

VIII. Občan a společnost

Deset let Ústavy ČR, deset let práva v České republice

Jde nejen o to, jaké máme zákony, ale zejména v jakém stavu je mechanismus, který má významně pomáhat při jejich aplikaci a prosazovat je tam, kde to nejde po dobrém. Jak na tom deset let po vzniku samostatného státu jsme?

Ústava

V podstatě s výjimkou Anglie je páteří právních systémů všech demokratických zemí ústava. Deset let existence té naší prokázalo její životaschopnost či to, že její existence nepřináší zásadní problémy.

Je samozřejmé, že existuje mnoho představ o tom, jak ji vylepšit, a v několika případech jsme se dokonce ocitli v situaci, kdy bylo třeba Ústavního soudu, aby rozhodl spor o tom, jak Ústavu vykládat, případně jak ji nevylepšovat. Připomínám například spor o způsob jmenování generálního guvernéra ČNB. Podle mého názoru nejde o nic dramatického a zcela jistě jsme se díky nejasnému výkladu nedostali do ústavní krize, ani se nezdá, že by nám cokoliv podobného hrozilo. Dokážu si představit Ústavu vylepšenou či přepracovanou, ale stejně tak dobře si dokážu představit, že za deset let budeme mít stejnou Ústavu, aniž to jakkoliv ovlivní stabilitu státu a jeho fungování. Za deset let byla Ústava čtyřikrát novelizována, ale šlo o změny drobné, jejichž potřebu přinesl čas. Například potřeba legalizovat pobyt vojsk NATO na území ČR.

Právní stát

Oblíbenou otázkou, kterou čas od času publicisté kladou různým osobám, je dotaz, zda žijeme v právním státě. Zcela pravidelně část dotázaných vysloví značnou pochybnost a minimálně polovina kategoricky prohlásí, že v právním státě nežijeme, což doloží nějakou újmou, kterou v nedávné minulosti utrpěli. Všichni, kdo takto odpovídají, se dopouštějí fatálního omylu, neboť právní stát je stát, kde formálně panuje právo (rule of law), jemuž je i stát podřízen. Toto označení samozřejmě neznamená, že se tam nekrade, nepodvádí a jinak neporušují psané zákony. Tvrdit ale, že u nás neexistuje právní stát, protože tázanému před nedávnem vykradli byt, je stejně duchaplné, jako prohlašovat, že se u nás smí vraždit jen proto, že tu ročně asi tak ke tři sta vraždám dojde. V právním státě zkrátka žijeme a je zcela jinou věcí, nakolik se v individuálních případech daří právo také prosazovat, byť z hlediska praxe to je jistě to nejdůležitější.

Dramatické odlišnosti

Pokud existuje něco, co dramaticky odlišuje současných 10 let nebo přesněji dobu po roce 1990 od doby předchozí, je to Listina základních práv a svobod, která je součástí Ústavního pořádku. Jak už

VIII. Občan a společnost

z názvu vyplývá, jde o soupis základních práv, u kterých je podstatné, že nesmí být nikým, státní moc nevyjímaje, porušena, musí být respektována při tvorbě právních předpisů nižší právní síly, zákonů, vyhlášek apod. a nesmí do nich být zasaženo ani rozhodovací činností státních orgánů, soudy nevyjímaje. To je ono panství práva nade vším včetně státu. V Listině jsou krom jiného zakotveny dnes už notoriety, totiž že povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona a co není zakázáno, je dovoleno.

Druhou, neméně významnou odlišností je Ústavní soud, jemuž čl. 83 Ústavy ukládá ochraňovat ústavnost. Z logiky věci plyne, že pracovním instrumentem tohoto soudu je především Ústava a zmíněná Listina, prismaticem jejichž textů má poměřovat, zda v konkrétním případě nebylo zasaženo do ústavních práv. Lhostejno, zda by se tak mělo dít rozhodnutím soudu nebo jiného státního orgánu, jeho činností, případně, zákonem či jinou právní normou.

Právě tato přímá aplikace ústavního předpisu chránící základní práva a svobody, nezávisle na tom, co říká nebo jak je aplikována právní norma nižší síly, je něčím, co lze bez jakéhokoliv přehánění označit za významný pokrok. Jeho důkazem je řada hořkých překvapení, která za posledních deset let zažily nejrůznější státní orgány a instituce, soudy a Parlament nevyjímaje, když jim Ústavní soud připomněl, že to, co považují za své nezadatelné právo nad věcí či člověkem, jim vůbec nepřísluší.

V roce 1990 nebo 1991 mi v soukromém rozhovoru jeden z právních teoretiků, o jehož fundovanosti jsem neměl a dosud nemám žádné pochybnosti, sdělil své přesvědčení, že stabilizace právního systému v tehdejší Československu bude trvat minimálně pětadvacet let. Přes zmíněnou vážnost k jeho názorům jsem si tehdy pomyslel, že jde spíše o výraz jeho vrozeného pesimismu než o racionální a odůvodněný odhad. Touto cestou se mu omlouvám a současně mu vytýkám přehnaný optimismus. Doba stabilizace právního systému v České republice bude trvat minimálně dalších 20 či 30 let, spíš více.

Předvídatelnost právního systému

Jednou ze základních a podle mne nejdůležitějších vlastností právního systému je jeho předvídatelnost. To znamená, že potřebujeme takové zákony, které nejen obsahově pochopíme, ale pochopíme je všichni stejně, tj. shodneme se všichni na jejich interpretaci. Z hlediska tohoto požadavku je vcelku směšná politická karta, vábící voliče na zrychlení vynutitelnosti práva, tj. především na akceleraci soudního řízení. To, co všichni chtějí ze všeho nejméně, je se soudit, nezávisle na tom, jak rychle to bude. Přitom zdrcující většina lidských aktivit, lhostejno zda podnikatelských, zaměstnaneckých nebo třeba spotřebitelských, má povahu právního vztahu, tedy je regulována zákonem.

Je tedy dost důležité, aby si všichni účastníci takového vztahu interpretovali zákon stejně, měli stejný výklad použité právní normy a nepřekvapovali se navzájem diametrálně odlišnými interpretacemi a v důsledku toho i zcela neočekávaným jednáním. Vynecháme-li případy úmyslné neshody, tedy vědomého porušení zákona, je míra těchto chybných výkladů tím, co významně ovlivňuje zmíněnou předvídatelnost, stabilitu prostředí a naopak má nemalý vliv na počet soudních sporů. A dokonce i úvaha o tom, zda zákon či smlouvu porušit, může významně ovlivnit vědomí neurčitě nebo dokonce sporné právní úpravy v dané oblasti.

Výkladové problémy

Někdy z nutnosti, někdy díky neobratné formulaci připouští řada právních norem více možných výkladů. Například ustanovení § 265 obchodního zákoníku říká, že výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany. Na to, kde končí obchod či obchodní

VIII. Občan a společnost

styk, možná tvrdý, nesentimentální, kalkulačnický i s chybou druhé strany jako s významným faktorem, ale právem uznáný a chráněný a kde už můžeme hovořit o výkonu práva, které je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, může být tisíc různých názorů.

Podobně lze vést diskusi o tom, kdy je neplatný právní úkon, protože se přičítá dobrým mravům, jak uvádí ustanovení § 39 občanského zákoníku. Je pak na soudech, aby svými rozhodnutími, tj. judikaturou, poskytl výkladová vodítka a na praktických příkladech ukázaly, jak má být dané ustanovení aplikováno.

V této souvislosti budiž poznamenáno, že v tomto státě neexistují precedenty. Precedentní právo je postaveno na vázanosti soudem, rozhodnutím jiného soudu ve stejné věci, zatímco české právo takovouto vázanost nezná. To, čemu se říká judikatura, tedy rozhodnutí soudů, zejména pokud jsou publikovaná ve speciálním periodiku, Sbírce rozhodnutí a stanovisek, vydávaném Nejvyšším soudem ČR, má především působit silou své právní argumentace.

A (neoficiálně) i vědomím, že pokud již např. Vrchní soud ČR jednou rozhodl určitým způsobem, lze předpokládat, že tak bude rozhodovat i ve všech dalších věcech, a je-li soudem odvolacím a nejsou-li k dispozici zásadní argumenty pro rozhodnutí odlišné, bylo by zpozdilé se takto vyslovenému právnímu názoru protivit.

Zmíněné ustanovení § 265 obchodního zákoníku je účinné deset let. Za tu dobu k tomu bylo publikováno zhruba pět judikátů, z nichž lze dovodit, že porušením zásad poctivého styku může (ale také nemusí) být sjednání vysokého úroku z prodlení, v rozporu s dobrými mravy a zásadami poctivého obchodního styku je také prodej podstatné části majetku společnosti dvěma ze tří společníků bez vědomí zbývajících.

To není příliš mnoho a je zjevné, že pro nedostatek konkrétních výkladových příkladů ještě řadu let budou účastníci obchodních vztahů zčásti účelově, zčásti v dobré víře namítat, že nějaký úkon je, nebo není v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, a soudit se až do hořkých konců. Odhadem tak za dvacet let bude většina zásadních sporných otázek souvisejících s tímto ustanovením zodpovězena a s výkladem nebudou podstatné problémy.

