci, ale primárně na individuálně pronásledované osoby.

## **3. ZÁKAZ HROMADNÉHO VYHOŠTĚNÍ**

Hromadné vyhoštění cizinců je zakázáno Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>5</sup> Tento zákaz lze interpretovat tak, že zákaz hromadného vyhoštění se vztahuje na cizince legálně pobývající na území státu. Tento zákaz nebrání státu chránit se před protiprávním vstupem cizinců na své území a případně uplatnit vyhoštění vůči této

---

<sup>4</sup> Čl. 1 a 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění protokolu č. 208/1993 Sb.

<sup>5</sup> Čl. 4 protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb.



skupině. V zásadě cizinec vstupující legálně na naše území tak může učinit jen s platným vízem anebo bez něj s tím, že okamžitě požádá o azyl, aniž by však předtím pobýval v bezpečné zemi, tedy v jiném státě Evropské unie, což lze fakticky jen při leteckém příjezdu na naše území.

#### **4. EVROPSKÉ PRÁVO**

Evropské právo je pro řešení azylových problémů na území Čech, Moravy a Slezska poměrně příznivé. Evropské právo sice definuje uprchlíka širě než naše právo ústavní a zahrnuje do něj i pronásledování z důvodu příslušnosti např. k určitému stavu. Evropské právo definuje uprchlíka jako osobu, která se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo jde o osobu bez státní příslušnosti, která se ze stejných důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit<sup>6</sup>. Ale toto širší pojetí je vyváženo zeměpisnou polohou Čech, Moravy a Slezska, které nemají vnější hranici EU. Ovšem i tato definice nezahrnuje ekonomickou migraci či migraci z jiných důvodů.

Problémem je však nedodržování evropského práva např. ze strany Německa a následný tlak na přerozdělování migrantů. Základní zásada evropského azylového práva tkví v tom, že o azyl musí žadatel požádat v první bezpečné zemi.<sup>7</sup> Z tohoto pohledu je území Čech, Moravy a Slezska obklopeno jen členy Evropské unie a tedy bezpečnými státy. Jakákoliv žádost o azyl příchozího na Moravě má být odmítnuta, jelikož o azyl měl žadatel požádat např. v Maďarsku, Slovinsku atd. Přitom vstup nebo jen pokus o nelegální vstup na naše území z území bezpečné země evropské právo spojuje s tím, že stát nemusí vůbec žádné azylové řízení provádět.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Čl. 2 písm. d), čl. 9 a 10 směrnice 2011/95/EU, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

<sup>7</sup> Čl. 7-15 nařízení č. 604/2013/EU, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

<sup>8</sup> Čl. 39 odst. 1 a 2 směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

Pravidlo, že je nutné požádat o azyl v první bezpečné zemi (Dublin II), fakticky může splnit jen ten, kdo na naše území přicestuje mimo území státu EU letecky na mezinárodní letiště (Praha, Brno, Ostrava, Karlovy Vary, Pardubice), což se stává jen ojediněle, protože letecké společnosti kontrolují platnost vstupních víz do státu příletu, jelikož při odmítnutí vstupu jsou povinny se o takového pasažéra postarat. Možné je i to, že cizinec bude u nás pobývat legálně, ale v jeho státě dojde k politickému převratu a při návratu by mu hrozilo pronásledování. I to je však velmi marginální počet případů.

Jestliže cizinec vstoupí na naše území nelegálně, stává se po 12 měsících příslušným k rozhodování o azylu náš stát.<sup>9</sup> Proto je určující i aktivita státu a jeho schopnost fakticky zamezit nelegálnímu překročení hranic či na něj bezprostředně reagovat.

Pokud však náš stát akceptuje přijímání imigrantů skrze přerozdělovací kvóty, přebírá odpovědnost za péči o tyto lidi. Nemůžeme vnucovat vůli jiným státům, často silnějším. Tedy jejich případná repatriace do země původu, když se ukáže, že na azyl nemají právo či již jej nepotřebují, je závislá na ochotě zemí, z kterých přišli, je přijat zpět. Nejsme schopni Turecku, Sýrii, Pákistánu a dalším státům vnutit návrat lidí bez souhlasu těchto států. To je již čistě politická otázka mezinárodního vyjednávání, nikoliv otázka právní. Stejně nejsme schopni vnutit Turecku, aby si ponechalo **utečenecké tábory** a bránilo proudy utečenců do Evropy, pokud to samo nebude chtít. A bude-li chtít, tak ne zadarmo, ale za protiplnění (bezvízový styk s EU).

Evropská směrnice o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany 2013/32/EU stanoví, že musí být zajištěno setrvání žadatele do vyřízení jeho žádosti v prvním stupni<sup>10</sup> – tedy během správního řízení u Ministerstva vnitra. V čl. 46 odstavec 5 a 6 směrnice je pak úprava setrvání během soudní žaloby a to tak, že dle odstavce 6 musí mít soud pravomoc rozhodnout o setrvání.

Dle odstavce 5 pak je právo na setrvání v určitých případech až do rozhodnutí o správní žalobě. Tedy tím, že by soud měl pravomoc rozhodnout o odkladném účinku (setrvání ve státě), by zároveň posoudil, zda věc spadá pod odstavec 5, kde by mu automaticky vyhověl, či 6, kde by vyhověl dle svého uvážení. Směrnice se netýká dalšího stupně – tedy řízení o kasační stížnosti u NSS.

---

<sup>9</sup> Čl. 13 odst. 1 nařízení č. 604/2013/EU.

<sup>10</sup> Čl. 9 ods. 1 Evropské směrnice o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany 2013/32/EU.

#### 4.1 ZÁVĚR K APLIKACI EVROPSKÝCH PRAVIDEL

Z hlediska evropského práva není nutné měnit pravidla, ale důsledně stávající pravidla dodržovat. V případě, že nebudou dodržována, je nutné přistoupit k ochraně hranic tak, aby již na suchozemských hranicích byly zadrženy osoby neoprávněně žádající o azyl a jejich žádost byla ihned zamítnuta s odůvodněním, že přichází z bezpečné země (Rakousko, Německo atd.). Inspirací k tomu může být Maďarsko, které azylové řízení provádí přímo v mobilních pracovištích na hranicích. A protože bezpečnou zemí je i Srbsko, v rychlém řízení Maďarsko žádosti o azyl příchozích na hranici se Srbskem i Chorvatskem odmítá a tyto osoby nepouští do země. Skutečnost, že přichází z bezpečné země je nesporná a tedy Maďarsko nemusí zjišťovat faktické důvody odchodu cizince ze země původu.

### 5. ZÁKON O AZYLU

V zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu lze učinit změny ke zrychlení azylové procedury, respektive omezení zneužívání azylu tak, že bude zrušen odkladný účinek podání kasační stížnosti vůči rozhodnutí krajského soudu.

Azylové řízení, při kterém má žadatel právo na pobyt v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, končí pravomocným rozhodnutím Ministerstva vnitra. Jde o jednoinstanční řízení bez možnosti rozkladu (odvolání). Cizinec má právo vůči němu podat správní žalobu krajskému soudu a následně i kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu. § 32 odst. 2 a 5 s těmito podáními spojují automaticky ze zákona odkladný účinek vůči vykonatelnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra. Přitom obecně platí ve správním soudnictví to, že podání žaloby ani kasační stížnosti nemá odkladný účinek.<sup>11</sup> Do úvahy připadá i možnost vyloučení kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu s tím, že by soudní přezkum v azylových věcech byl jen jednoinstanční vykonávaný krajskými soudy.

V zákoně lze upravit institut **smlouvy o integraci**, která by měla zavázat azylantu k dodržování právního řádu a závazku učít se češtině a českým a moravským reáliím. Povinnost dodržovat právní řád je dána pro všechny na území našeho státu bez ohledu na to, zda cizinec podepíše či nepodepíše takový závazek. Tedy v zásadě by šlo jen o deklaraci již právem stanovené povinnosti dodržovat právní řád.

Závazek učít se češtině může být stanoven jako povinnost, nyní je upraven jen tak, že stát vytváří ve státním integračním programu předpoklady pro získání znalosti češtiny. Znalost

---

<sup>11</sup> § 73 odst. 1 a § 107 odst. 1 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

češtiny je však zákonnou podmínkou pro získání státního občanství,<sup>12</sup> nikoliv azylu. Je možné stanovit nově povinnost pro azylanta účastnit se na státním integračním programu při výuce češtiny (§ 68) s tím, že neplnění této povinnosti je důvodem pro odejmutí azylu (§ 17). Je možné vázat udělení azylu na trestní bezúhonnost (§ 15, § 15a) či odejmutí azylu vázat na spáchání úmyslného trestného činu (§ 17), pokud bude zrušen čl. 43 Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k závažnosti věci se jeví jako nevhodné vázat azyl i na bezúhonnost přestupkovou.

Státní integrační program může obsahovat i jiné věci, než jen výuku češtiny, ale ty je dobré řešit např. prováděcím nařízením vlády, jelikož může jít o věci velmi rozdílné – např. něco jiného pro staré lidi a něco jiného pro mladé atd.

Pokud jde o správní vyhoštění, azylový zákon stanoví, kdy je možné odejmout azyl. Tedy prvotně je nutné cizinci odejmout azyl a až poté může být vyhoštěn. Tedy jakékoliv důvody pro odejmutí azylu či doplňkové ochrany musí být v zákoně o azylu. Je vhodné zachovat dosavadní rozhodování o azylech na Ministerstvu vnitra.

Pokud jde o **právo pracovat**, toto právo má azylant a osoba požívající doplňkové ochrany. Samotným cílem azylového řízení je, aby bylo skončeno co nejdříve. V zásadě jde o dobu několika málo měsíců. Na tu dobu je velmi pochybné, nakolik by se reálně podařilo zaměstnat lidi většinou bez znalosti češtiny a se vzděláním, které u nás není uznáváno.

Nemá cenu zatěžovat žadatele o azyl platbami za azylové řízení. Je velmi sporná vymahatelnost případných pohledávek za azylové řízení vůči žadatelům o azyl. Stát zde musí počítat s náklady s tím, že účelem je co nejrychleji řešit žádosti o azyl a vracet neúspěšné žadatele. Úspěchem je, když takový neúspěšný žadatel opustí naše území, pak je však jakákoliv pohledávka vůči němu fakticky nevymahatelná. Již dnes se žadatel o azyl podílí na nákladech na stravu a ubytování, ovšem nad výši životního minima.<sup>13</sup> Nicméně stále platí, že cílem azylového zákona je prvotně rychle řešit žádosti o azyl. Zavedení různých plateb může skončit jako povinnost hradit náklady výkonu trestu ve vězení. Fakticky jde o velké finanční částky, které eviduje Ministerstvo spravedlnosti, ale jsou nedobytné a tedy státu nic nepřinesou.

Pokud se stát chce bránit výdajům v azylovém řízení, musí trvat na dodržování evropského práva a zásady, že o azyl se žádá v první bezpečné zemi, odmítnout přerozdělování imigrantů skrze kvóty a případně zavést účinnou ochranu hranic a po maďarském vzoru

---

<sup>12</sup> § 14 odst. 4 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství.

ihned žádosti vyřizovat přímo na hranicích na mobilních pracovištích s tím, že jde o žádosti příchozích z bezpečné země, tedy nedůvodné.

## **5.1 PARAGRAFOVÝ NÁVRH ZMĚNY ZÁKONA O AZYLU**

Je možné zákon o azylu změnit následujícím způsobem. Pro některé změny je nutná předchozí změna Listiny základních práv a svobod.

1. V § 15 odst. 1 se na konci tečka mění v čárku a doplňuje se nové písmeno d), které zní:

„d) spáchal na území České republiky trestný čin“.

2. V § 15a odst. 1 se na konci tečka mění v čárku a doplňuje se nové písmeno e), které zní:

„d) spáchal na území České republiky trestný čin.“.

3. V 17 odst. 1 písm. j) se slova „zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu“ nahrazují slovy „úmyslný trestný čin anebo se bez vážného důvodu neúčastní výuky českého jazyka v rámci státního integračního programu.“.

5. V § 32 se ruší odst. 5 stanovící odkladný účinek kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu.

Případně v § 32 zavést nové znění odstavce 5: „Vůči rozhodnutí krajského soudu nelze podat kasační stížnost.“.

6. Do § 68 se doplňuje nový odstavec 3, který zní:

„(3) Azylant či osoba požívající doplňkové ochrany se musí účastnit výuky českého jazyk, pokud tento jazyk neovládá na úrovni potřebné pro získání státního občanství.“.

---

<sup>13</sup> § 42 odst. 3 zákona o azylu.

# ČINNOST KONTROLNÍ

*prof. JUDr. Karel Marek, CSc.*

k.marek@centrum.cz

Vysoká škola finanční a správní Praha

## **ABSTRAKT**

Smlouvou o kontrolní činnosti se kontrolor zavazuje zjistit nestranně stav určité věci nebo ověřit výsledek určité činnosti a vydat o tom kontrolní osvědčení a objednatel se zavazuje zaplatit mu odměnu. K ujednání, jímž se kontrolorovi ukládá povinnost, jež by mohla ovlivnit nestrannost kontroly nebo správnost kontrolního osvědčení, se nepřihlíží.

## **ÚVOD**

Podle nového občanského zákoníku (NOZ) č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebudou moci všechny osoby shodně postupovat. Při výkladu právních jednání (právní jednání nahrazuje dosud vžitý pojem právní úkon) se nově liší jednání v právním styku podnikatelů.

V právním styku podnikatelů se totiž (kromě výkladu podle ustanovení § 555 až 558 odst. 1 NOZ, který vychází z obchodněprávní úpravy) přihlíží podle výkladového ustanovení § 558 odst. 2 NOZ k obchodním zvyklostem zachovávaným obecně, anebo v daném odvětví, ledaže to vyloučí ujednání stran nebo zákon. Není-li jiné ujednání, platí, že obchodní zvyklost má přednost před ustanovením zákona, jenž nemá donucovací účinky (tedy před dispozitivními ustanoveními), jinak se může podnikatel zvyklosti dovolat, prokáže-li, že druhá strana musela určitou zvyklost znát a s postupem podle ní byla srozuměna.

Co se týká formy právních jednání, každý má právo zvolit si pro právní jednání libovolnou formu, není-li ve volbě formy omezen ujednáním nebo zákonem. Navazující ustanovení § 564 NOZ pak určuje, že vyžaduje-li zákon pro právní jednání určitou formu, lze obsah právního jednání změnit projevem vůle v téže nebo přísnější formě; vyžaduje-li tuto formu jen ujednání stran, lze obsah právního jednání změnit i v jiné

formě, pokud to ujednání stran nevyklučuje (tato úprava za středníkem je obsahově blízká dosavadní úpravě v § 272 obchodního zákoníku).

Úpravě smluv se pak v NOZ věnuje ustanovení § 1724 až 1784.

V ustanovení § 1725 se obecně určuje, že je smlouva uzavřena, jakmile si strany sjednají její obsah. V mezích právního řádu je stranám ponecháno na vůli svobodně si smlouvu ujednat a její obsah určit. To se může jevit shodné s právní úpravou předchozí.

Jsou zde však i speciální ustanovení. Smlouvy, které se uzavírají s použitím úprav smluvních typů, by měly obsahovat tzv. podstatné náležitosti.

Je však určeno v § 1726, že považují-li strany smlouvu za uzavřenou, ač si ve skutečnosti neujednaly náležitost, již měly ve smlouvě ujednat, hledí se na projev jejich vůle jako na uzavřenou smlouvu, lze-li zvláště s přihlédnutím k jejich následnému chování, rozumně předpokládat, že by smlouvu uzavřely i bez ujednání této náležitosti.

Otázkou pak zůstává, zda to může být náležitost jakákoli, a to i ta, která by byla pro daný smluvní typ určující. Text zákona náležitosti nijak neomezuje, na otázku lze tedy zřejmě odpovědět kladně. Daná smlouva by se pak měla řídit právní úpravou příslušného smluvního typu, což může být náročné na provedení tohoto ustanovení.

Ustanovení § 1726 pak dále uvádí, že dala-li některá ze stran již při uzavírání smlouvy najevo, že dosažení shody o určité náležitosti je předpokladem k uzavření smlouvy, má se za to, že smlouva uzavřena nebyla, pokud nedošlo k dohodě o této náležitosti; tehdy ujednání o ostatních náležitostech strany nezavazuje, ani byl-li o nich vyhotoven zápis. Zde může jít o jakoukoli, byť obecně nepodstatnou náležitost, která se takto stává podstatnou.

## **KONTROLNÍ ČINNOST**

Smlouva o kontrolní činnosti byla dříve upravena v Zákoníku mezinárodního obchodu a posléze v obchodním zákoníku. Dnes je tato právní úprava obsažena v § 2652 – 2661 nového občanského zákoníku (NOZ).

Lze předpokládat, že kontrolorem (dříve definovaným jako vykonavatelem kontroly) bude začasť podnikatel s příslušným předmětem činnosti.

## **ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ**

Podle základního ustanovení se podle smlouvy o kontrolní činnosti kontrolor zavazuje zjistit nestranně stav určité věci nebo ověřit výsledek určité činnosti a vydat o tom kontrolní osvědčení a objednatel se zavazuje zaplatit mu odměnu.

Podstatné náležitosti smlouvy tvoří:

- závazek kontrolora k nestrannému zjištění stavu určité věci nebo ověření výsledku určité činnosti,
- závazek kontrolora k vydání kontrolního osvědčení o tomto zjištění nebo ověření,
- závazek objednatele k zaplacení odměny kontrolorovi.

Nejde o subtyp smlouvy o příkazu ani smlouvy o dílo. Nejde o obstarání záležitosti ani o vytvoření díla, ale tato smlouva slouží ke zjištění objektivního stavu.

Nejedná se přitom jen o případné ověření množství nebo jakosti, může být sjednána jakákoliv kontrolní činnost (např. i dodržování právních předpisů při obchodní činnosti podnikatele, správnosti hospodaření se svěřenými hodnotami; může jít též např. o provádění revizí elektroinstalací, pevnostní zkoušky konstrukcí, těsnostní zkoušky potrubí apod.). Přesné vymezení předmětu kontroly je věcí konkrétního ujednání ve smlouvě.

## **NESTRANNÝ ZPŮSOB KONTROLY**

K případnému ujednání, jímž se kontrolorovi ukládá povinnost, jež by mohla ovlivnit nestrannost kontroly nebo správnost kontrolního osvědčení, se nepřihlíží.

Kontrolor provede kontrolu s odbornou péčí podle stanoveného způsobu kontroly, doby, místa a rozsahu kontroly, se zřetelem i ke stavu, v jakém se předmět kontroly nacházel v době jejího provádění. Zjištěný stav popíše v kontrolním osvědčení.

Kontrolní osvědčení může být různého dohodnutého druhu nebo druhu stanoveného zvláštními předpisy; může se např. jednat o osvědčení o jakosti a kompletnosti (potvrzující kvalitativní ukazatele zboží a osvědčující, že zboží obsahuje stanovená příslušenství), o atest (osvědčující zvláštní vlastnosti zboží, např. zaručenou svařitelnost), mj. i o revizní zprávy elektroinstalací (kterými se ve stanovených obdobích potvrzuje provozuschopnost zařízení odpovídající právním předpisům, závazným technickým předpisům a normám).

Kontrolní osvědčení může být mj. jedním z dokumentů při platbách s využitím dokumentárních akreditivů i při sjednání dokumentárních inkas. Může být též dohodnuto v kupní smlouvě, že toto osvědčení bude přílohou dodacího listu apod.

Dále se v praxi může sjednávat mj. i osvědčení při zjišťování stavu zásilky či kvality provedeného díla. (Výčet příkladů jen naznačuje široké možnosti realizace smlouvy.)



Jak je zřejmé, neplatnost ustanovení smlouvy není vázána až na přímé ovlivnění nestrannosti, ale stačí pouhá možnost takového ovlivnění. Charakteristickým rysem této smlouvy je totiž právě nestrannost.

## **KVALITA, ROZSAH, ZPŮSOB, DOBA A MÍSTO KONTROLY**

Kontrolor provede kontrolu v rozsahu a způsobem obvyklým při obdobných kontrolách. Má se za to, že kontrola má být provedena bez zbytečného odkladu v místě, kde se předmět kontroly nachází. Objednatel oznámí kontrolorovi včas, kde se má kontrola uskutečnit.

Objednatel poskytne kontrolorovi součinnost nutnou k provedení kontroly, zejména mu umožní potřebný přístup k předmětu kontroly.

Mezi ostatní části smlouvy bude tedy zpravidla patřit způsob kontroly (zajišťující nestrannost), doba, místo a rozsah, jakož i popsání stavu předmětu kontroly.

Vykonavatel musí kontrolní činnost nestranně provést; nestranné provedení však znamená, že výsledky kontroly také nesmí v kontrolním osvědčení nijak zkreslit, zatajit nebo jinak změnit.

Podrobnosti týkající se způsobu a rozsahu kontroly by měly být sjednány ve smlouvě. Toto řešení lze jen doporučit. Avšak pokud by tomu tak nebylo, bude se provádět výše popsaným postupem – v rozsahu a způsobem obvyklým při obdobných kontrolách.

## **ÚPLATA A NÁKLADY**

Právo kontrolora na odměnu vzniká provedením kontroly a vydáním kontrolního osvědčení. Společně s právem na odměnu vzniká kontrolorovi i právo na náhradu nákladů, které při provedení kontroly účelně vynaložil, ledaže z povahy těchto nákladů vyplývá, že jsou v odměně již zahrnuty.

Kontrolor má nárok na úplatu po splnění povinnosti provést kontrolu a vydat kontrolní osvědčení. Není-li úplata smluvena, je objednatel povinen zaplatit úplatu obvyklou v době uzavření smlouvy se zřetelem k předmětu, rozsahu, způsobu a místu kontroly.

## **VZTAH KE TŘETÍM OSOBÁM, VADY KONTROLY, NÁHRADA ŠKODY**

Provedení kontroly se nedotýká právních poměrů mezi objednatelem a jinými osobami, zejména osobami, jimž je určen nebo od nichž pochází předmět kontroly.

Provedení kontroly je vztahem mezi dvěma subjekty a nedotýká se jiných právních vztahů. Kontrolní osvědčení vystavené kontrolorem vůči objednateli kontroly, jehož stejnopis může být předán prodávajícímu zboží – nemůže nahradit oznámení vad kupujícím, nemůže obecně nahradit ani prohlídky zboží kupujícím.

Jestliže kontrolor neprovedl kontrolu řádně, nevznikají mu nároky na odměnu, resp. na nutné a účelně vynaložené náklady, a objednatel může po uplynutí doby stanovené pro provedení kontroly od smlouvy odstoupit. Objednatel pak může postupovat podle ustanovení upravujících odpovědnost za škodu, případně smluvní pokutu, byla-li sjednána.

Kontrolor je povinen nahradit škodu způsobenou porušením povinnosti provést řádně kontrolu, jen pokud tato škoda nemůže být nahrazena uplatněním nároku objednatele vůči osobě odpovědné za vadné plnění, jež je předmětem kontroly. Prvotní je vždy náhrada škody odpovědné osoby; odpovědnost kontrolora je až druhotná.

Jako náhradu škody však nemůže objednatel požadovat náhradu toho, co opomenul včas oznámit nebo vymáhat vůči osobě odpovědné za vadné plnění předmětu kontroly, nebo toho, co objednatel nemůže vymáhat vzhledem k ujednání uzavřenému s touto osobou, jež takový nárok po provedené kontrole vylučuje.

Kontrolor nahradí škodu způsobenou porušením povinnosti provést kontrolu řádně v tom rozsahu, v jakém objednatel nemůže účinně dosáhnout náhrady uplatněním práva z vadného plnění vůči tomu, kdo plnil kontrolovaný předmět. Kontrolor povinnost k náhradě škody nemá, opomenul-li objednatel vymáhat své právo vůči třetí osobě včas, nebo nemůže-li je vymáhat vzhledem k tomu, co s třetí osobou ujednal – viz ustanovení § 2660 odst. 1.

Omezení podle § 2660 odst. 1 neplatí, ujistil-li kontrolor objednatele, že bez ohledu na rozsah a způsob kontroly zjistí všechny vady, nebo ujistí-li objednatele, že kontrolní osvědčení je úplné a správné.

Půjde-li o případy, kdy je vykonavatel povinen nahradit škodu způsobenou porušením povinnosti provést řádně kontrolu, přecházejí na něho zaplacením této náhrady nároky, které má objednatel vůči osobě odpovědné za vadné plnění předmětu kontroly tak, jako by mu byly tyto nároky postoupeny. Jedná se o případ zákonné cese.

I při realizaci tohoto smluvního typu je třeba věnovat pozornost konkrétnímu smluvnímu ujednání.

Rovněž vzhledem ke stručnosti právní úpravy lze jen doporučit, tak jako i u jiných smluvních typů, vydání příslušných obchodních podmínek (např. pro provádění revizí elektroinstalací) a usnadňovat kontraktaci smluvním odkazem na tyto podmínky (v obchodních podmínkách je možno také mj. stanovit i otázky placení, případně fakturování, splatnosti faktur, úrok atd.).

## **ZÁVĚR**

Význam smluvního jednání je zřejmý právě ze široké smluvní volnosti, kterou zákoník umožňuje, a ze skutečnosti, že dílčí okruhy problémů zákoník neřeší a ponechává je smluvním partnerům. Při kontraktaci je přitom možno vycházet z publikovaných praktických poznatků.

Příznivý průběh obchodních případů (bez nepříznivých důsledků), realizace, event. aplikace právních ustanovení je po našem soudu limitován zejména úrovní právních předpisů, úrovní smlouvy i kvalitním dokladováním průběhu plnění smlouvy a rychlostí a kvalitou rozhodování sporů.

Z těchto předpokladů k úspěšné realizaci a aplikaci práva přispívá tedy i kvalifikované uzavírání smluv (jasných, srozumitelných, určitých) a dokladování průběhu plnění smlouvy, které je v možnostech subjektů obchodního práva.

Rozhodující význam přitom má výběr smluvního partnera a vhodná volba zajišťovacích prostředků. Při uzavírání smluv bychom se měli snažit vyvarovat "klasických nedostatků".

Začasté zjišťujeme, že dohody učiněné mezi smluvními stranami nejsou v souladu se zákonem nebo nejsou voleny příliš vhodně. Přestože se může jednat o známé otázky, řada nedostatků se stále opakuje. Připomínáme, že značné procento smluv trpí nedostatkem již při určení subjektů.

Další neméně důležitou otázkou je používání nevysvětlených pojmů a zkratk. Smluvním stranám lze jen doporučit, aby pojmy použité ve smlouvě (které nejsou pojmy právních předpisů) v úvodu smlouvy definovaly; totéž platí o zkratkách.

## **LITERATURA**

### **MONOGRAFIE**

BEJČEK, J. MAREK, K. KOTÁSEK, J. ONDREJOVÁ, D. Nástin obchodního práva II. 2., upr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 111 s. Edice multimediálních učebních textů č. 78. ISBN 978-80-210-4978-9.

ELIÁŠ, K. ZUKLÍNOVÁ, M. Principy a východiska nového kodexu soukromého práva, Linde Praha, a.s., Praha 2001.

MAREK, K. Smluvní obchodní právo, kontrakty. 4., aktualizov. a rozšířené vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 477 s. ISBN 978-80-210-4619-1.

OVEČKOVÁ, O. a kol. Obchodný zákonník, Komentár, 2. vyd., IURA EDITION, 2005.

SUCHOŽA, J. HUSÁR, J. Právo, Obchod, Ekonomika II, 1. vyd., Praha: Leges 2012, 624 s., ISBN 978-80-87576-33-5.

SUCHOŽA, J. HUSÁR, J. MAREK, K. RABAN, P. Česko-slovenské kontexty obchodního práva. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 544 s. ISBN 978-80-7357-707-0.

### **ČLÁNEK V ČASOPISU**

MAREK, K. K uzavírání smluv. Právní fórum, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, roč. 2012, č. 4, s. 138-143. ISSN 1214-7966.

MAREK, K. HAJNIŠOVÁ, E. Regulations and Case Law of Public Procurement, Naukovij Visnik Užgorodskogo nacionalnoho universitetu, vypusk 18, 2012, s. 101-105.

