

1993

I.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAKTI



PRÁVNICKÁ FAKULTA  
MASARYKOVY UNIVERZITY  
V BRNĚ

Časopis

pro právní teorii a praxi

č. 1.

Ročník I.

1993

VYDÁVÁ  
**Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně**  
Vychází čtyřikrát ročně

---

**Redakční rada**

**Doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc.**  
(předseda redakční rady)

**Doc. JUDr. Karel Schelle, CSc.**  
(vědecký redaktor)

**Doc. JUDr. Josef Bejček, CSc.**  
**JUDr. Josef Fiala, CSc.**

**JUDr. Dalibor Jílek, CSc.**

**Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.**

**JUDr. Jiří Spáčil, CSc.**

---

TECHNICKÁ REDAKCE A GRAFICKÁ ÚPRAVA TEXTOVÉ ČÁSTI  
ING. JIŘÍ RUS

---

**Adresa redakce**

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně  
Veveří 70  
611 80 Brno  
Tel. 41 32 12 97  
Fax. 41 21 31 62

---

**Rozšiřuje a objednávky vyřizuje**

Ediční oddělení  
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně  
Veveří 70  
611 80 Brno

---

**Vážení kolegové,**

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně dospěla – v předvečer 25. výročí svého obnovení – k závěru, že je nezbytné, aby se před právnickou veřejností prezentovala prostřednictvím odborného periodika, které bude do konce tohoto roku vycházet čtvrtletně.

Jeho název – Časopis pro právní teorii a praxi – nebyl zvolen náhodně. Redakční rada hodlá usilovat o to, aby nebyl časopisem čistě „akademickým“, ale časopisem podnětným a užitečným jak pro právní teorii, tak i praxi. Doufám, že se nám podařilo alespoň do jisté míry splnit tento cíl již obsahem prvního čísla.

Vydavatelem je právnická fakulta, která samozřejmě chce využít časopisu jednak k tomu, aby se na jeho stránkách zejména k aktuálním otázkám stavu a vývoji našeho právního řádu vyjádřili pracovníci fakulty, jednak k seznámení širší právnické obce se svojí současnou mnohostrannou činností. Na druhé straně však uvítáme, bude-li svým obsahem časopis pro právní teorii a praxi překračovat „fakultní“ horizont.

Jeho stránky proto nabízíme všem právníkům, a to nejenom našeho města či regionu, kteří se domnívají, že mají k právní teorii a praxi, stejně jako i právní historii, co říci.

Zmiňují-li se o Brnu, činím tak úmyslně. Umístěním Nejvyššího soudu a Ústavního soudu České republiky se může stát díky novému „génieu loci“ centrem právnické obce naší republiky. My bychom uvítali, kdyby nově vydávaný časopis sehrál při uskutečňování těchto aspirací důstojnou roli.

Rád prohlašuji, že redakční rada bude usilovat o splnění uvedeného záměru.

*Jiří Kroupa*  
*předseda redakční rady*

# Č L Á N K Y

## Ústava – základ českého konstitucionalismu ?

Jiří KROUPA

Dne 16. prosince 1992 byla Českou národní radou přijata Ústava České republiky – první ústava Českého státu. Expresis verbis se sice o Ústavě České republiky zmiňoval již Ústavní zákon o československé federaci (čl. 142 odst. 2) v roce 1968, avšak nesporné se její přijetí stalo až po listopadu 1989, byl v letech 1990 – 1992 vždy v souvislosti – stejně jako i Ústava Slovenské republiky – s přípravou nové ústavy federace.

Federální ústavu se Federálnímu shromáždění, zvolenému ve volbách v červnu 1990, i když to byl jeden z jeho hlavních úkolů, připravit a přijmout nepodařilo. Vzhledem k tomu, že důvodem tohoto neúspěchu byly mj. nevyřešené otázky kompetencí federace a republik, nespínily tento závažný úkol ani ústavodárné orgány republik.

Nová situace nastala po parlamentních volbách v roce 1992, kdy Občanská demokratická strana, která nejvíce uspěla v České republice a Hnutí za demokratické Slovensko, jenž dosáhlo nejlepšího volebního výsledku ve Slovenské republice, uzavřely dohodu o zániku československé federace k 31. 12. 1992.

Proto byly v obou republikách urychleny – rozdílným tempem – práce na přípravách ústav. Slovenská národní rada schválila Ústavu Slovenské republiky již 1. září 1992 (účinnost nabyla 1. října 1992), zatímco Česká národní rada až v prosinci 1992.

Předpokladem jejího přijetí bylo odstranění řady rozporů, které existovaly mezi stranami vládní koalice a stranami opozičními. Tyto rozpory se týkaly zařazení Listiny základních práv a svobod v podobě vyjádřené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., do Ústavy České republiky, což byl požadavek opozičních stran, bikamerální struktury parlamentu České republiky, což byl požadavek stran vládní koalice, zakotvení institutu referenda,

jako požadavku opozičních stran a dále i jejich požadavku tzv. kvalifikované většiny při schvalování ústavy a ústavních zákonů. A konečně další rozpor, v němž nezaujímaly opoziční politické strany stejný postoj, představovala koncepce i samotný název vyšších územních samosprávných celků.

Některé rozpory byly vyřešeny ústupky na jedné či druhé straně, řešení druhých bylo odloženo. Institut referenda, stejně jako i vytvoření vyšších územně správních celků, má být v budoucnu upraveno ústavním zákonem.

Díky dosaženému konsensu byla schválena Ústava České republiky 172 poslanci, proti se vyslovilo 16 a 10 se zdrželo hlasování. Vyhlášena byla pod č. 1/1993 Sb. a účinnost nabyla 1. ledna 1993. Tím byl vytvořen základ českého konstitucionalismu.

Česká republika tak má od prvních okamžiků své existence „společenskou smlouvu“. Tato skutečnost má zásadní význam právě z toho důvodu, že Ústava se může stát faktorem stability v našem dalším vývoji. Ústavy Portugalska a Španělska, které byly přijímány v do jisté míry v analogické společenské situaci v druhé polovině sedmdesátých let, tuto náročnou úlohu – jak ukazuje dnešní vývoj těchto států – splnily.

Máme-li nezbytnou podmínku české ústavnosti – ústavu – můžeme si položit otázku, jaká je a tedy, bude-li schopna být skutečně základem českého konstitucionalismu.

Je nepochybné, že Ústava České republiky odpovídá základním postulatům moderního konstitucionalismu. Analýzou ústavního textu je možno dospět k závěru, že Ústava ČR zakotvuje princip suverenity lidu, princip dělby moci, princip vázanosti státu právem, princip ochrany lidských a občanských práv.

Ústava České republiky určuje zdroj státní moci, způsoby jejího výkonu a její cíle. Za zdroj moci prohlašuje lid – „veškerá státní moc pochází z lidu“ (čl. 2 odst. 1), pokud jde o způsoby jejího výkonu stanoví, že „státní moc vykonává lid prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“ (čl. 2 odst. 1) a její cíl spočívá v tom, že „státní moc slouží všem občanům“ (čl. 2 odst. 2).

Princip dělby moci je vyjádřen nejen známou tripartití státní moci spočívající v existenci moci zákonodárné, výkonné a soudní, ale i ve vytváření jistého systému brzd, jak o tom svědčí bikamerální struktura parlamentu (hl. II), některé pravomoci prezidenta (hl. III) a instituce Ústavního soudu.

Vázanost státu právem spatřuje Ústava ČR mj. v hierarchii právních norem (čl. 9 odst. 1), v uplatňování státní moci v případech, v mezích a způsobech, které stanoví zákon (čl. 3) a v omezení moci zákonodárné ústavou, moci výkonné a soudní ústavou a zákony, resp. normami mezinárodního práva (čl. 59 odst. 2, čl. 69 odst. 2, čl. 78 a 76, čl. 87, čl. 95 odst. 1 a 2, čl. 105, čl. 10).

Pokud jde o princip ochrany lidských a občanských práv, je vyjádřen již v čl. 1 Ústavy ČR, v němž je Česká republika charakterizována jako stát „... založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“.

Článek 1 navazuje na Preambuli Ústavy, která proklamuje odhodlání občanů České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku „... budovat a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlasti rovnoprávných, svobodných občanů ...“.

Článek 3 Ústavy ČR pak považuje stejně jako i čl. 112 Listinu základních práv a svobod



za součást ústavního pořádku České republiky a konečně čl. 4 zdůrazňuje, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.

Zároveň je třeba konstatovat, že ne všechna ustanovení Ústavy České republiky odpovídají tendencím moderního konstitucionalismu vycházejícího z poválečných ústav Francie (1946), Itálie (1947), Spolkové republiky Německo (1949) a ústav, které byly přijímány v sedmdesátých letech – Řecko (1975), Portugalsko (1976), Španělsko (1978).

Anachronismus představuje „duální“ koncepce základního zákona v tom smyslu, že zatímco na jedné straně samotná Ústava upravuje organizaci státní moci, na straně druhé lidská a občanská práva, jako nezbytnou náležitost moderní ústavy upravuje norma další – Listina základních práv a svobod, která není součástí Ústavy.

Jak již bylo uvedeno, je Listina součástí ústavního pořádku, přičemž byla nově vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 a publikována ve Sbírce zákonů ČR pod č. 2/1993.

Vedle toho, že ústavodárce vlastně navázal na předchozí praxi, kdy Ústavu ČSFR tvořily čtyři desítky ústavních zákonů, vzniká i potřeba případné interpretace rozdílných ustanovení obsažených v Ústavě ČR a Listině. Existují rovněž pochybnosti, vzhledem k vyhlášení Listiny předsednictvem ČNR, zda je vůbec závazná, a pokud ano, jakou má právní sílu<sup>1</sup>.

Problematickou konstrukci představuje ne samotný bikomeralismus českého parlamentu, ale koncepce Senátu. V unitárních státech západní Evropy se také Senátem jako druhou komorou parlamentu setkáváme, ale zpravidla ve vazbě na územně správní uspořádání. Francouzská ústava v souvislosti se Senátem uvádí, že „... zajišťuje zastoupení územních celků republiky“ (čl. 24) a obdobně i italská říká, že „Senát republiky je volen podle oblastí“. Obdobné ustanovení dále nalezneme i ve španělské ústavě (čl. 69).

Je-li důvodem existence Senátu potřeba „kvalitní“ zákonodárné činnosti, je ji možná dosáhnout i jinými způsoby – kupř. tzv. dvojným čtením návrhu zákona v parlamentu či schvalováním zákonů v referendu. Bez významu v tomto směru není ostatně ani suspenzivní veto prezidenta<sup>2</sup>.

Podobně problematickou se jeví i konstrukce nezávislých soudů (čl. 81 Ústavy), resp. soudců (čl. 82 Ústavy), uvědomíme-li si, že jejich jmenování do funkce bez časového omezení provádí sice prezident (čl. 63 odst. 1 písm. i) a čl. 93 Ústavy), avšak tato jeho jmenování vyžadují k platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy).

Právě s ohledem na nedávné negativní zkušenosti by si soudní moc zasloužila naprostou nezávislost na exekutivě s tím, že by návrhy na jmenování soudců předkládal orgán reprezentující autonomii soudců, tak jak jej známe například z Itálie či Portugalska v podobě Nejvyšší soudcovské rady, resp. Nejvyšší rady magistratury (titul IV. oddílu II. Ústavy Italské republiky a hlava II. části VI. Ústavy Portugalské republiky)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Viz kupř. Bárta J., Některé právní souvislosti samostatnosti České republiky a tzv. recepční zákon, Právník č. 5/1993 a Gerloch A., Je soudce vázán Listinou?, Právník č. 6/1993.

<sup>2</sup>Viz čl. 62 písm. h) Ústavy ČR

<sup>3</sup>Viz také Vyklický J., Stav českého soudnictví dnes a úvaha o jeho zakotvení v ústavním systému (samostatně) České republiky, Právník č. 1/1993, od téhož autora. Pochybnosti o současné právní úpravě

Ústava České republiky dále úpravu některých závažných institutů neobsahuje, byt v některých případech ústavní úpravu předpokládá.

Je to v prvé řadě institut referenda, s nímž podle čl. 2 Ústava ČR počítá. Přitom je nesporné, že uplatňování referenda jako jedné z forem přímé demokracie představuje významnou tendenci soudobého konstitucionalismu<sup>4</sup>.

Nedávné referendum v Italské republice (18. dubna 1993), na jehož základě se nyní uskutečňuje zásadní reforma italské politického systému je dokladem toho, že některá závažná rozhodnutí může přijmout jedině lid.

Politické strany, které ovládaly italský parlament od konce II. světové války by nikdy nedaly průchod volební reformě, která by mohla vést k jejich odchodu z politické scény.

Ústava České republiky nemá propracovaná ustanovení pro výjimečnou, resp. mimořádnou situaci, s níž je možno spojovat i případné omezení lidských a občanských práv a svobod, což je v kontradikci kupříkladu s úpravou stavu obrany Základního zákona SRN, která velmi podrobně zakotvuje činnost ústavních orgánů a jejich pravomoci při „stavu ohrožení“<sup>5</sup>.

V Ústavě České republiky se nesetkáme ani s institucí ombudsmana, ačkoliv jeho význam při ochraně lidských práv a svobod je právě ve vývoji posttotalitních zemí nabíledni. Tato instituce se v současné době rozšířila do více než sta států a již v roce 1987 byla zřízena v Polsku a v letošním roce i v Maďarsku. Přijetí první české ústavy bylo optimální příležitostí pro konstituování této instituce i u nás.

Ústavodárce nevyužil ústavodárného procesu i při řešení některých dalších aktuálních otázek, které představuje mj. otázka vztahu mezinárodních smluv a vnitrostátního práva, neboť čl. 10 Ústavy ČR řeší problém transformace pouze pro mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách, otázka vyšších územních samosprávných celků, které by měly mít ústavně zakotvené takové pravomoci, které by umožňovaly doplnění horizontální „dělby moci“ vertikální „dělbu moci“.

Přes uvedené výhrady zůstává faktem fundamentální význam Ústavy České republiky pro novou ústavnost. Zda Ústava České republiky sehraje v našem dalším vývoji pozitivní roli není jen záležitostí ústavního textu. Jak napsal profesor L. Henkin, žádný dokument, žádný systém vlády, žádná listina o právech nejsou s to samy o sobě zaručit ústavnost. Ústavnost nakonec odvisí od politické, sociální a ekonomické stability a politické kultury, která je ústavnosti vlastní<sup>6</sup>.

\* \* \*

organizace soudnictví a postavení soudce, Právník 7/1993. Nebezpečí „politických“ kritérií při nominaci soudců potvrzuje nesouhlas vlády ČR s jmenováním bývalého místopředsedy vlády ČSFR JUDr. Pavla Rychetského do funkce soudce Nejvyššího soudu ČSFR.

<sup>4</sup>Viz Adamová K., Křížkovský L., K diskusi o přímé demokracii, Právník č. 6/1993.

<sup>5</sup>Jedná se o články 115 a až 115 l, které byly do základního zákona vloženy 17. dodatkovým zákonem v roce 1968.

<sup>6</sup>Henkin Luis, Ústavy a základy ústavnosti, Právník č. 11–12/1991, str. 887.

## Constitution – the basis of Czech constitutionalism?

From its very beginning the independent Czech state has had its own constitution – which is the very basis of constitutionalism. The Constitution, in a number of aspects corresponding to the requirements of modern constitutionalism, defines the source of the State power, its means of execution and its objectives. The structure of state power is based on the idea of power-sharing. It stands for the protection of basic human rights. On the other hand however, the Czech Constitution contains some characteristic and rather anachronistic passages – it does not deal with basic human and civil rights although their inclusion is one of the characteristic features of all modern constitutions (the charter of basic rights and freedoms is merely a part of the so-called constitutional order. The bi-cameral structure of the parliament has no relation towards the territorial and administrative structure of the country.) The Constitution also fails to deal with the problem of exercising direct democracy, likewise the definition of higher territorial self-governing units, the problem of transforming international treaties into state law and the introduction of the institution of ombudsman. The constitutor failed to make use of all possibilities made available to it when drawing up the constitution, and thus we face the risk of returning to the state of affairs that we suffered from October 1989 to the end of 1992, when the Federal Constitution consisted of more than forty constitutional laws. Nevertheless the Czech constitution is of fundamental importance for the foundations of Czech constitutionalism.

## K novému zákonu o Ústavním soudu

Jan FILIP

### Úvodní poznámky

Dne 16. června 1993 přijala Poslanecká sněmovna jako Parlament České republiky zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Legislativně tímto aktem zaplnila další mezeru v našem právním řádu a vytvořila předpoklad k bezprostřednímu naplnění litery Ústavy ČR v oblasti ochrany ústavnosti a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce. Koncentrace veškerých oprávnění v oblasti zákonodárství v rukou Poslanecké sněmovny, která slovy Václava Bendy nad sebou neuznává ani zákon, ani Boha, již po ustavení takového orgánu přímo volala.

Význam úpravy řízení před Ústavním soudem vyplývá z toho, že je mu svěřena zvláštní funkce státu spočívající v ochraně ústavnosti. Za stát je jejím nositelem či správcem, jinak řečeno státním orgánem právě Ústavní soud, který aplikuje ústavní normy jako základní měřítko pro hodnocení konkrétního případu.

Ústavodárce přitom zdůraznil, že jde o orgán soudního typu, který však není součástí soustavy soudů České republiky, kterou jinak tvoří podle čl. 91 odst. 1 Ústavy ČR Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy.

Svou působnost však Ústavní soud vykonává prostředky vlastními soudnictví, i když se pohybuje v oblastech politického práva a politiky s možnostmi působení, které obecné soudy k dispozici nemají. Jako orgán soudního typu rozhoduje metodami soudnictví, tj. formálně stanoveným procesním postupem, přičemž jediným měřítkem pro jeho rozhodování jsou nutnost ochrany přirozených práv člověka a práv občana a ústavní zákony (čl. 85 odst. 2 Ústavy ČR). Jeho soudci jsou při svém rozhodování nezávislí, což je zabezpečeno prostředky vlastními soudnictví. Povinností soudců je dále rozhodovat nestranně podle svého nejlepšího přesvědčení.

I tak není možné přehlédnout, a praxe to zatím plně potvrzuje, že ústavní soudnictví se může stát jedním z významných prostředků ochrany menšiny a z hlediska parlamentního systému prostředkem ochrany opozice vůči vládní většině. Ústavní soud by v rámci této své funkce ovšem neměl zasahovat do mocenských poměrů vytvořených demokratickými volbami tam, kde pro to nejsou ústavně vytvořené možnosti. Jeho zdrženlivost v politických otázkách však nemůže v našich podmínkách vést k uplatňování tzv. political question doctrine, jak ji známe z praxe Nejvyššího soudu USA<sup>1</sup>. Náš Ústavní soud je po-

<sup>1</sup>Viz blíže např. N. Dorsen, P. Bender, B. Neuborne: Political and Civil Rights in the United States.

vinen rozhodnout o každém návrhu, který odpovídá ústavním a zákonným požadavkům, byť by se jednalo o politickou otázku nebo její zástupný problém.

Základní linií, na které se proto mohou odehrávat vztahy Ústavního soudu k jiným státním orgánům, je proto otázka ochrany ústavnosti a základních práv a svobod. To se týká jak jeho vztahu vůči orgánům moci výkonné, tak zejména vůči obecným soudům. Ústavní soud zde nevystupuje jako nějaká superinstance. Pouze v případě zjištění, že byly porušeny základní práva a svobody, zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, může Ústavní soud zasáhnout prostřednictvím kasace pravomocných rozhodnutí jinak nezávislých obecných soudů. Zcela zvláštním případem je možnost přezkoumání rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSFR v případě rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo hnutí nebo pozastavení jejich činnosti.

Konečně je výrazným rysem vztahu Ústavního soudu k jiným státním orgánům z funkcionálního hlediska ta skutečnost, že proti jeho rozhodnutím není přípustný opravný prostředek. Jeho rozhodnutí jsou konečná a v rámci soustavy státních orgánů českého státu nepřezkoumatelná. Tím ovšem není vyloučena možnost obrátit se na mezinárodní orgány, které jsou zřízeny za účelem dodržování mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, kterými je ČSFR vázána. ZUS s tím počítá v ustanoveních § 117 – 119, která konkretizují čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ČR.

Nově přijatý zákon (dále jen „ZUS“) nabyl účinnosti 1. července 1993. Tímto dnem bylo možné fakticky zahájit činnost Ústavního soudu. Prezidentovi republiky již nic nebránilo v tom, aby předložil Poslanecké sněmovně své návrhy na jmenování soudců Ústavního soudu. Podle čl. 84 odst. 2 Ústavy ČR k tomuto jmenování potřeboval souhlas Senátu, jehož funkce však prozatím vykonává Poslanecká sněmovna (čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR).

Prezident za pomoci jím jmenované odborné komise navrhl Poslanecké sněmovně ze 32 přihlášených uchazečů 14 kandidátů na funkci soudce Ústavního soudu. Ta dne 8. července vyslovila souhlas se třinácti z nich a jednoho neschválila. Po rezignaci dalšího z kandidátů jich zůstalo již jen dvanáct. Těchto dvanáct kandidátů bylo také jmenováno prezidentem soudci Ústavního soudu. Slib složili 15. července 1993.

Nebyl tak obsazen celý Ústavní soud. Počet dvanácti soudců, kteří složili soudcovský slib, je však podle § 149 ZUS nejmenší dostatečný počet k tomu, aby předseda Ústavního soudu svolal soudce k zasedání do 15 dnů od složení slibu. První zasedání proběhlo 26. července v budově Ústavního soudu v Brně. Tím byla zahájena činnost instituce, od které si nejen právnická veřejnost slibuje mnohé při naplňování ideálu právního státu.

V této stati bych se chtěl pokusit stručně přiblížit základní aspekty nově přijatého zákona a některé další otázky bezprostředně spjaté s (doufejme, že již nerušenou) činností Ústavního soudu. ZUS v řadě svých ustanovení navazuje na zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a řízení před ním. Nejde jen o pouhé převzetí jednotlivých ustanovení, nýbrž v řadě aspektů též o jejich zdokonalení na základě zkušeností Ústavního soudu ČSFR, který působil po relativně krátké období od 31. ledna 1992 do

Boston 1976, s. 1287 n.; J. A. Barron, C. T. Dienes: Constitutional Law. 2. vyd., St. Paul 1987, s. 79 n.; E. Barrett, Jr., W. Cohen, J. Varat: Constitutional Law. 8. vyd., New York 1989, s. 144 n.; R. D. Rotunda: Modern Constitutional Law. 3. vyd., St. Paul 1989, s. 41 n.

zániku československé federace, kdy došlo k ukončení jeho činnosti na základě čl. 1 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR.

## Obecná charakteristika ZUS

ZUS je výsledkem několikaměsíční přípravy zejména v rámci legislativního aparátu ministerstva spravedlnosti. Jeho zpracovatelé zde již byly v určité výhodě ve srovnání se zpracovateli návrhu zákona č. 491/1991 Sb., neboť se nemuseli opírat jen o zahraniční normy nebo naše prvorepublikové předpisy. Jednalo se např. o zákon o Spolkovém ústavním soudu v SRN z roku 1951, obdobný rakouský zákon z roku 1953, dále o jednacím řádu těchto soudů, o zákon č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě s jeho přílohami a jeho jednacím řád (č. 255/1922 Sb.) nebo zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů a jednacím řád tohoto soudu (č. 209/1907 ř.z.).

Mohlo být využito řady zkušeností z aplikace zákona č. 491/1991 Sb., stejně jako poznatků z praxe evropských ústavních soudů, které byly získány při řadě návštěv jejich představitelů u Ústavního soudu ČSFR. Ústavní soud ČSFR se též v roce 1992 podílel na zpracování materiálu Evropské komise pro otázky demokracie při Radě Evropy, kde byly poznatky z fungování ústavního soudnictví rovněž zapracovány.

Základním normativním východiskem pro zpracování ZUS byla Ústava ČR. Její čl. 88 odst. 1 odkazuje na zákon, který stanoví „kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem“. To je první rozdíl oproti minulým úpravám, kde byl výčet oprávněných navrhovatelů obsažen přímo v ústavním zákoně č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR (čl. 8). Stejně tak byla již v tomto ústavním zákoně obsažena úprava struktury a vnitřní organizace Ústavního soudu. Nyní tuto otázku řeší až ZUS.

Ve srovnání se zákonem č. 491/1991 Sb. (76 paragrafů na jedenácti stranách Sbírký zákonů) je nový ZUS značně obsáhlejší. Zahrnuje celkem 150 paragrafů na celých dvaceti stranách Sbírký zákonů. Je to dáno především tím, že samotná Ústava ČR v čl. 87 značně rozšířila výčet kompetencí Ústavního soudu ve srovnání s Ústavním soudem ČSFR<sup>2</sup>. ZUS proto rozvádí jednotlivá ustanovení čtvrté hlavy Ústavy ČR. Výjimkou v tomto směru je čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého může zákon stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud v případech tam vymezených<sup>3</sup>. ZUS tuto otázku nevyřešil a přenechal ji tak až zákonu o Nejvyšším správním soudu.

Dalším důvodem rozšíření obsahu ZUS je to, že ZUS již nepočítá s existencí organizačního a jednacímho řádu Ústavního soudu v té podobě, jako minulá federální úprava. Dne

<sup>2</sup>Při projednávání návrhu ústavního zákona č. 91/1991 Sb. ve Federálním shromáždění byla kompetence Ústavního soudu předmětem diskusí, nakonec bylo rozhodnuto přenechat tyto otázky budoucí federální ústavě, popř. dalším zákonům, neboť podle prezidentského návrhu (FS ČSFR. VI. vol. období. Tisk č. 373) bylo možno obyčejným zákonem kompetenci Ústavního soudu ČSFR rozšiřovat. Blíže viz Zpráva o 13. společné schůzi FS ČSFR VI. vol. období. 5. část, s. 1269 – 1393.

<sup>3</sup>Jedná se o posuzování zákonnosti právních předpisů a o případy sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřislušeli-li podle zákona jinému orgánu. Blíže k této problematice viz M. Mazanec: Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). Právní praxe, roč. 1993, č. 7.

26. března 1992 schválilo plénum Ústavního soudu organizační a jednací řád Ústavního soudu ČSFR (dále jen „OJŘ“). OJŘ byl vyhlášen v částce č. 51 Sbírký zákonů z roku 1992, která byla rozeslána 29. května 1992. Ke změně došlo 20. srpna 1992 (částka č. 95 Sbírký zákonů z roku 1992). Tímto předpisem plénum Ústavního soudu provedlo § 15 zákona č. 491/1991 Sb., podle kterého „podrobnosti o organizaci Ústavního soudu a o řízení před ním upravuje organizační a jednací řád Ústavního soudu, který schvaluje plénum Ústavního soudu, vyhláší se v úřední sbírce určené k vyhlášení zákonů Federálního shromáždění“.

Plná zákonná opora pro vydání OJŘ byla dále rozvinuta v řadě dalších ustanovení zákona č. 491/1991 Sb., např. v § 6 odst. 7, § 8 odst. 1 písm. d), § 9 odst. 4, § 10 odst. 2, § 27, § 58 odst. 2. OJŘ se svým obsahem a posláním nelišil od obdobných předpisů pro soudní a správní orgány nebo veřejnoprávní korporace v minulosti nebo současnosti<sup>4</sup>. Svůj jednací řád měl rovněž Ústavní soud Československé republiky (č. 255/1922 Sb. z. a n.), na kterém se přitom sám usnášel, ovšem dále musel být schválen prezidentem republiky. Je zajímavé, že původní návrh ústavního zákona č. 91/1991 Sb. (Tisk č. 373) v čl. 18 nepočítal s vydáním prováděcího zákona, nýbrž přímo pouze jednacího řádu, který měl být rovněž vyhlášen ve Sbírce zákonů. Vnitřní věci si měl Ústavní soud upravit plenárním usnesením.

ZUS již v této podobě s vydáním OJŘ nepočítá. Je to zdůvodňováno spornou povahou obecné závaznosti OJŘ. Podle mého názoru je možné tomuto odůvodnění<sup>5</sup> přisvědčit. Ani bývalý Ústavní soud ČSFR nebyl orgánem moci zákonodárné, ani moci výkonné. Nemohl proto vydávat právní předpisy za stejných podmínek, jak to činily tyto orgány na základě ústavního zákona o čs. federaci. Na základě výslovného zmocnění v konkrétní věci však mohl konkretizovat zákonná ustanovení zákona č. 491/1991 Sb. Takovým zmocněním bylo nepřímé ustanovení čl. 18 odst. 1 ústavního zákona č. 91/1991 Sb. a § 15 zákona č. 491/1991 Sb. spolu s výše uvedenými dalšími ustanoveními tohoto zákona. Jednalo se o normu sui generis, neboť neměla podobu právního předpisu, jako např. jednací řád pro okresní a krajské soudy, který je ministerskou vyhláškou. Nicméně svou závaznost odvozovala od ustanovení zákona č. 491/1991 Sb. a sama se na ustanovení tohoto zákona, ale i např. zákoníku práce a dalších právních předpisů odvolávala.

OJŘ též nebyl vyhlášen v „normativní“ části Sbírký zákonů, nýbrž jen v části věnované opatřením federálních orgánů a orgánů republik. Na taková opatření se nevztahovala normotvorná funkce Sbírký zákonů podle § 4 zákona č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů,

<sup>4</sup>Srov. nařízení veškerého ministerstva č. 209/1907 ř.z., jímž se vyhláší jednací řád pro správní soud; nařízení vlády č. 290/1922, kterým se vydává jednací řád pro župní a okresní úřady; instrukce ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 31. července 1986 č. 1203/86 - OD, kterou se vydává jednací řád pro státní notářství; instrukce ministra spravedlnosti ČR ze dne 5. června 1973 č.j. 417/73 - L, kterou se vydává jednací řád pro okresní a krajské soudy, reg. v částce 19/1973 Sb., ve znění instrukce č.j. 354/75 - LO, instrukce č.j. 826/78 - LO, instrukce č.j. 24/83, instrukce č.j. 852/90 - L a instrukce č.j. 1436/91 - OOD, která je nyní nahrazena vyhláškou č. 37/1992 Sb. ministerstva spravedlnosti České republiky o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy. Dále možno uvést např. jednací řady prezidií a výkonných výborů Pozemkového fondu ČR a Fondu národního majetku ČR, bankovní rady SBČS, Komory veterinárních lékařů apod.

<sup>5</sup>Viz důvodovou zprávu k vládnímu návrhu ZUS. Parlament ČR. 1993, I. vol. období. Tisk č. 276, s. 65.

nýbrž jen funkce evidenční a funkce informační (předpoklad všeobecné známosti obsahu takového opatření). Proto OJŘ také nabyl účinnosti dnem svého schválení dne 26. března 1992, nikoli vyhlášením ve Sbírce zákonů dnem 29. května 1992.

Jednoznačná normativní úprava i bližších pravidel jednání Ústavního soudu přímo v ZUS je proto podle mého názoru řešením správným, odstraňujícím možné pochybnosti o její závaznosti, jak tomu bylo v případě bývalého OJŘ Ústavního soudu ČSFR. Na druhé straně však nutno zvažovat i otázku procesní autonomie ústavních soudů, která je právě zajišťována v podobě vydávání takových jednacích pravidel soudem samotným, nikoli orgánem, který má být Ústavním soudem kontrolován<sup>6</sup>. Ústavní soud tak může být v budoucnosti vázán i na výsledky normativní činnosti např. ministerstva spravedlnosti jako složky výkonné moci.

Minulá právní úprava rovněž neřešila zcela jednoznačně otázku vztahu zákona č. 491/1991 Sb. k ostatním procesním předpisům v našem právním řádu. S ohledem na skutečnost, že ZUS se snaží vycházet z obecných zásad soudního řízení, jak se projevují v civilním procesu, je přirozené, že mezi ním a OSŘ je nejtěsnější spojení.

Na rozdíl od dosavadní úpravy, která na OSŘ odkazovala v jednotlivých případech<sup>7</sup>, odkazuje nyní ustanovení § 63 na přiměřené použití OSŘ a předpisů vydaných k jeho provedení obecně, pokud ZUS nestanoví jinak. Odpadá tak otázka, se kterou se musel vypořádat Ústavní soud ČSFR, totiž zda lze použít i jiných ustanovení OSŘ. Na tuto otázku bylo odpovězeno kladně vzhledem k obecně uznávané přípustnosti použití analogie v oblasti procesních předpisů. V praxi se tak dělo podpůrně v tomto smyslu např. při počítání zákonných nebo soudcovských lhůt.

Nebylo však vyloučeno ani analogické použití trestního řádu zejména v případech řízení o ústavních stížnostech proti rozhodnutím vydaných v trestním řízení (§ 28 odst. 5, § 39 odst. 2, 44 odst. 1 a 57 odst. 2). Nyní ZUS hovoří v § 63 pouze o OSŘ a předpisech jej provádějících<sup>8</sup>, nikoli již o trestním řádu. Přitom marginální rubrika (ovšem platí „rubrica non est lex“ obecně hovoří nikoli o „OSŘ“, nýbrž o „soudních řádech“). K analogickému využití zejména OSŘ s jeho ustanoveními o sporném řízení však třeba

<sup>6</sup>Původní prezidentský návrh (Tisk č. 373 - viz pozn. č. 2) počítal dokonce pouze s úpravou ve formě OJŘ, nikoli již s nějakým prováděcím zákonem. Ústavní soud tak mohl pružně a bez komplikované zákonodárné procedury reagovat na potřeby praxe a zajišťovat v souladu se zásadou právní jistoty procesních stran naplňování svého poslání. Není totiž pochyb o tom, že zákonodárce hodlal rozvíjení ústavního procesního práva svěřit do rukou právě Ústavního soudu ČSFR. Současná právní úprava již na rozdíl od čl. 18 odst. 2 ústavního zákona č. 91/1991 Sb. Ústavnímu soudu v těchto otázkách nepřiznává ani právo zákonodárné iniciativy. Praxe v jednotlivých evropských státech s ústavním soudnictvím je v tomto ohledu velmi rozmanitá a mění se časem i v tomtéž státě.

<sup>7</sup>Šlo o § 28 odst. 5 zákona č. 491/1991 Sb., který stanovil obecnou platnost ustanovení OSŘ pro veřejnost ústředního jednání v případě řízení o ústavní stížnosti, pokud nešlo o ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v trestním řízení. Dále to byl § 29 odst. 4 zákona č. 491/1991 Sb., podle kterého platila přiměřeně ustanovení OSŘ o předvolání, předvedení, povinnosti svědčit, zákazu výslechu, právu odepřít výpověď, o nároku na svědečné, o provádění důkazů a o náhradě nákladů s nimi spojených. § 33 OJŘ stanovil, že pro doručování platí rovněž ustanovení § 45 až 50 OSŘ s výjimkou § 47 odst. 1.

<sup>8</sup>První verze návrhu ZUS přitom v § 87 hovořila pouze o použití OJŘ. Ustanovení § 63 znamená, že pro jednotlivá řízení platí obecně OSŘ, případně předpisy jej provádějící, a pouze tam, kde ZUS stanoví něco jiného sám nebo cestou odkazu na jiný předpis než OSŘ, použije se ZUS nebo tento předpis (např. trestní řád podle § 108 ZUS)

poznámenat, že je přitom nutno zachovat maximální míru opatrnosti, neboť mezi spory podle OSŘ a ústavněprávními spory je přece jen rozdíl. Ještě více to nyní platí např. při projednávání ústavní žaloby proti prezidentu republiky, kde ovšem odkaz na trestní řád v § 108 nalézáme.

Dále samotný OSŘ upravuje v ustanovení § 109 odst. 1 písm. b) a § 135 odst. 1 otázku postupu soudce v případě, že dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem. Tím navazuje na úpravu těchto otázek v čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Obdobnou úpravu obsahuje i § 224 odst. 5 trestního řádu.

V této souvislosti je třeba připomenout, že nový ZUS celou materii nevyčerpává. Stejně jako v minulosti, kdy byly některé aspekty upraveny v OSŘ, trestním řádu, zákonu č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda apod., bude tomu tak i nadále. Především bych kromě uvedených předpisů považoval za nutné zmínit např. budoucí jednací řády sněmoven Parlamentu, volební zákon pro jejich volbu<sup>9</sup>, zákon o Nejvyšším správním soudu apod.

Kromě toho jsou zde další předpisy, které se postavení a činnosti Ústavního soudu nějak dotýkají. Uvedme např. zákon ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky upravující vyhlásování rozhodnutí Ústavního soudu ve Sbírce zákonů. Blízko k procesním předpisům mají předpisy, se kterými úprava řízení před Ústavním soudem počítá pro případ zastupování, provádění důkazů a hrazení jejich nákladů. Mezi nejdůležitější z nich náleží zákon ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii, zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, zákon č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, č. 270/1990 Sb., o odměnách advokátů a komerčních právníků za poskytování právní pomoci a č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy všechny ve znění pozdějších předpisů.

Další zákonné předpisy upravují a chrání postavení Ústavního soudu (§ 102 trestního zákonu) a jeho soudců. Zákon č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí [§ 7 odst. 1 písm. e)] přiznává soudcům právo na diplomatický pas a zákon č. 92/1949 Sb., branný zákon v § 23a stanoví úlevy pro soudce Ústavního soudu z výkonu vojenské činné služby, nejde-li o mimořádná opatření nebo stav branné pohotovosti státu.

## Systematika ZUS

Systematika ZUS navazuje na systematiku zákona č. 491/1991 Sb. a neliší se v tomto směru od obvyklé systematiky soudních řádů. Podle čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR je úkolem ZUS stanovit, „kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla řízení před Ústavním soudem.“ Ústava tak nepředpokládá, že obvyčejné zákony budou rozšiřovat kompetenci Ústavního soudu, výslovně to však ani nezakazuje<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>Již první verze tohoto zákona, zasláná k připomínkovému řízení v dubnu 1993 narazila na problém, zda je výčet kompetencí Ústavního soudu taxativní nebo zda jej lze dále rozšiřovat i obvyčejnými zákony.

<sup>10</sup>Obdobná situace byla i doposud. Za těchto podmínek došlo zákonem č. 491/1991 Sb. k rozšíření působnosti Ústavního soudu ČSFR v oblasti podávání výkladu o rozhodování sporů o tom, zda mezinárodní smlouva ČSFR ratifikovaná a vyhlášená je mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních

Pokud by to chtěla vyloučit, musela by tak podle mého názoru učinit výslovně<sup>11</sup>. Sám ZUS také upravuje širší okruh otázek, než by plynulo z ústavního zmocnění, které v podstatě zahrnuje tyto otázky:

- a) podmínky uplatnění kárné odpovědnosti soudců (čl. 82 odst. 2 Ústavy ČR),
- b) výčet případů neslučitelnosti funkce soudce Ústavního soudu s jinými funkcemi a činnostmi (čl. 82 odst. 3 Ústavy ČR),
- c) přesunutí některých oprávnění Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud (čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR),
- d) stanovení okruhu oprávněných navrhovatelů v jednotlivých druzích řízení před Ústavním soudem (čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR),
- e) stanovení náležitostí návrhů na zahájení řízení před Ústavním soudem (čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR),
- f) stanovení dalších pravidel řízení před Ústavním soudem (čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR),
- g) stanovení způsobu vyhlásování rozhodnutí Ústavního soudu (čl. 89 odst. 1 Ústavy ČR).

Celá materie ZUS je rozdělena do pěti dále členěných částí. Prvá část (§ 1 – 26) je věnována organizaci Ústavního soudu, jeho struktuře a postavení jeho funkcionářů. Platové poměry soudců a asistentů jsou ovšem upraveny až v části třetí (§ 126 – 131) a otázky kárné odpovědnosti soudců v navazující části čtvrté (§ 132 – 144).

Část druhá (§ 27 – 125) obsahuje úpravu řízení před Ústavním soudem. V hlavě první (§ 27 – 63) této části jsou obsažena ustanovení společná všem druhům ústavněprávních řízení. Jednotlivé druhy řízení jsou poté upraveny ve druhé hlavě druhé části (§ 64 – 125) v pořadí, jak jsou zakotveny v čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR.

svobodách ve smyslu § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. S ohledem na nejasnosti, které ve vztahu k těmto smlouvám vznikaly, bylo toto rozšíření nad rámec ústavně vymezené působnosti zcela na místě. Obdobně došlo k takovému rozšíření v případě ustanovení § 72 – 74 zákona č. 491/1991 Sb. Přezkum ústavnosti postupu referenda měl naopak oporu v ústavním zákoně č. 327/1991 Sb., o referendu.

<sup>11</sup>Podle mého názoru by šlo o výjimku ze základního principu ústavního pořádku, podle kterého lze státní moc uplatňovat v případech, mezích a způsobu, které stanoví „zákon“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), nikoli pouze „ústavní zákon“. Na rozdíl od úpravy základních práv a svobod tak v případě výkonu státní moci Ústava vždy nestanoví meze, nýbrž východiska, která nelze měnit cestou obvyčejného zákonodárství, pokud to sama nepřipustí (viz např. čl. 87 odst. 2). Je též rozdíl ve formulaci jednotlivých ustanovení tvořících ústavní status Ústavního soudu. Čl. 87 týkající se kompetencí Ústavního soudu je nepochybně formulován v podobě taxativního výčtu, ne však jiné složky statusu Ústavního soudu. O některých např. v Ústavě ČR není vůbec učiněna zmínka (organizace soudu, existence pléna a senátů, asistenti soudců, materiální imunita soudců). Obvyčejný zákon proto nemůže měnit kompetenci Ústavního soudu (s výjimkou čl. 87 odst. 2), může ji však v souladu s ústavním pořádkem doplnit, pokud tomu nebrání nějaké ústavní ustanovení (např. o působnosti jiného soudního orgánu). Zda to bude praktické, ukáže až další vývoj. Treba též vidět, že působnost Ústavního soudu je vymezena v Ústavě ČR enumerativně, nikoli nějakou generální klauzulí. Bude proto zajímavé sledovat, jakou cestou půjde Poslanecká sněmovna. Ta se již při přijetí ZUS pohybovala přinejmenším na hranici samotné Ústavy. Ukazuje to především srovnání čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy s formulací § 68 odst. 2 ZUS. Vládní návrh ZUS ovšem vychází z toho, že Ústava vymezuje pravomoc Ústavního soudu taxativně a bylo to potvrzeno i při jeho projednávání. Srov. těsnopisecká správa o 10. schůzi Poslanecké sněmovny I. volební období 1993, s. 113.

Pátá část (§ 145 – 150) ZUS v rámci přechodných a závěrečných ustanovení řeší velmi důležité otázky, které vznikly v souvislosti s nedostatečnou vůlí většiny poslaneckých klubů v ČNR vyřešit situaci spojenou se zánikem Ústavního soudu ČSFR. Jak známo, návrh na zřízení prozatímního šestičlenného orgánu ochrany ústavních práv v ČNR neprošel.

ZUS se proto v přechodných ustanoveních vypořádává s touto situací alespoň tím způsobem, že umožňuje podání ústavní stížnosti do 60 dnů ode dne účinnosti ZUS i v případech, kdy by jinak podle jeho ustanovení o řízení o ústavních stížnostech (§ 72 a následující) nebyly splněny podmínky pro její podání. Tím je umožněno každému, kdo by byl přetřzkou v existenci orgánu ochrany ústavnosti poškozen, aby se mohl domáhat ochrany svých ústavních práv a svobod.

To se týká (§ 145) i možnosti podat ústavní stížnost podle čl. 6 ústavního zákona č. 91/1991 Sb. v případě, že lhůta k jejímu podání započala po 2. listopadu 1992. Rovněž tak podávání ústavních stížností podle § 72 ZUS, pro které nastaly podmínky v době od 1. ledna 1993 je kryto lhůtou 60 dnů, popř. lhůtou 30 dnů [v případě návrhů politických stran podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR] od nabytí účinnosti ZUS. Posléze uvedená lhůta ovšem platí pro řízení ve věcech činnosti politických stran (čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR), jehož podmínky jsou upraveny v § 73 odst. 1 ZUS, což však § 146 ZUS výslovně nezmiňuje<sup>12</sup>.

ZUS se však výslovně nezabývá problematikou recepce judikatury Ústavního soudu ČSFR a tedy platnosti jeho nálezů v otázkách ústavnosti celé řady zákonů Federálního shromáždění a ČNR. Bylo by to žádoucí, neboť u některých předpisů dotčených těmito nálezy běžela šestiměsíční lhůta k odstranění jejich neústavnosti ještě po 1. lednu 1993, kdy se ústavní situace zásadním způsobem změnila. To je ovšem spíše nedostatkem přechodných ustanovení Ústavy ČR a zejména ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR. S ohledem na princip kontinuity a vázanosti vysloveným právním názorem by to bylo žádoucí i ve vztahu k Ústavnímu soudu. Ten se z důvodu této mezery dostává do stejné situace jako nejvyšší správní soud v roce 1918. Navíc bude podle ustanovení § 147 ZUS řešit i případy nerozhodnuté Ústavním soudem ČSFR, kde tento problém nepochybně rovněž vyvstane. Protože zde chybí výslovná ústavní úprava, bude se muset Ústavní soud opírat především o obecné principy ústavního pořádku, zejména o princip demokratického právního státu a o jeho rámci o princip právní jistoty.

## Organizace Ústavního soudu a postavení jeho soudců podle ZUS

Na rozdíl od předchozí ústavní úpravy, je organizace Ústavního soudu přenechána plně až ZUS. ZUS přitom vyřešil určitý interpretační problém, který sebou přinášela nejednoznačná formulace čl. 62 písm. e) Ústavy ČR. Nyní již je jasné, že prezident nejdříve jmenuje soudce Ústavního soudu a z nich teprve předsedu a dva místopředsedy. Z čl. 84 Ústavy se to ovšem dalo již rovněž dovolit za pomoci argumentu ad absurdum a argumentu a minori ad mains. V případě, že se tito funkcionáři vzdají své funkce, nepřestávají být tímto členy Ústavního soudu.

<sup>12</sup>Tato ustanovení by vyžadovala vzhledem k určitým nejasnostem bližší rozbor. S ohledem na nedostatek místa a především skutečnost, že tato stať vyjde již po uplynutí lhůty k podávání ústavních stížností ve smyslu § 145 a 146, na tento problém jen upozorňuji.

## Postavení soudce Ústavního soudu

Postavení soudců Ústavního soudu je v řadě aspektů upraveno obdobně jako postavení soudců Ústavního soudu ČSFR samozřejmě s tím, že se již na tomto úseku nepřomítají důsledky federativního uspořádání z hlediska složení soudu i obsazování funkcí. Postavení soudce Ústavního soudu je přímým odrazem postavení Ústavního soudu v soustavě státních orgánů. Postavení soudce Ústavního soudu je charakterizováno následujícími ústavně, popř. jen zákonně zakotvenými znaky, kterými jsou:

- a) rovnost
- b) nezávislost
- c) imunita
- d) inkompatibilita
- e) materiální zajištění postavení
- f) disciplinární odpovědnost.

Rovnost soudců při rozhodování vyplývá ze zásady (§ 11 a § 15 ZUS), podle které Ústavní soud rozhoduje v plénu nebo v senátě. Zásada rovnosti tak plyne z kolegiálního povahy rozhodování Ústavního soudu. Všichni jeho soudci jsou přitom rovnoprávní, což se projevuje nejen ve váze jejich hlasu, nýbrž i v procedurálních pravidlech pro přijímání rozhodnutí včetně podávání návrhů na rozhodnutí (zejména § 12, 13, 20 a 21 ZUS). Soudci mají právo rozhodujícího hlasu. Vyloučení z hlasování jsou pouze v případech rozhodování o jejich podjatosti (§ 38 odst. 1 ZUS). Do zvláštní situace z hlediska obvyklého chápání podjatosti se ovšem senát a plénum Ústavního soudu dostanou při rozhodování podle § 78 ZUS.

Jedinou výjimkou z této zásady je dirimování předsedy senátu v případě rovnosti hlasů, ovšem v jiných otázkách než ve věci samé (§ 21 odst. 2 ZUS). Jinak není z rovnosti soudců žádných výjimek, což platí i pro předsedu Ústavního soudu, který při něm vystupuje jako primus inter pares. Rozhodování Ústavního soudu cestou soudce zpravodaje podle § 43 ZUS do této oblasti nespadá.

Ústava ČR a ZUS samozřejmě rozlišují mezi funkcemi soudců, kdy zvláštní postavení zaujímá předseda Ústavního soudu a jeho dva místopředsedové. Předsedu Ústavního soudu zastupují podle pořadí stanoveného plénem místopředsedové (§ 3 odst. 2 ZUS) a předsedu senátu zastupuje věkem nejstarší stálý člen senátu (§ 17 odst. 1 ZUS).

Jak již bylo řečeno, předseda Ústavního soudu vystupuje při rozhodování Ústavního soudu jako primus inter pares. Jeho funkce lze proto rozdělit podle ZUS (zejména § 3 odst. 1, 16, 38 odst. 2, 56, 59 odst. 5, 61 odst. 1, 134 odst. 1, 135, 142 ZUS) na funkce řídicí, reprezentační a dozorové a disciplinární.

Nezávislost rozhodování je základním znakem každého orgánu soudního typu. Pro Ústavní soud a jeho soudce je zakotvena obdobně jako pro ostatní soudy a soudce v čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy ČR. Z toho vyplývá, že nemohou být vázáni žádnými pokyny a rozhodují nestranně podle svého nejlepšího přesvědčení. Zvláštností rozhodování soudců Ústavního soudu je však to, že jsou vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními



smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR. Ústava ČR v čl. 88 odst. 2 navíc uvádí i vázanost zákonnou úpravou pravidel řízení před Ústavním soudem<sup>13</sup>.

S nezávislostí soudců se pojí i takové záruky jejich rozhodování jako jsou úprava jejich funkčního období, inkompatibilita, neodvolatelnost, imunita a materiální zajištění. S tím je spjata i úprava důvodů vyloučení soudce (tzv. iudex inhabilis) a odmítnutí soudce pro obavu z podjatosti (tzv. iudex suspectus) v ustanovení § 36 a § 37 ZUS. Nezávislost soudců je rovněž neoddělitelně spjata i s organizačními a funkcionálními zárukami postavení Ústavního soudu samotného.

Povaha Ústavního soudu jako ústavního státního orgánu se rovněž projevuje v přiznání imunity jeho soudcům prakticky obdobně jako je tomu u členů Parlamentu. Z hlediska rozsahu imunity mezi nimi není rozdílů. Soudce Ústavního soudu požívá jednak imunitu procesní (čl. 86 odst. 1 a 2 Ústavy ČR), takže jej nelze trestně stíhat ani ho vzít do vazby bez souhlasu Senátu, nikoli Ústavního soudu jako tomu bylo do přijetí Ústavy ČR. Rysy imunity má i ustanovení čl. 86 odst. 3 Ústavy ČR.

Stejně tak jsou soudci Ústavního soudu vybaveni imunitou materiální, kdy je nelze vůbec stíhat pro přestupek. Na rozdíl od dosavadní úpravy již toto privilegium není zakotveno ústavně (čl. 15 odst. 3 úst. zákona č. 91/1991 Sb.), nýbrž až v § 4 odst. 2 ZUS. I zde, stejně jako v případě rozšiřování kompetence Ústavního soudu, možno vést spor, zda je to možné obyčejným zákonem. Oproti poslancům však soudci Ústavního soudu nepožívají indemnity, takže jejich výroky při jednání jsou chráněny jen imunitou.

Další ústavní zásadou, na které je založeno postavení soudců Ústavního soudu je neslučitelnost výkonu této funkce s jinými funkcemi a činnostmi. Tím je zajišťována nezávislost Ústavního soudu a jeho soudců při rozhodování. Tuto otázku svěřuje Ústava (čl. 82 odst. 3) zčásti bližší úpravě zákona a ZUS tak činí zejména v § 4 odst. 3 v obdobném duchu jako dosavadní úprava.

Neslučitelnost funkce soudce Ústavního soudu s členstvím v politických stranách je sporným problémem a evropské státy tuto otázku upravují různě. S přihlédnutím k významu a metodám působení politických stran a vztahům k jejich členům je nepochybně nutno kontrolovat nebo ještě lépe vyloučit možný stranický vliv. Je v obecném zájmu, aby byl soudce při výkonu funkce nezávislý a nestranný.

Evropská konvence lidských práv (vyhl. FMZV č. 209/1992 Sb.) ovšem v čl. 11 odst. 2 umožňuje, aby byla omezena možnost vstupovat a být členem politické strany a jiného sdružení jen v případě příslušníků ozbrojených sil, policie a státní správy. Jiné skupiny osob mohou být takto omezeny jen na základě zákona a je-li to v demokratické společnosti nezbytné např. pro ochranu práv a svobod jiných. ZUS na rozdíl od ústavního zákona č. 91/1991 Sb. se rozhodl pro stanovení neslučitelnosti s členstvím v politické straně<sup>14</sup>.

<sup>13</sup>Je otázkou, zda to vylučuje možnost přezkoumání ústavnosti např. ZUS. Podle mého názoru nikoli. Soudci Ústavního soudu jsou vázáni tímto zákonem jako každým jiným. Mohou jej tedy i zkoumat z hlediska ústavnosti, pokud jim bude takový návrh předložen ( lze jej očekávat např. ve věci povinného prvního zastoupení). Do té doby se jim však musí řídit.

<sup>14</sup>Ve Federálním shromáždění se v roce 1991 po delší diskusi došlo k závěru neomezovat členství, což je řešení obvyklé ve většině evropských zemí. Srov. citovanou zprávu o 13. společné schůzi (pozn. č. 2), s. 1331 – 1332, 1343 – 1344. Plenární usnesení Ústavního soudu z února 1992 se však pokusilo založit praxi, podle které se soudci nebudou na činnosti politických stran podílet.

K tradičním zárukám soudcovské nezávislosti a postavení soudců vůbec náleží též jejich materiální zabezpečení. Ústava ČR však např. na rozdíl od Ústavy USA tuto otázku neřeší. ZUS peněžní a ostatní požitky soudců Ústavního soudu upravuje ve zvláštní třetí části v návaznosti na dosavadní úpravu v zákoně č. 491/1991 Sb. a v souladu s úpravou postavení jiných ústavních činitelů.

Na soudce Ústavního soudu se nevztahují ustanovení zákona č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců. Otázky kárné odpovědnosti soudců Ústavního soudu jsou upraveny v části čtvrté ZUS (§ 132 – 144), kde je definováno kárné provinění a postup soudu (kárné řízení) proti soudci Ústavního soudu, který se jej měl dopustit. Současně ZUS v § 143 umožňuje, aby se ustanovení o kárném řízení mohla použít při řešení jiných situací, kdy soudce jedná v rozporu se svým postavením (výkon neslučitelné funkce nebo činnosti, členství v politické straně, dlouhodobá neúčast na jednání).

V této souvislosti také ZUS upravuje způsoby zániku funkce soudce (§ 7), mezi nimiž je nejzávažnějším způsobem možnost pléna vyslovit zánik funkce v případě kárného řízení (§ 144).

## Plénum Ústavního soudu

ZUS rovněž upravuje základy organizace Ústavního soudu z hlediska jeho struktury tvořené plénem a čtyřmi senáty. Mezi základními pravidly pro jednání pléna stanoví kvorum, které je obecně nejméně deset soudců (§ 11 odst. 1) a nejméně 12 soudců v případě vyslovení zániku funkce (§ 114 odst. 2).

Při rozhodování se zpravidla vyžaduje většina z přítomných soudců (§ 13). Kvalifikovaná třipětinová většina všech soudců je vyžadována ve zvláště závažných případech (např. ústavnost zákonů, ústavní žaloba proti prezidentovi, změna právního názoru, vyslovení zániku funkce soudce). Významné je upřesnění pozice disentujícího soudce (§ 14). Zákodárce se sice nedokázal rozhodnout, zda se postaví na stanovisko demonstrace jednoty soudu nebo naopak na zdůraznění možnosti odlišných názorů, nechal to však na samotném soudci. S ohledem na význam odchylných stanovisek (dissenting opinion) u Nejvyššího soudu USA nebo Ústavního soudu v SRN (Sondervotum) bude zajímavé sledovat vývoj této problematiky u nás<sup>15</sup>.

Klíčovým problémem ZUS je rozdělení kompetence Ústavního soudu mezi plénum a senáty. Ze zákona plyne, že každá věc může být předmětem jednání pléna. Některé však jsou výlučně jeho záležitostmi, jiné jen za určitých okolností [(§ 11 odst. 2 písm. f), g) a h)]. Senátům je tak z výčtu kompetence v čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR přenecháno jen rozhodování o komunálních stížnostech, ústavních stížnostech, volebních věcech, provádění rozhodnutí mezinárodního soudu a kompetenčních sporů. Plénu je však dána možnost vyhradit si i tyto věci, což by ovšem v případě plného využití bylo v rozporu s předpokládanou existencí senátů.

<sup>15</sup>V praxi Ústavního soudu ČSFR taková odchylná stanoviska podávána byla, nebyla však zveřejňována, čímž se ztrácel jejich praktický význam. Jednalo se o ojedinělé a těžko pochopitelné ustanovení (§ 9 a § 10) zákon č. 491/1991 Sb.

## Senáty Ústavního soudu

Oproti dvěma čtyřčlenným senátům Ústavního soudu ČSFR bude mít Ústavní soud v plném obsazení čtyři tříčlenné senáty. Pravidla rozdělení agendy mezi tyto senáty nejsou dána zákonem, nýbrž jsou svěřena plénu Ústavního soudu (§ 11 odst. 2 písm. j) a § 16)<sup>16</sup>.

Senáty mohou rozhodovat pouze v plném počtu za předsednictví předsedy, který je jmenován předsedou Ústavního soudu na kalendářní rok. Pokud senát nedosáhne většiny hlasů, musí postoupit věc k rozhodnutí plénu. Dále si musí vyžádat stanovisko pléna, jestliže by dospěl k odchýlnému názoru, než je názor pléna. V takovém případě je senát vázán stanoviskem, které na jeho podnět zaujme plénum (§ 23). Tím je vlastně doplněno ustanovení čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR o tom, čím jsou vázáni soudci Ústavního soudu.

## Obecná pravidla řízení před Ústavním soudem

Obecná ustanovení ZUS o pravidlech řízení před Ústavním soudem (§ 27 – 63) navazují v řadě otázek na obdobná ustanovení zákona č. 491/1991 Sb. a především OSŘ, na který výslovně odkazuje § 63 ZUS. Platí to pro zahájení řízení, kde může návrh podat pouze navrhovatel určený ZUS v jednotlivých oddílech hlavy o druzích řízení před Ústavním soudem. Stejně tak je v této části obecně upravena otázka náležitostí návrhu na zahájení řízení, přičemž u jednotlivých druhů řízení jsou stanoveny náležitosti další. ZUS též v rámci jednotlivých druhů řízení vymezuje, které návrhy jsou nepřijatelné (např. § 66, § 75, § 122). Obecně to jsou podle § 35 překážky zahájení řízení (litispendence) a věci rozhodnuté (rei iudicatae).

Pro fyzické a právnické osoby jako účastníky nebo vedlejší účastníky řízení je zachována zásada povinného zastoupení<sup>17</sup>. Nyní však kromě advokáta může být zástupcem

<sup>16</sup>V době zpracování této stati ještě nebyla známa. Ústavní soud ČSFR zvolil tzv. numerický systém, kdy poslední číslo spisu přidělené registrem bylo současně přiřazeno určitému soudci. Soudci byli očíslováni od 0 do 9, takže sice byla zaručena objektivita zpravodajského zpracování případu, nebyla však možná větší specializace soudců, jak tomu bývá u některých jiných ústavních soudů. S ohledem na to, že Ústavní soud má zatím opět jen deset možných soudců zpravodajů, je možno tento systém znovu uplatnit, i když pro budoucnost to už nebude vhodné.

<sup>17</sup>Tento princip byl v činnosti Ústavního soudu ČSFR řadou ústavních stěžovatelů ostře napadán a v rámci ústavních stížností navrhován ke zrušení jako neústavní. S ohledem na skutečnost, že v rámci ústavní stížnosti nebyl takový návrh přípustný, nedošlo v praxi k jeho řešení. Totéž se týká např. i povinného zastoupení v rámci správního soudnictví podle § 250a OSŘ, kde je to však zmíněno tím, že se tak nemusí stát např. v případě, že žalobce má právnické vzdělání. Ústavní soud ČSFR vyžadoval zastoupení advokátem i v situaci, kdy ústavní stížnost podával např. bývalý prokurátor. Důvodová zpráva k ZUS se v této souvislosti odvolává na čl. 37 odst. 2 Listiny (právo na právní pomoc), což lze ovšem obtížně vyložit jako povinnost nechat se zastupovat nebo přesněji být zastupován. Tuto situaci řeší jednoznačně až pro účely trestního řízení čl. 40 odst. 2 Listiny. Praxe Ústavního soudu ČSFR též prokázala, že nekvalifikované návrhy mohou být podány i cestou zastoupení advokátem. I v tomto bodě není důvodová zpráva zcela přesvědčivá. Bylo by možno uvést i civilní věci, které si se složitostí ústavněprávních podání nikterak nezadají. Nevyjasněnost této problematiky plyne i z rozporného ustanovení § 100, podle kterého si prezident může zvolit obhájce, avšak alespoň jeden z nich musí být advokátem. Vzniká otázka, zda ostatní obhájci musí splňovat podmínky § 29 ZUS a být alespoň notárem nebo komerčním právníkem. Bude to však zastupování v rozsahu stanoveném zákony uvedenými ve vysvětlivce č. 2 ZUS ?

i komerční právník nebo notář (§ 30 odst. 2). Je zachováno ustanovení, podle kterého v plné moci k zastupování musí být výslovně uvedeno, že je udělena pro zastupování před Ústavním soudem. ZUS dopady ustanovení o povinném zastoupení zmírňuje v ustanoveních § 83 a § 84. Zde je upravena možnost náhrady nákladů zastoupení, odůvodňují-li to osobní a majetkové poměry stěžovatele.

Problematické je ustanovení § 39 o pořadí projednávání návrhů, neboť zde nebude záležet jen na pořadí, v jakém Ústavnímu soudu došly. Bude zejména záležet na situaci v jednotlivých senátech a možnostech jednotlivých soudců zpravodajů, jejichž postavení a úkoly jsou upraveny v § 43 a § 44. Kromě toho v případě ústavní žaloby na prezidenta (§ 97 odst. 3) a návrhu prezidenta na zrušení usnesení sněmoven podle čl. 66 Ústavy (§ 113) platí úprava odchýlná.

Za zásadní změnu oproti dosavadnímu stavu považují zavedení zásady obligatornosti ústního jednání ve všech věcech v kompetenci Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR, pokud jsou rozhodovány v plénu nebo v senátu. Podle § 23 zákona č. 491/1991 Sb. Ústavní soud ČSFR naopak předběžně projednával každý návrh bez přítomnosti navrhovatele v neveřejném jednání, kde již mohl návrh odmítnout. To byl v praxi případ většiny senátních věcí, které byly odmítnuty v neveřejném projednání bez ústního jednání. Nyní to již možné nebude. Upustit od ústního jednání bude možné podle § 44 odst. 2 ZUS jen v případě souhlasu účastníků, jestliže přitom nelze od ústního jednání očekávat další objasnění věci.

V souvislosti s tím je ovšem výrazně posíleno postavení soudce zpravodaje. OJŘ v § 1 stanovil, že Ústavní soud ČSFR vykonává svoji o působnost v plénu, v senátu a soudcem zpravodajem. Takovéto ustanovení ZUS neobsahuje, nicméně z ustanovení § 43 to jednoznačně vyplývá. Soudce zpravodaj podle něj s konečnou platností (§ 43 odst. 2 – odvolání proti jeho usnesení je nepřijatelné) mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh odmítne, jestliže navrhovatel neodstraní v určené lhůtě vady návrhu<sup>18</sup>, je-li návrh zjevně neopodstatněný nebo podaný někým zjevně neoprávněným anebo k jeho projednání není Ústavní soud příslušný a konečně je-li podaný návrh nepřijatelný, nestanoví-li ZUS (např. § 75 odst. 2) jinak. Jde o rozhodování prostřednictvím samo-soudce.

Další zásadní otázkou je rozhodování Ústavního soudu. Ústava ČR již druhy rozhodnutí neurčuje. ZUS stanoví v § 54 odst. 1, že ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem a v ostatních věcech usnesením. S ohledem na konečnou povahu rozhodnutí Ústavního soudu je též podrobně upravena jejich vykonatelnost (§ 58).

Se zřetelem na podmínky vykonatelnosti rozhodnutí podle čl. 89 odst. 1 Ústavy ČR je důležitá úprava jejich vyhlášení. ZUS rozlišuje mezi nálezy, které se obligatorně vyhláší ve Sbírce zákonů (§ 57 odst. 1)<sup>19</sup>, a ostatními nálezy, které se vyhlášovat nemusí.

<sup>18</sup>V praxi Ústavního soudu ČSFR se jednalo o velmi diskutovanou otázku. Posouzení, zda v případě vad návrhu návrh a limine odmítnout nebo vyzvat navrhovatele k jejich odstranění nakonec bylo vyřešeno ve prospěch druhého řešení. Nejčastěji tak byl navrhovatel vyzván k tomu, aby si zajistil zastoupení advokátem. Nepřímou se tak v praxi vytvořila koncepce odstranitelných a neodstranitelných (uplynutí lhůty 60 dnů) vad.

<sup>19</sup>V návaznosti na ustanovení § 2 písm. b) zákona ČNR č. 545/1992 Sb. ZUS stanoví, že se ve Sbírce zákonů vyhláší rovněž nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o právnosti právních předpisů, tedy včetně



I zde je však možnost uveřejnit ve Sbírce zákonů část odůvodnění takového nálezu, ze které je zřejmé, jaký je právní názor<sup>20</sup> Ústavního soudu a čím jej odůvodňuje (§ 57 odst. 2 a 3). Může se tak stát tehdy, má-li Ústavní soud za to, že takový právní názor má všeobecný význam. Kromě toho ZUS rovněž počítá s vydáváním Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Pravidla stanoví § 59 ZUS, který též umožňuje, aby ještě před vydáním Sbírky bylo možno nahlížet do všech nálezů, a dále do usnesení, která plénum určilo k uveřejnění.

### Zvláštní úprava jednotlivých druhů řízení před Ústavním soudem

Jednotlivé druhy řízení před Ústavním soudem jsou upraveny v hlavě druhé části ZUS (§ 64 - 125). Pro omezený rozsah tohoto příspěvku ovšem není možné se jejich úpravou zabývat blíže. ZUS upravuje následující druhy řízení:

- a) řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (§ 64 - 71),
- b) řízení o ústavních stížnostech (§ 72 - 84),
- c) řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora (§ 85 - 91),
- d) řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkce poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy (§ 92 - 95),
- e) řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky (§ 96 - 108),
- f) řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení obou komor Parlamentu podle čl. 66 Ústavy (§ 109 - 116),
- g) řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu (§ 117 - 119),
- h) řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy (§ 120 - 125).

Třeba především ocenit přehledné legislativní zpracování jednotlivých otázek těchto řízení. Vychází z toho, že obecně je problematika řízení upravena v první hlavě druhé části a že již je třeba omezit se jen na zvláštnosti týkající se předmětu řízení a návrhu, požadavků na účastníky řízení, podmínky nepřipustnosti návrhu, postupu při projednávání návrhu a zastavení řízení a konečné nálezu ve věci a jeho právních následků.

obecně závazných vyhlásek. Platnost těchto předpisů však není vázána na vyhlášení ve Sbírce zákonů, nýbrž na vyvěšení na úřední desce příslušného orgánu. Proto by mělo být povinností orgánu, který dotčenou vyhlášku vydal, aby takové rozhodnutí vyvěsil po stanovenou dobu rovněž na své úřední desce, popř. na úředních deskách v obcích, na které se takový předpis vztahuje. ZUS však takovou povinnost nestanoví.

<sup>20</sup>V tomto směru se náš právní systém dále sblíží s anglo-americkým, neboť bude kladen zásadní důraz na obsah odůvodnění. „Právní názor“ je podle mého soudu neutrální pojem. Nelze jej přímo ztotožnit s takovými pojmy jako „*ratio decidendi*“ a „*obiter dictum*“, které jsou tolik diskutované v právní literatuře zejména zemí s anglo-americkým právním systémem, kde jsou bezprostředně spjaty s vytvářením precedentů a tzv. *case law*. To platí zejména pro Anglii. Viz např. G. W. Paton: *A Text-book of Jurisprudence*. 4. vyd., Oxford 1972, s. 209 n.; R. Cross: *Precedent in English Law*. 3. vyd., Oxford 1977 (celá práce); G. Williams: *Learnig the Law*. 10. vyd., London 1978, s. 62 n.

