

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

PRÁVNÍ POVAHA SAMOSPRÁVNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ¹

STANISLAV KADEČKA

1. SAMOSPRÁVNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ

Samosprávné vyhlášky obcí jsou závažným instrumentem právní regulace a projevem práva na územní samosprávu jako součástí základních práv a svobod. Již prozatímní obecní zřízení (z. č. 170/1849 ř. z.) zakotvilo tezi „základem svobodného státu je svobodná obec“. Charakter právní povahy těchto vyhlášek má přímý vliv i na právní postavení občanů, jejich práva a povinnosti v právním státě. Chtěl bych proto názorově a argumentačně přispět k diskusi o charakteristice samosprávných vyhlášek obcí a pomoci tak k řešení tohoto problému *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Snad nejvýznamnějším nástrojem obce k realizaci její působnosti, samostatně i přenesené, je vydávání obecně závazných vyhlášek. Ústavními předpoklady pro jejich vydávání jsou čl. 104 odst. 3 (samosprávné vyhlášky) a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.

¹ Pojem obecně závazné vyhlášky obcí vydávané ve věcech patřících do jejich samostatné působnosti (jak vyplývá z § 14 odst. 1 písm. i) zák. č. 367/1990 Sb., o obcích /obecní zřízení/, v platném znění – dále jen „zákon o obcích“) jsem se rozhodl v textu nahradit kratším pojmem „samosprávné vyhlášky obcí“.

2. PRÁVNÍ POVAHA SAMOSPRÁVNÝCH VYHLÁŠEK

Samosprávné vyhlášky obcí lze charakterizovat jako „místní externí normativní správní akt“.² Místní proto, že ji obec může vydat výhradně pro svůj územní obvod, neboť i působnost obce je ohraničena územím obce. O externí akt jde, neboť vyvolává právně závazné důsledky pro fyzické a právnické osoby mimo vztahy podřízenosti a nadřízenosti, je tedy obecně závazný. Normativní znamená, že obsahuje závazná pravidla chování, která mají obecnou povahu a vztahují se vždy na celou skupinu případů stejného druhu a neurčitého počtu. O správní akt jde, neboť je pramenem práva vydávaným správním orgánem, který tak realizuje svou pravomoc.

Ústavní právo vydávat samosprávné vyhlášky konkretizuje zákon o obcích. Podle jeho § 13 spravuje obec své záležitosti samostatně. Při výkonu této působnosti se řídí pouze zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Samostatnou působnost vymezuje zákon o obcích v § 14, a to jednak jakousi generální klauzulí, jednak demonstrativním výčtem uvedeným slovem „zejména“ v prvním odstavci § 14. Je s podivem, že generální klauzuli je legislativně-technicky předřazen demonstrativní výčet. Vždyť úkolem generální klauzule zásadně bývá stanovení obecných náležitostí, které jsou dále příkladem konkretizovány. Lze doporučit obvyklou úpravu, tak jak ji zná například obchodní zákoník (§ 44). Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o obcích je konstruováno jako generální klauzule omezená ve své závěrečné části (počínaje slovy „s výjimkou...“) negativní klauzulí. Vlastností samostatné působnosti se tak stává elasticita, která má určité znaky shodné s elasticitou vlastnického práva v římskoprávním pojetí: pokud určitou činnost zvláštní zákon svěřil jiným orgánům jako výkon státní správy, vyjímá ji ze samostatné působnosti obce, a ta ji nemůže regulovat samosprávnými vyhláškami. Pokud určitá činnost přestane být svěřena jiným orgánům jako výkon státní správy a současně spadá pod ustanovení generální klauzule, stává se opět předmětem samostatné působnosti obce a obec tak může tuto oblast opět upravit svou samosprávnou vyhláškou. Zrušením zvláštního zákona nebo jeho ustanovení se tedy samostatná působnost okamžitě bezprostředně rozšiřuje ve shodě s ustanovením generální klauzule. Jde o vlastnost konstruovanou zákonodárcem v § 14 odst. 2 zákona o obcích.