OVEČKOVÁ, O. Povinnosť vykonať dielo a povinnosť zaplatiť cenu na základe zmluvy o dielo podľa obchodného zákonníka, Bulletin slovenskej advokácie, č. 1-2/2007, s. 14 - 22.

### **ČLÁNEK VE SBORNÍKU**

ELIÁŠ, K. Sporné otázky novely českého obchodního zákoníku (Pár příkladů z mnoha možných), Sborník XI. Karlovarských právnických dnů, Linde 2001, s. 70.

HAJN, P. Interpretace norem a interpretace skutečností, In Sborník příspěvků z mezinárodní konference studentů doktorského studijního programu „obchodní právo“ Masarykovy univerzity „Ekonomické aspekty právní úpravy a jejího výkladu“ pořádané dne 20. prosince 2005 katedrou obchodního práva Masarykovy, MU Brno, 2006, s. 10-17.

# DŮVODY EXISTENCE LAICKÉ PARTICIPACE NA SOUDNÍM ROZHODOVÁNÍ POHLEDEM TŘÍ MOCÍ

*Mgr. et Mgr. Bc. Milan Boháček, M.A.*

bohacek@mail.muni.cz  
Katedra ústavního práva a politologie  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Brno

## ABSTRAKT

Účast laiků na soudním rozhodování ve formě soudců laiků má v České republice dlouhou tradici. Právě tohle může být důvodem, proč se dnes málokdo ptá, jaký význam tento institut má. Kdykoliv se judikatura nebo vláda vyjadřují k laickému prvku při výkonu soudnictví, činí tak především v otázkách technické anebo organizační povahy. Nicméně je otázkou, jak moc je tento systém aktuálně zakotven v právním řádu a v povědomí lidí a zda není onen předpokládaný konsensus společnosti na existenci laického prvku při výkonu soudnictví pouhým dohadem. Příspěvek zmiňuje vybranou judikaturu zabývající se laickým prvkem v soudnictví a interpretuje ji ve smyslu tradičně deklarovaných důvodů pro existenci laického prvku při výkonu soudnictví, jakož i zdůrazňuje důležitost otázek po významu tohoto institutu.

## ÚVOD

Účast laiků na soudním rozhodování je v českém právním řádu tradičním institutem, který má podobu účasti přísedících. Uplatňuje se v prvním stupni civilního řízení, konkrétně v pracovněprávních sporech, a dále ve vymezených případech prvostupňového trestního řízení. Na úrovni zákona je účast přísedících v soudním řízení upravená jednak v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a jednak v příslušných procesních předpisech, tj. v občanském soudním řádu a v trestním řádu.

Lidská participace byla součástí soudního řízení již od dob Rakousko-Uherska, bohatě se rozvinula v době první republiky československé a v upravené formě přetrvávala i období od roku 1948 do roku 1989. Zatímco v 19. století a v první polovině 20. století se vyskytovalo mnoho forem lidské participace s různými názvy pro různé typy soudních řízení, jako

například přisedící, porotci či kmeti, v druhé polovině 20. století byly tyto instituty sjednoceny pod názvem soudce z lidu.

Spolu s vývojem a změnami v rozsahu a formě uplatňování laické participace na soudním rozhodování je však třeba brát zřetel také na důvody existence této účasti lidu na výkonu soudnictví, neboť právě jejím prostřednictvím je zapotřebí posuzovat i oprávněnost existence tohoto institutu a jeho případné rozšíření či naopak zúžení.

Jinak řečeno, nemělo by se stávat, že zásahům do úpravy institutu přisedících nebude předcházet důkladná reflexe jeho fungování a důvodů jeho existence v českém právním řádu. Jak je však uvedeno v tomto článku, úvahy různých složek státní moci o změnách či dokonce rušení institutu přisedících nebyvají podloženy takovými reflexemi, hlubšími úvahami a analýzami.

## **1. PRÁVNĚ-TEORETICKÉ DŮVODY EXISTENCE LAICKÉ PARTICIPACE**

Jsou-li důvody existence laické participace v soudnictví zkoumány z hlediska právní teorie a zejména z pohledu ústavního práva, je možno nalézt poměrně velké množství českých i zahraničních pramenů, které se k této problematice na teoretické úrovni vyjadřují. Přesto však často uvádějí tyto důvody, jež jsou někdy označovány také jako výhody laické účasti na soudním rozhodování, jen ve formě seznamu či výčtu. Není tudíž k dispozici bližší pojednání o jednotlivých důvodech zmiňovaných v právně teoretické literatuře, respektive není k dispozici hlubší analýza každého z uvedených důvodů.<sup>1</sup>

Právně teoretické důvody uváděné pro existenci laické participace na soudním rozhodování, jak jsou nejčastěji zmiňovány, zahrnují následující:

- demokratizace justice
- transparentnost a legitimita soudního rozhodování
- ochranná funkce a demokratická kontrola
- edukativní funkce
- posilování aktivní účasti občanů na správě věcí veřejných

---

<sup>1</sup>DAVIS, F. The Jury as a Political Institution in an Age of Counterterrorism. Politics [online]. 2013, vol. 33(1), s. 9 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9256.2012.01448.x/pdf>, FILIP, J., SVATOŇ, J. Státověda. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 37-38, ISBN 9788073576851., JONAKAIT, R. N. The American Jury System. New Haven: Yale University Press, 2003, s. 21, ISBN 9780300124637.

- prolamování uzavřenosti justice
- rozhodování i podle mimoprávních norem

Je zjevné, že každý z uvedených důvodů má svou váhu v rozhodování o zavedení či ponechání možnosti laické účasti v právním řádu, přičemž lze očekávat, že tato váha nebude v případě každého z důvodů stejná, respektive bude se lišit i v závislosti na jednotlivých autorech. Žádná hierarchizace však neexistuje, vlastní žebříček závažnosti důvodů si musí udělat každý čtenář sám. Obecně však lze za nejvýznamnější považovat důvod spočívající v demokratizaci justice, zvyšování legitimacy soudního rozhodování a v demokratické kontrole tohoto procesu.

## **2. REFLEXE DŮVODŮ EXISTENCE LAICKÉ PARTICIPACE DLE SLOŽEK MOCI**

Na to, jakým způsobem je možno reflektovat důvody existence laické účasti na soudním rozhodování je možno nahlížet z mnoha různých hledisek. Přístup uplatněný v tomto článku je založen na tom, jak vnímají a jak se k účasti laiků staví představitelé či instituce jednotlivých složek moci ve státě. Konkrétně bude pojednáno o tom, jakým způsobem se uvedená reflexe projevuje v rámci moci soudní, výkonné i zákonodárné.

V případě moci soudní bude dále odlišeno, jedná-li se o pohled či názor soudů jako rozhodovacích institucí, nebo jde-li o pohled soudců, tj. osob, jejichž prostřednictvím je soudní rozhodování vykonáváno. Ze strany moci výkonné bude zkoumána reflexe skrze postoje Ministerstva spravedlnosti k laickému prvku v soudnictví, neboť názor vlády jako celku k uvedené problematice není znám. Co se týče moci zákonodárné, zde bude zkoumán pohled ústavodárce na straně jedné a jednotlivého poslance coby individuálního představitele moci zákonodárné na straně druhé.

### **2.1 MOC SOUDNÍ**

Při zkoumání postojů soudů coby institucí rozhodujících o právech a povinnostech osob je nutno zaměřit se na jejich judikaturu, neboť právě ta obsahuje hledané postoje.

Z hlediska soudního systému v České republice má smysl zabývat se judikaturou pouze vyšších soudů, tj. Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Při bližším pohledu na rozhodnutí těchto soudů však lze zjistit následující: celkový počet rozhodnutí, která se zabývají otázkou účasti laiků na soudním rozhodování, je poměrně malý, a i v těch judikátech, které jsou k dispozici, není řešena otázka důvodů či smyslu



existence laické účasti, nýbrž se soudy vyjadřují především k otázkám procesního a organizačního charakteru.

Konkrétně lze uvést například rozsudek Nejvyššího soudu ČR z 29. března 2012, sp. zn. 8 Tz 6/2012, a jeho právní větu týkající se zákonnosti rozhodnutí a volebního období přisedícího: „Odsuzující rozsudek vyhlášený v době, kdy již skončilo volební období přisedícího soudce, je porušením zejména ustanovení § 2 odst. 9 tr. řádu a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uvedený závěr nemůže být zpochybněn jen tím, že příslušnému zastupitelstvu územního samosprávného celku byl v inkriminované době předložen návrh na opětovné zvolení tohoto přisedícího.“<sup>2</sup>

Uvedený judikát řeší otázku organizačního charakteru, spočívající v přesahu délky vedeného trestního řízení ve vztahu ke konci funkčního období přisedícího. Vyřešením této právní otázky soud zaujal stanovisko k námitce nezákonnosti rozhodnutí, přičemž se v této záležitosti nemusel vůbec zabývat širšími souvislostmi fungování laické participace v soudnictví, to znamená, že se vůbec nemusel zabývat smyslem a důvody existence této laické účasti.

Obdobně ani rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 2. června 2011, sp. zn. II. ÚS 3213/10, nemělo ambice posoudit institut přisedících v širších souvislostech: „Součástí základního práva na zákonného soudce je i zásada přidělování soudní agendy a určení složení senátů na základě pravidel obsažených v rozvrhu práce soudů. Mezi požadavky, jež vyplývají pro rozvrh práce z čl. 38 odst. 1 Listiny, patří dále předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu, včetně zastupování, ve vztahu k účastníkům řízení. Základní právo na zákonného soudce (tj. příslušnost soudu a soudce), resp. v tomto případě právo na zákonného přisedícího, totiž není vyčerpáno jen zákonným vymezením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu, ani pouhým zákonným vymezením obsazení soudu (srov. III. ÚS 29/01). O tom, že pravidla pro soudce se vztahují i bez dalšího na přisedící, pak není třeba pochybovat. Zákonná úprava je totiž založena na tom, že přisedící musí splňovat v zásadě stejné podmínky jako profesní soudce (vyjma odbornosti) a při rozhodování má také stejné postavení (jeho hlas má stejnou váhu). Požadavek na zákonného soudce (přisedícího) není ovšem možné též absolutizovat. Samozřejmě existují situace (nemoc, dovolená, pracovní cesta apod.), kdy senát nebude moci rozhodovat v původně určeném složení. V jiném než určeném složení však může příslušný senát,

stanovený rozvrhem práce, rozhodovat pouze tehdy, jestliže je absence rozvrhem práce soudu určených soudců či přisedících důvodná (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 307/03). V takovém případě se ovšem zastoupení soudců i přisedících, stejně jako složení senátů, musí řídit předem stanovenými pravidly určenými rozvrhem práce.<sup>3</sup> Také v tomto případě se jedná o rozhodnutí, jehož těžištěm je organizační záležitost ve vztahu k přisedícím, konkrétně podmínky, které musí přisedící splňovat ze zákona, v kontextu práva na zákonného soudce.

I v tomto případě je tedy zřejmé, že Ústavní soud potřeboval posoudit tuto záležitost proto, aby mohl rozhodnout o zákonnosti či nezákonnosti napadeného soudního rozhodnutí, k čemuž nepotřeboval učinit širší zamyšlení nad smyslem účasti přisedících v daném řízení.

Jedinou výjimkou, kterou bylo možno dohledat, je rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. prosince 2013, sp. zn. 4 Tdo 1130/2013, jenž ve svém textu obsahuje odkaz či náznak postoje soudu k významu laické participace: „Účast přisedících jako laiků na rozhodování v trestních věcech je naplněním čl. 94 odst. 1 a 2 Ústavy. Také ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, stanoví podmínky, za nichž může krajský soud rozhodovat jako soud prvního stupně. Společenský konsensus na účasti přisedících laiků při rozhodování v trestních věcech představuje formu kontroly veřejnosti nad tímto rozhodováním, která je podrobně upravena v zákoně o soudech a soudcích zejména v ustanovení § 60 až § 101. Přitom přisedící laici jsou vázáni zákonem.

Jejich účast v trestních věcech tak nemůže být nepřipustným zásahem do práva na spravedlivý proces.<sup>4</sup> Nejvyšší soud se zde vyjádřil jednak k funkci laické účasti na soudním rozhodování a jednak k mechanismu, jímž je existence tohoto institutu ospravedlněna.

---

<sup>2</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 8 Tz 6/2012. *Nejvyšší soud* [online]. Nejvyšší soud, © 2010 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/CreateWordDocBody?openAgent&unid=6109802CF1BD709FC1257A4E00686E9D&](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/CreateWordDocBody?openAgent&unid=6109802CF1BD709FC1257A4E00686E9D&).

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 3213/10. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2006 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70460&pos=1&cnt=1&typ=result>.

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. 4 Tdo 1130/2013. *Nejvyšší soud* [online]. Nejvyšší soud, © 2010 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/CreateWordDocBody?openAgent&unid=C6EBDAEB5FB4F939C1257C6A0031D4D0&](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/CreateWordDocBody?openAgent&unid=C6EBDAEB5FB4F939C1257C6A0031D4D0&).

Z důvodů existence byla zmíněna pouze funkce kontrolní, již vykonává veřejnost ve vztahu k rozhodování soudů, zatímco ostatní důvody Nejvyšší soud pominul, a proto lze mít za to, že považuje právě kontrolní funkci přísedících za klíčovou. Ačkoliv Nejvyšší soud odvozuje existenci institutu laické účasti ze společenského konsensu, není zřejmé, má-li na mysli konsensus „historický“, uváděný v publikacích právní teorie a ústavního práva, nebo v současnosti stále trvající, jehož existenci však někteří jiní představitelé státní moci zpochybňují, jak bude uvedeno dále.

Co se týče postojů soudců k důvodům existence laické participace na soudním rozhodování, není zde k dispozici žádný relevantní výzkum, jehož data by bylo možno k uvedené problematice prezentovat. Přesto však lze uvést alespoň neformální názory jednotlivých soudců na danou problematiku, jež autor tohoto článku měl možnost získat z rozhovorů s několika soudci Krajského soudu v Brně. Vzhledem k tomu, že tito soudci mají či měli osobní zkušenost se senátním rozhodováním za účasti přísedících, lze jejich názory označit za pragmatické.

Obecně je možno říci, že účast přísedících považují soudci do značné míry za zbytečnou a neefektivní, neboť jsou přesvědčeni o tom, že se bez nich při rozhodování obejdou a že jsou schopni kvalitně rozhodnout i bez nich. Naopak většinou vnímají přítomnost přísedících jako překážku rychlého a efektivního rozhodování. Otázky po smyslu existence tohoto institutu si soudci povětšinou nekladou, a to patrně proto, že jsou přesvědčeni o své schopnosti zajistit spravedlivé a nestranné rozhodování z pozice profesionálů, aniž by museli být pod kontrolou veřejnosti.

Uvedené názory mezi soudci patrně převládají, nicméně přesto je nutno opět zdůraznit, že tyto postoje byly sděleny autorovi článku v rámci neformálních rozhovorů a že relevantní výzkum v tomto směru chybí.

### **2.3 MOC VÝKONNÁ**

Z představitelů moci výkonné se k institutu přísedících v českém právním řádu v posledních několika letech vyjádřilo pouze Ministerstvo spravedlnosti, a to z pozice resortního ministerstva, jež je zodpovědné za státní správu soudnictví. Konkrétně se jednalo o třináctibodový plán ministra Jiřího Pospíšila, prezentovaný veřejnosti na tiskové konferenci dne 27. 8. 2010. Jednalo se o tzv. akční plán reformy justice s dobou realizace v následujících šesti měsících, přičemž cílem tohoto plánu bylo zrychlení a zefektivnění fungování justice a soudního řízení.

Záměry týkající se laické účasti na soudním rozhodování byly v rámci uvedeného plánu popsány následovně: „*potřeba senátního rozhodování v prvním stupni se v praxi ukázala jako nadbytečná, někdy dokonce protahuje a komplikuje řízení (např. případy, kdy byl soudce v senátu přehlasován přisedícími, kteří jsou často bez právnického vzdělání.) Tato změna zjednoduší práci soudce a zároveň zvýší jeho odpovědnost. Přinese i pozitivní ekonomické důsledky: stát nebude platit odměny a náhrady mzdy pro zhruba 6400 přisedících (asi 18 milionů ročně)*“.<sup>5</sup>

Z tohoto prohlášení je zjevné, že Ministerstvo spravedlnosti tímto způsobem projevilo snahu odstranit možnost účasti laiků na soudním rozhodování, a to nejen v občanském soudním řízení, nýbrž také v řízení trestním. Použité argumenty jsou však velice nepřesvědčivé, jako například teze o nadbytečnosti senátního rozhodování v prvním stupni. Toto tvrzení totiž není nijak dokládáno, a to ani v rámci diskuse, která k tomuto tématu proběhla, když nebyly předloženy žádné přesvědčivé argumenty, jež by tuto skutečnost dokládaly.

Zvláště důvody finanční povahy, což je v tomto případě úspora zhruba 18 milionů Kč ročně, v tomto případě nejsou v tomto případě na místě, neboť uvedená suma je naprosto zanedbatelná k výdajům státu ať už celkově, nebo jen na soudní systém.

Ze struktury představených argumentů lze proto snadno nabýt dojmu, že se nejedná o žádnou ucelenou koncepci s promyšleným základem a racionálním a hlubokým odůvodněním toho, proč již účast veřejnosti na rozhodování soudců nemá v našem právním řádu místo, ale o jakýsi souhrn nevýhod laické participace, uplatněný bez hlubšího odůvodnění.

### **2.3 MOC ZÁKONODÁRNÁ**

V rámci moci zákonodárné je možno sledovat dvě roviny názorů na důvody existence laické účasti: jednak z pozice ústavodárce a jednak z pozice jednotlivého poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V prvním případě se jedná o situaci, kdy byla na sklonku roku 1992 tehdejší Českou národní radou schvalována Ústava České republiky, do jejíhož textu bylo včleněno také ustanovení článku 94 odstavce 2, jež připouštělo možnost účasti veřejnosti na soudním rozhodování: „*Zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další*

---

<sup>5</sup> LUDVÍKOVÁ, V. Ministr spravedlnosti představuje akční plán reformy justice. *Parlamentní listy* [online]. OUR MEDIA a.s., 27. 8. 2010 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Ministr-Pospisil-predstavuje-akcni-plan-reformy-justice-173621>

občané.“<sup>6</sup> Z uvedené formulace lze nade vší pochybnost usuzovat na to, že ústavodárce neměl v úmyslu autoritativně rozhodnout o tom, že laická participace na soudním rozhodování buď bude, nebo naopak nebude součástí právního řádu vznikající České republiky. Rozhodl se pro jinou variantu, a to pro zmocnění zákonodárci tento institut do českého právního řádu zavést, což znamená, že ponechal toto rozhodnutí na jeho vůli. Jaké byly motivy tohoto rozhodnutí lze nyní posoudit jen těžko, nicméně se lze domnívat, že jedním z důležitých faktorů mohla být časová tíseň, v níž byla nová ústava přijímána, a tudíž nedostatečný časový prostor pro diskusi nad osudem tohoto institutu. O tom, že ohledně laické účasti na soudním rozhodování nebyla vedena v podstatě žádná diskuse, se lze přesvědčit také z důvodové zprávy k Ústavě České republiky: v její zvláštní části, jež se týká článků 92 až 94, totiž není možno nalézt vůbec žádnou zmínku o uvedeném institutu, a tudíž ani odůvodnění formulace čl. 94 odst. 2 Ústavy. Fakticky tedy došlo pouze k tomu, že byl bez dalšího přejet do té doby platný stav.

Své představy o budoucnosti laické účasti na soudním rozhodování však v rámci zákonodárského procesu mohou vyslovit i jednotliví zákonodárci.

Takovým případem je i návrh poslance Martina Plíška, který dne 1. 10. 2015 navrhl zrušení institutu přísedících v občanském soudním řízení, přičemž se v odůvodnění tohoto návrhu vyjádřil i obecněji k důvodům existence tohoto právního institutu v českém právním řádu: „*Domnívám se, že historické důvody pro začlenění laického prvku do soudního rozhodování jsou společenským vývojem dávno překonány. Proto jsem také v Poslanecké sněmovně podal návrh zákona, kterým se institut přísedících v občanském soudním řízení ruší. O tomto návrhu se bude vést ještě dlouhá odborná debata, na kterou se těším. [...] Laický prvek má význam v trestním právu, kde může ‚zlidšřovat‘ rozhodování soudců. V občanském řízení však tento institut ztratil smysl. Zkušenosti řady soudců s laickou účastí na soudním rozhodování také nehovoří pro zachování této úpravy. Jsem přesvědčen, že zrušení institutu přísedících ve věcech pracovního práva přinese zlepšení a zkvalitnění soudního rozhodování. Přetrvání tohoto institutu v občanském soudním řízení je pozůstatkem socialistického práva a jeho soudců z lidu.*“<sup>7</sup> Také v tomto případě se jedná o návrh, který není dopředu podpořen solidními argumenty, avšak jeho předkladatel očekává, že diskuse na dané téma se teprve povede. Je nicméně otázkou, do jaké míry

---

<sup>6</sup> Čl. 94 odst. 2 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 4. 2016].

<sup>7</sup> PLÍŠEK, M. Plíšek: „Soudci z lidu“ už nemají smysl. *Martin Plíšek, poslanec PČR* [online]. TOP 09, © 2009-2014 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.plisek.eu/clanky/?clanek=18942>.

poslanec Plíšek chápe důvody existence laické účasti na soudním rozhodování, když tyto označuje za historické. Lze-li pojem „historické“ ztotožnit v tomto případě s výrazem „překonané“, bylo by velmi žádoucí vyslechnout přesvědčivou argumentaci na toto téma, kterou však předkladatel sám nenabízí. Poslanec Plíšek sice poukazuje na přetrvávající a známé nevýhody a problémy laické účasti na soudním rozhodování, nicméně místo aby se zabýval otázkou jejich nápravy či zlepšení fungování systému i s institutem přisedících, navrhuje rovnou jejich zrušení. Stejně tak je pozoruhodné, že bez bližšího vysvětlení požaduje odstranění institutu přisedících pouze z občanského soudního řízení, ale již nikoliv z řízení trestního. Nabízí se proto otázka, jaký je vzhledem k argumentům uplatněným v jeho návrhu rozdíl mezi účastí přisedících v občanském soudním řízení a v trestním řízení. Opět zde totiž chybí přesvědčivá argumentace a odůvodnění. Zcela chybné je pak navrhovatelovo přesvědčení, že institut přisedících je pozůstatkem socialistického práva a institutu soudců z lidu.

K tomu je nutno podotknout snad jen tolik, že laická účast na soudním rozhodování se začala bohatě rozvíjet již v druhé polovině devatenáctého století a svého vrcholu v našem právním řádu dosáhla za dob první československé republiky. Nelze proto hovořit o tom, že současný systém je jakýmsi pohrobkem socialistického právního řádu, a to ani ve vztahu k institutu soudců z lidu.

I ten byl totiž do českého právního řádu zaveden ještě před únorem 1948, a to dekrety prezidenta republiky Edvarda Beneše, jimiž se v roce 1945 zřizovaly mimořádné lidové soudy.

## **ZÁVĚR**

Uvedený přehled názorů a přístupů k účasti veřejnosti na soudním rozhodování ukazuje na to, že žádná ze složek státní moci se vážně nezabývala důvody existence institutu přisedících v českém právním řádu.

Pokud jde o samotnou reflexi těchto důvodů, je možno nalézt její stopy v judikatuře nejvyšších soudů České republiky, avšak ani v tomto případě se nejedná o reflexi kritickou, jež by měla za cíl rozpoutat diskusi o existenci uvedeného institutu, nýbrž o reflexi, která má podpořit právní názor daného soudu v jiné právní otázce.

Absence systematického zkoumání či reflexe důvodů existence laické participace má pak za následek omyly či zkreslené představy ohledně fungování institutu přisedících, které v žádném případě nemohou sloužit jako kvalitní podklad pro rozhodování o jeho dalším

směřování. Při bližším pohledu je zde možno nalézt dva odlišné přístupy: na jedné straně lze spatřit snahu nezasahovat do již jednou nastaveného systému, a to i za situace, kdy tento systém vykazuje ve svém fungování nedostatky či chyby, a na druhé straně je patrná snaha o radikální řešení, spočívající v odstranění uvedeného institutu z českého právního řádu, případně o jeho okleštění a redukci pouze na trestní řízení. Oba přístupy však mají společné to, že u nich absentuje jakákoliv vážná a hlubšími argumenty podložená diskuse o důvodech existence laické účasti. Dalším aspektem, který by měl být vzat v úvahu předtím, než bude institut přísedících dále omezen či dokonce zrušen, by měl být názor těch, jichž se fungování tohoto institutu bezprostředně týká, respektive těch, jimž je právo na účast na soudním řízení přiznáno, tj. veřejnosti.

Je samozřejmě žádoucí, aby byla vedena odborná právní diskuse na toto téma, nicméně vzhledem k funkci laické participace jako mimo jiné prostředku kontroly výkonu soudnictví je nezbytné rozhodovat o uvedeném institutu v souladu s názorem veřejnosti. To ve svém důsledku znamená, že vedle odborné diskuse by měla probíhat také celospolečenská debata, jejímž výstupem by mělo být rozhodnutí dobře informovaných občanů o tom, jestli stále považují existenci laické účasti na soudním rozhodování v systému demokratického právního státu za natolik důležitou, že je ji nutno i nadále zachovat, případně, v jakém rozsahu, anebo zcela zrušit.

# VYBRANÉ OTÁZKY Z NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK ČR

*JUDr. Petr Kolman, Ph.D.*

kolman@law.muni.cz  
právník a vysokoškolský pedagog  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Brno

## ABSTRAKT

Příspěvek se zabývá tématem veřejných zakázek. V předkládaném textu se autor zaměřuje především na vybrané důležité změny, které byly představeny novým zákonem o veřejných zakázkách, a to ve vztahu k zadavatelům veřejných zakázek. Příspěvek se věnuje a analyzuje dílčí téma technického a ekonomického charakteru. Dále je podrobeno analýze i téma zprostředkování právních služeb. Příspěvek taktéž věnuje pozornost klíčové otázce přísnějších podmínek pro tzv. in-house zadávání veřejných zakázek.

## ÚVOD

S veřejnými zakázkami se můžeme v dějinách setkávat dlouho, vlastně od časů, kdy společnost, zorganizovaná ve stát, potřebovala zajistit vybudování infrastruktury pro své fungování. Jedna z prvních právních regulací v historii vznikla například ve Francii v 16. století – tematika veřejných zakázek byla součástí francouzského stavebního řádu (1535), nebo později v Rakousku nařízením 61/1909 ř.z., o zadávání státních dodávek a prací. Peníze zkrátka zajímají každého – pořad i v roce 2016 platí Allenovské: *Peníze jsou lepší než chudoba, už třeba jen z finančních důvodů.*

Jak je i širší veřejnosti známo, byl v dubnu 2016 přijat zákon č. 143/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ). Jelikož o (veřejné) peníze jde až v první řadě, je to nesporně velice důležitý zákon pro českou ekonomiku (ale i její bezpečnost) a vlastně i pro celou naši společnost.



## 1. IN-HOUSE ZADÁVÁNÍ

Významnou změnou, kterou přinesl ZZVZ, je zpřísnění in-house zadávání.<sup>1</sup> Z aplikace pravidel pro veřejné zadávání dochází k vyjmutí tzv. spolupráce mezi zadavateli na úrovni vertikální (tzv. in-house), a to tehdy, když zadavatel ovládá jinou právnickou osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky. Respektive více zadavatelů společně kontroluje takovou ovládanou osobu. Pozor, dochází ke zpřesnění podmínek pro vertikální spolupráci mezi zadavateli, a to pro případ, kdy zadavatel může za splnění zákonem stanovených podmínek uzavřít smlouvu s jinou právnickou osobou, a to bez realizace zadávacího řízení. Jsme svědky zakotvení tohoto institutu v rámci spolupráce zadavatelů, která není považována za veřejnou zakázku, nikoli v rámci věcných výjimek, jako tomu bylo v dosavadní právní úpravě. Tato úprava se vztahuje na veřejné zadavatele a na osoby, které jsou zadavateli z důvodu financování zakázky z veřejných zdrojů.

ZZVZ obsahuje přímé zakotvení podmínek pro případ tzv. individuální i společné kontroly zadavatele nad ovládanou osobou. Pro naplnění první podmínky kritéria kontroly je nutno, aby v takto ovládané právnické osobě, s níž chce zadavatel smlouvu uzavřít, neměla majetkovou účast jiná osoba než ovládající zadavatel či ovládající zadavatelé. Co se pokládá za tuto majetkovou účast?