Jednotlivá řízení tak zahrnují rozhodování o otázkách příbuzné povahy, což znamená, že ke každému ustanovení čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR neexistuje zvláštní procedura. Především je do jedné procedury zahrnuto posuzování ústavnosti a zákonosti právních předpisů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b). Stejně zákonodárce postupoval v případě ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c), d) a j) Ústavy ČR, která zahrnul pod řízení o ústavních stížnostech.

Není možné pouštět se v této stati do podrobnějšího hodnocení jednotlivých řízení. U některých ještě neexistují ani ve srovnání s minulou úpravou žádné praktické zkušenosti nebo k nim zřejmě ani nebude docházet. Zmíníme se proto ve stručnosti alespoň o nejdůležitějších otázkách těchto řízení, která budou nejfrekventovanější.

V rámci řízení o právnosti právních předpisů a ústavních stížnostech je odstraněna jedna z hlavních příčin, proč byla většina ústavních stížností odmítnuta, ještě na základě předběžného neveřejného projednání. Stěžovatel (fyzická nebo právnická osoba, zastupitelstvo nebo politická strana) nyní může spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, jestliže jeho uplatněním podle jeho názoru nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti (§ 74). Na základě toho je takový stěžovatel i oprávněným navrhovatelem podle § 64 odst. 1 písm. d).

I pokud tak stěžovatel neučinil, může nyní takový návrh v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti plénu předložit senát, který ji projednává a došel k závěru, že takový právní předpis nebo jeho ustanovení je (nikoli byl) neústavní nebo nezákonný. Možnost takového postupu je podle § 64 odst. 5 a § 78 odst. 2 ZUS poskytnuta rovněž plénu Ústavního soudu. O možné otázce podjatosti soudců v takové situaci již byla učiněna zmínka výše.

Protože naprostá většina ústavních stížností byla v praxi Ústavního soudu ČSFR odmítnuta jako nepřipustná, je potřebné zastavit se u ustanovení § 75 ZUS, které nyní důvody nepřipustnosti (mimo obecných důvodů v § 35) zakotvuje. ZUS upřesňuje dosavadní formulaci § 55 odst. 1 zákona č. 491/1991 Sb. o dvě skutečnosti. Stanoví, že ústavní stížnost je nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny „procesní“ prostředky, kterému mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Výslovně přitom uvádí, že takovým procesním prostředkem není návrh na povolení obnovy řízení.

V této souvislosti vzniká otázka vztahu správněprávní a ústavněprávní soudní pravomoci. Podle ustanovení hlavy druhé části páte OSŘ je obdobnou podmínkou podání žaloby proti rozhodnutí správních orgánů ve lhůtě dvou měsíců. § 247 odst. 2 OSŘ přitom hovoří o „vyčerpání řádných opravných prostředků“, kdežto § 75 odst. 1 ZUS o „vyčerpání všech procesních prostředků“. Z toho možno dovodit, že je třeba nejdříve se obrátit k prostředkům správněprávní soudní jurisdikce. Teprve po rozhodnutí příslušného soudu, tj. ve smyslu § 72 odst. 2 ZUS „po nabytí právní moci rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje“, je možno se do 60 dnů obrátit na Ústavní soud.

Problematickou součástí kompetencí Ústavního soudu nadále zůstává rozhodování o tom, zda rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR je speciálním případem řízení o ústavní stížnosti. Význam postavení politických stran z hlediska pluralitní demokracie vedl ústavní zákon k vyloučení tohoto řízení do zvláštních ustanovení s tím, že návrh nebyl omezen

jen na porušení základních práv a svobod, nýbrž jakéhokoli ústavního nebo jiného zákona cestou určitého autoritativního rozhodnutí.

Na rozdíl od úpravy obvyklé v řadě jiných zemí, kde ústavní soud rozhoduje o ústavnosti existence politických stran přímo sám<sup>21</sup>, je naše úprava velmi komplikovaná nejen z hlediska procedury, nýbrž i samotné konstrukce. Ústavodárce v čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR nadále ponechal možnost, aby Ústavní soud přezkoumával rozhodnutí Nejvyššího soudu. Čl. 92 Ústavy ČR přitom zřejmě nepředpokládá, že by Nejvyšší soud měl rozhodovat ve stejných věcech jako Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.

Nadále není zcela jasné, co se rozumí pod „jiným rozhodnutím týkajícím se její činnosti“<sup>22</sup>. Podle zákona č. 491/1991 Sb. se nabízelo řešení, že pod jiným rozhodnutím možno chápat právě jen rozhodnutí o pozastavení činnosti politické strany. Navštědčovalo tomu ustanovení § 66 odst. 1 zákona č. 491/1991 Sb., podle kterého byl vedlejším účastníkem řízení státní orgán, který podal návrh na rozhodnutí. Tímto způsobem bychom dospěli k závěru, že předmětem řízení jsou rozhodnutí, ke kterým dochází na návrh nějakého státního orgánu. A to jsou zcela nepochybně rozhodnutí o rozpuštění, popř. pozastavení činnosti politické strany. Ustanovení § 76 ZUS již takový výklad jednoznačně neumožňuje, což lze dovodit i z § 73 odst. 2 ZUS<sup>23</sup>, který počítá s rozhodováním o opravných prostředcích.

ZUS odlišuje řízení v této záležitosti též odkladným účinkem na rozdíl od podání ústavní stížnosti (§ 79 odst. 1). Zkrácením lhůty k podání stížnosti politickou stranou ze 60 dnů na 30 se v ZUS alespoň zčásti odstraňuje další problematická otázka související s tím, že rozhodnutí Nejvyššího soudu je konečné<sup>24</sup>. Pak je třeba se ptát, zda je možné po jeho vynesení zahájit likvidaci majetku takové strany a provést výmaz z rejstříku stran a hnutí, nebo po dobu 30 dnů podle § 73 odst. 2 ZUS, zda dotčená politická strana nepodá návrh na přezkum podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy.

Odkladný účinek navíc znamená, že taková strana se může účastnit voleb (totéž v případě pozastavení činnosti). Volby se pak ve svých důsledcích mohou stát zvláštním druhem plebiscitu o rozhodnutí Nejvyššího soudu a mohou působit i na další postup Ústavního soudu v této věci<sup>25</sup>. Vše to jen svědčí o zbytečné komplikovanosti konstrukce tohoto způsobu zániku politických stran. Svěření této kompetence přímo Ústavnímu soudu by bylo právně daleko čistší.

<sup>21</sup>Původní návrh ústavního zákona č. 91/1991 Sb. v čl. 7 počítal s tím, že Ústavní soud bude rozhodovat o rozpuštění politických stran a politických hnutí, pokud vyvíjejí činnost na celém území ČSFR.

<sup>22</sup>Podle jedné z mála prací, která se touto otázkou alespoň okrajově zabývá, sem náleží nejen pozastavení činnosti, nýbrž i rozhodnutí o úhradě volebních nákladů a o příspěvku ze státního rozpočtu. Viz V. Mikule: Federální ústavní soud skutečností. Právo a zákonnost, roč. 1992, č. 3, s. 212.

<sup>23</sup>OSŘ žádné opravné prostředky proti rozhodnutí Nejvyššího soudu nezná. Pokud však zákonodárce nechtěl pověřit Ústavní soud rozhodováním o sebebezvýznamnějších rozhodnutích týkajících se politických stran jako právnických osob, byl by se restriktivní výklad na místě. Podle mého názoru jedině pozastavení činnosti by mělo být „jiným rozhodnutím týkajícím se činnosti“. Ostatní otázky by měl nový zákon o politických stranách jednoznačně svěřit rozhodování obecných soudů (včetně správního soudnictví) a tím tuto pravděpodobnou nejasnost odstranit.

<sup>24</sup>Podle mého názoru i případě širšího výkladu „jiného rozhodnutí“ musí být konečné každé rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j), i když o tom Ústava na rozdíl od ústavní stížnosti v čl. 87 odst. 1 písm. d) výslovně nehovoří. Jednoznačně to však dokládá znění § 73 odst. 2 ZUS.

<sup>25</sup>K tomu viz blíže Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 189 – 190.

Tímto řízením může politická strana hledat ochranu jen proti „rozhodnutí“, nikoli proti „jinému zásahu“. Ochranu proti jinému zásahu orgánu veřejné moci než je rozhodnutí může podle mého názoru proto politická strana získat návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. d) jako právnícká osoba.

ZUS v § 68 odst. 1 odstraňuje pochybnosti o postupu řízení, které musel řešit bývalý Ústavní soud ČSFR např. tehdy, když po volbách v roce 1992 poklesl požadovaný počet poslanců podepsaný pod návrhem na přezkoumání ústavnosti zákona, který byl podán v minulém volebním období.

Důvodem zastavení řízení o právnosti právního předpisu je nyní jednoznačně pouze pozbytí platnosti přezkoumávaného předpisu nebo předpisu, na jehož základě se právnost přezkoumává. Může tak být přezkoumána kterákoli platná součást právního řádu. Právo-moc Ústavního soudu tak není vázána určitou délkou platnosti zkoumaného zákona<sup>26</sup>. Na druhé straně však Ústavní soud nemůže v určité lhůtě (např. do jednoho roku po ztrátě platnosti) dodatečně prohlásit za neústavní zákon, který již byl zrušen nebo změněn, ač jeho aplikací docházelo k porušování ústavních práv a svobod.

Zde však podle mého názoru je dána cesta ústavní stížnosti alespoň podle § 72 odst. 2 ZUS. Tuto stížnost [totéž by mělo platit pro návrh politické strany ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR] by však již nebylo možné spojit s návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu ve smyslu § 74 ZUS, neboť je to již z povahy věci vyloučeno<sup>27</sup>. Jde tak spíše o mechanické převzetí ustanovení z minulého zákona o Ústavním soudu ČSFR. Ustanovení § 67 ZUS je proto nadbytečné.

Ústavní soud je tak povinen dokončit řízení i tehdy, když např. poslanci, kteří návrh podali, přestali svůj mandát vykonávat nebo svůj podpis odvolali. Je to podstatný rozdíl od řízení o ústavní stížnosti, kdy je stěžovatel oprávněn ústavní stížnost vzít zpět do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě (§ 77).

Další změnou oproti zákonu č. 491/1991 Sb. při řízení o právnosti právních předpisů je stanovení okamžiku jejich zrušení. Kromě jiné konstrukce (konstatování nesouladu oproti zrušení) to spočívá též v tom, že nyní Ústavní soud podle ustanovení § 70 odst. 1 ZUS v nálezů přímo určí den, kterým se předmětný právní předpis ruší. Podle § 42 odst. 1 zákona č. 491/1991 Sb. takový předpis pozbyval účinnosti „dnem vyhlášení nálezů“ ve Sbírce zákonů. Nyní platná formulace zřejmě otevírá nové možnosti.

Ostatní řízení již pravděpodobně u Ústavního soudu tak frekventovaná nebudou. To plyne z jejich povahy (např. poslanceké mandátní záležitosti) nebo pravděpodobnosti výskytu (ústavní žaloba). V případě kompetenčních sporů je zde navíc možnost svěřit jejich řešení Nejvyššímu správnímu soudu podle čl. 87 odst. 2 Ústavy. Řízení ve věcech poslancekého mandátu je zase upraveno s přihlédnutím k platnému jednacímu řádu Poslancekého sněmovny a k platnému zákonu o volbách do ČNR. Tyto předpisy se nyní zpracovávají nově a jak ukázal návrh nového volebního zákona, který byl předložen k připomínkovému řízení, budou upravovat i otázky, týkající se činnosti Ústavního soudu.

<sup>26</sup>Např. v době prvé republiky bylo možno podat návrh jen do tří let ode dne vyhlášení zákona (§ 12 zákona č. 162/1920 Sb.), což bylo často kritizováno jako neústavní.

<sup>27</sup>Má-li Ústavní soud rušit právní předpisy, může tak postupovat jen vůči platným předpisům. Zrušený předpis již podruhé zrušit nelze. To by bylo něco, co se v trestním právu označuje jako pokus na nezpřístupitelném objektu.

Kvalitu právní úpravy řízení před Ústavním soudem tak teprve prokáže praxe, která však již nebude jen odrazem kvality ZUS samotného, nýbrž i úrovně rozhodování Ústavního soudu<sup>28</sup>.

Dosud pronášená kladná i záporná hodnocení ZUS jsou předčasná. Je však nepochybné, že jde o zákon, jehož návrh byl ke zpracování svěřen odborníkům a není proto náhodné, že byl poslanci hodnocen jako jeden z nejlepších návrhů, který byl Poslanecké sněmovně předložen.

## Shrnutí

Dne 16. června 1993 přijala Poslanecká sněmovna jako Parlament České republiky zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Legislativně tímto aktem zaplnila další mezeru v našem právním řádu a vytvořila předpoklad k bezprostřednímu naplnění litery Ústavy ČR v oblasti ochrany ústavnosti a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce. Ve srovnání s obdobnou úpravou činnosti Ústavního soudu ČSFR jde o daleko rozsáhlejší normu, neboť došlo k rozšíření působnosti Ústavního soudu a současně již nebyl převzat institut organizačního a jednacího řádu, který v minulosti upravoval otázky nyní řešené v zájmu právní jistoty přímo v zákoně o Ústavním soudu. Autor postupně sleduje takové otázky jakou jsou systematika tohoto zákona, organizace Ústavního soudu, obecná úprava řízení před tímto soudem a konečně jednotlivé druhy řízení. Zdůrazňuje, že systematika vychází z obvyklých vzorů zákonů o ústavních soudech a domácí úpravy civilního procesu. dále se zabývá rozdělením působnosti Ústavního soudu mezi jeho plénum a senáty. Pozornost též věnuje úpravě postavení soudců Ústavního soudu, která vychází z hledisek rovnosti, nezávislosti, imunity, inkompatibility, materiálního zajištění jejich postavení a prostředků kárné odpovědnosti. Hlavní obsah stati je věnován obecným otázkám řízení. I zde autor zdůrazňuje některé nové rysy řízení spočívající mimo jiné v zavedení obligatornosti ústvního řízení, v posílení postavení soudců zpravodajů, kteří nyní mohou v taxativně uvedených případech odmítnout přijetí návrhu a to s konečnou platností, v zachování povinnosti právního zastoupení zejména při podání ústavní stížnosti. Z jednotlivých druhů řízení autor upozorňuje na významné, popř. i sporné otázky řízení o ústavnosti a zákonosti právních předpisů a řízení o ústavních stížnostech. To nyní zahrnuje i projednávání stížností územních samosprávných jednotek a návrhů politických stran na přezkoumání rozhodnutí o jejich zrušení, popř. o jiných otázkách jejich činnosti.

\* \* \*

<sup>28</sup>Bude jistě velmi zajímavé sledovat, jak se judikatura Ústavního soudu dokáže vypořádat dejme tomu s takovou problematikou, jakou např. vztah specifické aktivní legitimace územních samosprávných jednotek nebo politických stran jako takových na straně jedné a jejich obecné aktivní legitimace jako právnických osob na straně druhé.

## Summary

Act No. 182/1993 Coll. on the Constitutional Court was passed by the Parliament of the Czech Republic on June 16, 1993. The new act has filled a further gap in the Czech legal order, creating the necessary conditions for complying with the letter of the Constitution of the Czech Republic in the sphere of the protection of constitutionality, rights and freedoms of the individual guaranteed by the Constitution. and freedoms Compared with similar activities of the Constitutional Court of the former Czech and Slovak Federal Republic we have to do in a more extensive standard, since the field of activities of the Constitutional Court has been extended, without taking over the instruments of the organizational order and court rulings, in the past providing for problems now solved in the interest of legal safeguards right in the Act on Constitutional Court. The author gradually follows such questions as the system of the given law, organizational structure of the Constitutional Court, general provisions for legal procedures at court, and finally the individual types of procedures. He emphasizes that the system is based on the usual models of laws on constitutional courts, on inland modifications of the civil procedure. Further it deals with the specification of the field of activities of the Constitutional Court, between its plenum and senates. Attention is focussed on the standing of the judges of the Constitutional Court too, based on the principles of independence, immunity, incompatibility, provision of material commodities for them and the means of punitive responsibility. The paper also deals with general problems of proceedings, the author stresses some of the novel procedural features, consisting among other things, in the introduction of obligatory oral proceedings, strengthening the position of judges-reporters, who can, from now on in cases enumerated in detail, refuse to accept definitely a draft or proposal, maintaining the obligation to be represented by a legal adviser, especially in case of filing a constitutional complaint. The author discusses the individual types of proceedings, emphasizing the importance or questionable character of some of the proceedings on the constitutionality and lawful character of the rulings and regulations on filing constitutional complaints and proposals by municipalities and territorial self-governing bodies and proposals by political parties to examine the lawfulness of certain decisions or cancelling them, eventually dealing with other questions connected with their activities.

# Nad jednou správní reformou

Karel SCHELLE

Oblast veřejné správy bezesporu nepatří k těm, které u nás v posledních více jak semedesáti letech vyhazovaly stabilitu. Kdybychom chtěli spočítat správní reformy, které se v těchto desetiletích uskutečnily, došli bychom k dosti velkému počtu. Statistiky však přenecháme povolanejším. Spíše nám jde o to, do jaké míry se současní legislativci mohou inspirovat v naší historii při plnění jednoho z neaktuálnějších problémů současnosti, tedy při dovedení reformy veřejné správy do konečné podoby. Započalo se likvidací národních výborů, zrušilo se krajské zřízení, konstituovalo se zřízení obecní a vytvořila se nová podoba okresní správy. Řada problémů však ještě čeká na vyřešení. Není rozhodnuto kolik bude mít státní správa stupňů, jaký bude vztah státní správy a územní samosprávy, ale zejména je zde otázka rajonizace, neboli rozhodnout na kolik základních administrativních celků se bude náš stát dělit. Dojde k návratu k tradičnímu zemskému zřízení, které svou definitivní podobu získalo v roce 1927 a bylo likvidováno po realizaci ústavy z roku 1948, nebo se zákonodárci začnou zamýšlet nad možností vytvořit menší správní celky připomínající spíše kraje. Zejména z politických diskusí posledních měsíců se ukazuje pravděpodobnější druhá možnost. Tedy vytvoření menších správních útvarů. Zde však se vynořuje další problém, kolik jich bude, což vyplyne z jejich velikosti. Problém se bohužel posouvá spíše do roviny politické než odborné. Zahledíme-li se do naší historie, alespoň novodobé, zjistíme, že tyto problémy nejsou ničím novým. Spíše naopak, dějinami naší státní správy i samosprávy se táhnou jako červená niť, jejíž zasakování závisí na politické situaci. Proto tolik reform, proto tolik změn, proto neustálé diskuse v podstatě na stejné téma. Nebudeme zde rozebírat vývoj veřejné správy, k tomu jsem se vyslovil již mnohokrát, v podstatně rozsáhlejších literárních útvarech. Jen si připomeneme obdobnou situaci, kdy naše legislativní orgány se rovněž zabývaly správní reformou, jejíž nutnost vyplynula z obdobných potřeb, ze vzniku nového státu, tehdy československého. I tehdy jak uvidíme došli k závěru, že menší administrativní jednotky jsou vhodnější, pružnější, ovšem i tehdy rozhodovaly spíše politické důvody, dokonce důvody národnostní. I tehdy však správní reforma vedla do slepé uličky. Je tomu v tomto roce 70 let, kdy byl zaveden, alespoň na části tehdejšího československého území tzv. župní zákon, který byl Národním shromážděním přijat společně s československou ústavou v únoru 1920. Jak to tedy tehdy bylo?

Státní správa převzatá Československou republikou z rakousko-uherské monarchie se stala jedním z těch problémů, které vládní místa nejen, že nemohla přejít bez povšimnutí, ale naopak se musela připravit na jejich brzké řešení.

Myšlenka na reformu již zastaralého systému veřejné správy ovšem nevznikla až v důsledku vzniku Československé republiky, ale pouze se navazovalo na celou řadu reformních snah objevujících se již v posledním období habsburské monarchie.

Ani jeden z navrhovaných projektů v posledních dvaceti letech nebyl ovšem uskutečněn, a tak organizace politické správy zůstala zcela nezměněná. Všechny návrhy i přes svoji značnou odlišnost, měly jedno společné, hledaly východisko ve vytvoření menších správních útvarů v podobě krajů, které by se staly základní administrativní jednotkou v čele s politickými orgány s rozhodující pravomocí. Tím by se kraje staly jádrem celé soustavy politické správy. Tyto tendence rozpadem rakousko-uherské monarchie nezapadly, ale naopak po vzniku Československa mohly být realizovány, samozřejmě s přihlédnutím k novým možnostem a potřebám československého státu, přičemž se muselo rovněž uvažovat o jejich použitelnosti pro Slovensko. Navíc projekt krajského zřízení musel být zbaven bývalého nacionálního náboje, kdy myšlenka na vytvoření krajů v rukou německých politiků měla sloužit k zostření národnostního sporu a pod záminkou národnostního vyrovnání přispět v Čechách k správnímu roztržení země a k vytvoření tzv. uzavřeného území.

Převzatá rakouská správa recepčním zákonem z 28. října 1918 tedy nevyhověla potřebám malého československého státu. Reforma veřejné správy za daných okolností byla zcela nevyhnutelná. Nová organizace správy navíc musela alespoň částečně splnit požadavky na „zlaicizování státní správy“. To pochopitelně předpokládalo nejen odstranění dvojkoľejnosti v českých zemích, ale zároveň její odbyrokratizování a postavení na poněkud jiné základy. V souladu s tím bylo třeba zajistit optimálnější koncentraci správy sloučením agent v jednom typu úřadu, čímž mělo dojít za účelem zrychlení a zpružnění úřadování ke zrušení zbytečných úřadů. Nutnost reformy veřejné správy byla tedy tak aktuální, že ministerstvo vnitra prakticky hned od svého vzniku začalo s její přípravou. Po zrušení národních výborů a vytvoření osnovy novely k obecnímu zřízení začalo se uvažovat o hlavních směrech, kterými bude reforma veřejné správy orientována. S prvními představami o úkolech, které čeká ministerstvo vnitra v tomto směru seznámil Antonín Švehla veřejnost hned po Novém roce 1919 v poskytnutém rozhovoru pro Národní listy. Zde poukázal na pět nejdůležitějších momentů s nimiž se bude v oblasti státní správy třeba vypořádat:

1. zlidovění zastupitelských správních sborů,
2. zajištění nové úpravy poměru státní správy k samosprávě,
3. provedení nového rozdělení správních obvodů a jejich vztah k dosavadním zemským hranicím,
4. sblížení státního organismu se Slovenskem a
5. zrychlení a zlevnění celého správního postupu.

Úkoly to byly tedy nemalé a navíc jejich řešení velmi spěchalo.

Ještě před zahájením prvních kroků v přípravě správní reformy musely být ovšem rozhodnuty hlavní zásady, na nichž bude reforma postavena. Především muselo být stanoveno v jakém rozsahu bude reforma uskutečněna a jakých oblastí veřejné správy se bude dotýkat. Na tento problém nebylo těžké odpovědět. Nejvyšší správní úřady byly konstituovány teprve před několika týdny a na novele k obecnímu zřízení rovněž ještě nezaschl

inkoust. Z těchto důvodů do reformy nebyly zahrnuty nejvyšší a nejnižší složky veřejné správy. Zároveň z reformy byla vyňata správa prováděná samosprávnými státními úřady a odbornými samosprávnými svazy.

Dále bylo třeba stanovit základní principy budoucí reformy. Jak již bylo uvedeno, bylo jisté, že správa musí být zorganizovaná tak, aby byla přístupnější obyvatelstvu, nebyla nákladná a svůj význam měl i unifikací prvek. S tím souviselo rozhodnutí, zda budoucí správa bude postavena na bývalém rakouském nebo uherském principu, případně bude zvolena varianta třetí kompromisní.

Jako podklad pro rozhodnutí sloužily jednak konkrétní zkušenosti přímo správních funkcionářů, které byly vtěleny do řady návrhů, námětů a úvah, jež bylo možné v té době nalézt nejen na stránkách denního tisku, ale i řady odborných časopisů, jakými byly například Věstník českých okresů, Věstník českých měst, Správní obzor a další. Rovněž Klub konceptních úředníků českého zemského výboru vydal podnětnou studii nazvanou „Krajská správa“ obsahující některé zajímavé myšlenky. Druhým pramenem, z něhož mohli autoři hlavních zásad budoucí správní reformy čerpat byly bývalé pokusy o správní reformu, a to jak v Rakousku, tak v Uhrách. Konečně bezesporu použitelné byly i zkušenosti a návrhy z jiných států, především ve střední Evropě.

V lednu a únoru 1919 zároveň ministerstvo vnitra provedlo anketu v rámci níž se obrátilo jednak na zástupce autonomních útvarů, jimiž byly především Svaz českých okresů, Ústředí starostenských sborů na Moravě a ve Slezsku, a jednak na zástupce úředníků sdružených v Klubu českých úředníků zemského výboru, Jednotě českých samosprávných úředníků zemí koruny České, Jednotě právníků ve službách země, okresů a obcí, Klubu konceptních úředníků politické správy a Klubu státních úředníků a posléze na obchodní a živnostenské komory a zemědělské rady, a požádalo je o odpovědi na pět otázek:

1. Zda je vhodné zřídit pro řádné obstarávání sjednocené vnitřní správy nové úřady – kraje a z jakých důvodů?
2. Kolik krajů by bylo účelné zřídit, v jaké velikosti a s jakým průměrným počtem obyvatelstva?
3. Jaká by měla být působnost krajských úřadů nejen vůči ostatním úřadům politické správy, ale i vůči samosprávným korporacím, a jaké změny s tím související by bylo potřebné uskutečnit v těchto úřadech a korporacích?
4. Jaká má být organizace krajských úřadů? Zda a v jaké míře by měla být u krajských úřadů přiznána účast zástupců obyvatelstva, jak by tito zástupci měli být ustaveni a v jaké formě by jejich účast měla být upravena?
5. Zda se má přiznat krajským úřadům i zákonodárná, resp. nařizovací pravomoc a v jakém rozsahu?

Z dotazníku tedy vyplynulo, že ministerstvo vnitra v souladu s předválečnými koncepcemi správních reform, počítalo se zavedením krajského zřízení, jako organizačního základu pro novou správní reformu, ovšem na zcela jiných principech. Důvod proč anketa počítala s krajským řízením je třeba hledat nejen ve změně politické situace, která se vytvořila vyhlášením samostatného československého státu, ale kraje jako nové administrativně teritoriální celky měly zabezpečit pružnější a levnější správu. Současně mělo krajské zřízení sloužit k snadnějšímu začlenění Slovenska do nového státu.

V této fázi přípravy správní reformy však myšlenka krajského zřízení ještě zdaleka všude nevyvolávala kladnou odezvu. Zcela jednoznačně ji zahrhly představitelé okresní samosprávy v Čechách, kteří se za tím účelem sešli v dubnu 1919 v Praze na mimořádném sjezdu českých okresů. Pro zachování zemí se vyslovili i zástupci moravských silničních výborů na sjezdu v Brně v březnu 1919. Ze stanoviska prezidia zemské správy politické v Praze vyplynulo, že jejich představitelé jsou sice pro kraje, ale jen jako orgány II. instance při zachování zemí. Podobný názor vyslovil Klub konceptních úředníků zemského výboru v Čechách. Naopak Jednota českých samosprávných úředníků se jednoznačně vyslovila pro zachování zemí a proti krajům. Krajské zřízení našlo negativní odezvu i u moravského zemského výboru v Brně atd. Na druhé straně řada jiných institucí a korporací k projektu krajského zřízení našla kladný vztah.

Na základě došlých odpovědí vypracovalo ministerstvo vnitra pamětní spis o reformě vnitřní politické správy, který předložilo 3. května 1919 ministerské radě. Obsahoval hlavní zásady, podle nichž měla být vypracována osnova příslušného zákona. Správní reforma se měla podle jeho autorů zakládat na třech hlavních principech:

1. Správa vrchnostenská, zeměpanská i autonomní, měla být v zásadě sloučena, unifikovaná vždy v jednom státním úřadě. Obce sice měly zůstat jako samostatné korporace, ale jejich vrchnostenská pravomoc měla být ve smyslu novely k obecnímu zřízení přiměřeně upravena.
2. Obvody těchto úřadů měly být voleny tak, aby byly dost blízko obyvatelstvu, aby dále zabezpečovaly plně využívání odborného personálu, který by byl těmto úřadům přidělen, a popř. aby mohly být i finančně dosti silným nositelem různých veřejných místních úkolů, jež státní správa nechce nebo nemůže obstarávat svým nákladem. Při stanovení těchto obvodů nemuselo být přihlíženo k hranicím jednotlivých zemí.
3. Požadavku demokratizace správy mělo být vyhověno rozsáhlým přibíráním laického elementu k spolupůsobení, a to nejen elementu poradního nýbrž i rozhodujícího.

V nižších instancích měl být zachován princip koncentrace správy. V I. instanci měly vykonávat politickou správu pokrajské úřady a statutární města, ve II. instanci krajské úřady. Podkrajské úřady měly být zřizovány vždy pro obvod soudního okresu, protože se mělo za to, že tehdejší politické okresy jsou příliš velké a znemožňují užší styk úřadů s obyvatelstvem. Krajských úřadů mělo být v Čechách zřízeno 8, na Moravě a ve Slezsku 5, na Slovensku 6 a na Podkarpatské Rusi 1. Působnost těchto úřadů měla být upravena tak, že podkrajské úřady měly mít kompetenci dosavadních okresních hejtmanství a okresních výborů (resp. okresních silničních výborů), krajské úřady potom dosavadních zemských správ politických a zemských výborů. Značný důraz byl kladen na účast občanů ve veřejné správě. Z tohoto důvodu se měly u politických úřadů rozeznávat dvě agendy:

- a) do první měly patřit ty záležitosti, které bylo nutno bezvýjimečně vyhradit úřednického rozhodování,
- b) do druhé potom záležitosti „v nichž jde spíše o uplatňování jistých veřejných nároků a vyrovnávání jich mezi sebou, čili tzv. správní justice“.

U podkrajských a krajských úřadů měly být zřízeny zvláštní senáty, které by za řízení úředníka vykonávaly správní justici v celé veřejné správě. Senáty se měly skládat



z 1 úředníka a dvou zástupců občanů. Úředník měl mít právo odvolat se proti usnesení senátu k vyšší instanci, když by podle jeho názoru bylo porušeno objektivní právo.

K obstarávání záležitostí, které dříve vykonávaly samosprávné korporace, a které by stát na sebe nepřevzal (obor kulturní a tzv. blahobytová péče, jako např. školství, zdravotnictví, zprostředkování práce apod.), měly být zřízeny podkrajské a krajské výbory. Dvě třetiny jejich členů se měly volit, zatímco zbývající třetinu měla jmenovat vláda „aby byl paralyzován politický ráz všech veřejných voleb a příbrání i zástupci zkušení, ale v politických bojích se méně účastnivší“. Výbory měly konat schůze za předsednictví krajského a podkrajského úřadu, který měl mít právo jejich usnesení zastavit, pokud by se přičilo zákonu. Výbory měly být poradním orgánem svého úřadu, který by mohl a v jistých případech musel, si vyžádat jejich dobré zdání a kromě toho volit členy soudních senátů pro správní justici.

Krajské úřady měly být konečně i orgánem zákonodárné moci. Ta měla být ovšem omezená a měla se vztahovat na prováděcí předpisy k celostátním zákonům, pokud by to bylo v těchto výslovně připuštěno, a na jisté záležitosti týkající se například ochrany zemědělství, opatrování bytů, sociální péče, školství apod. Přitom muselo být stanoveno, že právo celostátní má přednost před právem druhého řádu (krajským), a že prezident má právo absolutní veta.

Návrh reformy státní správy znamenal výrazný krok vpřed. Zvláště významné bylo ustanovení o účasti laického živlu jak v soudních senátech, tak v krajských a podkrajských výborech.

Pamětní spis byl ministerskou radou schválen 12. května 1919, přičemž v diskusi převládá názor, aby kraje byly spíše větší a aby neměly zákonodárnou pravomoc. Poté byl spis okamžitě rozeslán na jednotlivá ministerstva k vyjádření. Návrhy v něm obsažené také bezprostředně vyvolaly velmi živý ohlas.

Zásadní problém, který se v dalších měsících při diskusích o budoucí reformě politické správy objevil, bylo zda-li má být přikročeno k zcela nové organizaci politické správy, zrušením tradičních zemí a k vytvoření podstatně menších jednotek, nebo ponecháno již vžitě zemské zřízení a pouze v rámci něho přikročeno k reformním zásahům do správní organizace. V případě, že by měla být prosazena první varianta, s níž konečně počítalo i ministerstvo vnitra, vyvolala bouřlivé diskuse otázka o jak velké administrativně-teritoriální celky se bude jednat, zda to budou kraje (resp. župy) malé, velké nebo střední, tedy mají-li mít 100 – 120 tisíc obyvatel, či 500 – 700 tisíc obyvatel nebo zda se má jít nad tento počet. Tyto problémy zůstaly v podstatě otevřené až do posledních okamžiků přijetí zákona o správní reformě a staly se vlastně ústředním motem politického boje v rámci přípravy a projednávání návrhů i budoucí osnovy zákona zakotvujícího novou organizaci veřejné správy.

V průběhu měsíce června 1919 byla také na ministerstvu vnitra připravena první verze osnovy zákona o krajském zřízení a okamžitě rozeslána všem odborům ministerstva vnitra, ostatním ministerstvům, nejrůznějším orgánům, organizacím, institucím, zájmovým korporacím a zemským politickým správám k vyjádření. Zároveň byla zřízena meziministerská komise pro přípravu veřejné správy. V červenci 1919 také vyšel zákon č. 431 Sb., jímž bylo zřízeno ministerstvo pro sjednocení správy a zákonodárství, běžně nazývané ministerstvem unifikací, do jehož čela byl v prosinci toho roku postaven Milan Hodža.

Jejími úkolem bylo v maximální míře spolupracovat s ministerstvem vnitra při přípravě a provádění správní reformy se zvláštním zřetelem k podmínkám na Slovensku.

Pamětní spis ministerstva vnitra i prvotní osnova zákona pochopitelně nebyly všude přijaty příznivě. Nová koncepce správní organizace musela být tedy důsledně prosazována, přičemž bylo třeba čelit nejen různým zájmům některých politických stran, ale i snahám národnostních menšin o řešení postavení svých příslušníků prostřednictvím této reformy, případně i projevům lokálního patriotismu. Bylo třeba sladit radikální představy příslušníků sociálně demokratické levice s konzervativnějšími koncepcemi některých občanských stran. Rozhodující skutečností přitom bylo, že ministerstvo vnitra bylo v rukou agrární strany, a tak pochopitelně její zájmy zde sehrály důležitou roli. Zároveň je třeba vzít v úvahu i tu skutečnost, že i když reforma veřejné správy patřila k prvotním problémům s nimiž se musela vládní místa v brzkou vypořádat, přece jen její příprava, a konečně i projednávání osnovy zákona o nové organizaci správy, jak v ústavním výboru, tak v plénu Národního shromáždění, probíhalo společně s pěti nejdůležitějšími ústavními zákony v čele s ústavou Československé republiky. Tento moment sice na jedné straně ukazoval na důležitost řešení tohoto problému, na straně druhé však přece jen způsoboval, že pozornost vládních míst, politických stran i nejšířší veřejnosti byla orientována na řešení zásadních státoprávních problémů a reformě veřejné správy tak byla věnována pozornost až na druhém místě. V neposlední řadě práci na přípravě správní reformy komplikovala velmi vyhrocená politická situace na Slovensku, ale i nejasnost v řešení tzv. těšínského problému a postavení nejvýchodnější části republiky Podkarpatské Rusi. Prosazení nových představ o budoucí organizaci státní správy bylo dosti složité, a jak se také ukázalo, do poslední chvíle nebylo jisté, zda-li návrhy ministerstva vnitra budou přijaty, případně jaké korekce bude třeba dodatečně ještě provést.

Hned poté co představy ministerstva vnitra pronikly mezi širší veřejnost, začala bouřlivá diskuse, jak v kuloárech všech významnějších politických stran, tak na stránkách celostátního a regionálního tisku, ale i v odborných časopisech. Jak dále uvidíme, z politických stran, které zaujaly zásadní opoziční postoj proti navrhované správní reformě, to byla strana národně demokratická a strana lidová. Se značnými rozpaky se k reformě postavila veřejnost na Moravě. S velkým nadšením nebyl návrh reformy přijat ani na Slovensku.

V průběhu letních a podzimních měsíců roku 1919 na ministerstvo vnitra směřovaly desítky návrhů, námětů a stanovisek, kterými se různé organizace, instituce, představitelé zemských a okresních politických správ i územních samosprávných korporací snažili ovlivnit práce na připravované reformě a v té souvislosti mnohdy i prosadit svoje vlastní zájmy.

Zajímavý návrh přišel z Moravy obsažený v referátu L. Pluhaře, který odcizel na zasedání moravského zemského výboru 2. srpna 1919. Návrhy, které byly v něm obsažené byly také převzaty do oficiálního stanoviska tohoto moravského orgánu. Autor návrhu vycházel ze skutečnosti, že ve všech zemích vývoj správy probíhal poněkud odlišně, z toho důvodu je třeba i další zásahy do státní správy přizpůsobit životním podmínkám každé země. Proto je nutné zachovat silné ústředí analogické vídeňské vládě a na druhé straně ponechat země s širokou autonomní pravomocí, což mělo být přeneseno i na Slovensko. V čele země se předpokládala existence zemských sněmů.

Kritické stanovisko k předpokládané reformě politické správy vyjádřilo i ministerstvo pro správu Slovenska. Především se vytýkalo návrhu, že byl postaven na zásadách, které byly vypracovány ještě za monarchie, přičemž se nepřihlíželo k vývoji na Slovensku. Šrobár dále navrhol, aby Bratislava a Košice nenáležely k žádnému kraji (župě), ale byly přímo podřízeny ústřednímu úřadu a měly mít působnost krajských (župních) orgánů. Župana měl přímo jmenovat prezident republiky a okresní správa se měla jmenovat na Slovensku slúžnovská.

Z ministerstva národní obrany přišla žádost, aby obvody krajů a podkrajů se kryly s obvody nových divizních a doplňovacích velitelství. Všechny připomínky a další náměty, které ministerstvu vnitřní přišly byly vyhodnoceny a některé z nich zapracovány do konečné podoby vládního návrhu zákona. Práce na přípravě reformy šly celkem rychle a tak A. Švehla již 12. srpna 1919 mohl na schůzi vlády přednést hlavní zásady zákona o krajském zřízení. V rozsáhlé diskusi při jednání o tomto bodu bylo především upozorněno, že „zákonodárná činnost krajských sněmů mohla by vést k partikularismu“. Proto bylo vysloveno přání, aby tato činnost byla omezena pouze na věci místní správy. Zároveň bylo navrženo přejmenování krajských a podkrajských orgánů na orgány župní. O příčinách této změny se toho moc neví, předpokládá se, že autoři této myšlenky právě tímto chtěli zákon přizpůsobit historii a tradicím na Slovensku.

V podstatě o měsíc později, 11. září 1919, podal již A. Švehla na schůzi vlády podrobnou zprávu o připravovaném župním zákonu. Většina členů vlády se k návrhu postavila příznivě. Odezněly zde však i kritické hlasy. Například ministr sociální péče L. Winter (sociálně demokratická strana) napadl vymezení kompetence župních zastupitelstev, dále se postavil proti jmenování určité části členů župních zastupitelstev a nesouhlasil s tím, aby všichni úředníci byli jmenováni. K poslednímu problému se vyjádřil i V. Šrobár, který navrhl, aby v otázce jmenování úřednictva bylo sáhnuto k myšlence, která byla uplatňována v uherské komitátní správě, podle které by župan předkládal tercia, z nichž by župní zastupitelstvo nebo župní výbor úředníky jmenoval. Kromě toho si Šrobár vyhradil týdně lhůtu k podání dalších připomínek.

Vláda se znovu k osnově zákona o župním zřízení vrátila až 10. října 1919. Objevil se zde však nový problém. Zároveň totiž ministr veřejných prací A. Hampl (sociálně demokratická strana) předložil svoji osnovu zákona o oddělení státní stavební správy od správy politické a požadoval, aby od župního zákona byla do paragrafu vložena věta, že „nynější státní služba stavební upravuje se s ohledem na tento zákon zvlášť“. Proti tomu se postavil Švehla, a tak na návrh V. Šrobára došlo znovu k odložení návrhu reformy.

Ke konečnému odsouhlasení vládní osnovy zákona o župním zřízení došlo až 16. října 1919 na 130. schůzi vlády. Ministru Hamplovi vyhověno nebylo, a tak tento svoji osnovu vzal zpět a hlasoval proti župnímu zřízení. Mezi Šrobárem a Švehlou se nakonec všechny sporné momenty vyjasnily, a tak většinou hlasů členů ministerské rady byl vládní návrh zákona přijat.

Předběžné porady s politickými stranami zahájila vláda, jak vyplynulo ze zpráv z denního tisku, 30. října 1919, kde jim zatím ještě neoficiálně předložila vládní návrh.

O nedočkavosti s jakou se očekávala vládní předloha svědčí i interpelace na vládu vznesená Fr. Weyrem v ústavním výboru Národního shromáždění 18. listopadu 1919. Tehdy nemožnost dřívějšího předložení vládní osnovy parlamentu zdůvodňoval B. Bobek,

jako zástupce vlády, mimořádnou situací na Těšínsku, která ztěžuje práci na některých částech celého projektu správní reformy.

Konečná podoba návrhu se velmi brzy dostala i ve známost veřejnosti v podobě řady komentářů a stanovisek, které se začaly objevovat na stránkách denního tisku.

Až do poslední chvíle do skupiny stoupců zemského zřízení a tedy odpůrců vypracované osnovy se postavili, jak jsme již uvedli, především představitelé národní demokracie a československé strany lidové.

Národní demokracie, u níž se projevovaly nacionalistické tendence, zdůrazňovala, že realizací tohoto zřízení by se v Čechách vytvořily dvě župy (Karlovarská a Českolipská), které by měly německou většinu. Národní demokraté se nemohli smířit s myšlenkou, že by se tyto župy mohly stát základem jakési národní samosprávy. „Proti čemu se stavíme“ – komentoval stanovisko národní demokracie K. Kramář při projednávání osnovy zákona v ústavním výboru Národního shromáždění – „Proti dvěma německým župám, a to na smrt. Stavíme se proti kompetenci žup, která by z nich mohla učinit sněmy“.

Další důvod, jak tvrdili národní demokraté, měl citové podbarvení. Dokazovali, že zemské zřízení má v Čechách historické opodstatnění, jak to také při projednávání osnovy zákona v plénu Národního shromáždění vyjádřil poslanec J. Brabec: „My však jsme pomocí země koruny České a pomocí našeho historického útvaru utvořili samostatný český stát. Proto, neboť jsme měli tento historický útvar, byli nám na mezinárodní konferenci přiznány historické hranice“.

Přitom hrály svou roli i stranické zájmy, které byly podmíněny tím, že vysocí úředníci zemské správy v Čechách byli ve většině přívrženci sociální demokracie, kterým se nechtělo zaměnit Prahu za venkovská župní sídla. Ale župní zákon narazil na odpor i proto, poněvadž znamenal odstranění zažitého rakouského administrativního systému a jeho nahrazení něčím, co v podstatě vycházelo ze systému uherského. Kromě toho národní demokraté tvrdili, že k myšlence převzetí zemského zřízení přišli vzhledem k poměrům, jaké se vytvořily na Slovensku. Dovožovali, že na Slovensku se vzrůstají silně autonomistické proudy. Jedině reforma, jakou navrhovali sociální demokraté, měla tyto vlivy paralyzovat. Navíc vznikly námitky, že podle župního zákona byla účast občanů na politické správě omezená. Zdůvodnili to tím, že zástupci občanstva se nezúčastňují vrchnostenské správy ve vlastním slova smyslu, tj. na té části správy, která byla dosud vykonávaná výlučně státními úředníky. Proto se podle nich neuskutečnila v Československu tzv. vrchnostenská samospráva. Konečně je třeba vidět, že jejich kladný vztah k zemím byl vyvolán tradičními úspěchy ve volbách do zemských samosprávných orgánů. Svoje odmítavé stanovisko k župnímu zřízení vyslovili národní demokraté jednoznačně 25. ledna 1920 v Národních listech: „Jsme za zachování země. Nové kraje by nám zatížily rozpočet a neměli bychom pro ně úřednictvo. Vnutí-li nám župy, pak jsme pro ně jedině tehdy, nebude-li v Čechách ani jediného kraje čistě německého“. V tomto duchu hovořil K. Kramář v parlamentu při projednávání vládního návrhu. V konečné fázi se Kramář přiklonil k zřízení malých žup, které by se skládaly ze dvou nebo tří stávajících okresních hejtmanství, přičemž zemská samospráva by zůstala jako zvláštní instance vlády zemské politické správy. I když se stanovisko národních demokratů nepodařilo prosadit, vymohli si alespoň zakotvení do vládního návrhu vytvoření župních svazů, které měly být jakousi vzdálenou náhradou země.

Rovněž československá strana lidová bojovala za ponechání zemského zřízení. Svoje nejsilnější pozice měla na Moravě. Proto se hned po vytvoření ČSR u ní projevil autonomistické sklony. Prosazování svých zájmů odůvodňovala, stejně jako strana národně demokratická, historickými reminiscencemi, o čemž se zmínil i J. Dolanský, který uvedl: „*To má historický základ ... Je to přirozené, neboť ta autonomie moravská, jakou jsme ji měli a máme, se osvědčila, tím, že to, co v českém zápase na Moravě se dělo, dělo se právě pod heslem autonomie zemské*“.

Odpor národních demokratů a lidovců k župnímu zřízení vyvolal ve vládních kruzích přece jen určité rozpaky, a to i přesto, že obě strany stály mimo vládní koalici. Pravděpodobně z toho důvodu se 7. ledna 1920 uskutečnila schůzka ministra Švehly s Rašínem a Šrámkem o možném kompromisu v otázce zemských hranic a zemské autonomie. Podkladem jednání byl plán na zachování dosavadních zemských výborů ve změněné formě. Zmizely by pouze hranice mezi Moravou a Slezskem s tím, že by obě tyto země byly rozděleny na dvě nebo tři župy. Župy by tvořily zemské celky, v čele s voleným zemským zastupitelstvem. Zastupitelstvo by se tak stalo stálým úřadem pro věci přikázané zemské správní kompetenci a tvořilo by vsunutou instanci mezi vládou a župami. K dohodě všech nedošlo; a tak postoj národních demokratů a lidovců zůstal nezměněn.

Ostatní politické strany, resp. alespoň jejich pražská ústředí, byly proti převzetí zemské správy. Nejrozhodněji se za zrušení zemí postavili vedle agrárníků zástupci socialistických stran, kteří zpočátku brojili i proti vytvoření župních svazů.

Proti zemskému zřízení rovněž vystoupili i zástupci Klubu slovenských poslanců. V ústavním výboru Národního shromáždění k tomu hovořili K. Medvecký a I. Dérer. Dokázali, že samospráva Slovenska je nežádoucí nejen z důvodů politických, ale i organizačních. Poukázali na to, že Slovensko nemůže být spravováno z jednoho centra, a proto nemůže tvořit jedinou administrativní jednotku. Historickým vývojem se vytvořila taková situace, že Slovensko bylo napojeno na Budapešť. Po vyhlášení samostatnosti zůstalo Slovensko bez jednotného centra. Ale i přírodou vytvořené podmínky na Slovensku mluví proti zemskému zřízení, jak to odůvodnil K. Medvecký: „*Není to těleso homogenní, ale jednotlivými dolinami a řekami rozdělené na údolí, které nemohou být jednotně spravovány*“.

I. Dérer zase konstatoval, že zemská správa a s ní spojená autonomie, má rozdílný význam pro obě části republiky. Pro české země je to otázka čistě správní, otázka správně technická. Ale pro Slovensko má autonomie nejen význam administrativně-organizační, ale inkorporuje v sobě i důležitý moment politický. Politickou škodlivost viděl Klub slovenských poslanců v tom, že autonomie poskytnutá Slovensku by posloužila maďarské iredentě, a to by vedlo k významnému oslabení československého státu. Stanovisko Klubu slovenských poslanců bylo konečně zcela jednoznačně vyjádřeno v rezoluci, kterou na plenárním zasedání Národního shromáždění 27. února 1920 přečetl I. Markovič: „*Klub slovenských poslanců vidí nyní zabezpečené potřeby samosprávy Slovenska těmito ustanoveními, které jsou obsaženy v zákonech, tvořících komplex ústavy, jmenovitě v zákoně o župním zřízení... župy a župní svazy zabezpečují Slovensku všechno co potřebuje a co nyní samo může použít bez toho, že by samo sebe poškodilo*“.

Je pochopitelné, že stanovisko Klubu slovenských poslanců, jež korespondovalo s názory většiny členů sociálně demokratické strany na Slovensku a slovenské strany národní, nebylo v souladu s požadavky slovenské lidové strany, jejíž představitelé stále intenzivněji začínali prosazovat vytvoře-

ní slovenské autonomie, a rovněž maďarské občanské politické strany měly o budoucím správním uspořádání Slovenska poněkud jiné představy.

K významným odpůrcům zemského zřízení však patřila pochopitelně i strana agrární, která tímto postupem rovněž sledovala svoje politické cíle. Usilovala o vytvoření velkého počtu malých žup, čímž by bylo dosaženo co největšího centrálního účinku.

Při sledování odezvy návrhů na správní reformu zavedením župního zřízení, není možné přejít bez povšimnutí názorové proudy, které se na tento problém vytvořily ve Slezsku a na Moravě.

Zástupci slezských politických kruhů sice žádali pronikavou reformu veškeré vnitřní správy, která by stát zabezpečovala proti separatistickým snahám, zároveň však byli pro sloučení zeměpanské správy se správou autonomní na samosprávném základě. Na jedné straně uznávali, že zemská správa se osvědčila a lidé si na ni zvykli, a při budování státu by se neměly provádět náhlé a pronikavé změny, aby se dosavadní právní nejistota a zmatky příliš nevystupňovaly, zároveň však naléhavě upozorňovali, že pro Slezsko by mohl požadavek zemské autonomie být osudným. „*Češi by tvořili při zachování historických hranic Slezska jen značnou menšinu obyvatelstva. Podle toho by byla měřena i jejich práva, proto není zde vážných důvodů udržet slezskou autonomii*“.

Někteří ze slezských činitelů (například náměstek předsedy zemské správní komise v Opavě J. Lukeš) navrhovali připojit Slezsko k Moravě. Slezští představitelé politických stran župní zřízení všemožně podporovali, protože jak tvrdili „*příšera separatismu je tak blízká, že ji lze vidět z denních zpráv listů. Žije na Slovensku a ohlásila se v Brně, uzákoněna jest v Podkarpatské Rusi. Bylo by líkností nečelit těmto snahám rázně institucí župního zřízení*“.

Ostravští sociální demokraté přišli s myšlenkou na vytvoření společné ostravsko-slezské župy. Poněkud jiná situace byla na Moravě. Zde můžeme pozorovat až do poslední chvíle značně odmítavé stanovisko k župnímu zřízení. Projdeme-li všechny významější moravské deníky počínaje levicovou Rovností a konče Moravskou Orlicí, setkáme se téměř všude s výrazným odporem proti připravované reformě. Hlavním argumentem zde byla obava před rozdělením Moravy na jednotlivé župy, čímž by v podstatě zanikla jako samostatný útvar. Argumentovalo se zde odlišností od Čech, jak kulturní, hospodářské, tak politické oblasti. S tím souvisel strach z přílišné centralizace a tím z „*podřízenosti Moravy Praze*“.

„*V intencích Moravy je, aby zůstala pokud možno celou. Ať se to zřízení nazve župou nebo zemí, je lhostejno, ale nelze souhlasit, aby Morava byla zmalomocněna rozdělením na několik žup*“, čteme na stránkách moravského tisku. „*Jedná se nám především, aby naše Morava neroztřískala se na několik krajů, které by nebyly ničím jiným než několika kanceláři*“, zdůrazňovala při jiné příležitosti Moravská Orlice.

Ve stejném duchu bylo publikováno i prohlášení zemského a krajského výkonného výboru československé sociální demokracie v Brně. Zároveň bylo navrhováno ponechání obcí beze změny jako nejnižší jednotky, druhou správní jednotkou měl být okres v čele s okresním zastupitelstvem a voleným předsedou, který by byl potvrzen vládou. Jako třetí instance měly být zachovány země, kde by však došlo k sjednocení místodržitelství a zemského výboru v čele s voleným náčelníkem potvrzeným prezidentem republiky. Konference zemského zastupitelstva sociální demokracie na Moravě konaná 23. listopadu 1919 však přijala, ovšem pod vlivem přítomného A. Meissnera z Prahy, poněkud opatrnější stanovisko. Vyslovili se již pro krajské zřízení, ale pod podmínkou, že pravomoc zemské



autonomie bude přenesena na jeden kraj. Stanovisko brněnských sociálních demokratů bylo tedy v zásadním rozporu s postojem sociálních demokratů v Ostravě.

Odmítané stanovisko k navrhovanému župnímu zřízení zaujali i představitelé většiny ostatních politických stran působících na Moravě. Určitou nerozhodnost ovšem projevili národní socialisté, kteří vystupovali s dosti nevyhraněným názorem. V jedné chvíli dokonce přišli s návrhem na rozdělení Moravy a Slezska na tři župy: brněnskou, olomouckou a moravsko-slezskou.

O odmítavém stanovisku moravského zemského výboru jsme se již zmiňovali na jiném místě. Svůj odpor k rozdělení Moravy vyslovili i zástupci moravských silničních výborů již 29. března 1919 a znovu potom 27. ledna 1920.

Ke změně postoje, alespoň u moravských poslanců v Národním shromáždění, došlo až koncem ledna 1920, kdy se v Praze konala jejich porada nazvaná tzv. Moravské kolo. Poslanci všech politických stran působících na Moravě se zde dohodli, až na zástupce strany lidové, na jednotném postupu spočívajícím v podpoře vládního návrhu.

Vládní předloha reformy státní správy byla tedy přijata značně rozporně. S odmítavým postojem přišli i zástupci českých menšin národnostně smíšených okresů, když v resoluci Ústředního výboru obraných jednotek českých a národnostně smíšených okresů zveřejněné 19. ledna 1920, se zcela jednoznačně postavili za zachování zemského zřízení. Kriticky se k připravované reformě postavili rovněž představitelé německé menšiny v pohraničí, jejichž nespokojenost především vyplývala z toho, že nebyli k přípravě reformy pozváni. Pražský večerník kritizoval Švehlův postup při prosazování zrušení zemí s poukazem na skutečnost, že zemské zemědělské rady zůstanou zachovány, z nichž by si agrárníci chtěli vytvořit druhou vládu, kam by se uchýlili, kdyby „jim byla politická moc v republice vyvrána“. Pro vládní kruhy však bylo rozhodující, že A. Švehla mohl konečně 2. prosince 1919 konstatovat, že v koalici stran zastoupených ve vládě bylo docíleno ve věci župního zřízení úplné dohody.

Národním shromážděním byl župní zákon přijat v ranních hodinách 29. února 1920 společně s ústavní listinou československého státu, jazykovým zákonem a ústavními zákony o volebním soudu, volebním řádu do poslanecké sněmovny, o složení a pravomoci senátu. Jeho přijetím, jako zákona č. 126 Sb., se měla začít jedna z důležitých etap ve vývoji československého státu, etapa, která však, jak se v dalších letech ukázalo, nepřinesla očekávaný výsledek.

Stanovení počátku působnosti župního zákona bylo ponecháno na vládě, aby o tom rozhodla vlastním nařízením. Zároveň bylo třeba provést rozsáhlou přípravu spočívající mimo jiné ve vydání řady doplňovacích zákonů, nařízení a předpisů z nichž nejdůležitějším byl zákon o volbách do župních zastupitelstev a okresních výborů. Vládní předloha tohoto zákona byla v podstatě připravována společně s župním zákonem, a tak již 18. února 1920 mohla být předložena ústavnímu výboru Národního shromáždění. Po vcelku bezvýznamné diskusi v tomto výboru byl návrh přijat 14. dubna 1920 v plénu Národního shromáždění jako zákon č. 330 Sb. Jak aktivní, tak pasivní volební právo do župních zastupitelstev upravoval analogicky jako volební řád do obcí. Vyšší byl pouze věkový cenzus u volitelnosti, a to 30 let, cenzus pobytu požadoval vždy pobyt v určité obci v rámci dané župy (§ 1-5). Rovněž byla stanovena volební povinnost. Zároveň podrobně řešil problematiku inkompability tak, že každý mohl být například pouze členem jednoho žup-

ního zastupitelstva, nesměl být zároveň poslancem nebo úředníkem podřízeného podniku. Volby prováděly volební komise, a to místní, obvodní a župní, které měly v podstatě shodné složení, postavení i funkci jako analogické orgány u parlamentních voleb. Přípravné řízení, podávání kandidátek, řízení u jednotlivých komisí a průběh voleb, byl stanoven rovněž obdobně jako u parlamentních voleb. Rozdělování mandátů se dělo podle zásady poměrného zastoupení. Oproti parlamentním volbám však přidělovala mandáty pouze jedna volební komise, a to župní, přičemž zákon počítal jen se dvěma koly a kvorum pro přidělení zbylých mandátů bylo dosažení volebního čísla (§ 45-46). Tyto zásady platily, jak stanovil § 56 i pro volby župního výboru, resp. i komisí. Pro volby okresních výborů byly stanoveny v podstatě stejné podmínky jako u župních zastupitelstev.

Jak jsme již uvedli, vládní kruhy nespěchaly s přípravou realizace župního zřízení. I když již v roce 1920 byla na ministerstvu vnitra vytvořena zvláštní organizační komise k provedení župního zákona v čele s J. Hoetzlem, přílišná aktivita v její činnosti patrně nebyla. Tato skutečnost neunikla pozornosti ani členům poslanecké sněmovny, a tak z podnětu A. Meissnera zde byla přijata 16. března 1921 rezoluce v níž byla vládě adresována výzva „aby s největším urychlením uvedla do života župní a okresní úřady a vyslala volby do župních zastupitelstev a okresních výborů“. Vláda však rezoluci nebrala příliš vážně. Svůj postup zdůvodňovala poukazem na existující situaci znemožňující zavést župní zřízení najednou v celé republice. Jako důvod se uváděl nedostatek personálu, budov pro kanceláře, bytů pro úředníky, jakož i tísnivá situace vyvolaná velkou drahotou. Zcela však stanovisko poslanecké sněmovny přejít bez povšimnutí nemohla. Z toho důvodu ministerstvo vnitra určitou aktivitu v tomto směru muselo projevit. A tak 6. dubna 1921 se uskutečnila za účasti předních úředníků ministerstva porada na níž měly být projednávány hlavní zásady dalšího postupu při přípravě realizace župního zákona. Projekt, který byl na tomto zasedání vypracován předpokládal etapovou realizaci župního zřízení, tedy uvedení župního zákona do života postupně. V první etapě se předpokládalo zavedení župního zřízení na celém Slovensku najednou, v Čechách se doporučovalo vytvoření dvou až tří žup, nejlépe pardubické a královehradecké, a jedné župy německé „aby se ukázalo, jak zřízení župní bude působit na otázky minoritní“. Na Moravě měla být zatím vytvořena jen jedna župa jihlavská nebo uherskohradištská. První etapa měla být provedena od 1. ledna 1922. Tento termín se však brzy ukázal jako nereálný, a tak již na podzim 1921 byla realizace odsunuta na červenec 1922. Zároveň bylo rozhodnuto, že bude vypracován nový jednací řád pro župní a okresní úřady. Župní svaz pochopitelně měl být vytvořen pouze na Slovensku s tím, že by mu bylo z počátku přikázáno pouze jen několik málo úkolů, jako například elektrizace, správa zdravotních ústavů apod., a postupně podle přání členů župního svazu by byla působnost rozšiřována.

Do přípravy realizace župního zřízení byly rovněž zapojeny některé zájmové svazy, které byly požádány o vypracování návrhů na řešení některých dílčích otázek. Zvláštní iniciativu zde především projevila Svaz českých okresů, který na schůzi konané 28. února 1922 schválil pamětní spis v němž se především soustředil na dopad realizace župního zřízení na okresní správu. Stejně jako v minulosti tato korporace velké nadšení nad novou organizací správy neprojevovala.

Zároveň o župním zřízení pokračovala diskuse jak ve stranických sekretariátech, tak na stránkách denního tisku. V této souvislosti se začaly objevovat různé, mnohdy zcela

nepodložené zprávy o údajném novém rozdělení žup, přípravě novelizace župního zákona atp. Proti jakémukoli novému rozčlenění žup vystupovali v této době především komunisté, zdůrazňující, že „vláda novým rozdělením žup sleduje vyvolání nových nacionálních vášní, protože nové rozdělení by bylo v neprospěch německého obyvatelstva“. Se svými požadavky přišli například i Němci žijící na Slovensku, když žádali o vytvoření zvláštní německé sekce nejen při ministerstvu pro správu Slovenska, ale především při župních a okresních úřadech.

Značně diferencovaný přístup k zavedení župního zřízení na Slovensku můžeme pozorovat i ve slovenských politických kruzích. Výrazem toho byla především porada slovenských poslanců a senátorů čs. sociálně demokratické strany, slovenské národní a rolnické strany, slovenské lidové strany, čs. strany národně socialistické a slovenské národní strany, která se konala ve dnech 20. – 21. dubna 1921 v Bratislavě za předsednictví ministra pro správu Slovenska M. Mičury. V přijaté rezoluci se souhlasilo s okamžitým vytvořením velkých žup v Bratislavě, Nitře a Martině a současně se navrhovala dočasná decentralizace státní správy na jižním a východním Slovensku tak, aby se zde vytvořily expozitury pro župy, které se mají zřídit později. Konečně bylo požadováno co nejrychlejší provedení voleb do zastupitelských orgánů žup a okresů.

Se zněním rezoluce souhlasili zástupci všech politických stran na Slovensku, kromě strany lidové. Ve stanovisku této strany bylo řečeno, že dokud nebude uskutečněna autonomie Slovenska, strana žádá „podržet dnešní župní zřízení a autonomii měst se zřízenou radou“. K závěrečné rezoluci z této porady byl potom připojen dodatek, v němž bylo vyjádřeno konečné kompromisní stanovisko této strany, spočívající sice ve vyjádření souhlasu s župním zákonem, ovšem s výhradou, že tento považuje za nerealizovatelný po stránce teritoriální.

Postoj jednotlivých slovenských politických stran vyplýval z jejich celkové politické orientace. Za zvláštní pozornost stojí především stanovisko slovenské strany lidové. Jejich výhrady se vázaly především na změnu politického postoje. Vedení této strany si totiž brzy začalo uvědomovat dosah neúspěchu, který utrpěla ve volbách v roce 1920. Důvod připisovali především spojenectví s čs. stranou lidovou. Kromě toho zde důležitou roli sehrál ještě jiný moment. Hospodářská krize, která zasáhla počátkem dvacátých let i Slovensko, vyvolala velkou nespokojenost mezi slovenským lidem. Proto se slovenská lidová strana rozhodla rozvázat spojenectví s československou stranou lidovou, čímž její vedení získalo naprostou volnost v jednání, což se projevilo hned v zostření separatistických tendencí, vyúsťujících z hlediska státoprávního v požadavku uzákonění autonomie Slovenska. Argumenty ľudáků proti župnímu zřízení můžeme rozdělit do čtyř bodů:

- župní zřízení zcela nevyhovovalo požadavku na slovenskou autonomii,
- nové župy měly mít sídla velmi vzdálená a komunikačně nevyhovující,
- župan a župní úřad neměl by proto možnost dokonale ovládat administrativu v nových župách, čímž by mohlo dojít k posílení inonárodní výbojnosti,
- bylo poukazováno na nedostatek úřednických místností a bytů.

Rozhodující slovo jak při bratislavské poradě, tak při dalších jednáních ohledně župního zřízení, však měla slovenská strana národní a rolnická v čele s M. Hodžou, která se

vydělila ze slovenské strany národní a jejíž poslanci a senátoři byli součástí parlamentních klubů agrární strany s níž rovněž tato strana šla v roce 1920 společně do voleb. Její postoj musel tedy korespondovat s centralistickými zájmy českých agrárníků. V její politice je však třeba poukázat na jeden závažný moment. I tato politická strana totiž začala v této době hrát na autonomistickou strunu, i když v podstatně mírnějším tónu. Toho byl například důkazem Hodžův projev v poslanecké sněmovně 19. října 1921, v němž naznačil, že „nebylo možné pokládat slovenskou otázku za řešenou tím, že máme svoje zástupce ve vládě“, a navrhl jako jediné východisko vybudování administrativní samosprávy uplatněním zákona o župním zřízení a vytvořením slovenských župních svazů se slovenským zemským výborem v čele. Tedy prostřednictvím župního zákona chtěli realizovat řešení slovenské otázky. Na rozdíl od slovenské strany lidové, která požadovala politickou autonomii, Hodža chtěl tedy pouze autonomii administrativní. Tento Hodžův požadavek neměl jen svoje příčiny ve snaze paralyzovat vliv slovenské lidové strany, ale zvýrazňoval i úsilí představitelů slovenských centralistických podnikatelských kruhů po lepším uplatnění se kromě jiného i na poli státní správy, jak to konečně vyplývalo i z řeči M. Hodži pronesené v poslanecké sněmovně 2. června 1920, když vyzval, „že obsahem administrativní samosprávy je především otázka úřednictva. Je fakt, že při dnešním, čistě centralistickém vedení správy, dostalo se na Slovensko velmi mnoho úředníků, kteří svému postavení neodpovídají“.

Zbytek slovenské národní strany pod vedením M. Duly se zase dostal do područí československé strany národně demokratické, a tak i když její poslanci a senátoři na bratislavském zasedání konečnou rezoluci podepsali, v dalších měsících, mimo jiné i v důsledku postupného názorového spřížňování se stranou lidovou, začínali mít k župnímu zřízení vážné výhrady.

Uvedené politické tendence na Slovensku pochopitelně nezůstaly pražskému politickému ústředí utajeny, a tak ve snaze především neutralizovat tažení slovenské lidové strany za autonomii Slovenska, bylo definitivně po delším otálení rozhodnuto, realizovat župní zákon právě na slovenském území.

Práce na přípravě zavedení župního zřízení však přesto neprobíhaly rychlým tempem. V roce 1921 byl na ministerstvu vnitra připraven návrh na jednací řád župních a okresních úřadů a v průběhu roku 1922 se pracovalo na přípravě jednacího řádu pro zemský svazový dozorcí sbor. Zároveň v důsledku pomalé přípravy župního zřízení a nutnosti řešení některých technických problémů, které se při přípravě objevily, musel být znovu odložen termín zavedení župního zřízení na 1. října 1922, a poté na žádost ministra pro správu Slovenska na 1. leden 1923. Rozhodně však v roce 1922 již bylo jisté, že v průběhu příštích měsíců župní zřízení na Slovensku zavedeno bude. To také potvrdil ministr pro správu Slovenska J. Kallay na sjezdu slovenských právníků v Bratislavě v březnu 1922, kdy oznámil, že v podstatě vše pro realizaci župního zákona na slovenském území je již připraveno. V té době byl již zároveň připraven na ministerstvu vnitra podrobný harmonogram realizace župního zákona, podle kterého měla být reforma provedena ve čtyřech etapách. Jako první měly být aktivovány župní a okresní úřady a zároveň likvidovány úřady a korporace jež měly být zrušeny. Jakmile měly být překonány veškeré organizační obtíže „jež vzejdou při zřizování župních a okresních úřadů a jakmile tyto úřady budou v chodu“ mělo by dojít k volbám a ke konstituování župních zastupitelstev a okresních

výborů. Ve třetí etapě měly být vytvořeny župní svazy a nakonec aktivováno správní soudnictví v župních a okresních senátech. Po letních meziministerských poradách o župním zřízení na Slovensku došlo 26. října 1922 k vydání vládního nařízení č. 310 Sb., kterým se „zavádí župní zřízení v některých částech republiky“.