Takových nových ustanovení máme v právním řádu ne stovky, ale tisíce. Po roce 1990 bylo v souvislosti s návratem k přirozeným poměrům nutno změnit obrovské množství právních předpisů a další nutnost revoluční obměny právního řádu přinesla potřeba harmonizace našeho práva s právem EU. Výkladové problémy spojené s existencí nových právních norem jsou zcela běžné kdekoli ve světě, jenže obvykle se zákony mění pozvolna, nikoliv skokem jako u nás.

Dramatický nárůst nových zákonů se zcela novými úpravami, jejichž výkladové obtíže se zvolna objevují, je to, co představuje jeden z mimořádných problémů české justice. Z hlediska občana je viditelným důsledkem přetíženost soudů a právní nejistota, protože v mnoha případech ani odborníci nedokážou říct, jak zákon vykládat.

Bylo by ale možné předpokládat, že se prostým během času a tím, jak budou soudy řešit jednotlivé spory, bude situace zlepšovat a zvyšovat právní vědomí, tedy i předvídatelnost důsledku určitých jednání. Tomu na překážku je ale jev zvaný novelizace.

Novelizace za novelizací

Již bylo zmíněno, že došlo ke změnám stávajících zákonů a přijetí nových v rozsahu, jaký v daném čase nemá ve stabilních demokraciích obdobu. Minulý čas však pro charakteristiku procesu není příliš vhodný. Správně řečeno „dochází k novelizacím“.

Jen pro ilustraci. Trestní zákon byl přijat v roce 1961. Do roku 1990 byl novelizován devětkrát, po

VIII. Občan a společnost

tomto datu dodnes devětadvacetkrát. Trestní řád, platný od stejného roku, byl měněn celkem třicetkrát, z toho od roku 1990 třicetkrát, v jednom případě novelou, po které nezůstal „kámen na kameni“. Občanský zákon je účinný od roku 1964, do roku 1990 byl novelizován čtyřikrát, po roce 1990 dvacetkrát. A nejde jen o zákony vzniklé „zaminula“.

Obchodní zákoník, vytvořený v letech 1990 až 1991, účinný od 1. 1. 1992 byl za svůj krátký život změněn devatenáctkrát. Jen pro zajímavost, v roce 2000 byl změněn šesti novelami, v roce 2001 bylo novel pět a v roce 2002 čtyři. Totéž se týká řady dalších zákonů.

Výsledek je jasný. Opravdu jen s vypětím sil odborníci sledují, jak se jim texty předpisů mění pod rukama, a nebýt elektronické formy jejich zápisu, která dokáže poměrně brzkým způsobem zobrazit aktuální stav, už by dnes nikdo nevěděl, co vlastně platí. A tak když se konečně vyjasní záměr zákonodárce a abstraktní text zákona dostane konkrétní výklad, je už změněn a proces může začít nanovo.

Na otázku, zda je tohle legislativní šílenství nezbytné, bych odpověděl, že asi tak z poloviny, spíš ještě méně. Jednou z věcí je například potřeba urychleně harmonizovat náš právní řád s právním řádem zemí EU, resp. s příslušnými směnicemi Evropské unie. Nefíkám, že zrovna v kvalitě I A, ale minulá vláda nelze upřít, že se jí tento úkol podařilo splnit alespoň tak, abychom s touto kapitolou neměli větší problémy.

Je ale jinou věcí, že neexistuje žádná koncepce legislativních změn, díky které by třeba zmíněný občanský zákoník byl změněn jednou za rok a v novele by bylo všechno, co se Parlamentu zlíbilo v tomto roce změnit. Principiálně předkládá návrhy změn Parlamentu vláda, takže by mělo být na ní, aby novely, když už musí být, alespoň trochu synchronizovala. Toto její nesporné selhání ještě vylepšují poslanci svými zákonnými „zlepšováky“.

Obecně například platí, že pokud někdo úmyslně způsobí na cizí věci škodu větší než pět tisíc korun, jde o trestný čin (§ 257 tr. zákona). Do zaběhnutého řádu věcí vstoupila poslanecká novela, která speciálně postihuje poškození cizí věci postřikáním, pomalováním nebo popsáním barvou. Nezávisle na výši škody. Když vám někdo vytluče na domě kamenem okno, škoda nebude pravděpodobně větší než 5000 korun, takže jde o přestupek. Pokud vám ale na okno stříkne barvu, je to trestný čin. Logiku nehledejte, není.

Zdalo by se, že ke znalosti aktuální verze zákonů je velmi důležitý „sitzfleisch“, neb jde zejména o čtenářskou záležitost. To však nestačí, ten, kdo chce být „in“, pokud jde o svět zákonů, musí být nadán i značnou lstivostí a předvídavostí. Oblíbeným legislativním trikem je měnit zákon v rámci změny úplně jiného předpisu a dovedně tak novely maskovat. Zákon o ochraně spotřebitele, což je právní instrument, o kterém si můžeme myslet, že by měl být přístupný každému, byl od roku 1992, kdy byl přijat, změněn čtrnácti novelami. Jen některé z nich deklarovaly zcela zřetelně, jaký zákon se mění.

Ke změně ale došlo i zákonem č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků, zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, anebo zákonem č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Je zjevné, že spotřebitel, který se bude pokoušet prostým studiem sbírky zákonů dobrat informace o aktuálním stavu svých práv, bude muset být velmi houževnatý a ani tak nemá moc šancí.

A je také patrné, že v takovém prostředí, kde se s obtížemi orientují odborníci, nelze očekávat existenci toho, čemu se říká právní vědomí obyvatel. Tedy stav, kdy většina populace přibližně ví, co má, nebo nemá dělat, byť samozřejmě nezná konkrétní právní předpis, který jejich právo či povinnost upravuje. Má normy prostě zažité, což zase přispívá ke stabilitě prostředí a předvídatelnosti chování. Či jinak, snižuje riziko neshod, které přerostou v soudní spory.

VIII. Občan a společnost

O přerušení kontinuity

V souvislosti s legislativními změnami, které přineslo posledních deset či spíše dvanáct let, jsou v laické veřejnosti stále živé dva názory či spíše bludy. Jedním z nich je představa o jakési diskontinuitě, která měla být „nastolena“, a druhým přesvědčení, že namísto vymýšlení vlastních zákonů měly být převzaty fungující zákony ze zahraničí.

Pokud se setkáte s blouznivcem, který ještě stále hovoří o chybě, kterou bylo nepřerušení kontinuity práva, můžete se cvičně dotázat, jak by si takový proces představoval. Ještě nikdy jsem totiž neslyšel alespoň trochu propracovanou teorii tohoto zvláštního procesu – přerušení kontinuity. Ono totiž nic takového především není možné. Kontinuita práva je dána především kontinuitou myšlení anebo poznání, jakkoliv výsledný produkt může být ideologicky deformován.

Nelze říci, že by po roce 1948 bylo totálně a ve všech oblastech vytvářeno zcela nové, komunistické či socialistické právo, lze spíše hovořit o větší či menší míře přizpůsobení jednotlivých zákonů panující ideologii a následně tvorbě zákonů nových, ideologii poplatných. Je snad jasné, že stejně jako před rokem 1948 i po vítězství dělnické třídy byla vražda trestným činem. To nijak nesouvisí s tehdejší praxí soudů anebo s tím, že když to bylo v zájmu lepších zítřků a KSČ, byla vražda tolerovaným výrobním postupem.

Je také jinou věcí, že trestní právo bylo vylepšeno o řadu trestných činů, které měly postihovat jednání namířené proti tzv. socialismu či komunistické straně a bylo zhusta užíváno účelově. Nemělo tedy smysl zrušit celý trestní zákon a psát jej znova. S naprostou jistotou lze říct, že i v tomto případě by došlo ke kontinuitě spočívající v tom, že zdrcující většina trestných činů by opět byla v novém zákoně zakotvena, stejně nebo podobně formulovaná.

Efektivnější bylo vymýtit z něj důsledně vše, co nesouviselo s obecným pořádkem, ale s obranou socialismu, jinak též výsadního postavení KSČ. Totéž se týká například i občanského zákoníku, který postihla deformace vyvolaná odporem socialistických zákonodárců k soukromému vlastnictví. Stejný důsledek mělo znárodnění bytového fondu a z toho plynoucí nutnost speciálně upravit nabývání práv k bytu. To muselo samozřejmě ze zákona zmizet, ale nebyl rozumný důvod, proč nepřevzít například úpravu odpovědností za vady, dědického práva apod.

Naivní je i představa, že stačilo přeložit např. německý obchodní zákoník, jehož současná úroveň odpovídá vývoji obchodního práva i podnikatelského prostředí v SRN minimálně od roku 1945. Je dost možné, že bychom si zčásti ušetřili novelizační peripetie, ale ve zdrcující většině případů se české obchodní právo vyvíjí podle toho, jak se vyvíjí podnikatelské prostředí a i když obecné principy jsou ve všech svobodných státech stejné, přesto musí české právo reflektovat naši aktuální situaci, a to by překlad žádného cizího právního předpisu nemohl zaručit. Kromě toho by samozřejmě ve stejné míře existoval problém nejasného výkladu zákonných ustanovení, a tedy potřeba jednotící judikatury.

Zpráva o stavu justice

Vláda ani Ministerstvo spravedlnosti nevydává žádnou výroční zprávu o stavu justice, která by byla stravitelná pro širší veřejnost. Myslím, že to je škoda, protože stav našeho soudnictví či míra právních jistot jsou velmi sledovány a citlivě vnímány. Takže všichni, kdo se v oboru nepohybují, jsou odkázáni na informace ve sdělovacích prostředcích, které, jemně řečeno, nejsou zrovna přesné. Nejen svým obsahem, ale obecně, vypovídací hodnotou o tom, jak celý systém funguje.