Za citovanou majetkovou účast se pokládá především podíl podle zákona o obchodních korporacích nebo majetková účast v tiché společnosti dle § 2747 občanského zákoníku. Zároveň je nevyhnutelné, aby zadavatel vykonával nad dotčenou právnickou osobou obdobnou kontrolu jako je ta, kterou provádí nad svými organizačními složkami.

Zmíněný kontrolní dohled může vykovávat i několik zadavatelů společně. Přičemž v takovém případě jsou všichni rovněž oprávněni uzavřít smlouvu ve smyslu citovaných ustanovení. Pokud se jedná o formy spolupráce, kde je jednou ze stran vztahu Česká republika, za ovládající osobu se v takovém případě považuje ta organizační složka státu, jež je zakladatelem či zřizovatelem ovládané osoby, neboť dle § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ se v případě České republiky organizační složky státu považují za samostatné zadavatele.

Další zásadním předpokladem pro možnost aplikace vertikální spolupráce je kritérium výkonu činnosti, kdy je požadováno, aby ovládaná právnická osoba vykonávala pro

---

<sup>1</sup> Zadávání ovládanému subjektu. Někdy nazývaná jako výjimka Teckal – dle kauzy C-107/98 ve věci Teckal Srl. v. Comune di Viano a Azienda Gas Acqua Consorziale AGAC di Reggio Emilia z 18. 11. 1999.

zadavatele více než 80% činnosti, která je realizována při plnění úkolů, které jí byly svěřeny zadavatelem (resp. více zadavateli VZ).

Vlastní ovládací vztah<sup>2</sup> je charakterizován tak, že ovládaná osoba, se kterou má být smlouva uzavřena, podléhá takové kontrole, jež relevantně dovoluje zadavateli ovlivnit jeho rozhodování. A to jak nad důležitými strategickými cíli, tak nad podstatnými rozhodnutími předmětné osoby.

Dodejme, že vertikální spolupráci lze aplikovat i v opačném případě, kdy ovládaná právnická osoba zadá zakázku veřejnému zadavateli, který ji ovládá. Anebo jiné právnické osobě, která je ovládaná týměž veřejným zadavatelem. Vždy však v právnické osobě, jíž je zakázka zadána, nesmí mít přímou majetkovou účast soukromá osoba.

Připuštěna je nepřímá majetková účast soukromé osoby. Pod tou chápeme majetkovou účast soukromé osoby v právnické osobě, která ovládá právnickou osobu, s níž je smlouva uzavřena.

Příklad – pakliže by existoval zadavatel s menšinovou majetkovou účastí soukromé osoby, který by měl dvě dceřiné společnosti, které by byly veřejnými zadavateli, mohla by v rámci vertikální spolupráce být obecně mimo zadávací řízení uzavřena smlouva:

– mezi mateřskou společností jako objednatel a kteroukoli z dceřiných společností jako dodavatelem,

– mezi dceřinými společnostmi navzájem.

V uvedeném případě však uzavření kontraktu mezi dceřinou společností jako objednatel, a mateřskou společností jako dodavatelem, není v rámci vertikální spolupráce možné, neboť v mateřské společnosti je přímá majetková účast soukromé osoby. Možnosti vertikální spolupráce může využít i zadavatel podle § 4 odst. 2 ZZVZ, tedy osoba financující veřejnou zakázku převážně z veřejných zdrojů.

Vedle vertikální spolupráce rozlišujeme i **horizontální (vodorovnou) spolupráci**.<sup>3</sup> Za veřejnou zakázku se dle ZZVZ nepovažuje taktéž spolupráce mezi zadavateli na úrovni horizontální, a to v případech vzájemné spolupráce mezi zadavateli bez využití interní ovládané osoby. Smlouva uzavřená výhradně mezi dvěma nebo více zadavateli není veřejnou zakázkou a nepodléhá aplikaci pravidel platných pro zadání, pakliže jsou řádně splněny tři následující podmínky. První podmínkou je, že taková smlouva zakládá nebo

---

<sup>2</sup> Zadavatel ovládá osobu, jako své organizační složky.

provádí spolupráci mezi zúčastněnými zadavateli s cílem zajistit, aby veřejné služby, které mají tyto zadavatele zajišťovat, byly zajišťovány za účelem dosahování jejich společných cílů. Druhou podmínkou je, že tato spolupráce se řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem. *Conditio sine qua non* poslední je, že kterýkoliv zúčastněný zadavatel vykonává na otevřeném trhu méně než 20 % svých činností, kterých se kooperace týká.

Z čehož plyne, že minimálně 80 % předmětné činnosti by měl každý ze zúčastněných zadavatelů realizovat v rámci horizontální spolupráce.

Ovšem dovoluje se, aby nepodstatnou část této činnosti (méně než 20 %) realizoval na trhu, to značí ve prospěch subjektů, jež se na horizontální spolupráci nepodílejí. Nerozhoduje přitom povaha takového trhu (míra jeho regulace) a nejedná se o podíl na trhu, ale o vzájemný poměr činností prováděných zadavatelem.<sup>4</sup> I důvodová zpráva k ZZVZ připomíná, že za kooperaci na horizontální úrovni nebude možné považovat případy, kdy jeden zadavatel pouze deleguje na jiného zadavatele výkon určité činnosti, pakliže se nejedná o jejich společný úkol.

Není právně vyhovující, jestliže zadavatelé uzavřou kupř. dohodu o vzájemné spolupráci, jejímž předmětem bude činnost, ke které bude povinen pouze jeden z nich. Předmětná spolupráce se může uplatnit například v odpadovém hospodářství, a to zejména v rámci obcí, kdy např. jedna z obcí nakládá možností svozu odpadu a druhá obec disponuje možností jeho likvidace (rozhodnutí SDEU ve věci Komise vs. Německo C-480/06).

Připomeňme, že v případě *Stadtreinigung Hamburg*<sup>5</sup> Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) rozhodoval situaci, kdy žádný ze spolupracujících veřejných zadavatelů neměl kontrolu nad ostatními, a pravidla pro zadávání veřejných zakázek zakotvená ve směrnici nemohla být vyloučena na základě in-house spolupráce. Přesto soud rozhodl, že v případě tohoto typu spolupráce není vyžadováno zadávací řízení – čtyři správní obvody zadaly zakázku na odstraňování odpadů technickým službám města Hamburk, aniž by tato zakázka na služby byla řádně *vysoutěžena*.<sup>6</sup>

Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že smlouvu uzavřenou mezi technickými službami města Hamburk a dotčenými správními obvody je třeba kvalifikovat jako výsledek meziobecní spolupráce mezi smluvními stranami této smlouvy, jejímž předmětem je

---

<sup>3</sup> § 12 ZZVZ.

<sup>4</sup> Důvodová zpráva k § 12 ZZVZ.

<sup>5</sup> Z června 2009.

<sup>6</sup> C-480/06 Komise v. Spolková republika Německo.

zajišťovat plnění poslání veřejné služby, které je těmto celkům společné, totiž odstraňování odpadů (bod 37).

SDEU rovněž zdůraznil, že dotčená smlouva byla uzavřena výlučně veřejnými orgány bez účasti soukromé strany a nestanovila ani nepředjímalá zadávání zakázek, které budou případně nutné k výstavbě a provozování zařízení na úpravu odpadů (bod 44).

Na závěr zde SDEU podotkl, že spolupráce mezi veřejnými orgány nemůže zpochybnit nejdůležitější cíl v oblasti veřejných zakázek, kterým je volný pohyb služeb a otevření nenarušované hospodářské soutěži, pokud se naplňování této spolupráce řídí pouze ohledy a požadavky souvisejícími se sledováním cílů ve veřejném zájmu a pokud je zaručena zásada rovného zacházení s dotčenými subjekty, takže žádný privátní subjekt není ve výhodnějším postavení ve vztahu ke svým soutěžitelům (bod 47).<sup>7</sup>

## 2. PRÁVNÍ SLUŽBY

Zásadní výjimkou z působnosti ZZVZ budou právní služby. Výjimka dopadá mj. na právní služby ve smyslu poskytování služeb advokátem v rámci zastupování nebo obhajoba klienta v rozhodčím či smírčím řízení, ve správním řízení nebo v soudním řízení před soudem, tribunálem, veřejným orgánem jak v České republice, tak v zahraničí.

Dále pak v řízení před mezinárodními orgány pro řešení sporů (kupř. mezinárodní tribunály) a dále právní služby při přípravě na uvedené typy řízení, nebo pokud okolnosti nasvědčují tomu, že dotčená věc se s vysokou pravděpodobností stane předmětem shora uvedených řízení. Citovaná „advokátská“ výjimka nedopadá na běžné zastupování klienta advokátem ve věcech, kde nehrozí značná pravděpodobnost shora uvedených sporů, tedy sem nespadá kupříkladu zpracování běžných smluv.

Euro-rozměr: stanovený rozsah výjimky odpovídá článku 10 písm. b) směrnice 2014/24/EU. *Raison d'etre* pro zmíněnou výjimku je velmi osobitá povaha právních služeb, jejichž poskytování je zejména ve sporných případech postaveno na značné míře důvěry mezi zadavatelem (resp. klientem) a dodavatelem (advokátem), kterou není *de facto* možné objektivně hodnotit.

---

<sup>7</sup> Srov. a podrobněji RAFAJ P., FRIČOVÁ V.: Vybrané instituty práva veřejných zakázek v judikatuře Soudního dvora EU a jejich úprava v nových zadávacích směrnicích. *Bulletin advokacie* 9/2015, s. 39-44, [http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba\\_09\\_2015\\_web.pdf](http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_09_2015_web.pdf)

U naléhavých případů je navíc nevyhnutelné, aby zadavatel co nejrychleji reagoval na vzniklou potřebu právního zastoupení. Což, jak potvrzují zkušenosti z aktuální aplikační praxe, mu formalizovaný postup podle dnešního zákona neumožňuje.

## 2.1 COME-BACK EKONOMICKÉ KVALIFIKACE

Jednou z nejnápadnějších změn oproti ZVZ, kterou ZZVZ přináší, je do značné míry kazuistické pojmové rozčlenění kvalifikace na způsobilost (jakési „oprávnění“ či „nárok“) a samotnou kvalifikaci (tedy „lepší či horší schopnost“). **Způsobilost** ZZVZ dělí na základní a profesní. Tím *de facto* navazuje na základní a profesní kvalifikační předpoklady, jak je používal ZVZ.

**Kvalifikaci** rozlišujeme na ekonomickou a technickou.<sup>8</sup> Do zadávání veřejných zakázek se tak vrací ekonomická kvalifikace.

Nicméně ve značně omezeném rozsahu oproti ekonomickým a finančním kvalifikačním předpokladům, jež byly součástí ZVZ až do nabytí účinnosti zákona č. 55/2012 Sb., jenž je „vystřídal“ čestným prohlášením o ekonomické a finanční způsobilosti uchazeče provést předmět veřejné zakázky.

Zadavatel může dle ZZVZ požadovat, aby roční obrat dodavatele dosahoval zadavatelem určené minimální úrovně, a to nejdéle za tři bezprostředně předcházející účetní období. Pakliže dodavatel vznikl později, postačí, předloží-li údaje o svém obratu v požadované výši za všechna účetní období od svého vzniku. Ustanovení vymezuje taxativně, jakou ekonomickou kvalifikaci může zadavatel požadovat. Jde pouze o celkový obrat dodavatele. Nejedná se tedy o obrat dosažený u zakázek, které jsou obdobné předmětné veřejné zakázce. Požadavek je časově omezen posledními třemi účetními obdobími. Zadavatel nemůže tedy legálně požadovat obrat za období delší. Pokud dodavatel vznikl později, *ex lege* postačí, předloží-li údaje o svém obratu za veškerá účetní období od svého vzniku. Nicméně je povinen prokázat požadovaný obrat v požadované výši.

Zadavatel je v žádosti na výši obratu omezen dvojnásobkem předpokládané hodnoty veřejné zakázky. V případě rámcové dohody s obnovením soutěže se podmínka dvojnásobku vztahuje k hodnotě veřejných zakázek, které budou prováděny na základě rámcové dohody současně, anebo není-li známa, podle předpokládané hodnoty rámcové dohody. V případě zadávacího řízení, v němž má být zaveden dynamický nákupní systém,

---

<sup>8</sup> Srov. BOROŠOVÁ, H., ŠEBESTA M.: Kvalifikace v otevřeném řízení dle návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek. *Epravo.cz*. Praha, 11. 12. 2015.

nesmí tato podmínka přesahovat dvojnásobek maximální předpokládané hodnoty jednotlivých veřejných zakázek, které mají být v dynamickém nákupním systému zadány.

Zadavatel může požadavek na obrat stanovit i vyšší. Je ale povinen odchylku od zákona směrem nahoru relevantně odůvodnit, a to buď v zadávací dokumentaci, nebo v písemné zprávě. Argumentem může být například rizikovost zakázky z důvodu hrozby značných škod hrozících v případě nesplnění veřejné zakázky nebo nutnost řádného plnění, které je pro zadavatele nezbytné pro řádné plnění stěžejních úkolů. Dokladem pro prokázání obratu je výkaz zisku a ztrát, nebo obdobným dokladem podle právního řádu země sídla dodavatele. Zadavatel není oprávněn vyžadovat ekonomickou kvalifikaci v případě veřejných zakázek uvedených v oddílu 71 společného slovníku pro veřejné zakázky CPV (především architektura a jiné obdobné služby – např. stavební, technické anebo inspekční služby).<sup>9</sup> V případě těchto služeb požadavek na vysoký obrat není případný a mohl by vést k nepřiměřenému omezování soutěže. Odkaz na celý oddíl slovníku CPV byl zvolen z důvodu právní jistoty.

Zadavatel je ale v každém případě povinen dodržet zásadu přiměřenosti. Zásada přiměřenosti je v ZZVZ *expressis verbis* uvedena a vychází z evropských směrnic. Zadavatel musí podle této zásady kromě dalšího nastavit parametry zadávacího řízení tak, aby byly přiměřené charakteru či předmětu veřejné zakázky. To platí například pro nastavení požadavků zadavatele, nebo pro stanovení délky lhůt.

**Technická** kvalifikace doznala pouze dílčích změn oproti technickým kvalifikačním předpokladům dle dřívějšího zákona o veřejných zakázkách (ZVZ). Kritéria technické kvalifikace stanoví zadavatel za účelem prokázání lidských zdrojů, technických zdrojů nebo odborných schopností a zkušeností nezbytných pro plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě. Zadavatel může považovat technickou kvalifikaci za neprokázanou, pokud prokáže, že dodavatel má *protichůdné zájmy*, které by mohly negativně ovlivnit plnění veřejné zakázky. Za protichůdné zájmy možno považovat hospodářské zájmy konkurenta zadavatele, jestliže zadavatel působí na trhu (například městské společnosti, státní podniky, zadavatelé sektorových veřejných zakázek). Anebo taktéž okolnost, kdy nabídka na veřejnou zakázku na stavební práce podá dodavatel, který má pro zadavatele vykonávat funkci technického dozoru.

---

<sup>9</sup> § 78 odst. 6 ZZVZ.

Zadavatel může požadovat seznam stavebních prací provedených za posledních 5 let. Tato délka může být prodloužena, pokud je zakázka například natolik mimořádná, že obdobných staveb v posledních pěti letech bylo velmi málo, což by nezajistilo přiměřenou úroveň hospodářské soutěže. Součástí seznamu musí být osvědčení o řádném provedení a dokončení nejvýznamnějších stavebních prací.<sup>10</sup>

Shrnutο k úpravě **technické** kvalifikace – jedná se zejména o legislativní změny formálního rázu. Vítám, že ZZVZ upouští od členění technických kvalifikačních předpokladů dle druhu veřejné zakázky a primárně aplikuje všechna taxativně vyjmenovaná kritéria technické kvalifikace ke všem druhům veřejných zakázek – odchylky jsou uvedeny přímo v ustanoveních upravujících konkrétní podmínky technické kvalifikace.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Obdobně může zadavatel požadovat seznam významných dodávek nebo významných služeb poskytnutých za poslední 3 roky. Zadavatel může tuto lhůtu ve výjimečných případech prodloužit. U dodávek a služeb nemůže zadavatel požadovat osvědčení o řádném provedení a dokončení nejvýznamnějších dodávek a služeb.

<sup>11</sup> Srov. Borošová, H., Šebesta M.: Kvalifikace v otevřeném řízení dle návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek. Epravo.cz. Praha, 11. 12. 2015.

# GLOBALNÍ PRODUCENT A LOKÁLNÍ PROPAGACE

*prof. PhDr. Miroslav Foret, CSc.*

miroslav.foret@vske.cz  
Ústav managementu  
Vysoká škola Karla Engliš, a.s.  
Brno

## ABSTRAKT

Pivovar Starobrno je součástí koncernu Heineken Česká republika, a. s. Příspěvek se zabývá otázkou, jak byly v České republice využity výsledky marketingových průzkumů z let 1992 a 1993 k lepšímu pochopení chování konzumentů, jakož i jejich procesu rozhodování. Způsob, jakým se konzumenti rozhodují, se nazývá pивní lokální patriotismus, přičemž příspěvek taktéž ukazuje, jak je tento způsob rozhodování aktuálně využíván při propagaci pivovarem Starobrno. V této souvislosti příspěvek popisuje a analyzuje konkrétní postupy, které pivovar Starobrno využil a které jej dovedly k úspěchu.

## ÚVOD

*Historické kořeny brněnského pivovaru Starobrno sice sahají až do roku 1325, kdy byl postaven jako součást cisterciánského kláštera. V roce 1994 jej koupil rakouský koncern BBAG (Österreichische BrauBeteiligungs AG) až nakonec se v roce 2003 stal součástí nadnárodního koncernu Heineken, který je třetí největší na světě a v Evropě číslo jedna. Koncern Heineken je typický globální producent. V následujícím článku si ukážeme, jak ale dokáže na příkladu pivovaru Starobrno využívat ve své propagaci specifických rysů pивního lokálního patriotismu.*

## 1. PIVNÍ LOKÁLNÍ PATRIOTISMUS

Před více než 20 roky prováděl Mezinárodní institut marketingu, komunikace a podnikání (IIMCE) právě pro pivovar Starobrno marketingové výzkumy zaměřené na nákupní a spotřební chování. Zejména na Mezinárodních veletrzích pivovarnictví a sladovnictví PIVEX v letech 1992 a 1993 se ukázalo, že zákazníci upřednostňují produkci místních



pivovarů. Znají a uznávají naše mezinárodně věhlasná piva, jako jsou třeba plzeňský Prazdroj či českobudějovický Budvar, ale osobně nakonec nakupují a pijí především značku pivovaru z regionu, v němž žijí. Uvedený typ zákaznického chování byl nakonec označen jako *pivní lokální patriotismus*.<sup>1</sup>

Pivní lokální patriotismus má své historické kořeny v situaci na trhu České republiky před rokem 1990. Lze říci, že tehdy měl téměř každý okres pivovar, který vyráběl a distribuoval pivo pouze v tomto regionu. Měl zde prakticky výhradní, monopolní postavení. V místní obchodní i restaurační síti se téměř nenabízela jiná značka. Spotřebitelé tedy kupovali prakticky pouze ji. Její konzumace nakonec vedla k tomu, že právě toto místní pivo se nakonec stalo také jejich nejoblíbenějším.

Z pohledu marketingu je fenomén pivního lokálního patriotismu výsledkem omezené produkce a hlavně distribuce našich obvykle menších pivovarů před rokem 1990. Zejména v průběhu dalších desetiletí došlo u nás v souvislosti s privatizací k zásadním změnám také v pivovarnictví. Díky současné distribuci je nabídka značek i v těch nejmenších obchodech a restauracích víc než bohatá, včetně prémiových jaké představují již zmíněné Prazdroj či Budvar, ale rovněž importovaných zahraničních. Přes tyto zásadní změny, jak dokazují opakované výzkumy, u nás spotřebitelské chování v podobě pivního lokálního patriotismu platí i v současnosti a je náležitě využíváno, jak si ukážeme v dalším textu, v marketingové komunikaci.

Ovšem chápání samotného fenoménu „pivní lokální patriotismus“ se za uplynulá dvě desetiletí posunulo. Předně je zřejmé, že se dnes už na rozdíl od samotného názvu neprojevuje pouze v oblasti produkce a spotřeby piva, ale v mnoha dalších nejrůznějších oblastech, včetně služeb.

Také druhé slovo „lokální“ již ve svém významu a chápání překročilo hranice regionu v rozměrech územně administrativní jednotky velikosti okresu. Již ve zmíněné publikaci<sup>2</sup> je například upozorněno, že „lokální“ lze vztáhnout i na vyšší úroveň třeba krajů či dokonce na celou Českou republiku, kde v rámci trhu Evropské unie odpovídají „lokálnímu patriotismu“ takoví producenti jako Česká spořitelna v oblasti bankovních služeb či mladoboleslavská automobilka Škoda.

---

<sup>1</sup> Nejnověji je popsán například v publikacích FORET, M. Marketingová komunikace. 3. aktualizované vydání, Computer Press, Brno 2011, ISBN 978-80-251-3432-0, s. 170–171 nebo FORET, M. Marketing pro začátečníky. 3. aktualizované vydání, Brno: EDIKA, 2012, ISBN 978-80-266-0006-0, s. 85–87.

<sup>2</sup> FORET, M. Marketingová komunikace. 3. aktualizované vydání, Computer Press, Brno 2011, ISBN 978-80-251-3432-0, s. 170–171.

Třetí slovo „patriotismus“ mělo původně v názvu tohoto spotřebitelského chování zdůraznit jeho charakter v rovině *zvykové* – konzumenti místní značky piva byli prostě z nedostatku jiné nabídky na ni zvyklí a toto jejich zvykové chování vedlo následně k její větší spokojenosti a oblibě. V současnosti se celá záležitost posiluje, jak bude ukázáno na konkrétních případech v dalších odstavcích, zejména díky marketingové komunikaci rovněž o rovinu *emocionální* – nepochybné hrdosti na úspěch místního produktu.

Za čtvrté bylo v původní podobě pivního lokálního patriotismu důležité, že zmíněný úspěšný místní produkt si dokázal udržet své dominantní, možno říci až monopolní postavení na daném trhu z období před rokem 1990 také v následujících desetiletích. Jinými slovy – úspěšně prošel transformací od dřívější centrálně řízené ekonomiky do nových podmínek volné tržní konkurence, včetně zahraničních koncernů jako je tomu právě v našem případě Heinekenu. V současnosti je jasné, že za uplynulé čtvrtstoletí u nás vznikla taková spousta nových producentů a produktů, obzvláště spjatých s naprosto fantastickým vývojem informačních a komunikačních technologií, že porovnávání jejich situace před a po historicky zlomovém roce 1990 postrádá smysl a není již dost dobře možné. Proto stojí za pozornost právě v naznačených oblastech, v nichž lze naštěstí tomuto typu spotřebitelského chování nadále věnovat pozornost.

Konečně za páté v původním pivním lokálním patriotismu, jak již bylo uvedeno, hrála rozhodující roli tehdejší omezená produkce a především distribuce. Dnes zde působí již celý klasický *marketingový mix* – tedy minimálně včetně produktu, jeho ceny, distribuce, ale hlavně propagace, na kterou bude zaměřena pozornost v následujících odstavcích.

## **2. VYUŽITÍ PIVNÍHO LOKÁLNÍHO PATRIOTISMU V PROPAGACI PIVOVARU STAROBRNO**

Podívejme se nyní na některé konkrétní příklady toho, jak pivovar Starobrno dokáže výše uvedené poznatky o pivním lokálním patriotismu úspěšně využít ve své propagaci. Nejprve se budeme věnovat tradiční *reklamě*. V její tištěné podobě, jak ukazuje obr. 1, pivovar Starobrno zdůrazňuje, že jeho produkty pocházejí z Moravy. Konkrétně sděluje, že „díky moravskému ječmeni chutná tak skvěle“. V zeleném spodním obdélníčku připojuje, že je „pivem s moravským srdcem“.



Obr. 1: Tištěná reklama

Podobně z pivního lokálního patriotismu vycházejí také televizní a internetové reklamy. Obsahově oslovují mladé lidi, zejména muže, kteří představují hlavní cílový marketingový segment zákazníků. Odehrávají se v ulicích nočního Brna, včetně areálu pivovarské restaurace na Starém Brně. Také v nich se na závěr objeví stejný slogan jako u předchozí tištěné reklamy: „Pivo s moravským srdcem“.

V oblasti *public relations* stojí za upozornění partnerská spolupráce s místním hokejovým klubem Kometa Brno. Pivovar Starobrno patří k jeho dlouholetým sponzorům. Například na jeho dnu otevřených dveří v září 2011 zde hokejisté vystoupili na podiu při křtu ojedinělého modrého piva, které se tam i poprvé čepovalo. Jeho barva zcela odpovídá tradičním barvám hokejového mužstva HC Kometa Brno – viz následující obr. 2.



Obr. 2: Původní logo hokejového mužstva HC Kometa Brno

O rok později, tedy v září 2012 se Starobrno dokonce stalo generálním sponzorem HC Kometa Brno. Tím se tradiční partnerství posunulo na kvalitativně vyšší úroveň, což se zcela přirozeně odrazilo i v novém logu hokejového mužstva – viz následující obr. 3.



*Obr. 3: Porovnání nového loga hokejového mužstva s logem pivovaru Starobrno*

Na první pohled je patrné, že tradiční modrobílé barvy zůstaly zachovány, avšak původně oválný obrys se přiblížil hexagonálnímu tvaru loga starobrněnského pivovaru.

Silnou stránkou hokejového mužstva HC Kometa Brno je jeho početné a věrné publikum – *fanoušci*. Jak je z předchozího textu patrné, jsou zároveň cílovou zákaznickou skupinou také pro pivovar Starobrno. Fanoušci hokejového mužstva HC Kometa Brno mají i svůj oslavný chorál. V nadčasové a celosvětově oblíbené melodii z finále 9. symfonie Ludwiga van Beethovena, v dnešní době známé především jako hymna Evropské unie, nahradili původní slova Ódy na radost Friedricha Schillera vlastním textem – ódou na hokejové mužstvo HC Kometa Brno. Nakonec v prosinci 2012 vzniklo pro fanoušky předvánoční překvapení, když přímo v domácí hokejové hale v Brně vyslechli svoji hymnu v provedení profesionálního operního sólisty doprovázeného víc než padesátičlenným symfonickým tělesem.

V rámci integrované marketingové komunikace jedná o ukázkový příklad organizované události (event) z arsenálu public relations, která se díky elektronickému videozpracování a dostupnosti na internetu stává virálně se šířícím buzz – marketingem. Viditelné výsledky umocnění sponzorského partnerství jsou tedy patrné nejen ve tvaru nového loga hokejového mužstva HC Kometa Brno, ale také v organizování a následné propagaci společně pořádaných událostí, jak dokazuje již zmíněný videozáznam Óda na Kometu.

## ZÁVĚR

Předně stojí za pozornost, že ač, jak již bylo uvedeno, je pivovar Starobrno součástí nadnárodního koncernu Heineken, ve své propagaci se opírá a dokonce následně posiluje místní specifika Moravy. Přitom rozhodně není jediným pivovarem, který takto využívá právě pivní lokální patriotismus. Dokonce ani na Moravě. Například v Litovli přišli se značkou piva Moravan. Také ústřední postava (mnich) reklamního spotu pivovaru Černá Hora, vzdáleného od Brna zhruba 30 km na sever, zdůrazňuje u piva Páter, že se jedná o „moravský ležák z moravských surovin za moravskou cenu“. Přibližně stejně daleko od Brna, ale východním směrem leží Vyškov, jehož pivovar přišel se sloganem „nejpocitivější pivo na Moravě.“

Že využívání pivního lokálního patriotismu v propagaci není pouze moravskou záležitostí, dokládá humpolecký pivovar Bernard, který tvrdí, že jeho pivo je „plné Vysočiny“.

