

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Podle čl. 14 odst. 2 Ústavy České republiky upraví užívání státních symbolů České republiky zákon. Tímto zákonem je v první řadě zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o užívání státních symbolů“), který stanoví hlavní pravidla pro užívání státních symbolů. Mnoho dalších právních předpisů pak upravuje užívání státních symbolů v různých konkrétních případech.

Zákon o užívání státních symbolů nabyt účinnosti dne 5. 10. 2001 a dosud byl třikrát novelizován. V praxi se lze při aplikaci zákona o užívání státních symbolů setkat s několika okruhy problémů. Jde především o:

- nepřesné vymezení pojmu úřední razítko,
- absenci právní úpravy pečetidla se státním znakem - úředního pečetidla,
- nevhodnou úpravu některých způsobů užití státní pečeti a
- povinnost škol (vysokých škol, škol a školských zařízení zapsaných ve školském rejstříku) vyvěšovat státní vlajku o státních svátcích a jiných významných dnech v období hlavních (letních) prázdnin, tedy v době, kdy je řada těchto škol delší dobu zavřená.

Stávající právní úprava není diskriminační, pokud jde o otázku rovnosti mužů a žen, národnostních či etnických menšin, osob různého politického přesvědčení či náboženského vyznání či bez vyznání apod.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovanou právní úpravou zamýšlí předkladatel řešit tři základní okruhy problémů:

- a. *Odstranit dílčí formulační nejasnosti a věcné nepřesnosti ve stávající právní úpravě [přeformulování § 6 odst. 1 a změna § 11 písm. a)]*

Ve stávajícím znění § 6 odst. 1 je pojem „úřední razítko“ v něm použit pouze jako legislativní zkratka. To s sebou přináší praktické problémy zejména ve vazbě na jiné zákony, v nichž je pojem úřední razítko užíván. Za účelem odstranění těchto nejasností se navrhuje předmětné ustanovení přeformulovat.

Ustanovení § 11 písm. a), podle něž by se mělo státní pečeti používat k pečeti mezinárodních smluv, neodpovídá reálné praxi, v níž takový postup není ani reálně možný.

b. *Zavést právní úpravu tzv. úředních pečetidel*

Chybí právní úprava pečetidla se státním znakem. Je přitom nutno odlišovat úřední pečetidlo od státní pečeti ve smyslu § 6 zákona č. 3/1993 Sb., o státních symbolech České republiky. Státní pečeť je sama o sobě jedním ze státních symbolů, zatímco úřední pečetidlo je nástroj, jehož součástí je jeden ze státních symbolů – státní znak. Pečetidla se státním znakem se užívají k tak zásadním úkonům, jako je např. pečetení mezinárodních smluv. Je proto žádoucí, aby měla pokud možno stejný základní vzhled.

c. *Omezit povinnosti škol vyvěšovat státní vlajku v období hlavních (letních) prázdnin*

Jde o povinnost, která školy zbytečně zatěžuje a v některých případech může vést i k nedůstojnému užívání státní vlajky.

Navrhovaná právní úprava není v žádném ohledu diskriminační. Nedotýká se nijak rovnosti mužů a žen.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Účelem navrhované právní úpravy je odstranit dílčí nedostatky vážící se zejména k vymezení pojmu úřední razítko, k absenci úpravy užívání úředních pečetidel a nepřesnostem v úpravě užívání státní pečeti.

Její účelem je též omezení nedůvodně zatěžující povinnosti škol vyvěšovat státní vlajku v období hlavních (letních) prázdnin.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Čl. 14 odst. 1 Ústavy ČR v obecné rovině vymezuje, jaké jsou státní symboly České republiky. V odstavci 2 téhož článku je pak zakotveno, že podobu státních symbolů a podmínky jejich používání upraví zákon. Podobu státních symbolů konkretizuje zákon č. 3/1993 Sb., o státních symbolech České republiky, ve znění zákona č. 154/1998 Sb. (dále jen „zákon o státních symbolech“). Podmínky užívání státních symbolů upravuje v první řadě zákon o užívání státních symbolů, dále pak řada zvláštních zákonů.

Navrhovaná právní úprava nepřekračuje rámec ústavní úpravy státních symbolů a není ani v rozporu s žádnými ustanoveními Ústavy České republiky či Listiny základních práv a svobod.

Navrhovaná právní úprava je tedy slučitelná s ústavním pořádkem ČR.

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů EU a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Problematika užívání národních/státních symbolů není na úrovni Evropské unie regulována, neboť její úprava je ponechána na vnitrostátní právní úpravě členských států.