Z informace, že se soudy za devět let nedokázaly shodnout, zda obžalovaný zavraždil devítiletou holčičku, nebo ne, lze toliko a pouze zjistit, že v daném případě je něco špatně. Pro jakýkoliv jiný závěr je nutné začít u konstatování, že v roce 2001 byly v České republice trestními soudy odsouzeny 60 182

VIII. Občan a společnost

osoby. V roce 2000 to bylo 63 211 osob a v roce 1999 62 594. Na co lze při tomto počtu usuzovat z jednoho případu? Je to doklad o celkovém stavu systému, anebo o excesu, který se vymyká běžné soudní praxi? Popravdě řečeno, v konkrétním případě jde podle mne spíše o exces, i když délky trestních řízení jsou někdy nepříjemně dlouhé.

A pokud jde o kritizovanou o délku řízení: V roce 1967 bylo civilních žalob v českých zemích 82 332. V loňském roce to byly 227 703 věci. Ve stejném roce eviduje resort spravedlnosti 152 312 nevyřízené věci. V roce 1967 to byly směšné 20 212 kousky. V roce 2001 rozhodly soudy 8260 obchodních sporů z kupní smlouvy. V roce 1998 to bylo 11 767 věcí. Je to hodně nebo málo? A jinak. Je skutečně nezbytné, aby v tak relativně jednoduché záležitosti, jako je kupní smlouva, skončilo tolik věcí u soudu?

Nepochybně je základním faktorem, který ovlivňuje délku řízení, schopnost soudce zorganizovat si práci, mít jasnou koncepci postupu v řízení a tu prosadit. Jenže stačí ne zcela přesně formulovaná žaloba, svědci, kteří se nedostavují, a odlišný názor odvolacího soudu, aby z relativně banálního civilního sporu byl proces na několik let.

V trestních věcech jsem v posledním roce zaregistroval zesílený tlak vedení soudů na co nejrychlejší projednání věci. To se krom jiného projevuje tím, že soudy nejsou ochotné akceptovat námitku státního žalobce anebo advokáta, obvykle obou dvou, že v době, na kterou je hlavní líčení nařízeno, již mají jiný soud a žádají tedy přesun na jiný termín. Standardní reakce bývá, „je vás v kanceláři víc, ať jde někdo jiný“. Podle nové koncepce trestního řízení by státní zástupce měl být u určité věci od začátku do konce. To, že ke každému hlavnímu líčení jde někdo jiný, kvalitu práce obžaloby rozhodně nepřidá. Nu a obžalovaný si nevybral skupinu advokátů, ale „svého“ obhájce. Když ten mu vysvětlí, že na jeho věc prostě nemůže jít, leda by se dokázal naklonovat, zhusta unikne problému po svém. Do pracovní neschopnosti. Takže výsledkem je ještě delší řízení.

Poněkud zvláštní kapitolou jsou trestní stíhání bývalých představitelů bývalého komunistického režimu a trestní věci tzv. ekonomické kriminality. Po zproštění obžalovaných ve věci vlastizrady se mnoho mých známých netajilo znechucením a výrazy, vyslovené v této souvislosti na adresu soudu, jsou nepublikovatelné. Přitom lze těžko přehlédnout, že žalovaný trestný čin musel být podle tehdejších zákonů spáchán z nenávisti k socialistickému zřízení, z čehož obžalované soudruhy asi skutečně podezřívat nelze, a zejména nešlo o žádnou vlast. Ať se to líbí, nebo ne, šlo o spor dvou frakcí té samé komunistické strany, který jedna z nich vyřešila pomocí tanků Varšavské smlouvy. Té komunistické strany, jejíž vedoucí úloha byla zakotvena v Ústavě a o které si ani v nejdůležitějších debatách jara 1968 nikdo netroufl pochybovat. Po 21. 8. 1968 jsme nebyli jako stát o nic svobodnější nebo spíš nesvobodnější než v lednu toho roku nebo kdykoliv po Vítězném únoru.

Obecně pak jde o to, že ne všechno, co se nám v minulosti nelíbilo, patří před trestní soud a ne všechno, co tam i patří, lze s odstupem mnoha let prokázat tak, aby bylo možné někoho poslat s čistým svědomím za mříže. Jsem přesvědčen, že pokud se tím bude za dvacet let nebo později nějaký historik zabývat, nepochybně ocení, že ať už tahle společnost měla jakékoliv chyby, soudy se nenechaly strhnout obecnou poptávkou po zavřených expapaláších a soudily podle práva, ne podle hlasu ulice.

Mediálně sledované kauzy ekonomické kriminality, zhusta a hloupě označované jako tunelování, končí ve velké většině případů zastavením anebo zproštěním, což je obvykle provázeno spekulacemi na téma „Jasný zločin, jasná neschopnost ho potrestat“. Dělán v oboru už přes dvacet let a zcela vážně tvrdím, že jsem za celou dobu neviděl tolik diletantsky formulovaných obvinění a neméně diletantsky vedených trestních řízení, jako právě v těchto případech.

Zřejmě korunou tohoto nepodařeného díla je kauza Šrejbra, kterého musela z kriminálu vyprostit až stížnost ministra spravedlnosti pro porušení zákona a rozsudek Nejvyššího soudu, v nichž bylo shod-

VIII. Občan a společnost

ně konstatováno, že to, co předcházelo, je justiční zmetek. Ani zde soudy obvykle nepodléhají volání davu, i když v některých případech si tím zcela jist nejsem.

Kdo podléhá velmi často, jsou orgány policie a státního zastupitelství. Některá trestní stíhání a podané obžaloby jsou vedeny krédem „Nic mu sice nedokážem“, ale ať si ho zproští soud, my si prsty pálit nebudeme“. Možná že už by si někdo z těch zvědavých novinářů mohl namísto otázky jak to, že zločinní tuneláři tak často unikají spravedlnosti, položit otázku, jak to, že jsou tak často obviňováni a souzeni evidentně nevinní lidé. A samozřejmě i to způsobuje přetíženost soudů.

V řadě případů se po několika letech řízení explicitně prokáže a je rozsudkem potvrzeno to, co v podstatě věděli všichni od samého začátku. Ať si o obžalovaném a způsobu jeho obživy myslí kdokoli cokoli, za to, co je ve sdělení obvinění a později v obžalobě, ho prostě odsoudit nelze. Myslím si, že kdybych do svého věku nepočítal dobu strávenou na evidentně nesmyslných procesech s „tuneláři“, byl bych o několik let mladší.

Kvalita práce soudů je poměřována restitučními kauzami. Není nic, co by mohlo víc zkreslit pohled na justiční praxi kdekoli než pokusy o nápravu minulých křivd. To, co může někde u hospodského stolu vypadat zcela jasně, „vezměte věc tomu, kdo jí ukradl, a vraťte vlastníkovi“, se změnilo v tisíce absurdních dramát, z nichž žádné není podobné tomu druhému a vesměs všechny jsou v podstatě neřešitelné. K tomu všemu se ještě restituční pravidla v průběhu doby měnila.

Díky tomu už máme například nejen povinné osoby a restituenty, ale i restituenty, kteří věc nabyli podle tehdejších předpisů jako výhradní vlastníci sami, ale díky následné změně zákona se pak zčásti stali povinnými osobami, takže by měli část nabytého vydat nově vzniklým restituentsům, pravda, pokud už nestačili věc prodat a peníze propít. V tom případě mají štěstí.

Štěstí mají kupříkladu také ti, kteří sice získali nemovitost po někom, komu ji komunisté ukradli na základě „protiprávního zvýhodnění“, ale provedli takové zásadní přestavby, že nemovitost ztratila svůj původní technický charakter. Právní praxe se sice obecně dobrala k závěru, co to taková zásadní přestavba je, soudní spory ovšem pokračují a veřejnost se náležitě pohoršuje.

Namísto rozličných spekulací o neschopné justici je ale třeba si položit zásadní otázku. Jsou soudy jako instituce principiálně konstruovány k tomu, aby napravovaly stav, který byl čtyřicet let zákony legalizován a denní praxí vytvářen a náhle prakticky ze dne na den prohlášen za nezákonný a nápravy hodný? Bojím se, že nikoliv. Jejich úlohou je řešit aktuální neshody, spory o právo, které teď vznikly, a nikoliv napravovat historické omyly.

Připravované rekodifikace

Soustava zákonů České republiky je tedy po 10 letech pouze tam, kde s ohledem na míru našeho poznání, legislativní schopnosti a kapacitu vládního aparátu, resp. Parlamentu, může být. Bylo by jistě možné donekonečna spekulovat o tom, které peripetie jsme si mohli ušetřit a které zákony měly být napsány jinak a dost možná i jindy, anebo vůbec ne. Máme justici, která v průměru, když odmyslíme výstřelky, které jsou oblíbenou potravou sdělovacích prostředků, nefunguje sice špičkově, ale zprávy o jejím tragickém stavu jsou také přehnané.

