

RECENZE A ANOTACE

Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy

Linda Praha, a.s., 2008, 346 str., ISBN 978-80-7201-690-7

Aktuální publikace pro územní samosprávu

Petr Průcha*

Na pultech knihkupectví s právní literaturou se před nedávnem objevila, mezi jinými, zajímavá a přitom aktuální publikace orientovaná na problematiku normotvorné činnosti samosprávy, která si z řady důvodů zaslouhuje jmenovitou pozornost.

Představovaná publikace, jak je zřejmé z jejího obsahu a zaměření, zahrnuje výsledky víceleté odborné a vědecké práce autora, a je autorovým druhým aktualizovaným a přepracovaným vydáním daného titulu, poté, co bylo první vydání rozebráno, a autor přistoupil k podstatnější aktualizaci a rozšíření předchozího textu. Práce se přitom vztahuje k rozhodující oblasti autorova odborného zaměření, které autor předmětné práce prezentoval či prezentuje zejména v pedagogické činnosti vysokoškolského učitele, které také prezentoval v legislativní praxi zastupitele městské části v městě Brně, a později poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jakož i ve vědeckovýzkumné činnosti, a to včetně příslušných publikačních výstupů.

Práce zabývající se úvahami nad povahou, posláním, jakož i možnostmi a mezemi vydávání, právních předpisů samosprávy je vztažena k současným podmínkám v České republice, a je široké odborné veřejnosti předkládána v období, kdy jsou předmětné otázky aktuální nejen z pohledu výkladu příslušné ústavní a zákonné úpravy a hodnocení normotvorné i ústavně soudní praxe, ale kdy jsou, v souvislosti s doznívající reformou veřejné správy, vysoce aktuální také z pohledu přetrvávajících odborných diskusí o zákonném vymezování normotvorné pravomoci obcí a krajů, jako územních samosprávných celků.

To souvisí jednak se způsoby vymezení prostoru, který právní úprava obcím a krajům k této činnosti poskytuje, a to jak v tzv. samostatné působnosti, tak v tzv. přenesené působnosti, a dále pak zejména s nejasnostmi praxe, kdy a jak k této normotvorné činnosti přistupovat, o čemž svědčí dnes již poměrně rozsáhlá, a přitom diskutovaná, judikatura Ústavního soudu.

S uvedeným tématem je tedy spojena řada otázek, které dosud v příslušně orientované odborné literatuře nejsou, a přirozeně také ani býti nemohou, uspokojivě a jednoznačně řešeny. S tím souvisí i skutečnost, že jde o oblast, kde nelze pro „domácí“ potřeby automaticky převzít vzory či modely "režimu normotvorné pravomoci" jiných zemí, nýbrž naopak je třeba pojetí "režimu normotvorné pravomoci", byť na základě i zahraničních, a to zejména evropských, poznatků a zkušeností, vnímat, analyzovat, uplatňovat, a stejně tak i upravovat, s ohledem na vnitrostátní společenské podmínky a potřeby. Autor také na některé zahraniční poznatky poukazuje když připomíná či přibližuje řešení některých dílčích otázek v právní úpravě vybraných evropských zemích (nejčastěji a také nejobsažněji přitom odkazuje na úpravu slovenskou).

Ocenit je tak myslím třeba již samotný záměr autora podat ucelený pohled na předmětnou problematiku v situaci, kdy dosud byla monografickému zpracování daného tématu v české odborné literatuře věnována pozornost zcela ojediněle (tady lze, vedle předchozího autorova újeji orientovaného prvního vydání daného titulu, připomenout v podstatě toliko práci Kadečkovu), a otázkám právních předpisů samosprávy byly věnovány převážně spíše jen časopisecké výstupy.

Představovaná publikace je po obsahové stránce rozdělena do tří dílů, které jsou ještě dále vnitřně podrobněji členěny, je vybavena bohatým poznámkovým aparátem a opatřena seznamem použité literatury. Celkový rozsah práce je 346 tiskových stran.

Díl první nese podtitul „obecná část“, a v souladu s tímto označením je v něm věnována pozornost obecným otázkám daného tématu. Pohled na celkovou strukturu a obsah práce přitom ukazuje, že v tomto dílu spočívá těžiště celé práce. Publikace práce věnuje nejprve pozornost vymezení základních pojmů a stručné komparaci (str. 15-51), dále pojednává o druzích právních předpisů územní samosprávy (str. 52-69), o působ-