Zákonná konkretizace ústavního zmocnění se nachází v § 16 zákona o obcích. Obce mohou vydávat vyhlášky v mezích své působnosti vymezené zákonem o obcích v § 14. Jen při vydávání vyhlášek k zabezpečení místních záležitostí veřejného

² Šimek, L.: Obecně závazné vyhlášky obcí, Moderní obec, 1995, č. 10, str. 48

pořádku v samostatné působnosti obce vyplývající z § 14 odst. 1 písm. o) je obec omezena přímo ustanovením § 17 zákona o obcích. Zmocnění k vydávání samosprávných vyhlášek vyplývá přímo z ústavní úpravy.³ Z pozitivně-právního hlediska není rozdíl mezi ústavním zmocněním Parlamentu k přijímání právních předpisů a ústavním zmocněním obce přijímat samosprávné vyhlášky⁴ (není rozdíl mezi povahou těchto zmocnění, jinak samozřejmě rozdíly jsou). Samosprávné vyhlášky jsou originálním sekundárním pramenem práva.⁵

Uvedená charakteristika není vzhledem k značné pojmové nejednotnosti v právní teorii dostačujícím vymezením právní síly. Pokusím se proto vysvětlit tyto pojmy, a to v souladu s jejich pojetím, jak je vymezil zejména profesor V. Knapp.⁶ Právní síla je chápána jednak absolutně, jako různé úrovně právních pramenů, mezi nimiž pak platí zásada *lex superior derogat legi inferiori*. Podle absolutní právní síly tak jako základní rozdělení chápeme rozdělení na právní předpisy primární (zákonné) a sekundární (podzákonné). Z tohoto pohledu jsou samosprávné vyhlášky sekundárním pramenem práva, neboť nemohou být v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR. Právní síla je chápána i relativně, tedy jako vzájemný vztah právních norem, v němž rozlišujeme právní předpisy originární (původní, neodvozené) a právní předpisy derivativní (odvozené, delegované). Originární se neodvozují od žádné právní normy jiné, oprávnění vydávat je má ústavní charakter, zatímco derivativní jsou vydávány na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je u nich podmíněná. Samosprávné vyhlášky jsou originálním pramenem práva, neboť jsou vydávány přímo na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. Pro ně tedy nemůže platit, že by mohly být vydávány jen *secundum et intra legem*.

Interpretujeme-li ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, nesmíme opomenout souvislost s jinými články Ústavy ČR a Listiny⁷. Avšak vztah čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR k vydávání samosprávných vyhlášek je pouze zdánlivý. Upravuje státní správu,

³ Shodně in Průcha, P.–Schelle, K.: Základy místní správy, Iuridica Brunensia, Brno 1995, str. 58, jakož i in Políán, M.: Obec tvůrcem zákona, S'94, 1994, č. 26, str. 26, in Grospič, J.: K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu, Právník, 1997, č. 1, str. 23–24

⁴ Shodně in Zárecký, P.: K normotvorné činnosti obcí (vyšších územních samosprávných celků), Správní právo, 1996, č. 2, str. 67

⁵ Shodně in Knapp, V.: Teorie práva, PrF ZČU, Plzeň 1994, str. 77, jakož i Ústavní soud v nálezu uváděném v pozn. č. (10)

⁶ Viz Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C.H.Beck 1995, str. 156–158, Knapp, V.: Teoretické problémy tvorby československého práva, Academia, Praha 1983, str. 60–65 a 79–82

⁷ Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb., dále jen „Listina“). Vycházím zde z právního názoru, že Listina má právní sílu ústavního zákona.

zatímco vydávání samosprávných vyhlášek je projevem samosprávy. Samospráva je státem aprobovaná veřejná správa prováděná samosprávnými subjekty, nicméně státní aproba z ní ještě nečiní státní správu. Užití rozšiřujícího výkladu by bylo nepřipustným zásahem do práva na územní samosprávu zakotveného v čl. 8 Ústavy ČR. Lze sice mít zato, že zákonodárce chtěl regulovat výkon veřejné moci, nicméně pro interpretaci právních norem je rozhodující, že tak neučinil; rozhodné je totiž to, co skutečně vyjádřil. Státní správa a samospráva jsou pojmově podřazeny pod veřejnou správu a čl. 2 odst. 3 tak upravuje výkon státní správy jako jedné z větví veřejné správy. Stejně stanovisko je logicky nutné zaujmout i k čl. 2 odst. 2 Listiny. I kdybychom však pojem státní moc interpretovali extenzivně, platí, že pravomoc vydávat samosprávné vyhlášky je uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví ústava a zákon (o tom podrobněji dále).