Pokud něco volá po naléhavé změně, je to oblast dozoru nad trestním řízením, tedy stav státního zastupitelství, a to na všech úrovních. Personálním vybavením ale i odbornou znalostí jde podle mého soudu o nejslabší článek justičního mechanismu. Z mého pohledu ale zásadním faktem zůstává to, že díky nezodpovědnému komunistickému experimentu jsme krom jiného přišli o 40 let kultivace právních norem, ale také podnikatelského prostředí a samozřejmě i o 40 let praktických zkušeností s fungováním soudů a dalších orgánů ve svobodném státě. A tuhle ztrátu budeme ještě velmi dlouho počítovat.

VIII. Občan a společnost

A bude hůř. Zejména v oblasti klíčových právních norem, tj. v oblasti občanského práva, obchodního práva i práva trestního nás čeká do budoucna značná změna. Je připravována rekodifikace těchto právních předpisů, která se především dotkne struktury zákonů, ale pochopitelně i jejich obsahu. O povaze této změny a jejím rozsahu, např. o to, zda má obchodní zákoník, významně redukováný o obecná ustanovení, být součástí občanského zákoníku anebo zůstat samostatným právním předpisem, se teoretici přou na stránkách odborného tisku mnohdy s takovou vervou, že to vyvolává důvodné obavy, co se stane, pokud se snad náhodou někde potkají osobně.

Z hlediska konzumenta práva nejsou ale tyto spory podstatné. Podstatné je, že po více než deseti letech sžívání s těmito základními normami ovlivňujícími běžný život bude nutné začít znovu včetně objevování sporných momentů a čekání na příslušnou výkladovou judikaturu. Lze samozřejmě předpokládat, že díky kontinuitě práva bude řada právních norem přejata do nových kodexů ve stejném či nepříliš změněném znění, což samozřejmě bude umožňovat i případnou aplikaci adekvátních soudních rozhodnutí. Domnívám se, že kategorickým požadavkem, který lze mít na legislativní proces, je, aby i za cenu jeho prodloužení byly přijaty zákony, které nebude třeba dvakrát do roka měnit nebo dokonce urychleně odstraňovat jejich nedostatky cestou tzv. technických novel. Harmonogram rekodifikace, který zřetelně nepočítá s nějakou další diskusí odborné veřejnosti nad jednotlivými ustanoveními, však budí značné znepokojení.

XXX

Po 10 – a bylo by poctivě říci spíše po 12 letech – jsme dospěli do stadia, kdy orgány Evropské unie považují naše právo za kompatibilní s právem EU a výkon justice dostatečný proto, abychom do tohoto společenství mohli být přijati. Mimochodem některá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věcech žalob na pomalou práci justice zřetelně dokazují, že například ve Francii nebo v Itálii se potýkají se stejnými problémy jako u nás.

Vydeme-li z bonmotu, který socialismus označoval jako úmornou cestu od kapitalismu ke kapitalismu, ještě asi nemůžeme říci, že jsme na jejím konci, tj. že jsme se stali standardní zemí s tržním hospodářstvím, ale nepochybně jsme se, pokud jde o právní řád, tomuto okamžiku velmi významně přiblížili. Pokud narazíte na kohokoliv, kdo se obecně vyjadřuje k právu či justici v České republice, zejména tak činí urgentně a se zásadním odsudkem, a budete-li mít vůbec chuť se s ním bavit, zeptejte se ho, jakou praktickou zkušenost má, tj. s kolika případy se seznámil. A pokud uvede, že s jedním, s pěti, deseti nebo se stem, pak ho opusťte, protože jako zdroj relevantních informací nemá žádnou hodnotu.

JUDr. Tomáš Sokol, advokát, člen redakční rady Právního rádce

Zdravotnictví

Před deseti lety přestalo být zdravotnictví financováno prostřednictvím státního rozpočtu – vznikl systém veřejného zdravotního pojištění. Pojištění začaly vybírat zdravotní pojišťovny, které s ním také hospodaří. Platí z něj zdravotnickým zařízením léčebnou péči, kterou poskytnou, a proplácejí velkou část léků, které lékaři předepíší. Vznikla téměř třicítka pojišťoven, z nich dvě třetiny během let zanikly, dnes jich je devět – jedna všeobecná, osm zaměstnaneckých.

Spory mezi pojišťovnami a lékaři o výši plateb se táhnou po řadu let, několikrát vyústily až do

VIII. Občan a společnost

stávky, kterou organizoval Lékařský odborový klub. Postupem času se z těchto střetů výrazně vydělil spor mezi lékaři státních nemocnic a soukromými ambulantními doktory. Nemocniční péče totiž ukrájí ze společného finančního koláče – z vybraného zdravotního pojištění – stále větší kus. Loni to bylo už více než padesát procent, což představitelé ambulantní lékařské sféry ostře kritizovali.

Příčinou růstu výdajů pojišťoven do nemocnic bylo především několikeré navýšení platů státním zdravotníkům, které prosadil předposlední ministr Bohumil Fišer. Pokrytí růstu tarifních platů musel stát zajistit tím, že nařídil pojišťovnám, aby nemocnicím za péči víc platily. Přesto si řada nemocničních zařízení nedokázala na mzdy vytvořit dostatek finančních prostředků. Nařízení vlády se ovšem většinou neodvážily nesplnit, a proto na platy směřovaly peníze, které měly jít třeba na úhradu dodaných léků (někteří odborníci také upozorňují na velkou spotřebu drahých léčiv v lůžkových zařízeních).

Zatímco Fišerovi se v roce 2002 podařilo do voleb udržet dojem, že se ve zdravotnictví nic dramatického neděje, na jeho následnici Marii Součkovou se začaly valit problémy. Nejprve musela čelit tlaku lékařských odborů, které po ní chtěly, aby lékařům pro rok 2003 zvýšila platy v průměru o 4500 korun. Součková odolala a setrvala na tom, že dostanou přidáno stejně jako ostatní státní zaměstnanci: sedm procent, tedy 1500 korun. Vzápětí se ostře ozvali distributoři léků, kterým nemocnice dlužily kolem 700 miliónů korun za dodané léky. U šesti zadlužených fakultních nemocnic se ministryně podařilo situaci zvládnout splátkovými kalendáři, nesolventní okresní nemocnice však Součková i ostatní ministři odmítli plošně oddlužit a distributoři proto několika nejzadluženějším zdravotnickým zařízením zastavili pravidelné dodávky léčiv.

Okresní nemocnice s rokem 2003 převzaly kraje, které se loni snažily donutit vládu, aby je „ozdravila“, ale neúspěšně. Už loni však bylo jasné, že obce a kraje budou při řešení problémů nemocnic podstatně rezolutnější než sociálnědemokratická vláda. Hejtmani tvrdili, že regionální úřady počítají s redukcí nemocničních lůžek alespoň o 10 tisíc. Přeměna částí akutních na levnější lůžka následné péče, kterou slibovali už předcházející ministři zdravotnictví, se tedy konečně zřejmě uskuteční. To bude asi také nejdůležitější věc, která se letos ve zdravotnictví stane. Jak na ni bude reagovat veřejnost a jak ji dokáže ustát ministryně Součková, se teprve ukáže. Šéfka resortu má před sebou ještě jeden důležitý úkol: zavést nový způsob plateb nemocnicím – podle diagnózy pacientů. V řadě vyspělých zemí se tato metoda používá a podle odborníků dokáže daleko spravedlivěji poskytnutou péči ohodnotit.

Zdravotní pojišťovny

S příchodem nové ministryně zdravotnictví Marie Součkové se mohou zdravotní pojišťovny dočkat „utahování“ opasků, které šéfka resortu loni oznámila. Součková prohlásila, že by měly mít až o polovinu méně peněz na svůj provoz. Pojišťovny v roce 2002 na svou režii vydaly zhruba pět miliard korun.

Také lékařská komora chtěla, aby pojišťovny vlastní režijní náklady omezily – lékaři chtěli více na léčebnou péči a na svoje platy. Komora také požadovala, aby finance na režii pojišťoven závisely na tom, kolik peněz se vyplatí na zdravotní péči. To je prý může motivovat k lepšímu výběru pojistného. Ředitelka Všeobecné zdravotní pojišťovny Jiřina Musílková ale tvrdí, že zdravotní pojistné se v Česku vybírá stejně nebo dokonce lépe než v západních státech – do pokladny podle ní přijde 97 až 98 procent požadovaných peněz. Pojišťovny sdělily, že pokud se jejich provozní náklady sníží na polovinu, musí zákon stanovit, co mají nadále hradit a které činnosti mají vynechat. Na provoz jde podle jejich svazu od dvou do čtyř procent z rozpočtu jednotlivých ústavů. Vedení svazu upozornilo, že snížením režie by se omezily možnosti především technického rozvoje a kontrolní činnosti, která je podle něj nezbytná.

V první polovině 90. let byla výše provozních nákladů zhruba stejná jako v ostatních vyspělých zemích Evropy. V Česku však začal stát postupně tyto sumy redukovat, naposledy před třemi roky.

VIII. Občan a společnost

Prezident mezinárodní asociace zdravotních pojišťoven tvrdí, že dnes jsou české ústavy – pokud jde o hospodaření s penězi z pojistného – pro ostatní státy příkladem. Výdaje VZP se v prvním pololetí 2002 zvýšily na 49,1 miliardy korun, tedy o devět procent v porovnání se stejným obdobím roku 2001, ale příjmy se zvedly jen o pět procent, na 47,3 miliardy. Nejvíce vzrostly výdaje na nemocniční péči, které se přehouply přes 50 procent celkových nákladů. V prvním pololetí roku 2002 vynaložila VZP za péči o jednoho pojištěnce v průměru zhruba sedm tisíc korun, o 12 procent více než ve stejném období roku 2001. Důsledkem pokroku v medicíně byl nárůst plateb zejména za onkologickou léčbu a kardiovaskulární chirurgické výkony, jejichž počet se neustále zvyšuje. (Téměř pětinu všech finančních prostředků, které Všeobecná zdravotní pojišťovna vynakládá na zdravotní péči, vyčerpalo loni jedno procento z jejich téměř sedmi miliónů pojištěnců.)