Od začátku roku 1923 bylo tedy na Slovensku vytvořeno šest žup s župními úřady v Bratislavě, Nitře, Turčianském Sv. Martině, Zvoleni a Liptovském Sv. Mikuláši. Zároveň došlo ke zrušení bývalých historických žup, jejich orgánů, správních výborů a slúžnovských úřadů. Současně bylo provedeno nové uspořádání okresů, v rámci čehož bylo 13 bývalých okresů zrušeno. Nové administrativní rozdělení Slovenska provedené vládním nařízením č. 378/1922 Sb. vykazovalo od 1. ledna 1923 79 okresů a města Bratislavu a Košice mající zvláštní postavení. Tím se přiblížilo administrativní rozdělení Slovenska soudnímu rozčlenění, v důsledku čehož bylo možné v krátkém čase provést unifikaci soudních a správních okresů a z větší části i berních úřadů. Později rovněž došlo v důsledku změny hranic mezi župou turčianskou a zvolenskou ke sloučení okresu kremnického s okresem svatokřížským.

Vzhledem k velkému rozsahu agendy byly v rámci župních úřadů vytvořeny prezidia a různá oddělení, k čemuž došlo na základě jednacího řádu pro slovenské župy vládním nařízením č. 290/1922 Sb. Kromě prezidia se jednalo o oddělení: politická, policejní a sociální, hospodářsko-průmyslová, úctárny, oddělení zdravotnická, zvěrolékařská, technická, zemědělská, zemědělsko-technická, župní archívy a pomocné úřady.

Jak již bylo vzpomenuáno, členové zastupitelstva byli ustanovováni na základě všeobecného, přímého a tajného volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení. Přesto, že župní zákon vstoupil v platnost již 1. ledna 1923 volby se uskutečnily až 30. září 1923. Na oddálení voleb, měla zájem především sociálně demokratická strana, která se obávala, stejně jako v českých zemích v případě voleb do obcí, ztráty hlasů. Jak se také ukázalo, její obavy byly zcela opodstatněné. Nejvíce hlasů získala strana ľudová (400 tisíc hlasů), před stranou agrární (290 tisíc hlasů). Nespokojenost obyvatelstva dokázala obratně využít slovenská strana ľudová a do jisté míry i některé maďarské nacionalistické strany ve svůj prospěch.

Při ustavování župních zastupitelstev na slovenském území byla, stanovena výjimka, podle které jedna třetina členů měla být jmenována vládou, pokud to vyžadovaly „zvláštní poměry“. Z výjimky se však stalo pravidlo, a tak vláda svoje právo paušálně uplatnila ve všech slovenských župách. Při této příležitosti je vhodné se pozastavit u stížnosti představitelů maďarských občanských stran na Slovensku podané Nejvyššímu správnímu soudu proti jmenování členů župního zastupitelstva ve Zvoleni. Odmyslíme-li si politické pohyby stěžovatelů, důvodem pro který je třeba citovat tento případ jsou právní konstrukce, kterých použily nejvyšší soudní instance, aby ospravedlnily postup vlády interpretující tuto část župního zákona až příliš ve svůj prospěch.

Ve stížnosti bylo napadeno právo vlády vůbec a zvlášť jeho použití v župě XVIII (Pohronská) se sídlem ve Zvoleni, když, podle stěžovatelů, poměry nevyžadovaly takového zásahu. V rozhodnutí v němž se stížnost zamítala bylo uvedeno: „Není takového zákonného předpisu, který by vysvětloval anebo omezoval pojem –zvláštní poměry– anebo který by obsahoval direktivu pro výklad tohoto pojmu v tom smyslu, že by vláda určovala, co má a může pokládat za –zvláštní poměry–... Pokud tedy zákon jmenovací právo vlády uvádí ve

spojení se zvláštními poměry v župě, které takové opatření vyžadují, třeba toto ustanovení chápat jen jako instrukci vnitřní povahy, danou ve veřejném zájmu, která se nedotýká subjektivních práv jednotlivých osob anebo členů župního zastupitelstva...“ Pokud v zákoně se uváděla klauzule, která v takové míře omezovala všeobecný předpis, a to ještě jen pro určitou část státního celku, bylo nevyhnutelně třeba stanovit alespoň zhruba předpoklady, ze kterých by bylo možno usuzovat, že v některých slovenských župách nastaly „zvláštní poměry“. Zvlášť pod pojmem „zvláštní poměry“ se všeobecně i v té době předpokládal určitý faktický stav, který musel splňovat objektivní náležitosti. Konečně bylo třeba se s touto otázkou vyrovnat už i proto, neboť šlo o omezení základních občanských práv zakotvených v ústavě. V tomto případě šlo o průlom do všeobecného volebního práva. Proto nemůže obstát ani zdůvodnění soudu, vyřknuté v druhé části rozhodnutí, v němž se uvádělo, že jde o instrukci vnitřní povahy, která se nedotýká práv jednotlivých osob. Instrukce vnitřní povahy, kterou dal zákonodárce vládě, nemohla mít takový dosah, aby změnila ústavu. Konečně, když se oklešťovala základní občanská práva, není možné tvrdit, že se uvedené právo vykonávané vládou nedotýká subjektivních práv jednotlivých osob, ze kterých se skládá celek. Uvedení nejdůležitějších částí z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který měl být strážcem zachování zákonnosti ve státě, a jejich krátký rozbor slouží spíše pro ilustraci toho, jakým způsobem se zastírala skutečná situace. Pravá příčina, proč se přiznalo vládě právo jmenovat určitý počet členů zastupitelských sborů vězel v jejich úsilí zabezpečit si bezprostřední vliv i v nižších orgánech státní správy na Slovensku. Celou situaci je možno hodnotit i z jiných pohledů.

Návrhy na jmenování členů župních zastupitelstev předkládali župani přímo ministrově vnitra. Podle pozdější úpravy z 11. května 1926 bylo uloženo županům zaslat tyto návrhy nejprve ministru pro správu Slovenska, aby byl o věci informován. Pochopitelně, že vláda jmenovala do těchto sborů osoby podle svých kritérií.

Jmenování částí župního zastupitelstva se stalo pochopitelně i „trnem v oku“ slovenské strany ľudové. Především nesouhlasila s tvrzením vlády, která toto zdůvodňovala tím, že se takto prý paralyzovala maďarská většina, v některých župách. Hlavním důvodem však byla skutečnost, že z jejich řad nebyli jmenováni žádní členové. Eudáci vůbec po celou dobu trvání župního zřízení stáli vůči němu v opozici a to i v situaci, kdy po vítězství ve volbách v roce 1923 získali nejsilnější zastoupení v zastupitelstvech. Taktika v činnosti členů slovenské ľudové strany v těchto sborech byla stanovena na zasedání v Bratislavě 12. listopadu 1923. V hlavním referátu předneseném vedoucím tajemníkem této strany P. Macháčkem byla obsažena direktiva nastoupit cestu krajní opozice. Jejich úkolem bylo nechat se zvolit do různých komisí, jejich zasedání se zúčastňovat ovšem v úloze kritiků.

K odpůrcům župního zřízení po jeho zavedení rovněž patřili představitelé maďarských občanských stran, kteří svoje stanovisko zdůvodňovali poukazem na to, že tento správní systém neodpovídá demokratickým, kulturním a národohospodářským požadavkům Slovenska a podporuje se jím centralismus.

Od roku 1923 záporné stanovisko k župnímu zřízení rovněž zaujala slovenská strana národní, která v této době byla již názorově, v otázce postavení Slovenska, přibuzná s ľudáky.

Obstrukce příslušníků opozičních stran v župních zastupitelstvech způsobovaly těmto sborům určité problémy a těžkosti, na což si stěžovali mnohdy i župani přímo ministru

vnitř. Vůbec aktivizace celé župní správy neprobíhala tak rychle jak se předpokládalo. I když volby do župních sborů se konaly v září 1923, jejich svolání a počátek činnosti byl dost dlouho oddalován, což se stalo mimo jiné i předmětem interpelace ministerského předsedy v poslanecké sněmovně skupiny poslanců ze Slovenska, především ze strany lidové v čele s Floriánem Tománkem. Brzy na to župní sbory zahájily svoji činnost s výjimkou zastupitelstva v Nitře, které se ustavilo až 3. listopadu 1926 v důsledku napadnutí voleb.

O činnosti těchto župních sborových orgánů nám nejlépe vypovídají jednak zápisnice z jejich zasedání, pokud se v menším počtu zachovaly, a samozřejmě i Úřední noviny, které si každá župa pro sebe vydávala.

Zavedení a počátek fungování župního zřízení na Slovensku bylo v českých zemích přijato v celku příznivě, o čemž svědčí dlouhá řada článků, komentářů a stanovisek v nejrozličnějších novinách. Uspokojivý tón vyzníval i ze zpráv županů, které zaslali na ministerstvo vnitř do Prahy v nichž informovali ministra o činnosti župních úřadů a jejich hlavních problémech. Z těchto zpráv vyplývá ještě jeden zajímavý moment, totiž téměř všichni se shodli na tom, že župní svazy budou zcela zbytečné a proto jejich ustavení není nutné. Tato skutečnost asi nikoho nepřekvapila, protože jejich zakotvení do župního zákona bylo zcela neorganické. Uspokojivé dojmy ze zavedení župního zřízení si přinesl i ministr pro správu Slovenska J. Kallay ze své inspekční cesty v květnu 1923. Realizace župního zákona tedy na slovenském území nenarazila na vážnější těžkosti a nesetkala se s výraznými problémy, kromě těch o kterých jsme hovořili. Zavedení šesti nových žup namísto šestnácti historických municipií se vcelku ukázalo jako pozitivní řešení.

O zavedení župního zřízení v českých zemích vládní místa začínala v této době mít stále menší zájem. I když v denním tisku se objevily informace o údajně chystané reformě správy od roku 1924, z řady důvodů k tomu však nedošlo. Župní zákon rok od roku získával stále více odpůrců, jak z politických kruhů, tak z řad významných funkcionářů z oblastí politické správy i samosprávy. Důkazem toho byl především mimořádný sjezd českých okresů, který se konal 24. listopadu 1923 v Praze. Kromě velmi početných zástupců okresů se ho účastnili i zástupci několika ministerstev, včetně ministerstva vnitř, zástupci zemské samosprávy v Čechách a na Moravě, Ústředí starostenských sborů a silničních výborů na Moravě, Svazu československých měst, zájmových svazů státních i samosprávných úředníků a zřízenců i několik členů parlamentních klubů politických stran. Tedy jednalo se o zasedání reprezentující téměř všechny články územní samosprávy a některé složky správy politické. Z toho důvodu zde přednesené názory a především závěry, které byly přijaty, mohou dost přesně charakterizovat postoj celé české a moravské samosprávy k župnímu zákonu v této době.

V úvodním referátu vystoupil prof. Bohumil Baxa s velmi kritickým hodnocením župního zřízení. Jeho příspěvek v podstatě také ovlivnil celou další diskusi i obsah závěrečné rezoluce. Všichni řečníci se téměř jednoznačně vyjádřili proti župám nebo alespoň k nim uvedli určité výhrady. V konečné rezoluci, která byla jednomyslně přijata se proto také objevil požadavek na novelizaci župního zákona. Zároveň bylo nabádáno k ponechání dosavadních okresů, včetně sídel okresních úřadů.

Rovněž v politických kruzích přibývalo odpůrců župního zákona. K již tradičním oponentům, které především představovali národní demokraté a lidovci přistoupili další.

Proti zavedení župního zřízení v českých zemích začala aktivně v této době vystupovat část levice, z níž především komunisté k této reformě vyjádřili jednoznačně odmítavé stanovisko. V referátu F. Nedvěda na říšské komunální konferenci 18. – 19. října 1924 v Praze bylo důrazně upozorněno na čtyři hlavní skutečnosti, kvůli nimž není možné se ke správní reformě stavět pozitivně. Jednak se kritizovalo podstatné okleštění samosprávy, poukazyvalo se na nastolení vlády byrokracie, konstatovalo se, že župní zákon se má stát v podstatě nástrojem národnostního útlaku a konečně, že politika župních úřadů se neprovádí ve prospěch dělnictva ani v těch okresech ve kterých měla dělnická třída většinu. Poslední argument vyplýval údajně ze získaných zkušeností z realizace župního zákona na Slovensku. I přes tento odpor komunistů vůči župnímu zřízení, KSČ nenabádala své členy v župních a okresních zastupitelských sborech k pasivní resistenci. Naopak ve zprávě o činnosti říšské autonomní rady bylo konstatováno v duchu komunistické ideologie, že „...komunistům nezůstane jiné cesty, jako dobyté pozice (tj. členství v zastupitelských sborech – pozn. autora) považovat úsek fronty, na které vede proletariát boj proti kapitalismu, a v důsledku tohoto vědomí podporovat z těchto pozic boj politicky organizovaného proletariátu za zrušení kapitalistického řádu a odhalovat všechny lži měšťácké demokracie a falešného humanismu“.

Sociální demokraté v podstatě župnímu zřízení zůstali věrni. Dokonce zástupci této strany v župních zastupitelstvech na Slovensku navrhovali přijat rezoluci adresovanou vládě, v níž se žádalo, aby župní zákon vstoupil v platnost i v českých zemích a byly vytvořeny župní svazy. Toto stanovisko zastávali i přesto, že k některým částem župního zákona měli zásadní výhrady, na což upozornil mimo jiné i A. Meissner na XIII. sjezdu strany v listopadu 1920. Otevřeně zde přiznal, že „zákon ponechal – proti naší vůli – ještě značnou moc byrokracií, která by mohla využít svoje pozice jako exponent buržoazie a mohla by paralyzovat vliv dělnictva ve správě. Bude třeba další reformy správy, směřující k tomu, aby se omezil vliv byrokracie víc, jak se to v zákoně o župním zřízení stalo, aby správa byla dána do rukou občanstva, a byrokracií byla svěřena jen úloha pomocná a poradní, ne ale vliv rozhodující.“ Snahy vedení sociální demokracie po zvýraznění většího vlivu občanstva na župní a okresní zastupitelské orgány byly konkretizovány na komunálním sjezdu strany, který se konal ve dnech 7. – 8. prosince 1924. V rezoluci přijaté sjezdem byly obsaženy v tomto směru dva hlavní požadavky:

- vliv občanstva v župách a okresech se měl prohloubit tím způsobem, že župní a okresní zastupitelské sbory se měly skládat výhradně z volených členů a mělo se odstranit hlasovací právo úředníků v těchto orgánech;
- župan, kterého jmenovala vláda, měl být určen z okruhu občanstva. Současně se mělo zrušit ustanovení, podle kterého musel být župan státním úředníkem

Stanovisko sociálně demokratické strany vůči župnímu zákonu tedy bylo postaveno na platformě nutnosti jeho realizace, ovšem v poněkud změněné podobě ve prospěch demokratizace státní správy.

Národní socialisté jako před tím měli dost nevyhraněný názor, který se navíc často měnil. Na Moravě a ve Slezsku, stejně jako v době přípravy tohoto zákona, byla ve vztahu k této otázce značná nejednotnost. Politické kruhy v Brně, podstatně ovlivněné názorem vedení moravského zemského výboru, nabádaly k neukvapenosti v přípravě správní refor-

my a zdůrazňovaly nutnost novelizace župního zákona. Naopak z Ostravy a Olomouce se soustavně ozývalo volání po okamžitém zřízení žup. Některé politické kruhy v Ostravě touto reformou chtěly alespoň částečně vyřešit národnostní vztahy, které se v této oblasti ani po odstranění tzv. těšínského problému nepodařilo konsolidovat. Stanovisko Olomouce pravděpodobně vyplývalo z tradičního rivalství s Brnem o hlavní město Moravy, zřízením olomoucké župy by však získala alespoň nezávislost na Brnu.

V roce 1924 již i na ministerstvu vnitra se začalo vážně uvažovat o novelizaci župního zákona a za tím účelem byla v lednu 1925 provedena ve slovenských župách anketa, která měla dát podklady pro hodnocení župního systému na Slovensku. Anketa však výraznější poznatky nepřinesla, hlavně ne takové, které by byly použitelné pro správní reformu v českých zemích.

Na stránkách denního tisku byla problematika župního zřízení v těchto letech stále velmi častým a živým předmětem zájmu. Od roku 1923 nejrůznější deníky přinášely stále silnější hlasy pro novelizaci župního zákona. Vděčným námětem pro polemiku byla nová koncepce, kterou údajně podle novinových zpráv, připravovalo ministerstvo vnitra, na základě níž by bylo v Čechách vytvořeno pět žup a na Moravě a ve Slezsku tři. Jiné informace zase oznamovaly, že mají být na Moravě vytvořeny pouze župy dvě a to brněnská a ostravská. Proti vytvoření žup v podobě zakotvené v župním zákoně brojila i Peroutkova Tribuna, vyjadřující, jak známo, názory skupiny Hradu.

V této době bylo tedy již zcela zřejmé, že župní zákon v podobě přijaté v roce 1920 realizován nebude. Bylo jen otázkou, zda dojde pouze k jeho částečné novelizaci nebo bude přímo nahrazen zákonem jiným. Jak příští měsíce ukázaly, správněji uvažovali ti, kteří sázeli na druhou variantu.

\* \* \*

## On an administrative reform

*Looking back to the history of public administration we find out that the contemporary problems are not the new ones. On the contrary, they proceed through the history of our state administration and even the self-government as a "red thread" the knotting of which depends on the political situation. Therefore there are so many reforms, therefore there are so many changes and therefore there are constant discussions on essentially the same topic. The paper does not deal with the analysis of the development of public administration. It only resembles a similar situation when our legislative bodies were also involved in an administrative reform the necessity of which resulted from similar needs, from the establishment of a new state, that of Czechoslovak in that time. Even in that time they came to the conclusion that smaller administrative units are more convenient and flexible but even in that time rather political even nationalist reasons were taken into account. But even in that time the administrative reform was cornered. This year it has been 70 years when the so called district law was introduced at least in a part of the former Czechoslovak territory and which was approved by the National Assembly together with the Czechoslovak Constitution in February 1920.*

## Jistota nebo pružnost obchodní smlouvy?

Josef BEJČEK

### I. Pacta sunt servanda, condiciones mutantur

Tradiční zásada, že smlouvy mají být dodržovány, je přímo existenčním principem soukromoprávní (a zčásti i veřejnoprávní) regulace. Jde o logický doplněk principu svobodné smluvní vůle; bere-li na sebe smluvní strana dobrovolně a svobodně určitý závazek, poskytuje tím své rovněž svobodně se zavazavší protistraně jistotu (nebo alespoň pravděpodobnost podstatně vyšší než při mimosmluvní kooperaci), že své povinnosti ze svobodně uzavřené smlouvy splní, a nebo případně (dobrovolně, s potenciální hrozbou státního donucení, nebo za jeho přímého použití) nahradí újmu vzniklou nesplněním závazku.

Smluvní svoboda znamená svobodu kontraktace, nikoliv svobodu neplnění smluvních závazků – jen tak může být smluvní svoboda jednotlivce nebo organizace považována za základ svobodného podnikatelského systému. Každodenní nespočetné smluvní kontakty mezi kupujícími a prodávajícími umožňují, aby se projevil ekonomický zákon nabídky a poptávky. Kontrakt je přitom nástrojem, který poskytuje oběma stranám určitou právní jistotu a chrání strany navzájem před zlou vůlí druhého. Smlouvu je možné chápat i jako nástroj; s jehož pomocí si lidé (někdy dokonce za pomoci právníků) stanovují soukromou soustavu pravidel k zabezpečení jednotlivého obchodu nebo osobního vztahu.

Smlouva je z tohoto hlediska nástrojem k definování a kontrole určité situace. Smlouva je vlastně ztělesněním soukromoprávního systému, neboť má ve většině případů (tam, kde není omezena kogentními právními normami) přednost před „veřejným“ právním systémem, tvořeným dispozitivními právními normami. Smlouva je vlastně výsledkem výměny právně vynutitelných příslibů stran<sup>1</sup>. Pokud je dán příslib nikoliv svobodně, ale pod nátlakem (třeba i zákonným – srov. dřívější úpravu tzv. zákonné kontraktační povinnosti v hospodářském zákoníku), je buď zpochybněna samotná platnost smlouvy, anebo (jako tomu bylo v případě zákonné kontraktační povinnosti) smlouva formálně existuje, ale je prázdňným a často reálně nespelnitelným a nevynutitelným „exekucním výměrem“.

Přijetím obchodního zákoníku byla tzv. zákonná kontraktační povinnost odstraněna a jediným důvodem, z něhož nyní může vzniknout povinnost uzavřít smlouvu, je dobrovolně převzatý závazek ve smlouvě o uzavření smlouvy budoucí (pactum de contrahendo).

<sup>1</sup>Srov. Dunfee, T. W., a kol.: *Modern Business Law*, Random House Business Division, New York 1984. Rachman, D. J. – Messon, M. H.: *Business Today*, Random House Business Division, New York, 1985. Zajímavé postřehy k této otázce uvádí Hajn, P.: *Efektivnost hospodářského práva*, UJEP Brno, 1980.



Z našeho práva tak zmizel pseudosmluvní mutant povinně (a často i nechtěně) uzavíraných smluv na základě oné kontraktační povinnosti. Povinná kontraktace byla typickým případem „*contradictio in adiecto*“, neboť znamenala popření principu svobodné kontraktační vůle (subjekt byl v určitých případech *povinen* projevit svoji *svobodnou* smluvní vůli) a transformaci smlouvy v plánovací instrument za cenu zdeformování nebo až popření její podstaty.

Nevole (subjektivní motiv) nebo nemožnost (objektivní skutečnost) splnit smluvní závazky však nemusí pramenit jen z faktu povinného uzavření smlouvy. Vyšší míra právní jistoty dosažená díky uzavření smlouvy by přišla vniveč, pokud by nebyly právem stanoveny velmi přesné podmínky, za nichž je možné porušit zásadu „*pacta sunt servanda*“. Objektivní realita i subjektivní zájmy stran podléhají přirozeně i po uzavření smlouvy často dynamickým změnám, ale právní relevanci právních skutečností, vedoucích ke změně nebo zániku závazku, mají tyto změny jen v zákonem nebo smlouvou (nevylučuje-li to kogentní právní norma) stanovených případech.

Některé z těchto skutečností nemůže zákonodárce kazuisticky vyjmenovat, a proto je odsouvá do kategorie neurčitých pojmů, obsahově upřesňovaných ad hoc judikaturou. Tímto pochopitelným postupem právo jako systém určitých pravidel potlačuje poněkud (ovšem na úkor jednoznačnosti a přesnosti těchto pravidel) nevýhodu spočívající v tom, že se „pravidla nepokoušejí obsáhnout více podmínek než ty, které je třeba brát v úvahu v běžných případech“<sup>2</sup>.

Výrazná potřeba předběžné (normativní) právní jistoty v obchodních vztazích a jen omezená přípustnost právní jistoty následné (judiciální) však nedovoluje připustit takovou neurčitost (nezávaznost) smluv, která by směřovala proti původně projevované smluvní vůli stran a zvýhodňovala jednoho z partnerů, jemuž by se tak zákon při porušení zásady rovnosti stran stal nástrojem bonifikace za vlastní neserióznost nebo nerozhodnost. Za právně relevantní mohou být zákonem prohlášeny jen ty ze spleti motivů vedoucích ke změně či mimořádnému zániku závazků, které jsou nejen spravedlivé<sup>3</sup>, ale též dostatečně přesně určitelné a předvídatelné<sup>4</sup>. I různé neurčité pojmy z oblasti morálky a etiky musejí mít svoje normativní zakotvení<sup>5</sup>. Jediným z tohoto hlediska zcela nesporným a „přirozeným“ důvodem změny nebo zrušení závazku je vlastně jen dohoda stran. Nicméně i tento důvod je zakotven v právu (srov. § 493 obč. zák.), a tím spíše je to nezbytné u důvodů méně zřejmých, byť i ty musejí být rozumně předvídatelné<sup>6</sup>, mají-li plnit funkci

<sup>2</sup>Pszczołowski, T.: Pravidla účinného jednání, Mladá fronta, Praha 1976, str. 48.

<sup>3</sup>Ve smyslu reflexe „přirozeného rudimentu spravedlnosti“ jakožto přirozené reakce a způsobu chování – srov. Weinberger, O.: Přirozené právo a právní argumentace, Právník č. 3/1993, str. 193 – 202.

<sup>4</sup>Tak by např. bylo absurdní stanovit, že smluvní partner je povinen přistoupit na změnu smlouvy (nebo dokonce že se smlouva určitým způsobem mění ex lege), pokud to vyžadují zásady slušnosti, poctivého obchodního styku či obchodní zvyklosti. Mnohem přesnější a proto přijatelné jsou zákonné formulace, umožňující vyvázat se za přesně stanovených podmínek z plnění smluvních povinností pro zmaření základního účelu smlouvy (viz dále) nebo při tak podstatné změně okolností oproti situaci při uzavření *pacta de contrahendo*, která by požadavek po uzavření realizační smlouvy činila nerozumným.

<sup>5</sup>Srov. Ovečková, O.: Slušnost v obchodních vřátech, Právní obzor č. 7/1992, str. 630 – 638.

<sup>6</sup>Srov. Beale, H.: Remedies for Breach of Contract, Sweet & Maxwell, London 1980, str. 10.

(de)motivace určitého chování<sup>7</sup>.

### Zajištění závazků

Nejistota smluvního vztahu je potlačována celou soustavou možných způsobů *právního i mimoprávního zajištění*, a to preventivního i následného, které vytvářejí jakousi zabudovanou či vestavěnou („built-in“) jistotu, že oprávněný obdrží smluvené plnění (nebo alespoň jeho část či náhradu). Dobře zvolené a vhodně koncipované zajištění závazku by též mělo zabránit tomu, aby porušitel smlouvy na jejím nesplnění profitoval. Současně zajišťovací instituty činí rozhodovací situaci transparentní pro dlužníka, neboť kvantifikují důsledky nesplnění jeho povinností.

Potřeba právního zajištění závazků v direktivní ekonomice byla substituována rozsáhlými přerozdělovacími procesy, zásahy státu do existence závazkových vztahů a faktickou státní zárukou za existenci právních subjektů<sup>8</sup>. Argumentace, že socialistické organizace, hospodařící na základě centrem určeného plánu, jsou přece důvěryhodnými dlužníky, patří spíše do oblasti ideologie. Narůstající platební neschopnost i dramatický vzrůst počtu arbitrážních sporů v osmdesátých letech ostatně tuto představu (přání) v praxi vyvrátily.

Postupující deetatizace a privatizace našeho hospodářství znamenala mj. i značné oslabení státního paternalismu nad závazky státních organizací a samostatnou odpovědnost a existenční nejistotu u soukromých podnikatelů, obchodních společností, ale i u státních podniků. Novela občanského zákoníku a přijetí zákoníku obchodního musely proto mj. být i rozhodnými kroky k renesanci právních nástrojů zajištění závazků. Podrobný rozbor této problematiky není v tomto kontextu účelný a podává se jinde.

### Podmínky

Obsahem smluvních projevů mohou za současné právní úpravy být i různé *podmínky*. Je to výrazem nejistoty v obchodních vztazích, která často neumožňuje odpovědně převzít právní závazek nepodmíněně. Pro případ, že se situace vyvine příznivě, mají smluvní strany přece jen jakousi právní jistotu v podmíněné smlouvě. Hospodářský zákoník před novelizací z r. 1990 podmíněné právní úkony neuznával a považoval podmínky za neplatné, samotný úkon však za platný. Efekt tohoto řešení byl přinejmenším dvojitý: „inflační“ uzavírání nereálných hospodářských smluv na jedné straně a snaha vyhnout se pokud možno kontraktaci v nejistých podmínkách a ev. plnit až bezsmluvně na straně druhé.

<sup>7</sup>Tak zejména u možnosti jednostranné změny nebo zrušení závazku musí být podmínka předvídatelnosti takového kroku druhou stranou splněna – srov. Harris, D.: Incentive to Perform, or Break Contracts, teze přednášky na PrF MU v Brně dne 23. 10. 1992, str. 6, 11. Náš obchodní zákoník tomuto požadavku vyhovuje – srov. § 344 a násl.

<sup>8</sup>Na této skutečnosti, že subjekty hospodářské aktivity nebyly vystaveny *fakticky* hrozbě svého zániku v důsledku neplnění svých závazků, nic nezměnily ani schizofrenní situace, kdy právo např. deklarovalo vzájemnou neodpovědnost a vzájemné neručení státu a státních podniků a tzv. orgány hospodářského řízení a vedení státních podniků se v praxi chovaly úplně jinak, a to i když jejich ručení nebylo jiným zákonem upraveno; srov. např. § 5 zákona č. 111/1990 Sb. o státním podniku.

Podmínky jsou takové složky právního úkonu, které jeho účinnost vážou na nejistou a neznámou okolnost. Vzhledem k absenci úpravy podmínek v obchodním zákoníku použije se i na obchodní vztahy beze změn úprava v § 36 zákoníku občanského. Ten rozlišuje tradičně podmínky odkládací (suspensivní), které způsobují vznik účinků právního úkonu až když nastanou a rozvazovací (rezolutivní), které svým vznikem účinky již nastalé naopak ruší. Podle § 36 odst. 5 obč. zák. platí, že v pochybnostech je podmínka považována za odkládací.

Podmínka nesmí být nemožná, jinak se k ní nepřihlíží. Nemožná podmínka odkládací, na níž závisí vznik závazku, způsobuje neplatnost smlouvy jako celku (neboť je nemožné, aby nemožná podmínka byla splněna a závazek poté vznikl). K nemožné podmínce rozvazovací se nepřihlíží – protože nemůže podmínka nastat, je právní úkon nepodmíněný. Podmínka musí být v souladu s právními předpisy (musí být dovolená). Vyplyvá to z ustanovení § 39 obč. zák., podle něhož je neplatný právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům. Je-li podmínka (jako část právního úkonu) z těchto důvodů neplatná, nemá to vliv na platnost ostatního obsahu právního úkonu, pokud z povahy právního úkonu nebo z jeho obsahu anebo z okolností, za nichž k němu došlo, nevyplývá, že tuto část nelze oddělit od ostatního obsahu (srov. § 41 obč. zák.).

Občanský zákoník upravuje s platností pro obchodní vztahy též tzv. *potestativní podmínku*, tj. takovou, jejíž splnění či nesplnění je v moci některé ze stran, čehož by mohla využít ve svůj prospěch a v neprospěch partnera (§ 36 odst. 4 obč. zák.). Zmaří-li záměrně (což se dá vyložit jako přímý úmysl) splnění podmínky účastník, jemuž je nesplnění podmínky na prospěch, k nesplnění podmínky se nepřihlíží a právní úkon se stane nepodmíněným. Pokud je naopak podmínka splněna, ale stane se tak v důsledku záměrného protiprávního jednání účastníka, jemuž je splnění podmínky na prospěch, právní úkon se stává rovněž nepodmíněným (ke splnění podmínky se nepřihlíží).

Podmínkám ve smluvních projevech se blíží tzv. *iluzorní sliby*, které porušují zásadu adekvátního protiplnění, a tím se dostávají do rozporu s principem dobrých mravů v poctivém obchodním styku. Typickým iluzorním slibem je potestativní podmínka, závisící na uvážení a libovůli jedné ze stran. Takovým iluzorním slibem mohou být různé zrušující nebo omezující klauzule (např. když jeden z partnerů má právo podle smlouvy kdykoliv bez předchozího oznámení odstoupit od smlouvy) nebo sliby založené na nepravděpodobných podmínkách (ty by snad byly postizitelné jako neplatné části právních úkonů, obcházející účel zákona – závaznost smluv) anebo tzv. „Output/Requirements Contracts“<sup>9</sup>, v nichž se výrobce zavazuje prodat kupci veškerou produkci (output) nebo se kupující zavazuje koupit vše, co prodávající požaduje (requires). V takových případech soudy často považují kontrakty za neplatné pro nedostatek určitého protiplnění (není jasné množství zboží, které má být prodáno nebo koupeno. V našich podmínkách by bylo možné uvažovat o neplatnosti takových úkonů, pokud jimi vyjadřovaný projev vůle je neurčitý (tzn. svým obsahem) nebo nesrozumitelný (tzn. způsobem projevu – srov. § 37 odst. 1 obč. zák.).

<sup>9</sup>Srov. Dunfee, T. W. a kol.: cit. práce, str. 172 a násl.

## Předsmluvní stádium

Za jistý druh „stupňovitosti“ kontraktu z hlediska právní jistoty a současně i za druh samostatného podmíněného kontraktu je možno považovat smlouvu o smlouvě budoucí (*pactum de contrahendo*).

Institut přípravné smlouvy má v podmínkách tržní ekonomiky mimořádný význam, protože umožňuje podnikatelům zjednat si určitou právní jistotu, odpovídající daným okolnostem a zejména si v předstihu vytvářet jisté právní zázemí pro uzavření konečných (realizačních) smluv, až k tomu budou vytvořeny potřebné (materiální, odbytové, finanční a jiné) předpoklady. Současně je právní úprava dostatečně flexibilní, aby v případě, že vhodné podmínky neustanou nebo se podstatně změni původní předpokládané okolnosti, uzavření realizačních smluv nevyžadovala. Již tedy samotné předsmluvní stádium může díky *pactum de contrahendo* (zejména v dlouhodobějších nebo alespoň v předstihu koncipovaných obchodních vztazích) snížit nejistotu (alespoň ohledně získání partnera v potřebnou dobu), ale tím též přirozeně snižuje dříve teoreticky neomezenou flexibilitu při volbě obchodního partnera.

Kogentní ustanovení § 289 obč. zák. koncipuje závazek uzavřít budoucí smlouvu buď jako jednostranný nebo oboustranný. Pro vznik přípravné smlouvy je nutné v *písemné formě* se dohodnout na *době uzavření* budoucí smlouvy a na *předmětu plnění* budoucí smlouvy, který musí být určen alespoň obecným způsobem. Bez dohody tímto způsobem a o těchto náležitostech smlouva o uzavření budoucí smlouvy nevznikne – mohlo by nanejvýš jít o nějaký druh předsmluvní nepojmenované dohody, z níž by však automaticky nevyplývaly pro smluvní strany ty povinnosti a oprávnění, která dispozitivně zakládá řádně uzavřená typová přípravná smlouva.

Určuje-li se obsah konečné (realizační) smlouvy, platí dispozitivní pravidlo, že rozhodující je *účel*, který byl zřejmě sledován uzavřením budoucí smlouvy, *s přihlídnutím k okolnostem uzavření pacta de contrahendo a k zásadě poctivého obchodního styku*.

Zásada právní jistoty vyžaduje, aby povinnost uzavřít konečnou smlouvu byla časově nebo jinak omezena. Jestliže oprávněná strana vyzve stranu povinnou k uzavření realizační smlouvy a povinná strana nekontrahuje, platí ze zákona (ale dispozitivně!) jednorozhodující *promlčecí lhůta* k určení obsahu smlouvy soudem nebo k uplatnění nároku na náhradu škody. Smlouva přípravná však může stanovit i lhůtu jinou (tedy i ev. kratší). Zákon stanoví (v *dispozitivním* ustanovení § 292 odst. 2 obč. zák.), že sjednaná lhůta nemůže být delší než promlčecí doba podle § 391 a násl. tohoto zákona.

Jestliže povinná strana není stranou oprávněnou vyzvána v době určené ve smlouvě ke splnění závazku kontrahovat, závazek uzavřít budoucí smlouvu *zaniká*. Jde opět o dispozitivní ustanovení, které může být vyloučeno nebo pozměněno dohodou stran, což může poskytnout výhody právu znalému a obrátnému kontraktérovi.

Další případ prekluze je upraven v § 292 odst. 5 obč. zák. Protože přípravné smlouvy jsou uzavírány v určitém předstihu, musí právo reagovat na eventuální změny situace. Uplatňuje se tu tzv. „*clausula rebus sic stantibus*“ (doložka nezměněných okolností). Jestliže se okolnosti, z nichž strany při uzavření přípravné smlouvy zřejmě vycházely, změnilo do té míry, že nelze na zavázané straně rozumně požadovat, aby uzavřela konečnou smlouvu a jestliže strana zavázaná bez zbytečného odkladu tuto změnu okolností

oznámila straně oprávněné, pak zaniká závazek uzavřít budoucí smlouvu i závazek doplnit chybějící obsah smlouvy. Jde však opět jen o dispozitivní úpravu, umožňující odchýlené řešení ve smlouvě.

## II. Pacta mutantur

Právní normy i právní vztahy na jejich základě vzniklé jsou samotným faktem své existence prostředkem zajištění v tom nejšířším slova smyslu, neboť znamenají jasnější vymezení pravidel ve vzájemných vztazích, které by jinak byly velmi neurčité. Tato konzervativní, stabilizační funkce práva<sup>10</sup> má však svoje přirozené hranice a nesmí znemožnit odpovídající reakci obchodních partnerů na změněné podmínky. Protože každá změna v právním vztahu může potenciálně konkurovat zajišťovací funkci práva, může se odehrávat jen v přesně vymezeném zákonném rámci a podle určených pravidel. Dosah některých změn závazků má v řadě případů velmi blízko k účinkům zániku závazků a i z toho důvodu je nutné právně zabezpečit, aby se ani cestou změn závazků nedala zásadně vychýlit rovnováha v postavení obchodních partnerů a aby zejména ohrožena proti vůli věřitele jeho práva.

Mezi změnou a zánikem závazku je kvalitativní rozdíl. I když z nejobecnějšího pohledu je i zánik změnou předcházejícího stavu (neboť negace je druhem změny předchozího stavu), z praktického hlediska by takový klasifikační přístup byl neúčelný. V právu je třeba minucózněji rozlišovat případy, kdy závazkový právní vztah existuje (byl v pozmeněné podobě) a kdy již změny dosáhly takového stupně, že vztah existovat přestal. Z neexistujícího (zaniknuvšího, jakož i z nevzniknuvšího) právního vztahu nelze odvozovat žádná oprávnění a povinnosti.

Obtížné je odlišení změny a zániku závazku zejména v případech, že se zaniklý závazek nahrazuje modifikovaným závazkem novým (privativní novace) a nebo že závazek zaniká tzv. narovnáním. Ani tzv. kumulativní novace (založení nového závazku vedle závazku původního) nemusí být vždy bezproblémová, zejm. pokud se nový závazek týká v nějaké podobě i práv a povinností z trvajících závazku původního (nešlo by pak jen o novaci, ale o simultánní smluvní změnu původního závazku a jeho novaci).

Princip svobody smluvní vůle, charakteristický pro oblast soukromého práva, se uplatní jako dominantní i při změnách závazků. Může být však zákonem nebo předchozí dohodou stran modifikován. Soukromoprávní charakter obchodních závazkových vztahů je přirozeně neslučitelný s takovými zákonnými úpravami změn závazků, které autonomii stran a jejich smluvní volnost omezovaly s poukazem na tzv. celospolečenský zájem<sup>11</sup>. Při změnách závazků *neplatí* mechanicky svádívá analogie, podle níž by se jednostranně vzniklý závazek mohl měnit také jen jednostranně a nikoliv oboustranně a naopak, že by dvoustranně vzniklý závazek mohl být měněn jen dvoustranně a nikoliv jednostranným způsobem. Existují výjimky a omezení v obou směrech<sup>12</sup>.

<sup>10</sup>K funkcím práva srov. blíže Hajn, P.: cit. práce a literatura tam uvedená.

<sup>11</sup>Srov. např. § 125 hospodářského zákoníku, který vytvářel analogii hypertrofované kontraktační povinnosti a ukládal v taxativně vymezených případech stranám, aby povinně závazkový vztah změnily.

<sup>12</sup>Tak např. jednostranně vzniklý závazek veřejného příslibu (§ 850 a násl. obč. zák.) nemůže být po jeho přijetí odvolán (ledaže by tuto možnost obsahovalo vyhlášení příslibu) a naopak dvoustranně

Změny závazku se mohou týkat všech prvků právního vztahu, tedy *subjektů, předmětu i obsahu*, a to jednotlivě i v různých kombinacích změněných prvků.

Důležitá je i otázka *forem* či způsobů, jimiž se původní závazek mění. V zásadě platí, že způsob změny závazku závisí na podmínkách jeho vzniku. Vzhledem k zásadnímu konsensuálnímu vzniku závazků v obchodním právu nemá již toto pravidlo takovou váhu, jakou mívalo ještě za platnosti hospodářského zákoníku, kdy vznikala řada závazků jednostranně, povinně, z tzv. opatření orgánů hospodářské arbitráže apod. Závazek může být změněn i *ze zákona*<sup>13</sup>. Tyto případy jsou však poměrně vzácné a jejich rozsah je nesrovnatelný s povinně měněnými závazky v direktivní ekonomice.

Změny v předmětu závazku nemohou být z povahy věci omezovány náročnými formálními požadavky. Změny v subjektech závazků a v jejich obsahu, které jsou zakotveny smluvně, musejí mít písemnou formu v případech, kdy příslušný smluvní typ vyžaduje k platnosti písemnou formu (srov. § 272 odst. 1 obč. zák.) a tehdy, obsahuje-li písemně uzavřená smlouva výslovné ustanovení, že změna je možná jen v písemné formě. U smluvních typů upravených i pro obchodní vztahy jen v zákoníku občanském, se tato povinná forma změny závazků týká všech písemně založených závazků bez ohledu na doložku o formě změny (srov. kogentní ustanovení § 40 odst. 2 obč. zák.). Změny v subjektech závazkového vztahu podléhají navíc rozsáhlé a podrobné zákonné úpravě, která řeší formální otázky speciálně<sup>14</sup> a upravuje i související změny v obsahu závazku.

Právní úprava změn závazků je obsažena převážně v občanském zákoníku (prodlení dlužníka a věřitele, změna dohodou stran, postoupení pohledávky, přistoupení k závazku, poukázka a poukázka na cenné papíry). Obchodní zákoník upravuje prodlení věřitele a dlužníka komplexně (§ § 365 – 372 obč. zák.), čímž vylučuje použitelnost ustanovení § § 517 – 523 obč. zák. pro obchodní vztahy, ovšem s výjimkou smluv podle § 261 odst. 6 obč. zák., které se řídí jen ustanoveními občanského zákoníku. Úprava prodlení dlužníka a věřitele je v obchodním zákoníku zařazena konzistentně ve zvláštním dílu o porušení smluvních povinností a jeho následcích. Zvláštní marginální rubriku o změnách závazků obchodní zákoník neobsahuje a tuto otázku upravuje na několika místech (např. § 69 odst. 4, § 324 odst. 3 a § 477 odst. 3 obč. zák.).

## Dohoda

I když by se možnost *změny závazku dohodou* dala odvodit z obecných zásad smluvní volnosti, je v zájmu právní jistoty navíc zákonem *výslovně povolena* (§ 516 obč. zák.). Účastníci mohou dohodou změnit vzájemná práva a povinnosti – je však samozřejmé, že

vzniklý závazek může být jednostranně změněn postoupením pohledávky (není-li to smluvně vyloučeno). Dvoustranně vzniklý závazek může být za určitých podmínek také změněn jednostranně dlužníkem tak, že dlužník poskytne jen částečné plnění (čímž mění nejméně termín splnění celé dodávky a v případě, že část závazku zanikne pro nemožnost plnění zbytku, mění se i předmět závazku).

<sup>13</sup>Srov. např. kogentní ustanovení § 324 odst. 3 obč. zák.

<sup>14</sup>Srov. např. § 524 odst. 1 § 531 odst. 3 obč. zák. Z této úpravy vyplývá, že postoupení pohledávky a převzetí dluhu musejí mít *písemnou formu* i v těch případech, kdy se mění subjekt závazku vzniklého na základě *ústní smlouvy* nebo závazku uzavřeného nepovinně písemně a *bez doložky o povinné písemné formě eventuálních změn* (podle § 272 odst. 2 obč. zák.).



povinnosti stanovené kogentními normami platně měněny (snižovány) dohodou stran být nemohou.

Dohoda musí být jasná a musí z ní být patrná vůle ke změně původního závazkového vztahu a rozsah změn, jinak by mohla být nová dohoda považována za nový závazek (kumulativní novaci), pokud by splňovala náležitosti potřebné ke vzniku závazku a pokud by obstála vedle závazku původního. Z tohoto důvodu lze doporučit *písemnou formu* dohody o změně závazku, i když *obecně* není zákonem předepsána.

Přestože dohodou by se měla měnit jen *vzájemná* práva a povinnosti, vztahuje se i na změněnou dohodu zajištění práv, jichž se dohoda týká a jsou tak dotčena i práva osob poskytujících zajištění za jiných původních podmínek. Proto se v právní úpravě šetří práva ručitele tím, že nemusí s dohodou souhlasit a může v tom případě namítat proti věřiteli vše, co by mohl namítat, kdyby k dohodě nedošlo. Zákon (§ 516 odst. 3 obč. zák.) hovoří sice jen o ručiteli, ale z povahy věci je zřejmé, že stejný postup by se uplatnil i při jiných způsobech zajištění závazku.

Pokud by byla uzavřena dohoda, která by deklarovala svoji platnost na *veškerá* práva mezi účastníky, chrání zákon tu stranu, která by se použitím tak neurčitěho vymezení mohla dostat do nevýhodné situace. Dohoda tohoto typu se ze zákona považuje za neúčinnou vůči takovým právům, na něž nemohl účastník pomýšlet. Možný důkaz opaku by mohl vést druhý účastník.

### Prodlení dlužníka

Změnou závazku je i *prodlení dlužníka*. Vzhledem ke komplexní úpravě prodlení dlužníka se pro relativní a absolutní obchodní vztahy nepoužije úprava v občanském zákoníku, ale § § 365 – 369 obč. zák. Úprava v § 517 – 521 obč. zák. je však použitelná v tzv. absolutních neobchodech (§ 261 odst. 6 obč. zák.).

Zákonná definice prodlení dlužníka (§ 365 obč. zák.) je širší než význam tohoto pojmu v obecném jazyce. Prodlením není jen *včasné nesplnění* závazku až do okamžiku jeho zániku, ale i *splnění nikoliv řádně (bezvadně)*, byť by bylo třeba i včasné. Obě podmínky (řádnoho a včasného plnění) nemusí být tedy splněny současně, ač k takové interpretaci formulace zákona svádí. Formálně logicky by bylo nejpřesnější asi vyjádření „řádno a/nebo včas“, které však naráží na jazykovou tradici a spisovnou normu českého jazyka. Zákon vymezuje prodlení i negativním způsobem: pokud není povinnost dlužníka ze závazku splněna řádně a včas, ale je tomu tak *v důsledku prodlení věřitele*, nejedná se o prodlení. Předpokladem je existence příčinné souvislosti mezi prodlením věřitele (srov. definici v § 370 obč. zák.) a zdržením (vadností) plnění dlužníka.

Žádná jiná smluvní definice prodlení dlužníka nebo vymezení případů, kdy nejde o prodlení, nemohou být vzhledem ke kogentnímu charakteru § 365 platné. Ani tzv. okolnosti vylučující odpovědnost (§ 374 obč. zák.) nevylučují vznik prodlení, ale jen právě eventuální odpovědnost za škodu. Subjektivní stránka věci není vůbec relevantní, prodlení má *objektivní charakter*.

Hlavní obsah závazku se subsidiárně nemění a věřitel má ze zákona právo trvat při prodlení dlužníka na *řádnoém plnění závazku* (tedy bylo-li plněno včas, ale vadně; pokud

bylo poskytnuto plnění bezvadné, ale opožděné, nelze z tohoto hlediska samozřejmě trvat na ničem, kromě odpovědnostního postihu). Tato úprava je subsidiární a použije se jen v případech, kdy nároky věřitele nejsou zákonem (nebo smluvně) vymezeny jinak. Motivací tohoto podpůrného řešení je posílení pozice věřitele.

Prodlením dlužníka se obsah závazku mění v závislosti na tom, zda dlužník je v prodlení s plněním *nepeněžitěho* závazku nebo závazku peněžitěho. V prvním případě přechází na dlužníka *ex lege nebezpečí škody na věci* (pokud je nenesl již předtím). Smluvně je možné se od tohoto dispozitivního ustanovení § 368 odst. 1 obč. zák. odchýlit.

Při prodlení se splněním *peněžitěho závazku* je dlužník povinen platit z nezaplacené částky *úroky z prodlení*. Sazba úroků z prodlení může být sjednána ve smlouvě, ale pokud se tak nestalo, bude sazba úroků z prodlení o 1 % vyšší, než je sazba úroku požadovaná za úvěry bankou v sídle dlužníka.

### Prodlení věřitele

Rovněž *prodlení věřitele* je formou změny závazku. Obchodní zákoník považuje přijetí řádně nabídnutého plnění věřitelem nikoliv za jeho právo, ale za povinnost<sup>15</sup>. Nepřijetí řádně nabídnutého plnění v rozporu s povinnostmi ze závazku nebo neposkytnutí spolupůsobení nutného ke splnění dlužníkovy závazku má tak za následek věřitelovo prodlení.

Obsah závazku se prodlením věřitele modifikuje tak, že se *mění ze zákona termín dlužníkovy řádného plnění až do doby, než prodlení věřitele pomine*. Další změnou je *přechod nebezpečí škody na věci*, pokud tato věc nebyla věřitelem protiprávně převzata a nebezpečí škody na ní nesl předtím dlužník. Spíše kumulativní novaci než změnou závazku je prodlením věřitele nově vzniklé právo dlužníka odstoupit za zákonem předvídaných okolností od smlouvy a požadovat náhradu způsobené škody. Potvrzením, a nikoliv změnou závazku, je i zákonem podpůrně deklarovaná povinnost věřitele i po svém prodlení splnit vůči dlužníkovi svoji povinnost (§ 371 odst. 1 obč. zák.).

### Vadné plnění

Kogentní ustanovení § 324 odst. 3 obč. zák. zakládá změnu závazku při vadném plnění dlužníka *ex lege*. Pokud původní závazek nezanikne odstoupením věřitele, *mění se jeho obsah* v závislosti na nárocích věřitele vzniklých z vadného plnění a závazek zanikne až uspokojením těchto nových nároků. Konkrétní věcný obsah změn závazku závisí na vznesených nárocích věřitele. Tyto nároky se liší u jednotlivých druhů smluv a jsou v zásadě zákonem stanoveny dispozitivně.

Druhem vadného plnění je i *plnění částečné*, a to v těch případech, kdy částečné plnění neodporuje povaze závazku nebo jeho hospodářskému účelu, který byl vyjádřen ve smlouvě nebo v době uzavření smlouvy byl dlužníkovi znám. Pokud neúplné plnění nespĺňuje zákonem předvídané znaky, může být odmítnuto a věřitel by se přitom nedostal do prodlení.

<sup>15</sup>Srov. např. dikci § 329 obč. zák., který jako povinnost věřitele chápe i přijetí plnění částečného (a tím spíše plnění kompletního).

Plnění před stanoveným časem plnění (*předčasné plnění*) je při nazírání z úhlu pohledu probíraného tématu vlastně jednostranným konkludentním právním úkonem (návrhem), způsobilým změnit obsah závazku v otázce času plnění. Plnění předčasné vede ke změně času plnění zásadně jen v případě, že si předčasné nabídnuté plnění věřitel ponechá. Změna obsahu závazku v otázce času plnění se tak při předčasné nabídnutém plnění redukuje na změnu obsahu závazku dohodou stran konkludentním způsobem. Podpůrná zákonná úprava se však u jednotlivých smluvních typů může lišit.

### Postoupení pohledávky (cese)

Smluvní postoupení pohledávky (změny v osobě věřitele) je upraveno i s platností pro obchodní vztahy jen v občanském zákoníku.

Základním principem cese je její *spravedlnost*, která je zajištěna tím, že právní postavení dlužníka vůči věřiteli se nesmí postoupením pohledávky zhoršit, ale na druhé straně ani nový věřitel (postupník, cesionář) nesmí získat cesi výhodnější právní postavení, než měl původní věřitel (postupitel, cedent) v okamžiku postoupení pohledávky.

*Obsah* původního závazku zůstává *zachován* (tím se cese liší od privativní novace), a to včetně příslušenství postoupené pohledávky a všech práv s ní spojených; mění se jen osoba věřitele (tím se zase postoupení pohledávky liší od jejího zastavení).

Postoupení pohledávky je typickým abstraktním smluvním úkonem, k jehož platnosti nemusí být prokazován důvod smlouvy, ale postačí provedení úkonu v zákonem předepsané *pisemné formě*. Některé pohledávky však ze zákona (nebo ze smlouvy, které to umožňuje zákon) *postoupeny být nesmějí* – jde o pohledávky vázané přímo na osobu věřitele, pohledávky nepostižitelné výkonem rozhodnutí a pohledávky, u nichž je postoupení zakázáno dohodou věřitele s dlužníkem. Nedodržení formy postoupení nebo překročení zákazu postoupení pohledávky způsobuje *neplatnost cese*. Postoupení části pohledávky, jakož i cese pohledávky podmíněné a pohledávky nesplacené se nezakazuje.

K platnosti postoupení pohledávky *není potřebný souhlas dlužníka* s výjimkou případů, kdy by postoupení pohledávky odporovalo dohodě věřitele s dlužníkem – pak by dodatečný souhlas dlužníka znamenal změnu původní dohody s věřitelem.

Postupitel je povinen splnit *informační povinnost* jak vůči dlužníkovi (který je oprávněn až do doručení zprávy o cesi a o tom, kdo je novým věřitelem, plnit původnímu věřiteli), tak i vůči osobám, které poskytly zajištění v původním vztahu. Rovněž porušení této povinnosti může při existenci dalších zákonných předpokladů založit postupitelovu odpovědnost za vzniklou škodu.

Záruka, že se postavení nového věřitele oproti dlužníkovi nezhorší, spočívá v přechodu všech zajišťovacích práv spolu s pohledávkou, aniž se vyžaduje k platnosti zajištění cedované pohledávky souhlas osoby poskytující zajištění.

*Možnost námitek dlužníka* vůči novému věřiteli zůstává jakožto projev principu spravedlnosti zachována i po postoupení pohledávky ve stejném rozsahu, který byl možný v okamžiku cese. Aby se postupitel nemohl zbavit postoupením pohledávky na jiného věřitele hrozby započtení pohledávky dlužníkovy vůči sobě, je dlužník oprávněn použít své započitatelné pohledávky, které měl vůči postupiteli v době, kdy se dozvěděl o postoupení

pohledávky („oficiálně“ – tedy oznámením nebo prokázáním podle § 526 obč. zák.). Dlužník musí navíc svoje pohledávky způsobilé k započtení oznámit bez zbytečného odkladu postupníkovi. Dlužník takto může započíst vůči postupníkovi i takové původní pohledávky za postupitelem, které v době, kdy byla cese dlužníkovi notifikována, nebyly ještě splatné. Jde o konkrétní projev zásady, že s pohledávkou přecházejí na nového věřitele skutečně všechna práva s ní spojená (tedy i dlužníkové právo kompenzace).

### Převzetí dluhu a přistoupení k závazku (intercese)

*Převzetí dluhu* je změnou závazku v osobě dlužníka; jako nový dlužník vstupuje do závazku třetí osoba a původní dlužník se zbavuje závazku, který nadále existuje jen se změněným dlužníkem (privativní intercese).

U *přistoupení k závazku* původní dlužník zůstává dlužníkem *vedle* osoby, která přistoupila k závazku (kumulativní intercese) a změna závazku spočívá v tom, že na dlužnické straně vznikla dlužnická solidarita, (ev. že se rozšířila dlužnická solidarita stávající). Kumulativní intercese je způsobem právního zajištění závazku v onom širokém slova smyslu. Jde o postup velmi blízký ručitelem závazku: stejně jako ručení vzniká i bez souhlasu dlužníka, vzniká tak i přistoupení k závazku. Osoba přistupující k závazku však na rozdíl od ručitele je *zavázána vedle původního dlužníka společně a nerozdílně*. Z hlediska věřitele proto kumulativní intercese může být atraktivnějším způsobem následného zajištění závazku než ručení.

Předpokladem privativní intercese je *souhlas věřitele*, daný buď původnímu dlužníkovi, nebo tomu, kdo dluh hodlá převzít<sup>16</sup>. Pokud někdo převezme dluh smlouvou s věřitelem, *ale bez dohody s dlužníkem*, závazek původního dlužníka nezaniká a věřitel tím získá dalšího solidárního dlužníka (to je už případ kumulativní intercese). Převzetím dluhu (ani přistoupením k závazku) *se obsah závazku nemění*.

Smlouvy o převzetí dluhu (s dlužníkem) i o přistoupení k závazku (s věřitelem) musejí být uzavřeny v zájmu právní jistoty všech stran *pisemně*. Tentýž požadavek lze dovodit z povahy věci pro formu souhlasu osoby, poskytující zajištění dluhu, se změnou v osobě dlužníka. Jde vlastně o převzetí ručení, bankovní záruky, uznání závazku apod. vůči jinému dlužníkovi a tyto další formy ručení vyžadují ke vzniku písemnou formou.

Osoba poskytující zajištění tak neučinila „bianco“, ale ve vztahu ke zcela konkrétnímu věřiteli a zejména dlužníkovi; proto musí mít právo při změně dlužníka se zajišťovacího závazku zprostit. Pokud osoba, která zajišťovala dluh, nedá výslovný a písemný souhlas se změnou dlužníka, dojde ke změně závazku nejen v osobě dlužníka, ale i v tom, že převzatý dluh není zajištěn (resp. není zajištěn původním způsobem) Nutnost souhlasu zajišťovatele dluhu je zákonem předepsána jen při změně v osobě dlužníka (srov. § 532 obč. zák.). Z toho se dá dovodit, že při přistoupení k závazku (kumulativní intercesi) se takový souhlas nepožaduje. Právní úprava má zcela pragmatické pozadí – přistoupením dalšího dlužníka se totiž situace osoby poskytující zajištění může jen zlepšit.

Občanský zákoník předvídá i možnost, že se *třetí osoba* s dlužníkem dohodne, že *splní jeho závazek vůči věřiteli* (§ 534 obč. zák.). I když toto ustanovení je systematicky

<sup>16</sup>Srov. však výjimku u smlouvy o prodeji podniku v § 477 odst. 3 obč. zák.

zařazeno pod marginální rubrikou o změně v osobě věřitele nebo dlužníka, o žádnou změnu v subjektech závazku se nejedná. Takový závazek působí jen mezi dlužníkem a zavazující se třetí osobou. Věřitel z takové dohody žádné přímé právo nevznikne. Tím se mj. tento případ „soukromého obligačního převzetí dluhu“ liší od ručení, z něhož vznikají věřiteli za jistých podmínek přímá práva.

Změnou závazku v osobě dlužníka není ani případ, kdy *třetí osoba poskytne plnění za dlužníka* (srov. § 332 odst. 1 obč. zák.). Třetí osoba plní *dlužníkův* závazek a dlužník zůstává stranou povinnou. Určitá změna v obsahu původního závazku však přece jen nastane, neboť v při takovém způsobu plnění má věřitel ze zákona (byť z ustanovení dispozitivního) právní povinnost, kterou dříve neměl (převést na třetí osobu všechny své důkazní prostředky proti dlužníkovi).

### Poukázka a poukázka na cenné papíry

Poukázka (assignace) je *trojstranný právní vztah* deklarovaný cenným papírem, na jehož základě je jedna strana (poukazník, asignatář) oprávněna vybrat plnění u druhé strany (poukazaného, asignáta), který je povinen splnit závazek na účet strany třetí (poukazatele, asignanta).

Poukázka může být vhodným právně technickým *nástrojem oběhu cenných papírů* (zejména cizích smének a šeků), prostředkem *inkasa* a formou poskytnutí *úvěru*. Změna v subjektech závazkového vztahu spočívá v tom, že mezi dlužníka (poukazatele) a věřitele (poukazníka) vstupuje na základě jednostranného úkonu dlužníka třetí osoba (poukazaný), která věřiteli poskytne plnění na účet poukazatele (výstavce poukázky). Funkce poukázky je širší, než pouze umožnit změnu v účastnících závazkového vztahu. Její charakter skýtá prostor pro specifický *způsob splnění závazku* jejím prostřednictvím a vystavení poukázky může mít i funkci *zajišťovací*.

Poukázka na cenné papíry se blíží sménce. Stejně jako směnka může být poukázka na cenné papíry převáděna indosamentem (rubopisem), zní-li poukázka „na řad“. V tom případě přecházejí všechna práva a povinnosti z poukázky na osobu, která je uveden v indosamentu a poukázka na cenné papíry tak může získat stejně jako směnka samostatný pohyb, nezávislý na původním výstavci.

Adresát poukázky je povinen plnit tomu, v jehož prospěch byla vystavena nebo na koho byla převedena. Osoba, která je poukázkou zavázána k plnění, má tuto povinnost jen proti vydání kvitance (pisemného potvrzení) na plnění (na převod cenných papírů uvedených na poukázce). Tato osoba může proti osobě oprávněné rubopisem z poukázky uplatňovat jen takové námitky, které vyplývají z obsahu poukázky nebo z vlastních vztahů k osobě oprávněné. Zákon stanoví pro některé otázky (viz § 542 obč. zák.) přímou použitelnost předpisů o směnkách (zákon směnečný a šekový, č. 191/1950 Sb.).

### III. Pactum dissolvere?

Již tradičním se stalo zdánlivě banální konstatování, že smlouvy vznikají proto, aby byly splněny. Motivy uzavření smlouvy však mohou být košatější. Uzavření smlouvy se

*záměrem* poctivě splnit závazky z ní vyplývající bývá pravidlem v podmínkách, v nichž je smlouva výsledkem dobrovolného, vážného a svobodného projevu vůle kontrahentů. Omezení této podmínky může být buď obecným důsledkem systémovým (direktivní centralizovaná ekonomika) nebo i důsledkem vad vůle a limitace skutečné smluvní svobody v konkrétním případě („kontraktace“ v podmínkách lsti, nátlaku, omylu apod.).

V minulosti direktivní ekonomiky se často stávalo, že hospodářské smlouvy byly uzavírány ne proto, aby byly splněny, ale proto, že na základě zákonem stanovené kontraktační povinnosti zkrátka uzavřeny být musely. Souhlas s uzavřením smlouvy byl často nahrazován rozhodnutím hospodářské arbitráže v zájmu mechanického dodržení zákona i v takových případech, kdy bylo zřejmé, že už jen z kapacitních důvodů na straně výrobce (a z plánem přidělených zdrojů) smlouva objektivně splněna být nemůže. Smlouvy bývaly často reálně nesplnitelné, ev. splnitelné pouze částečně.

Motiv uzavírání smluv mohl spočívat i v tom, že typicky dodavatel prokazoval pokrytí své produkce i formálně (bez reálné vůle stran k plnění) uzavřenými odbytovými smlouvami, a tak se mohl bránit proti nebezpečí vnucované povinné kontraktace s dalšími zájemci o jeho produkci.

Jiným důvodem k uzavření smlouvy, který už není vyhrazen jen netržní příkazové ekonomice, může být např. snaha mít smlouvu uzavřenou jako záložní řešení pro snížení vlastního rizika. I při zakalkulování ev. sankce za nesplnění některé „nadkapacitní“ smlouvy může být takové řešení pro výrobce výhodnější než smluvně nezajištěný odbyt, resp. spolehání se na výhodné smlouvy s nejistými partnery. Se stejným hlavním efektem právní jistoty pro sebe (navíc vylepšeným odstraněním hrozby odpovědnostních důsledků) a přitom obchodně etičtěji lze dnes takové situace řešit lépe např. za pomoci (dříve nepřipustných) podmíněných smluv.

V pozadí smlouvy může být konečně i podvodný úmysl získat předem proti plnění a neposkytnou adekvátní (nebo žádné) plnění. Z těchto a dalších možných pseudomotivů, s nimiž mohou někteří partneři přistupovat k uzavírání smluv, vyplývá, že i zánik taktó vzniklých závazků bude s velkou pravděpodobností jiný než obligátní splnění. Důvody, pro něž závazky občas zanikají jinak než se předpokládalo, nemusí pramenit z bezskrupulóznosti partnera, ale mohou být i zcela objektivní (nemožnost plnění, zmaření účelu smlouvy, smrt smluvního partnera apod.) a někdy může být zánik závazku jinak než splněním (např. vzhledem ke změně hospodářských poměrů stran a tržní situace) ve společném zájmu obou kontrahentů.

Kromě splnění jako optimálního způsobu zániku (jehož opakem je nesplnění, spojené s nepříznivými odpovědnostními následky pro porušitele práva) musí tedy právo upravovat i řadu jiných možných způsobů zániku závazku. Právní úprava zániku závazků je obsažena jednak souborně v občanském zákoníku (§ § 559 – 587) i v obchodním zákoníku (§ § 324 – 364) a kromě toho obsahují oba kodexy speciální úpravu zániku závazků u některých smluvních typů.

### Zánik závazku jinak než splněním

Tento způsob zániku nelze zaměňovat se zánikem závazku při uspokojení věřitelova nároku. Záměna někdy plyne z faktu, že některé případy zániku nesplněného závazku

mají obdobné důsledky jako jeho splnění, neboť dochází k *uspokojení věřitele* (započtení pohledávek, dohoda, splnutí, narovnání), při jiných způsobech zániku *věřitelův nárok uspokojen není* (nemožnost plnění, výpověď, neuplatnění práva).

V některých případech zanikne závazek jen *jedné strany* (započtení) a v jiných zanikají závazky *obou stran* (prekluze).

U některých způsobů zániku existuje povinnost *vrátit plnění* dříve poskytnuté (odstoupení od smlouvy, zmaření účelu smlouvy) a v jiných se zánik závazku plnění již poskytnutého *nedotýká* (splnutí, zásadně též nemožnost plnění).

Některé způsoby zániku jsou *jednostranné* (výpověď, započtení, uložení do úřední úschovy) a jiné *dvoustranné* (dohoda, narovnání).

Někdy tedy závazek zaniká jako důsledek *projevu vůle*, a to projevu jednostranného, bez souhlasu nebo dokonce přímo proti vůli druhé strany (výpověď, započtení, neuplatnění práva) a nebo dvoustranného, ve vzájemném konsensu (narovnání), jindy jako důsledek *objektivní právní skutečnosti* (nemožnost plnění, uplynutí času).

Některé z volných způsobů zániku vyžadují ke své platnosti v závislosti na způsobu vzniku závazku *písemnou formu* (dohoda, narovnání, odstoupení od smlouvy, výpověď) a některé způsoby zániku (ať už subjektivní nebo objektivní) jsou již svou povahou *bezformální* (neuplatnění práva, uplynutí doby, nemožnost plnění). V praxi jsou jednotlivé způsoby zániku zpravidla kombinací těchto a dalších možných klasifikačních kritérií. Znáčná míra dispozitivnosti právní úpravy umožňuje smluvním stranám dosahovat v závislosti na svém ekonomickém postavení a na svých právních dovednostech velmi variabilní a různě výhodná řešení<sup>17</sup>.

### Započtení pohledávek

Započtení (kompenzace) je většinou zařazováno mezi způsoby zániku závazku jinak než splněním, i když z hlediska věřitele je tento způsob zániku srovnatelný se splněním, neboť věřitelův nárok bývá uspokojen. Z určitého pohledu se dá započtení vykládat též jako specifický způsob změny závazku v obsahu (mění se jednostranně nebo dohodou způsob a čas placení). Započtením zanikají vzájemné pohledávky stejného druhu mezi týmiž stranami, pokud se kryjí. Závazek jedné ze stran zaniká započtením jen do výše, v níž se vzájemné pohledávky kryjí a zbytku závazku, který nebyl součástí kompenzace, se započtení nedotýká.

Právní úprava započtení pohledávek je kombinací obecné občanskoprávní úpravy a speciální úpravy obchodněprávní. Umožňuje jak započtení *jednostranným právním úkonem* bez souhlasu (i proti vůli) druhé strany (compensatio necessaria), tak i započtení *dohodou stran* (compensatio voluntaria).

Započítávání pohledávek je možné jen u vztahů mezi *týmiž stranami*. Toto vymezení by někdy mohlo zmást podnikatele, kteří jsou jako fyzické osoby jednak občany a jednak podnikateli a v obou těchto rovinách mohou mezi fyzickými osobami vznikat právní vztahy (občanskoprávní a obchodněprávní). Ani přes svádějící „personální unii“ dlužníka

<sup>17</sup>Srov. inspirativní postřehy k této i jiným otázkám v knize P. Hajna „Jak uzavírat obchodní smlouvy“ (Linde, Praha 1992), str. 96 – 143.

a věřitele v občanskoprávních a obchodněprávních vztazích není možné pohledávky vzniknuvší z různých vztahů mezi fyzicky týmiž (ale právně různými) subjekty jednostranně započítat.