Analogické případy využívání pivního lokálního patriotismu v propagaci by se daly uvést rovněž ze sousedního slovenského trhu. Třeba pivovar Topvar zdůrazňuje u svých značek Šariš a Smädný mnich svoji teritoriální příslušnost k východnímu Slovensku. Konkurenční pivo Zlatý Bažant, který podobně jako Starobrno je rovněž součástí koncernu Heineken, se svým novým sloganem „Na zdravie, Slovensko“ hlásí k celému státu. Ale stejně je tomu také například u značky oplatků Horalky.

Vrátíme-li se zpět k pivu, je jasné, že podobně jako další potraviny a nápoje nesporně patří ke komoditám, u nichž místo původu je většinou velmi zřetelné a je dokonce součástí jména produktu. Stačí připomenout již uvedené značky plzeňský Prazdroj, českobudějovický Budvar atd. I tato skutečnost přispívá k lokálnímu patriotismu, ale zároveň také k vzájemnému posílení a integrovanosti marketingové komunikace produktu i místa, čehož lze velmi dobře využít například při řízení místního cestovního ruchu.

Jak bylo vidět, pracuje pivovar Starobrno ve své propagaci s fenoménem pivního lokálního patriotismu dvěma způsoby. Předně v reklamě podtrhuje Brno jako místní sídlo producenta, ale zároveň komunikuje rovněž původ surovin (konkrétně ječmene) z Moravy. V oblastech public relations zdůrazňuje svoje zacílení na segment mladých lidí také tím, že uzavřel sponzorské partnerství s místním nejoblíbenějším sportovním mužstvem HC Kometa Brno. Dochází tak k vzájemně se posilujícím účinkům typickým pro integrovanou marketingovou komunikaci.

Navíc v obou propagačních nástrojích (reklama a public relations) se některé prvky cílevědomě znovu opakují, čímž nepochybně dochází k efektivnějšímu působení integrované marketingové komunikace pivovaru Starobrno.

Jistě nebylo náhodné, že pivovar Starobrno uspěl hned v prvním ročníku české EFFIE '97 – soutěže, v níž jsou reklamní kampaně hodnoceny odbornou porotou komplexně, tedy nejen po stránce kreativní či vlastního zpracování, ale také podle jejich mediální a marketingové strategie, a hlavně podle výsledků dosažených na trhu.

Kampaň pivovaru Starobrno v roce 1996 dosáhla například na jižní a severní Moravě nárůst o 10 až 20 % ve spontánní znalosti značky či ve znalosti značky nápovědou a ochutnáním.<sup>3</sup>

Integrovaná marketingová komunikace pivovaru Starobrno z pivního lokálního patriotismu jednak vychází a čerpá z něj, ale zároveň jej následně ještě víc posiluje a rozvíjí.

---

<sup>3</sup> FORET, M. Marketingová komunikace. 3. aktualizované vydání, Computer Press, Brno 2011, ISBN 978-80-251-3432-0, s. 272 – 273.

# ***ZÁSADA 3E PŘI REALIZACI VEŘEJNÝCH STAVEBNÍCH INVESTIC V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH A V PRAXI***

***Doc. Ing. Jana Korytářová, Ph.D.; JUDr. Ing. Zdeněk Dufek, Ph.D., doc.***

***Ing. Vít Hromádka, Ph.D., Ing. Eva Vítková, Ph.D.***

korytarova.j@fce.vutbr.cz, dufek.z@fce.vutbr.cz, hromadka.v@fce.vutbr.cz,  
vitkova.e@fce.vutbr.cz

Vysoké učení technické v Brně, Fakulta stavební  
Brno

## **ABSTRAKT**

Príspevek se zabývá právní úpravou zásady 3 E (hospodárnost, efektivita, účelnost) v českém právním řádu. Taktéž je popsán praktický přístup Jihomoravského kraje k implementaci zásady 3 E v rámci zmíněné právní úpravy. Autoři zdůrazňují, že ani stávající ani předchozí právní úprava veřejných zakázek se explicitně nezabývaly otázkou efektivity. Nicméně povinnost postupovat v souladu se zásadou 3 E je stanovena v jiných právních předpisech, které upravují činnost orgánů veřejné správy (zejména lze zmínit zákon o finanční kontrole).

## **ÚVOD DO PROBLEMATIKY – ZÁSADA 3E V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH**

Teorie veřejných financí hovoří o tom, že při realizaci veřejných výdajů by měla být dodržována zásada 3E (z anglického Economy, Effectiveness, Efficiency). Současná právní úprava zadávání veřejných zakázek je obsažena v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen ZVZ). Jedná se již o čtvrtý zákon v novodobé historii České republiky, který upravuje tuto oblast. Ani nová právní úprava účinná od 1. 10. 2016 ani zákony předcházející (tj. zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách a zákon 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) explicitně neřešily otázku ekonomické efektivnosti při zadávání. Pod pojmem ekonomická efektivnost přitom lze chápat promítnutí požadavků principu 3E, tedy principů hospodárnosti, efektivity a účelnosti, do zadávacího řízení, především do stanovení kritérií hodnocení zakázek. Zásady postupu zadavatele jsou upraveny v § 6 ZVZ, který stanoví, že zadavatel je povinen při postupu podle ZVZ dodržovat zásady transparentnosti,

přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Dále zadavatel nesmí omezovat účast dodavatelům, kteří mají sídlo v členském státu EU a v dalších vyjmenovaných zemích. Zásadu 3E však lze dovodit z dalších ustanovení. Zejména se jedná o problematiku ekonomické výhodnosti nabídky, kdy ekonomická výhodnost nabídek se hodnotí na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality včetně poměru nákladů životního cyklu a kvality.

Vždy však musí platit, že hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky a musejí být vhodně zvolena ve vztahu k druhu a složitosti veřejné zakázky. Povinnost postupovat podle kritérií 3E tedy nebyla a není explicitně upravena v ZVZ, ale byla a je obsažena v jiných právních předpisech, které regulují výkon veřejné správy.

Jedná se především o zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Pod pojmem „hospodárnost“ tento právní předpis rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.<sup>1</sup> Není tedy kladen důraz na nejnižší možnou cenu, ale je zdůrazněna vazba mezi dosaženou cenou a kvalitou. Pod pojmem „efektivnost“ pak zákon rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.<sup>2</sup> Konečně „účelnost“ je zákonem definována jako takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.<sup>3</sup> Mezi hlavní cíle finanční kontroly tento zákon stanoví:

- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností<sup>4</sup> a
- hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.<sup>5</sup>

Při veřejnoprávní kontrole vykonávané následně po vyúčtování operací mají kontrolní orgány prověřovat, zkoumat a vyhodnocovat, zda přezkoumávané operace jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami

---

<sup>1</sup> § 2 písm. m) zák. 320/2001 Sb.

<sup>2</sup> § 2 písm. n) zák. 320/2001 Sb.

<sup>3</sup> § 2 písm. o) zák. 320/2001 Sb.

<sup>4</sup> § 4 odst. (1) písm. b) zák. 320/2001 Sb.

<sup>5</sup> § 4 odst. (1) písm. d) zák. 320/2001 Sb.



nebo jinými rozhodnutími přijatými v rámci řízení a splňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.<sup>6</sup> Logickým výkladem shora uvedených ustanovení zákona lze dospět k závěru, že postupovat hospodárně, efektivně a účelně je základní povinností veřejné zprávy.

Z dalších právních předpisů, které ukládají subjektům ve veřejné správě nakládat s veřejnými prostředky účelně a hospodárně, lze uvést zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Zákon stanoví, že majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a že organizační složky státu si musejí počínat tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovaly, neodůvodněně nesnižovaly jeho rozsah a hodnotu nebo výnos z tohoto majetku.<sup>7</sup>

Příslušné organizační složky mají pečovat o zachování majetku a jeho údržbu, a pokud to připouští jeho povaha, i o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Dále mají organizační složky povinnost chránit jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím.<sup>8</sup>

Pro hospodaření územně samosprávných celků jsou klíčové zákony č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Majetek obcí musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.<sup>9</sup> Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.<sup>10</sup> Členové zastupitelstva obce jsou pak ve svém počínání povinni hájit zájmy občanů obce.<sup>11</sup> Analogicky platí pro kraje, že majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.<sup>12</sup> Majetek kraje musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.<sup>13</sup> Členové krajského zastupitelstva jsou pak povinni hájit zájmy občanů kraje.<sup>14</sup> U obou těchto předpisů, které se vztahují k územně samosprávným celkům, tedy zákonodárce akcentoval otázku účelnosti a hospodárnosti využívání majetku, přičemž pod pojmem majetek není

<sup>6</sup> §11 odst. (4) písm. b) zák. 320/2001 Sb.

<sup>7</sup> §14 odst. (1) zák. č. 219/2000 Sb.

<sup>8</sup> §14 odst. (3) zák. č. 219/2000 Sb.

<sup>9</sup> §38 odst. (1) zák. č. 128/2000 Sb.

<sup>10</sup> §38 odst. (2) zák. č. 128/2000 Sb.

<sup>11</sup> §83 odst. (1) zák. č. 128/2000 Sb.

<sup>12</sup> §17 odst. (1) zák. č. 129/2000 Sb.

<sup>13</sup> §17 odst. (2) zák. č. 129/2000 Sb.

<sup>14</sup> § 34 odst. (2) zák. č. 129/2000 Sb.

možno chápat jen majetek movitý či nemovitý, ale i peněžní prostředky na bankovních účtech a další formy aktiv.

Na zaměstnance ve veřejné správě se vztahuje v zákonem definovaném rozsahu zákoník práce. Mezi základní povinnosti zaměstnance patří dle zákoníku práce řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.<sup>15</sup>

Relativně novým je pak v českém právním řádu zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Osoby, na které se režim tohoto zákona vztahuje, jsou povinny řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu služebním úřadem a střežit a ochraňovat majetek, který mu byl svěřen, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím.<sup>16</sup>

Ze zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, je NKÚ oprávněn prověřovat, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a afektivní.<sup>17</sup> Kontrolující jsou při provádění kontroly oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech.<sup>18</sup> Zadavatel je přitom povinen kontrolujícímu orgánu poskytovat součinnost a ve své dokumentaci doložit, že postupoval při zadávání, výběru a hodnocení veřejných zakázek formálně i věcně (tedy z pohledu 3E) tak, jak mu to ukládá zákon. Měl by tedy mít k dispozici vlastní analýzy a rozborů, kterými by podložil výhodnost zvoleného řešení, pokud k tomu bude kontrolujícími vyzván.

Z výše uvedených právních předpisů vyplývá, že představitelé orgánů veřejné správy mají povinnost postupovat tak, aby byly naplněny zásady 3E. Tento závěr potvrzuje i Nejvyšší soud ČR, který ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že jedním z účelů právní úpravy týkající se veřejných zakázek je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky založené mj. na principu transparentnosti, tj. průhlednosti procesu veřejného investování (srov. např. rozsudky ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 21 Cdo 212/2006, a ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 33 Cdo 594/2012).

---

<sup>15</sup> §301 písm. d) zák. č. 262/2006 Sb.

<sup>16</sup> §77 odst. (1) písm. p) zák. 234/2014 Sb.

<sup>17</sup> §4 odst. (1) zák. 166/1993 Sb.

<sup>18</sup> §21 písm. d) zák. 166/1993 Sb.

## UPLATNĚNÍ PRINCIPU 3E PŘI AKVIZIČNÍM PROCESU MAJETKU ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÍHO CELKU

Akviziční proces řešený v tomto příspěvku představuje proces, který popisuje, dokumentuje a řídí životní cyklus investice pořizované územně samosprávním celkem. Životní cyklus investice lze rozdělit do 4 základních fází: fáze předinvestiční, investiční, provozní a likvidační.

Kvalita provedení každé z těchto fází výrazně ovlivňuje výslednou efektivnost celého procesu. Akviziční proces majetku zahrnuje celou řadu významných činností, kdy provedení každé z nich může mít výrazný vliv na jeho celkovou kvalitu a efektivnost. V následujícím textu jsou uvedeny základní doporučení vedoucí k zefektivnění vybraných činností v rámci akvizičního procesu územně samosprávného celku.

Základním předpokladem efektivního akvizičního procesu je realizace efektivní investice. Z tohoto důvodu je nutné klást důraz na posuzování efektivnosti investičních záměrů předkládaných ke sválení a následné realizaci v rámci územně samosprávného celku. Během hospodářského roku každého územně samosprávného celku je realizováno široké spektrum druhů investičních záměrů, a to jak z hlediska rozsahu, tak i z hlediska věcného. Je tedy velmi komplikované posuzovat tyto projekty navzájem. Proto je velmi důležité nastavit taková kritéria, na základě kterých budou vybrány jen ty nejefektivnější investiční záměry v dílčích oblastech akvizic. Kritéria se tedy mohou lišit podle jednotlivých oblastí akvizic. I přesto je však možné nastavit kritéria společná pro všechny investiční záměry. Do těchto kritérií lze zařadit např. náklady životního cyklu investice či náklady na účelovou jednotku příslušné investiční akce. Náklady životního cyklu investice zahrnují náklady na pořízení dlouhodobého majetku a náklady spojené s jeho provozem a likvidací. Náklady na účelovou jednotku příslušné investiční akce by měly zahrnovat jak náklady spojené s výstavbou investice, tak i náklady spojené s jejím provozem. Účelovou jednotkou zde rozumíme např. m<sup>2</sup> zastavěné či užité plochy, m<sup>3</sup> obestavěného prostoru, m<sup>2</sup> podlahové plochy EPA v případě energií či jinou účelovou jednotku dle zaměření investičního záměru (např. student, lůžko, sedadlo).

Vedle výše uvedených společných kritérií je však vhodné specifikovat i konkrétní odvětvová (oblastní) kritéria, která budou společná všem projektům stejného charakteru. Odpovědnost za jejich stanovení pak přísluší odpovídajícímu odvětvovému odboru v rámci územně samosprávného celku.

Efektivnost hodnoceného záměru je důležité prokázat zpracováním vhodně strukturované žádosti o financování investičního záměru, který bude následně posuzován a schvalován. Žádost o financování investičního záměru by měla obsahovat zejména předpokládané termíny zahájení a ukončení, stanovení celkových výdajů na realizaci akce v členění na výdaje investiční a neinvestiční, vymezení předpokládaných zdrojů financování. Velmi důležité je i věcné vymezení investiční akce, její zdůvodnění, popis navrhovaného řešení a identifikace jejích předpokládaných dopadů.

Po možnost objektivnějšího rozhodnutí je vhodné zpracovat i odhad předpokládaných provozních nákladů provozní fáze investice alespoň pro první rok provozu investice, který by zahrnoval provozní náklady na energie, vodu, servisní služby apod., náklady na údržbu, náklady na likvidaci stavby.

Významným krokem při zefektivňování procesu pořizování dlouhodobého majetku územně samosprávnými celky je příprava na využití principu Building Information Modelling (BIM) v investiční a provozní fázi záměru. BIM si lze představit jako databázi informací, která zahrnuje úplná data od prvotního návrhu investice, přes samotnou realizaci a provoz včetně správy objektu až po její demolici.<sup>19</sup> V rámci investiční fáze projektu lze BIM využít zejména v procesu zadávání veřejných zakázek týkajících se nových investičních akcí při vymezení předmětu veřejné zakázky a případně i stanovení předpokládané ceny nabídky. V souladu se zákonem č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, § 103, odst. 3 může v případě veřejných zakázek na stavební práce, projektové činnosti nebo v soutěžích o návrh zadavatel v zadávací dokumentaci uvést závazný požadavek na použití zvláštních elektronických formátů včetně nástrojů informačního modelování staveb a uvést požadavky na obsah, strukturu nebo formát dat. Pokud tyto formáty nejsou běžně dostupné, zajistí k nim zadavatel dodavatelům přístup.<sup>20</sup> Zajímavé uplatnění informačního modelu budovy se rýsuje i pro řízení provozní fáze při správě budov a řízení provozních nákladů sledovaných objektů. Řízení provozních nákladů staveb v majetku územně samosprávních celků je významným krokem při uplatňování principu 3E.

V rámci zefektivnění procesu akvizice nemovitého majetku formou investiční výstavby je vhodné v rámci zadávacího řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek uvažovat o možnosti využití ukazatele nákladů životního cyklu jako hodnotícího kritéria v souladu

---

<sup>19</sup> ČERNÝ, Martin a kol. BIM příručka, 1. vydání, Praha: Odborná rada pro BIM, 2013, str. 75, ISBN 978-80-260-5297-5

s § 114, odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Cílem tohoto kroku je zohlednění provozních nákladů objektu při výběru jeho technického řešení a zhotovitele, je tedy využitelné zejména při využití přístupu Design and Build (DB).

Bez ohledu na skutečnost, zda bude při řízení životního cyklu stavby využit model BIM, lze jednoznačně doporučit sledování průběžných nákladů investice a její možné porovnávání s objekty stejného charakteru, a to jak z hlediska technického, tak i z hlediska účelu jejího využití. Při sledování v jednotlivých fázích životního cyklu investice lze využít následující ukazatele:

Předinvestiční a investiční fáze, např.

- stavební náklady v tis. Kč na m<sup>3</sup> obestavěného prostoru, či na m<sup>2</sup> zastavěné či užité plochy
- předpokládaná roční spotřeba energie na podlahovou plochu EPA
- předpokládané roční náklady na opravy a údržbu na m<sup>3</sup> obestavěného prostoru, či na m<sup>2</sup> zastavěné či užité plochy
- výše uvedené náklady lze vztáhnout i na účelovou jednotku

Provozní fáze, např.

- skutečná roční spotřeba energie na podlahovou plochu EPA (kWh/rok)
- skutečná spotřeba elektrické energie a plynu (kWh/rok)
- skutečné náklady na elektrickou energii a plyn (tis. Kč/rok)
- skutečná spotřeba vody (m<sup>3</sup>/rok)
- skutečné náklady na vodu (tis. Kč/rok)
- skutečné roční náklady na opravy a údržbu na m<sup>3</sup> obestavěného prostoru, či na m<sup>2</sup> zastavěné či užité plochy
- výše uvedené náklady lze vztáhnout i na účelovou jednotku

---

<sup>20</sup> Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek

## **ZÁVĚR**

Jak je uvedeno v úvodní části příspěvku, při realizaci veřejných výdajů by měla být dodržována zásada 3E (Economy, Effectiveness, Efficiency), která má zajistit efektivní nakládání s omezenými prostředky plynoucími z veřejných rozpočtů.

Tuto zásadu je nutné dodržovat ve všech případech alokace veřejných prostředků na zajišťování veřejných služeb. Příspěvek je zaměřen na uplatnění zásady 3E v rámci akvizičního procesu majetku územně samosprávních celků. Autoři zde prezentují doporučení k možnému zefektivnění procesu spojeného s pořízením nemovitého majetku investiční činnosti. Výčet doporučení vychází z praktických zkušeností autorů, ale jistě by se mohl lišit ve specifických případech konkrétního územně samosprávních celku, obce, či kraje. Bez ohledu na charakter územně samosprávních celku však lze obecně konstatovat, že při veškerých procesech realizovaných územně samosprávním celky je nutné sledovat efektivnost a účelovost vynakládaných zdrojů a realizovat primárně ty veřejné výdaje, které v procesu hodnocení vykazují nejlepší výsledky z dlouhodobého hlediska.

## **PODĚKOVÁNÍ**

Článek byl vytvořen v rámci řešení projektu č. LO1408 "AdMaS UP – Pokročilé stavební materiály, konstrukce a technologie" podporovaného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy v rámci účelové podpory programu „Národní program udržitelnosti I". Článek obsahuje výstupy z výzkumné zprávy č. HS12557299, která byla řešena pro Jihomoravský kraj pod názvem Akviziční proces Jihomoravského kraje – analýza a doporučení.

## **LITERATURA A POUŽITÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY**

ČERNÝ, Martin a kol. BIM příručka, 1. vydání, Praha: Odborná rada pro BIM, 2013, str. 75, ISBN 978-80-260-5297-5

ČSN ISO 15686-5 Budovy a jiné stavby – Plánování životnosti – Část 5: Posuzování nákladů životního cyklu.

EVANS, Raymond a kol. Long Term Cost of Owning and Using Buildings. London: The Royal Academy of Engineering, 1998, str. 5

Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

Zákon č. 128/200 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zákon č. 262/2006 Sb. Zákoník práce

Zákon č. 218/2000 Sb. rozpočtová pravidla

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 21 Cdo 212/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 33 Cdo 594/2012

# EVAKUACE

*doc. Ing. Rudolf HORÁK, CSc.*

rudolf.horak@vske.cz  
Ústav bezpečnosti  
Vysoká škola Karla Engliše, a.s.  
Brno

## ABSTRAKT

Příspěvek se zabývá možnostmi civilní ochrany formou evakuace, kterou lze považovat za jednu z efektivních forem ochrany obyvatelstva. Příspěvek se zabývá otázkami, kdy plánovat evakuaci a faktory, které ovlivňují evakuaci. Příspěvek se detailně věnuje fázím rozhodovacího procesu a realizaci evakuaci. Tyto fáze jsou následující: identifikace rozhodovacího problému, příprava rozhodnutí (v této fázi by se mělo vycházet ze závěrů analytické části a z vyhodnocení plánovaného cíle), vydání rozhodnutí (smyslem této etapy je stanovení takové alternativy řešení, která splňuje nejlépe cíle řešení rozhodovacího problému), implementace rozhodnutí a kontrola evakuace (etapa, kde se provádí zpracování evakuačních plánů a kontrola výsledků realizace evakuace je implementací rozhodnutí). Závěr příspěvku je věnován novým technologiím využívaným při řešení daných problémů.

## 1. ZÁSADY OCHRANY OBYVATELSTVA

Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je spolu se zajištěním svrchovanosti, územní celistvosti a ochranou demokratických základů republiky základní povinností a tedy i funkcí státu. Zahrnuje soubor činností a postupů věcně příslušných orgánů a dalších zainteresovaných orgánů, organizací, složek a obyvatelstva, prováděných s cílem minimalizace negativních dopadů možných mimořádných událostí (MU) krizových situací (KS) na zdraví a životy lidí a jejich životní podmínky. Tímto pojetím ochrany obyvatelstva je Česká republika srovnatelná s většinou evropských států. Ochrana obyvatelstva je, respektive by měla být organizována na těchto základních principech:

- starost o ochranu obyvatel náleží státu,



- ústředním orgánem v oblasti ochrany obyvatelstva je jedno ministerstvo, zpravidla Ministerstvo vnitra,
- konkrétní odpovědnost ministrů a vedoucích jiných ústředních správních úřadů za ochranu života, zdraví a majetku je stanovena příslušnými zákony a vyplývá z jejich kompetencí,
- odpovědnost za ochranu obyvatelstva je rozložena na všechny úrovně veřejné správy,
- profesní organizace tvoří jádro výkonných a částečně i řídicích složek, jsou doplňovány ostatními složkami různé právní povahy i fyzickými osobami (průměrný stupeň připravených specialistů činí 4-5 % populace),
- široká informovanost veřejnosti o ochranných opatřeních je prostředkem, který napomáhá k účinnější sebeochraně obyvatelstva,
- opatření, připravovaná k řešení následků MU a zmírnění dopadů KS v míru, budou v případě potřeby využita i v období válečného stavu apod.

Za ochranu obyvatelstva se považuje plnění úkolů civilní ochrany, které zejména jsou:

- evakuace,
- varování,
- ukrytí (kolektivní ochrana obyvatelstva),
- nouzové přežití obyvatelstva,
- další opatření k zabezpečení ochrany životů, zdraví a majetku obyvatelstva.

Z uvedených úkolů řadíme evakuaci k základním způsobům zabezpečení ochrany obyvatelstva. Realizováním evakuace bylo v minulosti zachráněno mnoho osob z ohrožených nebo postižených oblastí. Byly uchráněny značné materiálové a kulturní hodnoty. Tato forma ochrany obyvatelstva je účinná i v současném období, kdy státy musí čelit různým ohrožením a pohromám.

Evakuace je činnost, kterou se zabezpečuje přemístění osob, zvířat, předmětů kulturní hodnoty, technického zařízení, případně strojů a materiálu k zachování nutné výroby a nebezpečných látek z míst ohrožených MU (KS).

Zahrnuje také dopravní, ubytovací, zásobovací, zdravotnické, pořádkové, informační a další zabezpečení. Jako doplňující opatření k evakuaci a ukrytí v období válečného stavu

mohou být použity prostředky individuální ochrany. Tvoří je např. dětské ochranné vaky, dětské ochranné kazajky, ochranné masky pro děti a dospělou populaci apod.

Jsou určeny zejména k ochraně před toxickými, radiačními a infekčními účinky bojových otravných, radioaktivních a biologických látek. Jejich okamžité použití k ochraně obyvatelstva při bezprostředním nevojenském ohrožení je však nereálné.

Evakuaci budeme volit v případech, kdy nejsme anebo nebudeme schopni z jakéhokoliv důvodu efektivně zabezpečit ochranu osob nebo zvířat na stávajícím teritoriu. Obdobně se pro evakuaci rozhodneme, když bude potřebné přemístění např. technického zařízení, strojů a materiálu k zachování nutné výroby vybraných komponentů. To může nastat např. při krizových situacích vojenského charakteru, tak i při krizových situacích nevojenského charakteru. K oběma uvedeným situacím lze zařadit i vznik krizové situace, jako následku biologického, radiologického či chemického terorismu. Taková opatření k evakuaci zpravidla dostanou přednost před možnostmi ukrytí.

Z důvodů plynulého zabezpečení takovéto ochrany obyvatelstva (evakuace) jsou jednotlivá opatření připravena v evakuačních plánech, které jsou součástí havarijních plánů<sup>1</sup>. Současný stav v problematice evakuace obyvatelstva je především determinován právní oporou s jednotlivými suboblastmi (oblast právní, včetně práva mezinárodního, oblast plánování evakuace obyvatelstva, oblast evakuace obyvatelstva při zajišťování obrany státu, přípravy na zvládnutí evakuace obyvatelstva, popř. oblast současných trendů v této oblasti).

- a) pro řešení MU, které vyžadují vyhlášení třetího nebo zvláštního stupně poplachu (zvláštnosti provádění evakuace v rámci povodňové ochrany),
- b) ze zón havarijního plánování jaderných zařízení nebo pracovišť s velmi významnými zdroji ionizujícího záření (zvláštnosti provádění evakuačních opatření v okolí jaderných zařízení),
- c) ze zón havarijního plánování objektů nebo zařízení s nebezpečnými chemickými látkami, při hrozbě možného ozbrojeného konfliktu z území vyčleněného pro potřeby operační přípravy, předpokládané bojové činnosti a dalších zájmových prostorů ozbrojených sil v souladu s potřebami zajištění obrany státu. Opuštění míst ohrožených MU se plánuje do 48 hodin a u velké sídelní a průmyslové aglomerace až do 72 hodin od vyhlášení evakuace.

---

<sup>1</sup> Vyhláška MV ČR č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů.

Zvláštnosti evakuace v rámci povodňové ochrany a z oblastí jaderných zařízení a pracovišť se zdroji ionizujícího záření apod. musí být při plánování také vzaty v úvahu. Při řešení jakýchkoliv činností a těchto složitých činností zvláště, musíme respektovat zásady platící pro rozhodovací proces.

Do řešené oblasti evakuace obyvatelstva vstupují v současné době prvky, které její obsah a podstatu výrazným způsobem kvalitativně ovlivňují.

Jsou to zpravidla otázky, které souvisejí s problematikou varování, vyrozumění, informování, dekontaminace, humanitární pomoci a dalšími nástroji ochrany obyvatelstva.

## **2. ROZHODOVACÍ PROCES EVAKUACE OBYVATELSTVA**

Rozhodovací proces spojený s problematikou evakuačních opatření má své nezastupitelné místo v celém komplexu opatření, jež svou podstatou přispívají k její zdárné realizaci. Samotná tvorba plánů evakuace by měla být odrazem rozhodovacího procesu, kde toto rozhodování by zase mělo být vždy založeno na analýze hodnot s pevně stanovenou prioritou pořadí. Ve vztahu k MU a KS by tyto hodnoty měly mít především charakter:

- humánní (lidské životy, lidské zdraví);
- materiální (ochrana a uchování movitého i nemovitého majetku).