Zdravotní pojištění

V loňském roce se vybralo na zdravotním pojištění kolem 130 miliard korun. Kolem třinácti až patnácti miliard dluží na pojistném podniky a firmy, z toho polovinu činí penále a pokuty.

Firmám ve finančních potížích, které ale chtějí pojištění platit, pomohla loňská novela zákona o zdravotním pojištění. Podle ní se může nejprve uhradit dluh na pojistném a pak teprve penále. Předtím byl postup opačný – než firma penále splatila, naskakovalo dál dlužné pojištění a nové pokuty. Od řady podniků se zatím dluh nepodařilo vymoci. Například společnost ČKD Dopravní systémy, která je v konkursu, dlužila loni Všeobecné zdravotní pojišťovně téměř 177 miliónů korun.

Zásluhou rozhodnutí Zemanovy vlády z minulého června se v letošním roce zvýší o dvě až tři miliardy korun přísun peněz do zdravotnictví. Ministři se tehdy usnesli, že od ledna 2003 bude stát měsíčně platit za své pojištěnce – děti, důchodce, ženy na mateřské a další – 467 korun místo dosavadních 439 korun. Takových pojištěnců bylo loni v Česku téměř 5,8 miliónu. Loni na ně stát vydal na zdravotním pojištění zhruba třicet miliard korun, letos to bude víc než 33 miliard.

Příliv finančních prostředků do zdravotnictví ze státní kasy se nijak zvlášť pozitivně neprojeví v bilanci hospodaření zdravotních pojišťoven. Ty se už loni na podzim obávaly dopadů stoupající nezaměstnanosti. V jejím důsledku totiž ubývá lidí, z jejichž mezd se odvádí zdravotní pojištění – příjmy do systému se tedy sníží.

Přibývá také těch, kteří se z obav před ztrátou zaměstnání raději nechají od lékaře „uznat“. Lidí na nemocenské je stále víc, předloni pronesli už 110 miliónů dní. Člověk v pracovní neschopnosti však neodvádí zdravotní pojistné. Nehradí je za něj ani stát. A také ani zaměstnavatel, pokud zaměstnanec v době nemoci nemá žádný jiný příjem. Kdyby byla nemocnost o polovinu nižší – což je podle odborníků na zdravotní a sociální problematiku reálný počet skutečně nemocných – přišlo by loni do systému zdravotního pojištění o čtyři miliardy korun více.

Ivana Kněžínková, Hospodářské noviny

Školství

Jak se promítlo desetiletí, které uplynulo od doby, kdy se Československo rozdělilo na dva samostatné státy, do vývoje českého školství? Co se v samostatném Česku za tuto dobu v sektoru školství událo, ovlivnilo to nějak významně konkurenceschopnost naší pracovní síly ve srovnání s okol-

VIII. Občan a společnost

ními zeměmi? Je systém našeho školství natolik pružný, aby si poradil s novými, náročnějšími požadavky na vzdělání a kvalifikaci lidí v globální společnosti? I tak se lze na uplynulá léta v našem školství dívat. Určitá kritéria ohledně jeho pokroku či regrese nabízejí i výsledky mezinárodních průzkumů mezi žáky a studenty, v nichž se zjišťuje úroveň různých typů gramotnosti a na jejichž základě lze konkrétně porovnávat, jak si v které zemi žáci určitého školského systému vedou, a analyzovat, proč jsou na tom s úrovní těch či oněch znalostí a dovedností lépe či hůře. Jde např. o průzkumy TIMSS, PISA, podle nichž např. lze usuzovat na to, že v oblasti znalostí a tzv. literární gramotnosti je naše školství s Evropou srovnatelné, ale že jisté mezery má v oblasti tzv. funkční gramotnosti – to je schopnosti žáků a studentů využívat získané znalosti a dovednosti k řešení praktických úloh (Bližší informace na www.uiv.cz, www.msmt.cz). V tomto smyslu je ovšem jistě pokrokem poslední dekády proti minulosti, že ČR se stává pravidelným účastníkem mezinárodních průzkumů a má možnost získávat zpětnou vazbu o tom, jak vlastně české školství připravuje své absolventy na praktický život.

Jaké bylo poslední desetiletí

Uplynulým desetiletím se u nás jako červená nit táhnou veřejné i odborné diskuse na téma, jak změnit a modernizovat stávající školský systém, jak ho otevřít moderním metodám výuky a vzdělávání, jak zpřístupnit tzv. terciární vzdělání širší skupině obyvatel ze sociálně slabších vrstev, jak jednotlivé stupně vzdělání učinit přístupnějšími nebo jak zvýšit status a prestiž povolání učitele ve společnosti a rozvíjet jeho kvalifikaci a další vzdělávání. To, že k takovým otevřeným diskusím na různých úrovních docházelo a dále dochází, je samozřejmě pozitivní věc, ale bohužel zatím se tyto velice závažné otázky více diskutují, než aby se jejich závěry už dostávaly do konkrétních vyučovacích hodin a promítaly se ve výuce i výsledcích pedagogické práce škol.

Výsledkem celorepublikových veřejných diskusí se stala koncem roku 2001 tzv. Bílá kniha, v níž byly shrnuty pro všechny stupně vzdělávání i pro různé druhy dalšího vzdělávání konkrétní závěry a doporučení, kudy se v rozvoji vzdělávacího systému v ČR ubírat. Jde v podstatě po roce 1989 o první ucelenou koncepci vzdělávání v ČR a navíc také o vizi vzdělávací politiky, jež uvažuje v evropských souvislostech a vidí naše vzdělávání jako systém, který bude kompatibilní se systémy zemí Evropské unie. Bohužel zatím jde jen o slova na papíře, legislativní rámec pro uskutečnění závěrů a doporučení Bílé knihy stále chybí. (Bližší informace o Bílé knize a strategii vzdělávání na www.msmt.cz, www.nvf.cz)

Po roce 1989 se v politice školství poměrně dost přecenila role trhu a byl postupně vytvořen prostor pro to, aby se školství liberalizovalo do té míry, že vznikaly školy nabízející obory, které neměly na trhu práce šanci se uplatnit. Byla to reakce na direktivní a centrální řízení školství v minulém režimu. Na jedné straně se tedy rozšířila vzdělávací nabídka, ale na druhé straně bylo výsledkem liberalizace školství v devadesátých letech množství škol, jejichž absolventi marně hledali uplatnění a končili jako žadatelé o práci na úřadech práce. Tomuto trendu nezábránily ani pokusy některých ministrů školství v polovině devadesátých let optimalizovat síť škol. Především chyběla kritéria, podle čeho síť škol vlastně redukovat. Zvláště silně se dotkla liberalizace učňovského školství. Učiliště byla po roce 1990 delimitována od podniků a převáděna postupně pod různá ministerstva. Nezáměr o učební obory pro řadu učilišť znamenal zánik nebo balancování nad propastí. Nevyjasněnost způsobu financování učilišť spolu s nejasnou perspektivou uplatnění absolventů v době privatizace firem spolu s nerozvíjenými a často už zastaralými výukovými programy dále prohlubovaly krizi učňovského školství, která v podstatě trvá dodnes. Snad jejich přechod pod kraje a zavádění tzv. dlouhodobých záměrů vzdělávání ve spolupráci s podniky a sociálními partnery přispěje ke stabilizaci této oblasti školského systému. Podporou pro tzv. učňovské školství by jistě

VIII. Občan a společnost

bylo i legislativní zakotvení pravidel financování odborného vzdělávání podniky s možností odepisovat příspěvky na vzdělávání učňů.

V průběhu uplynulých deseti let se podařilo legislativně upravit nezávislost vysokého školství. Přispěl k tomu zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Dosud ale nebyl vyřešen problém, jak umožnit stále většímu počtu uchazečů o vysokoškolské studium studovat na vysoké škole. Od devadesátých let až dosud se totiž daří přijmout na české vysoké školy pouze něco více než polovinu uchazečů, důvodem jsou nedostačující kapacity vysokých škol, které jsou způsobeny nedostatkem financí.

Rozšíření nabídky vzdělávacích programů zahrnovalo v devadesátých letech zakládání vyšších odborných škol (VOŠ) jakožto jedné součásti terciárního vzdělávání (vedle vysokých škol). Nyní existuje na 170 vyšších odborných škol (VOŠ). Opět ovšem šlo o krok, který nebyl zcela dotažen, protože legislativně nebylo zakotveno, jakou roli a postavení tyto školy v našem vzdělávacím systému plní, jakou návaznost na vysokoškolské studium mají apod. Některé VOŠ proto začaly koncem 90. let ve spolupráci s vysokými školami vytvářet studijní programy neuniverzitního typu a transformovat se v neuniverzitní vysoké školy.