Předpokladem *započtení dohodou* je pouze ta skutečnost, že jde o pohledávky vzájemné – nemusí jít ale o pohledávky na plnění stejného druhu, neboť § 364 obch. zák. je ve vztahu k § 580 obč. zák. lex specialis. Prakticky jsou započítávány vzhledem ke své stejnorodosti jen pohledávky peněžité, i když teoreticky nic nebrání tomu, aby byly započteny i pohledávky, jejichž předmětem jsou zastupitelné věci téhož druhu. Započtení je tedy možné i u pohledávek na plnění různého druhu, pohledávek promlčených, pohledávek splatných vůči nesplatným i pohledávek ve směnitelné měně proti pohledávkám v konvertibilní měně.

Kompenzace *jednostranným právním úkonem* předpokládá kromě *vzájemnosti* pohledávek též jejich *vymahatelnost u soudu*. Je-li pohledávka již promlčena, je přesto započítatelná, pokud promlčení nastalo teprve po době, kdy se pohledávky staly způsobitelnými k započtení (kompenzabilními).

Dalším předpokladem je, že obě pohledávky jsou *splatné (dospělé)*. Započtení pohledávky splatné vůči pohledávce nesplatné je přípustné i v případě, že dlužník není schopen plnit své peněžité závazky, nebo pokud pohledávka není splatná *jenom* proto, že věřitel odložil na žádost dlužníka dobu splatnosti jeho závazku, aniž se změnil jeho obsah (došlo ke změně závazku v čase plnění dohodou).

Předpokladem kompenzability pohledávek je i skutečnost, že žádná z nich *není vyloučena ze započtení* ani dohodou, ani zákonem.

Při *jednostranném* započtení musí jít přirozeně o vzájemné pohledávky, jejichž plnění je *stejného druhu* (§ 580 obč. zák.).

### Dohoda stran

Princip svobodné a autonomní smluvní vůle se projevuje i v tom, že svobodně projevenou vůlí uzavřená smlouva může být jako celek kdykoliv dohodou stran změněna nebo zrušena (a nebo jsou v jejím rámci změněny nebo zrušeny jen jednotlivé závazky). Rozvazovací dohoda stran může být buď *přímým* a sama o sobě dostačujícím důvodem zániku závazku (např. narovnání a privativní novace), nebo je k zániku závazku potřebné, aby nastala ještě *další skutečnost* předvídaná dohodou (většinou v rámci smlouvy, kterou se závazek zakládá). Z tohoto hlediska je na existenci určitých náležitostí obsahu dohody závislá možnost použití několika jiných způsobů zániku závazku, které nelze využít jen na základě jejich zakotvení v zákoně, ale k nimž je třeba jistého smluvního ujednání nebo alespoň prohlášení v rámci smlouvy. Do této kategorie způsobů zániku závazku patří zejm. zánik závazku uplynutím času, odstupné a zmaření účelu smlouvy.

Dohoda stran může být přirozeně i určitou pojistkou, která naopak zánik závazku z jiných (dispozitivními ustanoveními zákona předvídaných) důvodů *vyklučuje* (nejčastěji jde v praxi o zákaz výpovědi).

Zvláštním způsobem zániku závazku dohodou, který neznamená jen zrušení původního závazku, ale současně založení závazku nového, je tzv. *privativní novace*. Aniž je to

výslovně v zákoně stanoveno, je zřejmé, že pokud nový závazek ob stojí vedle závazku dosavadního, nepokládá se dosavadní závazek za zaniklý. Pak se jedná o případ tzv. *kumulativní novace*.

*Prominutí dluhu* (ev. vzdání se práva) není jednostranným úkonem, jak by se mohlo z názvu tohoto institutu dovozovat, ale dvoustranným právním úkonem (dohodou), jímž se věřitel písemně vzdává svého práva nebo promíjí dluh. V praxi většinou nejde o prominutí celého dluhu, ale jen jeho části. Bez souhlasu dlužníka nelze takový úkon platně učinit. Plnění povinnosti ze závazku není totiž jen povinností, ale i právem dlužníka, který navíc k řádnému splnění závazku může mít řadu různých (a to nejen ekonomických) motivů. Prominutí dluhu může být využito i jako specifický zajišťovací a nátlakový prostředek na dlužníka, je-li spojeno s vhodnými rozvazovacími podmínkami (např. prominutí dluhu pro případ další dohody a bez vlivu na případný spor).

*Vzdání se práv*, která mohou vzniknout teprve v *budoucnosti* (nejsou v době uzavření dohody známa), je kogentním ustanovením § 574 obč. zák. stíháno sankcí *neplatnosti*. Protože obchodní zákoník tuto smluvní formu zániku závazku neupravuje, použije se zákaz vzdání se budoucích práv vzhledem k ustanovení § 1 odst. 2 obč. zák. i ve vztazích upravených obchodním zákoníkem.

Vzdání se práva je institut vztahující se k právu v okamžiku dohody existujícím. Vzdání se práva ani prominutí dluhu nemůže nastat jednostranně, bez souhlasu druhého účastníka závazkového vztahu. Taková možnost by mohla vyplýnout jediné z dohody stran (a pak by šlo o jednostranný úkon), která by se navíc nesměla týkat vzdání se práv budoucích. Závazek může zaniknout jen z důvodů v zákoně uvedených nebo na základě souhlasného projevu vůle účastníků právního vztahu. Tím je zabezpečeno dodržování zásady o závaznosti smluv, která je základním pilířem soukromého práva (*zásada pacta sunt servanda*).

### Narovnání

Narovnání (*transactio*) je někdy chápáno jako druh novace závazku. Tak jako při privativní novaci je při narovnání dosavadní závazek nahrazen závazkem novým, ale s tím rozdílem, že se tím řeší určité pochybnosti nebo vzájemný rozpor mezi stranami, týkající se existujícího závazku mezi stranami. Narovnání může být praktické např. při řešení neshod mezi stranami o jakost poskytnutého plnění.

Obsah narovnání je širší než u privativní novace, neboť narovnáním může být závazek také zrušen a nahrazen novým, ale navíc lze závazek i modifikovat (narovnání lze chápat i jako druh změny závazku v obsahu), lze v jeho rámci postupovat pohledávky a přejímat dluhy (změna závazku v subjektech) a je možné jednat i o věcných právech v původním vztahu obligacně nedotčených.

Hlavním účelem narovnání je odstranění spornosti práv mezi stranami. Má-li dojít s cílem vyjasnění vzájemných vztahů mezi partnery k tzv. *generálnímu (všeobecnému) narovnání*, které upravuje veškerá práva mezi stranami, chrání zákon (§ 585 odst. 1 obč. zák.) dobrou víru obou účastníků a deklaruje neplatnost dohody o takových právech, na něž účastník nemohl pomýšlet. Další pojistku představuje v takovém případě domněnka, že

při generálním narovnání se upravují jen práva z toho právního vztahu, v němž vznikla spornost nebo pochybnost. I jiných vztahů se narovnání týká jen v případě, že to z obsahu narovnání *nepochybně* vyplývá.

Přistoupit k narovnání není povinností žádné ze stran. Zájem upravit práva k jinému subjektu může být též silnější u jednoho z partnerů a nebo může být výslovně jednostranný. Proto není vyloučeno požadovat za uzavření smlouvy o narovnání *úplatu*.

### Uplynutí doby

Závazek může zaniknout uplynutím doby jen v tom případě, že je *určitá doba platnosti závazku* stanovena buď dohodou nebo zákonem, ev. vyplývá-li z povahy vztahu (případně konkretizované i uvedením účelu smlouvy). Omezení doby platnosti závazku nelze zaměňovat se stanovením lhůt pro jiné účely v rámci závazku a nebo v souvislosti s jeho vznikem, změnou či zánikem jako např. lhůt ke splnění (lhůta splatnosti, dospělosti závazku) nebo k provedení určitých úkonů (např. lhůta předkládací, akceptační, reklamační, výpovědní aj.).

Jde tedy o způsob zániku takového závazku, při jehož vzniku bylo zřejmé, že jde o *dočasně* existující právní vztah, a nebo kdy se na dočasnosti právního vztahu, zamýšleného původně na dobu neurčitou, strany dohodly později. Podle způsobu stanovení doby trvání závazku je možno v abstraktní poloze zánik závazku uplynutím času chápat též jako druh zániku závazku dohodou (nebo ze zákona) s odkládací podmínkou uplynutí určité doby.

Ať už je doba platnosti právního vztahu stanovena dohodou nebo zákonem, je její uplynutí *objektivní* skutečností a závazek tímto okamžikem zaniká, aniž je k tomu potřebná další právní skutečnost. K faktu uplynutí doby a zániku závazku z tohoto důvodu by měl též soud přihlídnout i bez námítky dlužníka.

Sjednání závazku na dobu určitou (ev. stanovení platnosti závazku na určitou dobu dispozitivním ustanovením zákona) přirozeně nevylučuje možnost odvrátit (odsunout) zánik závazku uplynutím doby *pozdější dohodou* o změně doby platnosti závazku. Časově limitovaný závazek nevylučuje v zásadě též *jiné způsoby zániku* než uplynutím času (dohodu stran, nemožnost plnění, zmaření účelu smlouvy), avšak s výjimkou výpovědi, ledaže by výpověď byla stranami výslovně sjednána jako způsob zániku i u závazku uzavřeného na dobu určitou.

### Nemožnost plnění

Povinnost dlužníka plnit zanikne, stane-li se plnění nemožným (§ 575 odst. 1 obč. zák.). Jde o *následnou* nemožnost plnění, která nastala až po vzniku závazku, jehož splnění bylo původně možné. Pokud by plnění bylo nemožné již od počátku, závazek by vůbec nevznikl, neboť smlouva již by se závazek měl založit, by byla podle § 37 odst. 2 obč. zák. neplatná.

Nemožnost plnění, má-li vést k zániku závazku, musí být dále *objektivní*, nezávislá na osobě nebo na vůli dlužníka. Závazek tak nezanikne pro nemožnost plnění, pokud je dlužník platebně nezpůsobilý, ať zaviněně nebo nezaviněně. Nemožnosti plnění se nemůže dovolávat někdo, kdo ji sám způsobil nebo kdo objektivně neexistující nemožnost plnění předstírá.



Nemožnost plnění musí být *trealá*; zánik závazku nemůže být vyvolán nemožností přechodnou (dočasnou).

Plnění může být nemožné *fakticky* (jako důsledek přírodní zákonitosti) nebo *právně* (pokud právní předpisy plnění zakazují nebo je vážou na úřední povolení, které nebylo uděleno).

Nemožnost plnění způsobující zánik závazku může být *částečná, dílčí* (nedotýká-li se celého plnění) nebo *celková*.

Negativní vymezení nemožnosti plnění s platností i pro obchodní vztahy provádí demonstrativním způsobem § 575 odst. 2 obč. zák. Plnění *není nemožné*, zejména pokud je lze uskutečnit za jakkoliv *ztížených podmínek* (včetně zvýšení nákladů spojených s plněním) nebo až *po sjednaném čase*. Tzv. ekonomická nemožnost plnění je proto jen jeho nevýhodností pro dlužníka, ale nezpůsobuje zánik závazku. To však nevylučuje možnost dohody stran o takovém důvodu zániku závazku, která se může skrývat třeba pod tzv. valorizační nebo protiinflační doložkou.

Plnění není nemožné ani tehdy, je-li proveditelné *pomocí jiné osoby* (§ 352 odst. 1 obč. zák.). Zánik závazku může nastat jen v případě, že plnění není možno poskytnout ani prostřednictvím třetí osoby (je vázáno na jedinečné vlastnosti a schopnosti dlužníka), což může vyplýnout z charakteru plnění i bez výslovného ujednání nebo za předpokladu, že možnost poskytnutí plnění třetí osobou byla smluvně vyloučena (a to lze z různých důvodů učinit i bez existence úzkého vztahu kvality plnění a osoby dlužníka).

Positivní vymezení *právní nemožnosti plnění* obsahuje § 352 odst. 2 obč. zák. Plnění se považuje za nemožné, pokud byly *po uzavření smlouvy* vydány *právní předpisy* (z povahy věci vyplývá, že jde o kogentní právní normy), jejichž účinnost není časově ohraničená, a které zakazují dlužníkovi chování k němuž se zavázal a nebo pokud dlužníkovi nebylo navzdory jeho řádné žádosti uděleno předpisy vyžadované *úřední povolení*.

Stane-li se nemožným pouze *část plnění*, má to v obchodních vztazích (na rozdíl od obecné úpravy v občanském zákoníku) specifické důsledky. Závazek *zanikne jen v té části, v níž je plnění nemožné*, v ostatním je závazek nedotčen a nezanikne ani v případě, že by z povahy smlouvy či účelu plnění vyplývalo, že plnění zbytku závazku nemá pro věřitele žádný hospodářský význam.

### Smrt dlužníka nebo věřitele

Přestože smrt dlužníka nebo věřitele je jako typicky občanskoprávní způsob zániku závazku upravena jen v občanském zákoníku, přichází v úvahu i jako způsob zániku závazku ve vztazích upravených obchodním zákoníkem. Může jít o případy tzv. absolutních (§ 261 odst. 3 obč. zák.) nebo fakultativních obchodů (§ 262 obč. zák.) nebo i tzv. obchodů relativních (§ 261 odst. 1 a 2 obč. zák.), v nichž jeden nebo více účastníků jsou fyzické osoby. Smrt podnikatele – fyzické osoby (typicky drobného živnostníka, který nepodniká v rámci obchodní společnosti) může za určitých okolností ovlivnit trvání závazku, jehož byl účastníkem.

Smrt (byť třeba způsobená úmyslně) se považuje za právní událost (objektivní právní skutečnost) a zánik závazku spojuje zákon při splnění určitých podmínek již jen s ní

samotnou, bez vztahu k nějakým následným volným projevům druhého účastníka nebo ev. dědiců. V důsledku smrti dlužníka nebo věřitele může dojít k situaci redukovatelné na *objektivní následnou nemožnost plnění*. Jako zánik závazku v důsledku nemožnosti plnění (a nikoliv jako zánik závazku pro smrt dlužníka) bude třeba posuzovat situaci, kdy si věřitel vymíní, že požaduje od dlužníka plnění výlučně prostřednictvím jeho konkrétního pracovníka nebo zaměstnance, který po uzavření dohody zemře (osoba určená k provedení dlužníkovy povinnosti totiž sama není dlužníkem).

Podmínkou, která je vedle objektivního faktu smrti dlužníka nebo věřitele nutná k zániku závazku, je *vázanost závazku jen na osobu dlužníka nebo věřitele*, jinak závazek zásadně nezaniká.

Obchodní zákoník zánik závazku zánikem *subjektu – právnické osoby* výslovně jako zvláštní způsob zániku závazku neupravuje. Pokud obchodní společnost (nebo třeba i státní podnik) zanikne *bez likvidace* (splnutím, sloučením nebo rozdělením), přejdou práva a povinnosti zaniknuvšího subjektu na příslušné obchodní společnosti<sup>18</sup>.

Při zániku právnické osoby *s likvidací* (bez právních sukcesorů) se vypořádají majetkové poměry zrušené právnické osoby a likvidace končí uspokojením *všech pohledávek* věřitelů nebo dostatečným *zajištěním* pohledávek sporných. Pokud by se zjistilo, že majetek likvidované společnosti je předlužen a že není možné uspokojit pohledávky všech věřitelů, je likvidátor povinen ze zákona podat návrh na *prohlášení konkursu*. Teprve v části závazků neuspokojených ani v rámci konkursního řízení by se snad dalo hovořit o jejich zániku zánikem dlužníka.

### Zmaření účelu smlouvy

Požadavek právní jistoty v obchodních vztazích a požadavek právní závaznosti smluv (zásada *pacta sunt servanda*) znamenají, že závazek zásadně nezanikne ani v situaci, kdy dojde k zásadní změně okolností oproti stavu v okamžiku uzavření smlouvy. Strohé uplatňování tohoto principu by mohlo za určitých okolností vést k bezvýjimečné právní závaznosti i takových smluv, které by byly následkem změny okolností tzv. „proti zdravému rozumu“ a jistým paradoxním důsledkem by mohl být i strach před uzavíráním smluv.

Proto se ve velmi úzce a přísnými podmínkami vymezeném okruhu případů připouští uplatnění konkurenční zásady, že smlouva platí jen za předpokladu, že se podstatně nezměnily okolnosti, za nichž smlouva byla uzavřena (tzv. *clausula rebus sic stantibus*, která se uplatňuje ještě při úpravě *pacta de contrahendo*). Připuštění této zásady musí být jen velmi omezené a nesmí jí být plošně ohrožena zásada závaznosti smluv. Tato přísnost je namísto u podpůrné zákonné regulace – v souladu se zásadou smluvní volnosti naopak je možnost dohodou stran si použití klauzule „*rebus sic stantibus*“ rozšířit (např. formou různých rozvazovacích podmínek), ale i zúžit nebo úplně vyloučit.

Skromnou výjimkou ze zásady „*pacta sunt servanda*“ je i právní úprava zániku závazku zmařením účelu smlouvy (§ § 356 a 357 obč. zák.). S určitou licencí je možné tento způsob zániku závazku označit jako následnou nemožnost plnění vzhledem k základnímu

<sup>18</sup>Srov. § 69 odst. 3 a 4 obč. zák.

a explicitně vyjádřenému účelu smlouvy, a to v důsledku podstatné změny okolností. Závazek může zaniknout až za současného splnění (resp. existence) několika podmínek.

Musí dojít ke zmaření základního účelu smlouvy, tj. takového, který byl jedinou nebo hlavní pohnutkou k uzavření smlouvy a bez naděje na jehož dosažení by smlouva vůbec uzavřena nebyla. Zákon nerozlišuje, zda ke zmaření základního účelu došlo díky objektivní události nebo v důsledku jednání některé ze smluvních stran nebo třetí osoby.

Tento základní účel musí být ve smlouvě výslovně vyjádřen. Nestáčí dovozovat jej z povahy závazku nebo tvrdit, že byl nebo musel být druhé straně znám apod.

Zmaření výslovně ve smlouvě vyjádřeného základního účelu smlouvy musí být důsledkem podstatné změny okolností, za nichž byla smlouva uzavřena. Okolnosti nemusí být jen objektivní povahy, ale mohou spočívat např. i ve vztazích ke třetím osobám (odběratelům a subdodavatelům). Za podstatnou změnu okolností se však přitom podurně ze zákona (§ 356 odst. 2 obč. zák.) nepovažuje změna majetkových poměrů některé ze stran a ani (jakákoliv) změna hospodářské nebo tržní situace. Určité změny situace mohou být však smluvně kvalifikovány jako takové, jejichž změna je vždy podstatná.

K oné podstatné změně okolností musí dojít až po uzavření smlouvy. Pokud by okolnosti byly změněny oproti představě jedné nebo obou smluvních stran již v okamžiku uzavření smlouvy, dala by se vzniklá situace (pokud by nešlo jen o omyl v pohnutce) posuzovat podle ustanovení o omylu (§ 49a obč. zák.).

Strana dotčená zmařením účelu smlouvy musí – chce-li dosáhnout zániku závazku z tohoto důvodu – odstoupit od smlouvy. I při splnění všech výše uvedených znaků nenastává tedy zánik závazků ex lege a objektivně, ale je třeba sukcesivní jednostranný právní úkon té strany, již byl zmařen účel smlouvy.

Na rozdíl od odstoupení z důvodu porušení práva druhou stranou (kde odstoupující nehradí škodu odstoupením vzniklou, protože vznikla v důsledku ne jeho, nýbrž partnerova protiprávního chování) odpovídá ze zákona strana odstoupující od smlouvy pro zmaření jejího účelu za škodu tím vzniklou. Smlouva může tuto otázku řešit odchýlně.

Není-li jiné dohody, nemůže se odstoupující zbavit povinnosti k náhradě škody poukazem na to, že odstoupil v důsledku objektivních, nepředvídatelných a neodvratitelných okolností, které zmařily základní účel smlouvy. Nelze tedy zásadně uplatnit liberační účinek tzv. okolností vylučujících odpovědnost (§ 374 obč. zák.). Ustanovení § 357 obč. zák. je možné považovat za lex specialis ve vztahu k ustanovením § 373 a násl. o náhradě škody. Náhrada škody při odstoupení pro zmaření účelu smlouvy nepředpokládá totiž žádné porušení povinností ze závazkového vztahu jako je tomu při úpravě náhrady škody podle § 373 a násl. obč. zák. Odstoupení od smlouvy pro zmaření účelu smlouvy je jen realizací zákonem přiznaného oprávnění.

Povinnost k náhradě škody vzniklé odstoupením pro zmaření jejího účelu je tedy *subsidiární* (ustanovení § 357 je dispozitivní) *absolutní* (zákon neposkytuje žádné liberační důvody). Pro tento případ je zřejmě nepoužitelné i kogentní ustanovení § 386 obč. zák. a dohoda o tom, že případná škoda se v případě odstoupení od smlouvy pro zmaření jejího účelu hradit nebude, se nestane neplatnou pro rozpor se zákonem.

## Výpověď

Závazek v režimu obchodního zákoníku může zaniknout výpovědí, i když tento způsob zániku je upraven výlučně v občanském zákoníku. Smyslem výpovědi je zejm. umožnit smluvní straně ukončení závazku uzavřeného na dobu neurčitou, závazku s opakujícím se plněním a závazku držovacího i z jiných než objektivních důvodů či z důvodů protiprávního jednání druhé strany apod. Bezvýhradně lpění na zásadě „pacta sunt servanda“ by v takových případech znamenalo při neexistenci jiných rozvazovacích důvodů fatální neukončitelnost právního vztahu. Zájem druhé strany na právní jistotě a trvalosti právního vztahu lze i v situaci, kdy je výpověď zákonem připuštěna, vyjádřit smluvním omezením nebo zpřísněním podmínek výpovědi. Obchodní zákoník v některých případech (srov. např. § § 515, 532, 668, 679, 715 a další) stanoví u určitých smluvních typů výslovně jejich vypověditelnost, takže nedostatek dohody o této záležitosti není na újmu právní jistotě stran.

Výpověď je *jednostranným právním úkonem*, který k dosažení svého účinku (zániku vypovídáného závazku) nevyžaduje souhlas druhého účastníka právního vztahu.

Svojí povahou dispozitivní ustanovení § 582 obč. zák. předpokládá možnost zániku závazku výpovědí jen pro případy, že je obsažen ve smlouvě na dobu neurčitou a jehož předmětem je *nepřetržitá nebo opakovaná činnost nebo zdržení se (ev. strpění) nějaké činnosti*. Pochybnosti by mohla vzbudit otázka, zda je vzhledem k tomuto vymezení výpovědi občanským zákoníkem možné vypovědět i smlouvu uzavřenou na dobu určitou (samozřejmě ještě před jejím uplynutím, neboť jinak by závazek již zanikl). Podle mého názoru to dispozitivní ustanovení § 582 odst. 1 umožňuje. Vypověditelnost smlouvy uzavřené na dobu určitou však musí vyplývat buď ze smlouvy nebo ji může stanovit i zákon<sup>19</sup>.

## Odstoupení od smlouvy

Odstoupení od smlouvy v obchodních vztazích podléhá regulaci v obchodním zákoníku a právní úprava odstoupení v občanském zákoníku se nepoužije. V této souvislosti však opět narážíme na dosud jednoznačně nevyřešený interpretační problém, týkající se § 261 odst. 6 obč. zák. Přijmeme-li schizma odchýlného režimu smluv na jedné straně a právních vztahů na druhé straně, vznikly by u některých smluv, upravovaných jako smluvní typy jen v občanském zákoníku (např. smlouvy o koupi nemovitosti, smlouvy nájemní, pojistné smlouvy, smlouvy o sdružení) velmi problematické situace a významné odchylky oproti smluvním typům (nebo i inominátním kontraktům) uzavřeným podle zákoníku obchodního, pokud by se vznik a obsah smlouvy posuzoval podle občanského zákoníku a jiné otázky (možnost změny a zániku, promlčení, odpovědnosti apod.) podle zákoníku obchodního. Akceptujeme-li převládající interpretaci, že slovo „smlouvy“ v ust. § 261 odst. 6 obč. zák. se interpretuje jako „vztahy“ (byť se zebezpečněním k logice, která namísto jasného termínu „vztahy“ volí jiný jasný termín „smlouvy“ a pak jej jinak vykládá), znamená to, že právní vztahy, založené smlouvami upravenými jen v občanském zákoníku, budou plně podléhat režimu občanského zákoníku. Taková odchylka se

<sup>19</sup>Srov. zákon č. 116/1990 Sb. o nájmu nebytových prostor.

týká i právní úpravy odstoupení od smlouvy. Srov. např. rozdíl v důsledcích odstoupení podle § 48 odst. 2 obč. zák. (smlouva se ruší zásadně od jejího počátku) a podle § 349 odst. 1 obch. zák. (smlouva zaniká až s účinností právního úkonu odstoupení).

Protože odstoupení od smlouvy je *jednostranným právním úkonem*, tedy snáze zneužitelným projevem vůle (na rozdíl od objektivně podmíněného zániku závazku např. pro zmaření účelu smlouvy nebo pro následnou nemožnost plnění), musí být v právu vytvořeny takové zábrany, které by znemožňovaly jednostranně se zbavovat nevýhodné smlouvy a porušovat tak princip závaznosti smluv. Proto je *odstoupení možné jen v případech, které stanoví smlouva nebo zákon*.

Smluvní podmínky odstoupení nejsou specificky limitovány; jejich vyváženost je otázkou vzájemného poměru smluvních stran, které mohou svojí dohodou modifikovat i podmínky zákonné nebo je úplně eliminovat – všechna ustanovení obchodního zákoníku o odstoupení od smlouvy jsou totiž dispozitivní.

Obchodní zákoník váže možnost odstoupení zásadně na *porušení smluvní povinnosti* (a to buď stávající – srov. § § 345 – 346 obch. zák. nebo potenciálně hrozící – srov. § § 326 odst. 1, 348 obch. zák.) a jen výjimečně (a navíc dispozitivní normou) připouští odstoupení i v situaci, kdy smluvní povinnost porušena nebyla (srov. § § 356, 547, 552 obch. zák.). Můžeme tedy rozlišovat odstoupení od smlouvy jako odpovědnostní důsledek (sankci) za porušení smluvní povinnosti druhou stranou (která tím v důsledku porušení své povinnosti a odstoupení oprávněné strany ztrácí právo plnit) a odstoupení od smlouvy bez jejího porušení druhou stranou.

*Sankční odstoupení od smlouvy* má dvojitý režim v závislosti na tom, zda smluvní povinnost byla porušena podstatným nebo nepodstatným způsobem. Není přitom důležité, zda povinnost porušil dlužník nebo věřitel.

Za *podstatné porušení smlouvy* se považuje takové protiprávní jednání, o němž se dalo v době uzavření smlouvy přinejmenším předpokládat, že druhá strana v jeho důsledku *ztratí zájem na plnění* porušené povinnosti. Tato *předvídatelnost ztráty zájmu* druhého účastníka na plnění porušené povinnosti se nedá odvozovat jen z intelektuálních a prognostických schopností porušitele, ale musí být odvoditelná *objektivně z okolností*, za nichž byla smlouva uzavřena nebo z účelu smlouvy, který vyplynul z jejího obsahu.

Vzhledem k tomu, že zákon konstruuje vyvratitelnou domněnku, že v *pochybnostech* se porušení smlouvy považuje za *nepodstatné*, je vhodné určitý druh povinností (buď přímo ve smlouvě nebo v obchodních podmínkách) charakterizovat jako podstatné (resp. jako takové, jejichž porušení je podstatným porušením smlouvy). Jde o způsob právního zajištění závazku v širším slova smyslu, neboť se jím rozšiřují manévrovací možnosti rádné plnění účastníka závazkového vztahu.

Podmínky odstoupení od smlouvy jsou dalším argumentem pro výslovné uvádění účelu smlouvy do jejího textu. I když nemusí být porušením povinnosti přímo zmařen účel smlouvy (nešlo by o *podstatnou* změnu okolností) a nebyl by to důvod k odstoupení od smlouvy podle § 356 obch. zák., může být protiprávní jednání ve vztahu k nepochybným způsobem formulovanému účelu smlouvy podstatným porušením povinnosti a důvodem k odstoupení od smlouvy s rizikem náhrady ev. vzniklé škody na straně účastníka, který podstatným způsobem porušil povinnost.

Povinnost může být porušena podstatným způsobem i tehdy, došlo-li k tomu v důsledku okolností objektivních, nepředvídatelných a neodvratitelných (tzv. *vyšší moci*). Tato okolnost je důležitá pro zproštění se ev. odpovědnosti za škodu té strany, na jejíž straně takové překážky vznikly, nemá však vliv na právo oprávněné strany odstoupit od smlouvy (samozřejmě za předpokladu, že se strany pro takové případy práva odstoupení smluvně nezřekly).

Je-li povinnost porušena podstatným způsobem, může oprávněná strana odstoupit od smlouvy *ihned* a v tom případě musí povinné straně tuto skutečnost *bez zbytečného odkladu* poté, co se o porušení povinnosti dověděla, *oznámít*. V případě, že není odstoupení ve stanovené lhůtě povinné straně oznámeno nebo pokud oprávněná strana prohlásí, že na splnění porušené povinnosti i nadále trvá, není již možné okamžité odstoupení a dále lze postupovat jako při nepodstatném porušení smluvní povinnosti. Tato úprava brání eventuálním spekulacím odstupující strany a vychýlení rovnoprávného postavení obou účastníků.

Režim sankčního odstoupení od smlouvy při *nepodstatném porušení smluvní povinnosti* je pro odstupujícího přísnější a pro povinného účastníka mírnější. Odstoupení je v tomto případě možné jen při současné existenci dvou předpokladů, a to, že byla věřitelem poskytnuta *dodatečná přiměřená lhůta ke splnění* porušené povinnosti, a že *povinná strana* svoji povinnost ani v této lhůtě *nesplnila*.

*Oznámí-li* však strana, jež je v prodlení, že svoji povinnost *nesplní*, nastupuje opět režim odstoupení jako při podstatném porušení povinnosti a oprávněná strana může okamžitě po doručení takového oznámení odstoupit od smlouvy, aniž by stanovila dodatečnou lhůtu ke splnění. Pokud už byla taková lhůta stanovena, je možné po prohlášení prodávě strany odstoupit i před jejím uplynutím.

Dodatečná lhůta stanovená ke splnění porušené nepodstatné povinnosti musí být *přiměřená*. Tato přiměřenost bude záviset na postavení obou stran, na náročnosti a složitosti plnění a na naléhavosti potřeby oprávněné strany. Nepřiměřená nemusí být jen lhůta příliš krátká, ale i příliš dlouhá. Maximální hranici přiměřenosti bude představovat čtyřletá lhůta, v níž se právo odstoupit od smlouvy *promlčuje* (srov. § § 390, 393, 397 obch. zák.).

Pokud nebyla poskytnutá dodatečná lhůta přiměřená a oprávněná strana odstoupila od smlouvy po jejím uplynutí nebo pokud oprávněná strana odstoupila od závazku pro nepodstatné porušení smluvní povinnosti bez stanovení patřičné lhůty, nastávají účinky odstoupení až *marným uplynutím lhůty přiměřené*, která bývala měla být správně poskytnuta. Odstoupení od smlouvy lze zjednodušit i redukováním na *jediný právní úkon*, pokud strana poskytující dodatečnou lhůtu ke splnění prohlásí, že odstoupení nastane marným uplynutím dodatečné lhůty. Pokud tato lhůta byla nepřiměřená, nastanou účinky odstoupení uplynutím lhůty přiměřené (§ 350 odst. 2 obch. zák.).

Odstoupit od smlouvy lze výjimečně i tehdy, *nedojde-li k porušení povinnosti* druhé strany, takže odstoupení *nemá* v těchto případech *sankční charakter*. V této skupině možností lze rozlišovat dvě podskupiny, a sice případy včasného odstoupení ještě *před nepochybným porušením povinnosti* druhou stranou jako prevence rozsáhlejších důsledků potenciální (anticipované) protiprávnosti jednání druhého účastníka (§ 348 obch. zák.) a případy odstoupení *bez porušení povinnosti druhé strany*.



Zákon (§ 326 obch. zák.) rozlišuje právo až do poskytnutí dostatečného zajištění *odepřít plnění* (stane-li se po uzavření smlouvy zřejmým, že povinná stran nesplní svoji povinnost) a *právo odstoupit* od smlouvy, pokud zajištění není poskytnuto nebo pokud je dlužník v konkursu.

Důsledkem odstoupení od smlouvy je *zánik všech práv a povinností ze smlouvy*, tedy i těch, které již v rozsahu odstoupení byly splněny. Plnění poskytnuté před odstoupením od smlouvy musí být druhé straně vráceno. Zánik práv a povinností ze smlouvy se týká obou smluvních stran.

### Odstupné

*Odstoupení od smlouvy* je typicky důsledkem porušení smluvní povinnosti druhé strany, resp. prevencí proti budoucímu jistému porušení práva smluvním partnerem. *Odstupné* je naproti tomu způsobem, jak lze smluvně rozšířit právně přípustné a mimoodpovědnostní možnosti zániku závazku a rozšířit si tak manévrovací prostor (např. vzhledem ke změnám na trhu) a dbát přitom i na oprávněné zájmy druhého partnera.

Poskytnutí odstupného je typickou *smluvní formou* zániku; žádná ze stran se nemůže ze závazku vyvázat jednostranně zaplacením jakkoliv vysokého odstupného, aniž by s tím druhý účastník souhlasil. Původně jednostranné a neplatné zrušení smlouvy zaplacením odstupného se však může stát právně relevantním, je-li druhou stranou akceptováno (jde potom o dohodu). Je samozřejmě možné, že dohoda o takové možnosti zrušení smlouvy nebude sjednána v rámci původní smlouvy, ale že bude účinná jakožto změna smlouvy dodatečně a nelze a priori vyloučit ani konkludentní vznik ujednání, tj. zaplacení odstupného, po němž se věřitel chová jako by smlouva nebyla uzavřena (jistější ovšem bude písemné prominutí dluhu).

Sjednání odstupného není vázáno na žádné porušení povinností některé ze stran. Jak dlužník, tak věřitel, mohou zrušit smlouvu zásadně jen zaplacením sjednaného odstupného a podáním zprávy druhému účastníkovi. Je však možné (a ve vztazích s neproověřeným partnerem i praktické a prozíravé) sjednat si vysokou smluvní pokutu za porušení povinnosti a její zaplacení koncipovat současně jako zaplacení odstupného.

Není-li jiné dohody, zaplacením odstupného se *smlouva ruší od samého počátku*, tj. od doby uzavření. Účinek je tentýž, jako by smlouva nikdy neexistovala, takže nároky na náhradu škody nebo na zaplacení smluvní pokuty v důsledku porušení smluvních povinností nepřicházejí v úvahu (nedohodnou-li se strany jinak).

### Neuplatnění práva (prekluze)

Obchodní zákoník ve srovnání se zákoníkem hospodářským silně zredukoval možnosti zániku závazku prekluzí, ale úplně je nevyloučil. Zvláštní úpravu prekluze obchodní zákoník neobsahuje, takže se zásadně použije úprava prekluze v občanském zákoníku (§ 583 obč. zák.).

Případy, v nichž právo neuplatněním ve stanovené době zaniká, musejí být stanoveny *jen zákonem* a jejich *rozšiřování* na případy jiné (např. pomocí analogie nebo jiných

právních výkladových argumentů) *není přípustné*.

### Splynutí (konsolidace)

Závazek zanikne i v případě, že jakýmkoliv způsobem splyne v jedné osobě právo se závazkem. Věřitel se např. může stát univerzálním dlužníkovým dědicem nebo může dojít mezi dlužníkem a věřitelem ke splynutí (fúzi), a tím zaniknou vzájemné pohledávky.

Při konsolidaci zaniká ze zákona, bez nutnosti další dohody, právo i závazek, pokud zákon nestanoví něco jiného (srov. § 584 obč. zák.).

Splynutí je vzájemným ztotožněním se osob dlužníka a věřitele z téhož právního vztahu a je třeba je odlišovat mj. od postoupení pohledávky, převodu práva i od započtení pohledávek.

\* \* \*

## Sureness or Flexibility of the Trade Agreement?

The paper deals with a traditional conflict of the legal principle of „pacta sunt servanda“ (agreements are to be kept), with the objective reality of the factual change of conditions of varying intensity, from which the contractual parties issue during contracting in the sphere of the private law.

The author evaluates in general the instruments of increasing legal safeguards and the limits of acceptability of the exceptions to the principle of contractual liability, with special focus on the application of the exceptional complementary clause of „rebus sic stantibus“ (conditions of otherwise unchanged circumstances).

The author analyses on the background of the amendments of the Civil and Commercial Code the individual cases of permitted changes in trade agreements, and ways of extinction of contracts on failing to comply with them. He follows from analyzing the motivation for failing to observe the contractual duties, and expounds some theoretical aspects of the applied legislative solutions, and is offering certain procedures for their application.

## K novelizaci občanského soudního řádu

Ilena SCHELLEOVÁ

Zákon č. 171 Sb. z 20. května 1993, jenž nabyl účinnost 1. září 1993 je již šestou novelizací a doplněním občanského soudního řádu po listopadu 1989. Hlavním důvodem jeho vydání je zjednodušení a urychlení soudního řízení. Protože některé změny, které jsou obsaženy v této novelizaci, je nutné pokládat za dost výrazné zásahy do civilního řízení, na nejdůležitější z nich se v několika krátkých poznámkách podíváme.

První důležité upřesnění je v otázce zastoupení účastníka v soudním řízení. Podle původního znění § 24 občanského soudního řádu se účastník může dát v řízení zastupovat zástupcem jehož si zvolí s tím, že v téže věci může mít jen jednoho zvoleného zástupce. Novela dále upřesňuje, že nejedná-li se o odborovou organizaci (viz § 26 občanského soudního řádu), může být zvoleným zástupcem účastníka jen fyzická osoba. Z toho tedy vyplývá, že zmocněncem může být zpravidla advokát, jehož postavení řeší zákon o advokacii (zákon ČNR č. 128/1990 Sb.), popřípadě komerční právník, jestliže právní pomoc fyzickým či právníckým osobám souvisí s podnikatelskou činností těchto zastoupených osob (viz § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované). Jen výjimečně je stanoveno, že účastník musí být zastoupen advokátem či komerčním právníkem, jde-li například o dovolání (§ 241 odst. 1 občanského soudního řádu) nebo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, popřípadě jde o podání k Ústavnímu soudu, ledaže dovolatel či žalobce má sám právnícké vzdělání nebo je má zaměstnanec (člen), který za něj u soudu jedná. Tzv. obecným zmocněncem, tj. občanem způsobilým k právním úkonům se účastník může dát zastupovat jen v případě, že je tento soudem k tomuto zastupování připuštěn. Novela tedy vylučuje zastoupení účastníka právníckou osobou.

V souvislosti se zastoupením novela přináší ještě jednu změnu, resp. omezení. Od nabytí účinnosti novely se může dát zastupovat svým členem již jen odborová organizace. Z této možnosti jsou tedy vyloučena družstva.

Další důležitá změna, jíž novela přinesla, se týká podání. Podle novelizovaného znění § 42 občanského soudního řádu je možno učinit podání k soudu písemně, ústně do protokolu nebo telegraficky. Přičemž novela omezila možnost ústního podání do protokolu jen jde-li o návrh na zahájení řízení o povolení uzavřít manželství, o určení a popření otcovství, o osvojení a řízení, které lze zahájit i bez návrhu, a návrhy na exekuci v těchto řízeních vydaných. Přičemž dále platí, že každý okresní soud je povinen sepsat takováto

podání do protokolu a postoupit je bez průtahů příslušnému soudu. Takové podání má též účinky, jakoby se stalo přímo u příslušného soudu.

Novela rovněž upravuje náležitosti telegrafického podání. Podle nové dikce odst. 3 § 42 podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telegraficky je třeba písemně doplnit nejpozději do tří dnů, je-li písemné podání učiněno telefaxem, je třeba v téže lhůtě jej doplnit předložením jeho originálu. K těmto podáním, pokud nebyla ve stanovené lhůtě doplněna, soud nepřihlíží. Stanoví-li to soud, je účastník povinen předložit mu originál i jiných podání učiněných telefaxem. Praxe ukazuje, že telegraficky učiněná podání je třeba doplnit především podpisem, dále navržením důkazů, popřípadě i uvedením dalších skutečností k odůvodnění návrhu. Za telegrafické podání se pokládá i podání učiněná dál-nopisem. Jestliže nedošlo k doplnění telegrafické žaloby ve třídní lhůtě je soud povinen postupovat podle § 43 občanského soudního řádu, jako by šlo o neúplné podání. Žalobce tedy musí být vyzván, aby doplnil žalobu potřebnými údaji a předložil ji v patričním počtu vyhotovení. Dále musí být upozorněn na to, že - jestliže se tak nestane v přiměřené lhůtě, která mu bude určena a soud by pro tento nedostatek nemohl v řízení pokračovat - řízení bude zastaveno. Uvedená lhůta má samozřejmě pořádkový charakter.

Novela přinesla i změnu v doručování právníckým osobám. Podle § 48 písemnosti, které jsou určeny orgánům nebo právníckým osobám, doručují se pracovníkům oprávněným za orgány nebo právnícké osoby přijímat písemnosti. Není-li jich, doručuje se písemnost, která je určena do vlastních rukou, tomu, kdo je oprávněn za orgán nebo právníckou osobu jednat, ostatní písemnosti kterémukoli jejich pracovníku, který písemnosti přijme. Aby došlo k zjednodušení doručování právníckým osobám, novela přinesla novum v tom, že jestliže se nepodaří doručit právnícké osobě písemnost jí určenou ani při opakovaném pokusu o doručení na adresu jejího sídla uvedenou v obchodním či jiném rejstříku a jiná adresa není soudu známa, považuje se třetí den od vrácení nedoručené zásilky soudu za den doručení, i když adresát se o něm nedozvěděl. Podmínkou tedy je

1. aby se jednalo o právníckou osobu, (tento způsob doručení není možné uplatnit ani vůči orgánům, ani fyzickým osobám),
2. pokus o doručení musí být opakován,
3. doručení na jinou adresu je nemožné, vzhledem k tomu, že soudu jiná adresa není známa,
4. třídní lhůta se začíná počítat až od vrácení zásilky soudu.

Doručování písemností advokátům a notářům zůstává nezměněno (viz odst. 3 a 4 § 48).

Výrazným zásahem ve prospěch zjednodušení řízení v těch případech, kdy určité osoby hrubě ztěžují postup řízení zejména tím, že se nedostaví bez vážného důvodu k soudu nebo neuposlechnou příkazu soudu, je několikanásobné zvýšení horní hranice pokuty, kterou může předseda senátu uložit. Nová horní hranice byla zvýšena na 50 000 Kč (dříve 5 000 Kč). Do této výše může být uložena i pokuta těm kdo ruší pořádek či činí hrubě urážlivá podání anebo neplní povinnosti uvedené v § 294 a 295 občanského soudního řádu, tedy ztěžují exekuce srážkami ze mzdy.

Z hlediska zjednodušení soudního řízení je však podle mého názoru nejdůležitější změna týkající se ustanovení § 153, za něhož byla vložena ustanovení o možnosti soudu vydat

tzv. rozsudek pro uznání nebo rozsudek pro zmeškání. Dochází tedy po mnoha desítkách let k návratu k tzv. kontumačnímu řízení. Co to tedy znamená? Uzná-li žalovaný, v průběhu soudního řízení nárok nebo základ nároku, který je proti němu žalobou uplatňován, rozhodne soud rozsudkem podle tohoto uznání. Je tedy vydán tzv. rozsudek pro uznání. Uzná-li však žalovaný nárok proti němu žalobou uplatněný jen zčásti, rozhodne soud rozsudkem podle tohoto uznání, jen navrhne-li to žalobce. V tomto druhém případě, je třeba součinnosti žalobce, resp. jeho souhlas s tímto postupem. Rozsudek pro uznání, nelze vydat ve věcech, v nichž nelze uzavřít a schválit smír. Tedy z hlediska ustanovení § 99 odst. 1 občanského soudního řádu nelze uvažovat o možnosti soudního smíru v případech, kdy to povaha věci nepřipouští a dále z hlediska odst. 2 téhož paragrafu je dána soudou možnost rozhodnout zda smír schválí či nikoli. Neschválí jej tehdy je-li v rozporu s právními předpisy. Ještě zajímavější je však následující ustanovení, které obsahuje možnost vydávat tzv. rozsudky pro zmeškání, tedy typické kontumační rozsudky. Podle novelou vloženého § 153b zmešká-li žalovaný, kterému bylo řádně doručeno předvolání nejméně 5 dnů přede dnem, kdy se jednání má konat, a který byl o následcích nedostavení se poučen, bez důvodné a včasné omluvy první jednání, a navrhne-li to žalobce, který se dostavil k jednání, pokládají se tvrzení žalobce obsažená v žalobě o skutkových okolnostech, týkající se sporu, za nesporná a na tomto základě může soud rozhodnout o žalobě rozsudkem pro zmeškání. Je-li v jedné věci několik žalovaných, lze rozhodnout rozsudkem pro zmeškání jen tehdy, nedostaví-li se k jednání všichni řádně obesláni žalovaní. Rozsudek pro zmeškání nelze vydat ani ve věcech, v nichž nelze uzavřít a schválit smír nebo došlo-li by takovým rozsudkem ke vzniku, změně nebo zrušení právního poměru mezi účastníky. V případě, že soud využil možnosti vydání rozsudku pro zmeškání a dodatečně jsou soudu prezentovány omluvitelné důvody zmeškání prvního jednání, soud na návrh žalovaného vynesený rozsudek usnesením zruší a nařídí jednání. Takový návrh však může účastník podat nejpozději do dne právní moci rozsudku pro zmeškání.

Proti rozsudkům pro uznání a pro zmeškání není možné podat odvolání, ledaže by se podávalo proto, že nebyly splněny předpoklady pro jejich vydání nebo že rozsudek spočívá v nesprávném právním posouzení věci.

Zavedení rozsudků pro uznání, ale zejména rozsudků pro zmeškání je, jak jsem již uvedla, výrazný zásah do dosavadního soudního řízení, bezesporu však velmi pozitivní ve směru urychlení řízení, která se vlečou z důvodu úmyslné nesoučinnosti žalovaných. Tyto druhy rozsudků se však v našem právním řádu neobjevují poprvé. Kontumační řízení znalo nejen středověké procesní právo, ale zejména procesní právo rakouské aplikované v první republice. Vzhledem k rozsahu a důležitosti této problematiky, a vzhledem k tomu, že tento příspěvek považuji pouze jako informační, kontumačnímu řízení bych se chtěla věnovat v samostatném obsáhlejší pojednání.

Z dalších změn, které jsou obsaženy v novele občanského soudního řádu je vhodné upozornit zejména na stanovení lhůty pro vyhotovení rozsudků (30 dnů, tuto lhůtu však může předseda soudu prodloužit o dalších 90 dnů). Asi právě toto ustanovení vyvolá ze strany veřejnosti spíše negativní odezvu, protože se tím vlastně legalizuje nepracovitost soudů ve vyhotovování rozsudků. Toto ustanovení se tedy jeví jako krok zpět.

Dále se částečně upravují podmínky, za nichž soud zruší rozhodnutí soudu prvního stupně. Drobné změny se týkají i dovolání. Novela soudního řádu dále odkazuje na

zvláštní zákon, který stanoví, ve kterých jednoduchých věcech mohou samostatně rozhodovat a ve kterých věcech mohou samostatně provádět jednoduché úkony vyšší soudní úředníci. Zvláštní zákon rovněž stanoví kvalifikační a další předpoklady pro výkon funkce vyššího soudního úředníka.

Význam jednotlivých ustanovení obsažených v novele občanského soudního řádu pochopitelně ukáže právní praxe. K některým z nich bude vhodné se vrátit i v rovině teoretické. Jedno však je již delší dobu zřejmé. Legislativní orgány by se v co nejkratší době měly soustředit na vydání rekodifikace celého občanského soudního řádu, pochopitelně společně s řádem trestním. Příliš časté novely, neustálá doplňování a změny vyvolávají stav nepřehlednosti a komplikovanosti v oblasti civilního procesu.

\* \* \*

## *To the amendment of the civil code of procedure*

*In May 1993 one of a number of amendments of the Civil Code of Procedure was approved. It especially introduces the decisions for recognition and default decisions which are connected with the return of so called default procedure into our civil law one. The provision of the payment order is amended where any financial limitation is withdrawn in case of claiming the right for the payment of a certain amount of money. Furthermore the amendment increases the upper limit of the disciplinary fine which can be now imposed by the decision of the senate chairperson up to the amount of 50 000 Czech crowns.*

# Právní úprava postavení obcí v České republice

Petr PRŮCHA

## Postavení obcí

Obce jako základní územní jednotky osídlení jsou současně základními organizačními jednotkami systému místní správy, přičemž jako její nositelé a představitelé vystupují především v postavení **samosprávných subjektů**.

Samosprávné postavení obcí jako veřejnoprávních korporací územní samosprávy se v naší historii datuje poprvé rokem 1849, kdy toto postavení bylo zakotveno tzv. prozatímním obecním zákonem. Obecní samospráva se potom u nás v nejrůznějších podobách uplatňovala až do r. 1945, od kdy byla nahrazena činností národních výborů, které, jak je známo, měly postavení orgánů státní moci a státní správy v místech. Ty pak v tomto svém postavení vyvíjely činnost až do sklonku roku 1990, kdy po ukončení jejich činnosti dochází k faktickému obnovení postavení obcí na samosprávných principech.

Předchozí soustava národních výborů jakožto orgánů státní moci a státní správy v místech byla nahrazena nově pojatými subjekty obecní samosprávy a místní státní správy se zcela jiným organizačním uspořádáním a vzájemnými vztahy. Činnost obcí a jejich orgánů je při výkonu místní správy nyní zaměřena především na výkon samosprávných funkcí, zatímco státní správu obce vykonávají jen podpůrně v zastoupení státu. Jako představitelé státní správy v systému místní správy potom vystupují zejména tzv. **okresní úřady**. Mimo ně pak v příslušných územních obvodech vykonávají státní správu ještě některé specializované územní, resp. územně dekoncentrované orgány, odvozené přímo od příslušných ústředních orgánů státní správy.

Nově koncipované postavení obcí v systému místní správy, nová organizace jejich orgánů, jejich postavení, vnitřní uspořádání a vzájemné vztahy si zákonitě vyžádaly také novou právní úpravu, obsaženou v příslušných předpisech. Právním základem změn v naší místní správě byla především novelizace Ústavy, provedená úst. zák. č. 294/1990 Sb., kterou se ústavně zakotvila tzv. místní samospráva, a kterou se vytvořily předpoklady pro to, aby mohly být příslušnými zákony blíže upraveny otázky postavení a úkolů obcí jako subjektů územní samosprávy.

Otázky místní správy spadaly, v podmínkách tehdejšího federativního uspořádání státu, podle ústavně vymezeného postavení a vztahů ve federaci do zákonodárné pravomoci

republikových zákonodárných orgánů a proto také příslušné zákony přijaly národní rady. V podmínkách České republiky byl takto přijat nejprve zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), nyní po změnách a doplňcích vyhlášený v úplném znění zákonem ČNR č. 410/1992 Sb., s nímž bezprostředně souvisel zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, dnes nahrazený zákonem ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Samostatným zákonem, a to zákonem ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, po změnách a doplňcích vyhlášeným v úplném znění zákonem č. 90/1993 Sb., bylo ještě vyjádřeno specifické postavení našeho hlavního města. Obdobná právní úprava postavení obcí, s určitými odchylkami, byla přijata i ve Slovenské republice.

Po vzniku samostatné České republiky zůstala výše uvedená úprava právního postavení obcí v platnosti, což mimo jiné umožnilo i ústavní řešení právního postavení obcí provedené Ústavou České republiky, úst. zák. č. 1/1993 Sb., které více méně převzalo řešení provedené ve výše uvedeném ústavním zákoně z r. 1990.

V právní úpravě místní správy v soudobých pluralitních demokraciích lze vysledovat trojí typ uplatnění obecní samosprávy a to:

- **systém angloamerický (selfgovernment)** - na úrovni nejnižších územních jednotek je místní správa vykonávána výlučně jako samospráva,
- **systém francouzský (pouvoir municipal)** - v obcích jako základních územních jednotkách se odděleně vedle sebe realizuje jednak obecní samospráva, jednak místní státní správa,
- **systém smíšený (historicky se vyvinul z tzv. německého systému)** - na úrovni obcí jako základních územních jednotek se společně vykonává jak samospráva, tak také v určitém rozsahu místní státní správa.

Naše stávající právní úprava v podstatě přejala v pořadí poslední uvedený systém, přičemž základem místní správy v našich obcích je obecní samospráva, a ta je doplněna určitým rozsahem výkonu tzv. přenesené působnosti, či jinak vyjádřeno určitým rozsahem výkonu státní správy přímo v obcích.

Uvedené zákony jsou svým pojetím, zaměřením a obsahem předpisy organizačními, a jako takové představují pro výkon místní správy v obcích jen výchozí právní předpisy, které nutně souvisí s předpisy dalšími, upravujícími související otázky. Jedná se zejména o úpravu majetku obcí, místních poplatků, obecní policie, jakož i úpravu podmínek výkonu veřejné správy na jejich jednotlivých úsecích (např. veřejný pořádek, byty a nebytové prostory, životní prostředí, hospodaření s odpady, školství, zdravotnictví, sociální zabezpečení apod.), přičemž některé z těchto otázek již nově upraveny byly, zatímco úprava jiných se postupně připravuje a provádí.

Nicméně těžiště právní úpravy místní samosprávy, reprezentované obcemi a jejich orgány, spočívá v návaznosti na uvedený ústavní zákon v zákoně o obcích.

Sama ústavní koncepce této právní úpravy přitom vychází z toho, že obec je základem místní samosprávy, přičemž se obce mohou sdružovat k zabezpečování věcí společného zájmu. Obec je ústavně pojata jako samosprávné společenství občanů, s postavením právnické osoby, a vlastním majetkem, přičemž je dále ústavní úpravou nepřímou předpokládáno, že obec je charakterizována i příslušným územím. Ústavní úprava současně

zdůrazňuje postavení občanů jako subjektů, jimž přísluší přímo či zprostředkovaně rozhodovat o věcech místní samosprávy, a zákon o obcích potom tyto otázky blíže specifikuje.

Vlastní zákonná úprava obecního zřízení přitom mezi obcemi pojmově diferencuje, což umožňuje odlišit obce s postavením měst (§ 2 zákona o obcích, dále jen ZO). Podle této úpravy je městem především každá obec, ve které do počátku účinnosti zákona o obcích působil městský národní výbor, přičemž se vznikem měst z obcí neměstského charakteru za určitých podmínek počítá zákon o obcích i pro období po nabytí jeho účinnosti. Nově se tak může městem stát taková obec, kterou určí předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na návrh vlády ČR, nebo na návrh samotné obce po vyjádření vlády.

Zvláštní postavení mají potom tzv. **statutární města**, k nimž zákon o obcích (§ 3 ZO) řadí České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostravu, Opavu a Havířov. Zvláštní postavení těchto měst spočívá zejména v tom, že tato města na rozdíl od měst ostatních, mohou z rozhodnutí zastupitelstva své území členit na městské obvody nebo městské části se svěřenou působností, realizovanou vlastními orgány. Městské obvody a městské části tak mají do jisté míry analogické postavení obcí jako takových, s tím rozdílem, že samy o sobě nejsou právními osobami, jsou součástí vždy daného města a disponují jen působností odvozenou od působnosti města jako celku.

Zákon o obcích přitom výslovně počítá s tím, že u tzv. územně členěných statutárních měst budou organizační otázky v něm upravené blíže konkretizovány vždy příslušnou obecně závaznou vyhláškou, kterou budou přijímat zastupitelstva předmětných měst s cílem upravit vnitřní poměry správy těchto měst (fakticky se jedná o tzv. „statut“ města, nicméně platná právní úprava dnes tento pojem nepoužívá). Tento zákon současně také uvádí (§ 25 ZO), které otázky by měly být předmětem v takové obecně závazné vyhlášce provedeného bližšího rozpracování. V podstatě se jedná o specifikaci územního členění statutárního města, o specifikaci rozdělení působnosti mezi město a městské obvody nebo městské části a o specifikaci vztahů mezi orgány města a orgány městských obvodů či městských částí.

Z toho potom vyplývá, že u statutárních měst má tato úprava vnitřních poměrů správy („statut“) své opodstatnění pouze v tom případě, jsou-li tato města skutečně členěna na městské obvody nebo městské části. Prakticky vzato tedy statutární města budou přijímat takovou vyhlášku („statut“) teprve tehdy, když rozhodnou o svém územním členění a o vytvoření zastupitelských a výkonných orgánů městských obvodů či městských částí.

## Základ samosprávy obcí

Pojetím obce (včetně obcí s postavením měst a statutárních měst) jako samosprávného společenství občanů je fakticky založen tzv. **osobní základ samosprávy obcí**, podle něhož se za občany obce, tedy osoby, které se mohou zapojovat do samosprávy obce, považují všechny osoby, které mají v obci trvalý pobyt, nebo kterým bylo uděleno čestné občanství obce (§ 7 ZO). Tito občané jsou, za předpokladu, že dosáhli věku 18 let, proto také oprávněni, vedle svého práva volit a být voleni za členy obecního zastupitelstva

a rozhodovat při místním referendu konaném v obci (to jen občané s trvalým pobytem jako tzv. oprávnění občané), účastnit se na zasedání obecního zastupitelstva a nahlížet do zápisů o jeho jednání, jakož i podávat orgánům obce písemné návrhy. Zvláštními formami zapojení do samosprávy obce jsou potom dále ještě účast občanů na obecních shromážděních, s nimiž výslovně počítá jen ústavní úprava, a realizace tzv. petičního práva občanů podle zvláštní právní úpravy.

Začlenění čestných občanů obce do tzv. osobního základu samosprávy obcí má význam především společenský a reprezentativní, a takto zvýrazněně se také zpravidla projevuje dopad zapojení těchto občanů do samosprávy obce. O čestném občanství obce rozhoduje podle platné právní úpravy (§ 8 ZO) sama obec, přičemž čestné občanství obce může obec nejen udělit, ale případně také může občanství odejmout.

Právní úprava postavení obcí zákonitě obce charakterizuje i podle územních hledisek. Tím se řeší otázka tzv. **územního základu samosprávy obcí**. Zákon o obcích (§ 1 ZO) považuje za obce jednak územní celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. ke dni voleb do obecních zastupitelstev v r. 1990, a dále i obce, které vzniknou po nabytí účinnosti tohoto zákona.

Specificky potom, jak již bylo uvedeno, pamatuje v této souvislosti zákon o obcích na postavení měst a dále tzv. statutárních měst, u nichž je z územního hlediska významná možnost jejich vnitřního členění. Základním modelem členění statutárních měst je rozčlenění celého jejich území na městské obvody anebo městské části. Vyloučeno však není ani takové rozčlenění statutárního města, kdy se městské obvody nebo městské části zřídí jen na části území města.

Rozhodnutí o územním členění statutárního města (územně ještě nečleněného) přísluší zastupitelstvu statutárního města, přičemž zákon o obcích pro toto rozhodnutí („statut“) předepisuje již zdůrazněnou formu obecně závazné vyhlášky. Dosud k územnímu členění z uvedených statutárních měst přistoupila jen města čtyři, a to město Brno, město Ostrava, město Plzeň a město Ústí nad Labem.

Každý vznik obce do budoucna je, vzhledem k tomu, že celé státní území je s výjimkou několika tzv. vojenských újezdů rozděleno do obecních územních celků, změnou v obecním území. Taková změna je prakticky možná buďto cestou sloučení, nebo cestou rozdělení stávajících obcí (§ 10,11 a 12 ZO).

V současné době u nás lze spíše vysledovat tendenci k rozdělování obcí, a to v podstatě jako reakci na stav vzniklý v procesu silné integrace obcí z počátku 80. let. Ke dni nabytí účinnosti zákona o obcích bylo v České republice 5.769 obcí, některé z nich vznikly těsně před volbami do obecních zastupitelstev a i do budoucna lze předpokládat, že se jejich počet bude cestou rozdělování dříve integrovaných obcí ještě zvyšovat. Na druhé straně nelze vyloučit ani případy slučování obcí.

Podle stávající právní úpravy může být **sloučení obcí** provedeno jen dohodou slučovaných obcí, přičemž sloučení obcí je třeba předem projednat s příslušným okresním úřadem (název nově vznikající obce dokonce s ministerstvem vnitra). Pokud by slučované obce patřily do více okresů, sloučení obcí se projednává s vládou, která současně rozhodne, do kterého z okresů bude sloučená obec patřit. V případě statutárních měst Brna, Ostravy a Plzně, jejichž územní obvody jsou fakticky územními obvody okresů, a také jejichž magistráty vykonávají mj. státní správu jinak příslušející okresním úřadům,



bude sloučení, tj. prakticky „připojení“ okolní obce či obcí k takovému městu, nutné vždy projednávat s vládou, neboť půjde o slučování obcí, patřících do více okresů.

K uzavření dohody o sloučení obcí je možné přistoupit na základě rozhodnutí obecních zastupitelstev, to však jen za předpokladu, že ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění takového rozhodnutí není podán návrh na rozhodnutí této otázky v místním referendu. V takovém případě je potom podmínkou pro uzavření dohody o sloučení obcí souhlasný výsledek místního referenda v obci, či obcích, kde byl návrh na konání referenda za tímto účelem podán.

Zákon o obcích přitom předepisuje i povinné obsahové náležitosti dohody o sloučení obcí, které charakterizují a specifikují otázky právního nástupnictví nově vznikající obce.

O rozdělení obce na nové samostatné obce rozhoduje ministerstvo vnitra. To tak ale může učinit jen na základě návrhu obce, vzešlého z výsledku místního referenda, konaného v té části obce, která se chce oddělit. Tímto způsobem se může oddělit jakákoliv část obce. V územně členěných statutárních městech by se takto zpravidla odděloval městský obvod nebo městská část, není však vyloučeno, aby se jednalo o oddělení jinak územně vymezené části statutárního města.

Návrh na rozdělení obce se ministerstvu vnitra postupuje prostřednictvím místně příslušného okresního úřadu. Pokud by však obec návrh na rozdělení ministerstvu vnitra nepodala do 30 dnů od vyhlášení výsledků místního referenda, přechází tato povinnost, tj. povinnost postoupit návrh na rozdělení obce ministerstvu vnitra, přímo na příslušný okresní úřad. U statutárních měst Brna, Ostravy a Plzně se potom návrh na rozdělení města postupuje prostřednictvím magistrátu příslušného města.

Obdobně jako v předchozím případě dohody o slučování obcí předepisuje zákon o obcích, pod zorným úhlem potřeby specifikace otázek právního nástupnictví, obsahové náležitosti i pro návrh na rozdělení obce, a současně stanoví příslušnou lhůtu pro majetkové vypořádání, tj. pro předání předmětného majetku nově vzniklé obci.

Změny v obecním území, tj. slučování a rozdělování obcí podle platné právní úpravy lze provádět pouze k začátku kalendářního roku, přičemž návrhy na rozdělení obcí musí být ministerstvu vnitra podány vždy nejpozději do 30. září bezprostředně předcházejícího kalendářního roku.

Zvláštním případem „změn v obecním území“ je zřízení nového městského obvodu nebo městské části ve statutárním městě (§ 10a ZO). Nový městský obvod nebo novou městskou část v již členěném statutárním městě lze zřídit na základě rozhodnutí zastupitelstva města, to však jen za předpokladu, že ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění takového rozhodnutí není podán návrh na rozhodnutí této otázky v místním referendu. V takovém případě je potom podmínkou zřízení nového obvodu nebo nové městské části souhlasný výsledek místního referenda, které se koná na tom území, na němž se navrhuje zřízení nového městského obvodu nebo nové městské části. Rozhodnutí o zřízení nového městského obvodu nebo nové městské části přitom musí obsahovat název tohoto nového celku a současně i řešení vypořádání příslušných práv a závazků.

Obec jako samosprávné společenství občanů a současně jako příslušný územní celek má, jak již bylo uvedeno, postavení právnické osoby, vystupuje proto v právních vztazích svým jménem a současně také nese odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Společně s oprávněním uskutečňovat vlastním jménem místní samosprávu disponuje obec vlastním

majetkem a finančními zdroji. Jedná se o tzv. ekonomický základ samosprávy obcí, v jehož rámci obec hospodáří samostatně a to za podmínek, které stanoví zvláštní právní předpisy.

Sám zákon o obcích (§ 18-20 ZO) vymezuje podmínky hospodaření obcí jen rámcově. Obecně hovoří o majetku obcí, zakládá oprávnění obcí hospodařit na smluvním principu také s majetkem jiných subjektů a ukládá obcím povinnost hospodařit podle rozpočtu, a to včetně povinnosti nechat hospodaření za vždy uplynulý kalendářní rok přezkoumat příslušným okresním úřadem nebo zvoleným auditorem a předložit výsledek tohoto přezkoumání spolu s předmětným vyúčtováním hospodaření k projednání obecnímu zastupitelstvu.

Problematika ekonomického základu samosprávy obcí patří k nejdůležitějším a také nejsložitějším otázkám místní samosprávy, neboť bez jejího odpovídajícího řešení by obec vůbec nemohla plnit vlastní samosprávné funkce. V současné době se ekonomický základ samosprávy obcí teprve konstituuje a rovněž tak i jeho právní režim se dopracovává a bude ještě určitou dobu trvat, než dozná své relativně definitivní podoby. V tomto směru sehrává významnou roli zejména zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí (zákon o majetku obcí), ve znění zákona ČNR č. 485/1991 Sb., a pokud jde o vlastní hospodaření obcí, pak je třeba poukázat zejména na zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice. Z oblasti právní úpravy, která souvisí se specifikací příjmové oblasti obcí je potom nutno uvést alespoň zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. S dopracováním režimu ekonomického základu samosprávy obcí se počítá ve vazbě na uplatňování nové daňové koncepce, zaváděné od 1. ledna 1993, v jejímž smyslu má být nově pojata i vlastní příjmová základna obcí. Ta by potom společně s majetkem obce a pravidly hospodaření charakterizovala vlastní ekonomický základ samosprávy obcí.

Zvolená právní konstrukce postavení obcí jako právnických osob je uplatňována i v případě územně členěných statutárních měst. Postavení právnické osoby má statutární město jako celek a nikoliv tedy, jak již bylo uvedeno, jeho jednotlivé městské obvody či městské části. Proto je nutno ekonomický základ samosprávy obcí i v případě územně členěných statutárních měst především vztahovat ke statutárnímu městu jako takovému. Městské obvody nebo městské části potom hospodáří a disponují s majetkem města jen v rozsahu, jenž jim vymezuje příslušná obecně závazná vyhláška zastupitelstva statutárního města, kterou město upravuje své vnitřní poměry ve věcech správy („statut“).

V této souvislosti je třeba uvést, že u dnes členěných statutárních měst do jejich vlastnictví nepřešel jenom majetek ve smyslu zákona ČNR č. 172/1991 Sb. ve znění pozdějších změn a doplňků. Novelou zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, provedenou zákonem ČNR č. 321/1992 Sb., s účinností ode dne 1. července 1992, do vlastnictví měst Brna, Ostravy a Plzně přešly věci z majetku České republiky, k nimž k tomuto dni příslušelo právo hospodaření okresním úřadům Brno-město, Ostrava-město a Plzeň-město. Tento přechod se však netýká věcí, k nimž měly ke dni svého zrušení právo hospodaření krajské národní výbory, a věci uvedené v § 4 odst. 1 zákona České národní rady č. 172/1991 Sb. Právní režim těchto vyhrazených věcí řeší platná právní úprava tak, že zůstávají v majetku České republiky a právo hospodaření k nim přísluší okresním



úřadům Brno-venkov, Opava a Plzeň-sever.

Osobní, územní a ekonomický základ samosprávy obcí tedy představují sice různé, nicméně vzájemně propojené a podmiňující se stránky samosprávného postavení obcí, a to včetně jejich fungování.

## Působnost obcí

Obec (město, statutární město) je při výkonu místní správy povolána k plnění úkolů, které jsou vymezeny rámcem tzv. působnosti obce. Působností obce se obecně řečeno rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomocí obce se potom rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy, pro potřeby plnění úkolů obce.

Podle platné právní úpravy (§ 13-24 ZO) přichází u obcí v úvahu působnost dvojího druhu, a to jednak tzv. působnost samostatná a dále tzv. působnost přenesená.

U samostatné působnosti hovoříme o klasické obecní samosprávě či samosprávné působnosti obce, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a obecně závaznými právními předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Takto chápaná obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející obcím jako veřejnoprávním korporacím územní samosprávy, a to proto, že se bezprostředně týká míst.