nosti právních předpisů územní samosprávy (str. 70-93), o náležitostech a struktuře právních předpisů územní samosprávy (str. 94-109), o přijímání právních předpisů územní samosprávy (str. 110-132), o realizaci právních předpisů územní samosprávy a sankcích za jejich porušení (str. 133-152), o výkladu právních předpisů územní samosprávy (str. 153-160), o rušení právních předpisů územní samosprávy (str. 161-219), a o odpovědnosti za vadné předpisy územní samosprávy a paktech (str. 220-226). V dílu druhém, označeném jako „zvláštní část“, je potom věnována pozornost vybraným oblastem, ve vztahu k nimž jsou přijímány právní předpisy územní samosprávy. Tak je postupně pojednáno o tzv. antikomunistických vyhláškách (str. 227-228), řádu pohřebišť (str. 231-233) oblasti komunálního majetku (str. 234-236), místních poplatcích (str. 237-246), dani z nemovitostí (str. 248), tržních řádech (str. 251-253, oblasti veřejného pořádku (str. 254-269), oblasti životního prostředí (str. 270-277), jakož i statutech (str. 278-279) a územně plánovací dokumentaci (str. 280-282). Třetí díl publikace je pak zaměřen na zájmovou samosprávu a její předpisy, přičemž je zde nejprve věnována pozornost profesním komorám s povinným členstvím (str. 287-296), dále komorám s nepovinným členstvím (str. 297-298) a poté je věnována samostatná pozornost vysokoškolské samosprávě (str. 299-301). Celá práce je uzavřena stručným shrnujícím závěrem a doplněna modelovými příklady právních předpisů územní samosprávy z vybraných oblastí.

I když se autor v dané práci věnuje právním předpisům samosprávy jako celku, největší důraz je, a myslím že po právu, kladen na problematiku právních předpisů územní samosprávy, a to v jejich v samostatné působnosti, a tady zejména pak právním předpisům na úrovni obcí.

Z obsahu i způsobu zpracování posuzované představované publikace je dovoditelné, že jednak přispívá do teoretické diskuse o postavení a úloze právních předpisů územní samosprávy v českém právním řádu, a dále že současně také plní i významnou instruktivní funkci pro praktické vnímání předmětné problematiky.

Aniž bych chtěl jakkoliv snižovat význam ostatních částí práce, myslím, že největší pozornost upoutává osmá část prvního dílu práce, zaměřená na tzv. rušení právních předpisů územní samosprávy, v níž autor ve spojení s příslušnými teoretickými východisky prezentuje a současně analyzuje platný režim rušení právních předpisů územní samosprávy, jakožto režim nápravy právně vadných aktů. Za situace, kdy je rušení takových právních předpisů svěřeno Ústavnímu soudu, autor v těchto částech práce současně poukazuje i na vybranou judikaturu Ústavního soudu, a v ní vyjádřené právní názory na řešení některých dotčených právních otázek a institutů, a dle mého názoru také hodnotí. Ostatně reflexe související judikatury Ústavního soudu na předmětném úseku, taktéž včetně jejího autorova

hodnocení, prolíná v příslušných souvislostech i dalšími částmi představované publikace (nejkoncentrovaněji str. 60-62 a str. 74-82).

Práce jako celek po obsahové stránce přirozeně nabízí řadu otázek k zamyšlení či k diskusi, a to zdaleka nejen proto, že na právní režim normotvorné pravomoci územní samosprávy, a stejně tak i na související judikaturu Ústavního soudu v této oblasti, jsou v odborné sféře rozdílné názory, ale i proto, že autor publikace práce sám svým podáním navozuje i některé další otázky.

Proto si také dále dovoluji ze svého pohledu výběrově na některé, v první řadě dílčí, momenty práce poukázat, přičemž budu "procházet" obsahem práce vztupně chronologicky.