Jako reakce na neuspokojenou poptávku po vysokoškolském studiu začaly koncem 90. let vznikat soukromé vysoké školy, kterých bylo v roce 2002 celkem 27. Většinou nabízejí zejména magisterské a především ekonomické studium, a to za různé stanovené školné. Zatím však studenti těchto škol tvoří vzhledem k počtu uchazečů o vysokoškolské studium na veřejných vysokých školách pouhý zlomek zájemců o studium. Koncem devadesátých let se také začalo uvažovat o tzv. státní maturitě, konkrétně byla za sociálnědemokratické vlády experimentálně připravována státní maturita pro střední školy k roku 2004. Mělo jít o nový, ale důležitý institut, který by pomohl porovnávat školy co do kvality jejich absolventů. Kritérium evaluace – hodnocení a porovnávání škol podle daných pravidel – totiž v českém školství chybí – existují nejrozličnější typy škol, ale neexistuje možnost, jak je z hlediska kvality a úrovně vlastně hodnotit.

Jako přelomové rozhodnutí pro modernizaci našeho vzdělávání lze také hodnotit rozhodnutí vlády Miloše Zemana o rychlém zavádění internetu a informačních technologií do škol, které vstoupilo do povědomí jako Státní informační politika ve vzdělávání (SIPVZ) v roce 2000.

Liberalizace školství, obrovský a nijak kontrolovaný nárůst studijních oborů, rozvoj soukromého školství, malá, nebo spíše téměř žádná regulace vzdělávacích oborů z hlediska jejich kvality a významu pro trh práce, to jsou prvky, které provázely naše školství v posledním desetiletí. Obrazně lze tuto dekádu charakterizovat jako jakési našlápnutí k vývoji srovnatelnému s evropskými trendy ve školství, občas šlo ale spíše o přešlapování na místě. I když teoreticky byly směry vývoje poměrně jasné v řadě dokumentů určeny, v řadě škol i díky různým pilotním projektům byl realizován kvalitativní posun, všeobecně zůstávala praxe ve školách v těchto oblastech nedotažená. I proto, že chyběla politická vůle k přijetí řady zákonů, které by umožnily provádět ve vzdělávací politice změny, realizovat moderní vize rozvoje školství.

Přesto ovšem už v této době začínalo být patrné, že oblast vzdělávání a přípravy mladých lidí na profesní dráhu se neobejde bez spolupráce několika resortů, především ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a ministerstva práce a sociálních věcí. Proto začala být ve druhé polovině devadesátých let koordinována práce expertů na přípravě tzv. Informačního systému typových pozic, který by sloužil jak uchazečům o práci, tak zaměstnavatelům. Podstatou tohoto systému bylo stanovení vzdělanostních a kvalifikačních požadavků na určité typy pracovních míst v řadě oborů a profesí.

Současně je ale uplynulé desetiletí charakterizováno i velikou mobilitou učitelů, expertů a žáků i studentů do evropských zemí nebo do USA, kde mohli poznávat jiné způsoby fungování vzdělávacích systémů a porovnávat je se školstvím v ČR (mezinárodní vzdělávací programy Socrates, Leonardo da Vinci, aktivity řady nadací a profesních svazů a asociací). Ne vždy naše školství dopadlo ve srovnání s Evropou a světem špatně. Bohužel pro řadu výborných pedagogů se stalo demotivujícím prvkem

VIII. Občan a společnost

v jejich profesním životě nedostatečné finanční ohodnocení pedagogické práce. Odchod učitelů ze škol do oborů s vyšší mzdou také patří k charakteristikám našeho školství v uplynulém desetiletí.

Rok 2002

V tomto roce se nepodařilo sociálnědemokratické vládě prosadit ani napodruhé návrh nového školského zákona, který řadu doporučení tzv. Bílé knihy zpracoval v legislativní podobě. Jeho prosazení narazilo u opozice na řadu problémů. Důvodem jeho nepřijetí bylo i nepřilíš šťastné komunikování o konkrétních záměrech zákona a jejich předjednání v Parlamentu ze strany ministerstva školství. Největší diskuse při předkládání návrhu školského zákona se projevily při projednávání způsobu financování škol a určení jejich právní subjektivity, jejich kompetencí, dále při projednávání existence víceletých gymnázií, zavádění školního na vysokých školách či při vymezení role soukromých škol v celém systému našeho školství. Po celou dobu vlády sociální demokracie se nedostávalo na rozvoj školství dostatečné množství finančních prostředků a slib daný vládou v Programovém prohlášení, že školství bude dostávat 6 % HDP, se nekonal.

Bezesporu největším a finančně nejnáročnějším projektem školské politiky v roce 2002 se stal projekt Internet do škol, jehož cílem je během několika let vybavit základní a střední školy počítači a připojením na internet. Na tento projekt má být vynaloženo v průběhu 4 let několik miliard korun. Od počátku byl ale pokládán za kontroverzní, a to jednak z hlediska způsobu jeho financování a dále z hlediska zadání zakázky monopolnímu dodavateli (konsorciu soukromých firem), jehož výběr byl po celý rok 2002 v médiích zpochybňován.

Na druhé straně se ale vůbec nepochybovalo o tom, že je třeba školy k internetu připojit a že je hlavně potřeba naučit učitele s moderními informačními technologiemi pracovat, aby se školy staly pro žáky zajímavějšími a tvořivějšími, aby učitelé připravovali žáky na požadavky 21. století. Otázkou projektu ale také bylo, do jaké míry si mohou školy samy tento projekt z přidělených dotací případně financovat a realizovat, např. podle vlastní volby dodavatelů a podle konkrétních podmínek ve vybavení IT, jimiž už disponují. Po celý rok byl projekt Internet do škol sledován veřejností a médii jako kontroverzní a netransparentní. K jistému obratu došlo po nástupu nové ministryně školství Petry Buzkové, která zveřejnila všechny uzavřené smlouvy a požádala NKÚ o prošetření uzavřených smluv. Zároveň rozhodla o tom, že projekt bude dále pokračovat a ministerstvo i smluvní partneři dostojí všem svým závazkům. A to i za cenu toho, že nebylo jednoduché finance ze strany ministerstva školství po povodních včas získat a závazkům v uzavřených smlouvách v termínech dostát.

V rámci Státní informační politiky ve vzdělávání byly k internetu v průběhu roku 2002 připojeny dvě třetiny základních a středních škol. Jednotlivé školy dostaly od 4 do 11 počítačů podle počtu žáků.

Připojeno bylo do konce roku 2002 přes 31 tisíc počítačů. Podle srovnání, které provedla OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj), na tom nejsme až tak špatně. Podle studie OECD připadalo v roce 2000 ve vyspělých zemích na jeden počítač 13 žáků, v ČR bylo podle OECD 15 žáků. Nejlepší přístup podle studie OECD mají žáci

Tab. č. V/1

Platy učitelů v ČR (Kč)

	1999	2000	2001
<i>průměrná mzda v ČR celkem</i>	13 042	13 914	15 125
<i>základní školy</i>	13 887	13 748	15 275
<i>střední školy</i>	15 522	15 516	17 379
<i>vysoké školy</i>	18 045	18 004	19 954

Pramen: OECD, *Education at a Glance*

VIII. Občan a společnost

v Austrálii a v USA, kde připadá na jeden počítač v průměru 5 školáků. Součástí projektu Internet do škol je i školení učitelů v práci s počítačem a internetem, které v roce 2002 po jistých administrativních nedostatcích také začalo probíhat.

Velmi významným počinem ve školské politice po nástupu nové ministryně bylo na podzim 2002 dokončení první verze materiálu Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně-vzdělávací soustavy v ČR. Tento dokument navazoval na Bílou knihu a má mimo jiné překlenout nedostatečnou komunikaci se zaměstnavateli, odbory a s nově vzniklými kraji, které se v roce 2002 staly zřizovateli většiny škol v ČR. Tento dokument např. ukládá ministerstvu školství jednou za 4 roky zveřejňovat dlouhodobý záměr a ten předkládat i vládě. Přitom je povinností krajů, aby každé dva roky zpřesnily tento dlouhodobý záměr rozvoje školství ve svém regionu.

Další významnou událostí, která zásadně ovlivnila vývoj školství v roce 2002, bylo převádění kompetencí z ministerstva školství na kraje a přechod škol na právní subjektivitu. K 1. 1. 2002 byly zrušeny školské úřady a při krajích vznikly odbory školství. Zřízením krajů a přechodem kompetencí na kraje dochází k užší spolupráci mezi orgány kraje, vzdělavateli a sociálními partnery, což by perspektivně mělo přispět i k optimalizaci sítě škol a ke sladění nabídky vzdělávacích programů a trhu práce v daném regionu.

V tomto procesu docházelo v některých krajích k problémům s vyplácením mezd ve školách, neboť finanční prostředky přicházely na školy opožděně anebo i v nižší sumě, než bylo potřebné. I tato záležitost se ale vysvětlila a uklidnila. Problém platů učitelů se ale v roce 2002 objevil několikrát, protože výše platů neodpovídala slibům vlády, která si školství určila jako prioritu. Situace se zhoršila po povodních v srpnu 2002, kdy bylo oznámeno, že učitelé nezískají pro příští rok slíbených 13 % navýšení, ale jen poloviční. A to vzhledem ke škodám způsobeným povodněmi, které se musí uhradit z částky původně určené na navýšení platů.