U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo, svými orgány, nýbrž nepřímo a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit obcím jako představitelům místní samosprávy.

Z postavení obcí jako subjektů místní samosprávy vyplývá, že jejich hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti, tj. v oblasti vlastní obecní samosprávy. V praxi by potom také měl výkon samostatné působnosti představovat převažující náplň činnosti orgánů obce. Na orgány obcí však byly ve smyslu zákona o obcích přeneseny rovněž některé úkoly státní správy a to z toho důvodu, aby si občané mohli základní záležitosti z oblasti státní správy vyřizovat přímo v místě. V činnosti obcí a jejich orgánů se tak nyní promítá jak vlastní činnost obcí jako subjektů místní samosprávy, tak i činnost kterou obce vykonávají prostřednictvím svých orgánů v zastoupení státu. Z povahy věci plyne, že činnost obcí a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti, tj. při výkonu státní správy, by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti, tj. vlastní obecní samosprávu, a neměla by tudíž být prováděna ani na její úkor. Proto také mají obce nárok na náhradu nákladů, které jim vzniknou v souvislosti s výkonem přenesené působnosti, neboť v tomto případě plní úkoly, které by jinak musel zabezpečovat stát prostřednictvím vlastních orgánů.

Právní úprava postavení obcí do jejich samostatné působnosti světuje v obecné rovině především zabezpečování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje příslušných

územních obvodů, a dále ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy (§ 14 ZO).

Zákon o obcích přitom samostatnou působnost obcí charakterizuje i demonstrativním výčtem nejdůležitějších úkolů v této oblasti. K nim patří např. schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění, hospodaření s majetkem obce, sestavování rozpočtu obce a hospodaření podle něj, zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení, rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a nadacích, zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů, zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udělování čestného občanství obce, apod.

V souvislosti s ukončením činnosti národních výborů na obecní zastupitelstva; stejně tak na městská zastupitelstva a dále i na zastupitelstva měst Brna, Ostravy a Plzně nebo obvodní zastupitelstva těchto měst, zákonitě přešly funkce zakladatele státních podniků; jakož i pravomoc zřizovat, řídit a zrušovat organizace a zařízení, které do počátku účinnosti zákona o obcích vykonávaly místní a městské národní výbory (§ 67 ZO). Tam, kde tyto funkce a pravomoci vykonávaly okresní a krajské národní výbory, jsou nyní příslušné okresní úřady. Pokud by však obec o jejich výkon, ve vztahu ke státním podnikům, organizacím a zařízením na svém území, měla zájem, může o jejich převedení okresní úřad požádat a jeho povinností v takovém případě je předmětné pravomoci na obec převést. Stejně tak může k jejich převedení na obec dojít z iniciativy okresního úřadu, to však ale jen za podmínky, že se na tom okresní úřad a obec dohodnou. Nelze tak tedy učinit jednostranným rozhodnutím okresního úřadu.

Významným oprávněním obcí v oblasti samostatné působnosti je vytvářet dobrovolné svazky obcí, jakožto zájmová sdružení právnických osob. Takový svazek obcí je samostatnou právnickou osobou, jejíž postavení se blíže řídí ust. § 20f a násl. občanského zákoníku, vyhlášeného v úplném znění zákonem č. 47/1992 Sb.

Předmětem činnosti svazku přitom mohou být jen vybrané úkoly v oblasti samostatné působnosti obcí, a to konkrétně úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, dále úkoly při správě, údržbě a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce, a nakonec úkoly při zabezpečování čistoty obce, odvozu domovních odpadů a jejich nezávadné likvidaci, zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod. Svazek obcí si přitom ke společnému vykonávání předmětných úkolů, k jejichž zabezpečování byl ustaven, může zakládat příslušné právnické osoby.

Obce a svazky obcí mohou dále spolupracovat též s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů, a mimo to mohou být i členy právnických osob s mezinárodním prvkem.

Pokud jde o pravomoc obce při výkonu samostatné působnosti je třeba především poukázat na její oprávnění vydávat pro svůj územní obvod a k plnění svých úkolů obecně závazné vyhlášky. Tyto vyhlášky mají povahu primárních právních předpisů, zmocnění k jejich vydávání vyplývá přímo z ústavní úpravy, a jejich posláním je v místě upravit otázky jinak právně neupravené.

Z dalších pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce je třeba uvést některé otázky, o nichž je rozhodováno ve správním řízení. Jde jednak o ukládání pokut právními osobám za nesplnění povinností uložených obecní radou, příp. starostou, při

odstraňování následků živelné pohromy, dále o ukládání pokut obecní radou právníckým osobám a podnikatelům za neudržování pořádku a čistoty užívané nemovitosti, za narušení vzhledu nebo životního prostředí obce, a stejně tak i za porušení obecně závazných vyhlášek obce při výkonu podnikatelské činnosti. Výše pokut je přitom stanovena odstupňovaně podle jednotlivých případů a to v částkách do 50.000, 100.000 a 200.000 Kč, přičemž význam tohoto oprávnění obce je zvýrazněn tím, že pokud odpovědný subjekt ani dodatečně neodstraní závadný stav, může mu obec uložit pokutu opakovaně. Důležitou je v této souvislosti i skutečnost, že výnos pokut je příjmem obce.

Zvláště výrazným oprávněním obce v rámci její samostatné působnosti je potom ještě oprávnění zřídit na základě zákona ČNR č. 553/1991 Sb. obecní policii, s posláním zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku.

Zákon o obcích, jak již bylo uvedeno, vymezuje samostatnou působnost obcí jen demonstrativně a tedy rámcově, přičemž poukazuje na nejdůležitější úkoly v této působnosti. Bližší specifikace příslušných úkolů a pravomocí v samostatné působnosti obcí je proto obsažena ve zvláštních zákonech a příp. i dalších obecně závazných právních předpisech vydaných ústředními orgány k jejich provedení, zahrnujících úpravu daných oblastí. V zákoně o obcích jde tedy v podstatě jen o vymezení zaměření samostatné působnosti obcí.

Při vymezování přenesené působnosti obcí (§ 21 ZO/ předpokládá zákon o obcích využití zvláštních zákonů ve stejné, ne-li ještě ve větší míře.

Obce tak mají v přenesené působnosti vykonávat státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů vykonávaly místní národní výbory, popř. městské národní výbory třetí kategorie do počátku účinnosti zákona o obcích (§ 22 ZO). Obec takto vykonává státní správu v příslušném rozsahu zejména na úseku evidence obyvatelstva, požární ochrany, ochrany veřejného pořádku, výstavby, hospodaření s nebytovými prostory, zásobování, obchodu, ochrany rostlinné a živočišné výroby, ochrany zemědělského půdního a lesního půdního fondu, školství, zdravotnictví apod. Obcím současně přísluší v přenesené působnosti plnit i další úkoly na jednotlivých úsecích státní správy a to v rozsahu, který stanoví zvláštní zákony.

Významným oprávněním obce ve věcech patřících do přenesené působnosti je oprávnění vydávat, tentokrát však na základě zmocnění obsaženém v zákoně a v jeho mezích, rovněž obecně závazné vyhlášky. V tomto případě nejde o primární, nýbrž o tzv. odvozenou normotvorbu obcí. V podstatně větším rozsahu než u samostatné působnosti rozhoduje obec prostřednictvím svých orgánů v rámci plnění úkolů spadajících do přenesené působnosti potom ve správním řízení.

V případě, že by obec nebyla sama schopna zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti v uvedeném rozsahu (dle § 22 ZO), může uzavřít dohodu s jinou obcí téhož okresu o zabezpečení výkonu této přenesené působnosti. V opačném případě okresní úřad určí, že tuto působnost bude pro danou obec vykonávat tzv. pověřený obecní úřad, a to až do doby, dokud obec nebude sama schopna zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti.

Pověřeným obecním úřadem se rozumí obecní úřad v obcích, které vláda republiky určí svým nařízením (v současné době se dle nař. vl. České republiky č. 475/1990 Sb. a nař. vl. České republiky č. 82/1992 Sb., jedná o 381 pověřených obecních úřadů) a jehož posláním je vykonávat státní správu ve stanovených územních obvodech, zahrnujících zpravidla

několik obcí, ovšem nad rámec přenesené působnosti ve výše uvedeném rozsahu.

Pověřeným obecním úřadům přísluší vykonávat státní správu pro svoji obec a stejně tak i pro další obce ve stanoveném územním obvodu podle ust. § 60 ZO v rozsahu, ve kterém ji vykonávaly podle zvláštních zákonů místní národní výbory ve střediskových obcích, popř. místní národní výbory pro několik obcí jako rozšířenou působnost a městské národní výbory první a druhé kategorie. Současně pověřeným obecním úřadům přísluší vykonávat státní správu v některých věcech, které jim, po projednání s příslušným ústředním orgánem státní správy, svěří okresní úřad. Ve vlastní obci pověřený obecní úřad pochopitelně současně vykonává i přenesenou působnost podle § 22 ZO.

Pověřený obecní úřad je na svých úsecích činnosti podle zákona o obcích také příslušným rozhodovat v I. stupni, pokud tento nebo jiný zákon nestanoví jinak, o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací ve správním řízení.

Úpravou takto pojaté přenesené působnosti se sleduje zkvalitnění a současně z hospodárnější výkonu státní správy na úrovni obcí tím, že z jednoho relativně snadno dostupného místa pro občany se bude vyřizovat celá řada věcí v oblasti státní správy souhrnně pro všechny obce ve stanoveném územním obvodu. Vytvořením pověřených obecních úřadů a vymezením přenesené působnosti podle ust. § 60 ZO se přitom nic nemění na přenesené působnosti obcí podle ust. § 22 ZO, a tudíž v tomto smyslu nedochází k žádnému omezení obcí a jejich postavení.

Pověřené obecní úřady, tak jak byly stanoveny předmětnými nařízeními vlády, mají v řadě případů své sídlo v obcích městského charakteru, a vystupují tedy současně jako městské úřady. Naproti tomu v těch městech, která nejsou určena jako sídla pověřených obecních úřadů, přísluší městským úřadům přenesená působnost jen v rozsahu ust. § 22 ZO.

Ve statutárních městech je potom třeba lišit, zda jde o statutární města územně nečleněná; či o statutární města územně členěná. V prvním případě zde namísto pověřených obecních úřadů vystupují úřady těchto měst, v případě druhém pak jako úřady města vystupují tzv. magistráty, a na úrovni městských obvodů nebo městských částí potom vystupují jejich úřady.

Úřadům statutárních měst (územně nečleněných) a magistrátům statutárních měst (územně členěných), přísluší vykonávat v podstatě obdobný rozsah přenesené působnosti jako u pověřených obecních úřadů s tím, že přenesení výkonu státní správy z okresních úřadů reálně přichází v úvahu ve větším rozsahu.

U tří z dnes územně členěných statutárních měst, jmenovitě jde o město Brno, Ostravu a Plzeň, magistráty těchto měst navíc vykonávají působnost a disponují pravomocí jinak příslušející okresním úřadům, s výjimkou působnosti při rozhodování o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obce podle zákona o majetku obcí (tuto působnost příslušející okresním úřadům pro město Brno, Ostravu a Plzeň vykonává ministerstvo financí České republiky).

Výkon přenesené působnosti se u územně členěných statutárních měst, ve smyslu obecně závazné vyhlášky zastupitelstva daného města, kterou se uspořádávají vnitřní poměry správy územně členěného statutárního města („statutu“), přitom dělí mezi magistrát a úřady městských obvodů nebo městských částí.

U přenesené působnosti obcí je tedy třeba rozlišovat přenesenou působnost, která přísluší ze zákona všem obcím (přenesená působnost „užší“, podle ust. § 22 ZO) a dále přenesenou působnost, která nad rámec této „užší“ přenesené působnosti přísluší jen obecním úřadům ve vládou určených obcích (přenesená působnost „širší“, podle ust. § 60 ZO) a která v podstatě v obdobném rozsahu přísluší i úřadům statutárních měst, městům Brno, Ostrava a Plzeň pak navíc v zásadě přísluší i působnost okresního úřadu.

## Orgány obcí

Působnost obce, jak samostatnou tak i přenesenou, realizují, s výjimkou případů samostatné působnosti řešených místním referendem, orgány obce (ve městech městské orgány, ve statutárních městech orgány města a orgány městských obvodů nebo městských částí). Nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem obce je obecní zastupitelstvo, od něhož je potom odvozováno postavení dalších orgánů obce.

**Obecní zastupitelstvo** (městské zastupitelstvo, zastupitelstvo města, zastupitelstvo městského obvodu nebo městské části) vykonává zákonem o obcích svěřené nejdůležitější pravomoci v oblasti samostatné působnosti obce (36, 36a ZO). Obecní zastupitelstvo nemůže svoje pravomoci, svěřené zákonem přenést na jiné obecní orgány, s jedinou výjimkou, umožňující v obcích kde se volí obecní rada, svěřit podle místních podmínek obecní radě část své pravomoci schvalovat rozpočtová opatření. Obecní zastupitelstvo a stejně tak nemůže rozhodovat v oblasti přenesené působnosti obce, a to opět s jedinou výjimkou, v tomto případě v otázce schvalování územně plánovací dokumentace sídelních útvarů a zón, což má povahu výkonu státní správy.

Zasedání obecního zastupitelstva jsou veřejná, obecní zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Obecní zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů, přičemž k platnosti usnesení je třeba souhlasu rovněž nadpoloviční většiny všech jeho členů.

Postavení člena obecního zastupitelstva se řídí jednak ustanoveními zákona o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu a jednak ustanovením zákona o obcích. Mandát člena obecního zastupitelstva má povahu tzv. volného mandátu. Člen obecního zastupitelstva skládá slib věrnosti České republice, není však vázán pokyny voličů a nemůže jimi být také odvolán. Při výkonu svých práv a povinností se řídí svým svědomím a přesvědčením o tom, co bude pro obec nejprospěšnější. Výkon povinností člena obecního zastupitelstva se považuje za výkon veřejné funkce a člen obecního zastupitelstva nesmí být krácen na svých právech z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.

Všichni členové obecního zastupitelstva, a dále i obecní rada a starosta mají právo předkládat své návrhy k projednání na zasedání obecního zastupitelstva. Základní pravidla pro jednání obecního zastupitelstva stanoví přímo zákon o obcích, podrobnosti jednání jsou co do své úpravy svěřeny jednacímu řádu, který vydává samotné obecní zastupitelstvo.

**Obecní rada** (městská rada, rada města, rada městského obvodu nebo městské části) je výkonným orgánem pro oblast samostatné působnosti obce. Vzhledem k tomuto postavení jí nepřísluší rozhodovat v oblasti přenesené působnosti, s výjimkou vydávání

obecně závazných vyhlášek. Obecní rada je složena ze starosty, jeho zástupce či zástupců a dalších radních, kteří jsou voleni obecním zastupitelstvem z řad jeho členů.

Počet členů obecní rady musí být vždy lichý, obecní rada má nejméně 5 a nejvýše 13 členů. Tento počet však nesmí být vyšší než činí jedna třetina členů obecního zastupitelstva. V obcích, v nichž má obecní zastupitelstvo méně než 15 členů se obecní rada nevolí, a v takovém případě úkoly, které by jinak příslušely obecní radě, zabezpečuje starosta.

Zasedání obecní rady jsou na rozdíl od zasedání obecního zastupitelstva neveřejná, obecní rada se schází podle potřeby a usnází se většinou hlasů svých členů.

Kromě úkolů směřujících k zajištění samosprávného chodu a rozvoje obce, vymezených výslovně v zákoně o obcích (§ 45/ a navazujících bezprostředně na činnost obecního zastupitelstva, obecní rada v rámci samostatné působnosti dále zejména zřizuje a ruší komise a odbory, a stejně tak případně zvláštní orgány, a podle potřeby i odborné pracovní skupiny. Obecní rada dále se souhlasem okresního úřadu jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu, řídí činnost komisí a obecního úřadu v oblasti samostatné působnosti a ukládá jim úkoly.

Při výkonu samostatné působnosti odpovídá obecní rada obecnímu zastupitelstvu, při výkonu přenesené působnosti je podřízena okresnímu úřadu.

**Starosta** je orgánem obce, který reprezentuje obec navenek a plní další úkoly stanovené zákonem o obcích (§ 52-55, § 56 odst. 3). Starostu volí obecní zastupitelstvo a jemu je starosta také ze své činnosti odpovědný.

Starosta svolává a řídí zasedání obecního zastupitelstva, spolu s určenými ověřovateli podepisuje zápis o průběhu zasedání, stejně tak spolu se svým zástupcem nebo jiným radním podepisuje obecně závazné vyhlášky nebo jiná usnesení obecního zastupitelstva. Dále připravuje, svolává a řídí schůze obecní rady a společně s pověřeným členem obecní rady podepisuje její usnesení. Pokud má za to, že usnesení obecní rady v otázkách samostatné působnosti obce je nesprávné, je oprávněn pozastavit výkon tohoto usnesení a věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání obecního zastupitelstva.

Jestliže v dané obci není ustanoven tajemník obecního úřadu, je starosta navíc v postavení nadřízeného všech pracovníků obecního úřadu a plní současně funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů.

Ne všechny úkoly stanovené starostovi zákonem o obcích však musí starosta plnit osobně neboť obecní rada může v případě potřeby některými úkoly starosty pověřit jeho zástupce.

Úkoly starosty a zástupce (zástupců) starosty ve statutárních městech plní primátor a náměstek (náměstci) primátora.

Pokud jde o **orgány obecní rady** (§ 56 ZO) je třeba především poukázat na **komise**. Ty obecní rada zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány. Komise mohou mít, pokud jim starosta po projednání s okresním úřadem svěřil výkon přenesené působnosti na určitém úseku, i postavení výkonných orgánů. Vždy se zřizují komise finanční a komise kontrolní, zda a které další komise obecní rada zřídí je zcela v její pravomoci.

Počet členů ani složení komisí zákon o obcích nepředepisuje. Z povahy věci plyne, že počet členů by měl být přiměřený povaze a rozsahu úkolů. Předseda ani členové komise nemusí být členy obecního zastupitelstva, nepochybně by však mělo jít o odborníky v dané

oblasti. Komise za svou činnost odpovídají obecní radě, ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku jsou komise rovněž podřízeny okresnímu úřadu.

Kromě komisí může obecní rada, jak již bylo uvedeno, v případech stanovených zvláštními zákony zřídit pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány. Takovými zvláštními orgány jsou např. komise k projednávání přestupků, a jejich posláním je plnit úkoly stanovené předpisy, v jejichž smyslu byly tyto orgány zřízeny.

Sídlem uváděných obecních orgánů a zastřešující složkou výkonu správy v obci je **obecní úřad** [(pověřený obecní úřad, městský úřad, úřad města (v případě územně nečleněného statutárního města), magistrát (v případě územně členěného statutárního města), úřady městských obvodů nebo městských částí)]. Jeho posláním je plnit jednak vlastní zákonem o obcích stanovené úkoly, a to jak v oblasti samostatné, tak i v oblasti přenesené působnosti, přičemž z jeho postavení současně vyplývá, že je rovněž příslušný k organizačnímu a administrativnímu zabezpečení činnosti orgánů obce.

V čele obecního úřadu stojí starosta, obecní úřad se dále skládá ze zástupce (příp. zástupců) starosty, dále z tajemníka obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a z dalších pracovníků obecního úřadu.

Organizačními složkami obecního úřadu, pokud se obecní úřad vnitřně člení, jsou potom především odbory, zřizované obecní radou jako výkonné orgány, a dále i případné další organizační útvary.

Odbory obecní rada zřizuje podle potřeby z pracovníků obecního úřadu pro jednotlivé úseky jeho činnosti. Na rozdíl od komisí, zřizovaných obecní radou jako orgánů obecní rady, není tedy zřízení odborů obligatorní, z praktických důvodů se však jeví zřízení odboru nebo odborů funkční, neboť tyto současně vystupují jako součást organizace obecního úřadu.

V obcích, v nichž obecní rada zřídila alespoň dva odbory obecního úřadu a v nichž je pověřený obecní úřad, působí tajemník obecního úřadu. Ze své činnosti v oblasti samostatné působnosti je odpovědný obecní radě a starostovi, v oblasti přenesené působnosti pak je odpovědný starostovi. Tajemník obecního úřadu je pracovníkem tohoto úřadu s postavením nadřízeného ke všem ostatním pracovníkům obecního úřadu a plní zde současně funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů.

Vzhledem k pravomocím obecních úřadů, svěřených jim zákonem o obcích jak v oblasti samostatné, tak v oblasti přenesené působnosti, je na obecní úřady jako celek, i když to zákon o obcích výslovně neuvádí, nepochybně nutno nahlížet jako na orgány obcí (stejně tak na pověřené obecní úřady, městské úřady, úřady či magistráty statutárních měst, úřady městských obvodů nebo městských částí). A to jako na takové orgány, které prezentují činnost obcí a jejich jednotlivých orgánů navenek.

To lze mimo jiné odvodit i s ohledem na ust. § 58 odst. 6 ZO, podle něhož se také příslušná písemná opatření starosty, zástupce (zástupců) starosty, obecní rady a jejich orgánů v záhlaví označují slovy „Obecní úřad“, s uvedením názvu obce. Nutno však uvést, že zákon o obcích toto označení obecních písemností předepisuje výhradně pro oblast přenesené působnosti, zatímco v případech samostatné působnosti tento zákon ukládá veškeré listiny označovat slovem „Obec“ a jejím názvem (obdobně pak u měst a statutárních měst).

O toto ustanovení zákona o obcích lze potom také opřít zjednodušované označování příslušnosti obce či obecního úřadu, podle toho, zda jde o otázky spadající do samostatné nebo přenesené působnosti obce. To však nic nemění na potřebě vždy přesně určit a respektovat předmětnou příslušnost orgánů v rámci „obce“ nebo „obecního úřadu“.

Obecní úřad jako celek je v oblasti samostatné působnosti podřízen obecní radě, v oblasti přenesené působnosti pak okresnímu úřadu, pokud nejde o otázky, u nichž zvláštní zákony stanoví podřízenost obecních úřadů jiným orgánům státní správy (např. školským úřadům).

Z dosud uvedeného je zřejmé, že specifické postavení mezi orgány obcí mají orgány v územně členěných statutárních městech. Základní odlišnost jejich postavení spočívá v tom, že tyto orgány jsou uspořádány tzv. dvouúrovňově, přičemž vztahy mezi těmito úrovněmi jsou především dány rozdělením působnosti mezi město a městské obvody nebo městské části. Proto se jedná převážně o vztahy součinnosti a koordinace, ve správním řízení potom jde o vztahy instanační nadřízenosti a podřízenosti.

Nejvýrazněji se přitom specifika organizačních vztahů v územně členěných statutárních městech projevují v postavení jejich magistrátů a příslušných úřadů městských obvodů nebo městských částí.

Vzhledem k tomu, že magistráty a návazné úřady městských obvodů nebo městských částí plní úkoly jak v samostatné, tak přenesené působnosti, je třeba vždy lišit o jaké vztahy jde. V oblasti výkonu samostatné působnosti magistráty do jejího svěřeného okruhu úřadům městských obvodů nebo městských částí přímo zasahovat nemohou. Naproti tomu v oblasti výkonu přenesené působnosti zákon o obcích výslovně předpokládá, že magistráty kontrolují činnost orgánů městských obvodů nebo městských částí a poskytují jim odbornou pomoc při plnění jejich úkolů. Zvláštním případem je potom oblast činnosti, vykonávaná ve formě správního řízení. V těchto případech magistrát, a to bez ohledu na to, zda jde o správní řízení v oblasti samostatné či přenesené působnosti, přezkoumává rozhodnutí orgánů městských obvodů nebo městských částí vydaná v tomto řízení.

V souvislosti s vymezováním orgánů obcí, jejich postavení a jejich vzájemných vztahů je třeba ještě uvést, že některé z těchto otázek dále předpokládají podrobnější úpravu ve vnitroorganizačních předpisech.

Zákon o obcích tak především výslovně počítá s tím, že právě u územně členěných statutárních měst budou organizační otázky v něm upravené blíže konkretizovány, jak již bylo opakovaně uvedeno, vždy příslušnou obecně závaznou vyhláškou („statutem“), kterou budou přijímat zastupitelstva předmětných měst s cílem upravit vnitřní poměry správy těchto měst.

Další formou organizačního předpisu, kterou sice zákon o obcích výslovně nepožaduje, ale která z praktických důvodů přichází v úvahu, jsou potom organizační řády. Ty mají své opodstatnění zejména u pověřených obecních úřadů, městských úřadů a úřadů statutárních měst, magistrátů a úřadů městských obvodů nebo městských částí. Obsahem těchto organizačních předpisů by mělo být vymezení vnitřní organizace, vzájemných vztahů a dělbý úkolů v rámci toho kterého úřadu. Ke schválení organizačního řádu obecního úřadu (městského úřadu, úřadu města, magistrátu, úřadu městského obvodu nebo městské části) je s ohledem na související pravomoci příslušná obecní rada (městská rada, rada města, rada městského obvodu nebo městské části).

Pro úplnost je pak třeba opakovaně ještě uvést, že obecní zastupitelstvo (městské zastupitelstvo, zastupitelstvo města, zastupitelstvo městského obvodu nebo městské části) je podle zákona o obcích povinno blíže upravit režim vlastního jednání v tzv. jednacím řádu a rovněž i tento dokument je předpisem vnitroorganizační povahy.

## Náprava nesprávných opatření

Přesto, že zákon o obcích je svou povahou organizačně právní úpravou, obsahuje tato právní úprava rovněž určitá ustanovení, jejichž prostřednictvím se zabezpečuje zákonnost v místní správě. Jedná se o institut tzv. nápravy nesprávných opatření, jimiž se rozumí právu odporující výstupy správní činnosti orgánů obcí, s výjimkou rozhodnutí, vydaných ve správním řízení (k jejich nápravě slouží samostatný režim přezkumného řízení ve smyslu správního řádu).

Zákon o obcích přitom logicky rozlišuje mezi nápravou nesprávných opatření orgánů obcí při výkonu samostatné působnosti a nápravou nesprávných opatření orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. Zatímco v prvním případě samosprávné postavení obcí vylučuje přímý zásah orgánu státní správy, jímž by se předmětné opatření rušilo, v případě druhém je tomu naopak.

Právní úpravou (§ 62 ZO) je tak předpokládáno, že pokud obecně závazná vyhláška<sup>1</sup> nebo jiné opatření obecního zastupitelstva provedené při výkonu samostatné působnosti odporuje zákonu, nemůže okresní úřad, který tuto skutečnost zjistil, sám rozhodnout o jejich zrušení. Jeho právem, ale současně i povinností, v takovém případě je pozastavit výkon takové vyhlášky či jiného opatření. Za předpokladu, že předmětné obecní zastupitelstvo samo u daného aktu nezjedná nápravu, okresní úřad ve lhůtě do 30 dnů od pozastavení jeho výkonu postoupí celou záležitost k rozhodnutí Parlamentu České republiky. Tam je potom v dané věci oprávněn rozhodnout s konečnou platností.

Do jisté míry obdobný postup zákon o obcích předepisuje i v případě nesprávných opatření obecní rady nebo jejich orgánů při výkonu samostatné působnosti. Rozdíl spočívá jen v tom, že při pozastavení výkonu příslušných opatření těchto orgánů, je podle povahy věci ke zjednání jejich nápravy vedle obecní rady příslušné také obecní zastupitelstvo. Pokud ani ono nápravu nezjedná, potom okresní úřad ve stejné lhůtě postupuje danou věc Parlamentu České republiky.

Jiná situace je naproti tomu v případě nesprávného opatření orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. Tady platí, že pokud orgán, který takové opatření vydal sám nápravu nezjedná, rozhodne okresní úřad o jeho zrušení. Zákon o obcích postup orgánů obcí ani okresního úřadu v tomto případě blíže nespecifikuje, z povahy věci však vyplývá, že okresní úřad musí orgány obcí na nesprávnost jejich opatření upozornit a poskytnout jim přiměřenou lhůtu k jejich nápravě.

Specificky je zákonem (§ 62, 62a ZO) řešena náprava nesprávných opatření u dnes územně členěných statutárních měst. Procedura nápravy, a to s ohledem na

<sup>1</sup>Na tomto místě je třeba uvést, že v souvislosti s tzv. „Jirkovskou vyhláškou“ se Parlament České republiky (reprezentovaný jeho poslaneckou sněmovnou) prohlásil, s odvoláním na Ústavu České republiky, ke zjednání nápravy u obecně závazné vyhlášky obce vydané v její samostatné působnosti za nepřislušný.

postavení a uspořádání orgánů města a orgánů městských obvodů nebo městských částí, fakticky přichází v úvahu v případě nesprávných opatření orgánů města za asistence ústředních orgánů státní správy, a v případě nesprávných opatření orgánů městských obvodů nebo městských částí za asistence nejprve magistrátu a následně potom ústředních orgánů státní správy.

Právní úprava tady výslovně počítá s tím, že pokud odporuje obecně závazná vyhláška nebo jiné opatření zastupitelstva města Brna, Ostravy a Plzně při výkonu samostatné působnosti zákonu, přísluší pozastavit jeho výkon ministerstvu vnitra. Pokud by předmětné zastupitelstvo samo v dané věci nezjednálo nápravu, obdobně jako v předchozích případech okresní úřad, předloží toto ministerstvo danou věc k rozhodnutí Parlamentu České republiky. Tento postup v zásadě přichází v úvahu i v případě nesprávných opatření rady města, jejich orgánů a magistrátu při výkonu samostatné působnosti, s tím, že na úrovni města může podle povahy věci nápravu vedle rady města zjednat i zastupitelstvo města.

V případě nesprávných opatření orgánů uvedených měst v přenesené působnosti je oprávněn k jejich zrušení, za předpokladu, že nápravu nezjedná sám orgán, který předmětné opatření přijal, vždy příslušný ústřední orgán státní správy.

Pokud jde o nápravu nesprávných opatření orgánů městských obvodů nebo městských částí v dnes členěných statutárních městech, tj. ve městě Brně, Ostravě, Plzni a Ústí nad Labem, při výkonu samostatné působnosti, tady jejich výkon nejprve pozastavuje magistrát města a v případě, že nápravu nezjednájí samy orgány městských obvodů nebo městských částí, tento orgán danou záležitost předkládá k rozhodnutí zastupitelstvu města. Pokud ani zastupitelstvo města nápravu nezjedná, potom nově výkon takového opatření pozastaví ministerstvo vnitra a nebude-li ani za této situace náprava zjednána na úrovni města, ministerstvo vnitra věc předloží Parlamentu České republiky.

Tento v podstatě dvoustupňový model řešení nápravy nesprávných opatření orgánů městských obvodů nebo městských částí uvedených měst přichází v úvahu rovněž u opatření, která jsou výsledkem výkonu jejich přenesené působnosti. V první fázi přísluší rozhodnout o zrušení takového opatření, pokud orgán, který předmětné opatření přijal sám nápravu nezjedná, magistrátu města. Pokud však magistrát města takové opatření nezruší, následně toto oprávnění, tj. oprávnění zrušit nesprávné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části při výkonu přenesené působnosti, přechází na příslušný ústřední orgán státní správy.

K popsávanému režimu nápravy nesprávných opatření orgánů obcí (měst, statutárních měst, městských obvodů nebo městských částí), tak, jak jej vymezuje zákon o obcích, je nutno dodat, že tento režim je navíc doplňován ještě dalšími zárukami zákonnosti výkonu místní správy, jejichž úprava však již přesahuje rámec právní úpravy postavení obcí.

\* \* \*

Závěrem je nutno zdůraznit, že právní úprava postavení obcí je výrazem principu územní samosprávy, přičemž pokud jde o územní samosprávu, ta je podle současné právní úpravy u nás nyní realizována výlučně na úrovni obcí a územní samosprávu na vyšších územních úrovních platná právní úprava výslovně nezakotvuje. Z územní samosprávy tak u nás v současné době přichází v úvahu právě jen místní samospráva.



To je případ i územně členěných statutárních měst, kde se sice územní samospráva uplatňuje „dvouúrovňově“, nicméně nejde zde o klasické územní samosprávy, neboť toto úrovňové členění je v podstatě jen vnitřní záležitostí daného města, a také z vnějšího pohledu se i územně členěné statutární město z pohledu principů územní samosprávy považuje za jeden územní samosprávný celek.

Na vlastním samosprávném postavení obcí (měst, statutárních měst) přitom nic nemění skutečnost, že tyto subjekty jsou současně povolány k výkonu státní správy jako přenesené působnosti ve vždy příslušném rozsahu.

\* \* \*

## Legal regulation of municipality status in the Czech Republic

*The re-established sovereign status of municipalities and gradually developing activities of their sovereign authorities are the dominant features of our present local administration. Under the present legal regulation, municipalities are considered as bases of local sovereignty and it is supposed that in relation to their status a territory and organization level of sovereignty above the level of municipalities will be established soon. In addition to their basic sovereign function in local administration, municipalities also usually perform, according to the legal regulation in vigour, a part of state administration in the scope conferred on them by the State. Therefore so-called „sovereign“ and „conferred“ municipality activities are distinguished in the work of municipalities and their authorities, the authorities having different position when realizing them. The article deals not only with changes in local administration organization, i.e. substitution of the former national committees system by new local administration authorities, but also with changes in its conception, status, aims and tasks.*

## Převod vlastnického práva tradicí a věcná smlouva

Jiří SPÁČIL

Základní teoretické otázky převodu vlastnického práva patří k těm problémům, které v české právní vědě nejsou chápány jednotně. Různé postoje byly zaujímány zejména v období platnosti obecného občanského zákoníku z roku 1811. Po přijetí občanského zákoníku z roku 1950 diskuse o převodu vlastnického práva ustoupila do pozadí; přesto tato problematika zůstala živá, jak o tom svědčí i změny v zákonné úpravě, které přinesl občanský zákoník z roku 1964. Pro období od roku 1950 je charakteristické, že došlo k opuštění dříve běžně užívaného pojmu „věcná smlouva“, ačkoliv jde, podle našeho mínění, o institut vyjadřující samotnou podstatu převodu vlastnictví.

V této práci jde o vyjasnění teoretické podstaty převodu vlastnického práva; přesto se nevyhýbá ani řešení některých pozitivněprávních problémů. Nicméně jde o teoretickou úvahu. Proto se práce zaměřuje na převod vlastnického práva k movitostem, neboť zde vystupuje podstata problému lépe na povrch. Dosažené prostředky lze však přiměřeně vztáhnout i na převody nemovitostí.

### I.

V římském právu klasického období byly prostředky převodu vlastnického práva tradice, mancipace a iniurecesse. Na rozdíl od mancipace a iniurecesse, které byly úkony abstraktními a formálními, byla tradice neformálním a kauzálním způsobem převodu vlastnictví, který spočíval v prostém předání věci. Zatím co u mancipace a iniurecesse byl převod vlastnického práva vázán na splnění formálních podmínek, především na pronesení stanovených solemních slov, postačí při tradici předání a převzetí věci v úmyslu převést vlastnictví (voluntas domini transferendi). Tradice je úkonem kauzálním; k její platnosti se vyžaduje iusta causa traditionis. Tou může být plnění povinnosti z jiného právního vztahu (z obligace), anebo i jiný důvod předání věci v případě, že nepředchází obligáční smlouva (např. předání věci donandi causa při ručním darování, credendi causa při zapůjčce apod.). V případě rozdělení převodu do dvou fází, tj. do uzavření obligáční smlouvy a tradice jako úkonu, jímž se plní povinnost z obligáční smlouvy, se hovoří o obligáčním darování, trhu, slibu věna atd. Tam, kde tradici nepředchází jiná smlouva, jde o reální darování, trh, atd. V případě reálních úkonů se jako kauza tradice uvádí právní důvod jednání stran (causa emptiois, causa donationis), zatím co tam, kde předchází obligáční smlouva, je kauzou tradice splnění již dříve vzniklého závazku (causa solutionis).



Tradice byla původně institutem *iuris gentium* a podle civilního práva byla způsobilá převést civilní vlastnictví pouze k *res nec mancipi*. Tradice *rerum mancipi* však zakládala vlastnictví bonitární (prétorské). V právu justiniánském pak *mancipatio* a *iniurecesse* zanikly a tradice se stala univerzálním prostředkem převodu vlastnického práva.

Právní charakter tradice není v české romanistice posuzován shodně. Není sporu o tom, že tradice není jakýkoliv převod věci do faktické moci nabyvatele, ale jen předání v oboustranném úmyslu převést vlastnictví. V tom Vážný nalézá „element intencionální“ a dodává, že podle toho „bylo by snad přesnější označit ten element intencionální ne jako *voluntas dominii*, nýbrž jako vzájemný *consensus contrahentium*. Římské prameny toto však nečiní a mluví jen o *voluntas dominii*. A právem. Je sice pravda, že v materiálním vzetí věci je mlčky zahrnut *consensus dominii transferendi*. Ale jako něco od materiální tradice odděleného si takový konsens vůbec nemohu myslit<sup>14</sup>. S tímto stanoviskem však patrně nelze souhlasit. Vážný totiž na stejném místě připouští, že ve výjimečných případech (*traditio brevi et longa manu*) přechází vlastnictví „prostým projevem převodní vůle“<sup>24</sup>. Z toho je zřejmé, že *consensus dominii transferendi* si odděleně od materiální tradice představit lze. Na citovaném výroku lze ukázat, jak v představách odborníků často ustupoval smluvní základ tradice a naopak byl zdůrazněn akt předání věci, což vedlo a vede k mnohým problémům.

Řada autorů má však na věc obdobný názor jako J. Vážný pouze pro období klasického práva. Tak Boháček uvádí, že v justiniánském právu je oproti klasickému období zdůrazněna vůle stran převést vlastnictví (*voluntas dominii transferendi*) a tradice tak získává charakter smlouvy o převodu vlastnického práva. Z justiniánských pramenů vyplývá, že oproti právu klasickému již tolik nezáleželo na faktickém uchopení věci. V tom se projevuje vliv helenistických práv, která k převodu vlastnického práva vyžadovala vedle kauzální smlouvy zvláštní smlouvu o převodu vlastnictví a naopak nebylo třeba faktického odevzdání věci. Proto starší interpreti římského práva, kteří chtěli tyto případy uvést do souladu s naukou o nezbytnosti reální tradice (od které bylo ve skutečnosti již upuštěno), rozvinuli učení o fiktivní tradici (*traditio ficta*). Posun pramenů k pojetí tradice jako smlouvy o převodu vlastnictví vysvětluje Boháček nejen vlivem helenistických práv, ale i tím, že „tradice práva justiniánského nastoupila též na místo starých převodů práva civilního, *mancipatio* a *iniurecesse*. Kompilátoři nabízející ve spisech právnických a císařských konstitucích zmínky o těchto převodech práv vlastnického pojmem tradice, odstranili sice zároveň většinou vše, co souviselo s původním jednostranným a formalistickým charakterem těchto jednání, avšak ponechali (případně snad rozšířili) na některých místech theoretické úvahy o smluvním základě těchto převodů“<sup>34</sup>. Přesto se podle Boháčka v pramenech uplatňuje i původní klasické nazírání na tradici, které mělo za následek, že smluvní povaha justiniánské tradice nebyla dlouho právní vědou správně podchycena a až do minulého století převažoval názor, že podstata tradice spočívá ve dvou složkách, označovaných jako *titulus* a *modus acquirendi*. Teprve Savigny zformuloval názor, že podstatou tradice je věcná smlouva stran o převodu vlastnického práva<sup>4</sup>.

<sup>14</sup>Vážný, J.: *Vlastnictví a práva věcná*. Brno 1937, str. 34

<sup>24</sup>Tamtéž

<sup>34</sup>Boháček, M.: *Nástin přednášek o soukromém právu římském*. Praha 1945, díl I., str. 107.

<sup>4</sup>Tamtéž

Také Sommer uvádí, že tradice je v podstatě věcnou smlouvou, tedy smlouvou o převodu vlastnického práva. Podle jeho názoru se smluvní základ tradice výrazněji zračí v právu justiniánském, v němž postačí k převodu věci *traditio ficta*, při níž se s věcí hmotně nic neděje<sup>5</sup>. Za smlouvou považuje justiniánskou tradici i Rebro<sup>6</sup> a také Cvetler a Kincl<sup>7</sup>.

## II.

Právo obecné (pandektní) přejala a do právní formy převadlo učení postscholastické filosofie o věcech možných a skutečných. V souladu s tímto učením se rozeznávala práva možná a skutečná; existence tzv. „titulu“ naznačovala, že určité právo může vzniknout, avšak právo se stalo skutečným teprve přistoupením nabývací skutečnosti, modu. Za *titulus* nabytí vlastnického práva tradicí byla považována obligační smlouva, pro originární způsoby nabytí pak byly „tituly“ konstruovány způsobem dosti umělým (např. přirozená svoboda přivlastnit si věc ničí apod.). Modem nabytí vlastnického práva bylo faktické uchopení věci. Učení o *titulu* a *modu acquirendi* bylo obecně přijímáno ještě v době vzniku obecného zákoníku občanského z roku 1811, od poloviny 19. století však ustupuje i v nauce pandektní<sup>8</sup>.

## III.

Obecný zákoník občanský z roku 1811 převzal z obecnoprávní nauky učení o *titulu* a *modu acquirendi*, které spojil s římskoprávním pojetím tradice. V důsledku toho plní *titulus* v případech nabytí vlastnictví tradicí dle o. z. o. jak funkci *titulu* obecného práva (tj. funkci zdůvodnění *modu*, který jen při existenci *titulu* vytváří nejen faktický, ale i právní stav), tak i funkci římskoprávní *iustae causae traditionis* (determinace obsahu tradice prohlášením stran, tedy určení, že věc se předává za účelem právně významným, např. darování, splnění smlouvy apod.)<sup>9</sup>. Nebylo však shody v tom, co je *titulem* tradice; někteří<sup>10</sup> měli zato, že *titulem* je obligační smlouva, která zavazuje účastníky k převedení vlastnictví, jiní<sup>11</sup> viděli *titulus* ve věcné smlouvě o převodu vlastnictví. Ostře vystupoval proti učení o *titulu* a *modu* A. Randa, který stál na stanovisku, že vlastnictví se převádí jen a pouze tradicí (tedy „modo“) bez ohledu na existenci *titulu* (např. v případě ručního

<sup>5</sup>Sommer, O.: *Učebnice soukromého práva římského*. Praha 1946, díl II., str. 220.

<sup>6</sup>Rebro, K.: *Římské právo*. Bratislava 1980, str. 147

<sup>7</sup>Cvetler, J.: *Právo římské*. Praha 1970, str. 117.

<sup>8</sup>Arndts, L.: *Učební kniha pandekt*. Praha 1886, díl I., str. 207 a násl. Ke kritice nauky o *titulu* a *modu acquirendi* viz též

Krčmář, J.: *Právo občanské*. Praha 1930, díl II., str. 5;

Sedláček, J.: *Vlastnické právo*, Praha 1936, str. 290;

Rouček, F., Sedláček, J. a kol.: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému*. Praha 1935, díl II., str. 367;

Randa, A.: *Právo vlastnické dle rakouského práva*. Praha 1889, str. 61

<sup>9</sup>Sedláček, J., Rouček, F. a kol.: *Dílo citované v poznámce č. 8, str. 367.*

<sup>10</sup>Sedláček, J.: *Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 296.*

Mayr, R.: *Soustava občanského práva*. Brno 1929, díl II., str. 90.

<sup>11</sup>Krčmář, J.: *Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 142 a násl.* Rouček, R., Sedláček, J. a kol.: *Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 468.*

darování nebo i tehdy, když obligační smlouva předcházející tradici je neplatná). Vcelku uznávalo obecně se však, že tradice není, jak se soudilo ještě v 18. století, jen faktickým jednáním, ale že jde o věcnou smlouvu<sup>12</sup>. Existence této věcné smlouvy nevystupuje v o. z. o. dost ostře na povrch, což je dle Krčmáře dáno tím, že o. z. o. pod pojmem „odevzdání“ (tradice) rozumí:

- a) převod vlastnictví (všechny skutečnosti vedoucí k převodu vlastnictví),
- b) smlouvu o převod vlastnictví,
- c) hmotný akt předání věci<sup>13</sup>.

Nebyla shoda v tom, zda tradice má za následek převod vlastnictví i tehdy, je-li obligační smlouva, jejíž splnění je kauzou tradice, neplatná. Mayr soudil, že v tomto případě vlastnictví nepřejde, Randa zastával opačný názor<sup>14</sup>. Sedláček i Krčmář shodně uváděli, že zákon na tuto otázku nedává zcela jednoznačnou odpověď. Sedláček se kloní spíše k názoru Randovu, zatímco Krčmář stranil spíše řešení opačnému<sup>15</sup>.

K převodu vlastnictví nestačil dle o. z. o. pouhý titul, ale bylo zapotřebí, aby přistoupil modus, t. j. hmotné odevzdání věci. Problém nastal v případě, že modus zjevně žádný titulus nepředcházela. Původně byly v těchto případech fingovány obligační smlouvy a tvrdilo se, že obligační smlouva např. při ručním darování vznikla a ihned zanikla splněním. Mnohé problémy odpadly teprve uznáním věcné smlouvy jako titulu tradice. Přesto se v literatuře objevovala stále otázka časového vztahu titulu a modu; většinou titulus předchází modus (obligační koupě), jindy časově splývají (ruční koupě) a někdy dokonce modus předchází titulu (traditio brevi manu)<sup>16</sup>.

Obecný zákoník občanský se nespokojil s pouhým stanovením zásady, že k nabytí vlastnictví je třeba tradice, ale upravil i jednotlivé formy tradice. Šlo o odevzdání hmotné, traditio brevi manu, constitutum possessorium, odevzdání listin, odevzdání nástrojů, poznamenání věci a odevzdání zasláním. Vlastnictví k nemovitostem se nabývalo intabulací nebo uložením listiny. V souvislosti s formami tradice byla často citovaná slova Zeillerova, že „Není z hlediska jednak bezpečnosti, jednak snadnosti obchodu lhostejno, zdali se dopustí četné či nečetné způsoby odevzdání. Omezíme-li se tyto způsoby příliš, ztíží se zcizení, zvláště při věcech hromadných, mezi přítomnými, u stavu obchodníků a v jiných poměrech. Přílišná štědrost by dávala příležitost obelstít věřitele a zmařit zákazy a soudní exekuce“<sup>17</sup>.

#### IV.

<sup>12</sup> Tradici za věcnou smlouvu považují: Randa, A.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 135; Sommer, O.: Dílo citované v poznámce číslo 5, str. 220; Boháček, M.: Dílo citované v poznámce číslo 3, str. 107; Sedláček, J.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 288; Bartošek, M.: Encyklopedie římského práva. Praha 1981, str. 311.

<sup>13</sup> Krčmář, J.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 141;

Obdobně též Rouček, F., Sedláček, J.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 479.

<sup>14</sup> Mayr, R.: Dílo citované v poznámce číslo 10, str. 91;

Randa, A.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 138;

<sup>15</sup> Sedláček, J.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 295; Krčmář, J.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 145;

<sup>16</sup> Podle našeho názoru v tomto případě přechází vlastnictví samotným projevem vůle.

<sup>17</sup> Krčmář, J.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 148;

Občanský zákoník z roku 1950 přinesl zásadní obrát; nejen že opustil učení o titulu a modu adquirendi, ale v ustanovení § 111 odst. 1 stanovil, že „Vlastnictví k věcem jednotlivě určeným převádí se už samou smlouvou, není-li umlouveno jinak, anebo nevyplyvá-li nic jiného ze zvláštních předpisů“. Bylo též upuštěno od taxativního vymezování forem tradice a způsob a doba nabytí vlastnického práva byly, nestanovil-li zvláštní předpis jinak, ponechány na vůli stran. K nové úpravě důvodová zpráva poznamenala, že „je to podstatně praktičtější a lépe to odpovídá lidovému chápání“ a poukázala též na to, že jde o zásady přijaté i sovětským zákonodárstvím. V teorii se uváděly i jiné důvody pro přijaté řešení, zejména že lépe vyhovuje novému uspořádání hospodářských vztahů. Pro převod vlastnictví k věcem určeným podle druhu však bylo k převodu třeba odevzdání (§ 111 odst. 2), což důvodová zpráva vysvětlovala potřebami socialistického hospodářství; ve skutečnosti to však vyplývá z povahy věci.

Z textu ustanovení § 111 odst. 1 občanského zákoníku není zřejmé, zda zákonodárce chtěl vázat převod vlastnictví již na smlouvu obligační, anebo zda měl na mysli smlouvu věcnou. První alternativě by mohla nasvědčovat okolnost, že v marxistické právní teorii se na přelomu 40. a 50. let vyskytly názory, odmítající existenci věcných úkonů a věcných smluv. Tak Eörsi měl zato, že vlastnictví se převádí již obligační smlouvou a tradice jen určuje dobu, na kterou se upínají účinky z původní obligační smlouvy, tedy převod vlastnictví. Eörsi nemohl upřít tradici volní základ, nicméně význam této vůle popíral s tím, že vůle je potřebná i na zabalení věci, jejich expedici a pod.<sup>18</sup> (K tomu lze však poznamenat, že v těchto případech nejde o vůli, na jejíž projev by právní předpis vázal právní účinky, takže Eörsiho argumentace je nepřipadná). Tomuto řešení by nepřímou mohla nasvědčovat i fakt, že po přijetí občanského zákoníku z roku 1950 se termín „věcná smlouva“ přestal užívat. Na druhé straně V. Knapp uvádí, že v případě převodu vlastnictví smlouvou dle § 111 odst. 1 „dlužno však zajisté požadovat, aby se konsens nesl i k okamžitému převodu vlastnického práva“ a že „samou smlouvou ... je samozřejmě míněna pouze smlouva, která směřuje k převodu vlastnictví“<sup>19</sup>. V. Knapp tedy v zásadě odlišil smlouvu o převodu vlastnictví od smluv obligačních a přesně vystihl skutečnost, že vlastnictví se převádí jen smlouvou o převod vlastnictví, tedy v podstatě smlouvou věcnou.

#### V.

Občanský zákoník z roku 1964 přinesl do úpravy převodu vlastnického práva důležitou změnu, když stanovil, že není-li právním předpisem stanoveno nebo účastníky dohodnuto jinak, nabývá se vlastnictví převzetím věci (§ 134 odst. 1, od 1.1.1992 jde o § 133 odst. 1). Tomu předcházela změna v sovětském právu, které od přijetí Základů občanského zákonodárství SSSR a svazových republik z roku 1961 upravovalo tradici jako obecný způsob nabývání vlastnického práva<sup>20</sup>. Také další argument důvodové zprávy k občanskému zákoníku z roku 1950, totiž „lidové chápání“ zřejmě odpadl, neboť podle důvodové zprávy

<sup>18</sup> Eörsi, G.: Vývin vlastnického práva. Bratislava 1953, díl I., str. 271. Názor, že tradice je jen činitelem, který vymezuje dobu převodu vlastnictví, neboli na který jsou vázány účinky smlouvy, je zastáván i v novější literatuře; viz. Holub, M., Bičovský, J.: Občan a vlastnictví, Praha 1985, str. 214; kol.: Občanský zákoník – komentář. Praha 1987, díl I., str. 423.

<sup>19</sup> Knapp, V.: Vlastnictví v lidové demokracii. Praha 1952, str. 400.

<sup>20</sup> Kunik, J., A., Jazev, V., A.: Sovětskoje právo. Moskva 1977, str. 120.

k občanskému zákoníku z roku 1964 naopak nová úprava „odpovídá názorům pracujících, kteří při koupi nějakého spotřebního předmětu považují jej za své vlastnictví teprve, když jej převezmou“. Jinak důvodová zpráva provedené změny nevysvětluje. Zákon ponechává účastníkům na vůli, aby převod vlastnického práva upravili jinak.

V literatuře je nyní uznáváno, že vlastnické právo je převáděno tradicí. Názory na tuto problematiku publikované v celostátních učebnicích občanského práva prošly zajímavým vývojem, který dokumentuje postupné ustupování od teoretických názorů, které vedly k přijetí § 111 odst. 1 občanského zákoníku. Učebnice z roku 1965 slovo „tradice“ užívá jen s určitými rozpaky, jen v jediném případě a dává je do závorky<sup>21</sup>, učebnice z roku 1974 již s tímto pojmem běžně operuje<sup>22</sup>. Učebnice z roku 1987 jde ještě dále a smlouvu označuje za titul nabytí a tradici za modus<sup>23</sup>. Všechny citované učebnice pojednávají o translačních a obligačních účincích smlouvy a konstatují, že platný občanský zákoník zná účinky obligační, což značí, že smlouva sama nemá za účinek převod vlastnictví, avšak zavazuje zcizitele, aby vlastnické právo na nabyvatele převedl. Citovaným učebnicím je společné i to, že se nezabývají rozbořením právní povahy tradice. Pouze z důsledného rozlišování smlouvy a tradice lze odvodit, že tradice je považována za faktický úkon. Také publikace „Nové občanské právo“, která patrně vyjadřuje názory tvůrců občanského zákoníku z roku 1964, tradici chápe jen jako určení času a způsobu nabytí vlastnictví<sup>24</sup>.

## VI.

Ze shora podaného, byť velmi stručného shrnutí historického vývoje právní úpravy převodu vlastnického práva tradicí a teoretických přístupů k této úpravě vyplývá značná různost a odlišnost jak legislativních úprav, tak i názorů odborníků. Pokusíme se proto o kritiku jednotlivých názorů a předestřeme vlastní pojetí.

Považujeme za vyloučené, aby převod vlastnického práva byl uskutečněn již obligační smlouvou. To vyplývá ze samotné povahy věci a ani zákonodárce na této skutečnosti nemůže nic měnit. Převod vlastnického práva může být uskutečněn jen na základě shodné vůle stran, které se vztahuje ke změně ve vlastnických vztazích. Obligační smlouva však takové účinky nemá, neboť směřuje ke vzniku obligace, tedy závazku něco dát, konat, opomenout nebo strpět. Jak jsme již uvedli, naše právní věda až do počátku padesátých let tohoto století běžně uznávala existenci věcných úkonů a zejména věcných smluv, které nemají za následek vznik závazků, ale vedou přímo ke změně ve vlastnických poměrech. Jen taková věcná smlouva může mít za následek převod vlastnictví. Ve čtyřicátých a padesátých letech však bylo v marxistické právní vědě uznáváno učení, dle něhož tradice je nanejvýš pouhou faktickou realizací závazkové smlouvy, na kterou se upínají některé právní účinky, vyplývající z původní smlouvy; byl tu i negativní vztah ke kategorii „věcných úkonů“<sup>25</sup>. Přesto však máme zato, že vlastnictví se podle § 111 odst. 1 občan-

<sup>21</sup>Knapp, V., Plank, K. a kol.: Učebnice československého občanského práva. Praha 1965, díl II., str. 42.

<sup>22</sup>Knapp, V., Luby, Š. a kol.: Československé občanské právo. Praha 1974, díl I., str. 335.

<sup>23</sup>Lazar, J., Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné. Praha 1987, díl I., str. 188.

<sup>24</sup>Kratochvíl, Z. a kol.: Nové občanské právo. Bratislava 1967, str. 205. Podobně též Holub, M., Bičovský, J.: Občan a vlastnictví. Praha 1985, str. 196.

<sup>25</sup>Eörsi, J.: Dílo citované v poznámce číslo 18, díl I., str. 270 a násl.

ského zákoníku převádělo věcnou smlouvou. V této souvislosti V. Knapp přílehavě uvádí, že vlastnictví sice přechází okamžikem perfekce smlouvy, nicméně „Dlužno však jistě požadovat, aby se konsens nesl i k okamžitému převodu vlastnického práva“<sup>26</sup>. V takovém případě pochopitelně nejde o smlouvu obligační. Obsah obligace ostatně definoval i § 218 občanského zákoníku z roku 1950 tak, že dlužník je povinen něco dát, činit, opominout nebo snášet a věřitel je oprávněn to na něm požadovat. Naproti tomu smlouva, směřující k převodu vlastnictví, má jiný charakter, vyvolává jiné účinky a tudíž ji lze právem označit za smlouvu věcnou.

Uvedené myšlenky lze dokumentovat na případu kupní smlouvy. Pokud strany v době platnosti občanského zákoníku z roku 1950 uzavřely obligační kupní smlouvu, projeví tím jen vůli směřující k osobnímu plnění a prodávajícímu vznikla povinnost věc převést do vlastnictví kupujícího. Na tom nic nemění ani skutečnost, že ustanovení § 366 stanovilo, že „kupní smlouvou se prodávající zavazuje odevzdat kupujícímu předmět koupě a kupující se zavazuje jej odebrat“. Správně by zde mělo být uvedeno, že jde o odevzdání do vlastnictví. Avšak skutečnost, že slova „do vlastnictví“ v ustanovení § 366 chybí, nemá právního účinku. Dlouhodobým vývojem nabytí pojem „kupní smlouva“ natolik určitého vymezení, že je jasné, že jde o předání věci do vlastnictví a nikoliv za jiným právním účelem (např. do nájmu). Proto uzavřením obligační kupní smlouvy podle § 366 občanského zákoníku z roku 1950 nedošlo k převodu vlastnictví.

Nelze samozřejmě zcela vyloučit, že právo by vázalo změnu ve vlastnických vztazích na uzavření obligační smlouvy, kterou by strany chtěly ujednat závazek vlastnictví převést. Potom by ale již nešlo o převod vlastnictví, nýbrž o jeho přechod. I když je vůle stran zaměřená ke vzniku závazku vlastnictví převést velmi blízká vůli vlastnictví převést, nelze obě tyto vůle ztotožňovat. Proto také není zřejmě přesné hovořit o obligačních a translačních účincích smlouvy. Obligační smlouva má účinky obligační, věcná translační.

Máme tudíž za prokázané, že pokud došlo k převodu vlastnického práva podle § 111 občanského zákoníku z roku 1950 na základě smlouvy, šlo o smlouvu věcnou. Ukazuje se, že pokud jde o převod vlastnického práva k movitostem, byl rozdíl mezi o. z. o. a občanským zákoníkem z roku 1950 jen kvantitativní. Smysl a význam slov „vlastnictví ... převádí se už samo smlouvou ...“ v ustanovení § 111 odst. 1 byl jiný, než se někdy soudilo; nevázal převod na obligační smlouvu, ale umožnil převést vlastnictví „nudo consensu“, na základě pouhé vůle stran, aniž by k převodu vyžadoval splnění nějakých dalších podmínek, např. hmotné předání věci.

Zde se dostáváme k jádru celé problematiky tradice. Shora jsme uvedli, že Vázný si byl vědom intencionálního prvku tradice, ale odmítl jí přiznat smluvní charakter, neboť si nedokázal představit konsensus oddělený od materiální tradice. Také autoři, kteří již v době platnosti o. z. o. prosazovali názor, že v základě tradice leží věcná smlouva, považovali tuto smlouvu za titul a vyžadovali, aby k ní přistoupil modus, tedy hmotné odevzdání věci i když, jak Knapp správně uvádí, ve skutečnosti právo již ani hmotné odevzdání nevyžadovalo<sup>27</sup>. Celý problém byl podle našeho názoru v tom, že jak římské právo, tak o. z. o. požadovaly, aby vůle převést vlastnictví byla provedena určitým předepsaným způsobem, a to ve formě hmotného předání věci. Předání věci tedy nebylo jen

<sup>26</sup>Knapp, V.: Dílo citované v poznámce číslo 19, díl I., str. 400.

<sup>27</sup>Knapp, V. a kol.: Učebnice občanského a rodinného práva. Praha 1953, díl I., str. 170.

„modem“, ale šlo o dvoustranný projev vůle převést vlastnictví, šlo o věcnou smlouvu samotnou. Je ovšem zřejmé, že z okolností věci muselo být patrné, že jde o tradici učiněnou v úmyslu převést vlastnictví; zjišťování tohoto úmyslu je již otázkou skutkovou. Proto si Vážný nedovedl představit consensus dominii transferendi odtržené od materiální tradice; s výjimkou tradice brevi manu a constitutum possessorium bylo něco takového v římském právu nemožné. S vývojem obchodu a hospodářství přestávaly dosavadní způsoby převodu vlastnictví postačovat a právo umožnilo převod i na základě nových skutečností (odevzdáním, znamením, prohlášením a pod.). Avšak právní věda se dogmaticky držela dosavadní koncepce a namísto opuštění dosavadní nauky o tradici se snažila tento rozpor zakrýt učení o fiktivní tradici, anebo o nabytí vlastnictví prostřednictvím zástupce u constitutum possessorium; na tuto skutečnost, jak jsme uvedli shora, poukázal již Boháček. Občanský zákoník z roku 1950 pak neučinil nic jiného, než to, že projev vůle převést vlastnictví „osvobodil“ od určitých forem a umožnil, aby tato vůle přivodila právní důsledky, i když nebyla vyjádřena formou hmotného předání věci. Jinak řečeno, i podle o. z. o. se vlastnictví převádělo „už samou smlouvou“, projevy vůle vedoucí k této smlouvě však musely být, pokud nešlo o odevzdání prohlášením, učiněny stanoveným způsobem.

Uvedené závěry lze podpořit i poukazem na názory dvou čelných českých civilistů z různých dob, A. Randa a V. Knappa. Randa totiž uvádí, že „v případě odvozeného nabytí právo vlastnické tradicí a pouze tradicí se převádí, a sice, i když tu titulu není“; na jiném místě pak přiznává tradici povahu smlouvy<sup>28</sup>. V. Knapp zase uvádí, že v případě nabývání vlastnictví „nejde tedy nikterak o faktické uchopení (reálné přisvojení) věci, jak by se mohlo zdát se starého dogmatu o titulu a modu adquirendi. I tam kde objektivní právo požaduje ke vzniku subjektivního vlastnického práva faktické uchopení věci, je to pouze forma (proces), kterým dochází ke vzniku určitého právem chráněného volního vztahu, tj. vlastnictví jakožto právního poměru“<sup>29</sup>.

Chápání tradice jako pouhého hmotného aktu, na který se připínají právní důsledky, vedlo k problematickým závěrům. Vzhledem k tomu, že takto chápané tradici chyběl smluvní základ, byl tento základ hledán jinde a byl nalezen ve smlouvě obligační. V případě, kdy obligační smlouva tradici nepředcházela, bylo dovozováno, že tato smlouva při tradici vznikla a ihned byla splněna<sup>30</sup>. V tomto případě však vůle stran nesměřuje ke vzniku závazku, ale k převodu vlastnického práva. Odevzdání věci a její převzetí je samotnou smlouvou, nikoliv splněním smlouvy. Věcná smlouva nemá za následek vznik závazku, a proto nemůže být ani splněna; její účinky se promítnou přímo do právního postavení stran. Zdánlivě sice mohou na základě věcné smlouvy vzniknout obligační povinnosti, například při předkupním právu. Tyto závazky však povstaly z jiné právní skutečnosti, než ze smlouvy o převodu vlastnictví; tato smlouva je sice předpokladem vzniku těchto závazků, není však jejich právním důvodem. Součástí smlouvy o úplatném převodu nemovitosti je, pokud nedošlo k placení předem, i obligační ujednání o ceně. Jde o smíšenou smlouvu, která má prvek věcný (dohoda o převodu) i obligační (dohoda o povinnosti zaplatit).

Lze očekávat námitku, že nastíněná koncepce je v rozporu s platným právem, které v ustanovení § 132 odst. 1 občanského zákoníku (do 1. 1. 1992 šlo o § 133 občanského

<sup>28</sup>Randa, A.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 61, 129

<sup>29</sup>Knapp, V.: Dílo citované v poznámce číslo 19, str. 395.

<sup>30</sup>Holub, M., Bičovský, J.: Dílo citované v poznámce číslo 24, str. 214.

zákoníku) stanoví, že vlastnictví věci lze nabytí kupní, darovací nebo jinou smlouvou (do 1. 1. 1992 „koupí, darem nebo jinou smlouvou“), přičemž tyto smlouvy upravuje občanský zákoník v části věnované závazkovému právu. Věc ještě komplikuje skutečnost, že v ustanovení § 133 odst. 1 občanského zákoníku se uvádí, že „Převádí-li se vlastnictví na základě smlouvy ...“; není tedy na první pohled zcela zřejmé, zda se vlastnictví převádí smlouvou či na základě smlouvy. Zákon umožňuje různé interpretace těchto ustanovení. Máme však zato, že i „kupní, darovací nebo jiné smlouvy“ podle ustanovení § 132 odst. 1 občanského zákoníku jsou smlouvami věcnými. Již Krčmář upozornil na skutečnost, že existují kupní, darovací a jiné smlouvy, které nejsou smlouvami obligačními, jejich název je však odvozen od jejich kauzy. Existují tedy i kupní, darovací a jiné smlouvy věcné; jejich kauzou je převod věci za úplatu či bezúplatný převod, jejich právním účinkem však není vznik závazku, ale převod vlastnictví<sup>31</sup>. Jde o případy plnění „z ruky do ruky“. Na tyto smlouvy lze v zásadě aplikovat ustanovení o obdobných smlouvách obligačních<sup>32</sup>. Ustanovení § 132 odst. 1 občanského zákoníku je tedy třeba vykládat tak, že vlastnictví se převádí věcnými smlouvami.

S tímto poznatkem není ustanovení § 133 odst. 1 v rozporu. Z § 132 odst. 1 vyplývá, že vlastnictví se převádí věcnými smlouvami. Časté jsou však případy, kdy věcná smlouva je uzavírána s ohledem na již dříve uzavřenou smlouvu obligační („na základě smlouvy“). Pro tyto případy stanoví občanský zákoník, že pokud se strany nedohodly jinak, nebo právní předpis nestanoví něco jiného, musí mít věcná smlouva o převodu vlastnictví hmotnou (reálnou) podobu, musí vystupovat ve formě tradice. Ustanovení § 133 odst. 1 je tedy v poměru k ustanovení § 132 odst. 1 lex specialis.

Je-li tradice realizována s ohledem na předchozí obligační smlouvu, nebo je-li ryze konsensuální věcná smlouva uzavřena z důvodu splnění obligace (causa solutionis), jeví se tato věcná smlouva jako smlouva soluční. Existence soluční smlouvy byla v české právní literatuře druhé poloviny dvacátého století popírána, což patrně přispělo k nedocenění smluvní povahy tradice. Idea soluční smlouvy, zastávaná zejména Sedláčkem, byla nahrazena tezí o tom, že plnění tvoří dva úkony – dlužníka a věřitele – které jsou sice vzájemně spjaté, netvoří však smlouvu. Argumentovalo se především právní úpravou vzniku smlouvy; při splnění se podle tohoto názoru nenese vůle stran k uzavření smlouvy, ale ke splnění smlouvy; jejich vůle nesměřuje k dosažení konsensu a strany se nedohadují o obsahu smlouvy. Absurdnost soluční smlouvy byla dokládána tím, že se na akty směřující ke splnění závazku aplikovala obecná pravidla občanského zákoníku o závazkových smlouvách, což vedlo skutečně k nepřijatelným závěrům<sup>33</sup>.

Kategorické odmítnutí soluční smlouvy však patrně neobstojí. I když věcnou argumentaci V. Knappa k této otázce<sup>34</sup> považujeme v zásadě za správnou, lze k ní mít i výhrady

<sup>31</sup>Krčmář, J.: Právo obligační. Praha 1942, str. 11

<sup>32</sup>Krčmář, J.: Dílo citované v poznámce číslo 8, str. 144

<sup>33</sup>Knapp, V.: Splnění závazku a jiné způsoby jejich zániku. Praha 1955, str. 43 a násl. Negativní stanovisko k existenci soluční smlouvy zaujímají též celostátní učebnice občanského práva. Naproti tomu Krčmář uvádí, že „...jed-li o převedení věci nebo práva do majetku věřitele, je tu smlouva o splnění“ (dílo citované v poznámce číslo 31, str. 95). Podrobněji tuto problematiku podává Sedláček, jehož pojetí soluční smlouvy je širší (Sedláček, J.: Obligační právo. Brno 1933, str. 192 a násl.).