Autor charakterizuje samosprávu mj. z pohledu teorie dělby moci (str. 17), přičemž ji prezentuje jako výraz vertikální dělby moci (centrální státní moc, její omezení samosprávou), vedle dělby moci horizontální horizontální (zákonodárství, exekutiva, soudnictví). V této souvislosti se přirozeně nabízí zamyšlení nad tím, co lze z takto prezentovaného začlenění samosprávy do systému „dělené“ veřejné moci bezprostředně dovodit pro normotvornou pravomoc územních samospráv. Zajímavý problém je dále navozen pojednáním o druzích právních předpisů územní ve spojení s městskými částmi územně členěných statutárních měst (str. 53 a násl.). Autor poukazuje na vývoj právní úpravy a její současný stav, kdy podle úpravy z r. 1990 městské části svoje právní předpisy přijímat mohly, od účinnosti zákona o obcích z r. 2000 však svoje právní předpisy přijímat nemohou. Autor práce tento „zákaz“ považuje za „zvláště nevhodný v případě nařízení, kde jde o výkon přenesené státní správy“, kdy městu přísluší rozšířená působnost a městským částem působnost běžných obcí (str. 54). Tady se nabízí poznamenat, že k zamyšlení jistě je také otázka „vhodnosti či nevhodnosti“ tohoto „zákazu“ ve vztahu k obecně závazným vyhláškám (předpisy v samostatné působnosti), a to mj. proto, že zákonné úpravě městských částí, resp. statutárních měst jako měst pro účely výkonu veřejné správy „vnitřně úrovněově dělených“, chybí příslušná ústavně právní východiska. Za zajímavou a podnětnou považuji úvahu autora na str. 60-62, kde přibližuje problematiku právních předpisů územní samosprávy mimo její působnost, a ve spojení s příklady z rozhodovací praxe Ústavního soudu nepovažuje jeho stanovisko, že „lze vydávat podle čl. 104 odst. 3 Ústavy vedle obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti i obecně závazné vyhlášky jiné“, za možné. Ze souvisejícího textu lze dovodit, že autor nepovažuje za správný ani přístup Ústavního soudu, kdy takovéto obecně závazné vyhlášky Ústavní soud ruší, namísto toho, aby je prohlásil za pakty, zatímco z dalšího textu na str. 68, kde autor meritorně o paaktech pojednává, popř. na str. 224, kde se vrací k odpovědnosti za paakty, je autorovo vyjádření v tomto ohledu již smířlivější. V navazujících

částech práce (str. 94 a násl.) autor potom podává pozitivní interpretační pohled na náležitosti a strukturu právních předpisů územní samosprávy, jejich přijímání, realizaci a výklad. Tady zřejmě již sama povaha zpracovávaných otázek vedla autora k tomu, že pro jejich zpracování zvolil převážně popisně schematický přístup. Z dále navazujícího textu představované publikace jsem již výše v pozitivním smyslu zmínil další obsažnou pasáž o rušení právních předpisů územní samosprávy (str. 161-219). Myslím, že s názory zde uváděnými lze převážně souhlasit, k úvaze a diskuzi se však po mém soudu nabízí poměrně jednoznačný názor a závěr autora (ostatně známý z jeho již dřívějších publikačních výstupů) na ústavně zakotvenou možnost svěřit zákonem rušení podzákoných právních předpisů pro rozpor se zákonem Nejvyššímu správnímu soudu (str. 214 a násl.). Diskuse nad touto otázkou znovu nabývá na aktuálnosti do jisté míry poté, co byl v českém právním řádu zakotven institut tzv. opatření obecné povahy a možnost jejich přezkoumání Nejvyšším správním soudem. I když jde o akty odlišné od právních předpisů, nesou některé jejich prvky, a nepochybně (a to nejen v této souvislosti) se opět nabízí k zamyšlení, zda by nemohlo či nemělo dojít k posunu v názorech, jež dosud přezkoumání podzákoných právních předpisů Nejvyšším správním soudem odmítají.

Mohu-li shrnout celkový pohled na představovanou publikaci, pak hodnotu práce spatřuji především ve vytěžení a systematickém uspořádání podstatných informací k danému tématu při zohlednění aktuálních potřeb a podmínek současné normotvorby samosprávy (to zejména územní) v podmínkách České republiky, a to nejen na základě vnitrostátních pramenů a pohledů, ale i s příslušným přihlédnutím k pramenům a pohle-

dům zahraničním. Jsem toho názoru, že jde o publikaci aktuální, zajímavou, a obsahem i způsobem zpracování pro příslušně orientovanou odbornou část veřejnosti i přitažlivou. Jejím kladem je po mém soudu zejména to, že vedle korektní reprodukce obsahu související právní úpravy a ústavně soudní judikatury nesetrvává jen na informativně instruktivním popisu, ale je dále proložena také autorovými hodnotícími postřehy a osobními odbornými názory a závěry. Publikaci tak považuji za informačně bohatou, názorově i argumentačně cennou, s příslušnou věcnou návazností otázek zpracovávaného tématu, přičemž je třeba zdůraznit, že současně je psána stylem, jenž jistě zaujme čtenáře.

Představovaná publikace jako celek je zpracována kvalifikovaně, má odpovídající informační hodnotu, opírá se o prameny, na něž je adekvátním způsobem odkazováno a je tak způsobilá dostát nejen svému základnímu poslání, které autor zdůrazňuje v úvodu k publikaci, a to pomoci členům zastupitelstev obcí a krajů, ale i zaměstnancům správních úřadů, kteří se s problematikou právních předpisů obcí a krajů setkávají ve své praxi a stále si nejsou plně jisti při jejich aplikaci. Lze ji myslím doporučit k využití jak v praktické činnosti příslušně orientované odborné praxe, ale stejně tak ji lze plně doporučit i pro vědecké či studijní účely.

* Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc., soudce Nejvyššího správního soudu, katedra správní vědy, správního a finančního práva