Podle studie OECD, která byla v roce 2002 u nás zveřejněna, na tom nejsou naši učitelé z hlediska finančního ohodnocení dobře, v žebříčku se ocitají až v závěru tabulky. Průměrný roční plat učitele základní školy po patnáctileté praxi činil v roce 1999 v zemích OECD 27 525 USD ročně. V ČR to bylo jen 9032. Méně než čeští kantoři měli pouze maďarští, a to 8252 USD.

Podobně dopadli i naši pedagogové na středních školách. Průměr zemí OECD činil ročně 31 887 USD. V Česku pouze 10 695 USD.

Poslední zveřejněná čísla ministerstva školství (listopad 2002) vykazují nižší údaje: průměrný měsíční plat pracovníků ve školství v 1. pololetí 2002: 13 419 Kč, tedy 161 028 Kč ročně, což je o 8,2 % víc než ve stejném období roku 2001. Podle aktuálního kurzu je to 5194 USD. Na základních školách berou učitelé průměrně 15 900 Kč měsíčně, tedy 190 800 ročně. Na středních školách podle MŠMT se mzdy pohybují okolo 18 000 Kč měsíčně.

Pozadu zůstává ČR podle studie OECD i v průměrných ročních nákladech na jednoho žáka. V roce 1998 činil průměr OECD na 1. stupni základní školy 3940 USD, na 2. stupni 5083 a na středních školách 5916 USD. V ČR to však bylo jen: 1645, 2879, 3575 USD. Jisté z těchto dat je, že slibovaný růst platů učitelů na 130 % průměrného platu v roce 2002 bohužel nenastal.

Nástup nové ministryně školství přinesl další příslib – novinku pro učitele – prohlásila totiž, že zajistí, aby napříště pracovní smlouvy učitelů nebyly uzavírány na dobu školního roku, kdy přes prázdniny jsou učitelé bez práce a žádají o podporu na úřadech práce. Zároveň začalo ministerstvo vypracovávat nový kariérní řád učitelů, který by měl mimo jiné hodnotit učitele nejen podle odpracovaných let, ale hlavně podle dosažené kvalifikace a dalšího vzdělávání, osobního a odborného rozvoje. Tím by se měly vytvořit podmínky pro nástup mladých lidí do školství.

Nová vláda se začala také zabývat zpracováním nového návrhu o vzdělávání, který by předkládala Parlamentu v roce 2003, tentokrát zřejmě v několika návrzích zákona po částech, nikoliv vcelku,

VIII. Občan a společnost

Tab. č. V/2

Přihlášení, přijatí, zapsaní ke studiu na VŠ a VOŠ – terciární vzdělávání

	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
<i>přihlášení uchazeči (v tis.)</i>	118,3	116,6	110,5	113,1
<i>přijatí uchazeči (v tis.)</i>	59,0	61,2	54,5	66,7
<i>zapsaní uchazeči (v tis.)</i>	56,3	57,6	52,2	64,0
Podané přihlášky na VŠ a VOŠ				
Počet podaných přihlášek				
<i>celkem v tis.</i>	268,9	229,4	265,7	
<i>z toho na VŠ</i>	233,8	208,2	237,5	
<i>z toho na VOŠ</i>	35,1	21,2	28,2	
Podíl přihlášek nových				
<i>absolventů SŠ</i>	49,60%	30,30%	64,20%	
<i>z toho na VŠ</i>	58,40%	29,60%	63,00%	
<i>ČR</i>	77,30%	38,20%	75,10%	

Pramen: MŠMT

jako tomu bylo v předchozím volebním období za ministra Eduarda Zemana.

V návrhu nových kurikulů – učebních osnov středních odborných škol se v roce 2002 objevily tzv. rámcové vzdělávací programy, které mají umožnit škole a především pedagogům volnější obsah výuky. Učitel by si mohl z větší části obsah výuky připravit podle konkrétních podmínek školy, regionů i žáků ve třídě, aby vzdělávací program žáky zaujal, motivoval a zároveň byl zaměřen na možnosti uplatnění v regionu po studiu (Více informací na www.nuov.cz).

Na vysoké školy se v roce 2002 opět hlásilo více uchazečů, než mohly veřejné vysoké školy přijmout, v podstatě se opakuje situace stejná jako předešlé roky. Ve školním roce 2001/2002 maturovalo v denním studiu na českých školách 78 400 studentů, z toho 7200 v nástavbovém studiu. Maturity v tomto školním roce probíhaly na 311 gymnáziích, 348 středních odborných školách a 396 středních odborných učilištích. Ke studiu na vysokých a vyšších odborných školách se hlásilo celkem 113,1 tis. uchazečů, kteří podali celkem 265,7 tis. přihlášek. K přijímacím zkouškám se dostavilo celkem 102,9 tis. uchazečů, ke studiu bylo přijato celkem 66,7 tis. uchazečů, z nichž celkem 96 % (64,0 tis.) se zapsalo. Uchazeči, kteří maturovali v roce 2001, tvořili celkem 48,4 % všech přihlášených, 57,7 % všech přijatých a 58,2 % všech zapsaných. 1,8 tis. uchazečů bylo při-

Tab. č. V/3

Počty nově přijatých studentů všech forem studia veřejných vysokých škol do 1. ročníku v letech 1994/95 – 2001/2002

Rok	Počet studentů
1994/95	40 000
1995/96	43 600
1996/97	47 000
1997/98	48 300
1998/99	49 900
1999/00	48 500
2000/01	47 100
2001/02	54 700

Pramen: MŠMT

VIII. Občan a společnost

jato jak na vysokou, tak na vyšší odbornou školu, na obě školy jich však nastoupilo pouze 329. Celková úspěšnost uchazečů při přijímání na vysoké a vyšší odborné školy činí 62,2 %.

Situace na vysokých školách se v roce 2002 také příliš nezměnila, diskuse o jejich financování nadále probíhají, debata o školném po volbách zeslábla, možná i proto, že hlavní zastánci školného z US-DEU vytvořili s ČSSD koaliční vládu a museli svému partnerovi v této otázce ustoupit. ČSSD prosazuje bezplatné vzdělání.

Zajímavým faktem, který možná ovlivní vývoj vědy a vysokých škol, bylo ustavení vicepremiéra pro lidské zdroje, vědu a výzkum (Petra Mareše – US-DEU) a vznik zcela nového úřadu, který by měl koordinovat oblast lidských zdrojů a vzdělávání.

Pro uchazeče o vysokoškolské studium, kteří přijímací řízení úspěšně zvládli, ale pro velký zájem nebyli přijati, existuje kromě 27 soukromých škol anebo kromě možnosti studovat na VOŠ i další možnost, jak se postupně na vysokou školu dostat – a to je studium v rámci programů celoživotního vzdělávání, které univerzity organizují. Podle novely vysokoškolského zákona (§ 60 zákona č. 111/1998 Sb.) lze po zaplacení školného za určitých podmínek studovat některé obory v rámci akreditovaných studijních programů a po splnění určitých podmínek, které si vysoká škola stanovuje svými předpisy, přestoupit do řádného studia. Ve školním roce 2001/2002 této možnosti využily na některých univerzitách desítky úspěšných, leč nepřijatých uchazečů o vysokoškolské studium.

Alena Kazdová, odborná spolupracovnice Ročenky HN

Armáda

Schválení reformy armády, která má na přelomu let 2006 až 2007 vyústit v ustavení plně profesionálních ozbrojených sil, přijetí 14 nových úkolů, k nimž se Česko přihlásilo na summitu NATO v Praze, a výměna na postu náčelníka generálního štábu. To jsou nejvýznamnější události, které ovlivnily resort v roce 2002. Nová vláda Vladimíra Špidly v listopadu 2002 schválila reformu armády, předchozí kabinet ji vzal na jaře pouze na vědomí vzhledem k blížícím se volbám do Poslanecké sněmovny. Hlavní cíle reformy zůstaly stejné – ozbrojené síly mají být malé, mobilní, moderně vybavené i vyzbrojené a mladé věkem i myšlením. I na předpokládaných počtech osob – zhruba 35 tisíc profesionálních vojáků a nejvýše 10 tisíc občanských zaměstnanců – se nic nezměnilo.

Vláda ale už na jaře zásadně přepracovala akviziční plány. Původní návrh koncepce z roku 2001 kladl důraz na osobní výbavu a výzbroj jednotlivce, pořízení nákladních automobilů či obrněných transportérů, přičemž nákup nadzvukových letounů se měl uskutečnit až koncem dekády. V předělané koncepci se naopak stíhačky ocitly mezi hlavními prioritami. Bez nich je – jak se nově uvádí ve schváleném materiálu – reforma neuskutečnitelná. Na nutnosti pořídit několik tisíc středních nákladních automobilů, které nahradí dosluhující V3-S Praga, nebo na potřebě stovek kolových obrněných transportérů pro mechanizované jednotky se nic nezměnilo.

Špidlův kabinet se ve svém programovém prohlášení zavázal, že ochrana vzdušného prostoru bude zajištěna národními prostředky, tedy vlastními nadzvukovými letouny. Zejména v první polovině roku 2002 se vedly bouřlivé politické diskuse o stíhačkách Gripen, které vláda Miloše Zemana označila za vítěze výběrového řízení vyhlášeného počátkem roku 2001. Proti jejich nákupu se postavila zejména ODS, která navrhovala tento krok odsunout o tři až pět let. Její bezpečnostní expert Petr Nečas argumentoval, že gripeny jsou příliš drahé a zatím nejsou kompatibilní s NATO. Dal by spíše přednost americkým F-16, které

VIII. Občan a společnost

jsou v alianci nejrozšířenější. Nečas připomněl, že do výzbroje států NATO budou v příštích letech postupně zařazeny jednak opět americké F-35, které nahradí dosluhující F-16 a F-18, tak i evropské stroje Eurofighter.