<sup>34</sup>Viz. poznámka 33

v případech, kdy je ke splnění závazku třeba právního úkonu stran. Je-li obsahem závazku povinnost uzavřít další smlouvu, tato smlouva se jeví z hlediska původní smlouvy jako soluční. Jde tu především o pactum de contrahendo, z něhož vyplývá povinnost stran uzavřít další smlouvu; z hlediska pacta de contrahendo jde nepochybně o smlouvu soluční. Je-li prostředkem převodu vlastnictví věcná smlouva, je tato věcná smlouva z hlediska předcházející obligační kupní, darovací a jiné smlouvy smlouvou soluční, a tato předchozí obligační smlouva je vlastně pactem de contrahendo sui generis. Shora uvedené námitky proti soluční smlouvě neobstojí proto, že vycházejí z předpokladu, že soluční smlouva je smlouva obligační a existenci pacta de contrahendo opomíjejí úplně. Nelze patrně ani souhlasit v plné míře s tvzením, že „jestliže je tedy ke splnění závazku vedle právního úkonu dlužníka třeba i právního úkonu věřitelova, jenž splnění přijímá a tím poskytuje součinnost (spolupůsobení) při splnění, dojde ke splnění dvou jednostranných právních úkonů, které jsou na sobě závislé a v podstatě se svým obsahem shodují, ale nesměřují k dosažení konsensu a nedávají tedy vznik smlouvě o plnění“<sup>35</sup>. Jedinou zábranou vzniku soluční smlouvy je tedy nedostatek smluvního konsensu. Považujeme za možné namítnout, že je-li obsahem předchozího závazku povinnost převést vlastnictví, nese se konsens k převodu vlastnictví a dosažením shody je soluční smlouva perfektní. Na druhé straně je ovšem zřejmé, že jakékoliv splnění závazku není soluční smlouvou a v tomto směru je třeba argumentaci V. Knappa přijmout.

V této souvislosti vyvstává zajímavá otázka, jak řešit případy, kdy prodávající po uzavření obligační kupní smlouvy věc neodevzdá kupujícímu. Spocívá-li skutečně podstata převodu ve věcné smlouvě, je obligační kupní smlouva, jak jsme uvedli shora, obdobou pacta de contrahendo a kupující by se měl domáhat vydání rozsudku, ukládajícího prodávajícímu prohlášení vůle uzavřít věcnou smlouvu o převodu vlastnictví. Takovéto řešení, pokud je nám známo, nebylo v literatuře zvažováno. V době platnosti o. z. o. nebylo takové řešení přijatelné s ohledem na požadavky hmotné tradice; prosté prohlášení vůle k převodu vlastnictví nestačilo. Naopak v době platnosti občanského zákoníku z roku 1950 postačila k převodu pouhá smlouva a nastíněné řešení by bylo schůdné. Za dnešního právního stavu je věc komplikovanější. Účastníci sice mohou uzavřít ryze konsensuální věcnou smlouvu, ale nedohodnou-li se jinak, vyžaduje zákon, aby věcná smlouva byla uzavřena ve „hmotné“ formě tradice. Proto je otázkou, zda v tomto případě je namísto žaloby na vydání věci, kterou doporučoval Mayr<sup>36</sup> a v novější době Holub a Bičovský<sup>37</sup>. Je totiž sporné, zda hmotněprávní povinnost věc odevzdat (navíc zřejmě odevzdat do vlastnictví), která vznikne prodávajícímu z obligační kupní smlouvy, je totožná s povinností věc vydat (viz § 588 občanského zákoníku). Navíc i v případě, že by rozsudek znějící na vydání věci byl exekučně vykonán a věc odevzdána kupujícímu, je otázka, zda by přešlo vlastnictví. Chyběla by totiž vůle převodce, šlo by pouze o faktické předání věci. Přiznat tomuto faktickému stavu právní účinky by znamenalo nejen odmítnout existenci věcné smlouvy o převodu vlastnictví, ale i propůjčit právní účinky případům, kdy se věc bez vůle prodávajícího dostane do moci kupujícího. Tento problém by měl výslovně řešit občanský zákoník, který by měl stanovit práva kupujícího při prodlení prodávajícího (to platí i pro

<sup>35</sup>Knapp, V.: Dílo citované v poznámce číslo 33, str. 45.

<sup>36</sup>Mayr, R.: Dílo citované v poznámce číslo 10, str. 45.

<sup>37</sup>Holub, M., Bičovský, J.: Dílo citované v poznámce číslo 24, str. 215.

jiné převody, jimž předchází obligační smlouva) a bylo by třeba zajistit realizaci těchto práv v řízení exekučním. Povinnost „odevzdat věc“, kterou upravuje § 588 občanského zákoníku, není totiž dnes exekučně přímo vynutitelná.

Problematika vztahu obligační a věcné smlouvy úzce souvisí s otázkou reivindikace a bezdůvodného obohacení; tyto souvislosti jsou však natolik složité, že jejich řešení vyžaduje samostatnou práci.

Závěrem lze konstatovat, že převod vlastnického práva je realizován vždy na základě věcné smlouvy o převodu vlastnictví. Starší právní řády vyžadovaly, aby tato smlouva byla uzavřena ve formě hmotného předání věci. Z tohoto pravidla byly činěny postupem času stále častější výjimky a platný občanský zákoník vyžaduje tradici u movitosti jen v případě, že strany si nedohodly něco jiného<sup>38</sup>. Tato věcná smlouva může být uzavřena proto, že převodci vznikla povinnost převést vlastnictví na základě obligační smlouvy; může však být uzavřena bez ohledu na předchozí obligaci. Potom se podle své kauzy jeví jako věcná smlouva kupní, darovací, směnná, anebo jako věcná smlouva o půjčce. Pokud to povaha věci nevyklučuje, lze na tyto věcné smlouvy vztáhnout ustanovení občanského zákoníku o smlouvách obligačních.

\* \* \*

## Ownership right transfer by tradition and property contract

*The article deals with transfer of ownership right by tradition and with property contract. Here tradition is not understood as mere physical handing over of the thing, but as a real ownership transfer contract, as a legal act by two parties, which is characterized by the fact that will is shown by physical handing over of the thing. The tradition can be realized either without a preceding obligation contract, as e.g. in case of a gift "from hand to hand", or it can be realized as a performance following from an obligation contract by which the transferor is bound to transfer the ownership to the transferee; in that case the tradition is also a solution contract. The article revives the concept "property contract" used in the Czech jurisprudence up to the middle of the twentieth century and shows that this concept is still valid. The consequence of a property contract is an immediate change in ownership relations, whereas obligation contract only binds the parties to realize this change by a following act (or to provide another performance).*

<sup>38</sup>Za věcnou smlouvu je třeba považovat i převod vlastnictví podle § 11 odst. 1 zákona 427/1990 Sb. o malé privatizaci. Dražba je tu kontraktačním procesem sui generis a smlouva je perfektní příklepem. Je též třeba upozornit, že vlastní ustanovení o převodu vlastnického práva má obchodní zákoník v § 433 a násl.; i na tato ustanovení lze vztáhnout závěry této práce.



# Ke dvěma diskutovaným otázkám restitucí

Josef FIALA

Restituční předpisy poutají značnou míru pozornosti právní teorie a praxe. Jde o zcela přirozenou skutečnost, vždyť se dotýkají celé řady existujících právních vztahů, vytvářejí úplně nové právní vazby, od nichž se odvíjí opět další právní vztahy atd., přitom platí, že převážná část z nich je spojena s vlastnictvím. Proto je nutné, aby zásadní změna vlastnických vztahů, tj. nově vytvořené vlastnické vztahy v důsledku vydání věcí podle restitučních předpisů, proběhla zcela v souladu s příslušnými právními normami. Pohříchu je nutno konstatovat, že přijaté předpisy obsahují řadu nejasností a nejednoznačných řešení, čímž vyvolávají řadu problémů.<sup>1</sup> Od roku 1990 bylo publikováno již mnoho názorů, stanovisek, diskusí, jejichž autoři se snažili najít schůdnou cestu pro výklad a použití. Stanoviska však byla formulována často s opačnou polaritou, někdy i ovlivněna postavením a zájmy jejich autora, projevují se zkrátka subjektivní hodnocení.

Krátké ohlédnutí dokumentuje, že aktuální problémy se měnily s vývojem doby. Nejprve šlo o podmínky uplatňování nároků, postavení oprávněných osob, později o některé procesní otázky, následky rozhodování příslušných orgánů apod. Přitom však nešlo o pouhou interpretaci a aplikaci nynějších restitučních norem, ale současně o důsledky vytvořené různými předpisy v minulosti, které právě restituční normy napravují. V následujících řádcích se hodláme zabývat dvěma problémy, které byly již na stránkách odborných časopisů zčásti analyzovány, ale jak dokladují praktické zkušenosti, jejich rozbor byl proveden předčasně, tehdy ještě nebyly zcela aktuální, a jen okrajově (v souvislosti s řešením jiných sporných otázek). Jde jednak o následky nahrazení projevu vůle povinné osoby soudním rozhodnutím ve spojení se zápisy do katastru nemovitostí, jednak o spory v situacích, kdy věc byla vydána jen některým z oprávněných osob.

## I.

Žaloby na prohlášení vůle a účinky rozsudků nahrazujících projev vůle na základě § 161 odst. 3 OSŘ velmi podrobně analyzoval M. Nypl.<sup>2</sup> Je škoda, že se s jeho závěry, dle našeho zjištění, řada soudců dosud řádně neseznámila. V předchozím období se totiž rozsudky nahrazující projev vůle vydávaly méně často, v zásadě ve sporech o splnění

<sup>1</sup> Příhodně nazvala svůj příspěvek týkající se jednoho restitučního sporného bodu M. Zuklínová „Jeden z mnoha v restitucích“, Právní praxe, 1993, 7, str. 424 a násl.

<sup>2</sup> Nypl, M.: K žalobám na prohlášení vůle, Právní praxe, 1993, 1, str. 27 a násl.

povinnosti ze smlouvy o budoucí smlouvě. Až restituční předpisy opět vedly k širšímu použití těchto rozsudků (na základě žalob oprávněných osob), a to i přes nejednoznačné vyjádření příslušných norem. S potěšením konstatujeme, že M. Nypl dospěl k témuž názoru, který jsme publikovali v našem předchozím příspěvku,<sup>3</sup> když uvádí, že „praxe vcelku obecně (a správně) dovozuje, že procesním prostředkem oprávněné osoby není v těchto případech vindikace (žaloba na vydání), neboť žalobce do uzavření předpokládané dohody vlastníkem požadovaných věcí není a žalovaný tudíž do té doby povinnost věc vydat nemá. Uplatněním nároků u soudu podle obou citovaných zákonů (tj. 403/1990 Sb. a 87/1991 Sb.) dlužno za této situace rozumět žalobcovo právo přinutit žalovaného, aby uzavřel „dohodu o vydání věci“ – a to se může stát jen výrokem soudu, že je povinen to učinit, tj. projevit (prohlásit) o tom svou vůli.“<sup>4</sup> Další podrobnosti z příspěvku M. Nypla nebudeme opakovat, odkazujeme na jeho publikované znění. Zaměříme se na doplnění některých skutečností, které navazují na zveřejněné myšlenky.

Jednou z otázek, které praxe řeší, je další postup po nabytí právní moci rozsudku, kterým se nahrazuje projev vůle povinné osoby, přičemž povinná osoba dále odmítá smlouvu uzavřít. Je možné domáhat se soudního výkonu rozhodnutí podle § 351 a násl. OSŘ, tj. stejně jako v případě uložení povinnosti na nezastupitelný čin ukládáním pokut? Názory obhajující tento způsob výkonu rozhodnutí vycházejí z formulace enunciátů, podle nichž je žalovaný povinen uzavřít smlouvu určitého obsahu (zde o vydání věci). Objevily se také rozsudky, které stanovily určitou lhůtu (obvykle 15 dnů) na splnění této povinnosti. Uplynutím určené lhůty by se rozsudek stal vykonatelným ve smyslu § 161 odst. 1 OSŘ a bylo by nutné domáhat se exekuce podle § 351 OSŘ. Tato stanovisko však neodpovídá povaze rozsudků nahrazujících projev vůle. Samotný pravomocný rozsudek totiž nahrazuje dosud neuskutečněný projev vůle, tudíž není možné domáhat se provedení projevu vůle, když tento projev již byl nahrazen. To ve svých důsledcích znamená, že na základě pravomocného rozsudku ukládajícího prohlášení vůle a nahrazujícího toto prohlášení nelze podat návrh na soudní výkon rozhodnutí v případě, že povinný nesplnil dobrovolně jemu uloženou povinnost a nelze proto použít postup podle § 351 OSŘ. Jestliže byla povinné osobě uložena povinnost uzavřít s oprávněnou osobou dohodu o vydání věci, jejíž obsah byl ve výroku pravomocného rozsudku přesně stanoven, pak sám tento pravomocný rozsudek nahradil prohlášení vůle potřebné k uzavření smlouvy. Nejsou proto dány podmínky k tomu, aby splnění povinnosti uzavřít smlouvu bylo vymáháno ukládáním pokut povinné osobě, tj. nelze postupovat podle § 351 OSŘ.<sup>5</sup>

K tomu ještě zdůrazňujeme, že okamžikem nabytí právní moci je uzavřena dohoda o vydání věci. Rozsudek nahradil pouze projev vůle jedné smluvní strany, povinné osoby.

<sup>3</sup> Fiala, J.: Soudní uplatňování nároků podle zák. 87/1991 Sb., Bulletin advokacie, 1992, 2, str. 16 a násl.

<sup>4</sup> Nypl, M.: cit. dílo, str. 28

<sup>5</sup> Tento názor byl vyjádřen v rozsudku NS ČSR ze dne 16. 11. 1973, 3 Cz 53/73 v souvislosti k exekuci na splnění povinnosti uzavřít kupní smlouvu (viz Bulletin Nejvyššího soudu ČSR, 1974, č. 4, poř. č. 41). Evidentní nepochopení této konstrukce prokázal I. senát býv. Ústavního soudu ČSFR v odůvodnění nálezu uveřejněného pod č. 16/1992 (srov. Sbíрку usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, str. 83), zejména tvrzením, že žaloba na uzavření dohody o vydání věci (ve srovnání se žalobou na vydání věci) zpomaluje řešení restitučních nároků, protože by bylo třeba nejprve žalovat na uzavření smlouvy a potom znova na splnění povinnosti z takto uzavřené smlouvy.



Jsou tak splněny požadavky hmotně právních předpisů na uzavření smlouvy (§ 44 OZ). Nelze proto tvrdit, že právní skutečností vedoucí ke vzniku vlastnického práva je bezprostředně rozhodnutí soudu. Takovou skutečností je zde pouze dohoda o vydání věci, což je nutno vzít v úvahu při dalším postupu. S M. Nyplem jsme se také shodli v tom, že smlouva uzavřená výše uvedeným postupem (s nahrazením projevu vůle jedné smluvní strany rozsudkem soudu), vyžadovala registraci státním notářstvím,<sup>6</sup> přičemž M. Nypel dále vyjádřil přesvědčení, že stejně budou postupovat katastrální úřady po 1. lednu 1993. Bohužel, jeho přesvědčení se nesplnilo, známe řadu katastrálních úřadů, které nepokládají za právní skutečnost vedoucí k nabytí vlastnického práva dohodu o vydání věci, nýbrž tvrdí, že určující právní skutečností bylo rozhodnutí soudu. Tato konstrukce však má velmi závažné následky, jež se odvíjejí od rozdílného postupu při smluvním převodu (vklad) a při nabytí vlastnického práva rozhodnutím příslušného orgánu (záznam).

Nesprávná stanoviska opět vyplývají z málo používaného postupu. Přesto lze nalézt několik dalších argumentů dokládající správnost našeho názoru. Např. J. Pužman již krátce po nabytí účinnosti nynějšího obč. zákoníku potvrdil koncepci, že převod nemovitosti z *pacta de contrahendo* je po nahrazení projevu vůle jedné ze smluvních stran účinný registrací smlouvy státním notářstvím.<sup>7</sup> Ze stejné myšlenkové konstrukce vycházela také soudní praxe, která řešila již další návaznosti, a to vymezení dokladů, jež bylo nutné předložit v registračním řízení.<sup>8</sup> V tomto případě býv. Nejvyšší soud ČSR opakovaně dovozoval, že rozsudek soudu nahrazuje projev vůle jen jedné strany, proto je nutno, aby spolu s pravomocným rozsudkem byl státnímu notářství předložen prvopis smlouvy podepsaný kupujícími. Své rozhodnutí zdůvodnil soud tím, že ani rozsudek, který obsahuje znění kupní smlouvy, nemůže nahradit smlouvu samotnou, která je dvoustranným právním úkonem a kterou mohou uzavřít jen účastníci smlouvy. Pokud byl v předmětné věci státnímu notářství předložen pouze rozsudek nahrazující projev vůle jedné strany, nikoliv smlouva podepsaná i ostatními účastníky, a státní notářství smlouvu, jejíž text byl součástí rozsudku soudu, registrovalo, porušilo státní notářství zákon.

Z těchto zkušeností lze učinit závěry pro současné období. Dohoda o vydání věci uzavřená v okamžiku nabytí právní moci rozsudku, kterým se nahrazuje projev vůle povinné osoby, podléhá vkladu do katastru nemovitostí (je-li předmětem dohody nemovitost) podle § 2 zák. č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Další náležitosti vyplývají z vyhl. č. 126/1993 Sb., především § 37 a násl. Předmětem vkladu bude vlastnické právo zapisované na základě dohody o vydání věci (§ 37, písm. f)), počet kopií, příp. počet vyhotovení geometrického plánu a další požadavky obsahuje § 38 této vyhlášky.

Úplně na závěr této části výkladu připomeňme, že výše uvedené závěry se netýkají postupu podle zák. č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. U tohoto restitučního zákona dochází, pro případ, že není uzavřena dohoda o vydání věci, k rozhodnutí pozemkového úřadu o vlastnictví (srov. § 9 odst. 4). Za této situace je třeba provést záznam v katastru ne-

<sup>6</sup>Nypel, M.: cit. dílo, str. 33, Fiala, J.: cit. dílo, str. 20.

<sup>7</sup>Pužman, J.: Právní nároky a jejich uplatňování, Praha 1965, str. 249.

<sup>8</sup>Srov. rozsudek NS ČSR ze dne 25. 7. 1980, 4 Cz 28/80, Bulletin Nejvyššího soudu ČSR, 1982, č. 1, poř. č. 10.

movitostí, nakořik rozhodnutí pozemkového úřadu mělo konstitutivní účinky, nebylo jen nahrazením chybějícího projevu vůle.

Při této příležitosti učiníme jen velmi stručný exkurs. Pozemkové úřady, nedejle k dohodě o vydání nemovitosti, rozhodují o vlastnictví oprávněné osoby. V návaznosti na změnu předpisů o evidenci nemovitostí si některé pozemkové úřady vyložily předpisy o zápisech vlastnických vztahů dost svérázně a výrok svého rozhodnutí formulují tak, že „...podle ustanovení 9 odst. 4 Zákona o půdě se vkládá právo vlastnické pro oprávněnou osobu...“. Jde o evidentní omyl, neboť o vkladu (jeho povolení či zamítnutí) mohou rozhodovat jen a jedině katastrální úřady.

## II.

Všechny restituční předpisy poskytují ochranu pro případ, že věc byla vydána jiným osobám. V úvodu ocitujeme příslušná ustanovení:

- a) § 9 odst. 2 zák. č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových krivd, ve znění pozdějších předpisů:  
„Osoby, které uplatní nárok ve lhůtě uvedené v § 19 a jejichž nároky nebudou uspokojeny, mohou vůči osobám, kterým byla věc vydána, uplatnit své nároky u soudu ve lhůtě do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona“. Toto ustanovení v původním znění zákona nebylo obsaženo, do zákona bylo zařazeno až novelou – zák. č. 137/1991 Sb., který nabyl účinnosti dne 15. 4. 1991.
- b) § 5 odst. 5 zák. č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů: „Byla-li věc vydána, mohou osoby, jejichž nároky uplatněné ve lhůtě v odstavci 2 nebyly uspokojeny, tyto nároky uplatnit u soudu vůči osobám, kterým byla věc vydána, do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona.“
- c) § 13 odst. 2 zák. č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů:  
„Byla-li nemovitost vydána podle § 9, mohou osoby, jejichž nároky uplatněné ve lhůtě uvedené v odstavci 1 nebyly uspokojeny, tyto nároky uplatnit u soudu vůči osobám, kterým byla nemovitost vydána, do šesti měsíců ode dne skončení lhůty uvedené v odstavci 1.“

I když všechna citovaná ustanovení přijala tehdejší FS ČSFR v průběhu tří měsíců na jaře 1991 (od 21. února do 21. května), jsou na první pohled patrné rozdíly mezi nimi. Je otázkou, nakořik jsou tyto rozdíly dílem cílevědomé zákonodárné činnosti. Přitom je zajímavé, že nejprve byla přijata úprava v zák. č. 87/1991 Sb., pak novela zák. č. 403/1990 Sb., nakonec zák. č. 229/1991 Sb. Nejvíce jsou si podobné první a třetí regulace, tedy ani z historického hlediska nelze shledat žádné důvody pro rozdílnou dikci. Jsme však přesvědčeni, že ve zjištěných rozdílech nelze hledat zákonodárcův záměr. Tehdejší „svobodně zvolený“ parlament neměl čas zabývat se takovými „drobnostmi“. Vlastní zkušenost ze zákonodárného procesu nás vede k přesvědčení, že není možné spoléhat na jakési „ratio“ zákonodárce, které by mohlo být vodítkem k řešení některých sporných záležitostí. Z těchto důvodů budeme uvažovat o všech třech restitučních předpisech ve stejné rovině, k určitým odlišnostem se vyjádříme v příslušných souvislostech.

Smysl citovaných ustanovení lze spatřovat v tom, že takto umožňuje zákon oprávněným osobám uplatnit své nároky pro případ, že by věc (nemovitost podle zák. č. 229/1991 Sb.) byla vydána jen některým z oprávněných osob. Nelze vyloučit situace, kdy při uzavírání dohody o vydání věci byla opomenuta některá z více oprávněných osob (tj. osob, které podaly výzvu ve lhůtě) nebo situace, že byla dohoda uzavřena ještě před koncem lhůty, a po uzavření dohody podala výzvu další oprávněná osoba (příp. osoby).

Úmyslně zdůrazňujeme, že – byť tak žádný u citovaných předpisů výslovně nestanoví – musela být věc vydána oprávněné osobě. Pokud by byla vydána někomu, kdo nesplnil podmínky stanovené pro určení okruhu oprávněných osob, považujeme takovou dohodu o vydání za absolutně neplatnou ve smyslu § 39 obč. zákoníku. Z toho vyplývá, že pokud takové osobě byla věc vydána, nemohla k ní nabýt vlastnické právo a bude záviset na její dobré víře, v jakém postavení (oprávněný držitel nebo neoprávněný držitel) se bude nacházet. Tento závěr je velmi významný pro eventuální další uplatnění práv a povinností této osoby. Nelze totiž připustit, aby i osoba, která nevyhovuje stanoveným náležitostem, získala takové postavení, že vůči ní může uplatnit nárok jen jiná oprávněná osoba. A co v případě, že jiná oprávněná osoba již žádá není? Tím by se vytvořil takový stav, že věc byla vydána neoprávněné osobě, ale nárok by vůči ní již nikdo nemohl uplatnit. Byl snad takový záměr zákonodárcův? Doufejme že nikoliv. Proto bude třeba odlišit situace, kdy věc byla vydána neoprávněným osobám, jinými slovy, kdy věc vůbec neměla být vydána, a situace, kdy byla vydána osobám, jež stanovené požadavky na jejich zařazení do okruhu oprávněných osob splnily. Zatímco u prvních případů jde o absolutní neplatnost dohody o vydání, u druhých lze hovořit o jakési „obdobě“ relativní neplatnosti. V poslední uvedené situacích totiž podmínky pro vydání byly splněny, z řady důvodů (objektivních i subjektivních) nebylo možné zjistit, že existují i jiné oprávněné osoby (ať již jejich nárok předchází nebo je souběžný s nárokem těch, kterým byla věc vydána). Protože však těmto osobám, kterým věc byla vydána svědčí nabývací titul, je nutno je považovat za vlastníky vydaných věcí. Tím je diametrálně odlišná první situace, kdy vlastnické právo nemohly nabýt ty osoby, které nebyly oprávněnými, a vlastníky jsou nadále osoby povinné (přesněji původní vlastníci, neboť v řadě případů byla povinnou osobou odlišná od vlastníka). Dojde-li tedy k situaci, že věc byla vydána neoprávněné osobě, může se (mohla se) oprávněná osoba domáhat svých nároků vůči povinné osobě a v rámci tohoto řízení se jako předběžná otázka posoudí absolutní neplatnost dohody o vydání věci uzavřené mezi povinnou osobou a neoprávněnou osobou.

Jestliže však byla věc vydána osobě oprávněné, může jiná oprávněná osoba postupovat jen dle výše uvedených ustanovení. To znamená, že se může domáhat svých nároků u soudu. Aktivně legitimována k podání žaloby je pouze oprávněná osoba (tj. osoba splňující požadavky stanovené v jednotlivých restitučních předpisech), avšak pouze taková, jejíž nárok nebyl uspokojen, ovšem věc byla vydána jiné oprávněné osobě. Může přitom jít o případy, kdy její nárok nebude uspokojen vůbec (tj. domáhající se nebude účastníkem smlouvy o vydání věci) a nebo bude uspokojen jen zčásti (např. bude uzavřena smlouva s několika oprávněnými osobami, přičemž některá z nich bude namítat, že podíl jiné z nich je neoprávněně vyšší, a to na její úkor – tento postup lze oprávněné osobě přiznat i tehdy, jestliže se jí nepodařilo dosáhnout realizace svých nároků v procesu uzavírání dohody a její následné registraci, či řízení o povolení vkladu, ev. schválení dohody pozemkovým

úřadem, včetně využití opravných prostředků). Pasivně legitimováni jsou ti, kterým byla věc na základě dohody o vydání věci vydána. Přitom však nemusí jít o faktické vydání, důležitý je okamžik, kdy nastaly účinky dohody (registrace, vklad, schválení).

Při řešení otázky dalšího postupu oprávněných osob, zejména při určení čeho se oprávněné osoby mohou domáhat, je nutno vyjít z dikce zákonů. Všechny předpisy stručně uvádějí, že oprávněné osoby mohou u soudu uplatnit své nároky, v zásadě ty nároky, které byly uplatněné u povinné osoby a nebyly uspokojeny. V úvahu přichází prakticky 4 možnosti:

- a) reivindikace,
- b) určení, že oprávněná osoba je vlastníkem (spoluvlastníkem) vydané věci,
- c) uzavření dohody o vydání věci (podílu na věci),
- d) poskytnutí finanční náhrady.

ad a) Vydání věci (vyklizení) přichází obecně v úvahu tehdy, jestliže dochází k zásahu do vlastnického nebo podobně chráněného práva (např. práva držby) tím, že někdo neoprávněně takovou věc zadržuje. Jestliže byla věc vydána někomu, kdo je oprávněnou osobou, avšak existuje silnější právo jiné oprávněné osoby, bylo by možné konstatovat, že uplatněním nároku u soudu, má osoba, již byla věc vydána, tuto věc neoprávněně, čímž by byl splněn jeden ze znaků reivindikace. Podmínkou úspěchu reivindikační žaloby je však také důkaz subjektivního práva aktivně legitimovaného. Podle všech tří restitučních předpisů však oprávněné osobě vznikne nejprve jen právo na vydání věci, nikoliv ještě subjektivní právo k této věci. Nic na tom nemění ani zák. č. 403/1990 Sb., dle něhož již uzavřením smlouvy o vydání věci pozbývají platnosti rozhodnutí o odnětí (jde o evidentní pochybení, neboť od uzavření smlouvy až do její registrace, příp. vkladu s účinky k podání návrhu na vklad, ev. ke 4. 1. 1993, jestliže byl podán návrh na registraci a státní notářství dohodu neregistrovalo do 31. 12. 1992, by zde bylo období, v němž by nikdo nebyl vlastníkem). U obou dvou dalších restitučních zákonů je nutno usuzovat, že až do vydání movitých věcí (zák. č. 87/1991 Sb.) nebo do registrace (vkladu) smlouvy o vydání nemovité věci, příp. jejího schválení pozemkovým úřadem, je vlastníkem povinná osoba. Vlastnické právo nabývají oprávněné osoby až těmito skutečnostmi. Pokud nejsou vlastníky, nemohou žalovat na vydání věci.

ad b) Obdobnou argumentaci lze použít také při úvahách o možnosti určovací žaloby, kterou by oprávněné osoby se domáhaly určení, že jsou vlastníky nebo spoluvlastníky věci vydané jiným oprávněným osobám. Vlastníky by se tyto oprávněné osoby údajně mohly stát, jestliže byla věc vydána oprávněným osobám stojícím v pořadí za nimi, spoluvlastníky tehdy, jestliže patří tyto osoby do stejné skupiny oprávněných osob, jako ty osoby, kterým věc byla vydána. Také zde musí být obdobná odpověď: určovací žalobu nelze použít, neboť oprávněné osoby se vlastníky ani spoluvlastníky dosud nestaly.

ad c) Za nejschůdnější a právně „nejčistší“ považujeme uplatnění nároku na uzavření dohody o vydání věci. První skupina argumentů podporující náš závěr vyplývá z doslovného výkladu restitučních zákonů, zejména zák. č. 403/1990 Sb. a zák. č. 87/1991 Sb. Nejlépe to vyjadřuje zák. č. 87/1991 Sb., dle něhož oprávněná osoba může nároku uplatněné u povinné osoby ve lhůtě a neuspokojené uplatnit u soudu vůči osobám ... (§ 5 odst. 5). Zákon sám používá zájmeno „tyto“, čímž považuje nároky, které vznikly oprávněné

osobě a nebyly uspokojeny, za totožné s nároky, které může uplatnit vůči oprávněným osobám. A protože primárně vzniká nárok na uzavření dohody o vydání věci (§ 5 odst. 3), je nutné žalovat na uzavření dohody o vydání věci, resp. dohody o vydání spoluvlastnického podílu. Po uzavření takové dohody (bude-li vydávanou věcí nemovitost, tak až po její registraci nebo vkladu) může následovat vydání věci nebo podílu in natura.

Druhá skupina argumentů může být označena jako soubor věcných důvodů. Vydáním movité věci (a jejím převzetím), jakož i registrací dohody o vydání nemovité věci (vkladem, schválením), vzniklo oprávněné osobě vlastnické právo. Asi jen obtížně bychom dokazovali neplatnost takové smlouvy pro rozpor se zákonem, zejména se zřetelem na pouhou jednoroční lhůtu stanovenou pro uplatnění nároku vůči takovým osobám (ev. lhůtu do 31. 7. 1993 dle zák. č. 229/1991 Sb.). Proto je třeba zvolit takové právní prostředky, kterými lze nedostatky napravit. Nejpraktičtější se nám opět jeví dohoda o vydání věci nebo podílu, která, zejména u nemovitostí, může zohlednit skutečný stav, jakož i vzájemný vztah všech oprávněných osob.

Petit žaloby bude mít obdobný obsah jako petit, jímž se oprávněné osoby domáhají svých nároků vůči osobě povinné. Lze proto obdobně využít všechny poznatky, na něž se odkazuje v první části tohoto příspěvku.

Zdánlivě jiné formulace použité v zák. č. 229/1991 Sb. vedou k domněnce, že je nutno postupovat odlišně od předchozích dvou předpisů. Prozkoumáme-li podrobně ustanovení § 9 zák. č. 229/1991 Sb., spatřujeme, že prvotním nárokem je zde opět nárok na uzavření dohody s povinnou osobou. Nespátřujeme proto důvod, aby podle § 13 odst. 2 zák. č. 229/1991 Sb. žalovaly oprávněné osoby na vydání věci.

ad d) Vyloučit nelze ani možnost domáhat se finanční náhrady vůči osobám, kterým věc byla vydána. Je vhodné kalkulovat i s tím, že oprávněné osoby převedly vydané věci již jiným osobám. S ohledem na to, že jsme je považovali za vlastníky vydaných věcí, nelze se domáhat neplatnosti smlouvy, avšak přichází v úvahu náhrada škody, která tímto postupem vznikla. Proto lze doporučit, aby žaloba, kterou se oprávněné osoby budou domáhat svých nároků vůči osobám, jímž byla věc vydána, obsahovala i návrh na vydání předběžného opatření, kterým bude uložena povinnost zdržet se dispozic s vydanou věcí. Z důvodu opatrnosti by však přicházelo v úvahu použití alternativního petitu (žaloba na uzavření dohody a případně finanční náhrada).

Určité nejasnosti se objevily také v povaze lhůty, příp. jejího konce (jen u zák. č. 403/1990 Sb.). V jiném příspěvku<sup>9</sup> jsme uveřejnili názor, že povaha lhůty pro uplatnění nároku je lhůtou promlčení (v souvislosti s uplatněním nároku oprávněných osob vůči osobám povinným; lhůta pro uplatnění nároku oprávněných osob má stejný charakter). Důvody, které nás vedly k takovému závěru, spočívaly v ryze pozitivistickém přístupu k právní úpravě. Šlo především o dvě skutečnosti: K tomu, aby nárok zanikl uplynutím této lhůty, by musel být takový následkem v zákoně přímo stanoven. Protože s uplynutím lhůty není výslovně spojen zánik nároku, je třeba vycházet z majetkové povahy práva

<sup>9</sup>Fiala, J., Pekárková, V.: K zákonu o mimosoudních rehabilitacích, Právo a zákonost, 1991, 9, str. 525

oprávněné osoby na uzavření dohody o vydání věci a její vydání. Tento náš názor byl podroben kritice, především J. Eliášem.<sup>10</sup>

J. Eliáš se sice s námi shodl, že dikce zákona má být jasná a zejména také jednoznačná, ovšem tvrdí, že pokud právní předpis stanoví, že nárok lze uplatnit u soudu jen do určitého dne, pak je to synonymum lhůty propadné. Nemůžeme sdílet tento závěr v obecné rovině, neboť popírá doposud traktované principy prekluzivních lhůt. Nicméně, a to nevyplývá z našeho dřívějšího příspěvku přesně, ač jsme tak vyjadřovali v ústních diskusích, považovali jsme za vhodné, aby stanovená lhůta měla prekluzivní charakter, což mělo být v zákoně *expressis verbis* řečeno. Proto také lze uzavřít, že praxe se přiklonila k chápání lhůty pro uplatnění nároku jako lhůty prekluzivní, což nás vede k opodstatněnému závěru, že toto pojetí bude zachováno také v relaci ke lhůtám pro uplatnění nároků oprávněných osob vůči osobám, kterým byla věc vydána.

Jisté, našťastí jen ojedinělé, pochyby se vyskytly při určování konce lhůty podle zák. č. 403/1990 Sb., resp. podle jeho novely zák. č. 137/1991 Sb. Zde je nutno podotknout, že novela se stala integrální součástí původního zákona, a tudíž je třeba konstatovat, že lhůta počala běžet účinností zák. č. 403/1990 Sb., nikoliv až účinností novelizace. Pokud bychom trvali, že jde o novou lhůtu, tak ve smyslu čl. II zák. č. 137/1991 Sb. by lhůta skončila nejpozději dnem 31. srpna 1991, a tudíž by ani nemohla celá roční lhůta proběhnout.

\* \* \*

## On the Two Currently Discussed Problems of Restitution

*Interpretation and application of restitutionary laws is a topical set of problems connected with affecting many proprietary relations (restitution may be taken as one of the forms of the privatization process currently underway in the Czech Republic). Legal theory and practice pays much attention to a number of problems demanding to be resolved adequately.*

*The author analyzes two issues that may now be encountered. The first of them is actions on the declaration of will, with the help of which eligible persons seek liable persons' making the contract of restitution of a thing. Court decisions supplementing manifestation of will lead to the conclusion of the contract and thus the ownership of a thing (reality) is obtained only by recording the deal into the land register. The second one is disputes in which the eligible persons assert their claims against persons the property was given. The essential question herein consists in determining what is to be claimed. The author comes to the conclusion that neither the reivindicatory action nor the action on determining the eligible person to be the owner (co-owner) of a thing is possible to use, but it is necessary to claim the agreement of restitution of a thing be made.*

<sup>10</sup>Eliáš, J.: Příspěvek do diskuse o obsahu a dosahu zákona č. 87/1991 Sb., Právo a zákonost, 1992, 3, str. 179 a násl.

# Mezinárodněprávní pohled na ustanovení článku 10 Ústavy České republiky

Dalibor JÍLEK

## Prolog

Ustanovení čl. 10 Ústavy České republiky přitahuje odborníky z „různých břehů“ práva. Nepřekvapuje, že čl. 10 je v ohnisku zájmu internacionalistů<sup>1</sup>, neboť ústavní pravidlo zajišťuje vnitrostátní používání mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Různé náhledy na pojetí zmíněného ustanovení se nejeví nadbytečně ani marnivě, protože výklad a aplikace čl. 10 může vyvolávat právní rozpravy i spory, které také mohou vést ku sblížení mínění, aniž by taková aproximace byla teoretickým cílem. Cílem zůstává působení na právní praxi.

## Vládní návrh ustanovení

Vzorem čl. 10 Ústavy se stalo ustanovení § 2 uvozovacího ústavního zákona k Listině lidských práv a základních svobod<sup>2</sup>. Prostřednictvím mikrokomparační metody lze nalézt toliko jemné právní a stylizační rozdíly mezi ustanoveními.

Vzdor tomu původní vládní návrh ustanovení měl širší věcnou působnost – *ratione materiae*<sup>3</sup>. Ustanovení se vztahovalo výhradně na prezidentské smlouvy, přitom jedna jejich část byla určena objektem úpravy – lidská práva a základní svobody – část druhá zahrnovala ostatní ujednání bez určení předmětu regulace. O jakou kategorii smluv se

<sup>1</sup>Srov. J. Malenovský: Mezinárodní právo veřejné. Brno, 1993, str. 61-63, V. Týč: Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník, 1993, č. 4, str. 335-336.

<sup>2</sup>§ 2 zněl: „Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, ČSFR ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem.“

<sup>3</sup>Vládní návrh čl. 10 zněl: „(1) Mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech, závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu ústavního zákona.“

(2) Ostatní mezinárodní smlouvy, závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu zákona.“

jednalo, zpřesnil čl. 63 vládního návrhu. Mezi tyto prezidentské smlouvy náležely: politické a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy k jejichž provedení je třeba zákona, a vyžadují před ratifikací souhlas Parlamentu. Obecně vzato prezidentské smlouvy pak charakterizuje schválení Parlamentem a ratifikace hlavou státu. Z dispozice pravidla byly vyloučeny vládní a rezortní smlouvy.

V mezinárodněprávním smyslu jsou prezidentské smlouvy uzavírány v plné formě a proces jejich vzniku v časovém a věcném nazírání je zpravidla zdlouhavý a zahrnuje řadu dílčích právních úkonů (přijetí, ověření textu či ratifikace). Logicky pak čl. 10 nepokryl smlouvy sjednané ve zjednodušené podobě, uzavírané ve formě výměny diplomatických nót, dopisů, ústních či tacitních dohod nebo „agreed minute“ anebo „memorandum of understanding“.

Úlohu právního „svorníku“ mezi ustanoveními § 2 uvozovacího ústavního zákona, čl. 10 vládního návrhu a čl. 10 Ústavy zaujala inkorporační metoda přímého přenosu mezinárodněprávních závazků do vnitrostátní právní říše, aniž by došlo k obsahovému uzpůsobení mezinárodních smluv ve zvláštních vnitrostátních předpisech.<sup>4</sup>

Pozoruhodným rysem čl. 10 vládního návrhu se stalo určení stupně závaznosti mezinárodních smluv prezidentské povahy. V kontextu českého právního systému měly mít mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách sílu ústavního zákona, zatímco ostatní prezidentské smlouvy měly požívat sílu zákona běžného. Vládní návrh vlastně reagoval na vzrůstající právní debaty ohledně § 2 uvozovacího ústavního zákona, v níž se vyhranily dva názory. První sdílel úmysl zákonodárce nepřiznat mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách charakter či vlastnosti zákonů ústavních, nýbrž aplikační přednost před obyčejnými zákony.<sup>5</sup> Druhé mínění dospělo k opačné úvaze, že mezi ústavními zákony a takovými mezinárodními smlouvami neexistují vztahy inferiority.<sup>6</sup> Daný spor se oživil, neboť zákonodárce se při tvorbě Ústavy přiklonil k pojetí ustanovení § 2 uvozovacího ústavního zákona. Z mezinárodněprávního hlediska učinil správně, neboť ostatní prezidentské smlouvy obsahují bezprostředně použitelná ustanovení zřídka.

## Pojetí ustanovení čl. 10

Čl. 10 Ústavy České republiky získal následující podobu: „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.“<sup>7</sup>

Ustanovení se vztahuje na mezinárodní smlouvy, jejichž vnější forma je psaná, čímž se vylučuje jeho působnost vůči nepísaným dohodám. Vnitřní forma takových smluv je tradiční, neboť sestávají z preambule, vlastního textu a závěrečné části (protokolární

<sup>4</sup>Srov. D. Jílek: Human Rights Treaties and the New Constitution. Příspěvek přednesený na mezinárodním symposiumu „Human Rights in Theory and Practice: A Time of Change and Development in Central and Eastern Europe“, které se konalo 19.-20. března 1993 v Budapešti.

<sup>5</sup>V. Ševčík: K Listině základních práv a svobod (I.). Justičná revue, 1992, str. 8.

<sup>6</sup>J. Malenovský: Mezinárodní smlouvy o lidských právech a čs. ústavní právo (Pokus o doktrinární výklad § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.). Právník, 1992, č. 11, str. 943.

<sup>7</sup>č. 1/1993 Sb.

ustanovení). Vnější obsahem takových mezinárodních smluv jsou lidská práva a základní svobody<sup>8</sup> a obsahem vnitřním zůstává úprava vztahů mezi státem a jednotlivcem při ochraně jeho zájmů. Čl. 10 specifikuje předmět úpravy, čímž klade stěžejní otázku, co jsou lidská práva a svobody v právním smyslu. Odpověď je zdánlivě jednoduchá a přímočará. Jsou to práva lidských bytostí (individuální) anebo společenství osob (kolektivní), zajišťující hodnoty a věci esenciální pro lidský život, zabezpečující ochranu lidského bytí a zájmů člověka.<sup>9</sup> Od tohoto vymezení se může odvíjet určení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, třebaže v konkrétnosti taková specifikace může přinášet interpretační těžkosti. V odborné literatuře se poukazuje na „sedou zónu“ mezinárodního práva humanitárního, které v tzv. ženevské části upravuje ochranu obětí ozbrojeného konfliktu, nebo úmluvy sjednané pod egidou Mezinárodní organizace práce, regulující vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Jinak může do okruhu smluv o lidských právech a základních svobodách spadat každé mezinárodněprávní ujednání, byť by obsahovalo jediné právo člověka či lidskou svobodu, přestože rámcový předmět regulace je jinak odlišný.

Ustanovení čl. 10 spojuje dvě podmínky, čímž kumuluje mezinárodněprávní a vnitrostátní úkon. Ratifikace představuje mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude vázán smlouvou.<sup>10</sup> Proces mezinárodní ratifikace má dvě části. První fáze se uskutečňuje podpisem ratifikační listiny. Podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy přísluší tato pravomoc prezidentu republiky<sup>11</sup> Do vnitřních záležitostí (působnost vnitrostátního práva) patří forma a částečně i obsah ratifikační listiny: druhy, textace, náležitosti státní pečeti, příp. požadavek kontraspignace předsedou vlády nebo jejím členem.<sup>12</sup> Podle čl. 7 Vídeňské úmluvy o smluvním právu jsou k danému úkonu příslušní kromě hlav států, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí jako orgány reprezentativní povahy, které nepotřebují k takovým mezinárodním úkonům plné moci.<sup>13</sup> Druhá část mezinárodní ratifikace se naplňuje výměnou ratifikačních listin (dvoustranné smlouvy), nebo jejich uložením u depozitáře, či jejich oznámením smluvním státům anebo depozitáři (vícestranné a mnohostranné smlouvy, jestliže tak bylo dohodnuto.<sup>14</sup> Nedostatkem je, že Ústava opomíjí jiný mezinárodní úkon, jenž může založit souhlas státu být smlouvou vázán, představující přístup ke smlouvě.<sup>15</sup> Jde o způsob vyjádření vůle státu být vázán mezinárodní smlouvou sjednanou mezi jinými signatární-

<sup>8</sup>Srov. D.F. Schelkens: Die Menschenrechte. Ihre Geschichte. Ihre bleibende Aufgabe. Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, 1989, č. 34, str. 189-194.

<sup>9</sup>Srov. G.A. van der Wal: The Individualism of Human Rights. Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, 1989, č. 3, str. 199.

<sup>10</sup>Srov. čl. 2 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (vyhl. č. 15/1988 Sb.)

<sup>11</sup>Čl. 63 odst. 1) písm. a) a b) zní: „(1) Prezident republiky dále

zastupuje stát navenek; sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.“

<sup>12</sup>Srov. Č.Čepělka: Právo mezinárodních smluv. Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) – s komentářem. Praha, 1986, str. 30.

<sup>13</sup>Čl. 7 odst. 2 písm. a) zní: „Z titulu svých funkcí a bez předložení plné moci se za zástupce svého státu považují a) hlavy států, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí, a to pro všechny úkony související se sjednáváním smlouvy.“

<sup>14</sup>Srov. čl. 16 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

<sup>15</sup>Srov. čl. 15 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

mi státy. Přistupující stát se takto neúčastnil jednání. Proto je vhodné vykládat obrat „ratifikované“ rozšiřujícím způsobem a do daného pojmu zahrnovat i případy přístupu.

U mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách se však objevuje zvláštní režim pro ratifikační úkony a akty přístupu. Pro každý stát, který takovou mezinárodní smlouvu ratifikoval nebo k ní přistoupil vstupuje v platnost po uplynutí určitého časového údobí (30 dní, 2 či 3 měsíce). Účelem časové prodlevy je nutnost přípravy orgánů státu na provádění mezinárodní smlouvy.<sup>16</sup>

Nutnost vyhlášení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách sleduje účel, aby mezinárodněprávní závazky byly schopny vyvolat zamýšlené právní účinky. Čl. 10 vyžaduje formální (nikoli materiální) publikaci, kterou upravuje zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky.

V těchto souvislostech se mezinárodní právo jeví dvojdomě. Mezinárodněprávní (smluvní a obyčejové) normy jsou v podstatě autonomní, avšak mají v sobě zakódován i heteronomní znak vůči subjektům vnitrostátního práva, neboť jsou vytvářeny bez jejich účasti.

Vyhlášení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách plní především informační úlohu v souladu s požadavkem *iuris cuique nocet, ignorantia facti non nocet*. Publikace takových mezinárodních smluv neplní funkci normotvornou, protože vyhlášením se tento právní instrument nestává pramenem vnitrostátního práva, ani se jejím prostřednictvím neřeší vnitrostátní platnost a účinnost smlouvy.

Na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách se také vztahuje § 3 odst. 1, písm. b) zákona o Sbírce zákonů České republiky, protože toto ustanovení vyžaduje formální vyhlášení smluv týkajících se právního postavení, nebo zájmů osob.

Jinou závažnou skutečností je, že mezinárodní smlouvy se vyhláší toliko v českém jazyce. Dvoustranné mezinárodní smlouvy se zpravidla sepisují v jazycích obou smluvních stran, přičemž všechny texty jsou autentické. Mnohostranné smlouvy se vyhotovují ve dvou nebo více jazykových mutacích. Samotná smlouva pak stanoví, který text je autentický. Pro mnohostranné mezinárodní smlouvy o lidských právech, které jsou sjednány na univerzální úrovni, jsou charakteristická znění v anglickém, čínském, francouzském, ruském a španělském jazyce, jež mají stejnou platnost.

Znění v českém jazyce, užívané ve Sbírce zákonů má povahu úředního (oficiálního) překladu. Proto jsou odůvodněné požadavky, aby smlouvy byly vyhlášeny v autentickém znění vedle českého, úředního překladu. Rozhodující pro výklad smlouvy je totiž autentický text, což mj. připomíná ustanovení § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů České republiky. Při existenci vícera autentických textů, což je typické pro vícestranné a mnohostranné smlouvy je nutná volba. Lze se přiklonit k publikaci textu smlouvy v anglickém nebo francouzském jazyce.

Z došavadní praxe vyhlášení smluv vyplývá zkušenost, že k publikaci takových dochází až poté, co se stávají závazné pro smluvní státy<sup>17</sup>. Z pohledu právní jistoty a respektování pravidla *pacta sunt servanda*<sup>18</sup> by však mezinárodní smlouvy o lidských právech

<sup>16</sup>Srov. protokolární ustanovení mezinárodních smluv o lidských právech. D. Jířek a M. Chutná: Vybrané prameny k ochraně lidských práv. Brno, 1992.

<sup>17</sup>Srov. V. Týč: op.cit. pod 1/, str. 334.

<sup>18</sup>Čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu zní: „Každá platná smlouva zavazuje smluvní strany a musí



a základních měly být publikovány v údobí mezi jejich podpisem, anebo spíše ratifikací či přístupem a okamžikem vstupu smlouvy v platnost a účinnost pro Českou republiku<sup>19</sup>. Nejedná-li se o smlouvu perfektní z hlediska završení konsensu smluvních států (není takové ujednání závazné) protože nebyly deponovány listiny o ratifikaci v dostatečném počtu u vícestranné anebo mnohostranné smlouvy, je vhodné vyčkat okamžiku blízkému závaznosti smlouvy a vyhlásit ji ve Sbírce zákonů.

Shora uvedené se shoduje s podmínkou, aby mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách byly pro Českou republiku závazné. Vídeňská úmluva o smluvním právu stanoví, že „smlouva“ je mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné, nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv<sup>20</sup>.

Poslední část definice psané smlouvy poukazuje na skutečnost, že názvy smluv jsou rozmanité a plně zde působí smluvní volnost stran, třebaže názvosloví se pro určité druhy smluv již ustálilo<sup>21</sup>. Pro mezinárodní smlouvy o lidských právech se v mezinárodní praxi vžily názvy jako pakt, úmluva, charta apod. Tím ovšem nejsou z užívání vyloučeny další názvy jako dohoda, protokol, či deklarace.

Je zásadní skutečností, že mezinárodní smlouvy se spravují mezinárodním právem a tudíž i jejich závaznost. U dvoustranných smluv dochází ke vstupu v platnost a účinnost dnem výměny ratifikačních listin mezi smluvními státy, pokud taková smlouva nestanoví vstup v platnost později. U mnohostranných ujednání je normotvorný konsens dokonán až dnem uložení stanoveného počtu listin u depositáře, což upravuje každá smlouva samostatně<sup>22</sup>. V případě multilaterálních smluv o lidských právech je ovšem jejich platnost a účinnost odložena na pozdější okamžik.

Ze závazností mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách těsně souvisí problematika sukcese, poněvadž na místo ČSFR vyvstaly dva nové státy. Česká národní rada přijala dne 15. prosince 1992 ústavní zákon č. 4/1993 Sb o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky jako recepční právní předpis. Čl. 5 ústavního zákona prohlašuje, že Česká republika přejímá práva a závazky, které pro ČSFR vyplývaly z mezinárodního práva ke dni jejího zániku s výjimkou závazků spojených s územím, na které se vztahovala svrchovanost ČSFR, ale nevztahuje se na ně svrchovanost České republiky. Uvedená ústavní norma má toliko vnitrostátní působnost a vytváří předpoklad právní sukcese do mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Ústavní předpis však nelze chápat jako jednostranné prohlášení mezinárodního významu adresované smluvním stranám a proto ani nemůže zakládat účinky pro takové státy. Právní sukcese České republiky do mezinárodních smluv se řídí mezinárodním právem nezávisle na vnitrostátních právních systémech. Určující je obecné mezinárodní právo, které obsahuje dispozitivní normy pro úpravu právní sukcese do mezinárodních smluv. Ačkoli oblast mezinárodněprávních vztahů spojených s právní sukcesí je mj. upravena Vídeňskou úmluvou o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978. Tato

jimi být plněna v dobré víře.“

<sup>19</sup>Srov. V. Týč: op. cit. pod 1/, str. 334.

<sup>20</sup>Srov. čl. 2 odst. 1 písm. a).

<sup>21</sup>Srov. V. Outrata: Mezinárodní právo veřejné. Praha, 1980, str. 312-314.

<sup>22</sup>Srov. M. Potočný: Mezinárodní právo veřejné. Praha, 1978, str. 314-315.

kodifikační smlouva však nevstoupila v platnost. Přesto není nadbytečné uvést, že při přípravě textu úmluvy Komise OSN pro mezinárodní právo formulovala na podkladě novější mezinárodní praxe pravidlo chování, podle něhož v případě rozdělení států<sup>23</sup> na dva nebo více států každá smlouva platná vůči celému území státu-předchůdce zůstává v platnosti vůči každému nástupnickému státu, který z rozdělení vzešel<sup>24</sup>. Výjimkou je smlouva, která se v době rozdělení státu pouze vztahovala na určité území státu-předchůdce, na němž se konstituoval jeden z nástupnických států, čímž se dokazuje teritoriální základ právní sukcese. V praxi států ovládané obyčejovými normami obecného mezinárodního práva se ovšem objevuje rozlišování mezi dvoustrannými a mnohostrannými smluvními instrumenty. V případě mnohostranných smluv potvrzuje nástupnický stát přechod smluvních závazků formou notifikace sukcese zaslanou depositáři. K přechodu smluvních závazků pak dochází zpětně ke dni vzniku státu a nikoli okamžikem oznámení. Právní kontinuita se zachovává. U dvoustranných smluv dosažený výslovný nebo konkludentní konsensus se nemusí pokládat za základ nové smlouvy, nýbrž za potvrzení kontinuity smluvního vztahu a přechodu smluvních závazků, což se zpravidla děje zjednodušenou formou tj. výměnou diplomatických nót. Z dispozitivní povahy pravidel obecného mezinárodního práva vyplývá, že příslušné státy se mohou od těchto norem odchýlit vzájemnou dohodou.

Otázky právní sukcese států do mezinárodních smluv prezidentské povahy jsou důležitou skutečností, která by měla být oznámena ve Sbírce zákonů, což umožňuje § 3 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů České republiky. Neoznámení takové skutečnosti může vést k právní nejistotě dotčených orgánů, jakož i subjektů vnitrostátního práva. Na uvedení takové skutečnosti má publikační monopol Sbírka zákonů.

Ustanovení čl. 10 Ústavy přímo inkorporuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách do vnitrostátního práva, čemuž odpovídá formulace, že tato ujednání jsou bezprostředně závazná. Použitá inkorporační metoda s sebou nese příslušné důsledky.

1. Metoda přímé inkorporace nečiní z mezinárodní smlouvy o lidských právech pramen vnitrostátního práva. Úlohu transformace neplní schválení smlouvy Parlamentem, neboť to je součástí procedury tzv. vnitrostátní ratifikace, ani vyhlášení formou sdělení ve Sbírce zákonů, protože ta má funkci informační. Mezinárodní smlouva musí zůstat pramenem mezinárodního práva, když dochází k její inkorporaci. Právní život takové mezinárodní smlouvy se spravuje mezinárodním právem.
2. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách mohou vyvolávat vnitrostátní účinky za předpokladu, že jsou podle mezinárodního práva dokonalé – *lex perfectae* – což znamená mezinárodně platné a účinné.
3. Tím, že si mezinárodní smlouvy o lidských právech ponechávají charakter pramenů mezinárodního práva, musí být vykládány v souladu s interpretačními postupy jmenovaného právního systém. Vídeňská úmluva o smluvním právu obsahuje interpretační pravidlo závazné pro smluvní strany<sup>25</sup>. Toto vykládací pravidlo musí být respektováno na základě přímé inkorporace státními (především výkonnými a soudními) orgány.

<sup>23</sup>ČSFR zanikla rozdělením (*dismembratio*).

<sup>24</sup>V. Mikulka: Sukcese států. Praha, 1987, str. 34-37.

<sup>25</sup>M. Potočný: op. cit. pod 22, str. 331-333.



Nutno si uvědomit, že mezinárodněprávní výklad je „zahradou“ svébytného právního myšlení. Jde o myšlenkový proces, zjišťující smysl ustanovení smlouvy. Výklad mezinárodních smlouvy tak vyžaduje ozvláštňený přístup. Normativním vodítkem výkladu jsou ustanovení vtělená do čl. 31-33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Právníci se odůvodněně domnívají, že tato úmluva formuluje jedinou interpretační normu, mající svou vnitřní logickou strukturu, aniž by byla vyjádřena vícera pravidla s hierarchickým stanovením pořadí<sup>26</sup>.

Autentickou interpretaci smyslu smlouvy provádí smluvní strany, přesněji řečeno jejich orgány. Výklad jako integrální proces slučuje různé postupy, mezi nimiž nepanují vztahy nadřazenosti. Prvotním požadavkem je, že výklad musí být činěn v dobré víře. Daná podmínka prostupuje i pravidlem *pacta sunt servanda*, kdy každá platná smlouva je pro strany závazná a musí být jimi plněna v dobré víře. Požadavek dobré víry propojuje výklad smlouvy s jejím používáním.

Odst. 1/ čl. 31 zahrnuje tři interpretační prostředky: jazykový, systematický a teleologický výklad. Triáda prostředků je „svatou trojicí“, jež je základní a nepominutelná.

Podle jazykového výkladu se výrazům užitým ve smlouvě přiřkládá obvyklý význam. Zvláštní obsahový význam je dán výrazu tehdy, je-li zřejmé, že to smluvní strany zamýšlely.

Systematický výklad chápe smlouvu jako nedílný celek, tvořený částmi: preambule, vlastní text a závěrečná ustanovení. Do kontextu smlouvy se zahrnuje i každá dohoda vztahující se ke smlouvě, pokud byla sjednána mezi všemi stranami ve spojitost s touto smlouvou, jakož i každý dokument předložený jednou nebo více stranami jako dokument vztahující se ke smlouvě. Taková dohoda či dokument samy o sobě však nejsou součástí smlouvy, nevyplyva-li z úmyslu stran opak. Do kontextu smlouvy musí být také vřazena každá následná dohoda, týkající se jejího výkladu anebo jejího provádění a každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami.

Dle teleologického prostředku výkladu musí být smlouva interpretována s přihlédnutím k jejímu předmětu a účelu, aby tyto hodnoty nebyly mařeny.

Doplňkové prostředky výkladu mají akcesorický význam, protože nemusí být použity vždy. K jejich použití se přistupuje tehdy, když se výraz užitý ve smlouvě nepodařilo osvětlit pomocí primárních prostředků (význam slova je nejednoznačný nebo nejasný), anebo výklad vede k výsledku, který je zřetelně protismyslný či nerozumný. Jindy jsou prostředky výkladu aplikovány kvůli potvrzení významu, k jakémuž se dospělo obvyklým postupem.

Čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu uvádí příkladmo mezi doplňkovými prostředky výkladu přípravné materiály, jakož i faktické okolnosti, které provázely sjednání smlouvy.

Podpůrně mohou být při výkladu mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách další uznávané interpretační prostředky jako kupř. zásada *in dubio pro libertate* (v pochybnostech musí být lidské právo interpretováno rozšířeným způsobem

a naopak omezení lidského práva restriktivně). Výrazy vtělené do mezinárodních smluv o lidských právech nemohou být vykládány staticky, nýbrž dynamicky ve spojitosti se společenským vývojem ve smluvních státech<sup>27</sup>. Takové výrazy musí být přitom vyloženy nezávisle na jejich konkrétním smyslu ve vnitrostátních právních rádech smluvních stran.

Protože mezinárodní smlouvy jsou zpravidla vyhotoveny ve dvou a více jazycích, kdy autentické texty mají zhusta stejné postavení, může se objevit při porovnávání textů (intertextovost) rozdílnost ve smyslu použitých slov, což nemohlo být odstraněno aplikací základních ani doplňkových prostředků výkladu. Poté se přijímá ten význam, který s ohledem na předmět a účel smlouvy tyto autentické texty nejlépe sblízuje.

Při výkladu mohou být nápomocny rozhodnutí, výroky nebo komentáře k jednotlivým ustanovením učiněné nezávislými mezinárodními orgány.

4. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou bezprostředně závazné a jejich ustanovení přímo použitelná za splnění určitých předpokladů, na nichž se věda mezinárodního zatím nesjednotila<sup>28</sup>. Rozlišování smluvních ustanovení na „self-executing“ a „non-self-executing“ se ustálilo v justiční praxi Spojených států 29 a přeneslo se do evropské, kontinentální praxe. Přesto lze usuzovat, že bezprostředně použitelným („self-executing“) ustanovením je takové, které je schopné vnitrostátním právním řádu vytvářet přímé právní účinky, působit bez toho, že by muselo být adaptováno. K dispozici jsou určitá objektivní a subjektivní hlediska posuzování bezprostředně použitelných ustanovení:

- a) znění ustanovení musí být dostatečně jasné,
- b) ustanovení poskytuje bezprostředně jednotlivci právo nebo mu přímo ukládá povinnost (nejde o práva a povinnosti smluvních států),
- c) úmyslem smluvních stran bylo vytvořit bezprostředně použitelné ustanovení.

5. Subjekty vnitrostátního práva a to především jednotlivci se mohou dovolávat bezprostředně použitelných ustanovení, které jsou obsaženy v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách, před orgány státu. Vázanost takovými mezinárodními smlouvami *ex lege* vyplývá pro soudce Ústavního soudu<sup>29</sup>. Ovšem i ostatní soudci různých stupňů a druhů soudních instancí musí rozhodovat podle bezprostředně použitelných ustanovení mezinárodních smluv o lidských právech, jinak by čl. 10 Ústavy ztrácel své opodstatnění. Takovými mezinárodními smlouvami se musí řídit rovněž výkonné složky státní moci.

Poslední věta ustanovení čl. 10 se vyjadřuje k poměru mezi ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách a běžnými zákony. Ústavní pravidlo stanoví přednost takových mezinárodních smluv před běžnými zákony. Tím ovšem nejsou prameny mezinárodního práva vtaženy do českého

<sup>27</sup>Srov. M. Nowak: UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar. Kolín nad Rýnem-Štrasburk-Arlington, 1989, str. XXIII.

<sup>28</sup>Srov. Diskuse o bezprostřední aplikovatelnosti mezi odborníky v mezinárodněprávní literatuře. Evropské a mezinárodní právo, 1991, říjen, str. 5-6.

<sup>29</sup>Srov. T. Buergenthal: International Human Rights in a Nutshell. Saint Paul, 1988, str. 211 a násl.

<sup>26</sup>Srov. Č. Čepelka: op.cit. pod 12, str. 63.

právního systému. Ustanovení čl. 10 Ústavy tak nezavádí hierarchii norem vnitrostátního práva. Z normy jednoznačně vyplývá, že v případě konkurence mezinárodní smlouvy o lidských právech a běžného zákona, se použije smlouva a nikoliv obyčejný zákon. Použitím pravidla obsaženého v mezinárodní smlouvě nedochází k derogaci nebo suspenzi zákonné normy.

Ustanovení čl. 10 Ústavy se nejeví jednoznačně v případě konkurence mezi mezinárodní smlouvou o lidských právech a ústavním zákonem. Pretrvává tu spor, jehož esence byla osvětlena na začátku příspěvku, právní střet vskutku hodný Ústavního soudu České republiky, jenž byl před nedávnem v Brně ustaven.

#### Epilog

Výklad a používání mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách může v praxi vyvolávat rozporné reakce. Především interpretace takových mezinárodních smluv podle pravidel smluvního práva se stává novým jevem, prozatím nevídaným, jenž se může střetnout se zdráhavými postoji aplikujících orgánů, přičemž nelze vyloučit ani vyhýbání se používání těchto forem mezinárodněprávního systému. Takový vývoj je slepou ulicí, raději je nutno se vyrovnat se změněnou právní situací.

\* \* \*

### *The assessment of Article 10 results in the following conclusions*

1. *The provision does not represent a general clause regulating the relationship between international and domestic law. The operation of the provision relates to international treaties on human rights and fundamental freedoms. Other international treaties and customs are excluded from the operation of the rule.*

2. *The provision has an incorporative character and the international treaties on human rights are granted domestic effect without having to become the formal sources of internal law. Ratified and promulgated international treaties on human rights have direct effect in domestic law. These international treaties should be interpreted in accordance with the rules of international law (Article 31 of the Vienna Convention of the Law of Treaties of 1969) and the authentic text of the treaty should be followed.*

## Oprávněná osoba podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

Milan PEKÁREK

Označením „oprávněná osoba“ se v právní teorii i praxi obvykle rozumí nositel subjektivních práv (oprávnění) v právních vztazích, jichž je účastníkem.

Toto označení se stalo velmi frekventovaným v souvislosti s restitučními procesy, zahájenými v roce 1990. V právních předpisech, týkajících se restitucí<sup>1</sup>, se takto označují osoby, jimž z těchto předpisů vyplývají právní nároky na odstranění nebo alespoň zmírnění následků některých majetkových (a v případě zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích i jiných) křivd, které tyto osoby utrpěly v tzv. rozhodném období, tj. v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990. Vedle restitučních předpisů se s tímto označením setkáváme i v zákoně č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech (transformační zákon).

Ačkoli všechny tyto předpisy používají stejné označení, jeho obsah se v jednotlivých předpisech zcela nekryje. Tak je tomu nejen ve srovnání jednotlivých restitučních předpisů, ale zejména pak ve srovnání restitučních předpisů s transformačním zákonem. Zde je rozdíl zvláště výrazný.

Není záměrem autora následujících úvah provést srovnání obsahu tohoto označení v uvedených právních předpisech, i když by to bylo nepochybně zajímavé. Svou další pozornost autor věnuje textu pouze jednoho z nich, a to zákona č. 229/1991 Sb. (ve znění pozdějších předpisů). Autor tak hodlá prokázat, že pojem „oprávněná osoba“ je rozporuplně upraven i jen v jediném z těchto předpisů.

Zákon č. 229/1991 Sb. (dále jen zákon o půdě) pojem „oprávněná osoba“ vymezuje ve svém § 4.

Především touto osobou rozumí výhradně osobu fyzickou. Je to v souladu s dosud v zásadě dodržovanou koncepcí restitucí nejít před 25. únor 1948. V „zásadě“ proto, že

<sup>1</sup>Zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Zákon ČNR č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb.

tato koncepce byla v některých případech opuštěna (srov. např. § 2 zákona č. 243/1992 Sb.).

Dalšími zákonnými znaky oprávněné osoby jsou:

- státní příslušnost k České a Slovenské Federativní Republice; po rozdělení tohoto státního útvaru k 1. lednu 1993 na dvě samostatné republiky - Českou republiku a Slovenskou republiku - splňovaly tento znak pouze fyzické osoby se státním občanstvím v České republice - viz čl. 1 odst. 2 Úst. zákona ČNR č. 4/1993 Sb. A to bez ohledu na to, zda svůj nárok uplatnily před 1. lednem 1993, anebo po tomto datu. I v těch případech, kdy nárok byl uplatněn ještě před rozdělením federace, musel pozemkový úřad zjišťovat, zda jsou předpoklady pro vznik nároku splněny nejen v okamžiku podání žádosti, ale i v okamžiku vydávání rozhodnutí,
- trvalý pobyt na území České a Slovenské Federativní Republiky a po 1. lednu 1993 na území České republiky,
- měly ve svém vlastnictví půdu, budovy a stavby patřící do působnosti zákona o půdě - viz jeho § 1,
- tento majetek přešel na stát nebo jinou právnickou osobu,
- stalo se tak v tzv. rozhodném období,
- způsobem uvedeným v § 6 odst. 1 zákona.

Z uvedené definice oprávněné osoby musí být současně splněny všechny znaky, aby bylo možno fyzickou osobu považovat za osobu oprávněnou.

Ve shora uvedené podobě odpovídá uvedená definice situaci, kdy fyzickou osobou domáhající se restituce vlastnického práva je sám původní vlastník.

Zákon však definuje oprávněnou osobu i pro případ, že původní vlastník již zemřel. Činí tak v odst. 2 - 4. V tomto případě prošla definice oprávněné osoby některými změnami, a to dost závažnými.

Kdo může být „další oprávněnou osobou“ namísto zemřelého původního vlastníka vyjádřil zákonodárce v původním textu § 4 odst. 2 zákona tak, že tyto osoby jmenovitě uvedl spolu s pořadím, v jakém do restitučního nároku nastupují. Tyto osoby v zákoně uvedené se mohly oprávněnými osobami stát za předpokladu, že

- samy byly státními občany České a Slovenské Federativní Republiky; po 1. lednu 1993 České republiky,
- měly trvalý pobyt na území České republiky,
- osoba, která zemřela (původní vlastník) měl všechny znaky oprávněné osoby.