Další ustanovení, jehož interpretaci považuji za nutnou, je článek 4 odst. 1 Listiny. Rovněž konflikt tohoto článku s článkem 104 odst. 3 Ústavy ČR považuji pouze za umělý, neboť samosprávné vyhlášky naplňují požadavek ukládání povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích. Tímto základem je zde Ústava ČR, neboť pokud ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny požaduje ukládání povinností pouze na základě zákona, je zcela zřejmé, že postačí-li zákon, tím spíše postačí zákon ústavní (*argumentum a minori ad maius*). Požadavek ukládání povinností v mezích zákona dostatečně splní, jsou-li samosprávné vyhlášky vydávány v mezích samostatné působnosti stanovené zákonem. Jde zde sice o druhově odlišné stanovení mezi zákona, než jaké známe například při stanovení mezí pro prováděcí předpisy, nicméně pokud je samosprávná vyhláška vydána v mezích samostatné působnosti obce, je rozhodně vydána zároveň v mezích zákona. Je totiž zásadní odlišnost mezi požadavky stanovení povinnosti výhradně „na základě zákona a v jeho mezích“ od požadavku stanovení povinnosti výhradně „zákonem“. Zákonodárce užil v článku 4 odst. 1 Listiny první z uvedených formulací, tudíž bez ohledu na to co vyjádřit chtěl, se právní normou stalo to, co skutečně vyjádřil. Navíc lze mít oprávněně zato, že pokud zákonodárce v čl. 4 odst. 1 Listiny užil formulaci „na základě zákona a v jeho mezích“, mínil tím něco jiného, než když v čl. 2 odst. 3 užil formulaci „zákonem“ případně „zákon“. Jinou otázkou je, proč zákonodárce užíval k právní regulaci stejné problematiky rozdílná ustanovení v jednom předpise. Ustanovení čl. 4 odst. 1 stanoví jiné pravidlo chování než čl. 2 odst. 3 Listiny. Ačkoliv jsou samosprávné vyhlášky vydávány v mezích samostatné působnosti obcí a splňují tak podmínku ukládání povinností výhradně v mezích zákona, zůstávají originálním pramenem práva a nestávají se pouhým prováděcím předpisem.

Skutečně v konfliktu s čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jsou čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR

a čl. 2 odst. 3 Listiny. Mezi právními normami zde užijeme v rámci systematického výkladu zejm. argumentum a rubrica za současného užití právní zásady *lex specialis derogat generali*. Již ze zařazení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR do hlavy první nazvané „základní ustanovení“ a čl. 2 odst. 3 Listiny do její hlavy první nazvané „obecná ustanovení“, zatímco čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR je součástí hlavy sedmé nazvané územní samospráva, vyplývá obecná povaha pravidla, podle kterého „...nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ oproti speciální povaze práva obcí vydávat samosprávné vyhlášky. Při výkonu práva na územní samosprávu se proto přednostně užije pravidlo obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.⁸

Samosprávné vyhlášky jsou vydávány přímo na základě ustanovení Ústavy ČR, mohou upravovat právní vztahy jinde neregulované (tedy i ukládat jednotlivcům práva a povinnosti), avšak zároveň jsou předpisy podzákonnými, a proto nesmějí odporovat zákonům a předpisům vyšší absolutní právní síly.

3. JEŠTĚ K ZÁSADĚ „VŠE JE DOVOLENO, CO NENÍ ZAKÁZÁNO“

Pojďme se krátce zamyslet nad formulací čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny v širším evropském kontextu. Český zákonodárce se rozhodl normativně zakotvit princip, podle kterého se neexistence zákazu rovná dovolení. Současně byla vyloučena možnost uplatnění zásady opačné („vše, co není dovoleno, je zakázáno“). Proti zásadě „vše je dovoleno, co není zakázáno“ jistě nelze cokoliv namítat. Otázkou však je vhodnost jejího výslovného zakotvení v normativním právním aktu. Konstitucionalisté z demokratických zemí se v naprosté většině tomto podivují. Skutečným problémem je způsob, jakým ústavodárce formuloval tato ustanovení. Nejde jen o to, že Ústava ČR činí subjektem tohoto práva někoho jiného než Listina. Porovnáme-li jejich formulaci se zněním zásady, objevíme dvě zásadní odlišnosti. Zatímco zásada říká, že dovoleno je „vše“, české předpisy tvrdí, že každý může „činit vše“. Rozdíl je zjevný, neboť pojem „činit“ označuje pouze chování ve formě konání (*facere*). Závažnější je rozdíl mezi zněním zásady a ustanovením, podle kterého je dovoleno to, co není zakázáno „zákonem“. Obecné chápání zásady totiž spočívá v možnosti zákazu právem či na základě zákona, nikoliv „zákonem“. Naše ústavní předpisy se zjevně inspirovaly článkem V. Prohlášení lidských a občanských práv z roku 1789. Je s podivem, jakým způso-

⁸ Shodně in Koudelka, Z.: *Obecně závazné vyhlášky (obecná část)*, Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 30–34

bem pravidlo přeformulovaly. Francouzská verze zní: „Co není zákonem zakázáno, je dovoleno...“, přičemž historickým výkladem dojdeme k nutnosti chápat pojem „zákonem“ jako pojem „právem“. Takový historický výklad je u předpisu původně přijatého v roce 1991 vyloučen.