Poslanecká sněmovna pořízení gripenů nejprve podpořila. Návrh financování kontraktu předložený Zemanovým kabinetem pak ale neprošel Senátem. O návrhu museli znovu hlasovat poslanci, a to den před parlamentními volbami. Těsnou většinou jednoho hlasu nakonec dolní komora podpořila zamítavé stanovisko senátorů a nákup 24 nových gripenů i s výzbrojí a dalším příslušenstvím i úroky za více než 60 miliard korun smetla ze stolu. Koncem srpna ministr obrany Jaroslav Tvrdík prohlásil, že pořízení 24 nových gripenů je mrtvý projekt. Zdůvodnil to především následky katastrofálních povodní. Kabinet v září zaslal sedmi vládám spojeneckých zemí dopis, kde popsal situaci Česka po záplavách a sdělil, že reálný je nákup maximálně 14 stíhaček. Ve hře se opět ocitla i varianta pořízení starších strojů nebo pronájem letounů. Špidlova vláda v listopadu výběrové řízení, v němž vyhrály gripeny, oficiálně zrušila. „Pro Česko z toho nevyplývají žádné právní závazky,“ řekl premiér. Ministr Tvrdík uvedl, že vláda v prosinci zřejmě rozhodne o vypsání nové soutěže, později se tento termín posunul až na únor 2003. Nový tendr může být podle Tvrdíka zkrácený. „Dovedu si představit, že bude trvat například jen tři měsíce,“ konstatoval. Americká vláda předtím oznámila, že svoji nabídku na stroje F-16 a F-18 zašle až poté, co bude soutěž vypsána.

Tvrdík také zahájil jednání se Slovenskem o společné ochraně vzdušného prostoru obou zemí. S konkrétními výsledky rozhovorů měla být veřejnost seznámena až koncem roku 2002. Podle ministra se jednání vedou ve třech základních rovinách: společné vzdělávání, společný výcvik a společná ochrana vzdušného prostoru. Obě země by však musely přistoupit k modernizaci svých vzdušných sil. Bratislava sice disponuje narozdíl od Prahy alespoň výkonnými stroji MiG-29, ty ale neodpovídají standardům NATO. Slovensko bude navíc členem aliance nejdříve za rok a půl. Do té doby je vytvoření společné letky nereálné.

Ještě před listopadovým summitem aliance navštívil v březnu Česko její generální tajemník George Robertson. Zatímco v uplynulých dvou letech poukazoval na skutečnost, že český resort obrany neplní svoje závazky vůči spojencům, tentokrát výhrady neměl. Brusel naopak ocenil chystanou reformu ozbrojených sil. Na summitu nabídlo Česko spojencům jednotky a zařízení pro boj se zbraněmi hromadného ničení a jednotku pasivních sledovacích systémů Věra, což je nástupce proslulého pasivního lokátoru Tamara. Tato nabídka byla učiněna v rámci přijetí celkem 14 úkolů, k nimž se Praha přihlásila. Mezi ně patří například i strategická přeprava, kterou by zajišťovaly obří stroje An-70, které má Česko získat v rámci deblokace takzvaného ruského dluhu.

Premiér Špidla také nabídl spojencům, aby bylo v Česku vytvořeno společné alianční centrum pro boj se zbraněmi hromadného ničení. Kde by ale bylo případně umístěno, nebylo rozhodnuto. Jednalo by se totiž o nový prvek ve struktuře aliance, s nímž by musely vyslovit souhlas všechny členské státy. Spekulovalo se například o obci Hostivice-Břve, kde bude sídlit nové velitelství specializovaných sil české armády, nebo o Těchoníně. Tam ozbrojené síly budují zvláštní pracoviště pro výzkum a léčbu nemocí způsobených biologickými zbraněmi.

Asociace obranného průmyslu České republiky informovala, že se od roku 1999, kdy Česko vstoupilo do NATO, zbrojovky nedokázaly až na jednu výjimku (ATS Telcom Praha) prosadit na trzích aliance. Větší příliv zakázek v řádu několika miliard korun čekají jen domácí stavební firmy, které se budou podílet na modernizaci vojenské infrastruktury v Česku. Tyto prostředky země získá ze společného rozpočtu aliance. Investice se budou týkat letišť v Čáslavi a Náměšti nad Oslavou, skladů pohonných hmot u Heřmanova Městce a Velké Bíteše a základen pro takzvané třídimenzionální radary dlouhého dosahu.

VIII. Občan a společnost

Na summitu bylo také rozhodnuto o výstavbě společných jednotek rychlého nasazení, které má tvořit 21 tisíc vojáků. Mají být schopny zasáhnout kdekoliv na světě od sedmi do 30 dnů. Plných operačních schopností mají tyto úderní síly dosáhnout v roce 2006. Česko nabídlo do nových společných jednotek 43. výsadkový mechanizovaný prapor z Chrudimi, prostějovskou rotu speciálních sil a letku bitevních vrtulníků Mi-24. Dohromady jde zhruba o 700 vojáků. Podle představitelů generálního štábu jde o plně profesionální jednotky, které splňují náročné požadavky na výcvik a výzbroj NATO. V polovině prosince oficiálně předal odcházející náčelník generálního štábu Jiří Šedivý svojí funkci Pavlu Štefkovi. Šedivý byl takzvaným prvním vojákem armády od jara 1998. Svoji vojenskou kariéru ukončil v nejvyšší hodnosti armádního neboli čtyřhvězdičkového generála. Za svůj největší úspěch označil Šedivý integraci ozbrojených sil do NATO a zlepšení armády v očích veřejnosti. „Armáda a resort obrany jako celek získávají na důležitosti. Přispěl k tomu i vstup Česka do aliance. Od té doby je vyvíjen tlak na politiku, aby o některých otázkách rozhodovali, což se dříve nedělo,“ řekl Šedivý, který kritizoval politickou reprezentaci za to, že armáda nemá jasné zadání. Tím se stala reforma ozbrojených sil. Za neúspěch považuje Šedivý problémy s bitevníky L-159, které provázely celé jeho funkční období, a skutečnost, že se mu nepodařilo obměnit praporčícký a poddůstojnický sbor. Právě rotmistři, podpraporčíci a praporčíci mají tvořit páteř budoucí profesionální armády, naopak 3600 důstojníků má z armády odejít nebo se smířit s dobrovolnou degradací.

Nový náčelník generálního štábu Pavel Štefka prohlásil, že hlavním úkolem jeho čtyřletého funkčního období je reforma. S sebou si přivedl necelou dvacítku velitelů. Novým šéfem pozemních sil se stal Josef Sedlák (bývalý velitel 4. brigády rychlého nasazení), který nahradil Františka Hrabala, jenž odešel do bruselské centrály NATO. Šéfem vzdušných sil byl jmenován Jan Vachek (bývalý velitel základny v Náměšti nad Oslavou). Jeho předchůdce František Padělek odešel do diplomatických služeb.

Síly územní obrany se přeměnily na síly podpory a jejich šéfem se stal náčelník armádních personalistů Jan Ďurica. Vznikla i dvě zcela nová velitelství – specializovaných sil a velitelství výcviku a tvorby doktrín. Do jejich čela byli jmenováni Petr Pavel a Jiří Halaška. Zatímco v uplynulých letech provázely vzdušné síly časté nehody letounů, v lednu 2002 havaroval pouze vrtulník W3-A Sokol při nácviu nouzového přistání. Všichni tři členové posádky byli těžce zraněni. Největší pozornost médií vzbudila aféra bývalého agenta vojenské rozvědky Karla Srby. Ten byl obviněn z přípravy vraždy novinářky a korupce. Z čela zpravodajské služby odešel Andor Šándor, kterého vystřídal Josef Prokš, předtím velitel českého kontingentu v Kuvajtu. Prokš před rokem 1989 pracoval v armádní kontrarozvědce. Šéf resortu Jaroslav Tvrdík vyřál v listopadu 2002 rozvědku z podřízenosti generálního štábu a převedl ji přímo do své působnosti.

Ministerstvo koncem roku oznámilo, že v rámci reformy armády si vojáci ponechají jen třicet posádek a zbylých více než sto do roku 2009 zruší. Ministr Tvrdík slíbil, že předloží ještě do konce roku zákon, který zrychlí převody armádního majetku na města a obce. V roce 2002 tvořilo ozbrojené síly přes 21 000 vojáků z povolání (29 generálů, 10,5 tisíce důstojníků, 6,4 tisíce praporčíků, 2,4 tisíce poddůstojníků) a zhruba stejný počet vojáků základní služby. I občanských zaměstnanců pracovalo v resortu téměř 21 tisíc. Rozpočet resortu dosáhl výše 47,5 miliardy korun, v roce 2003 má ministerstvo hospodařit s 52,3 miliardy, což je o 1,5 miliardy méně než předpokládalo. Jednotky české armády se v roce 2002 účastnily misí v Kosovu, Afghánistánu a Kuvajtu. Necelých dvacet vojáků zůstalo ještě v Bosně a Hercegovině.

Pavel Otto, Hospodářské noviny