Samotný rozhodovací proces lze obecně rozčlenit do jednotlivých, na sebe navazujících etap (obrázek 1). Mezi základní prvky rozhodovacího procesu, lze v relaci k jednotlivým etapám tohoto procesu zahrnout:

- cíl rozhodování (rozumíme určitý žádoucí stav, kterého se má řešením rozhodovacího problému dosáhnout),
- kritéria hodnocení (slouží k porovnání jednotlivých alternativ řešení, zpravidla se odvozují od stanovených cílů).
- subjekt a objekt rozhodování [subjektem rozhodování se označuje jednatel, ale také skupina lidí (orgán), který rozhoduje tj., volí alternativu určenou k realizaci. Objekt rozhodování představuje systém, v němž je formulován rozhodovací problém, cíl, kritéria i alternativy rozhodování].
- alternativy rozhodování a jejich důsledky [alternativu určenou k realizaci (optimální alternativu) lze totiž vybrat jen ze souboru připravených alternativ (čím je tento soubor menší, tím menší je také naděje na dosažení skutečně dobrého řešení)].

Nedostatkem řešení problémů v praxi je právě malá variantnost, kdy se řešitelé často spokojují s jediným navrženým řešením.

- stavy světa (chápeme jako budoucí vzájemně se vylučující situace, které mohou po realizaci alternativy nastat a které ovlivňují důsledky této alternativy vzhledem k některým kritériím hodnocení).

## 2.1 OVLIVŇUJÍCÍ FAKTORY EVAKUACE OBYVATELSTVA

Na rozhodovací proces v souvislosti s problematikou evakuace a následně reálnou evakuační odezvou mají vliv určité faktory. Tyto faktory je možno rozdělit podle jejich význačnosti, kvalitativního a kvantitativního hodnocení do třech skupin:

a) primární

- mají principiální význam pro rozhodovací proces ve vztahu k evakuaci obyvatelstva;
- jsme schopni je přesně vyjádřit a kvantifikovat.

b) sekundární

- význam pro rozhodovací proces je v řadě konkrétních případů rovněž značný;
- přesné číselné vyjádření těchto faktorů je obtížnější, určitou ovlivňující hodnotu jim jsme schopni přisoudit.

c) terciární

- význam pro rozhodovací proces je taktéž nezanedbatelný, i když jsou tyto zahrnuty až mezi faktory terciární, není tím jejich význam nijak degradován;
- přesné číselné vyjádření je v podstatě obtížné až nemožné.

Nejdůležitější veličinou, která nás bude ve většině případů při tomto rozhodovacím procesu omezovat, je bezesporu čas  $T$ , za který bude nutno evakuaci zrealizovat. V případě jeho kritického nedostatku budeme nuceni zabezpečit ochranu obyvatelstva jiným efektivním opatřením. Tento čas bude funkcí “ $f$ ” jednotlivých ovlivňujících faktorů podle vztahu (1),

$$T = f \{a, b, c, d, e, f, g, h, i, l, m, n, o, p, q, r, s, t\}. \quad (1)$$

**a) Faktory primární**

$a$	=	počet evakuovaného obyvatelstva,
$b$	=	vzdálenost, na kterou jsme nuceni evakuaci realizovat,
$c$	=	průměrná rychlost evakuace,
$d$	=	kapacita dopravních prostředků pro zabezpečení evakuace,
$e$	=	počet dopravních prostředků pro zabezpečení evakuace,
$f$	=	teoretická propustnost cest vedoucích z místa evakuace,
$g$	=	náklady na přepravu,
$h$	=	aktuální zásoba pohonných hmot dopravního prostředku,
$i$	=	průchodnost dopravního prostředku terénem apod.

**b) Faktory sekundární**

$l$	=	terén, z kterého, přes který, nebo do kterého je evakuace prováděna,
$m$	=	denní nebo noční doba,
$n$	=	meteorologická situace, za které je evakuace uskutečňována,
$o$	=	druh dopravních prostředků,
$p$	=	technický stav dopravních prostředků apod.

**c) Faktory terciální**

$q$	=	odborná připravenost orgánů pro řízení evakuace,
$r$	=	fyzická, psychická a další připravenost obyvatelstva k evakuaci,
$s$	=	informace podávané obyvatelstvu,
$t$	=	připravenost zdrojů k zabezpečení realizace evakuace obyvatelstva apod.

Manažer je řídicí pracovník a je současně také v roli řešitele problémů. Jedna z jeho povinností je hledat efektivní způsoby řešení úkolů a volit alternativní způsoby řešení problémů. V běžném rozhodovacím procesu, kdy řeší opakované problémy, používá tzv. programové rozhodnutí. Výsledky řešení ojedinelých, nestrukturovaných problémů se nazývají neprogramová rozhodnutí. Jeho rozhodnutí je považováno za prostředek k dosažení výsledků ne jako výsledek.

Rozhodnutí představuje procesy, jejichž ovlivněním dosáhneme požadovaného výsledného stavu. Každé rozhodnutí je výsledkem dynamického procesu. Tento proces je ovlivňován mnoha faktory. Je to proces analyzování, zvažování a modelování apod., na jehož konci je přijaté rozhodnutí a jeho implementace do praxe.

## 2.2 ETAPY ROZHODOVACÍHO PROCESU

Rozhodovací proces probíhá na všech úrovních řízení a také ve všech sférách krizového řízení. Navržený stručný metodický postup pro podporu plánování a řešení evakuace je

zaměřen na segmentaci rozhodovacího procesu do jednotlivých etap a na podporu řešení těchto etap vybranými metodami.

### 1. Etapa: Identifikace rozhodovacího problému

Etapa představuje identifikaci řešeného ohrožení, resp. MU (KS), stanovení jeho základních prvků, ujasnění si příčin vzniku MU (KS) a cílů řešení. Výsledkem této fáze bude formulace ohrožení. Jedná se o stanovení jednotlivých prvků (nástrojů) ochrany obyvatelstva v ohrožené oblasti jako jsou např. evakuace, ukrytí apod., vzhledem k potenciálnímu ohrožení. Také stanovíme, co bude cílem aplikace zvoleného nástroje. V případě hrozících povodní, ať již přirozených, či zvláštních, bude evakuace obyvatelstva pravděpodobně jediným možným východiskem k řešení daného problému.

V případě úniku nebezpečných látek je vhodné zvážit kromě evakuace i možnost ukrytí obyvatelstva v místě. Rozhodnutí pro volbu ukrytí nebo evakuaci bude ovlivňovat rovněž řada faktorů. Determinujícími bude druh a množství uniknuvší nebezpečné látky a čas, za který může být obyvatelstvo potenciálně ohroženo, tzn., jestli je čas k realizaci evakuace apod. Metod analýzy rozhodovacích problémů, tj. ty, které mohou podpořit a zkvalitnit analýzu rozhodovacích problémů je více. Primárně by se měly volit metody co nejjednodušší, které ovšem budou vyhovovat požadavku na naplnění dané etapy, např. šestislovný graf (co, kdy, kde, kdo, proč, jak se stalo?).

### 2. Etapa: Příprava rozhodnutí

V této etapě se budeme vycházet ze závěrů analytické části a budeme se zabývat stanovením plánovaného cíle. Od stanovených cílů budeme odvozovat volbu takových kritérií pro hodnocení alternativ evakuace obyvatelstva. Kromě těchto cílů, můžeme výběr kritérií hodnocení podpořit hledání možných nepříznivých dopadů alternativ, zjištění odlišností a rozdílů alternativních řešení apod., případně vymezení subjektů, jejichž zájmy a cíle mohou být určitým řešením problému dotčeny<sup>2</sup>. Zvolená kritéria by měla striktně odrážet výsledek analýzy stanovených hodnot a priorit pořadí. Metody možného využití k podpoře rozhodovacího procesu jsou např. panelová diskuse, brainstorming, Gordonova metoda apod.

---

<sup>2</sup> VEBER, J. a kol. Základy managementu pro střední školy. 2. vydání. Praha : Nakladatelství Fortuna, 2003. ISBN: 80-7168-654-9.

Plánovací činnost musí být na jednotlivých stupních řízení sladěna. Tato etapa klade vysoké nároky na tvůrčí schopnosti řešitelů.

Jejich snahou by mělo být zpracovat co nejširší soubor koncepčně odlišných alternativ. Zvolenou alternativu pro realizaci je vhodné vybírat z několika návrhů.

Čím je počet návrhů menší, tím také klesá naděje na dosažení skutečně dobrého řešení. Při rozhodování v praxi je reálný předpoklad vytvoření souboru o více alternativách evakuace obyvatelstva. Jediná alternativa může vzniknout výjimečně.

Další částí řešení této etapy je zjištění předpokládaných dopadů a účinků jednotlivých alternativ z hlediska zvoleného souboru kritérií. Jedná se zejména v případě rozsáhlejšího souboru alternativ o časově náročnou činnost. U některých typů rozhodovacích problémů lze stanovení jejich důsledků zjistit pomocí modelování s využitím výpočetní techniky. Často se však budeme obracet na názor expertů, neboť mnohé dopady a účinky alternativ není možné takto stanovit. Bude se jednat o uplatnění tzv. expertního odhadu. V praxi je nutné věnovat pozornost zejména takovým alternativám, jejichž důsledky v sobě mohou nést ohrožení životů nebo zdraví evakuovaného obyvatelstva nebo vznik neúměrných materiálních škod.

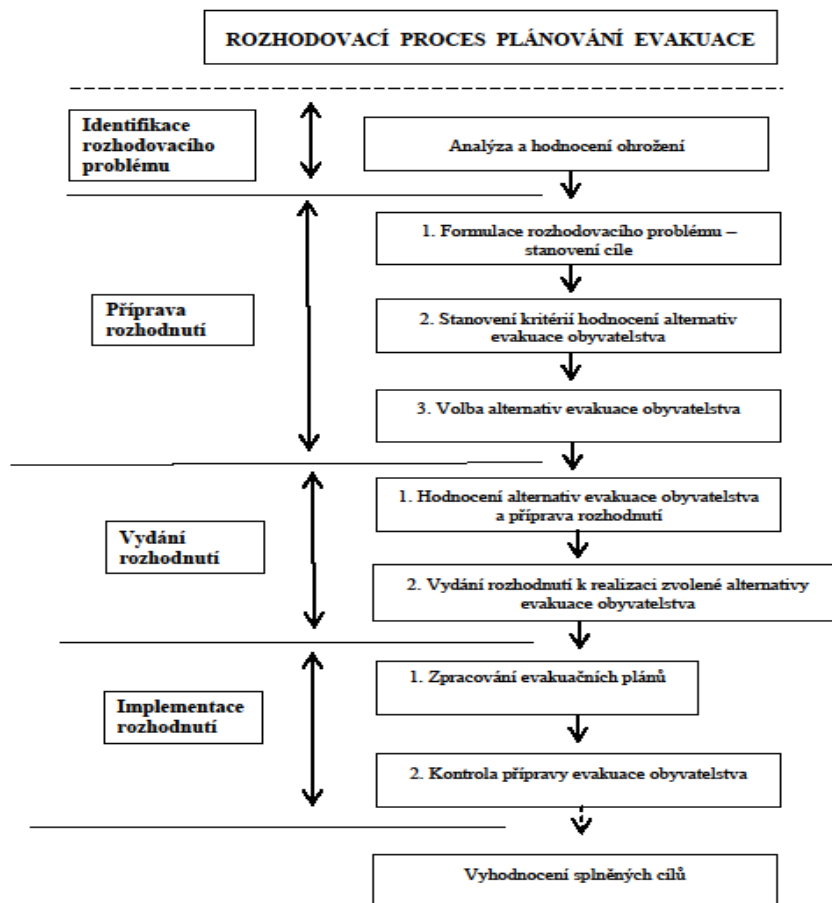
Stanovení a hodnocení důsledků alternativ může probíhat buď v rámci etapy tvorby alternativ evakuace, nebo jako samostatná fáze etapy. Dalšími metodami pro podporu rozhodnutí mohou být např. metoda analogie, metoda porovnávání funkcí, metoda agregace, metoda dimenzování apod.

### 3. Etapa: Vydání rozhodnutí

Smyslem této etapy je stanovení takové alternativy řešení, která splňuje nejlépe cíle řešení rozhodovacího problému, tzn. je nejlepší z hlediska celého souboru kritérií. Proces hodnocení alternativ je zpravidla dvoufázový.

V první fázi se vylučují alternativy zcela nepřijatelné, tj. takové, které nespĺňují některé cíle řešení, nebo překračují aspirační (omezující) podmínky.

V druhé fázi pak probíhá posuzování (hodnocení) celkové výhodnosti alternativ. Výsledkem je buď určení celkově nejvýhodnější alternativy, nebo jejich tzv. preferenční uspořádání, tj. jejich seřazení podle celkové výhodnosti od nejlepší až po nejhorší ze všech přípustných.



Obrázek 1 Rozhodovací proces pro plánování evakuace obyvatelstva. Zdroje autor.

Mezi nepřijatelné alternativy bychom měli zařadit takové, které by mohly jejich aplikací evakuované osoby např. ohrozit na zdraví nebo životě, nemusely by být zárukou realizovatelnosti v daném časovém horizontu apod. Preferenční uspořádání pak bude patrně z praktického hlediska výhodnější, a to zejména pro případ, kdy v praxi nastanou takové události nebo situace, jejichž následky eliminují aplikaci nejvýhodnější alternativy. V tom případě se bude muset realizovat alternativa druhá v pořadí vhodnosti, případně



další. Tuto fázi mohou podporovat různé metody vyhodnocování alternativ, které můžeme rozdělit do dvou základních skupin:

- metody jednokriteriálního hodnocení – triviální situace, která většinou nenastává,
- metody vícekriteriálního (multikriteriálního) hodnocení – např. metoda přímého (expertního) stanovení dílčích ohodnocení apod.

Příklad jednoduchého hodnocení alternativ

- Spočívá ve stanovení celkového ohodnocení jako součtu součinů dílčích ohodnocení variant vzhledem k jednotlivým kritériím, viz vztah 2.
- Na základě celkového ohodnocení variant je pak možné stanovení jejich preferenčního uspořádání (varianty jsou uspořádány podle klesajících hodnot celkového ohodnocení), přičemž nejvýše ohodnocená varianta (první v preferenčním uspořádání) je variantou kompromisní.

$$H_{V_j} = \sum_{i=1}^n C_{K_i} \cdot B_{K_i}^{V_j}, \quad j = 1, 2, \dots, m, \quad (2)$$

kde:

$H_{V_j}$  = hodnocení  $j$ -té alternativy,

$C_{K_i}$  = normovaná váha  $i$ -tého kritéria,

$B_{K_i}^{V_j}$  = dílčí ohodnocení  $j$ -té alternativy vzhledem k  $i$ -tému kritériu,

$n$  = počet kritérií hodnocení,

$m$  = počet alternativ.

Příprava rozhodnutí je pak procedura, ve které se předem připraví návrh možného rozhodnutí o evakuaci pro případ vzniku konkrétní MU (KS). Takto předem připravené rozhodnutí nám v reálné situaci šetří čas pro jeho přípravu. V případě jeho využití v konkrétní situaci, provádí se jeho revize (modifikace).

- plány evakuace obyvatelstva, jako součásti havarijního plánu kraje,
- plány evakuace osob, jako součásti vnějšího havarijního plánu,
- dílčí části vnějších havarijních plánu (pokud zóna havarijního plánování zasahuje na území více krajů).

- Zpracování evakuačních plánů (popř. jejich aktualizace) a jejich zapracování v rámci krizového plánu kraje je realizováno standardními postupy.

#### 4. etapa: Implementace rozhodnutí a kontrola evakuace

Etapa, kde se provádí zpracování evakuačních plánů a kontrola výsledků realizace evakuace je implementací rozhodnutí. Jestliže parciální části evakuace nemohou probíhat v souladu s evakuačními plány a vybranými alternativami, bude nutná na takto vzniklou situaci adekvátní reakce ve smyslu případné korekce (hledání nových alternativních řešení) problému. Může se zároveň jednat o činnost, jejíž charakter se může vzhledem k průběhu události (situaci) vyznačovat velkou dynamičností spolu s možným nedostatkem času pro využití většiny metod k odstranění problému. Na druhé straně se může také jednat o etapu, jejíž průběh bude časově pomalý.

Úspěšné provedení evakuace bude ovlivňovat řada faktorů. Mezi významné řadíme:

- kvalitu a zejména reálnost zplánovaných evakuačních opatření pro jednotlivé případy ohrožení,
- připravenost orgánů k řešení dané problematiky evakuace obyvatelstva,
- připravenost obyvatelstva k realizaci evakuace,
- připravenost zdrojů k zabezpečení evakuace obyvatelstva.
- Kontrolní část procesu je stejně důležitou částí rozhodovacího procesu evakuace obyvatelstva jako etapy předchozí. Kontrolu lze definovat jako činnost, která po zjištění skutečného stavu předmětu kontroly, vede buď k jeho potvrzení, když nejsou zjištěny závažné odchylky od požadovaného stavu, nebo ke stanovení korekčních opatření v případech, kdy jsou zjištěny nesrovnalosti a disproporce oproti plánu.

Samotné kontrolní mechanismy v relaci k problematice evakuace obyvatelstva by měly být dopředu nastaveny tak, aby pokryly celou oblast spojenou jak s plánováním, tak zejména s realizováním evakuačních opatření jako reflexe na tyto plány.

Jestliže tyto mechanismy zaznamenají výraznější disproporci mezi plánovaným a skutečným průběhem evakuace (např. realizace zvolené alternativy), je potřeba provést revizi naplánovaných opatření a nastavit nové parametry řešené problematiky.

## ZÁVĚR

Problematika evakuace je úzce spojena s rozvojem oblasti softwarových technologií. Příkladem může být řešení ochrany obyvatelstva v USA, kde je rozpracována ochrana obyvatelstva evakuacemi zejména v oblastech ohrožených hurikány. Jako nástroje se využívají např. GeoMedia Web Map. Pro tyto činnosti lze získat okamžité informace o dopravní a meteorologické situaci a je také možno vyznačit optimální evakuační trasy z oblasti, pro kterou byl hurikán předpovězen, včetně aktuálního vyhodnocení dopravní situace (intenzita, obsazenost, výluky, objížďky apod.). Jako podklad slouží v reálném čase aktualizovaná data z meteorologických družic. Výsledkem je aktuální informace veřejnosti.

V podmínkách středoevropského regionu se používá družicový systém aktivovaný na základě Mezinárodní Charty o kosmu a velkých katastrofách<sup>3</sup>. Výsledky průzkumu byly v středoevropském regionu využity např. při záplavách jak v roce 2002 a 2006. V těchto případech byly využívány snímky z družic úřady zemí, které byly postiženy záplavami. Předpokládá se, že systém bude podporovat zejména plošnou evakuaci a plánování souvisejících opatření.

Jde o skloubení výhod geografických informačních systémů se specifickými softwarovými programy, zaměřenými do těchto oblastí. Z dalších trendů je možno uvést snahu některých států o zavedení tzv. Family Emergency Plans<sup>4</sup> – rodinných krizových plánů v různých podobách a pro různé skupiny obyvatelstva. Předpokládá se jeho využití v případě vzniku jakékoliv živelní pohromy, provozní havárie či teroristického útoku.

Jako jeden z možných prostředků ochrany obyvatelstva lze označit také samovolnou evakuaci. Tato ovšem předpokládá určitý stupeň připravenosti obyvatelstva a centrální koordinování činností.

---

<sup>3</sup> International Charter. Charter On Cooperation To Achieve The Coordinated Use Of Space Facilities In The Event Of Natural Or Technological Disasters. [Online] [Citace: 26. ledna 2009.] [http://www.disasterscharter.org/charter\\_e.html](http://www.disasterscharter.org/charter_e.html).

<sup>4</sup> Ready America. Downloading & Ordering – All Ready Publications. [Online] [Citace: 26. ledna 2009.] <http://www.ready.gov/america/publications/allpubs.html#general>.

# TESTOVANIE SKRIŇOVÝCH TREZOROV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

*Ing. Štefan Jangl, PhD., Ing. Lucia Figuli, PhD.,*

*Ing. Vlastimil MACH, PhD., Ing. Zuzana Zvaková*

Stefan.Jangl@fbi.uniza.sk, Lucia.Figuli@fbi.uniza.sk  
Vlastimil.Mach@fbi.uniza.sk, Zuzana.Zvakova@fbi.uniza.sk  
Katedra bezpečnostného manažmentu,  
Fakulta bezpečnostného inžinierstva  
Žilinská univerzita v Žiline  
Slovenská republika

## ABSTRAKT

Autoři příspěvku se podíleli na testování průlomové odolnosti mechanických zábranných prostředků ve společnosti Certest – Revimont – DG Ltd. Bystricka v Martině, která na Slovensku v dané oblasti vykonává certifikaci. Žádost o provedení testů na svých produktech s cílem získat certifikaci podala společnost Koval systems, a. s. Beluša. Testování proběhlo podle zákona č. 337/2004 Z.z. Výsledky mohou být využity pro ochranu prostor objektů.

## ÚVOD

V rámci spolupráce s Fakultou riadenia Žilinskej univerzity v Ziline pri spracovaní projektu VEGA 1/098/1 s názvom „Model sústavy optimalizácie integrovaného bezpečnostného systému ochrany typových objektov realizovaný za pomoci expertného systému“ s cieľom modelovať postup narušiteľa pri pohybe v rámci chráneného objektu. Príslušníci Katedry bezpečnostného manažmentu realizovali skúšky prielomovej odolnosti mechanických zábranných prostriedkov (MZP), ktoré svojou hodnotou prielomovej odolnosti určovali rýchlosť postupu páchatel'a.

Hodnoty **prielomovej odolnosti** mechanických zábranných prostriedkov sú použité ako ohodnotenie niektorých hrán alebo uzlov v grafe, ktorý predstavuje postup páchatel'a k miestu uloženia chránenému záujmu. I po ukončení tohto projektu však príslušníci katedry Bezpečnostného manažmentu pokračujú v spolupráci s odbornými firmami

v testování mechanických zábranných prostředků a možnosti doplnění vstupů do modelu.

Príslušníci katedry sa zameriavajú na spoluprácu s partnermi z praxe. V posledných niekoľkých rokoch medzi partnerov z praxe patria predovšetkým **Koval Systems a.s. Beluša**, firma, ktorá vyrába úschovné objekty, mreže a oceľové steny vhodné na zosilnenie stavebných konštrukcií. Na strane druhej, firma, ktorá testuje mechanické zábranné prostriedky a vykonáva certifikáciu pre Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky, patrí firma **Revimont – DG, s.r.o., Bystrička 111, Martin, odbor Certest**. S týmito firmami sa rozvíja nadštandardná spolupráca, k všeobecnej spokojnosti dotknutých partnerov.

Preto im vedenie katedry, ale aj Fakulty bezpečnostného inžinierstva, vyjadruje poďakovanie za poskytnuté priestory, materiál, dielenské prostriedky a v neposlednom rade aj ochotných manažérov a odborníkov pri výrobe i testovaní mechanických zábranných prostriedkov.

**Pojem prielomová odolnosť**<sup>1</sup> je pojem súvisiaci predovšetkým s mechanickými zabezpečovacími prostriedkami. Vyjadruje sa časom, ktorý potrebuje páchateľ na prekonanie prekážky a dosiahnutie chráneného záujmu. Uvedený čas je potrebný ako vstupný údaj pri hodnotení systémov ochrany objektov. V prípade mechanických zábranných prostriedkov ide len o parciálnu časť celého bezpečnostného systému.

**Prielomová odolnosť**<sup>2</sup> predstavuje časový interval odolnosti danej konštrukcie proti účinkom rôznych druhov deštruktívnych prostriedkov podľa vzťahu (1):

$$\Delta t = t_2 - t_1$$

Kde:

- $\Delta t$  – je časový interval na prekonanie odporu prekážky vyjadrený v časovej jednotke (minúty, sekundy...)
- $t_1$  – počiatočný čas útoku na prekážku
- $t_2$  – čas prekonania mechanickej zábrany

---

<sup>1</sup> Mach, V.: Bezpečnostné systémy – Mechanické bezpečnostné prostriedky, Košice, Multiprint, 2010.

<sup>2</sup> Uhlář, J.: Technická ochrana objektů, I.díl, Mechanické zábranné systémy, Policejní akademie ČR, Praha, 2000.

Najvýhodnejšie stanovenie prielomovej odolnosti je pri úschovných objektoch, kedy je možné približne určiť teoretickú (vypočítanú) hodnotu, ktorú je potrebné overiť praktickou skúškou. Pri niektorých ďalších MZP je potrebné určiť prielomovú odolnosť iba praktickou skúškou.

## **1. TESTOVANIE MECHANICKÝCH ZÁBRANNÝCH PROSTRIEDKOV PREDMETOVEJ OCHRANY VŠEOBECNE**

V niektorých prípadoch sa nazývajú mechanické zábranné prostriedky predmetovej ochrany aj úschovnými objektmi. Úschovné objekty rozdeľujeme podľa viacerých kritérií. Podľa veľkosti sa delia na skriňové a trezorové s určením na bezpečnostnú odolnosťou proti vlámaniu a ohňovzdornosť. Z ich konštrukcie vyplýva i vzájomné funkčné zastúpenie, keď do určitej miery môžu byť zároveň bezpečnostné i ohňovzdorné.

Základné rozdelenie úschovných objektov je z hľadiska ich účelu a konštrukcie na:

- komerčné úschovné objekty,
- bezpečnostné úschovné objekty.

V Slovenskej republike sa úschovné objekty rozdeľujú a skúšajú podľa <sup>3</sup> STN EN 1143-1 Bezpečnostné úschovné objekty – Požiadavky, klasifikácia a metódy skúšania odolnosti proti vlámaniu, ktorá bola vydaná v roku 2013 a je ekvivalentom ČSN EN 1143-1, Bezpečnostní úschovné objekty – Požadavky, klasifikace a metody zkoušení odolnosti proti vloupání – Část 1: Skříňové trezory, ATM trezory, trezorové dveře a komorové trezory vydané s platnosťou k 1.1.2013.

Táto norma, stanovuje pre bezpečnostné úschovné objekty základné skúšky nasledujúce :

- napadnutím s využitím náradia,
- pevnosti ukotvenia,
- trhavinami,
- výbušným plynom,
- diamantovým korunovým vrtákom.

---

<sup>3</sup> STN EN 1143-1 – Bezpečnostné úschovné objekty – Požiadavky, klasifikácia a metódy skúšania odolnosti proti vlámaniu, SÚTN, 2013.

V prvom prípade sú stanovené **kategórie náradia** využiteľné pre prekonanie stien úschovných objektov v prípade narušenia pri **úplnom** alebo **čiastočnom prielome**. Tento prípad je najčastejším spôsobom napadnutia úschovných objektov. Ostatné skúšky (2.-5.) sú menej časté a sú uvažované iba pri **mobilných trezoroch** (2.) alebo pri **vyšších bezpečnostných triedach** úschovných objektov (3.-5.).

Pri úplnom prielome je nutné vytvoriť v stene otvor, ktorým prejde **skúšobné teleso dĺžky 400 mm** a nasledujúcim priereze:

- kruh priemeru 350 mm
- štvorec s dĺžkou hrany 315 mm, hrany a rohy sú zaoblené s polomerom  $r = 10\text{mm}$
- obdĺžnik s rozmermi 300 x 330 mm, hrany a rohy sú zaoblené s polomerom  $r = 10\text{mm}$

*Obrázok 1: Skúšobné telesá pre úplný i čiastočný prielom*



*Zdroj: vlastná dokumentácia*

Pri čiastočnom prielome je nutné vytvoriť v stene otvor, ktorým prejde **skúšobné teleso dĺžky 150 mm** a nasledujúcim priereze:

- kruh priemeru 125 mm
- štvorec s dĺžkou hrany 112 mm, hrany a rohy sú zaoblené s polomerom  $r=5\text{mm}$

- obdĺžnik s rozmermi 100x125 mm, hrany a rohy sú zaoblené s polomerom  $r=5\text{mm}$ <sup>4</sup>.
- Kritériom účinnosti skúšky je celková **možnosť prestrčenia** aspoň **jedného** skúšobného telesá cez vytvorený otvor.

Pri **úschovných objektoch** sa prielomová odolnosť  $V_R$  určuje teoreticky výpočtom, pričom je potrebné charakterizovať jednotlivý typ úschovného objektu, jeho zaradenie do bezpečnostnej triedy (0 ÷ XIII bezpečnostných tried podľa STN EN 1143-1), klasifikáciu použitého náradia, zohľadnenie koeficientu jeho prielomovej odolnosti a koeficientu skúškového času.

$$V_R = (\Sigma t x c) + \Sigma BV \text{ v } RU \quad (2)$$

Kde:

$\Sigma t$  – súčet operačných časov v min.