Analyzované články pak ve své druhé části zakotvují normativně zásadu, kterou můžeme zjednodušit do pravidla stanovícího, že jen zákon ukládá povinnost něco činit. I o této části tedy plně platí připomínky vznesené k části první. I ona je inspirována francouzským Prohlášením, jehož formulace lze opět považovat za zdařilejší („...nikdo nemůže být nucen k tomu, co zákon nepřikazuje.“). ÚS tvrdí přitom ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 192/95 publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení – svazek 4 pod č. 73, že ustanovení článku 2 odst. 3 Listiny a článku 2 odst. 4 Ústavy ČR je „ustanovení, mající v každé demokratické společnosti zásadní význam, ...“. Z výše řečeného přitom vyplývají značné pochybnosti. V každé demokratické společnosti mají totiž zásadní význam zásady, podle kterých je dovoleno vše, co právo („na základě zákona“) nezakáže a dále je podle takovýchto zásad možno ukládat povinnosti jen právem (případně „zákonem nebo na základě zákona“). Obsahem Ústavy ČR a Listiny jsou však zásady do značné míry odlišné. Je zde totiž skutečně stanoveno například to, že povinnost může být uložena výhradně zákonem. Se zmíněným názorem ÚS lze tedy souhlasit pouze z menší části, pokud vůbec.

Nyní nahlédněme do ústavních předpisů států Evropské unie⁹ a zkoumejme, jakým způsobem se v nich uplatňuje takováto obecná výhrada zákona. Nalezeme ji pouze v ústavních předpisech dvou států EU. Prvním je již citovaný čl. V francouzského Prohlášení lidských a občanských práv (komentář viz. předchozí odstavce). Kapitola 8 švédských Regeringes Formen pak stanoví např. v čl. 3: „Úprava vtahu mezi soukromou osobou a společenstvím, která ukládá povinnosti soukromým osobám nebo která jinak zasahuje do osobních nebo hospodářských záležitostí soukromých osob, je obsažena v zákoně.“ Citovaná ustanovení jsou přitom českým pouze podobná, rozhodně nejsou shodná. Nám známá úprava není tedy v Evropě obvyklá.

Rozlišení pojmů „zákon“ a „na základě zákona“ je zřejmé při pohledu na brilantní formulace Ústavy Království Nizozemí, kde se v kapitole 7, čl. 124 odst. 2 praví: „Provádět právní úpravu...může provinciálním a obecním správním orgánům uložit zákon nebo jim to může být uloženo na základě zákona.“, v čl. 127 pak: „Provinciální a obecní rady jsou zmocněny vydávat vyhlášky, s výjimkou případů stanovených zákonem nebo stanovených na základě zákona.“ Rovněž německé

⁹ Uváděné překlady ústavních textů pocházejí z knihy Klokočka, V. – Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Linde Praha, 1997

ústavní právo striktně rozlišuje oba pojmy. Dokladem toho jsou čl. 11 („... Toto právo lze omezit jen zákonem nebo na základě zákona, ...“) i čl. 14 Základního zákona SRN („... Vyvlastnění... smí být provedeno jen zákonem nebo na základě zákona, ...“).

Je vhodné upozornit i na ten fakt, že pro smluvní strany zřizovacích smluv Evropských společenství platí nejen právo vnitrostátní, ale i komunitární. Pro ně je přitom charakteristický princip nadřazenosti norem práva Společenství (european law above national law) a princip přímého účinku (bezprostřední závaznost) známý zejména z rozsudku evropského Soudního dvora z ve věci Van Gend en Loos v. Nizozemská fiskální správa. Komunitární právo tak ukládá povinnosti i občanům Francie, Švédska či ostatních států evropské patnáctky. Otázkou je proto budoucnost ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR v souvislosti s plánovaným začleněním ČR do EU. V tomto kontextu je třeba zmínit problematické ustanovení čl. 1 věty druhé Listiny, podle kterého jsou základní práva a svobody (zřejmě včetně těch, které jsou obsahem čl. 2 odst. 3 Listiny) „nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné“.