Navrhovaná úprava je zcela slučitelná s právními předpisy EU, judikaturou Soudního dvora a Tribunálu EU i obecnými zásadami práva EU.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Problematika užívání státních symbolů České republiky je v oblasti mezinárodních smluv řešena řadou multilaterálních i bilaterálních smluv. Jedná se především o konzulární úmluvy, které upravují možnost užívání české státní symboliky zastupitelskými orgány České republiky v zahraničí - viz např. Vídeňská úmluva o diplomatických stycích (vyhlášená pod č. 157/1964 Sb.), Vídeňská úmluva o konzulárních stycích (vyhlášená pod č. 32/1969 Sb.).

Dále jde o úmluvy umožňující užívání české státní symboliky českými veřejnými orgány při různých jiných příležitostech – např. užívání českého státního znaku a vlajky zvláštními misemi (Úmluva o zvláštních misích vyhlášená pod č. 40/1987 Sb.) nebo třeba označování různých pracovišť (viz např. Ujednání mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o zřízení a zásadách činnosti společných pracovišť Chotěbuz a Kudowa Słone, vyhlášené pod č. 24/2009 Sb. m. s.).

Další mezinárodní úmluvou dotýkající se státní symboliky je Pařížská úmluva na ochranu průmyslového vlastnictví ze dne 20. března 1883, revidovaná v Bruselu dne 14. prosince 1900, ve Washingtonu dne 2. června 1911, v Haagu dne 6. listopadu 1925, v Londýně dne 2. června 1934, v Lisabonu dne 31. října 1958 a ve Stockholmu dne 14. července 1967, uveřejněná pod č. 64/1975 Sb., ve znění vyhlášky č. 81/1985 Sb., a to její článek 6ter. Řeší otázky ochranných známek obsahujících státní symboly nebo jejich napodobeniny.

Žádné z výše uvedených smluv se navrhovaná úprava nedotýká.

Navrhovaná právní úprava proto není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá zvýšené nároky na státní rozpočet, či rozpočty obcí a krajů. Vzhledem k tomu, že pečetidla používaná Ministerstvem zahraničních věcí odpovídají navrhované podobě požadavků na úřední pečetidla v § 6a, nebudou s jejich uzákoněním spojeny žádné náklady. Návrh nebude mít žádné dopady na podnikatelské prostředí ani na specifické skupiny obyvatel, jako jsou osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny. S navrhovanou změnou nejsou spojeny ani žádné dopady na životní prostředí.

8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava nemá dopad na ochranu soukromí a osobních údajů, neboť navrhované změny se této problematice vůbec nedotýkají.

9. Zhodnocení korupčních rizik

S navrhovanou právní úpravou nejsou spojena žádná korupční rizika.

10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu.

Navrhovaná úprava nemá dopady na bezpečnost ani obranu státu.

11. Hodnocení dopadů regulace

Vzhledem k tomu, že se jedná o novelu stávajícího zákona, která má „technický“ charakter a nepřináší žádné dopady na státní rozpočet ani ostatní veřejné rozpočty ani do žádných jiných hodnocených oblastí, rozhodl tehdejší ministr spravedlnosti a předseda legislativní rady vlády o výjimce z provedení hodnocení dopadů regulace dopisem ze dne 12. března 2019, č.j. 9367/2019-UVCR.

Zvláštní část

K Čl. I

K bodu 1. - k § 6 odst. 1:

V praxi dochází k pochybnostem ohledně významu pojmu „úřední razítko“, který je v § 6 odst. 1 zaveden pouze jako legislativní zkratka. Přitom však § 6 obsahuje přesný popis parametrů razítka (tvar, rozměry, malý státní znak, atd.), které je považováno za úřední. V dalších právních předpisech, které užívají pojem úřední razítko, nejsou parametry úředního razítka nijak blíže definovány. Z tohoto důvodu je tedy navrhováno namísto legislativní zkratky v § 6 odst. 1 zavést legislativní definici pojmu „úřední razítko“, a tak tento pojem vymezit pro celý právní řád.

K bodu 2. - k § 6a:

Navrhuje se zakotvit právní úpravu tzv. úředních pečetidel. Nutno zdůraznit, že úřední pečetidla nejsou státní pečeti ve smyslu § 6 zákona o státních symbolech a není jejich smyslem státní pečeť suplovat. Státní pečeť je sama o sobě státním symbolem a je podle § 6 odst. 3 zákona o státních symbolech uchovávána prezidentem republiky. Pečetidla se státním znakem sama o sobě nejsou státním symbolem, jsou pouze nástrojem/předmětem, jehož součástí je státní znak.