$c$  – koeficient náradia najvyššej kategórie, ktoré bolo pri skúške použité

$\Sigma BV$  – súčet všetkých hodnôt základných ocenení požívaného náradia, (STN EN 1143, 2013)

$RU$  – odporová jednotka, odolnosť proti vlámaniu, ktorá vyplýva z jedno minútového použitia náradia s hodnotou koeficientu náradia rovnej 1 a so základným ocenením rovným 0

Vypočítaná hodnota sa zaokrúhli na celé odporové jednotky nahor.

*Obrázok 2: Testovaný trezor BT II*

<sup>4</sup> STN EN 1143-1 – Bezpečnostné úschovné objekty – Požiadavky, klasifikácia a metódy skúšania odolnosti proti vlámaniu, SÚTN, 2013.





*Zdroj: vlastná dokumentácia*

Pri skúškach je potrebné vytvoriť **Protokol o skúške**, v súlade s normou STN EN 1143-1 .

## **1.1 PODMIENKY SKÚŠKY NAPADNUTÍM S VYUŽITÍM NÁRADIA**

V roku 2014 boli realizované praktické skúšky prielomovej odolnosti korpusu vybratých komerčných úschovných objektov, konkrétne prenosného skriňového trezoru. V tejto etape boli zisťované hodnoty prielomovej odolnosti trezorov vyrábaných vo firme Koval Systems, a.s. Beluša.

Na testovanie boli vybraté dostupné deštrukčné prostriedky, ktoré sú začlenené podľa <sup>5</sup> do 11 základných skupín.

- Ručné náradie pre montáž / demontáž
- Ručné náradie na uchopenie
- Ručné náradie pre páčenie
- Ručné náradie rezacie, pílové, strihacie a vrtacie
- Ručné rázové náradie
- Špeciálne zhotovené náradie
- Elektricky poháňané náradie bez príklepu
- Elektricky poháňané rotačné náradie s možnosťou príklepu

---

<sup>5</sup> BOROŠ,M.: Zisťovanie prielomovej odolnosti úschovných objektov, [Bakalárska práca], Žilina, FŠI ŽU, 2012

- Elektricky poháňané nerotačné náradie bez príklepu
- Elektricky poháňané nerotačné náradie s príklepom
- Tepelné rezacie / taviace náradie

Pre potreby reálneho testovania boli v súlade so Skúšobnými postupmi NBÚ SR pre certifikáciu, vybraté z 11. skupiny vybraté tepelné rezacie náradie pre rezanie pomocou plynu (autogén).

Pri vykonaní skúšok, kedy bol zistený čas potrebný na **čiasočný prielom**, čiže na vytvorenie štvorcového otvoru 120 x 120 mm pre danú hrúbku materiálu. Otvoru, ktorým musí prejsť skúšobné teleso o rozmeroch 112 x 112 mm, za predpokladu zaoblenia rohov s polomerom 5 mm pri dĺžke telesá 150 mm. Pre rozmery platí tolerancia 0 až + 2 mm. Čas bol zisťovaný pomocou digitálnych stopiek.

Pre súpravu na plynové rezanie bola využitá súprava s redukčným ventilom Kyslík 05 (spotreba kyslíku 60 l.min<sup>-1</sup>) a rezacím nastavcom RN-7 s kolieskom, s nasledujúcimi koeficientmi (C = 10, BV = 28).

*Obrázok 3: Rezací nastavec RN-7 s kolieskom pre rezanie plynom – súprava na rezanie acetylénom*



*Zdroj: vlastná dokumentácia*

Skúšky vykonávali pracovníci firmy Certest s.r.o., ktorí takéto činnosti bežne vykonávajú v rámci testovacieho procesu. Sú teda z hľadiska odborného pripravení na vysokej úrovni. Nie sú však pripravení po psychickej stránke, v podstate nie sú presvedčení, že by ich činnosť mala viesť ku kriminálnemu skutku, preto výsledky skúšok sú nezaťažené psychickými problémami vlamača.

## 1.2 TESTOVANIE PRIELOMOVEJ ODOLNOSTI KONŠTRUKCIE TREZORU

Vzhľadom na to, že skúšaná vzorka bola navrhovaná pre skriňový trezor bezpečnostnej triedy II, s tabuľkovou hodnotou prielomovej odolnosti pre čiastočný prielom  $V_R = 50$  RU, mohli byť vypočítané teoretické operačné časy pri jednotlivých skúškach <sup>6</sup>. Ďalej boli použité ďalšie deštrukčné prostriedky ako sekáč (  $BV= 5$ ,  $c=5$  ) a páčidlo do dĺžky 750 mm (  $BV=5$ ,  $c=5$  ) Tieto vypočítame podľa upraveného vzťahu (3).

$$\Sigma t = (V_R - \Sigma BV) / C \quad (3)$$

Po dosadení do vzťahu (3):

$$\Sigma t = [ 50 - (28+5+5) ] / 10 = 1,2 \text{ min.}$$

Teoreticky bola vypočítaná hodnota prielomovej odolnosti 1,2 minúty. Pre praktickú činnosť, z pohľadu vlamača, je potrebné vynásobiť túto hodnotu koeficientom  $K = 2$  až  $3$ , v závislosti na konkrétnych podmienkach pri vlamaní ( stres, nevhodné pomôcky, chýbajúci pomocník, ktorý podáva jednotlivé deštrukčné prostriedky, výmena rezných kotúčov..).

$$\Sigma t = 1,2 \cdot (2 \text{ až } 3) = 2,4 \text{ až } 3,6 \text{ min.}$$

Vlastné skúšky prebiehali realizovaním čiastočného prielomu štvorcového 120 x 120 mm (pre skúšobné teleso o rozmeroch 112x112 mm, so zaoblenými rohmi s polomerom zaoblenia 5 mm a dĺžkou 150 mm) prípadne obdĺžnikového o rozmeroch 110 x 130 mm (pre skúšobné teleso o rozmeroch 100 x 125 mm, so zaoblenými rohmi s polomerom zaoblenia 5 mm a dĺžkou 150 mm). Pre všetky rozmery platí tolerancia  $\pm 2$ mm. Obvod týchto obrazcov je rovnaký a predstavuje 480 mm <sup>7</sup>.

## 2. PRAKTICKÉ TESTOVANIE TREZORA BEZPEČNOSTNEJ TRIEDY II.

Prakticky bol testovaný skriňový trezor bezpečnostnej triedy RC II. Skutočné namerané hodnoty boli v niektorých prípadoch evidentne vyššie, ako pri teoretických výpočtoch. V prípade rezania autogénom bola medzi vonkajším a vnútorným plášťom pomerne veľká vzduchová medzera, ktorá bola vyplnená drevotrieskovou doskou, ktorá výrazne

<sup>6</sup> Mach, V. Bezpečnostné systémy – Mechanické bezpečnostné prostriedky, Košice, Multiprint, 2010

<sup>7</sup> STN EN 1143-1 – Bezpečnostné úschovné objekty – Požiadavky, klasifikácia a metódy skúšania odolnosti proti vlamaniu, SÚTN, 2013

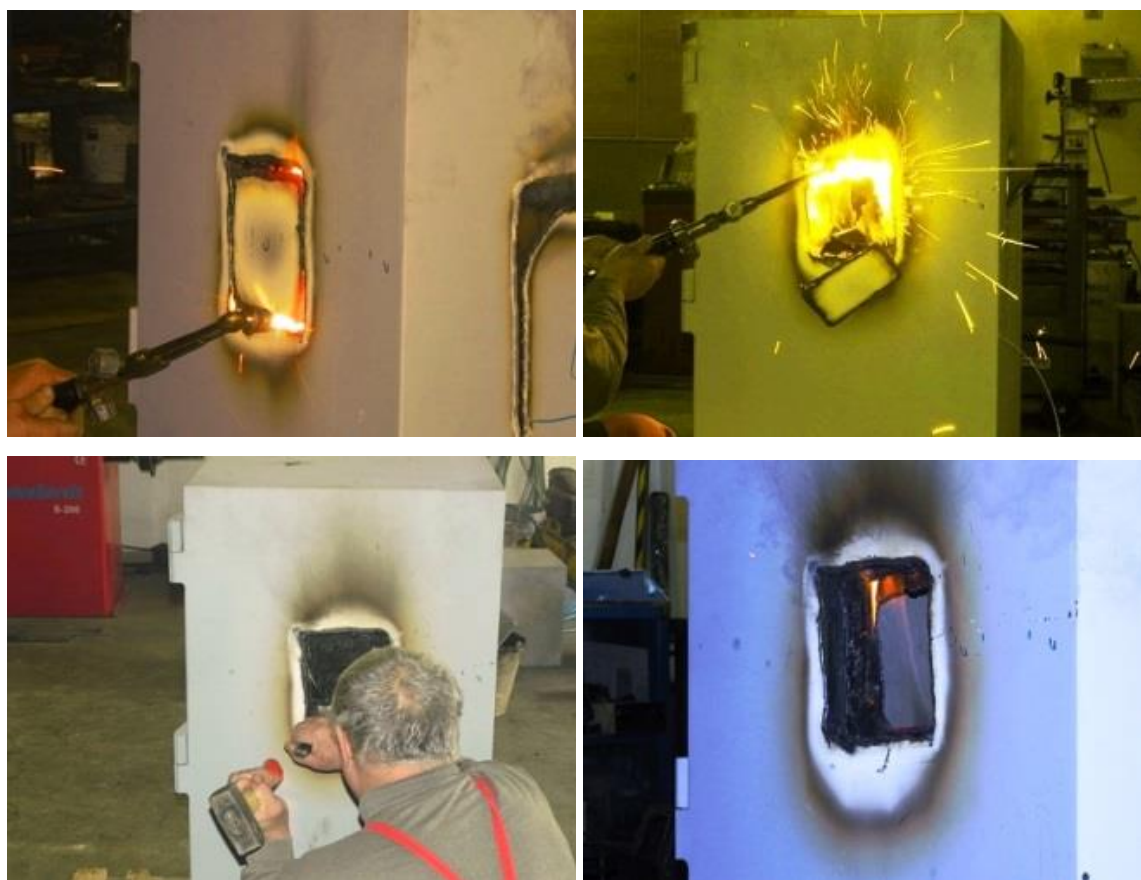
eliminovala účinky rezania autogénu. Túto dosku nebolo možné prekonať autogénom, ale musel byť použitý sekáč a kladivo, spoločne s nimi bolo použité oceľové páčidlo, patriace do deštrukčnej skupiny č.3. Praktický postup skúšky je evidentný z tabuľky 1.

*Tabuľka 1: Praktický postup skúšky*

Konštrukcia	Materiál	Deštrukčný prostriedok	Koeficient BV	Koeficient c	Reálny čas prekonania v min.
<b>Vonkajší plášť</b>	ocel'	autogén (acetylénový rezák)	28	10	<b>0,60</b>
<b>Výplň</b>	preglejka	kladivo sekáč	5 5	5 5	<b>0,32</b>
<b>Vnútorňý plášť</b>	ocel'	autogén (acetylénový rezák)	28	10	<b>0,58</b>

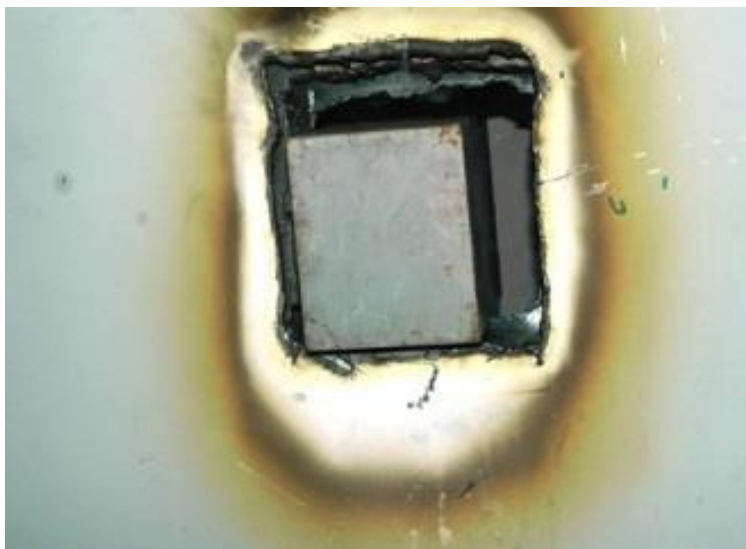
*Zdroj. Vlastná dokumentácia*

Postup prekonávaní jednotlivých častí konštrukcie trezoru je v jednotlivých krokoch zachytený prehľadne na obrázku č. 4.



*Obrázok 4: Postup skúšky 8*

- a – prekonávanie vonkajšieho plášt'a, b – prekonanie vonkajšieho plášt'a,  
c – prekonávanie drevotrieskovej dosky, d- prekonávanie vnútorného plášt'a,  
e – prekonanie plášt'a trezora s vloženíím skúšobného telesá pre čiastočný prielom



*Zdroj: vlastná dokumentácia*

Pri realizácii skúšky boli jednotlivé operačné časy zistené nasledovné  $t_{\text{vonk}} = 0,60$  minúty,  $t_{\text{dosky}} = 0,32$  minúty,  $t_{\text{vnút}} = 0,58$  minúty. Z uvedeného vyplýva, že celkový súčet operačných časov je **1,50 minúty**, čo celkovo presahuje aj určenú teoretickú hornú hranicu pre prielomovú odolnosť daného trezoru.

Teoretické overenie výsledkov praktickej skúšky dosadením do vzťahu (1):

$$V_R = (\Sigma t x c) + \Sigma BV = (1,5 \times 10) + 38 = 53 \text{ RU}$$

Z toho vyplýva, že reálna hodnota prielomovej odolnosti 53 RU je vyššia ako tabuľková hodnota pre úschovný objekt 50 RU, stanovená normou STN EN 1143-1 a trezor spĺňa požiadavky normy pre BT II.

Z porovnania teoretických výpočtov a reálnych zistení operačných časov dospel autor k záverom, že teoreticky vypočítané hodnoty po vynásobení koeficientom  $K=2$  sa budú približovať reálnym podmienkam, v prípade použitia koeficientu  $K = 3$ , by mohlo dôjsť k príliš vysokej hodnote operačných časov, ktoré by dobre vycvičený vlamač, so znalosťou

---

<sup>8</sup> STN EN 1143-1 – Bezpečnostné úschovné objekty – Požiadavky, klasifikácia a metódy skúšania odolnosti proti vlámaniu, SÚTN, 2013.

prostredia, mohol využiť pre rýchlejšie prekonanie trezorovej steny a najmä pre rýchlejšie opustenie chráneného priestoru, skôr ako sa dostaví zásahová jednotka Polície alebo bezpečnostnej služby, čo je samozrejme z hľadiska ochrany objektu neprípustné.

Pri praktickom skúšaní bolo overené, že trezorová korpus zodpovedá požiadavkám pre skriňové trezory – bezpečnostná trieda II s pomerne veľkou rezervou.

## **ZÁVER**

Na základe teoretických, ale najmä praktických poznatkov pri zisťovaní prielomovej odolnosti jednotlivých mechanických zábranných prostriedkov bude dosiahnuté reálnych podkladov pre určovanie vstupných údajov pri modelovaní.

Pri zisťovaní prielomových odolností mechanických zábranných prostriedkov budú systematicky spresňované vstupy pre model pohybu narušiteľa v priestore chráneného objektu a priblíženie modelu realite.

Je jasné, že obdobie realizácie skúšok prielomovej odolnosti je ešte pomerne dlhé, ale ich výsledky budú prínosom nielen pri riešení uvedeného projektu, ale aj niektorých ďalších. Na zisťovanie čiastkových úloh budú naďalej využívané možnosti spracovania bakalárskych a diplomových prác študentov v študijnom odbore Ochrana osôb a majetku, študijného programu Bezpečnostný manažment.

V súčasnosti sa príslušníci katedry bezpečnostného manažmentu podieľajú na skúškach prielomovej odolnosti mechanických zábranných prostriedkov v spolupráci so zadávateľom Koval Systems a.s. Beluša a certifikačnou autoritou, ktorú predstavuje firma Certest s.r.o. Bystrička pri Martine. Riešia sa prielomová odolnosť oceľových sendvičových stien bezpečnostnej triedy III. a IV. a bezpečnostných mreží bezpečnostnej triedy II. a III., ktoré budú využité pre certifikáciu týchto výrobkov pre NBÚ SR.

# PROSECUTOR OF UKRAINE IN PROCEEDINGS ON ENVIRONMENTAL PROTECTION

*Olexandr Golovkin*

alexandr.gol@gmail.com

Head of the department of scientific and methodological support of the prosecution in criminal proceedings, National Prosecution Academy of Ukraine,  
Senior Counselor of Justice, Doctor of Law, professor, Academician of the Academy of Sciences of Higher Education of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, member of the International Association of Prosecutors  
Ukraine

*Igor Tupelniak*

investigator in particularly important cases of  
Second investigative department, division of special investigations, Office of special investigations in the Prosecutor's Office of Ukraine,  
Junior Counselor of Justice  
Ukraine

## ABSTRAKT

Příspěvek se věnuje zvláštním znakům trestního řízení ve věcech ochrany životního prostředí na Ukrajině. Příspěvek definuje problematiku nutnosti zvláštních znalostí při vyšetřování tohoto druhu kriminality a taktéž se zabývá způsoby, jak zlepšit stávající ukrajinskou legislativu v této oblasti. Autoři příspěvku zdůrazňují, že je nutno klást důraz na mezinárodní spolupráci v otázce ochrany životního prostředí, jakož i na čerpání zkušeností v této otázce ze zahraničí.

Autoři uzavírají, že je nutné vytvořit v rámci policie zvláštní útvary pro boj s kriminalitou tohoto druhu, které by v této oblasti vynucovaly právo a prováděly by kontrolu důležitých přírodních lokalit na území Ukrajiny.

## ARTICLE

Environmental protection is a key area of public policy, that occupies a prominent place in the strategic priorities of Ukraine.

Article 66 of the Constitution of Ukraine establishes the obligation for every citizen not to harm nature and to compensate caused losses. According to Art. 16 of the Basic Law,

guaranteeing ecological security, maintaining ecological balance in Ukraine, conquering the consequences of Chornobyl – a catastrophe of global scale, preserving the gene pool of Ukrainian people are the responsibilities of the state. Thus, the Constitution of the state pays a lot of attention to environmental protection.

The mechanisms of environmental protection are directly implemented through law enforcement agencies, the major of which is the Prosecutors' office of Ukraine. Prosecution authorities ensure the legality and the rule of law through their complex functions, which has recently been significantly reformed.

The procedural guidance as a form of supervision over the observance of laws by bodies conducting operational and search activity, inquiry and investigation, is a defining feature in environmental activities of prosecution.

Implementation details of prosecution in environmental studies have been the subject of publications by O.V. Golovkin, A.M. Shulhga, Y.M. Tolochko, V.I. Andreitsev, A.P. Hetman, S.M. Kravchenko, V.L. Muntian, Y.S. Shemshuchenko, V.P. Vynogradov, A.Y. Vynokurov, K.Y. Vynokurov, Y.Y. Vynokurov, I.M. Koziakov, M.V. Rudenko, Y.O. Leliak etc. However, sufficient attention to procedural problems in the management of environmental proceedings have not yet been paid.

The objectives of this publication are to characterize the peculiar features of procedural guide for environmental protection and to make proposals for improving the prosecution activities in Ukraine.

A special place in the environmental liability occupy crimes against the environment, defined in legal literature as foreseeable by criminal law socially dangerous acts, which impinge on the environment or its individual areas. The current Criminal Code of Ukraine contains a separate section VIII "Crimes against the environment", which includes crimes in the use of natural resources, environmental protection and environmental safety.

As stated in the decision of the Supreme Court of Ukraine "On judicial practice in cases of crimes and other offenses against the environment" of 10<sup>th</sup> of December 2004, № 17 "... crimes and other offenses against the environment impinge on social relations in the field of constitutional rights to safe environment, as well as protection, conservation and restoration of natural resources, environmental security, prevention and elimination of the negative impact of economic and other human activities on the environment, the



preservation of genetic fund of wildlife, landscapes and other natural complexes, unique territories and natural objects related to the historical and cultural heritage”.<sup>1</sup>

These crimes constitute violation of allowable maximum of harmful impact on the environment, exceeding of which jeopardizes the optimal conditions for human existence and its external environment.

In the majority of cases such acts are crimes with substantive constituent element and punished only if a crime caused damage to the environment, life and health of people or created a threat of causing such harm or danger to life and health. They can be classified according to different criteria, objective side, subject, subjective side etc.

Crimes against the environment tend to increase. According to statistics, the number of crimes in this area over the last decade has increased: in 2006, in the proceedings of internal affairs agencies there were 2206 criminal cases of this category, in 2009 – the number was 2439, and for 2014 as a whole there were accounted 2607 criminal offenses, including 939 proceedings materials sent to the court indictment. In 2015, there were 3148 criminal offenses, 823 persons in which received notice of suspicion and 770 sent with indictment to court. Significant differences between the number of offenses accounted in the environmental field and the number of materials submitted to the court is an evidence of inadequate quality of pre-trial investigation and the need to improve enforcement.<sup>2</sup>

Due process management is a prerequisite for an effective investigation of environmental crimes. During the improvement of criminal procedural law the legislator transferred primary responsibility for the investigation of criminal offenses to prosecutor and ordered him to ensure rapid, complete, thorough and impartial investigation.<sup>3</sup>

There is a lively discussion about the nature of the concept of “prosecutor's procedural guidance in pre-trial investigation.” The legislator defines it as a form of supervision of the observance of laws during the pre-trial investigation (ch. 2, Art. 36 of the Criminal Procedure Code (hereinafter – CCP of Ukraine), through the use of which the Prosecutor

---

<sup>1</sup> Коржанський М.Й. Кримінальне право і законодавство України. Частина особлива [Текст]: Курс лекцій / Коржанський М.Й. – К.: Атіка, 2001. – 542 с.

<sup>2</sup> Статистична інформація про Єдиний звіт про кримінальні правопорушення [Електронний ресурс] / Генеральна прокуратура України: офіційний веб-сайт. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=110381&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820).

<sup>3</sup> Про прокуратуру [Офіц. текст]: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. – К.: Алерта, 2015. – 104 с.

provides professional, efficient and lawful performance by investigators assigned to them during investigation of criminal offenses tasks.<sup>4</sup>

The order of the Prosecutor General of Ukraine “On Organization of prosecutors in criminal proceedings” dated 19 December 2012. 4hn depicts<sup>5</sup> the basic tasks of the prosecutor in the pre-trial investigation.

According to article 36 of Procedural Code of Ukraine the procedural chief is granted right to start preliminary investigation on the grounds provided by the CCP Ukraine. At all stages of the preliminary investigation the prosecutor exercises their powers through: approval requests to the investigation (search) operations, covert investigative (detective) actions and other proceedings in the cases provided by law (paragraph 10 ch. 2, Art. 36 CPC of Ukraine); personal involvement in the pre-trial investigation (paragraph 4 ch. 2, Art. 36 CPC of Ukraine); giving written instructions about the investigation (search) operations, covert investigative (detective) actions and other proceedings (paragraph 4 ch. 2, Art. 36 CPC of Ukraine). Considering the principle of immutability of the prosecutor in criminal proceedings, procedural chief supports public prosecution in court, waives state accusation, changes it or imposes additional one (paragraph 15 ch. 2, Art. 36 CPC of Ukraine).

With the help of procedural guide prosecutors help the investigators to perform their tasks during the investigation of criminal offenses in a professional and efficient manner.

As far as procedural peculiarities of guidance in environmental crimes are concerned, forensics is an important tool for their disclosure. During the investigation of crimes against the environment following expertises are usually prescribed: chemical, toxicological, radiological, technical, technological, constructional, agrotechnical, forestry, livestock, meteorological, forensic, medical care, forensic veterinary etc.

According to the Law of Ukraine “On legal expertise” forensics is conducted by specialized state institution (Institute of judicial examination of the Ministry of Justice of Ukraine, forensic medical and forensic psychiatric institutions of Ministry of Health of Ukraine, expert agencies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Ministry of

---

<sup>4</sup> Руденко М. Сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М. Руденко, В. Півненко // Вісник Національної академії прокуратури України. – № 2. – 2013. – С. 34.

<sup>5</sup> Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 р. № 4гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

Defense of Ukraine, Security Service of Ukraine, the State Border Service of Ukraine) and legal experts who are not employees of these institutions.<sup>6</sup>

In order to coordinate with the norms of the CPC of Ukraine by the Ministry of Justice of Ukraine on December 26, 2012 № 1950/5 the amendments were made to the scientific guidelines for the preparation and purposes of forensic analysis and expert studies, approved by the Ministry of Justice of Ukraine on October 8, 1998 .

№ 53/5, including a separate chapter VII “Environmental impact assessment”, which amply identified possible objects of examination objectives and indicative list of issues that it solves.

Today there is a big problem due to the inability to collect adequate evidence to serve as a basis for making information on environmental crime to Unified registry of pretrial investigations (URPI) and further investigation.

To strengthen the legal basis of expertise in the field of environment it is necessary to supplement the list of grounds on which an investigator or prosecutor should involve experts for examination, including one that establishes the circumstances surrounding the violation of environmental laws and potentially dangerous conditions about of objects. This provision should be made as separate paragraph 7 to ch. 2, Art. 242 Code of Ukraine.

Significant difficulties are related to the timing of environmental assessments, their implementation is often done in a year or even later that violates the rationality of the terms of pre-trial investigation. At present environmental expertise can be done by experts in engineering and technical expertise of the Kiev Institute of forensic examinations, who were trained and have the appropriate license for such activities, and they are now no more than 20 people, making it impossible to fulfill their tasks in a timely manner preserving the high quality.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 р. № 53/5 (у ред. від 26 грудня 2012 р. № 1950/5) // Офіційний вісник України. – 2013. – № 3. – 297 с. С. 77-77.

<sup>7</sup> Офіційний сайт Київського науково-дослідного інституту судових експертиз. – Режим доступу: <http://www.kniise.com.ua/uk/dijalnist/156>.

While implementing procedural guidance in environmental crimes, prosecutor especially should pay attention and directly participate in the investigation of:

- the examination of the scene (protocol of investigative action is a major procedural document, based on which conclusions will be made and the results of which will be conducted by the appropriate expertise (especially environmental));
- further prompt withdrawal of all documents that will prove the fact of committing environmental crimes (since there is a high probability that these documents may be destroyed by officials involved in the commission of a crime);
- the need to suspend persons who may intentionally influence the objectivity of the preliminary investigation (delay, destroy documents, influence the controlled staff that were in their subordination until the suspension);
- interrogation of main witnesses in criminal proceedings to determine all essential terms of the commission of specific offenses. While exercising his powers, the prosecutor – procedural chief should personally examine the materials in the proceedings and the evidence obtained during the preliminary investigation. In order to prevent fraud investigative activities if there is the slightest doubt about the objectivity of them – he should personally interrogate suspects, witnesses and other participants in the process. Since in practice some operational units inefficient and not fully carry out assigned to them certain investigative actions (examination of witnesses), during the proceedings some witnesses give indications opposite to ones, given during the preliminary investigation and, consequently, such evidence may be recognized by the court as inadequate and unacceptable, which could lead to acquittal;
- the search and investigative experiment, providing state of the rights, freedoms and responsibilities of all stakeholders involved in the said investigation action;
- seizure of the suspect in order to further compensate the state the damages caused by criminal acts. Each procedural chief must know that bringing the

guilty to criminal responsibility does not exempt him from compensation of damages caused to land resources.<sup>8</sup>

- main investigative action of the final stage, in which procedural chief must participate is service of suspicion and questioning the suspect (art. 278 CCP of Ukraine). In terms of tactics, the suspect should be interrogated immediately after the arrest, as surprise after the detention and further questioning do not allow interrogatee to consider responses, so the testimony is true and full. Later that person can change his testimony or refuse it, but the investigator, the prosecutor will have an accurate representation of the contents of criminal activity of the person, that will help to build a pre-trial investigation.