Závěrem kapitoly shrňme základní teze zde obsažené. Za prvé: zakotvení zásad, podle kterých „lze povinnost uložit jen zákonem“ a „dovoleno je to, co není zakázáno zákonem“, je v evropských poměrech formálně i obsahově přinejmenším neobvyklé. Za druhé: ve státech, které jsou členy Evropské unie (Evropských společenství) ukládá zásadně povinnosti i jiný pramen práva než zákon – komunitární právo. Za třetí: zásadní rozdíl mezi pojmy „zákonem“ a „na základě zákona“ dokládají i formulace užití v ústavě nizozemské či německé. Ostatně ustanovení podobná čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR respektive čl. 2 odst. 3 Listiny nenalezneme ani ve Všeobecné deklaraci lidských práv, Mezinárodním paktu o občanských a politických právech či Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod.

4. K JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU (ÚS)

Při úvahách o právní povaze samosprávných vyhlášek nelze opominout ÚS. Ten totiž dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR „rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10“. Konkretizací tohoto ústavního článku představuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění předpisů pozdějších (dále jen „zákon o ÚS“), a to zejm. v čl. 64–70. Pokusme se poukázat na některé aspekty judikatury ÚS v této oblasti.

S uvedenými závěry týkajícími se právní povahy samosprávných vyhlášek se v podstatě shoduje nálezn sp. zn. Pl.ÚS 18/94 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Přerov – Tržní řád (č. 231/1994 Sb.).¹⁰ Zde ÚS rozhodl, že: „Pro určení rozsahu samostatné působnosti obce zákonodárce použil metodu kombinace pozitivního demonstrativního výčtu jmenovitě uvedených relativně konkrétních aktivit v § 14 odst. 1 zákona o obcích s generelním vymezením oblastí, které se týkají svou povahou zájmů územních samosprávných celků (...) v § 14 odst. 2 zákona o obcích s tím, že do samostatné působnosti obcí náleží pouze ty záležitosti z výše uvedených generelně vymezených oblastí, které nejsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.“ Rovněž následek této interpretace spatřuje ÚS v tom, že „pokud tedy obec zjistí, že řešená otázka není podle své povahy upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu z výše uvedených generelně vymezených oblastí (...) , je obec oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činností, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí.“ V odůvodnění ÚS uvádí, že se úmyslně odchyluje od dosavadního restriktivního výkladu § 14 zákona o obcích, a za specifické oprávnění k vydávání samosprávných vyhlášek „jako obecně závazných předpisů primárního charakteru“ považuje „ústavní zmocnění obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR“. Rovněž výslovně v odůvodnění stanovil, že samosprávné vyhlášky „svým charakterem a obsahem jsou primárním pramenem práva – obec jimi totiž může ve své působnosti upravovat i takové vztahy a záležitosti, které dosud právními normami upraveny nejsou“. Podrobnou interpretaci ÚS obhajuje tezi obsaženou v této stati, i když jinými slovy vyjádřenou, totiž že samosprávné vyhlášky jsou sekundárním originárním pramenem českého práva. Nelze však souhlasit, tváří-li se ÚS, jako by ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny znamenala, že povinnosti mohou být ukládány jen na základě zákona a v jeho mezích. Že tomu tak není dokazuje předchozí kapitola. Rovněž nemohu souhlasit s odlišnými stanovisky soudců JUDr. P. Holländera a JUDr. A. Procházky, když uvádějí, že obci je tak „v oblasti normotvorné dovoleno vše, co jí není zákonem zakázáno“, což považují za nepřijatelné. To však není pravda. Obci je v normotvorné oblasti naopak dovoleno jen to, co jí vymezí ústava a zákony. Vždyť ani pro Parlament ČR, který má obecnou legislativní pravomoc, neplatí ono „vše je dovoleno, co není zakázáno“. Za důsledek přijatého nálezu pak považují to, že obec „získává postavení připomínající postavení územních celků ve federaci, a to v oblasti konkurujícího zákonodárství“. Ani tento závěr neodpovídá skutečnosti. Podstatou konkurujícího zákonodárství

¹⁰ Ústavní soud: Sběrka nálezů a usnesení – svazek 2., C.H. Beck, Praha 1995, str. 93–102 (č. 50 Sb. nález. a usn. – 2. sv.)

ve federaci je ústavní rozdělení působnosti mezi federaci a její členské subjekty. Je-li zákon federace v rozporu se zákonem členského subjektu, zkoumá se, který z nich je vydán v souladu s ústavním rozdělením působnosti. Oproti tomu pro samosprávné vyhlášky platí, že nelze zkoumat jakékoliv rozdělení působnosti, vždy má přednost zákon před samosprávnou vyhláškou.