Úřední pečetidla by měla mít v zásadě obdobné parametry jako úřední razítko (vymezené v § 6 odst. 1), neboť jejich účel je v základu obdobný – stvrzení vymezených úředních aktů jako aktů státní moci a znemožnění změny jejich obsahu (zapečetění). Skutečnost, že půjde o akty směřované často „navenek“ na tom nic nemění, když malý státní znak je i na úředních razítkách Ministerstva zahraničních věcí a zastupitelských úřadů, jejichž otisky se opatřují např. diplomatické noty předávané cizím státům. Pro užití malého státního znaku na úředním pečetidle hovoří též snaha zabránit zaměňování úředního pečetidla za státní pečeť (na níž je vyobrazen velký státní znak) a která je státním symbolem výjimečné povahy, když ji užívá v zásadě jen prezident republiky. Pokud by byl velký státní znak i na úředním pečetidle, došlo by tím sekundárně k devalvaci významu státní pečeti.

Z hlediska vzhledu je hlavní odchylkou od úředního razítka stanovení jednotného rozměru úřední pečeti. Důvodem je pokud možno zcela jednotný základní vzhled pečetidla. Další odchylkou je možnost, aby bylo místo názvu oprávněné osoby (jíž má být Ministerstvo zahraničních věcí) možno uvádět přímo název organizačního útvaru – zastupitelského úřadu - bez nutnosti uvádět též označení Ministerstva zahraničních věcí.

Úřední pečetidlo bude mít jiné využití než úřední razítko a v důsledku toho i jiný okruh subjektů oprávněných k jeho užití. Zatímco úřední razítko se používají na rozhodnutí a jiné listiny osvědčující důležité skutečnosti vydávané při výkonu státní správy, úřední pečetidla jsou v první řadě určena pro pečetění všech dvoustranných mezinárodních smluv. Pečetí se svázání mezinárodních smluv do smluvních desek, přičemž smyslem pečetění je zajistit neměnnost textu v období mezi tzv. technickým čtením a samotným podpisem smlouvy. Účelem úředního pečetění není jen deklarovat, že určitý dokument vydal, resp. přijal

konkrétní subjekt vykonávající státní moc, ale též zabezpečit obsah pečetěné listiny. Pečetí se též např. diplomatická pošta.

Pečetidla se státním znakem jsou užívána již nyní, a to třemi resorty - Ministerstvem zahraničních věcí (vč. zastupitelských úřadů), Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem obrany. Vzhledem k tomu, že platná právní úprava úřední pečetidla nijak neupravuje, užívá každý z těchto resortů pečetidla zcela jiného vzhledu. Nejednotnost panuje dokonce i v tom, jaký státní znak je na pečetí užíván – Ministerstvo zahraničních věcí užívá malý státní znak, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo obrany donedávna užívala velký státní znak. Rozchází se i rozměry pečetidel. Obecně nelze považovat za žádoucí, aby nesl stejný druh úkonů, navíc obvykle prezentovaných navenek (mimo Českou republiku) zásadně odchylnou pečeť. Tím spíše, že pečetěny jsou dokumenty velkého významu. V krajním případě by to mohlo vzbuzovat až pochybnosti o pravosti takové pečetí ze strany zahraničních subjektů, které s takovými dokumenty přicházejí do styku.

Navrhuje se vymezit okruh subjektů oprávněných k užívání úředního pečetidla maximálně restriktivně, tj. jen na ty subjekty/útvary, které jej ke své činnosti skutečně nezbytně potřebují, proto, aby nedocházelo ke zbytečné devalvací významu tohoto nástroje. Reálně jde o Ministerstvo zahraničních věcí a o zastupitelské úřady. Dosavadní praxe, kdy pečetidlo používá i resort obrany a resort průmyslu a obchodu, konstituuje nevhodnou a neodůvodněnou výjimku z pravidla, že mezinárodní smlouvy a další vybrané dokumenty pečetí Ministerstvo zahraničních věcí. Mezinárodní smlouvy v gesci všech ostatních resortů pečetí Ministerstvo zahraničních věcí. Je na místě, aby v rámci co nejlepšího naplnění koordinační úlohy Ministerstva zahraničních věcí v oblasti uzavírání mezinárodních smluv uložené mu § 6 odst. 3 písm. f) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, bylo dáno oprávnění užívat úřední pečetidlo pouze jemu a zastupitelským úřadům (které jsou organizačním útvarem tohoto ministerstva).