Practical implementation is complicated by the fact that regulatory authorities hardly inspect and do not work properly, generating victimization of offenders. There is no uniform legislative act that would define a comprehensive list of bodies called upon to exercise state control in the field of environmental protection in Ukraine. It is advisable to sort legislation on state control in the field of the environment through the adoption of the Ecological Code of Ukraine and a special law “On Environmental Control”, a structural element of which should be the unification of these regulatory agencies.

We believe that the system of penalties for environmental crimes in Ukraine is not effective, due to the difficulties in detecting and proving the guilt of the perpetrator, mismatch between the crime severity and measure of punishment, the irreversible nature of damage, which often requires an extremely long period of recovery to the full state of the object. Considering the mentioned above facts, there is a need to improve the relevant criminal legislation Ukraine.

While reforming the law enforcement system of our country it is important to use the latest achievements of foreign science and practice of law. For example, in Sweden there are special units in the prosecution offices, that specialize in environmental crimes control. The practice of creating specialized structures in the prosecution system, particularly on environmental issues, is common and effective. In our view, the Swedish experience of building the prosecution system is the best for domestic prosecution and has become a model in General Prosecutor’s Office of Ukraine and regional prosecutor’s offices to create departments to control environmental crime. However, in Sweden there is no investigative

---

<sup>8</sup> Головкін О.В. Кримінальна відповідальність за забруднення або псування земель / О.В. Головкін,

operations unit in environmental offenses and their investigation is directly provided by local police departments. However, if the actions of a person show signs of administrative offenses, the central, regional or local administrative bodies are obliged to inform the prosecutor's office or police.<sup>9</sup>

The United States is also one of those countries that makes systematic efforts to form environmental policy and mechanisms of environmental protection. There are following law enforcement agencies in the field of environmental protection: the State Environmental Prosecutor's Office, Department of Criminal Justice (DCJ), Office of environmental crimes investigations, presence and efforts of which are most effective in preventing environmental crimes. There is an environmental police in some states.

The duties of the State Environmental Prosecutor's Office (SEP) include coordination of resources use of law enforcement agencies in order to maximize their effectiveness and efficiency, and integration of these resources within complex land program of environmental enforcement. In addition, state environmental prosecutors are required to personally investigate crimes that pose a serious threat to public health and the environment. State Environmental Prosecutor's Office cooperates with various NGOs, properly evaluating and using their ideas and experience in the development of priorities of the Prosecutor's Office. The structure of the State Environmental Prosecutor's Office includes the Prosecutor General, his deputies and prosecutors.

According to A.G. Kalman one of the important preventive measures was norm of Articles 23 and 23-1 Of CPC of Ukraine (1960), which obliged the pre-trial investigation agency, the prosecutor to identify the causes and conditions of crime and respond to the submission, which is not present in the current Code. However, the lack of standards specified in the current Code of Ukraine does not negate the duty of prosecutors to respond to the causes and conditions of crimes.<sup>10</sup>

Difficulties in procedural guidance in investigation of crimes against the environment currently provides insufficient number of developed departmental guidelines, regulations and therefore procedural chiefs have different perspectives of the basic questions they should pay attention to while carrying out specified activities.

---

Я.О. Лесяк // Судова апеляція. – 2014. – № 2. – С. 38–44.

<sup>9</sup> Environmental Crime in the Baltic Sea Region [Електроннийресурс]. – Режим доступу: <http://www.cbss.org/wp-content/uploads/2012/11/ENPRO-Manual-2013>.

<sup>10</sup> Лесяк Я. Діяльність прокуратури щодо запобігання злочинності в Чорнобильській зоні відчуження / Я. Лесяк // Вісник прокуратури. – 2015. – № 1. – С. 60–69.

There is a special need for rapid improvement of departmental regulations. On October 4, 2011 the order of the Prosecutor General of Ukraine № 3 / 2hn "On peculiarities of the organization of the prosecution in the fields of environmental protection and land relations," lost its validity, but an alternative legal instrument regulating the activities of prosecutors in the field of the environment, has not yet been accepted.

Thus, environmental safety and compliance with environmental rights in Ukraine is one of the key priorities of national policy that requires an integrated approach in shaping health and environmental protection system. This is confirmed by the provisions of the Constitution of Ukraine, and hundreds of other pieces of legislation.

There is a number of practical problems in the implementation of procedural guidance by the prosecutor while the pre-trial. These problems reduce the effectiveness of law enforcement and require urgent solutions. As regulatory authorities have no right to conduct business audits by the end of 2016, prosecutors are unable to engage specialists in ecology to establish the reasons for recording information into URPI. There is also a need in the near future to develop guidelines for the management of procedural investigation of crimes in the field of environmental protection at the Prosecutor General of Ukraine as well as to develop joint proposals on problematic environmental and enforcement issues. Given the negative trend of increasing number of crimes against the environment and danger to their citizens there is a need to complete the list of grounds on which an investigator or prosecutor should involve experts for examination, in particular regarding the basis of circumstances related to violations of environmental legislation and operational conditions of potentially dangerous objects. There are also other urgent issues.

It is also advisable to improve departmental regulatory framework of Prosecutor General's Office of Ukraine concerning the control of crimes against the environment and develop a new industry orders of Prosecutor General of Ukraine in the field of safety and environmental protection, which will include the main aspects of activity of environmental prosecutor's office.

Because of moratorium on inspections of controlling bodies Ecological Code of Ukraine should be developed and adopted.

In the future to to investigate environmental crimes effectively procedural chiefs should be directly involved in the investigation conducted during the preliminary investigation

(examination of the crime scene, search, investigative experiment, suspension, bringing suspicion and questioning the suspect).

It is necessary to pay attention to international cooperation in this area and study the positive experience of the prosecutor's offices abroad.

It is also necessary to create subdivisions of environmental police in the MIA, who must carry out law enforcement and control all the important natural sites located on the territory of Ukraine.



**INFORMACE O PUBLIKACI: JIŘÍ PERNES. MORAVŠTÍ  
ZEMŠTÍ PREZIDENTI. MORAVSKÉ ZEMSKÉ MUZEUM BRNO  
2016, ISBN 978-80-7028-471-1, 90 s.**

*Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.*

zdenek.koudelka@vske.cz  
Vysoká škola Karla Engliš, a.s.  
Rektor

Věhlasný moravský historik Jiří Pernes seznamuje s osudy moravských (moravskoslezských) zemských prezidentů Jan Černého (1918-39), Jaroslava Jana Cahy (1939-41) a Jaroslava Mezníka (1941). Jan Černý si problém nedělal se zdvojováním funkcí, když byl nejen premiérem (1920-21 a 1926) a ministrem vnitra (1920-22, 1926-29, 1932-34, 1938), ale po celou dobu meziválečného Československa zemským prezidentem. Pro případ krachu vlády měl pracovní zázemí v nejvyšší funkci na Moravě. Černý zásadově po německé okupaci funkci opustil. Paradoxně působí smrt jeho nástupce Cahy, kterého ve služebním bytě na zemském úřadě zabil výboj z elektrické lampy. I v úřadě lze utrpět smrtelný úraz.

Poslední moravský zemský prezident Jaroslav Mezník měl heroický závěr života, když byl v úřadu moravského prezidenta Němci zatčen a krátce na to zastřelen. Němci pak nedovolili nejvyšší funkci na Moravě obsadit. Jiří Pernes uvádí informace i o předsedech Moravskoslezského zemského národního výboru Františku Loubalovi (1945-46), Františku Píškovi (1946-48) a Karlu Svitavském (1949). Po přečtení publikace se člověk dozví informace o představitelích státu ze stránek, které neplní dostupné encyklopedie, a pozná, že to s veřejným životem není dnes tak zlé, když se ve službě neumírá.

## Ю.В. АНДРОПОВ – СТРАНИЦЫ ЖИЗНИ

*профессор Владимир С. Белых, доктор юридических наук*

директор Института права и предпринимательства,  
заведующий кафедрой предпринимательского права  
Уральского государственного юридического университета

### АБСТРАКТ

Text přináší rozbor osobnosti Jurije Andropova, který byl v letech 1982-84 generálním tajemníkem Komunistické strany Sovětského svazu a tedy nejvlivnějším představitelem tohoto státu i celého komunistického bloku. Autor upozorňuje na jeho rozporuplnou, ale významnou osobu. Jeho vliv byl velmi významný již před nástupem do funkce šéfa komunistické strany, kdy byl po dlouhou dobu 1967–82 předsedou Výboru státní bezpečnosti. Tedy šéfem tajné policie a špionáže. Článek poukazuje na jeho rozsáhlé zájmy a přehled v ekonomice, politice, mezinárodním právu, ale i umění. Andropov působil v nejvyšší stranické funkci krátce, ale předznamenal nástup M. Gorbačova 1985, jehož podporoval, po krátkém působení K. Černěnka (1984–85).

### СТАТЬЯ

**Юрий Владимирович Андропов** родился 29(15) июня 1914 г., станция Нагутская, Ставропольская губерния (ныне это село Солуно-Дмитриевское Андроповского района), умер 9 февраля 1984 г., Москва, СССР – советский государственный и политический деятель, Генеральный секретарь ЦК КПСС (1982-1984 гг.). Депутат Верховного Совета СССР 3-го и 6-10-го созывов, Председатель Президиума Верховного Совета СССР (1983-1984 гг.), Председатель Комитета государственной безопасности СССР (1967-1982 гг.)<sup>1</sup>.

За этими строками краткой биографии вырисовывается жизнь и фигура интереснейшего и противоречивого человека в истории нашей многострадальной страны. До сих пор в отечественной литературе и даже в кино не утихают споры о личности Андропова. Как всегда, мнение авторов и историков разделились на две

---

<sup>1</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Андропов, Юрий Владимирович](https://ru.wikipedia.org/wiki/Андропов,_Юрий_Владимирович)

большие группы: одни говорят о нем с восхищением, другие не скрывают своего негативного отношения и отвращения. В книге известного телеобозревателя и писателя Леонида Млечина приводятся разные оценки личности Юрия Андропова. Так, кинорежиссер Андрей Кончаловский, сняв о нем фильм, восхищается им и отмечает огромную позитивную роль КГБ в развитии государства. Напротив, Анатолий Черняев, бывший помощник Генерального секретаря ЦК КПСС, ничего выдающего в нем не увидел, кроме как борьбы за дисциплину и большей критики в газетах<sup>2</sup>.

Известно, что Юрий Андропов осиротел в раннем возрасте. Отец Владимир Константинович Андропов – железнодорожный служащий, окончил или учился в Московском институте железнодорожного транспорта. Работал телеграфистом на станции Нагутской. Умер от сыпного тифа в 1919 г. Мать Андропова, учительница музыки Евгения Карловна Флекенштейн, была, со слов самого Ю.В. Андропова, приемной дочерью богатых евреев, уроженцев Финляндии, владельцев магазина «Ювелирные вещи» Карла Францевича Флекенштейна и Евдокии Михайловны Флекенштейн. Евдокия Михайловна после смерти Карла Флекенштейна в 1915 г. продолжила заниматься торговлей в магазине «Ювелирные вещи». Мать Андропова с 17 лет работала учителем музыки в женской гимназии Ф.Ф. Мансбаха в Москве. Евгения Карловна развелась с отцом Андропова вскоре после рождения сына и уехала жить в Тверскую область. Второй раз вышла замуж в 1921 г. в Моздоке за Федорова Виктора Александровича. Умерла в 1927 г., когда сыну было 13 лет<sup>3</sup>. Однако сведения о происхождении Андропова весьма противоречивы.

По неофициальной версии распространенным является мнение о еврейских корнях Андропова. О еврейском происхождении Андропова писали еще в советские времена эмигрант Абдурахман Авторханов, диссидент Рой Медведев. По мнению историка Марка Штейнберга, Андропов родился в еврейской семье. Отца его звали Вэлв (Владимир) Либерман, мать – Геня (Евгения) Файнштейн<sup>4</sup>. Поэтому автор делает следующий вывод: Юрий Владимирович был этнически чистокровным евреем, а не полукровкой по линии матери.

В подтверждение своего вывода Штейнберг ссылается на публикации после крушения «империи зла», где об этом говорится вполне откровенно. Он называет

---

<sup>2</sup> Млечин Л. Андропов. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С.3-4.

<sup>3</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Андропов,\\_Юрий\\_Владимирович](https://ru.wikipedia.org/wiki/Андропов,_Юрий_Владимирович)

книги В. Болдина «Крушение пьедестала», Ю. Дроздова и В. Фортыхева «Юрий Андропов и Владимир Путин», М. Калашникова «Сломанный меч империи», О. Платонова «Терновый венец России», С. Лихова «Призрак Агасфера», публикации И. Черняка, Н. Петровского, И. Зевцова, Е. Батуевой, А. Игнатьева и многих других. Но самыми, пожалуй, полноценными исследованиями этого вопроса являются, по мнению Штейнберга, книги Сергея Семанова и недавняя обширная публикация Валерия Легостаева «Гибист магический». Как видно (даже на первый взгляд), этот вопрос – предмет специального исторического исследования. Необходимы факты и доказательства!

По крайней мере, в книгах Роя Медведева можно обнаружить для сравнения ряд любопытных данных и сведений об Андропове. Прежде всего, хочу особо обратить внимание читателей на то, что Медведев весьма осторожно высказывается о происхождении Андропова. В книге «Андропов» он говорит о спекуляциях относительно чистоты родословной Юрия Андропова. «У него находили следы армянского, греческого и, конечно, еврейского происхождения. Особенно много спекуляций на этот счет встречается в работах Сергея Семанова»<sup>5</sup>. В свою очередь, С. Н. Семанов в книге «Андропов. 7 тайн генсека с Лубянки» пишет: «Как видно, интернационалист Рой о национальности своего героя не счел нужным упомянуть. Какая, мол, разница, товарищи»<sup>6</sup>.

Далее, Семанов с некоторой долей сарказма заявляет: «Медведеву вторил другой крупный интернационалист, но уже русского происхождения, отставной генерал-политработник Д. Волкогонов, известный «кающийся коммунист». В 1995-м он писал: «На Западе многие писали, в частности А. Авторханов, что у Андропова мать – еврейка. То, что в нормальном обществе никогда и никого не интересует, в СССР приобретало некий зловещий и магический смысл». Странно. Ни чукчи, ни чеченцы, как и чуваша, черкесы и многие бесчисленные народы, никогда не скрывают своей национальности, напротив, охотно говорят о том, но вот о еврейском происхождении кого-либо толковать в «нормальном обществе» нельзя...Заметим, что оба интернационалиста напрочь уходят от вопроса о национальности Андропова. Ну, назвали бы его русским или греком, кем угодно еще. Нет и нет. А ведь лукавили

---

<sup>4</sup> Штейнберг М. Кто Вы, генсек Андропов?// <http://www.jig.ru/rossia/190.html>

<sup>5</sup> Медведев Р.А. Андропов. М.: Молодая гвардия, 2006 (Жизнь замечательных людей). С. 11 (электронная версия).

<sup>6</sup> Семанов С.Н. Андропов.7 тайн генсека с Лубянки. М., 2001. С.5 (электронная версия).

оба автора, знали они истинное происхождение своего героя, иначе не петляли бы так в общих словах. Впрочем, знали об этом, как говорится, «все, кому положено»<sup>7</sup>. Выходит, знали, но молчали. Семанов не захотел молчать!

Теперь посмотрим, что же знает Семанов о происхождении Андропова. Если коротко сформулировать эти познания, то последние выглядят следующим образом: «Итак, документальных данных бесспорного характера о национальном происхождении Андропова до сих пор не имеется. А что есть? Только разного рода более или менее достоверные предположения»<sup>8</sup>. Семанов приводит мнение других авторов о еврейском происхождении Андропова. Например, русский писатель и публицист Вадим Кожин писал: ««Действительно еврейский тип лица был у Андропова, что казалось странным, ибо тот сделал карьеру в 1951 году (был переведен из Карелии в Москву, в ЦК партии), когда имели место гонения и ограничения в отношении евреев. Но в 1993 году я беседовал с бывшим заместителем председателя КГБ Андропова, Ф.Д. Бобковым, и он сообщил мне, что, как в конце концов выяснилось, мать Андропова родилась в еврейской семье, но еще в раннем детстве осиротела и была удочерена русской семьей, по всем документам являлась русской и, возможно, даже не знала о своем этническом происхождении»<sup>9</sup>.

Другой писатель и публицист А. Игнатъев прямо написал, что Андропов – еврей, а его подлинная фамилия – Либерман. Но где доказательства? Их нет!

Не случайно на этом фоне С.Н. Семанов, не соглашаясь с мнением А. Игнатъева о еврейских корнях Андропова, пишет: «И в этом он не одинок, есть и другие авторы статей и брошюр, они называют разные фамилии еврейского происхождения, приводят всевозможные слухи на этот счет. В этой пестрой картине общее лишь одно- отсутствие документальных подтверждений»<sup>10</sup>.

Весьма небезынтересно и даже несколько странно звучат утверждения разных авторов о происхождении Андропова. Так, о еврейском происхождении Андропова якобы писал диссидент Рой Медведев. Но в книгах последнего о национальности Андропова ничего не говорится. В свою очередь, С. Семанов также уходит от версии о еврейских корнях Андропова по причине отсутствия каких-либо доказательств,

---

<sup>7</sup> Семанов С.Н. Андропов. 7 тайн генсека с Лубянки. М., 2001. С.5-6 (электронная версия).

<sup>8</sup> Там же. С. 5.

<sup>9</sup> Там же. С.6.

<sup>10</sup> Там же. 7.

хотя его Рой Медведев и другие авторы обвиняют в спекуляциях по этому вопросу. Одним словом, картина маслом!

Далее, перейдем к профессиональной характеристике Андропова на посту Председателя КГБ СССР (1967-1982гг.) и Генерального секретаря ЦК КПСС. Как я уже отмечал выше, существуют разные отзывы о деятельности Андропова. Например, резко отрицательные отзывы об Андропове встречаются на многих страницах книги Владимира Буковского, писателя, общественного деятеля, одного из основателей диссидентского движения в СССР и историка Дмитрия Волкогонова. Об этом красноречиво пишет Рой Медведев: «У многих публицистов, писателей и политиков внимание и интерес российской публики к фигуре Андропова вызывало раздражение и протест. «Что можно найти интересного в личности этого кагэбэшного людоеда!» – воскликнул в одной из дискуссий редактор журнала «Столица» А Малыгин»<sup>11</sup>.

Леонид Млечин также рисует негативный образ Юрия Андропова: «Неуверенный в себе, зависимый от чужого мнения человек, который остерегался радикальных перемен и боялся новых людей. Он постоянно маневрировал, чего-то опасался, не был способен к неожиданным, смелым решениям. У него вообще, наверное, были непростые взаимоотношения с окружающим миром»<sup>12</sup>.

Однако и в данном случае мы в очередной раз наблюдаем всплеск эмоций и субъективизма, без каких-либо доказательств. В чем же конкретно обвиняют Юрия Владимировича его недоброжелатели и критики? В суммированном виде сказанное адрес Андропова можно сгруппировать следующим образом: **1)** активное участие в Венгерских событиях 1956 года. В это время Андропов занимал должность посла в Венгрии. Он лично распорядился ввести советские войска для подавления восстания, хотя его соратники не советовали ему идти на такие резкие меры<sup>13</sup>; **2)** Андропов известен своей борьбой с диссидентским движением в СССР. Считается, что по его инициативе была высылка Солженицына и Сахарова. И не только; **3)** Андропов, играя на честолюбии Брежнева, создавал «культ личности» последнего, пока не достиг цели войдя в доверие, поставить органы КГБ на один уровень с

---

<sup>11</sup> Медведев Р.А. Андропов. М.: Молодая гвардия, 2006 (Жизнь замечательных людей). С. 9 (электронная версия).

<sup>12</sup> Млечин Л. Андропов. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 4.

<sup>13</sup> Источник: 7 интересных фактов о Юрии Андропове © Русская Семерка. russian7.ru

партией и армией. Конечная цель захватить власть самому<sup>14</sup>; 4) по мнению ряда историков, именно Андропов подготовил развал великой державы – СССР, а Михаил Горбачев и Борис Ельцин лишь завершили это подлое дело; 5) в борьбе за власть Андропов организовал целую серию смертей среди союзной и республиканской номенклатуры (Андрей Гречко, Федор Кулаков, Петр Машеров, Семен Цвигун, Михаил Суслов и др.); 6) утверждается, что вторжение в Афганистан, за которое либералы клянут Брежнева, подготовил Юрий Андропов при поддержке министра обороны Дмитрия Устинова, секретаря ЦК КПСС Бориса Пономарева и министра иностранных дел Андрея Громыко<sup>15</sup>.

Безусловно, такого рода обвинения нуждаются, говоря юридическим языком, в доказательствах. Кроме того, объем и формат моей публикации не позволяют мне подробно проанализировать все эти и другие обвинения в адрес Андропова. Тем не менее, на некоторых из них (обвинениях) остановлюсь.

Начну с анализа участия Андропова в Венгерских событиях 1956 года. Известно, что он был послом СССР в Венгрии с июля 1954 г. по март 1957 г. Его назначили послом в тот момент, когда социально-экономическая ситуация в Венгрии резко ухудшилась, особенно на фоне успешного развития экономик капиталистических государств Европы. Венгры были также недовольны тем, что после XX съезда КПСС у них не произошло такого же очищения от сталинского наследия как в Советском Союзе. Интеллигенция требовала смены руководства, в первую очередь – хозяина страны Матяша Ракоши, и реабилитации всех репрессированных. Далее Леонид Млечин пишет: «Поскольку без одобрения Москвы в стране ничего не делалось, советский посол был ключевой фигурой в Будапеште»<sup>16</sup>. Однако, будучи ключевой фигурой, Андропов не мог в силу своего статуса посла принимать решения о вводе советских войск для подавления восстания. Такое решение было принято в первую очередь Н. С. Хрущевым. Его поддержали другие члены Президиума ЦК КПСС на заседании 23 октября 1956 г. На основании этого решения начальник Генштаба Вооруженных сил СССР маршал В.Д. Соколовский приказал командиру Особого корпуса начать выдвижение в Будапешт для оказания помощи венгерским войскам «в восстановлении порядка и создания условий для мирного созидательного труда».

---

<sup>14</sup> [http://history12.ucoz.ru/index/kgb\\_pri\\_ju\\_v\\_andropove/0-66](http://history12.ucoz.ru/index/kgb_pri_ju_v_andropove/0-66)

<sup>15</sup> <http://www.dal.by/news/19/08-02-13-10/>

<sup>16</sup> Млечин Л. Андропов. С. 36-37.

Соединения и части Особого корпуса прибыли в Будапешт к 6 часам утра и вступили в бой с повстанцами.

Активная роль Андропова в Венгерских событиях заключалась в следующем: **1)** он был жестким сторонником применения военной силы для подавления восстания. Даже идеолог партии М.А. Сулов в ходе венгерских событий оказался не таким твердым как Андропов. Сулов и Микоян призывали к умеренности<sup>17</sup>; **2)** Андропов до последнего поддерживал Матьяша Ракоши (урожденный Розенфельд)<sup>18</sup> и недовольно наблюдал за возвращением в большую политику ранее репрессированного Яноша Кадара, считая его возвращение в политбюро «серьезной уступкой правым и демагогическим элементам». Янош Кадар, став новым руководителем Венгрии, отметил, что «Товарищ Андропов очень достойный человек, профессионал. Но он был в сильной дружбе с Ракоши, поэтому, если это возможно, мы хотели бы видеть на его месте другого человека»<sup>19</sup>; **3)** 23 октября в семь вечера посол Андропов напрямую обратился к генерал-лейтенанту П. Н. Лашенко, командующему частями Особого корпуса с просьбой вести войска в Будапешт. Генерал объяснил, что ему нужен приказ министра обороны. Посол связался с Москвой<sup>20</sup>.

Поэтому еще раз обращаю внимание на то обстоятельство, что посол Андропов не мог самостоятельно принимать решение о вводе советских войск в Будапешт. Здесь надо согласиться с Роем Медведевым в том, что «Ни в октябре, ни в ноябре 1956 года Андропов не был главным действующим лицом венгерской драмы, хотя его роль была отнюдь не малозначительной. Все же не он принимал решения и не он проводил главные из них в жизнь»<sup>21</sup>. И, во-вторых, считаю также явным преувеличением близость Яноша Кадара и Андропова, на что справедливо обращал внимание Рой Медведев, критикуя при этом утверждение Сергея Семанова о том, что именно Андропов настоял на избрании Яноша Кадара главой нового

---

<sup>17</sup> Известно, что в ходе Венгерского восстания 1956 года Сулов вместе с А.И. Микояном, И. А. Серовым (председатель КГБ СССР), М.С. Малининым (первый заместитель начальника Генерального штаба Вооруженных Сил СССР) прибыл в Будапешт и после неудачных переговоров с венгерским руководством присоединился к решению о вводе советских войск в Венгрию // [https://ru.wikipedia.org/wiki/Сулов,\\_Михаил\\_Андреевич](https://ru.wikipedia.org/wiki/Сулов,_Михаил_Андреевич)

<sup>18</sup> Матьяш Ракоши – легендарная личность. Родился 9 марта 1892 г. в Австро-Венгрии в бедной еврейской семье (был шестым ребенком). В годы Первой мировой войны воевал на Восточном фронте, где попал в плен, и вступил в Компартию Венгрии. Генеральный секретарь ЦК Венгерской КП (1945-1948), Первый секретарь ЦК Венгерской партии трудящихся (1948-1956), Председатель Совета Министров ВНР (1952-1953). Умер 5 февраля 1971 г., Горький, РСФСР, СССР // [https://ru.wikipedia.org/wiki/Ракоши,\\_Матьяш](https://ru.wikipedia.org/wiki/Ракоши,_Матьяш)

<sup>19</sup> Млечин Л. Андропов. С. 64.

<sup>20</sup> Там же. С. 47.

<sup>21</sup> Медведев Р.А. Андропов. М.: Молодая гвардия, 2006 (Жизнь замечательных людей). С. 30 (электронная версия).



революционного правительства и лидером новой партии<sup>22</sup>. Спустя некоторое время, когда Андропов стал председателем КГБ, между ним и Кадаром сложились дружественные отношения.

И еще несколько интересных фактов и выводов в контексте Венгерских событий. Известно, что пережитый в Будапеште страх перед восставшим народом надолго запомнился Андропову. Юрий Владимирович видел, как в Венгрии линчевали сотрудников госбезопасности (и не только). И, конечно, он не хотел, чтобы нечто подобное случилось и с ним. Считается, что пережитое в Будапеште очень болезненно отразилось на здоровье жены Андропова (Татьяна Филипповна ур. Лебедева) и сына Игоря. «Она стала прихварывать, и он постепенно лишился полноценной семейной жизни. Осталась одна работа...»<sup>23</sup>. Супруга не смогла полностью оправиться от нервного потрясения до конца своей жизни (умерла в 1991г. в возрасте 74 года), хотя по воспоминаниям современников, она была женщиной с очень сильным характером.

Леонид Млечин, ссылаясь на воспоминание врача Прасковьи Николаевны Мошенцевой в книге «Тайны Кремлевской больницы», указывает на факты применения Татьяной Филипповной наркотиков<sup>24</sup>. «Она не раз лежала в неврологическом отделении и непрерывно требовала уколов...Она просто придумывала себе разные недомогания и требовала наркотиков. От успокоительных уколов отмахивалась. Видимо, она привыкла к наркотикам с молодых лет. Может быть, виной тому был фронт. Сейчас мне кажется, что виноваты врачи. Это они уступали ее настойчивым просьбам, подсознательно трепеща пред одним именем ее мужа. Врачи и приучили ее к наркотикам»<sup>25</sup>.

В этой связи резонно возникает принципиальный вопрос: насколько информация о болезнях вождей и членов их семьи, а также любого гражданина, составляющая врачебную тайну, может быть открыта для широкого круга читателей? В соответствии с ч.2 ст. 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, в том числе после смерти

---

<sup>22</sup> Семанов С.Н. Андропов. 7 тайн генсека с Лубянки. М., 2001. С.16 (электронная версия).

<sup>23</sup> Млечин Л. Андропов. С. 62-63.

<sup>24</sup> Там же. С.63.

<sup>25</sup> Мошенцева П.Н. Тайны Кремлевской больницы или как умирали вожди. М., 2012. С. 44 (электронная версия).