V jiných nálezech se objevuje zcela odlišné chápání principiálně stejných případů. Jakýmsi „leading case“ se v této oblasti stal náleží sp. zn. Pl.ÚS 5/93 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby na území města Žďár n. S. (č. 35/94Sb.)¹¹ Zde ÚS judikoval, že „obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě zákona a v jeho mezích“. S tím se lze plně ztotožnit. ÚS však protiústavně svou interpretací stanovil pro obce další podmínku, totiž že k vydání samosprávné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec „oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění“. Podle ÚS „výčet obsažený v § 14 odst. 1“ zákona o obcích „nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce obsaženou v § 14 odst. 2 zákona o obcích nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy“. Východiskem pro tento názor má být ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny, jakož i podle ÚS obsahově shodné ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny. „Z těchto ustanovení“ podle ÚS „nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení“ čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny.¹² Právní názor ÚS, že k vydání samosprávné vyhlášky dle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR je třeba výslovného zákonného zmocnění, postrádá svou opodstatněnost, neboť zcela pomíjí rozdíly mezi ústavodárcovou formulací čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a na straně druhé čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Paradoxně tak ÚS konstruuje znění čl. 104 odst. 3 včetně dovětky znějícího „jsou-li k tomu zákonem zmocněny“, který však zjevně součastí čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR není a není ani dovoditelný z čl. 4 odst. 1 Listiny. Vždyť samotné znění čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR dokazuje, že i náš ústavodárce odlišuje mezi pojmy „na základě zákona a v jeho mezích“ na straně jedné a zákonným zmocněním na straně druhé. Je s podivem, že ÚS v odůvodně-

¹¹ Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 1., C.H. Beck, Praha 1994, str. 35–40 (č. 4 Sb. nález. a usn. – 1. sv.)

¹² Tato věta samá o sobě je dle autora této stati nesmysl. Ústavní ustanovení platí vždy a ne jen v určitých případech. Jiné je, že jen v určitých případech budou aplikována.

ní nálezů oba ústavní články rozlišuje, aby posléze došel k názoru, podle kterého jsou oba články v podstatě shodné. Stejně paradoxní je závěr ÚS, podle kterého § 14 zákona o obcích obsahující výčet uvedený jednoznačným slovem „zejména“ má být ustanovením, které je třeba interpretovat pro působnost obce při vydávání samosprávných vyhlášek jako ustanovení obsahující výčet taxativní. Zvláštní je, že se tak § 14 zákona o obcích stává chameleonem, neboť v různých případech se interpretuje naprosto odlišně. Určitou rozporuplnost sledujeme i v tom faktu, že ÚS požaduje výslovné zákonné zmocnění k vydávání samosprávných vyhlášek, avšak současně se tváří, že § 14 odst. 1 zákona o obcích chápáný jako taxativní výčet jako zákonný podklad pro vydávání samosprávných vyhlášek postačí.¹³

Považuji za nutné upozornit, že se ÚS rozhodl zrušit v lednu 1994 samosprávnou vyhlášku města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby na území města¹¹, zatímco v listopadu 1994 se rozhodl nezrušit samosprávnou vyhlášku města Přerov – Tržní řád¹⁰, která obsahuje ve svém čl. 2 odst. 2 pravidla pro určení prodejní doby při prodeji na veřejném prostranství. Nelze upírat ÚS právo na změnu právního názoru, přesto stojí za zamýšlení, zda ÚS takto nenarušil rovnost lidí v právech zaručenou čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Se změnou právního názoru ÚS souvisí i náleží sp. zn. Pl.ÚS 17/97 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Slatiňany č. 1/97, o veřejném pořádku a čistotě města (č. 350/1997 Sb.). Tímto nálezem jako by se pro právo na samosprávu opět zabýskalo na časy. Soudce zpravodaj JUDr. V. Güttler totiž navrhl zcela zamítnout návrh na zrušení předmětné vyhlášky a konstatoval „zásadní rozdíl“ mezi čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Při meritorním hlasování se pro tento názor vyslovilo šest soudců a stejný počet šesti soudců se vyslovil pro zrušení vymezených ustanovení. Tento výsledek hlasování pak ÚS interpretoval vycházející z principu zákazu denegatio iustitiae a principu kontinuity a stability vlastního rozhodování. Rozhodl proto, že návrh na zrušení přijme, protože se pro odchylný právní názor nevyslovila kvalifikovaná většina, a to i v případě, že se pro zamítnutí návrhu nevyslovila většina soudců. Procedurální stránka přijetí tohoto nálezu je velmi pochybná¹⁴, vraťme se však ke stránce věcné. ÚS sice setrval na své „ustálené judikatuře“, avšak k nálezu připojili své odchylné stanovisko soudci JUDr. V. Güttler a JUDr. P. Varvařovský hájící názor, že „obce v samostatné působnosti k vydávání obecně závazných vyhlášek zákonné zmocnění zásadně nepotřebují, neboť je vydávají v mezích své působnosti“. S ná-