Posledně uvedený znak vyplýval z formulace úvodní věty odst. 2 - „Zemřela-li osoba uvedená v odst. 1 ....“, přičemž v odst. 1 je právě obsažena definice oprávněné osoby původního vlastníka. A protože její součástí, jak jsem se již zmínil, je i znak státní příslušnosti k České a Slovenské Federativní Republice a později k České republice a také trvalý pobyt v ní této oprávněné osoby, znamenalo to ve svých důsledcích, že oprávněnými osobami se nemohly stát fyzické osoby uvedené v odst. 2, pokud původní vlastník v okamžiku své smrti shora uvedené znaky nesplňoval.

Zákonodárce se pokusil situaci těchto osob zlepšit tím, že v zákoně č. 93/1992 Sb., kterým řadu ustanovení zákona o půdě novelizoval, odstranil odkaz na odst. 1 a přímo definoval osobu, která měla na místo původního vlastníka nastoupit, a to tak, že mezi její znaky již znak státní příslušnosti a trvalého pobytu nevyžadoval splněné i u jejího právního předchůdce. Počínal si však velmi nedůsledně, když příčinu, která bránila právnímu nástupnictví dalších oprávněných osob, odstranil pouze z uvozovacího textu odst. 2, ale ponechal ji ve třech z pěti skupin dalších oprávněných osob uvedených v cit. odstavci písm. c), d) a e). Takže zatímco dědicové ze závěti (písm. a) a b)) jsou oprávněnými osobami, i když původní vlastník zemřel v emigraci a bez československého státního občanství, pozůstalý manžel a děti původního vlastníka, stejně jako jeho rodiče a sourozenci a manželé sourozenců se za těchto okolností oprávněnými osobami ani po několik novelách zákona stát nemohou.

Tím, bohužel, nejsou problémy týkající se tzv. „dalších oprávněných osob“ vyčerpány.

Dnes již patrně nezjistíme, jaké důvody vedly zákonodárce k zakotvení rozdílného předpokladu pro to, aby se oprávněnou osobou mohl stát na jedné straně závětní dědic univerzální a na straně druhé závětní dědic parciální. Zatímco univerzální závětní dědic se může stát oprávněnou osobou jen tehdy, byla-li závěť předložena v dědickém řízení, v případě dědice, jehož závěť předurčila k nabytí jen poměrné části dědictví, zákon splnění tohoto předpokladu nevyžaduje.

Zatímco jedním z předpokladů toho, aby se občan stal oprávněnou osobou je, že byl (on nebo jeho právní předchůdce) zbaven vlastnictví, v případě uvedeném v § 6 odst. 1 písm. j) je tomu jinak. Ve zde upraveném případě se oprávněnou osobou stává ten, kdo se ze smlouvy, prohlášené rozhodnutím soudu za neplatnou, měl vlastníkem teprve stát. Podobný případ je upraven v § 23b odst. 2, který do zákona vložila novela č. 183/1993 Sb., kdy rovněž oprávněnou osobou je nikoli ten, kdo byl skutečně původním vlastníkem a převodcem vlastnictví, ale ten, kdo měl ze smlouvy, k níž nedalo ministerstvo zemědělství souhlas, vlastnictví teprve nabyt.

Zvláštním případem oprávněné osoby je tzv. „domnělá oprávněná osoba“ - viz § 4a zákona. Zákon takto označuje občana, který o sobě tvrdí, že splňuje všechny znaky oprávněné osoby, avšak nachází se ve stavu důkazní nouze ve vztahu k prokázání původního vlastnictví - svého nebo svého právního předchůdce. Přitom příčiny této důkazní nouze nejsou libovolné, ale jsou zákonem jmenovitě uvedeny v § 4a odst. 3 zákona.

Postavení domnělé oprávněné osoby opravňuje občana jednak k podání žádosti o zaplacení do seznamu domnělých osob, jednak k podání žádosti na zahájení řízení o uznání původního vlastnictví (svého nebo svého právního předchůdce). Na výsledku tohoto řízení pak závisí, zda se z domnělé oprávněné osoby stane oprávněná osoba, která může pokračovat v řízení podle § 9 zákona.

Definici „oprávněné osoby“ obsahuje i zákon ČNR č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

Znaky, s jejichž pomocí tento zákon oprávněnou osobu - původního vlastníka - vymezuje, jsou shodné se znaky uvedenými v § 4 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb. jen pokud jde o požadavek československého státního občanství, trvalý pobyt na území republiky a nabytí vlastnictví státem.

Liší se však

- a) jinými právními důvody ztráty původního vlastnictví, než které jsou uvedeny v § 6 odst. 1 zákona o půdě; zde jsou těmito důvody konfiskace vlastnictví podle dekretů presidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb.,
- b) uvedením dalších znaků, kterými jsou
  - neprovinění se proti československému státu,
  - pozdější (po konfiskaci majetku) znovunabytí československého státního občanství podle zákona č. 245/1948 Sb., zákona č. 194/1949 Sb. nebo zákona č. 34/1953 Sb.

Při vymezení „dalších oprávněných osob“ použil zákonodárce v § 2 odst. 2 tohoto zákona stejnou formulaci jako v původním textu § 4 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb. A proto i důsledek byl stejný – nemožnost uplatnění restitučního zákona dalšími oprávněnými osobami tehdy, jestliže původní vlastník zemřel, aniž byl československým státním příslušníkem nebo neměl trvalý pobyt v ČSFR.

Jak ze zákona vyplývá a jak jsem již také uvedl, tzv. další oprávněné osoby vstupují do restitučního nároku namísto původního vlastníka pouze v případě, že původní vlastník zemřel před uplynutím lhůty stanovené zákonem k uplatnění restitučního nároku. Tato lhůta byla původně stanovena do 31. prosince 1992, později zákonem 39/1993 Sb. prodloužena do 31. ledna 1993. Pouze v případech, kdy jedním z předpokladů vzniku restitučního nároku a tedy i předpokladu pro získání postavení oprávněné osoby bylo zrušení výroku rozhodnutí, jímž byl původní vlastník zbaven svého vlastnictví v rehabilitačním řízení, poskytl zákon oprávněným osobám lhůtu 18 měsíců. Běh této lhůty započal po nabytí právní moci rozhodnutí o rehabilitaci. To znamená, že i pro oprávněné osoby platí stejné lhůty pro uplatnění restitučního nároku jako pro původního vlastníka.

Až do novely zákona (zákon č. 183/1993 Sb.) zákon neodpovídal na otázku, jak postupovat v případech, kdy původní vlastník jako oprávněná osoba svůj nárok ve lhůtě uplatnil, avšak zemřel, aniž restituční řízení bylo pravomocně skončeno. Zda do uplatněného majetkoprávního nároku vstupovaly shora uvedené další oprávněné osoby, anebo zda se tento nárok stával součástí pozůstalosti a předmětem dědického řízení.

Vzhledem k tomu, že ust. § 4 odst. 2 při stanovení předpokladů přechodu restitučního nároku na tzv. další oprávněné osoby nerozlišuje, zda původní vlastník který zemřel před uplynutím lhůty uvedené v § 13 zákona, již svůj nárok uplatnil či nikoli, nabízí se jednoznačný závěr, že do nároku v těchto případech vstupují další osoby v tomto ustanovení uvedené jako tzv. další oprávněné osoby a nikoli dědicové. Uplatní se zde právní nástupnictví podle zákona o půdě a nikoli právní nástupnictví podle ustanovení o dědění občanského zákoníku.

Novela (zákon č. 183/1993 Sb.) však tento jednoznačný závěr změnila výslovným ustanovením, že „Zemřel-li oprávněná osoba, která uplatnila nárok na vydání majetku před vydáním rozhodnutí podle § 9, přechází nárok na dědice“ – viz § 4 odst. 2. Novela tak vlastně vyňala v těchto případech uplatněný restituční nárok z působení ustanovení § 4 odst. 2 a vyloučila tak z právního nástupnictví k tomuto nároku další oprávněné osoby.

Jako v mnoha jiných případech i tentokrát byl zákonodárce, ať již záměrně anebo nedopatřením, nedůsledný a nepokryl odstavcem 4 cit. ustanovení všechny případy, které může smrt původního vlastníka vyvolat. Toto ustanovení se totiž zcela evidentně nevztahuje na případy, kdy původní vlastník zemřel až po vydání rozhodnutí podle § 9, ale před tím, než se toto rozhodnutí stalo pravomocným. V těchto případech restituční nárok přechází nadále na další oprávněné osoby.

S pojmem „oprávněná osoba“ pracuje i § 8 zákona o půdě. Jde o ustanovení, které umožňuje restituci vlastnického práva k nemovitostem (k zemědělskému majetku) v případech, kdy jako osoba povinná vystupuje nikoli osoba právnická, ale občan (osoba fyzická), který tento majetek nabyl od státu nebo jiné právnické osoby (odst. 1) nebo i přímo od původního vlastníka (odst. 3) za okolností zákonem předvídaných. Restituční řízení neprobíhá v těchto případech před pozemkovým úřadem, ale před soudem.

A právě skutečnost, že nemovitost, jíž se toto restituční řízení týká, je ve vlastnictví fyzické osoby a nikoli osoby právnické, vyvolává problém, jehož existenci si až dosud, soudě podle dosavadních komentářů i článků v odborném tisku, nikdo příliš neuvědomoval. Přesto zde tento problém je a není produktem scholastického teoretického bádání, ale upozornění na něj přišlo z řad advokátní praxe.

Zmíněný problém spočívá v tom, že § 8 zákona pro případy, které upravuje, pojem „oprávněná osoba“ samostatně nevymezuje. Dalo by se tedy předpokládat, že zákonodárce měl i pro tyto případy na mysli stejné vymezení „oprávněné osoby“, jaké je obsaženo v ust. § 4 zákona. Jenže součástí tohoto vymezení je skutečnost, že při ztrátě vlastnictví původním vlastníkem přešly dotčené nemovitosti na stát nebo jinou právnickou osobu. Tento znak splňují v § 8 pouze případy uvedené v odst. 1, nikoli však již případy uvedené v odst. 3 a 5, které vložila do tohoto ustanovení dodatečně novela (zákon č. 183/1993 Sb.). V těchto případech totiž vlastnictví k dotčeným nemovitostem nabyla povinná osoba (občan) přímo od původního vlastníka. Je zřejmé, že definice oprávněné osoby uvedená v § 4 zákona je pro případy uvedené v § 8 odst. 3, 4 a 5 nepoužitelná, resp. při jejím použití by nebylo v těchto případech oprávněných osob. Nezbyvá proto než mít za to, že zákonodárce, když v těchto případech hovoří o oprávněné osobě, má na mysli obecný význam tohoto pojmu, tj. nositele oprávnění v právním vztahu. Jsem si vědom nepřesvědčivosti tohoto závěru, neboť nic neodůvodňuje to, že zákonodárce jinak chápal tentýž pojem v odst. 1 a jinak v odst. 3 a 5 téhož ustanovení. Odpověď nespokojenému čtenáři však v tomto případě dluží zákonodárce.

Konečně označení „oprávněná osoba“ se v zákoně o půdě, opět díky jeho novele (zákon č. 183/1993 Sb.), objevuje i v jeho závěrečných ustanoveních hovořících o vypořádávání nároků – viz § 33a a násl. Těmito nároky se zde rozumí nejen nároky vyplývající ze zákona o půdě, ale i nároky na vydání podílů vypočtených v transformaci jednotných zemědělských družstev. Do zákona o půdě se tak dostávají i oprávněné osoby ze zákona č. 42/1992 Sb. (transformační zákon), jejichž vymezení je od osob oprávněných ze zákona odlišné. Oprávněnými osobami podle zákona č. 42/1992 Sb. jsou

- a) členové jednotných zemědělských družstev, pokud jimi byli již 30. listopadu 1991,
- b) vlastníci půdy a jiného zemědělského majetku, pokud své právo být oprávněnou osobou uplatnily a vlastnictví prokázaly do 28. dubna 1992,

c) osoby, jimž byl podíl na majetku družstva stanoven v souvislosti s vypořádáním restitučních nároků.

Z tohoto vymezení je zřejmé, že obě skupiny oprávněných osob (ze zákona o půdě i ze zákona transformačního) se kryjí jen zčásti – v případě uvedeném pod c).

O oprávněných osobách se v § 33a zákona o půdě hovoří nejen ve vztahu k nositelům těchto dvou skupin nároků, ale v i souvislosti s osobami, na které nároky původně oprávněných osob přešly. Všechny tyto nároky označuje zákon jako pohledávky a umožňuje jejich smluvní převoditelnost. Současně s tím pak nabyvatele těchto pohledávek označuje rovněž za osoby oprávněné, a to ve smyslu zákonů, z nichž tyto nároky povstaly. Nabyvatelem a tudíž i oprávněnou osobou je nejen nabyvatel ze smlouvy, ale i v dědickém řízení. I on, sice jinak než smlouvou, nabyt smluvně převoditelnou pohledávkou.

Přiznání postavením oprávněné osoby nabyvatelům těchto pohledávek znamená, že jejich postavení, zejména při vypořádání s družstvem, se pak neřídí postavením převodce pohledávky, ale postavením oprávněné osoby, jak toto postavení vyplývá přímo z příslušného zákona.

Z uvedeného přehledu problémů spojených s pojmem „oprávněná osoba“ vyplývá nejen potvrzení původního předpokladu autora o rozporuplnosti vymezení tohoto pojmu i v jediném z restitučních zákonů, ale i potvrzení značně lehkovážného a nedůsledného přístupu tvůrců zákonných textů při používání různých výrazů, označení a pojmů. I tento přístup je třeba změnit, má-li se zlepšit úroveň našich zákonů.

\* \* \*

## Summary

*Eligible persons hold claims based on the restitutional laws including act No. 229/1991 Sb. (On the Ownership of Land and Other Agricultural Property).*

*Definition of the term „eligible person“, as given in the above mentioned law, underwent certain development since the law had been adopted. However, neither that did eliminate the defects of the legal definition of these subjects' position. More than that, later amendments brought about new problems as the inconsistencies in the definition of the said term became obstacles, preventing many citizens from realizing their restitutionary claims (mainly the provisions of § 4 par. 2, letters c, d, e and § 8 are concerned). This article deals with those obstacles, possibilities of them being eliminated by the way of interpretation and limits of these possibilities.*

# Úvaha nad definicí odpadu a nebezpečného odpadu

Ilona JANČÁŘOVÁ

Ú v o d

Dne 22. května 1991 přijalo Federální shromáždění České a Slovenské republiky zákon o odpadech, který byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 238/1991. Tento zákon spolu s právními předpisy, přijatými k jeho provedení<sup>1</sup>, představují první ucelenou právní úpravu v oblasti odpadů, jejímž cílem, ačkoliv tak není výslovně stanoveno, by mělo být

1. předcházení a omezování vzniku odpadu
2. opětovné využívání vzniklých odpadů
3. nakládání s odpady, včetně jejich zneškodňování, způsobem, který neohrozí ani nepoškodí životní prostředí a zdraví obyvatelstva.

K tomu, aby mohlo být dosaženo těchto cílů, musí být kromě jiného rigorózně definovány základní pojmy. Vzhledem k tomu, že k různým druhům odpadů se pojí různé povinnosti subjektů, účastnicích se procesu vzniku a nakládání s odpady, základem celé právní úpravy je přesné definování odpadu a jeho jednotlivých druhů. Proto tento příspěvek je zaměřen především na definování pojmu odpad, zvláštní odpad, nebezpečný odpad a na problémy zařazení odpadových materiálů do těchto kategorií.

## Definice odpadu

Pojem odpadu je vymezen v § 2 odst. 1 zákona o odpadech velmi obecně. Podle něj je odpadem „věc, které se chce její majitel zbavit, nebo též movitá věc, jejíž odstranění (zneškodnění) je nutné z hlediska péče o zdravé životní podmínky a ochrany životního prostředí“. Zvolený přístup je značně široký, v důsledku čehož se pod pojem odpadu řadí

<sup>1</sup>Jedná se o následující právní předpisy: zákon ČNR č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství, zákonné opatření č. 349/1992 Sb., kterým se doplňuje zákon ČNR č. 311/1991 Sb., zákon ČNR č. 466/1992 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 311/1992 Sb., nařízení vlády ČR č. 521/1991 Sb., o vedení evidence odpadů, zákon č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů a zákon č. 401/1991 Sb., o programech odpadového hospodářství, nařízení vlády č. 513/1992 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, Opatření FVŽP, kterým se vyhláší Kategorizace a katalog odpadů, vyhláška ČBÚ č. 99/1992 Sb., o zřizování, provozu, zajištění a likvidaci zařízení pro ukládání odpadů v podzemních prostorech



i odpady drahých kovů, odpady ukládané v podzemních prostorech a dokonce i radioaktivní odpady, dále též odpadní a zvláštní vody, látky znečišťující ovzduší, odvaly, výsypky, odkaliště a konfiskáty živočišného původu, které jsou předmětem úpravy zvláštních předpisů (např. zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, zákon č. 309/1991 Sb., o ovzduší, zákon č. 87/1987 Sb., o veterinární péči aj). Možnost kolize s nimi zákon o odpadech vylučuje ustanovením § 1 odst. 2, podle něhož se zákon o odpadech vztahuje na nakládání s výše uvedenými odpady pouze v případě, že zvláštní předpisy nestanoví jinak. V tomto smyslu je tedy zákon o odpadech lex generalis např. ve vztahu k zákonu o vodách, o ovzduší a dalším, stanoveným v odkazech 1) – 7) zákona o odpadech.

Ačkoliv výčet předmětných látek není v zákoně o odpadech uveden jako příkladný, přesto se domnívám, že obdobný bude vztah i k právním normám, upravujícím nakládání s látkami, které by za určitých okolností mohly být nebezpečné životu a zdraví lidí, a které by se současně mohly stát nebezpečným odpadem ve smyslu ustanovení zákona o odpadech. Jedná se především o jedy, zíravy, omamné a psychotropní látky, na něž se vztahuje nařízení vlády č. 192/1988 Sb., o jedech a některých jiných látkách škodlivých zdraví, dále umělá hnojiva a prostředky na ochranu rostlin podle zákona č. 61/1964 Sb., o rozvoji rostlinné výroby ve znění pozdějších právních předpisů, a rovněž i látky, na něž se vztahují ustanovení vyhlášky MZVŽ č. 86/1989 Sb., o povolování, ověřování, výroby, dovozu a uvádění do oběhu, používání a kontrole veterinárních léčiv a přípravků a konečně vyhlášky MZd č. 43/1987 Sb., o registraci hromadně vyráběných léčivých přípravků a úhradě nákladů s tím spojených.

Možnost těchto látek, které jsou speciálně právně upraveny, stát se zároveň odpadem není vyloučena. Proto, je-li jejich právní úprava speciální ve vztahu k zákonu o odpadech, lze zákon o odpadech aplikovat tehdy, jestliže zvláštní právní norma nestanoví jinak.

Právní úprava nakládání s odpady dokonce výslovně odkazuje za určitých situací (viz § 2 odst. 2 vládního nařízení č. 513/1992 Sb.) na aplikaci předpisů týkajících se látek se stejnými nebezpečnými vlastnostmi, obsaženými v odpadech.

Ačkoliv z celkové „množiny“ odpadů se pojmově vyčleňuje „podmnožina“ zvláštních odpadů a „podmnožina této podmnožiny“ v podobě nebezpečných odpadů, tyto jednotlivé druhy odpadů jsou zahrnuty do všeobecné úpravy odpadů, aniž by jim byla věnována zvláštní norma či samostatný oddíl zákona.

Mnoho autorů – souhlasně s důvodovou zprávou k zákonu o odpadech – rozlišuje v definici odpadu tzv. subjektivní a objektivní hledisko. Pokud bychom se však drželi striktního slovního výkladu věty „majitel se chce věci zbavit“, došli bychom ad absurdum k závěru, že odpadem je prakticky cokoliv, co majitel nepotřebuje a chce například prodat, darovat a podobně (například ojeté auto, obnošené šaty ap). Skutečnost, že se majitel ojetého auta chce zbavit a koupit si jiné, by podle zákona o odpadech mohla znamenat, že ojeté auto je odpadem a že je třeba s ním naložit ve smyslu § 5 odst. 1 písm.e) – (původce je povinen využívat vzniklé odpady... a odpady nevyužité nabídnout jinému). Zákonodárce pravděpodobně nezamýšlel použitím slova „zbavit se“ dospět k tomuto závěru. V důvodové zprávě se spíše nabízí výklad, spatřující subjektivní aspekt definice odpadu v tom, že „subjekt (vlastník odpadu) sám zcela individuálně rozhoduje, zda jsou věci odpadem“<sup>2</sup>.

Jakákoliv vzájemná souvislost s druhou – objektivní – částí definice je přitom vyloučena v důsledku spojky „nebo“, činící obě části definice odpadu na sobě navzájem nezávislé. Co se tedy týče výše zmíněného subjektivního hlediska, bude záležet výhradně na stavu myslí majitele předmětu, jestli věc, jíž „se chce zbavit“, sám chápe jakožto odpad.

Objektivní vymezení určuje odpad jako věc movitou, kterou je nutno odstranit či zneškodnit z důvodu ochrany životního prostředí a společnosti před negativním působením těchto odpadů. I v této části definice však najdeme subjektivní prvek v tom smyslu, že je třeba subjektivně vykládat, co je to nutnost zneškodnění z hlediska péče o zdravé životní podmínky a ochrany životního prostředí. Neboť na negativní působení odpadu lze pohlížet nejen z hlediska např. bezprostředního ohrožení kvality vody nebo zdraví lidí či fauny a flóry, ale rovněž například i z hlediska estetického. Opět dovedeno ad absurdum – prázdná láhev zapomenutá turistou v chráněné přírodní oblasti neohrožuje bezprostředně zdravé životní podmínky. Je tedy její odstranění „nutné z hlediska péče o zdravé životní podmínky a ochrany životního prostředí“? Je zřejmé, že i v tomto případě si celá záležitost vyžaduje subjektivní posouzení, jež může být diametrálně rozlišné.

Z tohoto pohledu se naskytá úvaha, že záleží-li zařazení předmětu pod pojem odpadu na subjektivním posouzení, je prakticky vyloučeno na základě takovéto definice určit konkrétně, co vlastně odpadem je a co nikoliv s důsledkem nejasné aplikace zákona o odpadech. Tato situace je dále pak komplikovaná tím, že zákon o odpadech v § 2 odst. 4 prohlašuje za odpad i druhotnou surovinu až do jejího dalšího zpracování. Do doby, než se začne odpad technologicky využívat, zůstává odpadem a jako s takovým je s ním třeba nakládat podle zákona o odpadech.

Složitost celého problému lze demonstrovat na příkladu rostlinného odpadu, který je v Katalogu odpadu uveden pod číslem 15 a zahrnuje slámu, části rostlin, znehodnocené produkty a ostatní rostlinný odpad. Podle katalogu a pro mnohé subjekty může např. sláma být odpadem, pro mnohé druhotnou surovinou a v neposlední řadě ostatní subjekty vůbec nebudou slámu za odpad považovat. Z výše uvedeného je zřejmé, že je prakticky vyloučeno při posuzování věci, zda jsou odpadem či nikoliv, udělat rovnou čáru a určit jednoznačně a objektivně, kdy se nakládání s ní bude řídit zákonem o odpadech či občanským nebo obchodním zákoníkem a dalšími právními předpisy (s výjimkou těch látek, na něž se vztahují předpisy speciální).

Provedeme-li srovnání naší definice se zahraničím, ukáže se, jak nesmírně obtížné je definovat tak obyčejnou věc, jako je smetí.

*Spojené státy americké jsou známy svým odpovědným přístupem k nakládání s odpady a do detailu rozpracovaným zákonodárstvím, pokrývajícím tuto oblast. Americký zákon o odpadech z r. 1976 (RCRA – Resource Conservation and Recovery Act) definuje odpad jako „jakékoliv“ smetí, odpadky, kal z odpadních čistíren a ze zařízení na omezení znečišťování ovzduší, a jiný vyřazený nebo odložený materiál, zahrnující tuhý, kapalný a polotuhý materiál a rovněž plynný materiál v uzavřených kontejnerech, vznikající při průmyslové, obchodní, důlní a zemědělské činnosti a též z aktivit společenství či obcí. Přitom ale pojem odpadu nezahrnuje tuhý nebo rozpustěný materiál v odpadních vodách z domácností,*

<sup>2</sup>srovnej: P. Dvořák, J. Mareček, J. Bílý – Zákony o životním prostředí [komentář], SEVT a.s. a FRAN-

zavlažovací okruhů nebo z průmyslu, jež je zdrojem bodového znečištění, podléhajícímu povolení podle jiných právních předpisů, nebo zdrojem, zvláště nukleárním, nebo vedlejším produktem podle zákona o atomové energii<sup>3</sup>. Taková definice je mnohem konkrétnější ve srovnání s naší úpravou, která vychází spíše z německého vzoru.

Rada Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) definuje ve svém Rozhodnutí o pohybu nebezpečného odpadu přes hranice států z 27. května 1984<sup>4</sup> přijatém na svém 685. zasedání odpad takto: „Odpady jsou materiály jiné než radioaktivní, zamýšlené k likvidaci“ – tj. „disposal“ (zneškodnění, odstranění) z důvodů uvedených v tab. 1. (materiály, jejichž lhůta pro použití vypršela, které byly rozlity v důsledku nešťastné náhody, rezidua ze spalovacích procesů a další vyjmenované důvody). Přitom „DISPOSAL“ – likvidace (zneškodnění, odstranění) znamená kteroukoliv z operací uvedených v tab. 2 (tj. injekční vrty, spalování, vypouštění do povrchových vod apod.)

Direktiva Evropských společenství 75/442 o odpadech, adoptovaná v r. 1975 definuje odpad jako „materiál“, který jeho držitel „disposes of“ nebo který má být „disposed of“ podle ustanovení právních řádů jednotlivých členských států. Direktiva současně definuje „disposal“ jako sběr, transport, skladování, ošetření a uložení a operace nutné ke znovupoužití, recyklaci nebo obnově. Direktiva se přitom nevztahuje na radioaktivní odpad, odpad pocházející z těžební činnosti, určité zemědělské odpady, odpadní vody s výjimkou odpadů v kapalném skupenství, plynné odpady vypouštěné do atmosféry a odpady, na něž se vztahují zvláštní pravidla ES. Definice odpadu v původní direktivě bez dodatku zahrnuje i materiály a předměty, které jsou schopné dalšího hospodářského využití<sup>5</sup>.

V dodatku direktivy 75/442, z roku 1991 (91/156) je obsažena nová definice odpadu: „Odpad je materiál, uvedený na seznamu, který má komise ES připravit, a který jeho držitel vyřazuje nebo jej zamýšlí vyřadit či je vyžadováno, aby jej vyřadil.“

Itálie nedávno rovněž adoptovala právní úpravu na regulaci záseků odpadu přes hranice států<sup>6</sup>. V ní je definován odpad rovněž poměrně široce jako „jakákoliv věc nebo předmět vznikající v důsledku lidských aktivit nebo přirozených cyklů, opuštěný nebo který je určen k opuštění“.

Ustanovení uvedené právní úpravy se nevztahují na radioaktivní odpad, odpady z těžební činnosti, odpady živočišného původu a další zemědělský odpad, fekálie a ostatní látky používané v zemědělství, emise do atmosféry a odpadní vody regulované v rámci jiných právních předpisů a výbušniny.

Z výše uvedeného průzkumu vybraných materiálů je zřejmé, že konstrukce jednotlivých definic odpadu lze rozdělit do dvou základních přístupů:

a) definice obsahuje pozitivní výčet materiálů, které jsou všeobecně považovány za odpad, jsou-li vyřazeny, nebo výčet zdrojů, z nichž tyto materiály pocházejí

b) většinou však materiál, který je, byl nebo má být odložen či vyřazen není přesně určen, ale zpravidla je specifikováno, jakým způsobem s ním má být naloženo, má-li být posuzován jako odpad. Současně je většinou stanoveno, na které odpady se daná právní úprava nevztahuje. Velice často lze v těchto definicích rozlišit ono výše zmíněné „subjektivní a objektivní“ hledisko, vztahující se jednak k osobě držitele odpadu a jednak ke společenské potřebě odpad zneškodnit.

Naše právní úprava se řadí spíše k druhému způsobu definování pojmu odpadu, i když volba slova „zbavit se“ se nejeví příliš šťastnou a lze se domnívat, že tento výraz se dostal do zákona o odpadech jako nepřilíš výstižný překlad z anglického slova „dispose off“. Jedním z mnoha možných synonym tohoto slova je rovněž i „get rid“, čili „zbavit se“, ale jak vyplývá z upřesňujících výkladů v zahraničních předpisech, slovo „dispose off“ či „disposal“ má poněkud jiný, mnohdy přesně specifikovaný význam. Pokud zákonodárce nspecifikuje, jakým způsobem se má majitel věci zbavit, aby se tato věc mohla kvalifikovat jako odpad, bohatost českého jazyka skýtá celou řadu vhodnějších výrazů k překladu slova „disposal“ – např. vyřadit, vyhodit, zneškodnit, zlikvidovat, sprovodit ze světa, odložit atd.

### Druhotné suroviny

Další dichotomie spočívá v tom, zda do pojmu odpadu mají být zahrnuty druhotné suroviny či nikoliv. Právní úprava musí řešit otázku, zda materiály, které lze přímo znovu využít ve výrobním procesu nebo které byly za tím účelem nějakým způsobem ošetřeny (upraveny – např. filtrací, destilací, kondenzací), by měly být považovány za odpad před tím, dokud nebudou znovu využity ve výrobním procesu.

Pokud pojem odpadu zahrnuje i druhotné suroviny, znamená to, že tyto materiály by měly podléhat požadavkům vyplývajícím ze zákonodárství o odpadech. Jakožto odpad tyto materiály, které jsou z pohledu průmyslu považovány za suroviny, jsou předmětem regulačních omezení týkajících se nakládání s nimi jako s odpady. Tento přístup byl kupříkladu uplatněn v legislativě USA.

Je třeba velmi kladně hodnotit, že shodný koncept pro druhotné suroviny byl přijat i v našem zákoně o odpadech. Ačkoliv je z hlediska výrobců méně příznivý a lépe by jim vyhovovala definice odpadu jako „materiálu, pro něž není žádné další využití nebo které jsou zamýšleny k likvidaci“, je řešení zvolené našimi zákonodárci mnohem odpovědnější a bezpečnější z hlediska ochrany životního prostředí.

### Definice nebezpečného odpadu

Pokud se zdá definování pojmu odpadu složitým problémem, mnohem obtížnější je pak vymezit pojem odpadů nebezpečných. Jako nebezpečné odpady by bylo možno označit odpady, které způsobují nebo mohou způsobovat nepříznivé nebo chronické účinky na zdraví lidí nebo na životní prostředí, není-li s nimi správně nakládáno. Nebezpečné odpady vznikají buď proto, že ve výrobním procesu byly přeměněny neškodlivé materiály

<sup>3</sup>Selected Environmental Law Statutes, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1991, str. 567).

<sup>4</sup>28 I.L.M. International Legal Materials, str. 259; (Lexis Nexis)

<sup>5</sup>The European Community Environmental Legal System, by Turner T. Smith Jr. and Rozzell D. Hunter, 22 Environmental Law Reporter 10106, February 1992

<sup>6</sup>28 I.L.M. 393 (1989) International Legal Materials, Svazek 28, str. 393

na nebezpečné nebo že přírodní materiály, jež jsou nebezpečné, původně byly koncentrovány a pak uvolněny do prostředí. Tyto látky mohou být vznětlivé, hořlavé, reaktivní, korozivní, radioaktivní, infekční nebo toxické. Mohou existovat jako pevné, kapalné, jako kaly nebo prach. Kolem 90% kapalných nebo polotuhých. Některé z těchto odpadů jsou nebiodegradabilní a mohou v přírodě setrvávat navždy<sup>7</sup>.

Přesné vymezení pojmu nebezpečného odpadu je o to důležitější, čím horší následky pro životní prostředí a zdraví lidí má nesprávné nakládání s nimi. Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech rozlišuje jako samostatnou kategorii odpadu odpad zvláštní, který vyžaduje zvláštní režim z důvodů národně hospodářských nebo ochrany životního prostředí (§ 2 odst. 2). Do této kategorie patří nejen např. odpady s obsahem kovů a mnoho dalších, u kterých jde převážně o druhotné suroviny, ale i odpad nebezpečný, který tvoří subkategorii zvláštního odpadu a splňuje hledisko zvláštního režimu z ekologických důvodů.

Zákon o odpadech definuje nebezpečný odpad v § 2 odst. 3 jako „takový zvláštní odpad, který svými vlastnostmi (zejména toxicitou, infekčností, dráždivostí, výbušností, hořlavostí, chemickými vlastnostmi, karcinogenními, mutagenními a teratogenními vlastnostmi) je nebo může být nebezpečný pro zdraví obyvatelstva nebo životní prostředí“. Praxe by však s takovou definicí nevystačila, a proto bylo v souladu s § 2 odst. 1 vydáno Opatření Federálního výboru pro životní prostředí (FVŽP), kterým se vyhláší Kategorizace a katalog odpadů (částka 69/1991 Sb.). V něm je odpad roztržěn do 5 nadskupin, a dále do skupin a podskupin. Každý druh odpadu je přitom zařazen do určité kategorie, podle toho, zda se jedná o ostatní, zvláštní nebo nebezpečný odpad. Katalog odpadu je členěn podle smíšeného systému, který vychází jednak ze složení odpadu a jednak z jeho původu.

V úvodních ustanoveních katalogu je dáno, že „zařazení odpadu podle katalogu odpadu, tj. přiřazení kódu druhu odpadu a stanovení jeho kategorizace, je nutnou podmínkou pro další nakládání s ním“. Řečeno naopak, bez zařazení odpadu podle katalogu a stanovení jeho kategorizace rovněž podle katalogu, nelze s odpadem nakládat. Toto ustanovení nelze pravděpodobně vykládat tak, že pokud určitý materiál nelze podřadit k určitému druhu odpadu podle katalogu, pak se nejedná o odpad – to by definice odpadu i zvláštního odpadu mohla znít velmi jednoduše. Lze z něj ale usuzovat, že systém katalogem vytvořený je předkládan jako vyčerpávající pro potřeby odpadového hospodářství a v případě potřeby bude upravován ministerstvem životního prostředí, na něž přešly kompetence a pravomoci Federálního výboru pro životní prostředí (FVŽP) po té, co byl v souvislosti se zánikem federace zrušen. To znamená, že pokud skutečnost ukáže, že katalog vyčerpávající není, prostě se upraví podle vyskytnuvší se potřeby.

Při problémech s určováním kategorie odpadu je třeba se řídit pravidlem sporu při zařazování odpadu podle Katalogu. V případě nejasností a sporů je podle ustanovení Katalogu závazné konečné rozhodnutí příslušného orgánu státní správy.

Dalším pravidlem pro určování odpadu dle Katalogu je pravidlo pro určování směsí. V případě, že se odpad skládá z více složek, má přednost přiřazení k takovému druhu odpadu, který je pro daný odpad z hlediska ochrany člověka i životního prostředí nejzávažnější.

<sup>7</sup>Hazardous Waste Incineration by Kent Murphy in: L. Theodore, J. Reynolds: „Introduction to Hazardous Waste Incineration“, J. Wiley & Sons, N.Y. 1987

Jestliže katalog je nezbytnou podmínkou pro nakládání s odpady, neznamená to, že podřazování druhu odpadu podle něj je jediné rozhodující pro určování druhu odpadu a především nebezpečného odpadu. Podle zákona o odpadech má nebezpečný odpad určité nebezpečné vlastnosti, kvůli nimž je nebo i jen může být nebezpečný pro zdraví obyvatelstva a životní prostředí. Vlastnosti, způsobující nebezpečnost odpadu, jsou uvedeny v příloze katalogu odpadu. Nebezpečnost odpadu zpravidla způsobují škodliviny, což jsou látky, které mají jednu nebo více nebezpečných vlastností a jsou obsaženy v odpadu v takovém množství (koncentraci), jež může být příčinou poškození zdraví lidí. Meze obsahu škodlivin, které mohou způsobovat nebezpečnost odpadu, stanoví zvláštní předpisy a opatření se odvolává příkladmo na § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Podle tohoto ustanovení (§ 71/2 a)) náleží Hlavnímu hygienikovi ČR vydávat obecně závazné směrnice k uskutečnění hygienických a epidemiologických zásad.

Dalším předpisem, s jehož pomocí by bylo možno identifikovat hranici nebezpečnosti odpadu, je vládní nařízení č. 513/1992 Sb., které zavedlo do právní úpravy pojem vyuhovatelnost odpadu s příslušnou procedurou, jež se k němu váže. Uvedený právní předpis však spojuje vyuhovatelnost pouze s určením kategorie skládky, na kterou je možno daný odpad ukládat.

Shrneme-li ustanovení týkající se pojmu nebezpečného odpadu obsažená v zákoně o odpadech a v Katalogu odpadů, můžeme rozlišit 3 kritéria pro určení nebezpečných odpadů:

1. seznam odpadů, které jsou zařazeny do kategorie N (nebezpečný odpad) podle katalogu odpadů
2. nebezpečné vlastnosti (toxicita, karcinogenita, korozivita atd.)
3. pravidlo pro směsi odpadů.

Z toho vyplývá, že nebezpečný odpad je:

1. odpad, uvedený jako nebezpečný na seznamu v Katalogu
2. odpad obsahující škodliviny, které mají jednu nebo více nebezpečných vlastností (výbušnost, hořlavost atd.) a které jsou obsaženy v odpadu v takovém množství, jež může být příčinou poškození zdraví lidí nebo životního prostředí
3. směs odpadů, jejíž složkou je jeden nebo více druhů nebezpečného odpadu určeného ad a) a b).

Srovnáme-li odpad, určený jako nebezpečný podle některého z uvedených kritérií (především ad a) a c)), zjistíme, že někdy může dojít k rozporu s obecnou definicí nebezpečného odpadu obsaženou v ustanovení § 2 odst. 3 zákona o odpadech – totiž že „nebezpečný odpad je takový zvláštní odpad, který svými vlastnostmi je nebo může být nebezpečný pro zdraví obyvatelstva nebo životní prostředí“. Jedná se především o problémy koncentrací škodlivin v odpadu, způsobujících jeho nebezpečnost, a jejich schopnosti uvolňovat se do vnějšího prostředí. Na tento problém upozorňuje např. i autor „Komentáře k nařízení vlády ČR o podrobnostech nakládání s odpady“ Luboš Škoda<sup>8</sup> – jedná se o „velmi

<sup>8</sup>Luboš Škoda: Komentář k nařízení vlády ČR o podrobnostech nakládání s odpady, Odpad 1/1993, str.23

frekventovaný případ, kdy daný odpad nemá nebezpečné vlastnosti ve smyslu § 2, odst. 3 zákona o odpadech, ale v Katalogu odpadu jsou tyto odpady zařazeny obecně mezi nebezpečné. Např. úlomky betonu znečištěné škodlivinami uvedené v Katalogu pod číslem 31426 se řadí pod odpad nebezpečný bez ohledu na míru znečištění škodlivinami. Zařazení odpadu podle Katalogu do kategorie nebezpečného odpadu má pak vliv na způsob nakládání s odpadem, mimo jiné i při jeho likvidaci uložením na skládku.

Podle nařízení vlády ČR č. 513/1992 Sb. lze nebezpečné odpady ukládat na skládkách zabezpečených v souladu s technickými parametry podle tohoto nařízení. Pokud odpad odpovídá třídě vyluhovatelnosti v hodnotách Ia, Ib, lze je ukládat na skládkách netěsných. Avšak i když podle vyluhovatelnosti není určitý nebezpečný odpad schopen ohrozit či poškodit životní prostředí a lze jej uložit i na skládkách netěsných, přesto jej na základě výluhu není možné vyřadit z kategorie odpadu nebezpečného. V praxi pak vzniká těžko pochopitelný problém s placením poplatků za uložení tohoto typu nebezpečného odpadu s nízkou vyluhovatelností škodlivin. Neboť jak již bylo řečeno výše, nebezpečný odpad zůstává nebezpečným odpadem, i když může být ukládán na nezabezpečenou skládku a provozovatel skládky musí platit ve smyslu ustanovení zákona č. 62/1992 Sb. poplatky za uložení odpadu na skládce v sazbě 250 Kč za tunu, zatímco za ostatní odpad je výše sazby 10 Kč.

Toto široké pojetí nebezpečného odpadu není samoúčelné. Vzhledem k definici nebezpečného odpadu uvedené v zákoně o odpadech je nutno klást důraz na potenciální možnost být nebezpečným. Rovněž co se týče směsi odpadů, naše právní úprava zakotvila pravidlo přiřazení směsi odpadu k tomu druhu, který je z hlediska ochrany zdraví člověka a životního prostředí nejzávažnější. To je z důvodu snah o obcházení zákona správné a nezbytné, byť toto pravidlo není samo o sobě schopno tyto snahy eliminovat. Podobné pravidlo existuje např. i v USA (RCRA), kde však je v poslední době pod palbou kritiky a stalo se předmětem snah o jeho změnu především ze strany průmyslu. Na rozdíl od americké právní regulace chybí v naší právní úpravě pravidlo pro deriváty z nebezpečných odpadů – tzn. že odpad, který je derivován z nebezpečného odpadu určeného podle katalogu, je i nadále považován za nebezpečný.

Z hlediska praxe a v návaznosti na zařazování do tříd vyluhovatelnosti by možná stálo za úvahu, zda by se neosvědčilo pravidlo udělování výjimek ze zařazování odpadů, které skutečně nemohou ohrozit životní prostředí, pod nebezpečný odpad podle Katalogu. Osвобоzení z kategorie nebezpečného odpadu by se samozřejmě muselo realizovat výhradně na základě laboratorních zkoušek a mohlo by být vystavováno subjektům individuálně příslušným orgánem ochrany životního prostředí na základě skutečností, prokazujících, že předmětný odpad nemůže i jen ohrozit životní prostředí nebo zdraví lidí.

Pro případ směsí existuje rovněž další možnost, která by korespondovala s definicí nebezpečného odpadu, obsažené v příloze Basilejské konvence o pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států, která je mimochodem té naší velmi podobná. Toto druhé řešení předmětného sporu mezi zařazením směsi odpadu do kategorie nebezpečného odpadu a jeho skutečnou potencií ohrozit životní prostředí a zdraví lidí spočívá v definování nebezpečného odpadu jako odpadu:

1. patřícího do kategorie nebezpečných odpadů uvedených na seznamu v opatření FVŽP

2. tvořeného ze směsi odpadu, z níž alespoň jedna složka je odpadem nebezpečným s tou výjimkou, že předmětný nebezpečný odpad nemá žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze opatření FVŽP (Tento stav je důsledkem toho, že škodlivina, kvůli níž se odpad dostal do kategorie nebezpečných odpadů, je v něm přítomna v tak nízké koncentraci, že je vyloučeno, aby předmětný odpad i jen ohrozil životní prostředí a zdraví lidí)
3. který není uveden na seznamu ani není směsí odpadu, ale který má některou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze opatření FVŽP.

### Problém určování nebezpečného odpadu

S definicí odpadu a nebezpečného odpadu úzce souvisí i problém odpovědnosti za podřazování konkrétního odpadu do dané kategorie odpadu. Za velice závažný nedostatek v právní úpravě nakládání s odpady lze považovat skutečnost, že v ní není jednoznačně stanoveno, kdo je odpovědný za určení, že ten který odpad je odpadem nebezpečným. Procesu nakládání s nebezpečným odpadem se totiž může účastnit několik subjektů – zákon jmenovitě rozlišuje původce odpadu, přepravce a dopravce, osoby oprávněné ke sběru a výkupu surovin a rovněž i provozovatele zařízení ke zneškodňování odpadů (dále jen PZZO).

Všechny tyto subjekty mají zákonem o odpadech a dalšími prováděcími předpisy stanoveny zvláštní povinnosti s ohledem na nakládání s nebezpečnými odpady, za jejichž nedodržování mohou být postihováni podle příslušných sankčních ustanovení. Např. přepravce má podle § 6 odst. 1 písm. b) povinnost vést a uchovávat evidenci o přepravovaných nebezpečných odpadech a podle odst. 2 k přepravě nebezpečných odpadů se vyžaduje souhlas příslušného orgánu státní správy. Za nedodržení těchto povinností může být přepravce pokutován podle § 11. V praxi se už začaly vyskytovat problémy, neboť přepravce často převezme zásilku nebezpečného odpadu, chybně označenou původcem jako odpad ostatní, a v důsledku toho se v nevědomosti dopouští porušení právních předpisů.

K zajištění právní jistoty ve vztazích mezi jednotlivými subjekty, účastnicími se procesu nakládání s odpady, a především z důvodu prevence by však jistě prospělo, kdyby zákon stanovil, že za správné zařazení odpadu do příslušné kategorie odpovídá původce, který také nejlépe ze všech zná složení předmětného materiálu. Za chybné určení druhu odpadu by měla následovat též pokuta se všemi dalšími možnými vztahy odpovědnosti (administrativně právní, trestněprávní, odpovědnost za škodu, za způsobenou ekologickou újmu).

### Z á v ě r

Právní úprava, představovaná výše uvedenými právními předpisy, znamená bezesporu obrovský krok vpřed v hospodaření s odpady. Přesto během doby jeho účinnosti vyvstaly některé problémy, které bude třeba řešit. Kromě všeobecně většího důrazu na prevenci při

nakládání s odpady by podle mého názoru nemělo chybět stanovení odpovědnosti původce za nesprávné zařazení nebezpečného odpadu do příslušné kategorie.

Co se týče pojmu odpadu a nebezpečných odpadů je naše právní úprava poměrně srovnatelná se zahraničními definicemi. Podle mého názoru však výraz „zbavit se“ nevystihuje přesně význam v zahraničí používaného „dispose off“.

Definice nebezpečných odpadů je vyhovující, i když se dají některé problémy očekávat v její aplikaci. Bylo by účelné odstranit rozpor mezi skutečnou nebezpečností odpadu a jeho zařazením do kategorie nebezpečného odpadu podle Katalogu, mezi možnostmi ukládání nebezpečných odpadů, které nemohou ohrozit životní prostředí, na nezajištěné skládky a možnostmi vyřadit je z kategorie nebezpečných odpadů.

Velmi kladně je třeba hodnotit zahrnutí druhotných surovin do okruhu odpadů.

\* \* \*

## *A Reflection on the Definition of Waste Material and Dangerous Waste Material*

*August 1, 1993 was the last day of the second year of the Act No. 238/1991 Sb. On the Waste Materials being in force. This law was the first in the line of related statutes representing the first comprehensive Czech legal regulation of waste material handling.*

*The author analyzes the most essential concepts of the said branch of law, i.e. the definition of Waste Material and Dangerous Waste Material, the position of recyclables in the system of waste material handling and the question of liability for determining the sort of waste material. For the possibility of comparing things a short preview of foreign regulations was included.*

## K obecní policii

Ctibor MORAVČÍK

Dne 6. prosince roku 1991 Česká národní rada schválila zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii. Z právněhistorického hlediska není jisté bez zajímavosti, že původní návrh na oficiální název nově vznikající instituce a její pracovníky zněl na „Zákon České národní rady o obecní strážní“, který sice neprošel, ale byl schválen termín „strážník“ jako formální znak odlišnosti od „policisty“ policie České republiky.

Byla tak obnovena činnost instituce v historii našeho státu ne vždy dostatečně doceňované. Zákonodárce vycházel z § 14, zákona č. 368/1990 Sb., jímž se do samostatné působnosti obcí dostalo oprávnění zabezpečit místní záležitosti veřejného pořádku. Na první pohled by se mohlo zdát, že přijetí zákona o obecní policii si vynutila bezpečnostní situace, především zvýšený výskyt kriminality kdy Policie České republiky (dále jen PČR) tak dostane více prostoru pro likvidaci závažné trestné činnosti. Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu o obecní policii, šlo předkladateli v tomto případě ministerstvu vnitra, slovy jeho tehdejšího ministra, o kompromis mezi vnějšími tlaky směřujícími k přijetí zákona a dobou zrání takového zákona, která by měla být podstatně delší. Případné poukazy na suplující činnosti obecní policie za PČR řešila preventivně důvodová zpráva tak, že v ní byl přímo odkaz na ustanovení § 46, zákona o obecním zřízení, jímž se informativně podává, že obecní rada není zbavena práva obracet se na místního velitele PČR s ukládáním úkolů, jestliže si na straně druhé zřídila vlastní obecní policii. Tedy, že obecní rada od místního velitele útvaru PČR nikoli jen něco požaduje, ale že disponuje oprávněním ukládat mu úkoly. Zřejmě i tato skutečnost vedla mnohá zastupitelstva obcí, ale i měst, k tomu, že si nezřídila vlastní obecní policii. Vedle vzetí v úvahu dalšího faktu, že obec má zákonné právo, ale nikoli povinnost, si zřídit obecní policii. Kdy sice tato je plně podřízena obci, ale za cenu plné až bezvýjimečné odpovědnosti za její činnost, včetně materiálního a finančního vybavení. Když se k tomuto přičetla i zákonodárce stanovená nutnost státního atestu, či osvědčení pro výkon a oprávnění obecního strážníka, rovněž na náklady obce, od původních rozsáhlých příprav měst a obcí k zřízení svých obecních policií bylo upuštěno. Mnohde místo zřízení své obecní policie, si obec, resp. město, najalo smluvně civilní bezpečnostní službu, např. v městě Tišnov.<sup>1</sup>

Je pochopitelné, že toto opatření vyvolalo v místě řadu dotazů, neboť nechat se postihnout za určitá nedodržení obecně závazných vyhlášek města Tišnova, či dalších obecně platných právních norem jiným občanem, takto zaměstnancem civilně bezpečnostní služby, se stalo pro mnohé neúnosné. Bylo proto vyvoláno u ministerstva vnitra řízení, za účelem

<sup>1</sup> Blíže viz Tišnovské noviny roč. III, březen 1993



upřesnění zákonnosti daného postupu. To odpovědělo následovně... „Orgán vašeho Městského úřadu, který je oprávněn blokové řízení provádět a dále zmocňovat jiné vhodné osoby k ukládání a vybírání pokut v blokovém řízení, může tedy podle dělby práce těchto orgánů být odbor, v jehož působnosti je tato činnost, zvláštní orgán vytvořený podle ustanovení § 53 odst. 4., zákona č. 200/90 Sb. nebo komise vytvořená podle ustanovení § 56 odst. 2 zákona o obcích a to v rozsahu své funkční příslušnosti. Osoby, které jsou těmito správními orgány pověřovány k výkonu blokového řízení, jak vyplývá z ustanovení citovaného § 84, odst. 3, zákona o přestupcích, nemusí být pracovníky obecního úřadu. Vedle těchto osob, pověřených k výkonu blokového řízení může obec zabezpečovat dohled nad dodržováním veřejného pořádku policií dle § 70 zákona o obcích...“<sup>2</sup>. Toto stanovisko, jistě vyvolá další právní názory, neboť se zdá být v rozporu s důvodovou zprávou k zákonu o obecní policii formálně i obsahově.

Nasvědčuje tomu i rozsáhlá diskuse která probíhala v parlamentu m.j. i o tom, zda obecní strážník výkon své funkce může vykonávat jen v uniformě. U některých poslanců vznikly obavy, že se tak vytváří v rámci obecní policie tajná skupina, pokud by ze zákona byla možnost převést určitý počet strážníků pro výkon služby z uniformované do neuniformované složky. Zvítězivší úprava dala za pravdu těm, kteří trvali na tom, aby obecní strážník měl za určitých okolností a v konkrétních případech oprávnění vystupovat v civilu. Zejména zda občan obce dodržuje její obecně platné vyhlášky, např. na tržištích a pod. Neméně důležitou roli zde sehrála i možnost, resp. povinnost obecního strážníka zasáhnout mimo pracovní dobu. Proto byl upraven zákonodárcem institut prokázování se k obecní policii vedle základního, vymezení, tj. uniformou, také služebním průkazem<sup>3</sup>. Toto stanovisko, jistě vyvolá další právní názory, neboť se zdá být v rozporu s důvodovou zprávou k zákonu o obecní policii formálně i obsahově.

Pro právní teoretiky v této souvislosti se nabízí odborný problém, kde začíná a končí místní příslušnost obecní policie. Zda je obecní strážník oprávněn pronásledovat např. pachatele poňmého pychu i za hranice své služební obce. Zda by tím nedošlo k teritoriálnímu narušení práv jiné obce. Ještě více by tento problém vynikl při střetu dvou obecních policií a jejich zájmů,

Zákonodárcem v této souvislosti učiněný odkaz na platnou právní úpravu obecního zákona, kde se neupřesňuje, resp. neomezuje činnost obce jejím katastrem, tedy nekončí ani místní příslušnost obecního strážníka, je diskutabilní. O příslušnicích civilně bezpečnostní služby ani nemluvě.

Další institucionální střety se nabízejí i mezi obecní policií a Policií České republiky, často pracovníky obecních resp. městských úřadů nazývané „státní policií“. Dále uvedený výčet výlučných a společných pravomocí však napovídá, že v určitých regionech, resp. městech dochází k prolínání obou policejních institucí. Mnohde cíleně, především v současnosti po linii obecního výkonu činností směřujících k ochraně veřejného pořádku na daném teritoriu<sup>4</sup>.

Obecný jev jakým se stal různý pohled na činnosti obou vzpomenuých institucí a z

<sup>2</sup>MV ČR ze dne 18. 5. 1993, č. j. VS/1-3986/104/93

<sup>3</sup>MV ČR ze dne 18. 5. 1993, č. j. VS/1-3986/104/93

<sup>4</sup>K tomu blíže viz Nařízení vlády ČR ze dne 10. června 1992, č. 397/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů Policie České republiky k orgánům obcí a obecní policii

toho časté dotazy na jejich působnost a pravomoc, především ze strany pracovníků obecních úřadů, vede autora k následujícímu výčtu výlučných působností a pravomocí PČR i obecní policie při ochraně veřejného pořádku, včetně společné, resp. obdobné činnosti, (t. j. výlučnost a zastupitelnost).

### Výlučná působnost a pravomoc Policie České republiky

- Boj proti terorismu
- Odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů
- Vyšetřování a vyhledávání o trestných činech
- Ochrana ústavních činitelů České republiky a bezpečnost chráněných osob, kterým je při jejich pobytu na území ČR poskytována osobní ochrana podle mezinárodních dohod
- Dohled na bezpečnost a plynulost silničního provozu a spolupůsobnost při jeho řízení
- Objasnňování přestupků v zákoně uvedených
- Ochrana státních hranic
- Ochrana zastupitelských úřadů a objektů zvláštního významu
- Projednávání přestupků na základě zvláštního zákona
- Vedení evidencí o přestupcích, tr. činech a jejich pachatelech
- Vyhlášení celostátního pátrání a zveřejňování nezbytných údajů k identifikaci hledaných osob
- Získávání, soustředování a vyhodnocování informací sloužících k ochraně ekonomických zájmů České republiky
- Úkony související s bezprostředním pronásledováním osob uprchlých z výkonu vazby nebo z výkonu trestu odnětí svobody
- Výkon pokynů a vyžadovaných úkonů prokuratury, soudů a správních orgánů
- Poskytování stanovisek k návrhům obecně závazných vyhlášek a jiných opatření obcí, měst, popř. jejich městských částí k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku
- Zadržování svěřenců s nařízenou ústavní nebo uloženou ochranou výchovou na útěku a spolupůsobnost při jejich vyhledávání

### Výlučná působnost a pravomoc obecní policie

- Dohled na dodržování obecně závazných vyhlášek legislativních orgánů obcí, města, popř. jeho městských částí
- Signalizační činnost v boji s kriminalitou
- Dohled nad dodržováním pravidel občanského soužití
- Výkon a dohled nad rozhodnutím přestupkových komisí, zvláště zákazů pobytu a činností
- Vedení evidencí o odhalených přestupcích a jejich pachatelech

- Odhalování neoprávněně vyvíjené ekonomické aktivity bez příslušné registrace na tržištích

### Společná působnost a pravomoc PČR a OP

- preventivní a výchovná činnost v obci, městě a jeho městských částech k ochraně veřejného pořádku
- Ochrana bezpečnosti osob a majetku
- Spolupůsobnost při zajišťování a ochraně veřejného pořádku a byl-li porušen, oprávněnost činit opatření k jeho obnovení
- Odhalování přestupků a v rozsahu stanoveném přestupkovým zákonem, ukládání a vybírání v blokovém řízení pokut za přestupky
- Upozorňování fyzických i právnických osob na zjištěné nedostatky a dle konkrétní situace uskutečňování opatření k jejich odstranění
- Plnění úkolů uložených Radou obce, města a popř. jeho městských částí při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku
- Spolupráce PČR a OP s obcí, městem a popř. jeho městskými částmi

S takto vymezenými okruhy působnosti policie ČR i obecních policií, je na straně druhé spjata taková míra odpovědnosti o které si autor dovolí tvrdit, že mnohé obecní policie, její zřizovatelé i zaměstnanci nemají ani potuchy. Kdy zákonem stanovené okruhy nejsou jen polem působnosti až kam lze jako strážník všude působit. Právě shora vyjmenované výlučné i společné činnosti mohou být za určitých okolností spjaty se **správní trestní i majetkovou odpovědností** nejen za překročení daných oprávnění, ale i za **nečinnost**, např. strážníka (samozřejmě i policisty) v dané oblasti. Pro názornost viz případ anonymního oznámení o umístění různých výbušných systémů v objektech. Jestliže jeho vlastník resp. uživatel, odmítne provedení bezpečnostní a pyrotechnické prohlídky, např. s výmluvou či poukazem na schválnosti konkurentů, kdy nejsou výjimky, že tito provozovatelé dokonce jsou ochotni podepsat písemné potvrzení o převzetí odpovědnosti za takové odmítnutí, např. s poukazem na skutečnost, že každá osoba vstupující do takového objektu je kontrolována. **Ztotožnění policisty či strážníka, provádějícího služební zákrok**, (k služebnímu úkonu a služebnímu zákroku viz dále) s takovýmto návrhem by podle stanoviska generální prokuratury, v případě, že by skutečně došlo k výbuchu a vzniku škod či ublížení na zdraví, **zákládalo trestní odpovědnost pro tr. čin dle § 158, odst. 1. písm. c) tr. zákona**, jestliže by existoval eventuální úmysl, resp. podle ustanovení § 159 tr. zákona v případě, že by byla prokázána jen nedbalost. Včetně odpovědnosti za majetkovou škodu a újmu na zdraví. A to proto, že podle stanoviska Generální prokuratury i Hlavní vojenské prokuratury, by, jak policista PČR, tak i strážník obecní policie<sup>5</sup> **zneužil pravomoci veřejného činitele, tím, že nedodržel již dříve zde uvedenou zákonnou pravomoc, ale i povinnost chránit bezpečnost osob a majetku. Tato povinnost byla zákonodárcem stanovena kategoricky a bezvýjimečně a nelze se jí proto zbavit**

<sup>5</sup>Např. vyhláška č. 1/ č. 1992 kterou se v městě Brně zřizuje Městská policie podle zákona ČNR č. 551/91 Sb. v článku 5 stanoví... „Při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů Městské policie strážník požívá ochrany veřejného činitele ve smyslu příslušných ustanovení Trestního zákona“

**odmítnutím** ze strany ohrožené osoby a to ani přijetím jejího písemného prohlášení, že na sebe přebírá odpovědnost.

Toto stanovisko je opíráno o tezi, že při služebním zákroku je nepochybně zasahováno do práv a oprávněných zájmů osob, proti kterým směřuje a proto je nezbytné tyto ve smyslu ust. § 6, odst. 2 zákona o obecní policii a Policii České republiky **poučit** o jejich právech, především i o tom, že nelze od služebního zákroku **ustoupit**. Jestliže ani po tomto řádném poučení není respektován cíl služebního zákroku, policista či strážník je **oprávněn, ale i povinen**, podle dané situace ve smyslu dalších ustanovení cit. zákonů, především § 20 a 15, **příkázat** každému, aby na nezbytně nutnou dobu nevstupoval na určená místa, nebo se na nich nezdržoval. Popřípadě, za využití dalších ustanovení cit. zákonů, objekt otevřel, vstoupil do něj a provedl v souladu se zákonem zákroky či úkony nebo jiná opatření k odvrácení bezprostředního nebezpečí z prodlení (§ § 21 a 16. cit. zákona)

Shora uvedené termíny „služební úkon“, „služební zákrok“ resp. „opatření“ nemají zde povahu synonym, ale z pohledu policejní teorie a praxe jde o interní předpisy upravené druhy chování jimiž se policejní činnost prostřednictvím policistů a tým i strážníků uskutečňuje. Pokud jde ony **služební úkony** lze je definovat z obou policejních zákonů, např. sepsání zápisu o podaném vysvětlení, odejmutí věci, zjišťování totožnosti osoby, prokázání příslušnosti k obecní policii, zabezpečení a zajištění bytu a pod. Jde v podstatě o obsah pracovní činnosti strážníků i policistů. Kdy zákon stanoví co všechno je oprávněn pracovník policejních institucí činit, za jakých podmínek a interní předpis pak formální náležitosti dokumentace. Kdežto **služební zákrok** zde figuruje jako užší druh činnosti, také oproti služebnímu úkonu, né tak často používaný. Na straně druhé však v sobě zahrnuje nejprve několik služebních úkonů. Nejprve např. policista vyzve osobu aby prokázala svou totožnost v případě, že o to byl požádán jiným občanem, poté co zjistil, že tento má tzv. **právní zájem**. Osobu předvede na služebnu, poté co nemohla prokázat svou totožnost. Jestliže se nepodrobí dobrovolně tomuto předvedení, může být proti ní použito donucovacích prostředků zákonem stanoveným postupem. Tedy **služební zákrok** směřuje již proti konkrétní osobě, (osobám)jež se dopouští protiprávního jednání. A směřuje k dokončení toho služebního úkonu, který mu předcházal. Daleko přehledněji vystupuje **služební zákrok** v případech, bezprostředně hrozícího nebezpečí pro život, zdraví a majetek, občanů i obcí. **Odvrací** se jím tedy hrozící útok na chráněný zájem. Pak **služební zákrok** např. u pracovníků obecních policií, bude cílen s účelem překazit narušování veřejného pořádku, předejít, zabránit resp. překazit páchání jiné protiprávní činnosti a k zjištění pachatelů. Jakou váhu připisuje zákonodárce služebním zákrokům je patrné např. z ustanovení § 11, zákona č. 283/1991 Sb., jímž se na ministerstvo vnitřní přeneslo oprávnění stanovit obecně závazným předpisem, kdy policista není povinen provést **služební zákrok**. (obdobně viz § 8 zákona č. 553/1991 Sb.), ale **činit opatření**. Jinými slovy, kdy a za jakých okolností se policisté i strážníci zbaví **trestněprávní ale i jiné odpovědnosti** za neprovedení služebního zákroku. Např. tím, že strážník, bez zbytečného odkladu oznámí policii, že byl spáchán tr. čin, přivolá lékařskou pomoc, vyrozumí hasičské sbory a pod. Tedy činí jiná opatření. Ta se shora naznačenými problémy kolem služebních úkonů a služebních zákroků tvoří podstatu činnosti obou policejních institucí.

Na závěr je možno uvést, že dosavadní právní úprava činností PČR i obecní policie vykazuje dostatek prostoru pro jejich fungování. Určité výhrady zákonodárce zohlednil dodatky k oběma zákonům, jen pro ilustraci viz zákona č. 163 ze dne 20. května 1993, kdy jeho článek I. doplnil § 17 zákona o PČR a čl. II. § 14, zákona o obecní policii shodně o oprávnění odebrat, po předchozí marné výzvě k vydání, zbraň osobě na místě veřejně přístupném, je-li to nezbytné v zájmu ochrany veřejného pořádku, života a zdraví osob nebo bezpečnosti majetku a hrozí-li, že zbraň může být užito k násilí nebo pohružce násilím.

Takto provedená právní úprava naznačuje rovněž, že obě instituce jsou při výkonu svých výlučných pravomocí rovnocenné. Za určitých podmínek se zde dá hovořit, že se krystalizuje obecný závěr, že místní záležitosti veřejného pořádku zabezpečuje obecní policie a umožňuje tak PČR větší prostor pro plnění úkolů, jež na ni přeshly v souvislosti se vznikem samostatné ČR. Však se stejnou vážností a důležitostí a je jejich cílem zabezpečit na daném teritoriu klid a veřejný pořádek<sup>6</sup>.

\* \* \*

## Summary

By the act of CNR No. 553/1991 Sb. from December 6, 1991 (On the Municipal Police) a local law enforcement agency came into legal existence again, the establishment thereof being an optional right of the several municipalities. Municipal police used to be and currently is established predominantly in the cities. Other municipalities use the services of the Czech Republic Police units (in many cases referred to as „state police“), if not trying to solve local security problems through hiring commercial security agencies. This course of action is confronted by the distrust of residents not reversed even by the specially provided expert's reports of the Ministry of Interior.

Personal division between the municipal police and the Czech Republic Police rests in different servicemen designations, namely patrolman x policeman, the former being hired by the municipality and the latter in service of the state.

Laws currently in force make both institutions strongly resemble each other, especially as for the scope of the rights both patrolmen and policemen may use while exercising powers held commonly or those vested in either one exclusively. Their responsibility and protection belongs to the general institution of the public official the Criminal Code provides for.

# AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

## Novela bankrotového zákona přijata

Ilona SCHELLEOVÁ

Ve všech moderních právních rádech mají konkurs a vyrovnání své nezastupitelné místo, protože tržní ekonomika potřebuje i právní nástroje k řešení mezních situací, jakými je bankrot nebo-li „krach“ ekonomického subjektu. Přitom hlavním cílem konkursu je zajistit rovnoměrné a spravedlivé rozložení ekonomických ztrát mezi věřitele, kteří jsou úpadkem dotčeni. Právní úprava důsledků bankrotu je tedy pro společnost, založenou na tržním hospodářství, prospěšná i nezbytná. Proto byl v roce 1991 přijat zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání. Účelem tohoto zákona je uspořádání majetkových poměrů dlužníka, který je v úpadku. Děje se tak formou soudního řízení, ať již konkursního, nebo vyrovnacího. Konkurs a vyrovnání mají jako majetková vypořádání své specifické rysy. Základním předpokladem těchto řízení je existence úpadku (bankrotu) dlužníka v důsledku insolvence nebo předlužení. Přitom musí jít vždy o majetkové uspořádání, které se uskutečňuje proto, že je zde více věřitelů. Větší počet zásadně dvoustranných obligačních vztahů je řešen současně a mnohostranně. Uspořádání probíhá mezi subjekty, jejichž zájmy jsou rozporné, z toho důvodu musí probíhat podle přesně stanovených pravidel.

Citovaný zákon, přijatý v roce 1991, však měl jen omezenou možnost praktického využití, protože podle díky § 67 tohoto zákona bylo po dobu jednoho roku (od 1. 10. 1991 do 1. 10. 1992) možné prohlásit konkurs ohledně státního podniku nebo obchodní společnosti s výlučnou majetkovou účastí státu pouze pro předlužení dlužníka, nikoli tedy pro jeho insolventci. Protože však k předlužení dochází jen v mezních případech, bylo možné tento zákon použít jen sporadicky. Důvodem této přechodné, časově termínované úpravy bylo nebezpečí, že při rozsahu sekundární insolvence státních podniků by ničím neomezená účinnost tohoto zákona mohla vést k jakési „řetězové reakci“, při níž by úpadek jednoho podniku vyvolal úpadek dalších. Kromě negativních ekonomických dopadů by taková vlna úpadků ohrozila i proces privatizace, protože by probíhala v konkurenci s ním.

V době, kdy končil přechodný omezující režim, zavedený zákonem č. 328/1991 Sb., tj. k 1. říjnu 1992, nebyl stav, který jej vyvolal, dosud překonán. Kromě toho by vlna

<sup>6</sup>Generální prokuratura ČR, odbor dozoru v netrestní oblasti III Gd 457/93 ze dne 14. dubna 1993

bankrotů, která hrozila, časově spadala do doby rozdělení státu, což by nepochybně přineslo další komplikace. Proto byl omezující režim prodloužen zákonem č. 471/1992 Sb. o šest měsíců.