человека, лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении трудовых, должностных, служебных и иных обязанностей, за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 настоящей статьи<sup>26</sup>. Так, в силу ч. 3 ст. 13 Закона с письменного согласия гражданина или его законного представителя допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, другим гражданам, в том числе должностным лицам, в целях медицинского обследования и лечения пациента, проведения научных исследований, их опубликования в научных изданиях, использования в учебном процессе и в иных целях.

Настоящий Закон вступил в силу со дня его официального опубликования, т.е. с 21 ноября 2011 г., за исключением положений, для которых статьей 101 Закона установлены иные сроки вступления их в силу. Как видно, по общему правилу, существует запрет на разглашение врачебной тайны. Однако с разрешения гражданина или его законного представителя допускается разглашение сведений, в том числе в целях опубликования их в научных и иных изданиях. Без согласия гражданина или его законного представителя допускается предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, в случаях, предусмотренных ч.4 ст.13 Закона об основах охраны здоровья граждан. К ним относятся, например, случаи проведения медицинского обследования и лечения гражданина, который в результате своего состояния не способен выразить свою волю.

Кроме российского Закона об охране здоровья граждан для сохранения врачебной тайны умершего принято руководствоваться этическими нормами и нормами международного права. Так, в Женевской декларации (Международной клятве врача), принятой 2-ой Генеральной ассамблеей Всемирной медицинской ассоциации в сентябре 1948 г. (в ред. 1983 г.) записано, что врач принимает на себя обязательства уважать доверенные ему секреты даже после смерти своего пациента<sup>27</sup>. Весьма актуально во все времена и эпохи!

Известно, что Евгений Иванович Чазов в течение двадцати лет (с 1967 по 1986 гг.) возглавлял 4-е Главное управление при Минздраве СССР, которое обслуживало высших руководителей Советского Союза. Именно в это время состоялся так называемый «хоровод смертей», когда один за другим умерли три Генеральных секретаря ЦК КПСС (Брежнев, Андропов, Черненко).

---

<sup>26</sup> См.: ИПС «КонсультантПлюс». Далее – Закон об охране здоровья граждан.

<sup>27</sup> <http://www.med-pravo.ru/Ethics/seventh.htm>

По долгу своей службы он обязан был знать все о состоянии здоровья и причинах смерти своих подопечных, о чем он рассказал в своей книге «Хоровод смертей. Брежнев. Андропов. Черненко»<sup>28</sup>. Как говорится, без комментариев!

По данным статистики, в связи с восстанием и боевыми действиями в период с 23 октября по 31 декабря 1956 г. погибло 2652 венгерских повстанца, 348 мирных жителей, и было ранено 19 226 чел. Потери Советской армии, по официальным данным, составили 669 убитыми, 51 пропавшими без вести и 1251 ранеными. Потери Венгерской Народной Армии составили 53 убитых, и 289 раненых военнослужащих<sup>29</sup>. Такова цена Венгерского восстания и его подавления в период холодной войны. Но были не только людские потери.

После 10 ноября до середины декабря рабочие советы продолжали свою работу, нередко выходя на прямые переговоры с командованием советских частей. Так, Центральный рабочий совет под председательством венгерского рабочего (инструментальщика) Шандора Раца (венг. *Rácza Sándor*) Андропов известен своей борьбой с диссидентским движением в СССР. Считается, что по его инициативе была высылка Солженицына и Сахарова. функционировал в Будапеште и вел переговоры с Яношем Кадаром и советским генералом Кузьмой Гребенником. Однако после кровопролитного столкновения 6 декабря власти взяли курс на подавление движения рабочих советов. 11 декабря 1956 г. были арестованы Шандор Рач и его заместитель Шандор Бали.

Венгерский опыт подсказывал Юрию Владимировичу Андропову, что главная опасность социализму исходит от идеологической эрозии. Поэтому, когда он возглавил в мае 1967 г. Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР, сменив на посту руководителя ведомства Владимира Ефимовича Семичастного (1961-1967 гг.), по его инициативе было создано (17 июля 1967г.) специальное подразделение КГБ – «Управление по организации контрразведывательной работы по борьбе с идеологическими диверсиями противника». Аналогичные подразделения были созданы на местах.

Как уже отмечалось ранее, Андропов известен своей борьбой с диссидентским движением в СССР. В чем же конкретно проявлялась эта борьба? Леонид Млечин

---

<sup>28</sup> Чазов Е.И. Хоровод смертей. Брежнев, Андропов, Черненко. М.: Алгоритм, 2014 – 256с. (электронная версия).

<sup>29</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Венгерское\\_восстание\\_1956\\_года](https://ru.wikipedia.org/wiki/Венгерское_восстание_1956_года)

приводит ряд случаев, ссылаясь при этом на архивные документы, когда Ю.В. Андропов и его ведомство следило за настроениями интеллигенции, в частности за настроениями поэта Александра Твардовского, главного режиссера театра на Таганке Юрия Любимова, драматурга Виктора Розова, сатирика Михаила Жванецкого и др. При Андропове борьба с диссидентами велась с использованием психиатрии. В стране были построены специальные психиатрические больницы. «Почти все диссиденты – больные люди» – так якобы считал и говорил своим подчиненным Юрий Андропов<sup>30</sup>.

По инициативе Андропова были высланы из страны Александр Исаевич Солженицын и Андрей Дмитриевич Сахаров. Так, после выхода первого тома книги «Архипелаг Гулаг» в Париже (в декабре 1973 г.) на заседании Политбюро был рассмотрен вопрос о пресечении антисоветской деятельности Солженицына. Мнение членов Политбюро разделось на две группы: за высылку его из страны высказалось большинство членов, включая Андропова; за арест и ссылку – Брежнев, Громыко, Косыгин, Подгорный, Шелепин и др.<sup>31</sup>

Правда, даже на первый взгляд, ситуация с голосованием в Политбюро выглядит весьма странной (если не сказать, больше).

Группа членов Политбюро во главе с Андроповым победила при голосовании аналогичную группу под руководством Генерального секретаря ЦК КПСС тов. Брежнева Л.И. Трудно, что-то добавить, поскольку отсутствует документальное подтверждение. Как всегда, нужны доказательства, архивные документы. А их нет!

Рой Медведев по этому поводу пишет: «Андропов был крайне озабочен возложенной на него миссией. Он понимал, что в случае ареста и судебного процесса пострадает не только престиж СССР, но и его личный престиж. Перед всем миром именно он, Андропов, а также КГБ предстанут в неприглядном виде»<sup>32</sup>. Возможно, именно этим можно объяснить поведение Андропова при голосовании. Даже такой сторонник крайних оценок и резких суждений, как Владимир Буковский, ознакомившись с протоколами и рабочими записями Политбюро, был удивлен относительным либерализмом Ю. Андропова<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Млечин Л. Андропов. С. 123-138.

<sup>31</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Солженицын,\\_Александр\\_Исаевич](https://ru.wikipedia.org/wiki/Солженицын,_Александр_Исаевич)

<sup>32</sup> Медведев Р.А. Андропов. М.: Молодая гвардия, 2006 (Жизнь замечательных людей). С. 87 (электронная версия).

<sup>33</sup> Там же. С. 88.

По воспоминаниям генерала Чеслава Кищака, которого Войцех Ярузельский после военного переворота поставил во главе польской госбезопасности, Андропов полагал правильным действовать в духе времени и не увлекаться массовыми репрессиями. «Когда возникал затор на реке из бревен, сплавщики находили ключевое бревно и ловко его вытаскивали. Все! Затор ликвидирован, сотни бревен плывут дальше. Вот так лучше и действовать», – сказал шеф КГБ<sup>34</sup>. Таким бревном, в частности был Александр Солженицын.

По мнению наблюдателей, этой же тактики в борьбе с оппозицией сегодня якобы придерживается Владимир Путин, начинавший службу в КГБ при Андропове. Так, Артем Кречетников утверждает, что тактика Владимира Путина в борьбе с оппозицией на данный момент определилась четко: он допускает словесную и печатную критику в свой адрес и жестко пресекает две вещи: массовые уличные протесты и появление активных и эффективных оппозиционных лидеров с электоральной перспективой<sup>35</sup>. В числе лидеров назван Алексей Навальный, которого вывели из игры при помощи уголовного дела.

Оппозиция в политике – партия или группа, выступающая против господствующей партии или мнения, поддерживаемого большинством. Также это политическая деятельность партий, групп и движений, противостоящих правительственному курсу и ведущих с правящей партией (партиями) борьбу за государственную власть. В странах Запада традиционно выделяются два основных типа оппозиции – внесистемная (структурная) и системная. К первому типу принадлежат лево- и праворадикальные партии и группировки, программные установки которых полностью (либо частично) отрицают преобладающую систему политических ценностей. Их деятельность нацелена на дискредитацию функционирующих институтов государственной власти, под-рыв их легитимности и нарушение нормального хода политического процесса<sup>36</sup>. В современной России также существуют указанные типы оппозиции. К системным партиям относят КПРФ, ЛДПР, Справедливую Россию и др. Сложнее обстоит вопрос о внесистемных партиях и движениях, поскольку многие из них не зарегистрированы в установленном порядке или прекратили свое существование.

<sup>34</sup> См.: Артем Кречетников. Юрий Андропов: новый Сталин или советский Дэн Сяопин?// [http://www.bbc.com/russian/russia/2012/11/121112\\_andropov\\_reforms](http://www.bbc.com/russian/russia/2012/11/121112_andropov_reforms)

<sup>35</sup> [http://www.bbc.com/russian/blogs/2014/12/141230\\_blog\\_krechetnikov\\_navalnyy](http://www.bbc.com/russian/blogs/2014/12/141230_blog_krechetnikov_navalnyy)

<sup>36</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki>

На слуху такие партии как «Яблоко», Союз правых сил, а также известные внесистемные оппозиционеры (Михаил Ходоровский, Сергей Удальцов, Людмила Алексеева, Лев Пономарев, Александр Невзоров, Гарри Каспаров, Михаил Касьянов, Сергей Митрохин, Илья Яшин и др.)<sup>37</sup>.

Системные партии не образуют блоки реальной оппозиции. Справедливая Россия, ЛДПР, КПРФ – это не оппозиция; они создают политическую имитацию. На политическом небосклоне России указанные партии лишь дополняют главную партию России – «Единую Россию». Как бы не относиться к Единой России, но справедливости ради надо отметить, что Единая Россия – прообраз коммунистической партии<sup>38</sup>. Она пропитана духом большевизма.

По мнению А. И. Солженицына, оппозиция, несомненно, нужна и желаемая всеми, кто хочет стране здорового развития. «Сейчас, как и при Ельцине, в оппозиции разве что коммунисты. Однако, говоря «оппозиции почти не осталось» – Вы, конечно, имеете в виду демократические партии 90-х годов? Но взгляните же непредвзято: если все 90-е годы происходило резкое падение жизненного уровня, затронувшее три четверти российских семей, и всё под «демократическими знамёнами», – то ничего удивительного, что население отхлынуло из-под этих знамён. А сейчас лидеры тех партий всё никак не могут поделить портфели воображаемого теневого правительства»<sup>39</sup>.

К большому сожалению, в России ещё нет конструктивной, внятной и многочисленной оппозиции. Очевидно, что для её формирования, как и для зрелости других демократических институтов, понадобится больше времени и опыта<sup>40</sup>.

Правда, оппозиция оппозиции рознь. Если оппозиция, ее лидеры пропагандируют и реализуют ненасильственные методы протеста (организация митингов, шествий и пикетирований, забастовки, акции гражданского неповиновения: блокирование транспортных коммуникаций и официальных учреждений) – это мирный сценарий протеста. Напротив, если оппозиция призывает к насильственному свержению

---

<sup>37</sup> [http://ruxpert.ru/ Несистемная\\_оппозиция](http://ruxpert.ru/ Несистемная_оппозиция)

<sup>38</sup> <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=792742>

<sup>39</sup> См.: интервью А. И. Солженицына журналу «Шпигель». <http://www.izvestia.ru/person/article/3106464/>

<sup>40</sup> См.: Белых В.С. Россия в лучах модернизации или новой перестройки// Бизнес, менеджмент и право. 2010. №2. С. 44.

действующей власти (вооруженные восстания, военные перевороты и др.) – это насильственный сценарий.

Одно из самых серьезных обвинений в адрес Андропова – это то, что он якобы подготовил матрицу развала СССР, а Михаил Горбачев и Борис Ельцин лишь ее завершили. На чем основаны такого рода обвинения? Опять на предположениях и умозаключениях. **Первое** – будучи председателем КГБ, Юрий Андропов пришел к выводу о крахе построения социализма в СССР. Главная проблема – это неэффективная экономика, решать которую он предполагал через экономическую реформу. Основная цель реформы – превратить СССР в гигантскую корпорацию, которая должна действовать в рамках открытой экономики на базе совместных с иностранным капиталом предприятий. В целом не вижу здесь ничего плохого и драматичного для судьбы СССР. **Второе** – для осуществления экономической реформы нужны новые кадры, особенно в сфере экономики. В результате, благодаря Андропову, на политической арене появились Михаил Горбачев, с которым он познакомился, отдыхая в Кисловодске.

Кстати, Андропов благоволил и Борису Ельцину, по воспоминаниям Егора Лигачева, собирался забрать его из Свердловска в Москву, но не успел<sup>41</sup>. И не только. По инициативе и поддержке Андропова прошли обучение и набрались опыта в Международном институте прикладного анализа в Вене Анатолий Чубайс, Егор Гайдар, Петр Авен, Альфред Кох, Сергей Глазьев и другие известные экономисты и предприниматели. Отбор кандидатов был тщательным, более половины группы отсеялось<sup>42</sup>. **Третье** – действия Андропова были вписаны в планы тех политических сил Запада, которые старались повлиять на советское общество (читай – масоны).

Вывод некоторых авторов о том, что Андропов подготовил план (матрицу) развала СССР, выглядит неубедительным и даже фантастическим. Действительно, Юрий Владимирович Андропов – настоящий коммунист, творец, создатель нового коммунистического мира. И вдруг такой абсурдный вывод. В своей книге об Андропове Олег Хлобустов, историк, социолог пишет: «В отличие от многих других партийных руководителей и догматиков, он прямо заявлял: «...на каждом повороте истории теория научного коммунизма обогащается, пополняется новыми идеями

---

<sup>41</sup> Медведев Р.А. Андропов. М.: Молодая гвардия, 2006 (Жизнь замечательных людей). С. 217-226 (электронная версия).

<sup>42</sup> См.: Артем Кречетников. Юрий Андропов: новый Сталин или советский Дэн Сяопин?// [http://www.bbc.com/russian/russia/2012/11/121112\\_andropov\\_reforms](http://www.bbc.com/russian/russia/2012/11/121112_andropov_reforms)

и выводами, поднимается на новую высоту». Для Андропова были святы такие понятия как партийная дисциплина и чувства долга<sup>43</sup>. В этом духе рассуждают об Андропове и другие исследователи. Так, немецкий исследователь Дирк Кречмар отмечал по этому поводу, что «значительная часть интеллигенции связывала с избранием Андропова на пост генерального секретаря большие надежды». И не только!

В разные годы своей политической биографии Андропов был непримиримым борцом с идеологическими и военными противниками СССР и социалистических стран. В хронологическом порядке это выглядит следующим образом: **1)** активное участие в Венгерских событиях 1956 г., **2)** в августе 1968 г. он оказал влияние на принятие решения о вводе войск стран Варшавского договора в Чехословакию; **3)** в конце 1979 г. Андропов был одним из инициаторов ввода советских войск в Афганистан и устранения Амина; **4)** в 1983 г. (за год до смерти Андропова) СССР, США и страны Западной Европы начали втягиваться в новый виток дорогостоящей и опасной гонки вооружений.

На этом фоне смешно утверждать, что Андропов – идеолог и организатор развала СССР. Что касается Горбачева, Ельцина и других выдвиненцев Андропова, то и здесь вряд ли можно говорить о специальном подборе кадров, призванных в будущем развалить СССР и даже Россию. Все это чем-то на-поминает сценарий международного заговора масонов. Кругом одни масоны!

Считаю, что такого рода выдвижения и назначения на высокие должности в государстве – кадровые ошибки. Например, еще одной из ошибок Андропова называют назначение на высокий руководящий пост КГБ О.Д. Калугина<sup>44</sup>.

Распространенным считается взгляд о том, что распад советского государства (читай: советской империи) – закономерный процесс, имеющий в историческом сравнении известные аналогии (например, распад Римской или Османской империй). На мой взгляд, такого рода аналогии неуместны. Причем здесь Римская либо Османская империи? Развал СССР – это результат многих причин и обстоятельств. В первую очередь, распад обусловлен внутренними политическими причинами. Первый президент СССР М.

---

<sup>43</sup> Хлобустов О.М. Феномен Андропова: 30 лет из жизни Генерального секретаря ЦК КПСС. С. 46, 123 и др. (электронная версия).



Горбачев и первый президент России Б. Ельцин своими руками уничтожили СССР. Если первый в силу слабоволия и отсутствия здравого смысла, то второй, напротив, из-за избытка личного эгоизма. Б. Ельцину нужна была личная власть, власть президента, любой ценой, даже ценой гибели советской империи.

Под видом борьбы с коммунизмом демократы-коммунисты уничтожили СССР. Теперь же они – национальные герои, борцы за светлое будущее современной России. Я согласен, что коммунизм, коммунистическая идеология в нашей стране – все это привело к трагедии русского народа. «И двадцать миллионов на войне. И на войне с народов миллионы», – писал Е. Евтушенко.

Но в историческом плане возникает ряд вопросов: почему такая участь уготована СССР? Почему Соединенные Штаты – сверхдержава, «империя зла» не последовали советскому примеру? Почему Китая с его коммунистическим прошлым и настоящим остался на карте мира и процветает по законам капиталистического рынка? Почему до сих пор руководство России молчит и не дает оценки развала СССР, тем последствиям, которые произошли в России после прихода власти команды Б. Ельцина? Что мешает, господа?

**Итак**, фигура Юрия Владимировича Андропова – не только колоритная и противоречивая. Следует согласиться, что Андропов был незаурядной личностью. Крупный, умный политик широкого диапазона, неординарный организатор. Человек образованный, с разнообразным кругом интересов: экономика, политика, международное право, литература, искусство. Убежденный в правоте идеи социалистического переустройства общества, высокой порядочности и ответственности.

Не скрывавший своих симпатий и антипатий, он обладал, по мнению Роя Медведева, каким-то магнетическим влиянием<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Калугин,\\_Олег\\_Данилович](https://ru.wikipedia.org/wiki/Калугин,_Олег_Данилович)

<sup>45</sup> Медведев Р.А. Андропов. М.: Молодая гвардия, 2006 (Жизнь замечательных людей). С. 254 (электронная версия).

Андропов любил бардовские песни Владимира Высоцкого и Александра Галича, писал и читал свои стихи, некоторые из них с большим юмором.

Лежу в больнице. Весь измучен.  
Минутой каждой дорожа,  
Да! — Понимаешь вещи лучше,  
Коль задом сядешь на ежа!

# Abstracts

## CHANGE OF ASYLUM LAW

*Zdeněk Koudelka*

PAGE 5

The text is a reflection of the change in asylum law in Bohemia, Moravia and Silesia in connection with illegal immigration. This paper focuses on a possible change of the Charter of Human Rights and Basic Freedoms and the Law on Asylum. Nevertheless, the author sees the problem in the fact that the law is not being complied with, especially the European law, and therefore there is no need for the change of law according to the author. The essential problem is that the European principle according to which a person can apply for asylum only in the first safe country which they entered (Greece and Italy) is not being complied with. This problem is then caused by a refusal to apply this principle by Germany. Another serious problem arises while returning unsuccessful applicants to their states of origin or to the states from which they entered the European Union.

---

## INSPECTION ACTIVITIES

*Karel Marek*

PAGE 14

Under an inspection contract, the inspector undertakes impartially to inspect the condition of a certain item, or to the results of a certain activity, and to issue a certificate of inspection to this effect, and the client requiring such inspection undertakes to pay the inspector a fee. At the same time, contractual arrangements which would oblige the inspector to a duty which could have an impact either on the impartiality of the control or on the correctness of the control certificate shall be disregarded.

---

## REASONS OF EXISTENCE OF LAY PARTICIPATION IN DECISION- MAKING PROCESS FROM THE POINT OF VIEW OF THREE POWERS

*Milan Boháček*

PAGE 22

Lay participation in judicial decision-making in the Czech Republic in the form of lay judges has had a long tradition. This may be the reason why hardly anybody today asks questions about the meaning of its existence. Whenever case law or the government comment on the system of lay judges, they do so principally on matters of a technical or organizational nature. However, it is questionable how much the system is actually firmly entrenched in the legal order and people's awareness, and whether the anticipated social consensus concerning its existence is not only a conjecture. The paper will point at selected case law regarding the institute of lay judges, it will focus on its interpretation in the sense of the traditionally declared reasons for the existence of lay participation in the judiciary, and it will point out the importance of questions over its meaning.

---

## SELECTED QUESTIONS FROM NEW LEGISLATION ON PUBLIC PROCUREMENT IN THE CZECH REPUBLIC

*Petr Kolman*

PAGE 32

The text deals with the topic of public procurement law. In the present text, the author focuses primarily on selected important changes introduced by the new Czech Act on Public Procurement for contracting authorities. The text addresses and analyzes a particular topic of technical and economic expertise. Furthermore, the topic of procurement of legal services is also analyzed. The presented paper addresses a crucial issue, stricter in-house procurement, as well.

---

## THE GLOBAL PRODUCER AND LOCAL PROMOTION

***Miroslav Foret***

PAGE 40

The Starobrno Brewery is part of Heineken Czech Republic, a.s. The article demonstrates how results of marketing researches in 1992 and 1993 were used in the Czech Republic to understand consumer behavior and customer decision-making process which is called local beer patriotism and how this specific consumer behavior is used in Starobrno Brewery promotion, now. In this context, the paper describes and analyzes specific steps chosen by the mentioned brewery which have led to success.

---

## 3 E PRINCIPLE IN IMPLEMENTING PUBLIC CONSTRUCTION INVESTMENT IN LAW AND PRACTICE

***Zdeněk Dufek a kol.***

PAGE 47

The article describes regulation of 3E policy (Economy, Effectiveness, and Efficiency) in the Czech legal order. The practical attitude of the South Moravian region in implementation of the 3E policy in frames of mentioned regulation is described as well. The authors point out that neither the new regulation on public procurement nor the previous one explicitly dealt with the question of effectiveness. However, the duty to comply with the 3 E principle is stipulated in other laws which regulate the activities of public bodies (especially the Law on Financial Control can be mentioned in this context).

---

## EVACUATION

***Rudolf Horák***

PAGE 56

The article deals with possibilities of civil protection by evacuation form. It is a one of effective ways of population protection. In article is pointed out to when plan of evacuation, what are the influencing factors of evacuation of population. The phases of decision-making process to planning and realization of evacuation are described in more detail. These are phases: identification of solution threat, preparation of decision (in those phase shall go out from closes of analyst parts and shall deal with assessment of planned goals), issue a decision (sense of those period is assessment such alternative of solution, that the meet of the best goals of solving decision making problem), implementation of decision and verification of a process realization (period, where does processing evacuative plans and result of checking realization evacuation is implementation decision). At the close of the article is pointed on tendency in those problems. Another serious problem arises while returning unsuccessful applicants to their states of origin or to the states from which they entered the European Union.

---

## TESTING OF SAFE DEPOSIT BOXES IN THE SLOVAK REPUBLIC

***Štefan Jangl, Lucia Figuli, Vlastimil Mach, Zuzana Zvaková***

PAGE 68

The authors participated in the testing of mechanical barriers in terms of breakthrough resistance in the company Certest – Revimont – DG Ltd. Bystricka in Martin, which is a certification authority in the Slovak Republic for all mechanical barriers. The outcome of these tests was the request of the manufacturer's equipment, Koval Systems a.s. Beluša, for the certification according to Decree of No.337/2004, as amended by the National Security Authority of the Slovak Republic and their classification as certified funds which could be use for the protection of protected objects and premises.

---

## PROSECUTOR OF UKRAINE IN PROCEEDINGS ON ENVIRONMENTAL PROTECTION

*Olexandr Golovkin, Igor Tupelniak*

PAGE 79

The features of legal procedure characteristics in the proceedings on environmental protection are investigated in this article. The problems regarding special knowledge used in the investigation of such crimes are defined and the ways how to improve the current criminal legislation of Ukraine are mentioned. The authors point out that it is necessary to pay attention to international cooperation in this area and to study the positive experience of the prosecutor's offices abroad. It is also concluded that it is necessary to create subdivisions of environmental police, who must carry out law enforcement and control all the important natural sites located on the territory of Ukraine.

---

## INFORMATION ABOUT THE PUBLICATION: JIŘÍ PERNES. MORAVIAN REGIONAL PRESIDENTS

*Zdeněk Koudelka*

PAGE 89

## J. V. ANDROPOV – PAGES OF LIFE

*Vladimír Belych*

PAGE 90

The present text focuses on Yuri Andropov who was the General Secretary of the Communist Party of the Soviet Union (1982–1984) and because of that the most powerful representative of the State and the whole communist bloc. The author points out his inconsistent but significant personality. His influence had been very significant even before he entered the function of the General Secretary because since 1967 to 1982 he had been the chairman of the KGB (i. e. chairman of the Police as well as of the espionage). This paper also point out his interests and overview in economy, politics, and international law as well as in the arts. Andropov worked shortly in the highest position in the party but he prefigured the advent of M. Gorbachev in 1985 who he supported after a short period when K. Chernenko was in function (1984-1985).

---

# INFORMACE O ČASOPISU PRÁVO A BEZPEČNOST

*Recenzovaný časopis vydávaný Vysokou školou Karla Engliše a.s. vychází třikrát 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](mailto: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](mailto: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 čiňte 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 (Abstract).

Recenzi článku provádějí nejméně dva posuzovatelé mimo instituci autora.



## *Redakční rada časopisu*

<b>Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.</b> <i>Předseda</i>	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
<b>JUDr. Alena Kandalcová</b> <i>Tajemnice</i>	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
<b>prof. Vladimír Belych, Dr.Sc.</b>	<i>Právnická fakulta, Uralské státní univerzita Jekatěrinburg</i>
<b>prof. JUDr. Jozef Čentěš, Ph.D.</b>	<i>Generální prokuratura Slovenska Bratislava, Univerzita Komenského Bratislava</i>
<b>Ing. Mgr. Jan Demela</b>	<i>Nejvyšší soud Brno</i>
<b>doc. Ing. Jaroslav Dočkal, CSc.</b>	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
<b>JUDr. Ing. Zdeněk Dufek, Ph.D.</b>	<i>Vysoké učení technické v Brně, Fakulta stavební</i>
<b>prof. Ivan Halász, Ph.D.</b>	<i>Národní univerzita veřejné služby Budapešť, Ústav práva Maďarské akademie věd</i>
<b>doc. Ing. Rudolf Horák, CSc.</b>	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
<b>JUDr. Jakub Chromý, Ph.D.</b>	<i>Nejvyšší státní zastupitelství Brno</i>
<b>doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.</b>	<i>Mendelova univerzita Brno</i>
<b>Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D.</b>	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i>
<b>JUDr. Petr Kolman, Ph.D.</b>	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i>
<b>prof. JUDR. Karel Marek, CSc.</b>	<i>Akademie Sting Brno</i>
<b>prof. JUDr. Petr Průcha, Ph.D.</b>	<i>Nejvyšší správní soud, Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i>
<b>JUDr. Filip Rigel, Ph.D.</b>	<i>Vysoká škola Karla Engliše Brno</i>
<b>doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.</b>	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i>
<b>JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.</b>	<i>Advokátka Praha</i>

***Adresa redakce:***

Právo a bezpečnost

Vysoká škola Karla Engliše, a.s.

Mezírka 775/1, 602 00 Brno

pravoabezpecnost@vske.cz

www.pravoabezpecnost.cz

***Vydavatelství:***

Vysoká škola Karla Engliše, a.s.

Mezírka 775/1

602 00 Brno

***Tisk:***

KEY Publishing s.r.o.

Nádražní 733/176

702 00 Ostrava – Přívoz

*Registrováno Ministerstvem kultury pod číslem E 21228.*

***ISSN 2336–5323***

*Objednávky předplatného přijímá vydavatel, cena předplatného je 600 Kč ročně, jednotlivé číslo stojí 200 Kč a lze jej zakoupit v sídle vydavatele.*

Místo a den vydání: Brno 28. 4. 2017