¹³ Na to je upozorněno i in Průcha, P. (red): K normotvorné pravomoci obcí, Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 16

¹⁴ Viz Šimíček, V.: Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí, Právní rádce, 1997, č. 10, str. 6–7, Šimíček, V.: Nač autorova fantazie nestačila aneb ještě k interpretaci ustanovení § 13 zák. o ÚS, Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 1, str. 105–113

zory vyjádřenými v tomto odchylném stanovisku se v naprosté většině ztotožňují (včetně procedurálních otázek) a věřím, že jsou předzvěstí změny právního názoru ÚS. Jinak, co se týče mé polemiky s názorem ÚS vyjadřovaným v jeho „ustálené judikatuře“, odkazují na ostatní kapitoly této stati.

5. K NĚKTERÝM NÁZORŮM ČESKÉ PRÁVNÍ VĚDY

V této kapitole bych chtěl poukázat na některé publikované právní názory odlišující se od stanoviska vyjádřeného v tomto článku.

JUDr. Jan Spáčil považuje samosprávné vyhlášky za odvozené prameny práva. Jako argument uvádí např.: „Pokud by ... zmocnění (tj. delegace) dané čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR mělo vytvářet primární (tj. prvotní) charakter obecně závazných vyhlášek obcí, pak by stejným způsobem bylo nutno přisoudit tento primární (tj. prvotní) charakter i nařízením vlády podle zmocnění čl. 78 Ústavy ČR.“¹⁵ Opak je pravdou. Zatímco čl. 78 zmocňuje vládu vydávat nařízení „k provedení zákona a v jeho mezích“ (secundum et intra legem), čl. 104 odst. 3 zmocňuje obecní zastupitelstvo vydávat vyhlášky „v mezích své působnosti“ (omezením jsou hranice samostatné působnosti obce), což je zásadním způsobem odlišné. Názor prezentovaný Spáčilem je v právní vědě ojedinělý i přes to, že na něm stojí stanovisko ÚS.

Někteří autoři zřejmě pod vlivem nálezů ÚS opouštějí svůj původní názor a hledají třetí cestu. Tak např. profesor J. Boguszak v roce 1994 tvrdil, že samosprávné vyhlášky jsou originálním pramenem práva.¹⁶ V roce 1997 dodává: „Tyto vyhlášky bývají v nauce řazeny mezi prvotní normativní akty, ale taková klasifikace je zjednodušující...“¹⁷ Ve stejném duchu pak např. docent V. Vopálka uvádí, že: „Řešení se nachází někde mezi krajními póly, představovanými nálezem ÚS č. 4/1993, 1994 – I. Sb. nál. a usn. a nálezem ÚS č. 50/1993, 1994 – II. Sb. nál. a usn.“¹⁸ Samosprávné vyhlášky přitom buď originálním pramenem práva jsou nebo nejsou,

¹⁵ Spáčil, J.: Dva odlišné názory Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, S'96, 1996, č. 10, příloha, str. VII

¹⁶ Viz. in Boguszak, J. – Čapek, J. – Veverka V.: Základy teorie práva (učební text), Codex, Praha 1994, str. 57

¹⁷ Boguszak, J. – Čapek, J.: Teorie práva, CODEX Bohemia, Praha 1997, str. 54–55; i in Boguszak, J. – Čapek, J. – Veverka, V.: Základy teorie práva a právní filozofie, Codex, Praha 1996, str. 56–57

¹⁸ Vopálka, V.: Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, Správní právo, 1996, č. 3, str. 150

buď mohou v mezích stanovené působnosti upravovat i vztahy dosud neupravené žádnými jinými předpisy, mohou obsahovat novou právní úpravu a svou existencí nezávisí na zmocnění zákonem, nebo takovou novou úpravu obsahovat nemohou a svou existencí musí záviset na zmocnění zákonem. Těžko si lze představit mezi těmito stranami mince ještě jakousi třetí. Tertium non datur.