K bodu 3. – k § 7 odst. 1:

Podle stávající úpravy § 7 odst. 1 jsou oprávněné osoby vymezené v § 2 odst. 1 písm. a) až t) zákona o užívání státních symbolů povinny o státních svátcích a při příležitostech celostátního významu vyhlášených vládou povinny vyvěsit státní vlajku. Tato povinnost tak dopadá i na vysoké školy a školy a školská zařízení zapsaná ve školském rejstříku, a to i po dobu tzv. hlavních prázdnin, tedy v měsících červenci a srpnu. V tomto období jsou však dva státní svátky (5.7. a 6.7.), navíc je též možno, že vláda vyhlásí v tuto dobu i příležitost celostátního významu. Po tuto dobu je ale podstatná část škol a školských zařízení uzavřena, často navíc procházejí různými opravami a rekonstrukcemi. Zabezpečení této povinnosti je pro řadu škol problematické.

Některé školy řeší situaci tím, že vlajku vyvěsí na konci června a nechávají ji na budově školy až do konce srpna. Takový postup platné právní úpravě neodporuje. Vzhledem k absenci personálu v budově však není možno průběžně kontrolovat, zda je vlajka po celou dobu vyvěšení čistá a v neporušeném stavu, jak ukládá zákon o užívání státních symbolů.

V případě různých prací na budovách školy se navíc vyvěšování státní vlajky jeví jako velmi nevhodné a fakticky jdoucí až do rozporu se základní zásadou užívání české státní symboliky vyjádřenou v § 1 odst. 2 zákona o užívání státních symbolů, podle níž je možno státní symboly užívat jen vhodným a důstojným způsobem. Vyvěšování státní vlajky na staveništi takovým způsobem nepochybně není.

Z hlediska principů užívání české státní symboliky je přijatelnější, aby česká státní vlajka po dobu letních prázdnin na budovách škol nebyla vyvěšena, než aby byla vyvěšována na staveništích nebo visela několik týdnů poškozená či špinavá. V této souvislosti je vhodné upozornit, že vypuštění povinnosti vlajku vyvěšovat neznamená zákaz jejího vyvěšení. Školy, které mají zájem vlajku vyvěšovat i v období hlavních prázdnin, by tak samozřejmě mohly činit i nadále.

S ohledem na skutečnost, že zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nemá, na rozdíl od zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, vymezenou dobu hlavních prázdnin, navrhuje se stanovit dobu, kdy školy nemají povinnost státní vlajku vyvěšovat, obdobím měsíců červenec a srpen, kdy je uzavřena i převážná část vysokých škol.

K bodu 4. – k § 11 písm. a):

Podle stávající právní úpravy lze státní pečeť užit k pečetění mezinárodních smluv. Tato úprava však neodpovídá skutečnosti, neboť státní pečeť k pečetění mezinárodních smluv reálně užívána není a po dobu platnosti zákona o užívání státních symbolů ani nebyla. Pečetění mezinárodních smluv státní pečeti není ani prakticky možné, neboť k němu dochází bezprostředně po provedení tzv. technického čtení se zástupci druhé strany, a to buď v České republice v případě podpisu na území České republiky, anebo v daném cizím státě, má-li být mezinárodní smlouva podepsána na jeho území, kam však není reálně možné ani vhodné pečetidlo státní pečeti dopravovat. Jak již bylo uvedeno výše, státní pečeť uchovává podle zákona prezident republiky.

Státní pečeti se naopak využívá k pečetění plných mocí k podpisu mezinárodních smluv tzv. prezidentské kategorie, ratifikačních listin, listin o výpovědi a dalších listin vydávaných v souvislosti se sjednáváním nebo ukončováním platnosti mezinárodních smluv. Z pohledu platného znění § 11 zákona o užívání státních symbolů se jedná o „obvyklou praxi“ ve smyslu jeho písmene c) in fine.

Navrhuje se proto reflektovat na výše uvedenou skutečnost a změnit ustanovení písm. a) tak, že v tomto písmeně bude nahrazena možnost pečetit mezinárodní smlouvy státní pečeti, možností užívat státní pečeť k pečetění listin vydávaných v souvislosti se sjednáváním mezinárodních smluv a ukončováním jejich platnosti.

K bodu 5. - k § 13 odst. 1 písm. d):

V návaznosti na zavedení nového instrumentu se státní symbolikou – úředního pečetidla, je na místě zavést též postih za jeho neoprávněné nebo nesprávné použití. Tomu odpovídá nově doplňované písmeno d) obsahující skutkovou podstatu přestupku užití úředního pečetidla v rozporu s pravidly obsaženými v § 6a.

K bodu 6. - k § 13 odst. 2:

Úprava navazující na zavedení nové skutkové podstaty v § 13 odst. 1 písm. d). Z hlediska typové závažnosti jde o obdobné jednání, jako jsou jednání uvedená pod dosavadními písmeny a) až d), když jde o svého druhu neoprávněné nakládání se státním znakem. Postih za toto jednání by měl být proto totožný.

K Čl. II

Navrhuje se, aby zákon nabyl účinnosti od 1. ledna 2021.