6. SHRNU TÍ

Samosprávné vyhlášky jsou nejvýraznějším znakem samosprávy jako formy veřejné moci. V hierarchii českého právního řádu je třeba zařadit je mezi originální sekundární prameny práva. Oprávnění vydávat je má ústavní charakter a mohou upravovat i právní vztahy dosud neregulované, avšak nesmí být v rozporu se zákony, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy ČR. Zákonem konkretizací čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR je pak zejm. § 14 zákona o obcích. Není přitom žádný důvod, abychom upírali § 14 jeho povahu generální klauzule samostatné působnosti doplněné demonstrativním výčtem. Nelze souhlasit s ustálenou judikaturou ÚS v této věci, která je ostatně v rozporu s většinovým názorem představitelů české právní vědy. Přiznat samosprávným vyhláškám originální charakter je třeba i v souvislosti s plánovaným vytvořením samosprávných orgánů na úrovni krajů, neboť i jejich samosprávná normotvorba se bude opírat o čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

SUMMARY

The first part of the article mentions the important position of generally binding communal ordinances issued in autonomous competence of communities. The second part characterises generally binding communal ordinances issued in autonomous competence of communities which are classified by the author as legal rules of primary character of substatory status. The third part points to the principle „everything is allowed what is not forbidden“. The fourth part is concerned with the analysis of some findings of the Constitutional Court and the fifth part describes some different legal opinions of some representatives of czech law science with reference to the communal ordinances. The final part is a short summarisation and repetition of authors opinion of generally binding communal ordinances issued in autonomous competence of communities.

NELEGISLATIVNÍ UNIFIKAČNÍ PROSTŘEDKY V OBLASTI SMLUVNÍHO PRÁVA MEZINÁRODNÍHO OBCHODU

VERONIKA SMRŽOVÁ

Cílem tohoto příspěvku je upozornit na současné trendy v unifikačním procesu smluvního práva mezinárodního obchodu. V našem „zmenšujícím se světě“ je globální unifikace mezinárodního obchodu obrovskou výhodou pro komunitu obchodníků. K překlenutí rozdílů v národních právních řádech se úspěšně prosazují také nedávno vytvořená unifikační pravidla, která budou předmětem následujícího rozboru.

Za prvé se budeme zabývat Zásadami mezinárodních obchodních smluv, které vzešly z iniciativy UNIDROIT,¹ jejichž úkolem je určovat principy a řešení,

¹ Již v roce 1971 se usnesla řídící rada UNIDROIT na přijetí projektu do pracovního programu institutu, který byl v originálním francouzské podobě usnesení označován jako: „*essai d'unification portant sur la partie générale des contrats (en vue d'une Codification progressive du droit des obligations >ex contractu<*“). Kvůli tehdejší závazkům institutu neměl však tento záměr, který nesl zpočátku zavádějící označení „Progresivní kodifikace mezinárodního práva obchodního“ a teprve později byl přejmenován jako „Vypracování zásad pro mezinárodní obchodní smlouvy“, ještě žádnou prioritu. Byl zřízen užší výbor složený z profesora R. Davida, C.M. Schmitthoffa a T. Popescu, kteří reprezentovali právní systém kontinentálního, angloamerického a „socialistického“ práva, s pověřením předběžně prozkoumat míru uskutečnitelnosti projektu. Teprve v roce 1980 byla nasazena jedna pracovní skupina pro vypracování návrhů pro jednotlivé kapitoly „Zásad“. Členové skupiny, která obsahovala zástupce všech významnějších právních řádů a ekonomicko-spoločenských systémů, tvořili přední odborníci v oblastech srovnávání práva a mezinárodního práva obchodního. Zpravodajové pro jednotlivé kapitoly byli jmenováni z řad členů skupiny. Jejich úkolem bylo vypracovat nejprve první návrhy a komentáře k nim. Tyto návrhy byly posléze diskutovány v celé skupině, předloženy širokému okruhu odborníků, včetně rozsáhlé sítě dopisovatelů, a v závěru byly s připomínkami předány zpravodajům k přepracování. Nevyhnutná redakční příprava byla svěřena edičnímu výboru, kterému pomáhal Sekretariát UNIDROIT. Následně byl předložen úplný návrh „Zásad“ řídící radě UNIDROIT na 73. zasedání v roce 1994 ke konečnému přijetí.