Vzhledem k tomu, že omezení podle poslední citovaného zákona končí dnem 22. dubna 1993 bylo nutno přistoupit k nové doplňující legislativní úpravě. Pouhé další prodloužení omezujícího režimu se jevílo jako zcela nežádoucí, neboť v takovém případě by nenastalo pozitivní působení právní úpravy bankrotů, které v současné fázi našeho ekonomického vývoje převažuje nad jeho projevy negativními. Po řadě složitých politických jednáních byla Parlamentem dne 24. března 1993 přijata novela zákona o konkursu a vyrovnání účinná od 22. dubna 1993. Po řadě pozměňujících návrhů poslanci přijali jen doplňky vládní koalice. Ve vystoupení představitelů opozičních stran se ozvala kritika vlády, že dvojitý odklad plné účinnosti zákona nepřinesl žádný užitek.

Co tedy nová právní úprava přináší nového, a co by tedy podnikatelé měli okamžitě zaregistrovat?

Návrh na prohlášení konkursu je oprávněn podat dlužník nebo kterýkoli z jeho věřitelů. Hlavní změna, kterou novela přináší, spočívá v zavedení tzv. ochranné lhůty v období mezi podáním návrhu na konkurs a jeho prohlášením. Během ní má podnikatelský subjekt (především státní podnik) poslední možnost, aby dosáhl konsolidace svých finančních poměrů, a aby překonal stav úpadku. Současně se tím vytváří i určitý prostor pro zakladatele dlužníka, aby vůči němu podnikl přiměřená opatření. Přitom úprava ochranné lhůty spočívá na několika hlavních zásadách. Především k běhu ochranné lhůty nedochází automaticky, ale na návrh dlužníka. Ochranná lhůta trvá tři měsíce a jen zcela výjimečně může být za podmínek stanovených zákonem prodloužena o další tři měsíce. Tato výjimka se přímo ze zákona vztahuje na zemědělské podniky prvovýroby, u nichž nelze konkurs prohlásit do 30. září 1993. U dlužníka, který je samostatně hospodařícím rolníkem, nemůže soud prohlásit konkurs do 31. prosince 1994, pokud s tím dlužník neprojeví souhlas. Podniky, které jsou privatizovány kupóny z více než 50 %, mají odklad do předání akcií vlastníkům. U některých však může vláda rozhodnout jinak.

Další zásada spočívá ve skutečnosti, že na řešení dlužnickovy situace se podílejí (zejména prostřednictvím věřitelského výboru) i věřitelé. Ovšem vzhledem k tomu, že věřitelé na začátku řízení nejsou známi, musí je dlužník označit v návrhu. Kromě toho se však mohou sami přihlásit, jsou-li dlužníkem, ať již z nedbalosti nebo úmyslně opomenuti.

Ochranná lhůta se veřejně vyhláší, což má dvojitý význam. Jednak se vytváří možnost pro věřitele, aby se sami přihlásili, jednak se varují k opatrnosti obchodní partneři dlužníka.

Během ochranné lhůty dochází k určitým omezením dlužníka i věřitelů. Věřitelé nemohou samostatně vymáhat své pohledávky a dlužníkovi jsou pod sankcí neúčinnosti zakázány právní úkony, jimiž by poškozoval věřitele.

Po ochranné lhůtě je buď situace vyřešena a není důvodu v řízení pokračovat, nebo proběhne konkursní řízení, v jehož průběhu může dlužník nabídnout věřitelům i vyrovnání.

Další důležitou novinkou obsaženou v novele je zřízení věřitelského výboru, jako obligatorního orgánu určeného k tomu, aby věřitelé mohli reálně svá zvýšená procesní oprávnění vykonávat, aniž by pro každý případ musela být vždy znovu svolána jejich schůze, což při jejich vysokém počtu je obtížné. Tomuto věřitelskému výboru se svěřují důležitá oprávnění

již v průběhu ochranné lhůty. Kromě toho zasahuje podstatným způsobem i do vlastního průběhu konkursního řízení.

V novele se dále novým způsobem upravuje vztah konkursu a procesu privatizace tak, že pro státní podniky, jiné státní organizace a právnické osoby s majetkovou účastí státu se zavádí zvláštní režim, rozlišující jednotlivé etapy privatizace. Oproti dřívější právní úpravě se při konkursním řízení omezují možnosti vedoucích pracovníků úpadce, zastávajících manažerské funkce. Zejména nesmějí při konkursu nebo vyrovnání nabývat vlastnictví k věcem, jejichž vlastníkem byl při zahájení řízení dlužník, a to ani v případě, že k jejich zpeněžení došlo dražbou. Tyto věci nesmí být na ně převedeny ani ve lhůtě tři let od skončení konkursu nebo vyrovnání. Právní úkony, uskutečněné v rozporu s tímto ustanovením jsou neplatné.

Z celkového charakteru novely konkursního zákona je patrné, že zákonodárce byl veden snahou, aby co nejméně zasáhl do struktury do té doby platného zákona. Jde totiž o zákon, který se v praxi teprve začíná uplatňovat. Jeho zásadní změna by totiž za této situace mohla mít spíše negativní dopad.

Novela konkursního zákona tedy umožňuje spustit proces konkursních a vyrovnacích řízení, které umožní ekonomickými prostředky čelit ztrátám, které s sebou bankrotů podniků přinesou. Soudy se na tento druh řízení připravují, sestavují se seznamy správců konkursních podstat. Tržní ekonomika u nás má tedy další důležitý nástroj, který by měl pozitivně ovlivnit chování podniků a celkový vývoj ekonomiky.

\* \* \*

## Passing the amendment of the Bankruptcy Law

An amendment of the bankruptcy law passed on March 24, 1993 became effective on April 22, 1993. Bankruptcies and settlements play a special role in all modern legal systems, as the market economy needs special legal instruments for the solution of extreme situations, such as the bankruptcy of an economic legal entity (company). The main purpose of bankruptcy proceedings is to evenly distribute the economic losses among the creditors affected by bankruptcy. The legal provisions for bankruptcy are very useful and indispensable for companies operating under market conditions. Act No. 328/1991 Coll. on Bankruptcy Settlement was passed in 1991, and its amendment became effective on April 22, 1993. The amendment provides for starting bankruptcy and settlement procedures, and uses economic instruments for preventing losses resulting from bankruptcy.

# P R Á V N Í   H I S T O R I E

## A

# S O U Č A S N O S T

## K 240. VÝROČÍ POČÁTKU KODIFIKAČNÍHO PROCESU OBČANSKÉHO PRÁVA

Ilona SCHELLEOVÁ – Karel SCHELLE

JEDNÍM Z HLAVNÍCH ÚKOLŮ NAŠÍ LEGISLATIVY V SOUČASNÉ DOBĚ JE NESPORNĚ PŘÍPRAVA NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU. V TĚTO SOUVISLOSTI JE JISTĚ VHODNĚ SI ALESPŇ NA NĚKOLIKA STRANÁCH PŘIPOMENOUT POČÁTKY OBČANSKOPRÁVNÍCH KODIFIKACÍ, KTERÉ ZALOŽILY BOHATOU TRADICI, NA NIŽ SOUČASNÝ ZÁKONODÁRCE MŮŽE ÚSPĚŠNĚ NAVÁZAT. PRÁVĚ ROK 1753 MŮŽEME POVAŽOVAT ZA VÝZNAMNÝ MEZNIK V UNIFIKAČNÍM PROCESU FEUDÁLNÍHO PRÁVA, KTERÝ BYL V URČITĚM SMĚRU POČÁTKEM KODIFIKAČNÍCH PRACÍ V OBORU OBČANSKÉHO, RESP. TEHDY CELÉHO SOUKROMÉHO PRÁVA, NA JEJIMŽ KONCI BYL PRVNÍ OBČANSKÝ ZÁKONÍK NAZÝVANÝ CODIX THERESIANUS. CO TOMU PŘEDCHÁZELO A JAKÝ MĚL VÝZNAM PRO DALŠÍ VÝVOJ KODIFIKACE OBČANSKÉHO PRÁVA.

PRVNÍ VÝZNAMNĚJŠÍ KROK K SJEDNOCENÍ PRÁVA V ČECHÁCH A NA MORAVĚ BYL UČINĚN POČÁTKEM 18. STOLETÍ. DVORSKÝM DEKRETEM ZE DNE 7. ŘÍJNA 1709 BYLY ZŘÍZENY DVĚ KOMISE, JEDNA V PRAZE A DRUHÁ V BRNĚ, JIMŽ BYLO ULOŽENO SNAŽIT SE O „UNIVERSITAS IURIS STATUTARIUM DURCH COMBINATION DER LANDESORDNUNGEN MIT IHREN NACHTRÄGEN“, TEDY PŘIVODIT „UNIFORMITU STATUTÁRNÍHO PRÁVA KOMBINACÍ ZEMSKÝCH ZŘÍZENÍ A JEJICH DODATKY“ V ČECHÁCH A NA MORAVĚ. KAŽDÁ Z OBOU KOMISÍ MĚLA PRACOVAT SAMOSTATNĚ, AVŠAK BRNĚNSKÁ MĚLA ZASLAT SVŮJ ELABORÁT KOMISI PRAŽSKÉ, KTERÁ POTOM OBA ELABORÁTY MĚLA PŘEDLOŽIT VE VÍDNI. PRAŽSKÁ KOMISE ČÍTALA 15, BRNĚNSKÁ 12 ČLENŮ. KAŽDÁ Z OBOU KOMISÍ BYLA SLOŽENA ZE SOUDNÍCH ÚŘEDNÍKŮ, Z ADVOKÁTŮ A Z RADNÍCH OBOU HLAVNÍCH MĚST. V PRAŽSKÉ KOMISI BYL NEJVÝZNAMNĚJŠÍM ČLEMEM ADVOKÁT VÁCLAV NEUMANN Z PUCHHOLZE, POZDĚJŠÍ PROFESOR ŘÍMSKÉHO A CÍRKEVNÍHO PRÁVA NA

PRAŽSKÉ UNIVERZITĚ, KTERÝ BYL JMENOVÁN ZAPISOVATELEM KOMISE. MĚLY ZASEDAT DVAKRÁT TÝDNĚ A JAKO ODMĚNA JEJICH PRÁCE JIM BYLO PŘÍSLÍBENO VÝHRADNÍ PRÁVO ROZMNOŽIT ZEMSKÉ ZŘÍZENÍ.

PRAŽSKÁ KOMISE PO SVĚM USTAVENÍ SI SESTAVILA PLÁN, PODLE KTERÉHO CHTĚLA POSTUPOVAT. PLÁN BYL CÍSAŘEM JOSEFEM I. SCHVÁLEN A JE ZNÁM POD NÁZVEM „NOVÁ SOUSTAVA“, TATO BYLA ROZDĚLENA DO DEVĚTÍ DÍLŮ, JEŽ MĚLY UPRAVIT: PRVNÍ DÍL PRÁVO VEŘEJNÉ, DRUHÝ DÍL ÚŘADY A JEJICH PŘÍSLUŠNOST, DÍL TŘETÍ SOUDNÍ ŘÍZENÍ, DÍL ČTVRTÝ PRÁVA OSOB, DÍL PÁTÝ PRÁVA VĚCNÁ, DÍL ŠESTÝ PRÁVO DĚDICKÉ, DÍL SEDMÍ PRÁVO OBLIGAČNÍ, DÍL OSMÝ TRESTNÉ ČINY SOUKROMÉ A KONEČNĚ DÍL DEVÁTÝ TRESTNÉ ČINY VEŘEJNÉ.

KOMISE PO SCHVÁLENÍ SVÝCH PLÁNŮ SE DALY DO PRÁCE, V NÍŽ POKRAČOVALY I PO NÁSTUPU KARLA VI. NEPRACOVALY VŠAK TAK RYCHLE JAK SE PŘEDPOKLÁDALO. POZDĚJI JEJICH PRÁCE ZCELA UVÁZLA NA MRTVÉM BODĚ, A TAK DO ROKU 1723 BYL VYPRACOVÁN JEN PRVNÍ DÍL OBSAHUJÍCÍ PRÁVO VEŘEJNÉ. VE VÍDNI BYLO UZNÁNO, ŽE PRŮTAHY V PRÁCI JSOU ZPŮSOBENY MNOHOČLENNOSTÍ TĚCHTO KOMISÍ. Z TOHO DŮVODU RESKRIPT VYDANÝ V LISTOPADU 1723 NAŘIZOVAL ZŘÍZENÍ ZPRAVODAJE. PROF. NEUMANN BYL USTAVEN JAKO ZPRAVODAJ PRO DÍLY TŘETÍ (ŘÍZENÍ SOUDNÍ) A ŠESTÝ (PRÁVO DĚDICKÉ). AVŠAK ANI TOTO OPATŘENÍ NEPOMOHLO. V ROCE 1738 BYLY VE VÍDNI PRÁCE URGOVÁNY, ALE BEZVÝSLEDNĚ. DALŠÍ PRÁCE KOMISE ZMAŘILA VÁLKA, KTERÁ VYPUKLA PO SMRTI KARLA VI. TEPRVE ROKU 1748 SI VLÁDA VZPOMNĚLA NA UVEDENÉ KOMISE A ROZHODLA O OBNOVENÍ JEJICH ČINNOSTI. VZHLEDEM K TOMU, ŽE NĚKTERÍ ČLENOVÉ, VČETNĚ PROF. NEUMANN, ZEMŘELI, BYLY KOMISE DOPLNĚNY NOVÝMI ČLENY. PŘEDEVŠÍM TO BYL PROF. JOSEF AZZONI, JENŽ BYL POVĚŘEN REFERÁTEM O DÍLU DEVÁTÉM (TRESTNÉ ČINY VEŘEJNÉ). V ROCE 1749 BYL JMENOVÁN ADVOKÁT GANSS, URČENÝ PRO ZPRACOVÁNÍ PRÁVA OBLIGAČNÍHO.

NÁVRHY VYPRACOVANÉ PRAŽSKOU KOMISÍ JSOU OBEČNĚ ZNÁMY POD NÁZVEM „ELABORATUM BOHEMICUM“ A BRNĚNSKÉ „ELABORATUM MORAVIUM“. VÝSLEDEK VŠAK NEBYL PODLE OČEKÁVÁNÍ. PODKLADY OBOU KOMISÍ KE KODIFIKACI ROZHODNĚ NESTAČILY.

NOVÉ SNAHY O UNIFIKACI PRÁVA VZNIKLY V SOUVISLOSTI S CENTRALIZAČNÍMI TENDENCEMI, KTERÉ VRCHOLILY ZRUŠENÍM ČESKÉ DVORSKÉ KANCELÁŘE A RAKOUSKÉ DVORSKÉ KANCELÁŘE, NA JEJICHŽ MÍSTĚ BYLY (V DŮSLEDKU SNAH O ODDĚLENÍ JUSTICE OD SPRÁVY) ZŘÍZENY DIRECTORIUM IN PUBLICIS ET CAMERALIBUS, JAKO NEJVYŠŠÍ ÚŘAD PRO SPRÁVU VNITŘNÍ A FINANČNÍ, A NEJVYŠŠÍ SOUD (OBERSTĚ JUSTITELLE). OBA ÚŘADY MĚLY SÍDLO VE VÍDNI. SPOJENÍ ZEMÍ ČESKÝCH A RAKOUSKÝCH BYLO DOKONČENO.

JIŽ V ÚNORU 1753 OZNÁMIL NA ZÁKLADĚ ROZHODNUTÍ MARIE TEREZIE NEJVYŠŠÍ KANCLÉŘ HR. HAUGVIC NEJVYŠŠÍMU SOUDU, ŽE SE ZŘIZUJE KOMISE PRO VYPRACOVÁNÍ SPOLEČNÉHO ZÁKONÍKU PRO ZEMĚ ČESKÉ A RAKOUSKÉ, KTERÝ SE MĚL NAZÝVAT CODIX THERESIANUS. KOMISE SE SKLÁDALA Z PŘEDSEDY, KTERÝM BYL VICEPREZIDENT NEJVYŠŠÍHO SOUDU OTO HR. FRANKENBERG A ZE ČTYŘ ČLENŮ, KTERÝMI BYLI: JOSEF AZZONI, KANCLÉŘ KRÁL TRIBUNÁLU V BRNĚ JIŘÍ HAYEK V. WALDSTETTEN, VLÁDNÍ RADA JOSEF FERDINAND HOLGER A VLÁDNÍ RADA V. THINNEFELD. POZDĚJI



BYLI K TÉTO KOMISI PŘIPOJENI JEŠTĚ DVA DALŠÍ ČLENOVÉ A TO JEDEN ZE SLEZSKA (V. BURMEISTER) A DRUHÝ Z PŘEDNÍCH RAKOUS (V. HORMAYR).

KOMISE BYLA SVOLÁNA NA 1. KVĚTNA 1753. DŘÍVE VŠAK NEŽ SE SEŠLA, JEJÍ PŘEDSEDA ZEMŘEL, A TAK BYLO TŘEBA JMENOVAT NOVÉHO. TÍM SE STAL PREZIDENT KRÁL. REPRESENTACE A KOMORY V BRNĚ, SVOB. PÁN BLÜMENGEN. SÍDLEM KOMISE SE STALO BRNO.

ZAHAJOVACÍ SCHŮZE SE KONALA 3. KVĚTNA 1753. PRVNÍ ROZHODNUTÍ KOMISE SLEDOVALO ODDĚLIT PRÁVO VEŘEJNÉ A SOUSTŘEDIT TAK POZORNOST NA PRÁVO SOUKROMÉ. DÁLE DOŠLO K ROZDĚLENÍ VEŘEJNÉ MATERIE, PŘIDRŽUJÍC SE SYSTÉMU ŘÍMSKÉHO PRÁVA, NA TŘI ODDÍLY, Z NICHŽ PRVÝ MĚL OBSAHOVAT PRÁVA OSOB, DRUHÝ PRÁVA VĚCNÁ A TŘETÍ PRÁVO OBLIGAČNÍ. TÍM, BYLO DEFINITIVNĚ ROZHODNUTO, ŽE SE BUDE JEDNAT O KODIFIKACI POUZE PRÁVA SOUKROMÉHO. MARIE TEREZIE PLÁN SCHVÁLILA, PŘIČEMŽ ZDŮRAZNILA NUTNOST EXISTENCE STEJNÉHO PRÁVA VE VŠECH DĚDIČNÝCH ZEMÍCH. TÍM ŽE DOŠLO K ODDĚLENÍ SOUKROMÉHO PRÁVA OD VEŘEJNÉHO JSME SE DOSTALI NA SKUTEČNÝ POČÁTEK LEGISLATIVNÍHO PROCESU OBČANSKÉHO PRÁVA. V TOMTO OKAMŽIKU TEDY BYL ZAPOČAT PROCES, KTERÝ OBRAZNĚ ŘEČENO DODNES NEZKONČIL.

PŮVODNÍ ZÁMĚR ROZDĚLIT LÁTKU NA TŘI DÍLY BYL VŠAK BRZY OPUŠTĚN, A TAK SE PŘIKROČILO K DĚLENÍ NA DÍLY ČTYŘI, S TÍM, ŽE ČTVRTÝM MĚLO BÝT SOUDNÍ ŘÍZENÍ. I TOTO ROZHODNUTÍ VŠAK BYLO DOČASNÉ, A TAK SE NAKONEC PŘECE JEN KOMISE VRÁTILA KE SVĚMU PŮVODNÍMU ROZHODNUTÍ, DĚLENÍ LÁTKY NA TŘI ČÁSTI. PŘITOM SE PŘIKROČILO K DALŠÍ SYSTEMIZACI LÁTKY. PRVÝ DÍL BYL ROZDĚLEN NA 9, DRUHÝ NA 15 A TŘETÍ NA 14 STATÍ. KAŽDÁ STAT BYLA DÁLE DĚLENA NA ODDÍLY, TYTO NA PARAGRAFY A TY NA ODSTAVCE. Z DOCHOVANÝCH MATERIÁLŮ VYPLÝVÁ, ŽE KODIFIKACE MĚLA OBSAHOVAT I PRÁVO SELSKÉ.

PO PROVEDENÉ SYSTEMIZACI SE KOMISE SEŠLA V LISTOPADU 1753 V BRNĚ (ODTUD TAKÉ NÁZEV BRNĚNSKÁ KOMISE) A DALA SE DO PRÁCE. HLAVNÍM REFERENTEM BYL PROFESOR (TEHDY JŽ DVORSKÝ RADA) AZZONI. VÝSLEDKY JEJICH PRÁCE SE BRZY DOSTAVILY, A TAK V ŘÍJNU 1754 BYLY DO VÍDNĚ ZASLÁNY PRVNÍ ČTYŘI STATI PRVÉHO DÍLU.

K PŘEZKOUMÁNÍ PRACÍ BRNĚNSKÉ KOMISE BYLA VE VÍDNĚ ZŘÍZENÁ DEVÍTICLENÁ REVIZNÍ KOMISE POD PŘEDSEDNICTVÍM DVORSKÉHO RADA SVOB. PÁNA BUOLA, JEŽ SE DÁLE SKLÁDALA Z DVORNÍCH RADŮ DIREKTORIA A NEJVYŠŠÍHO SOUDU. ZAČALA SVOU ČINNOST V DUBNU 1755, PŘIČEMŽ JEJÍM ÚKOLEM BYLO PŘEZKOUMAT NÁVRHY BRNĚNSKÉ KOMISE. TA TÍM BYLA OVŠEM VÝRAZNĚ DOTČENA, A TAK SE PRÁCE ZPOMALILY. ANI NAPOMENUTÍ CÍSAŘOVNY PRÁCE NEOŽIVILY. VÝSLEDKEM TĚCHTO ROZPORŮ BYLO ZRUŠENÍ BRNĚNSKÉ KOMISE A KOMISE VÍDEŇSKÁ SE STALA KOMISÍ ZÁKONODÁRNOU. DO NOVÉ KOMISE BYLI Z BRNA POVOLÁNI AZZONI A HOLGER. V ČERVNU 1758 BYL HOTOV PRVÝ DÍL A ZAPOČATY PRÁCE NA DÍLU DRUHÉM. ALE PRÁCE DÁLE OPĚT NEŠLA TAK RYCHLE JAK PANOVNICE OČEKÁVALA. PROTO ZAČÁTKEM ROKU 1760 NASTALA ZMĚNA V PŘEDSEDNICTVU, NAMÍSTO SVOB. PÁNA BUOLA NASTOUPIL HR. ALTMANN. NAVÍC ZEMŘEL AZZONI, A TAK SE STAL VÝHRADNÍM REFERENTEM ZENKER, DVORSKÝ RADA NEJVYŠŠÍHO SOUDU.

ANI ZENKER PRÁCE NA KODIFIKACI NEURÝCHLIL. NICMĚNĚ PŘES ŘADU POTÍŽÍ

BYLY PRÁCE ROKU 1766 NA OSNOVĚ CELÉHO ZÁKONÍKU U KONCE. CODEX THERESIANUS BYL ZASLÁN PANOVNICI A BYLA VYPRACOVÁNA OSNOVA UVOZOVACÍHO PATENTU. NA PRVNÍ POHLED VŠAK BYLO PATRNÉ, ŽE SE JEDNÁ O DÍLO VELMI ROZSÁHLÉ, ROZVLÁČNÉ A PRO PRÁVNÍ PRAXI V PODSTATĚ NEPŘIJATELNÉ. OSNOVA UVOZOVACÍHO PATENTU VYCHÁZELA Z PŘEDPOKLADU, ŽE ZÁKONODÁRNÉ PRÁVO PŘÍSLUŠÍ VÝLUČNĚ PANOVNICI. ŘÍMSKÉMU PRÁVU MĚLA BÝT PŘÍZNÁNA PODPŮRNÁ PLATNOST A ZEMSKÉ ZÁKONÍKY MĚLY ZŮSTAT V PLATNOSTI DOKUD NEBUDOU DEROGOVÁNY ZÁKONÍKEM NOVÝM. JE ZAJÍMAVÉ, ŽE OPROTI PŮVODNÍMU PŘEDPOKLADU BYLO Z PRVÉHO DÍLU VYPUŠTĚNO USTANOVENÍ O PODDANÝCH, TAKŽE TITO MĚLI BÝT Z PŮSOBNOSTI OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU VYLOUČENI A UNIFIKACE PRÁVA SE TAK NEMĚLA TÝKAT VESNICE. JEDNOTLIVÉ DÍLY SE DĚLILY NA HLAVY, TYTO POTOM NA PARAGRAFY A PARAGRAFY NA ODSTAVCE.

PŘESTO, ŽE HLED PO DOKONČENÍ PRÁCE OSNOVA VYVOLALA ZNAČNÉ POCHYBNOSTI, NEPOCHYBOVALO SE, ŽE BUDE CÍSAŘOVNOU SANKCIONOVÁNA. NASVĚDČOVALO TOMU ZEJMÉNA JEDNÁNÍ O VYTIŠTĚNÍ NĚMECKÉHO TEXTU KODEXU A OSNOVA SE ZAČALA PŘEKLÁDAT DO ČEŠTINY A ITALŠTINY. SOUČASNĚ S POŘIZOVÁNÍM PŘEKLADŮ SE ZAČALO UVAŽOVAT O TOM, NEBYLO-LI BY VHODNÉ, ABY SE NA UNIVERZITÁCH V PRAZE A VE VÍDNĚ ZŘÍDILY STOLICE PRO CODEX THERESIANUS. ROVNĚŽ SE MĚLA ZŘÍDIT KOMISE, KTERÁ BY DOHLÍŽELA NA TO, ZDA TENTO ZÁKONÍK JE NÁLEŽITĚ NAPLNĚN.

ZATÍM VŠAK PLYNULY ROKY 1767 A 1768 A SANKCE NEPŘICHÁZELA. NAOPAK BYLO ROZHODNUTO CELOU OSNOVU ZNOVU PŘEZKOUMAT. K TOMU ÚČELU BYLA TAKÉ CELÁ OSNOVA PŘEDLOŽENA STÁTNÍ RADĚ K VYPRACOVÁNÍ POSUDKU. VE STÁTNÍ RADĚ NEJPRVE PŘEVLÁDL NÁZOR, ŽE BUDE STAČIT ZKRÁCENÍ ZÁKONÍKU. VELMI ZÁHY SE VŠAK ZAČALY OZÝVAT HLASY VOLAJÍCÍ PO ÚPLNĚM PŘEPRACOVÁNÍ KODIFIKACE. NÁMITKY STÁTNÍ RADY BYLY OZNÁMENY ZÁKONODÁRNÉ KOMISI, KTERÁ BĚHEM DVOU LET ODPOVĚĚLA. ZÁROVEŇ SE SAMA STÁTNÍ RADA PUSTILA DO PŘEPRACOVÁNÍ OSNOVY. KONCIPISTA STÁTNÍ RADY BERNARD HORTEN BYL POVĚŘEN ÚKOLEM, PŘEPRACOVAT PRVÝ DÍL A PODAT ZPRÁVU O ODPOVĚDI ZÁKONODÁRNÉ KOMISE NA NÁMITKY STÁTNÍ RADY. KONCEM ČERVENCE A ZAČÁTKEM SRPNA 1771 SE KONALA VE STÁTNÍ RADĚ PORADA O OSNOVĚ ZÁKONÍKU, PŘIČEMŽ Z ROZKAZU MARIE TEREZIE BYL K PORADĚ PŘÍZVÁN I HORTEN. VŠE NASVĚDČOVALO TOMU, ŽE OSNOVA ZÁKONÍKU TAK, JAK BYLA VYPRACOVÁNA ZÁKONODÁRNOU KOMISÍ SANKCIONOVÁNA NEBUDE. KDYŽ PAK MARIE TEREZIE DALA PŘÍKAZ K ZASTAVENÍ PRÁCE NA PŘEKLADECH BYLO VŠE JASNÉ. OSNOVA SE MĚLA STÁT JEN LITERÁRNÍM DÍLEM, SVĚDČÍCÍM SICE O VYSPĚLOSTI RAKOUSKÉHO PRÁVNICTVÍ, NICMĚNĚ UKAZOVALA NA NESCHOPNOST ZEVŠEOBECŇOVAT.

PRÁCE VŠAK ANI V TOMTO OKAMŽIKU JEŠTĚ NEBYLY ZCELA ZASTAVENY. V LISTOPADU 1771 PŘEDLOŽIL HORTEN PŘEPRACOVANÝ PRVÝ DÍL OSNOVY. JEHO PRÁCE BYLA PŘEDLOŽENA ZVLÁŠTNÍ MINISTERSKÉ KONFERENCI, KTERÁ JI TAKÉ SCHVÁLILA. SITUACE SE VŠAK ZAČALA PRO KOMISI VYVÍJET STÁLE NEPŘÍZNIVĚJI.

DNE 4. SRPNA 1772 VLASTNORUČNÍM LISTEM ADRESOVANÝM PREZIDENTU NEJVYŠŠÍHO SOUDU MARIE TEREZIE SCHVÁLILA PŘEPRACOVÁNÍ PRVÉHO DÍLU POŘÍZENÉHO HORTENEM, ALE ZÁROVEŇ NAŘÍDILA ZÁKONODÁRNÉ KOMISI, ABY CELOU OSNOVU

PŘEPRACOVALA ŘÍDÍC SE PŘITOM NÁSLEDUJÍCÍMI ZÁSADAMI:

1. ZE ZÁKONÍKU JE TŘEBA VYPUSTIT VŠE CO PATŘÍ DO UČEBNICE,
2. NUTNO SE VYJADŘOVAT KRÁTCE, STRUČNĚ, ZBYTEČNĚ PODROBNOSTI VYNECHAT,
3. NUTNO SE VYSTŘÍHAT DVOJSMYSLNOSTEM, NEJASNOSTEM, ZBYTEČNĚMU OPAKOVÁNÍ A ROZVLÁČNOSTEM V NAŘÍZENÍCH, O KTERÝCH ŽÁDNÝ ROZUMNÝ ČLOVĚK NEPOCHYBUJE,
4. NENÍ TŘEBA SE VÁZAT NA ŘÍMSKÉ PRÁVO, ALE NAOPAK JE TŘEBA SE OPŘÍT O PŘIROZENOU SLUŠNOST,
5. NENÍ NUTNÉ SE POUŠTĚT DO SUBTILNOSTÍ, ALE NAOPAK JE TŘEBA USILOVAT O JEDNODUCHOST.

ZÁROVEŇ BYLO ZÁKONODÁRNĚ KOMISI ULOŽENO, ABY PRACOVALA S CO MOŽNÁ NEJVĚTŠÍM PRACOVNÍM NASAZENÍM. KOMISE SE PŘITOM USNESLA NEKONAT SCHŮZE KAŽDÝ TÝDEN, NÝBRŽ POVĚŘILA ZENKRA PŘEPRACOVÁNÍM OSNOVY. KRÁTCE NATO BYL VŠAK ZENKER SVÉHO ÚKOLU V KOMISI ZPROŠTĚN A REFERENTEM SE STAL HORTEN, NYNÍ JŽ VLÁDNÍ RADA. PŘEDSEDOU KOMISE BYL JMENOVÁN HR. SINZENDORF A PORADY TRVALY AŽ DO KVĚTNA ROKU 1773. VÝSLEDKY JEDNOTLIVÝCH PORAD BYLY PŘEDKLÁDÁNY MARI TEREZII, KTERÁ JE BUD SCHVALOVALA NEBO ZAMÍTLA. ROZHODNUTÍ MARIE TEREZIE VŠAK NEBYLA TAKOVÉHO RÁZU, ŽE BY NAPOMOHLA PRÁCI KOMISE, A TAK SE PRÁCE DÁLE VLEKLY A VÝSLEDEK BYL V NEDOHLEDNU.

ZE DNE 31. BŘEZNA 1773 POCHÁZÍ VLASTNORUČNÍ LIST MARIE TEREZIE, V NĚMŽ CÍSAŘOVNA NALÉHALA NA URYCHLENÍ PRACÍ A VYSLOVILA NADĚJI, ŽE BĚHEM DVOU LET BUDE DÍLO UKONČENO. ZÁROVEŇ ZDŮRAZNILA, ABY SE MOHLO ROZHODOVAT HLASOVÁNÍM. STYLICKÉ ZMĚNY TOTIŽ KOMISE MOHLA ČINIT ROZHODNUTÍM VĚTŠINY HLASŮ, OVŠEM OBSAHOVĚ MUSELY BÝT PŘEDLOŽENY PANOVNÍCI. ZÁROVEŇ CÍSAŘOVNA NAŘÍDILA, ABY BYL PROVEDEN PŘEKLAD PRVÉHO DÍLU DO ČESTINY A ITALŠTINY. NA PŘEKLADECH SE TAKÉ ZAČALO OKAMŽITĚ PRACOVAT.

V TĚTO DOBĚ BYL DO ZÁKONODÁRNĚ KOMISE POVOLÁN KAREL (POZDĚJI SVOBODNÝ PÁN) MARTINI, PROFESOR PŘIROZENÉHO PRÁVA A INSTITUCÍ A DĚJIN ŘÍMSKÉHO PRÁVA NA UNIVERZITĚ VE VÍDNI A DVORSKÝ RADA (POZDĚJI VÍCEPREZIDENT) NEJVYŠŠÍHO SOUDU. ZÁKONODÁRNĚ KOMISE NAVÍC BYLA POVĚŘENA VEDLE KODIFIKACE OBČANSKÉHO PRÁVA HMOTNÉHO I ZPRACOVÁNÍM SOUDNÍHO ŘÁDU.

V SRPNU 1776 KDYŽ KOMISE PRŮBRALA PRVNÍ DÍL A PŘEVÁŽNOU ČÁST I DÍLU DRUHÉHO, JEJÍ PRÁCE BYLY PŘERUŠENY, I KDYŽ ONA SAMA NEPŘESTALA EXISTOVAT. JAKÝ BYL DŮVOD TOHOTO ZLOMU? U VÍDEŇSKÉHO DVORA ZÍSKALY PŘEVAHU SÍLY, KTERÉ MŮŽEME NAZVAT JAKO ODPŮRCI JEDNOTNÉ KODIFIKACE V CELÉM HABSBUŘSKÉM STÁTĚ. REPREZENTANTEM TĚCHTO SIL BYL PREZIDENT NEJVYŠŠÍHO SOUDU HR. SEILERN, KTERÝ V DOBROZDÁNÍ VYŽÁDÁNĚM OD MARIE TEREZIE POUKÁZAL NA ŠKODLIVOST UNIVERSALIZACE OBČANSKÉHO PRÁVA, TVRDÍC, ŽE „JEST TO MOUDRÁ OPATRNOST PANOVNÍKA, KTERÝ VLÁDNE NAD VĚTŠÍM POČTEM ROZLEHLÝCH ZEMÍ, NEZAVÁDĚT SOUČASNĚ VE VŠECH ZEMÍCH NOVÉ SOUSTAVY, NÝBRŽ PROVĚSTI ZAMÝŠLENÉ REFORMY JEN V JEDNÉ ZEMI A VYČKATI ZKUŠENOSTÍ NABYTÝCH V TĚTO ZEMI, ABY REFORMY TY MOHLY BÝTI PROVÁDĚNY TAKÉ V ZEMÍCH OSTATNÍCH.“

UVEDENÉ DOBROZDÁNÍ PŘIMĚLO MARI TEREZII VYŽÁDAT SI VYJÁDŘENÍ K TĚTO OTÁZCE OD NEJVYŠŠÍHO SOUDU. TO BYLO TAKÉ BRZY VYPRACOVÁNO. JEHO AUTOREM SE STAL DVORSKÝ RADA NEJVYŠŠÍHO SUDU FRANTIŠEK RYTÍŘ KEESZ. VYJÁDŘENÍ OBSAHOVALO KONSTATOVÁNÍ, ŽE VYDÁVÁNÍ ZÁKONÍKŮ JE PŘÍLIŠ NÁKLADNÉ. NAVÍC ZÁKONY MAJÍ VYHOVOVAT DUCHU NÁRODA, JEHO CELKOVÉMU SMYŠLENÍ A MRAVNOSTI, JAKOŽI I POVAZE ZEMĚ. JINAK JSOU TO PRY NÁSILNÉ A VÝUMĚLKOVANÉ OPERACE, KTERÉ MAJÍ ZŘÍDKA DLOUHÉ TRVÁNÍ. ZEJMÉNA V RAKOUSKU JE TŘEBA SE VYSTŘÍHAT UNIVERSALISMU, PROTOŽE JSOU V JEDNOLIVÝCH ZEMÍCH POMĚRY TAK ROZMANITÉ, ŽE I MAJETKOVÁ PRÁVA JSOU ZALOŽENA NA ODLIŠNÝCH PODKLADECH. Z TOHO DŮVODU SE NAVRHOVALO MIMO JINÉ I ZRUŠIT SPOJENÍ ČESKÉ A RAKOUSKÉ DVORSKÉ KANCELÁŘE A V ZEMSKÝCH MÍSTECH SPOJIT JUSTICI SE SPRÁVOU.

VYJÁDŘENÍ NEJVYŠŠÍHO SOUDU SICE NEPOHNULO MARI TEREZII K TOMU, ABY ZASTAVILA PRÁCE ZÁKONODÁRNĚ KOMISE, ALE ZPŮSOBIL, ŽE JEJÍ PRÁCE NADOBRO UVÁZLY NA MRTVÉM BODĚ.

KODIFIKAČNÍ PROCES OBČANSKÉHO PRÁVA TÍM VŠAK NEZKONČIL, NAOPAK BYL POUZE PŘERUŠEN A POKRAČOVAL ZA VLÁDY JOSEFA II. A NA PŘELOMU 18. A 19. STOLETÍ. ZAKONČEN BYL VYDÁNÍM RAKOUSKÉHO VŠEOBECNÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU V ROCE 1811.

VÝZNAM INICIATIVY MARIE TEREZIE JE DODNES NEDOCENĚN. I KDYŽ VÝSLEDKY KODIFIKAČNÍCH PRACÍ ZA JEJÍ VLÁDY NEDOŠLY VYTÝČENÝCH KONCŮ, DALA ROZHODUJÍCÍ IMPULS, KTERÝ BYL POČÁTKEM PROCESU NA JEHOŽ KONCI BYLO JEDNO Z NEJVÝZNAMNĚJŠÍCH KODIFIKAČNÍCH DĚL MINULÉHO STOLETÍ.

\* \* \*

## *To the 240th anniversary of the beginning of Civil Law codification process*

*One of the principal tasks of our legislation is the preparation of a new Civil Code at present. In the connection with that we find it necessary to remind at least in a few pages of the beginnings of civil codifications which established a rich tradition that can be successfully followed by a contemporary law-giver. Namely the year of 1753 can be considered as a significant turning point in the unification process of feudal law and that was in a certain sense the beginning of codification effort in civil or in that time the whole private law what resulted in the first Civil Code called Codex Theresianus. The paper deals with the preceding events and the importance for further development of civil law codification.*

# Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

## Podněty z USA

Již od roku 1990 uskutečňuje Asociace advokátů Spojených států (ABA) velkorysý projekt podpory právních reforem a budování právního státu v posttotalitních zemích nazvaný Právní iniciativa pro Střední a Východní Evropu (CEELI – Central and East European Law Initiative).

Součástí tohoto projektu je i program, který si klade za cíl zabezpečení kontaktů mezi právními fakultami ve Spojených státech a právními fakultami ze Střední a Východní Evropy (Sister Law School Program).

Díky tomuto programu jsem v nedávné době (od 21. března do 9. dubna 1993) mohl navštívit Spojené státy a v jeho rámci poznat nejen tři právní fakulty (The John Marshall Law School, Chicago, Illinois, College of Law, The University of Toledo, Toledo, Ohio a School of Law, Seton Hall University, Newark, New Jersey), ale vystoupit i v obou komorách legislativy státu Illinois, setkat se s mnoha soudci a advokáty a zejména v Chicagu s řadou členů početné krajské obce.

Ačkoliv nebyl můj pobyt příliš dlouhý, hostitelé pro mne připravili skutečně nabité program, který mně umožnil získat poznatky o činnosti navštívených sesterských škol, zákonodárné činnosti legislativy státu Illinois, soudní strukturu v USA, rozsahu aktivity advokátních kanceláří (chicagská kancelář Altheimer and Gray kupř. zaměstnává více než 170 právníků a v současné době má zastoupení mj. i v Praze a v Římě), některých aktuálních problémech vnitřní a zahraniční politiky Spojených států a poslání Americké unie pro občanské svobody (ACLU – American Civil Liberties Union).

Samořejmě, měl jsem možnost seznámit se s některými pamětihodnostmi navštívených míst, a to jak v Chicagu a Springfieldu, tak i v Toledu, Newarku, New Yorku a Washingtonu, kde jsem strávil závěr mého pobytu v USA. Jistě nemusím dodávat, že ve Washingtonu byly předmětem mého zájmu ústavní instituce – Kongres, úřad prezidenta – Bílý dům a budova Nejvyššího soudu Spojených států.

Své poznatky z právnických fakult bych uvedl konstatováním, že zejména setkání s pedagogickou činností pro mne nepřinesla zásadně žádné nové poznatky. Zdá se, že učitelé a studenti jsou stejní nejen ve Spojených státech a České republice, ale asi na celém světě. Rozdíly existují snad jedině v celkově demokratičtějších a přátelštějších vztazích mezi představiteli obou stránek pedagogického procesu, ale to je – jak jsem byl svými hostiteli ubezpečen – příznačný rys všech stupňů jejich školské soustavy.

Výrazné rozdíly jsou v technickém zabezpečení výuky, čímž mám na mysli především počítačové vybavení (zatímco u nás počítače evidujeme na desítky, sesterské fakulty v USA uvádějí stovky počítačů, které mají posluchači k dispozici a pokud jde o učitele, platí zásada jeden pracovník – jeden počítač), a vybavení knihoven od knižních fondů přes počítače až k reprografické technice.

Jestliže v tomto směru budeme ještě léta provádět srovnání v náš neprospěch ze známých ekonomických příčin, v některých směrech můžeme tam, kde rovněž podle mého názoru vyznívá srovnání s Amerikou negativně, uspět mnohem rychleji.

Jedním z těchto směrů a tedy i podnětem je poznání, že v USA nemůže existovat právní fakulta bez vlastního – alespoň jediného – odborného periodika. Je to naprosto nezbytné jejich prezentace před právnickou a akademickou veřejností a prostředek konkurence. (K tomu ovšem musím připojit, že ve Spojených státech má tato konkurence podobu více než 180 právnických fakult.) Vydávání periodik je přitom i u nich ztrátovou záležitostí, nicméně ne-

xistence odborného periodika je pro ně na-prosto nepředstavitelná.

Druhým podnětem je vztah, lépe řečeno práce, s absolventy. Každý, kdo úspěšně ukončí studium je skutečně jednou provždy součástí akademické obce fakulty.

Práce s absolventy má několik rovin. Jedná se o rovinu odborné komunikace (dříve u nás postgraduálního vzdělávání, nyní tzv. vzdělávání celoživotního), komunikace ve společenské oblasti (výročí, účast na významných akcích života školy) a rovinu finanční. Vždyť kdo jiný by měl pomáhat finančně fakultě či škole, když ne její absolventi, říkali mi hostitelé.

Seznam donátorů za školní rok 1991/92 ukazuje, že se nejedná ze strany právnických firem, nadací a jednotlivců o velké dary – většinu příspěvků představují částky méně jak 500 US dolarů. Zato se však jedná o velký počet příspěvovatelů.

Součástí práce s absolventy jsou i služby školy pro absolventy spočívající v jejich informování o místech právníků v celonárodním (federálním) měřítku, resp. v další pomoci při hledání zaměstnání.

Jak jsem uvedl, v některých směrech můžeme americké podněty a zkušenosti realizovat velmi rychle. Svědčí o tom samotná skutečnost, že mohu psát o těchto věcech v novém fakultním periodiku.

Pokud jde o další podněty, zvláště o práci s absolventy, myslím, že vhodnou příležitostí k jejich „aplikaci“ nám zanedlouho poskytnou 25. výročí znovuzřízení právníké fakulty Masarykovy univerzity v Brně a 75. výročí založení druhé české univerzity. O tom proto přistě.

Jiří KROUPA

## Vědecká konference o historii a současnosti veřejné správy

Vědecké konference věnované aktuálním problémům se na právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně staly v posledních letech již tradicí. Poslední takovou akcí se stala vědecká konference pořádaná katedrou dějin státu a práva a katedrou správní vědy, správního práva a finančního práva dne 27. května 1993 na téma Historie a současnost veřejné správy. Pořadatelé konference si tedy zvolili problematiku, která je v souvislosti s diskutovanou připravovanou reformou státní správy a samosprávy velmi živá. Úkolem konference bylo ovšem upozornit nejen na současné problémy v této oblasti, ale ukázat i tradice v českých zemích. Vědecká konference tedy měla dvě části: první historickoprávní v níž se referující zabývali jednotlivými etapami vývoje veřejné správy na našem území, v druhé části potom diskutující účastníci zaměřili pozornost na nejaktuálnější současné problémy a vystoupili s názory na jejich řešení.

Úvodem účastníky konference pozdravil děkan právnické fakulty brněnské univerzity doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc. Upozornil na tradici těchto konferencí a na význam pravidelného setkávání se vědeckých a pedagogických pracovníků z různých vědeckých pracovišť. Poté proděkan právnické fakulty a vedoucí katedry dějin státu a práva doc. JUDr. Karel Schelle, CSc. upozornil na některé hlavní problémy, které se v oblasti veřejné správy periodicky v naší historii opakují. Upozornil i na značné ignorová-

ní našich legislativních orgánů historických zkušeností. Nato doc. JUDr. Petr Průcha, CSc. vedoucí katedry správní vědy, správního práva a finančního práva zdůraznil nejdůležitější problémy současné veřejné správy, jimiž by se účastníci konference měli zabývat.

Následující blok příspěvků byl zaměřen na některé otázky z historie veřejné správy.

V úvodu účastníky konference seznámila doc. PhDr. Marie Marečková, DrSc. s některými myšlenkami problematiky samosprávy východoslovenských svobodných královských měst v 17. století.

K problematice pozemkových knih, jako neprávem opomíjeného historického pramene byl zaměřen příspěvek PhDr. Bronislava Chochoháče.

PhDr. Tomáš Knoz zaměřil svoji pozornost na problematiku pravomoci vrchnostenské správy a poddanské samosprávy v českých zemích před Bílou horou.

Doc. JUDr. Karel Schelle, CSc. přednesl periodizaci vývoje veřejné správy po roce 1848, upozornil na přetrvávající problémy a zdůraznil nutnost nepřehlížet historické zkušenosti.

Konečně doc. JUDr. Jan Vašečka, CSc. se vyslovil k otázkám kontinuity a diskontinuity etických zásad v právu.

Druhá část konference byla, jak již jsme uvedli, věnována současným problémům veřejné správy a správního práva. Diskusní

příspěvky vesměs poukázaly na nutnost reformy a zároveň na její složitost a různá úskalí.

Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc. se ve svém vystoupení zaměřil na v době konání konference na stále nevyřešenou otázku územně správního členění České republiky. Při té příležitosti vzpomněl spolupráci brněnské katedry s pracovištěm Výzkumného ústavu rozvoje oblastí a měst v Brně, které se pokouší najít optimální řešení územně správního členění. Poukázal na přednosti osvědčeného zemského zřízení a preferoval členění stávajícího státu na dvě až tři země.

Opačný názor vyplynul z příspěvku PhDr. Ivy Galvasové z již zmíněného ústavu, která vycházela ze zjištění při výzkumu v obcích, který měl potvrdit správnost úvahy o vícečetnosti vyšších samosprávných celků České republiky.

Oba více méně konfrontační a značně diskutabilní názory byly ponechány bez přímé odezvy účastníků konference, především pro možnost uskutečnění dalších příspěvků. K problému územně správní reformy se ještě vrátil JUDr. Pavel Matula, CSc. z Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky, který nadmíru objektivně zvažoval klady a zápory variant uspořádání a přiklonil se k určité modifikaci prvorepublikového zemského zřízení.

Do obecné problematiky veřejné správy a správního práva dal nahlédnout příspěvek JUDr. Karla Svobody, CSc. z Ústavu státu a práva. Vyplynula z něj mnohá úskalí transformace veřejné správy do podmínek demokratického právního státu. Bez povšimnutí nenechává ani vliv transformace na četnost subjektů veřejné správy a s tím spojené důsledky pro předmět a obsah správní regulace. Se svými zkušenostmi se s účastníky konference podělil i prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc. z pražské právnické fakulty.

Některými koncepčními otázkami demokratické transformace veřejné správy se zabýval ve svém referátu také JUDr. Jiří Grospič, CSc. z Ústavu státu a práva.

Na vystoupení JUDr. Svobody, CSc. navázal Doc. JUDr. Jan Filip, CSc. z katedry ústavního práva a politologie brněnské právnické fakulty který se zabýval ústavní koncepcí místní samosprávy v České republice. Připomněl, že problematika místní samosprávy je nejenom záležitostí vědy správního práva, ale problémem zasahujícím i do ústavního práva. Mimo jiné poukázal na přetrvávající centralistické tendence ústředních orgánů státní správy vůči samosprávě, čemuž by měla bránit ústavní ochrana před zásahy státu obsažená jak v Ústavě České republiky, tak současně i v Listině základních práv a svobod. Při té příležitosti připomněl význam Ústavního soudu právě v těchto věcech.

Otázky správní vědy otevřel prof. JUDr. Eduard Vlček, CSc. z katedry dějin státu a práva brněnské právnické fakulty. Poukázal na náročnost vztahu mezi vědeckým výzkumem veřejné správy a pedagogickým vyústěním. Potvrdil názor o nutnosti prohlubování vědeckého výzkumu veřejné správy a nutnosti modifikace správní vědy jako pedagogické disciplíny tak, aby odpovídala potřebám zkvalitňování činnosti veřejné správy ve stávajících podmínkách.

Správní vědě se věnovala také JUDr. Soňa Skulová, odborná asistentka katedry správní vědy, správního práva a finančního práva brněnské fakulty. Ta se zaměřila na nesmírnou složitost kritérií hodnocení veřejné správy v současnosti.

Konference byla obohacena o vystoupení odborné asistentky JUDr. Ireny Píchové z katedry pracovního práva téže fakulty, které se zabývalo problematikou úřadů práce a celé úpravy veřejné správy zaměstnanosti.

Závěrem je třeba dodat, že předmět konference svojí šíří dal možnost především k naznačení problémů, které existují ve veřejné správě, správním právu a správní vědě. Potvrdil názor, že veřejnou správou je vhodné se zabývat interdisciplinárně včetně poznání historické geneze. Ke škodě konference byla neúčast zástupců slovenských právnických fakult a omezení jejího konání pouze na jeden den. Do budoucna by bylo vhodné zvážit určité zúžení předmětu konference a nebo případnou práci v sekcích a rovněž zajištění mezinárodní účasti, a to především ze zemí, které se potýkají s obdobnými problémy veřejné správy jako Česká republika.

Petr MRKÝVKA

Karel SCHELLE

## 60 let budovy právnické fakulty na ulici Veveří

Dne 20. listopadu 1993 tomu bude 60 let, kdy slavnostní inaugurací rektora Jana Zaviřela byla oficiálně otevřena nová budova právnické fakulty Masarykovy univerzity na ulici Veveří. Brněnská univerzita tím doslala první vlastní budovu.

Právnická fakulta v prvních letech měla velké problémy se svým umístěním. Prvním dlouhým provizoriem, v němž fakulta působila, byl biskupský seminář v prostoru Antonínské a Seminářské (dnes Smetanovy) ulice. Bylo to prozatímní řešení, smluvně zajišťované na několik let. Naděje, že tento nedůstojný stav skončí, byla vkládána do výstavby akademické čtvrti. Od počátku pro ni byly vytipovány tzv. Deyckovy pozemky, ležící mezi Žabovřeskami a Královým Polem. Impozantní projekty, které byly vypracovány ve veřejné soutěži vypsané v roce 1922, předpokládaly, že zde vznikne nejen vysokoškolské centrum, ale měla tu být i konzervatoř, technická, univerzitní a lidová knihovna, Nejvyšší soud, trestní

soud a další instituce. To vše bylo zakomponováno tak, aby to souviselo s existujícími budovami techniky a navazovalo na kliniky v zemské nemocnici a porodnici na Obilním trhu.

Nádherný projekt měl jeden podstatný kaz, na jeho realizaci nebyly od počátku peníze. Reálněji to vypadalo s plánem na akademické náměstí, kde měla být také právnická fakulta. Veřejná soutěž na jeho řešení byla vypsána v roce 1925. Do užšího výběru se dostaly čtyři projekty, z nichž zvítězil Kampanus pražského architekta Aloise Dryáka. Náměstí měly tvořit budovy rektorátu, právnické a filozofické fakulty, naproti nim, vedle techniky, stála fakulta přírodovědecká a ve směru do Žabovřesk jej uzavíral Nejvyšší soud. Již v roce 1924 byl sice zakoupen pozemek, ale jednou změnil městské orgány regulační čáru, potom ministerstvo veřejných prací zdrželo se schválením plánu, pak nebyly dodány rozpočtové položky, prostě se zdálo, že úřady dělají všechno,

aby se se stavbou nemohlo začít. Nakonec se přece jen věci pohnuly a 9. června 1928 se mohlo konat slavnostní položení základního kamene. Účastníci se ho T. G. Masaryk, zástupce vlády a množství oficiálních hostů, reprezentujících vědu, umění i státní orgány. Do hlavního kamene byla uložena pamětní listina a okolo něj bylo rozmístěno 11 menších, zaslaných z rodišť mužů, kteří se zasloužili o rozvoj kultury země.

Vlastní stavba byla zahájena téměř o šest měsíců později a k užívání odevzdána koncem roku 1931, takže v lednu následujícího roku se mohlo začít přednášet. Oproti původnímu projektu byla méně rozsáhlá a před vchodem chyběly tři sochy a ozdobné kovové nádoby. Nad tím si však nikdo neposteskl, protože profesori a studenti měli ko-

nečně moderní a důstojné prostředí k práci. Byly tu přednáškové, seminární místnosti, pracovny, tělocvična a řada dalších místností. V přízemí bylo Auditorium maximum, jehož strop tvořila skla s citáty myšlenek mužů našich dějin a čelní stěnu zdobil obraz Antonína Procházky „Prométheus přinášející lidstvu oheň“. V budově byl rovněž umístěn rektorát. Architekt Dryák se konce svého díla nedočkal, zemřel v červnu 1932. Už v průběhu výstavby právnické fakulty se prostředky na ni tak zmenšovaly, že její dokončení bylo ohroženo a hospodářská krize naději na další stavby akademického náměstí pohřbila docela. Všichni rektori se sice těmto otázkám nepřestávali v dalších letech věnovat, ale bez úspěchu.

Karel SCHELLE

## Celostátní setkání členů kateder občanského práva

Velké Meziříčí se ve dnech 1. – 2. března 1993 stalo místem setkání členů kateder občanského práva právnických fakult z České a Slovenské republiky. Brněnská právnická fakulta tím navázala na několik let přerušované pravidelné kontakty, které se mezi fakultami úspěšně rozvíjely. Je nesporné, že zejména v posledních letech, kdy dochází k soustavným změnám ve všech oborech soukromého práva jsou tyto kontakty velmi důležité, a tak úmyslem pořadatelů bylo je znovu oživit. Na všech fakultách došlo k zásadním změnám v koncepci výuky, tvoří se nové učební pomůcky, před členy kateder jsou postaveny nové vědecké úkoly, rovněž

došlo k personálním změnám v obsazení kateder.

Dvoudenní setkání bylo rozděleno do tří samostatných tematických bloků věnovaných občanskému právu hmotnému, rodinnému právu a občanskému právu procesnímu.

Některým základním problémům v oblasti občanského práva hmotného byl věnován úvodní referát doc. JUDr. Jana Hurdíka, CSc. z katedry občanského práva brněnské právnické fakulty, v němž autor zejména poukázal na problematičnost výkladu řady ustanovení z obecné části občanské



ho zákoníku jako například pojmu svépomoc ve vazbě na činnost vznikajících bezpečnostních agentur. Jeho referát vyvolat mezi přítomnými živou diskusi, v níž řada účastníků prezentovala zajímavé názory na stávající stav kodifikace občanského práva. Zejména se všichni účastníci setkání shodli na tom, že je třeba při další legislativní aktivitě v tomto oboru již upustit od dílčích novelizací občanského zákoníku a kodifikační práce uzavřít vydáním nového občanského kodexu, který by navázal na bohaté tradice v našem občanském právu.

V úvodním referátu z oblasti práva rodinného bylo zdůrazněno, že i tato oblast práva nezbytně vyžaduje novelizaci, případně rekodifikaci. Práce na přípravě nového zákona o rodině se však zastavily, třebaže i zde je v současné době postrádána přímá návaznost na společenské změny nastalé u nás v posledních letech.

Třetí tematický okruh byl věnován civilnímu procesu. V úvodním referátu poukázala doc. JUDr. Alena Winterová, CSc. z pražské právnické fakulty na četnost dílčích novel občanského soudního řádu, které činí oblast civilního procesu značně komplikovanou a nepřehlednou. Z toho důvodu i oblast občanského práva procesního tedy předpokládá provedení zásadní kodifikační práce, která by odbourala existenci dílčích novel a jednotně a celistvě by obsáhla civilní proces v jednom logicky uceleném kodexu. V rámci obsáhlé diskuse pak poukázali účastníci setkání zejména na uvažované změny základních zásad civilního řízení. Prof. JUDr. Marta Knappová, DrSc. z pražské právnické fakulty a JUDr. Ho-

na Schelleová z brněnské právnické fakulty poukázaly na vhodnost znovuzavedení konformačního řízení v podobě zavedení rozsudků pro zmeškání a pro uznání. Obojí forma rozsudků bezpochyby napomůže soudům v jejich praktické činnosti, neboť umožňuje skončit řadu případů v kratším časovém úseku než by předpokládalo striktní dodržování občanského soudního řádu bez existenci těchto ustanovení. Předpokládá to ovšem důsledné legislativní propracování obou těchto forem rozhodování. Doc. JUDr. Petr Hlavsa, CSc. z pražské právnické fakulty poukázal na problematičnost úpravy exekucí, kde například úprava v celním zákoně předpokládá možnost samostatného exekučního řízení. Od účastníků setkání ze Slovenské republiky, tedy členů katedry občanského práva právnické fakulty UPJŠ v Košicích, získali účastníci z České republiky podrobné informace o stávající legislativní úpravě v oblasti občanského práva hmotného, rodinného i civilního řízení na Slovensku, jakož i o koncepci studia na této fakultě.

Účastníky setkání bylo dále kritizováno, že legislativní orgány nevyužívají právnických fakult v rámci připomínkového řízení k připravovaným zákonům.

Závěrem lze konstatovat, že toto dvou-denní setkání členů kateder občanského práva z České a Slovenské republiky odkrylo celou řadu problémů na kterou budou postupně reagovat ve své další vědecké a publikační činnosti. Současně ukázalo nezbytnost intenzivnější spolupráce v oblasti výměny informací v rámci oboru i v oblasti koncepčních otázek pedagogické práce.

Ilona SCHELLEOVÁ

## Normativnost a realita práva

Titulek tohoto příspěvku je i názvem pedagogicko-výzkumného úkolu, na němž participuje, v rámci celoevropského programu ES TEMPUS, katedra právní teorie a katedra trestního práva a kriminologie právnické fakulty MU v Brně. Trojstranná spolupráce s Institutem pro právní a sociální filozofii Sárské univerzity (Německo) a katedrou trestního práva a kriminologie Erasmovy univerzity (Holandsko), byla zahájena v září 1991, přičemž dílčí etapy jsou rozvrženy na tříleté období, tj. do 31. 8. 1994.

Základním cílem programu je transformace nejnovějších vědeckých poznatků a pedagogických metod uplatňovaných v zemích ES, jinak řečeno, posun kvalitativního standardu výuky výše uvedených studijních oborů na brněnské právnické fakultě. K tomu mají přispět Evropským společenstvím dotované aktivity:

1. Nákup odborné literatury, aktualizace knižního fondu.
2. Materiálně technické vybavení k účelnému zabezpečení výuky a výzkumu.
3. Semestrální studijní pobyty brněnských posluchačů na zahraničních fakultách (Saarbrücken, Rotterdam).
4. Zahraniční stáže brněnských pedagogů.
5. Dlouhodobé působení lektorů jazyka německého a anglického v Brně (speciální výuka pro studenty i pedagogy).
6. Pracovní pobyty (přednášky, semináře) zahraničních profesorů na brněnské fakultě.

7. Intenzivní kurzy pro brněnské studenty realizované jedenkrát ročně za účasti zahraničních i tuzemských pedagogů, externích odborníků a postgraduátů.

Celý program je naplňován i dalšími činnostmi, které jsou výsledkem spontánního rozvoje vzájemných vztahů zúčastněných institucí.

V průběhu uplynulých dvou let byl rozšířen fakultní knižní fond z prostředků programu TEMPUS o cca 300 nejnovějších titulů odborné literatury v angličtině a němčině. Osvědčení o absolvování předepsaných semestrálních zkoušek a zápočtů z vybraných oborů v Saarbrückenu či Rotterdamu získalo 22 brněnských studentů. Možnosti jedno- až tříměsíční zahraniční stáže využilo 10 českých pedagogů. Speciální výuku angličtiny a němčiny zabezpečovanou lektory z Rotterdamu a Saarbrückenu absolvovalo od října 1991 cca 150 studentů a učitelů. Ve výuce právní teorie, právní informatiky, sociologie práva, trestního práva a kriminologie dosud hostovalo 11 zahraničních profesorů, resp. jejich asistentů.

Zvláštní zmínku zasluhují intenzivní studijní kurzy. V roce 1992 (15. až 22. 3.) bylo analyzováno téma "Normativnost a realita práva". Jednání bylo rozděleno do 5 sekcí (právní filozofie, právní informatika, trestní právo, kriminologie, penologie), v nichž vystoupilo se svými přednáškami 12 zahraničních a 5 tuzemských odborníků. Ke každému tématu proběhla rozsáhlá diskuse se studenty (texty všech přednášek jsou obsa-

ženy ve sborníku vydaném v letošním roce v české a německé mutaci).

Předmětem interdisciplinárního rozboru následujícího intenzivního studijního kurzu (14. až 21. 3. 1993) byla trestně-právní reforma v České republice. Kromě přednášek našich (8) a zahraničních (8) expertů byl program oproti loňsku obohacen o každodenní podvečerní studentské fórum, v jehož rámci vystupovali se svými koreferáty nejen studenti, ale i postgraduanti zúčastněných kateder. Takto byly studentům i dalším zájemcům (např. z Krajského soudu v Brně) nejkratší cestou zprostředkovány empirické informace i teoretické impulzy jinak jen ztěžklí dostupné.

Přes nesporný, většinou nevyčísitelný, leč věcně specifikovatelný přínos, nelze zamčít i svízele, s nimiž je realizace programu spojena. Tím nejhouževnatějším je malý zájem studentů o vše, co přesahuje rámec "zkušebních otázek". Letitý středoškolský přežitek je (a zřejmě ještě nějakou dobu bude) pro výraznější uplatnění pedagogických iniciativ obou zúčastněných kateder velmi tvrdým orfiskem. Další obtížné odstraňo-

vanou bariérou je neznalost cizích jazyků. Ta je často způsobena osobní pohodlností či lenivostí, neboť možnosti efektivní výuky je dnes již dostatek, včetně kurzů programu TEMPUS. Konkrétním důsledkem obou zmíněných negativ je mimo jiné minimální účast "dobrovolníků" na intenzivních kurzech či přednáškách zahraničních profesorů. Ty jsou sice simultánně překládány, nicméně se zdá, že právě doba původního výkladu se studentům, zvláště těm ve vyšších semestrech, jeví jako "nudná", protože nesrozumitelná.

Uvedené jevy mají evidentně obecnější platnost. Odpovídají stávající úrovni českého vysokého školství, podmíněné kvalitou systému výuky základní a středoškolské. Program TEMPUS lze ovšem chápat i jako jeden ze způsobů, jak s pomocí zkušených zahraničních kolegů posunout v relativně krátké době rozsah i obsah poznání zejména u nadprůměrných posluchačů práv. Doimnujím se, že z tohoto hlediska nevyznívá úsilí vynaložené v uplynulých dvou letech naprázdno.

Pavel HUNGR

## Zpráva o habilitačním řízení JUDr. Milany Hrušákové, CSc.

Dne 20. dubna 1993 se uskutečnila před vědeckou radou právnické fakulty MU obhajoba habilitační práce JUDr. M. Hrušákové, CSc., vedoucí katedry občanského práva. Obhajobou práce „Dítě, rodina, stát (Úvahy nad právním postavením dítěte)“ byla

završena nejdůležitější obsahová část habilitačního řízení.

JUDr. M. Hrušáková, CSc. působí na právnické fakultě MU již od ukončení vysokoškolských studií, konkrétně na katedře občanského práva, se zaměřením na právo

rodinné. Habilitantka se podílela na vytvoření řady učebních pomůcek, ať již samostatně či v autorském kolektivu (několikadílná skripta z občanského práva, z rodinného práva, učební pomůcky pro specializované předměty), pravidelně přispívá do odborných časopisů a sborníků, věnuje se také odborně popularizačním tematům. V době svého působení se také zapojila do řešení výzkumných úkolů, např. zpracovala téma „Základní teoretické otázky rodinného práva“, získané poznatky byly využity v pedagogickém procesu, zařazeny do kandidátské disertační práce obhájené v roce 1984, jiné byly použity při pracích na koncepci státní rodinné politiky ve spolupráci s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí (zejména při přípravě podkladů pro dlouhodobé záměry vládních orgánů v oblasti sociální politiky). Dosažené výsledky vedly k jejímu podílu na legislativních pracích, dr. Hrušáková působila jako členka komise náměstka ministra FMPSV pro zpracování koncepce zabezpečení rodin s dětmi, jako členka expertní komise bývalé Legislativní rady vlády ČSFR pro přípravu zákona o rodině, od roku 1992 je členkou International Society of Family Law.

V průběhu habilitačního řízení působila habilitační komise, jejímž předsedou byl prof. JUDr. Josef Macur, DrSc., členy doc. JUDr. Senta Radvanová, CSc. a doc. JUDr. Jiří Haderka, CSc. Vědeckou radu o její činnosti informovala doc. Radvanová, která konstatovala, že komise v souladu s příslušnou právní úpravou posoudila doklady doložené k habilitačnímu spisu, zhodnotila pedagogickou a publikační činnost uchazečky a s ohledem na doporučující oponentské posudky komise navrhla připustit dr. Hrušákovou k veřejné obhajobě habilitační práce. Oponenty habilitační práce byli určení doc. JUDr. Senta Radvanová, CSc. a doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Habilitační práce „Dítě, rodina, stát“ je výsledkem dlouhodobého vědeckého bádání JUDr. Hrušákové. Vlastní práce je rozdělena do tří větších celků, postupně nazvaných „Dítě“, „Dítě a rodina“ a „Dítě a stát“, které na sebe navazují a sledují výklad vnitřních souvislostí, a to jak v oblastech širších společenských vztahů, tak především v právní sféře. Za pozornost především stojí využití – vedle bohaté domácí i zahraniční literatury – významných mezinárodních dokumentů týkajících se problematiky lidských práv, zejména pak Úmluvy o právech dítěte. Tím se habilitační práce stala aktuální a inspirativní, právě v období úvah o nové úpravě rodinných vztahů. Úroveň habilitační práce ocenili oba oponenti kladně, s konstatováním, že autorka prokázala hluboké znalosti a orientaci v dané problematice, samostatnost, vědecký způsob myšlení, dobrou stylistickou i formální úroveň vyjadřování svých myšlenek, z těchto důvodů práci doporučili k obhajobě. V rámci veřejné obhajoby reagovala dr. Hrušáková na některé drobnější připomínky oponentů a odpověděla na dotazy vznesené v rozpravě.

Součástí jednání vědecké rady byla také habilitační přednáška na téma „Právní postavení dítěte“, v níž habilitantka – dle hodnocení určených členů vědecké rady doc. JUDr. V. Korecké, CSc., doc. Dr. J. Klestila a JUDr. J. Spáčila, CSc. – prokázala vysokou odbornou úroveň, schopnost posoudit danou problematiku v širších souvislostech, jak právních, tak i sociologických. Také po pedagogické stránce byla habilitační přednáška hodnocena jako velmi zdařilá.

Po ukončení rozpravy přistoupili členové vědecké rady k hlasování, v němž v poměru 22:1 vyjádřili své kladné hodnocení. Na základě tohoto výsledku podal děkan fakulty doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc. návrh na jmenování JUDr. M. Hrušákové docentkou a rektor MU prof. RNDr. Eduard Schmidt,

CSc. jmenoval habilitantku s účinností od právo.  
1. června 1993 docentkou pro obor občanské

Josef FIALA

## Zpráva o průběhu jmenovacího řízení profesorem doc. JUDr. Jiřího Haderky, CSc.

Rozhodnutím vědecké rady právnické fakulty MU ze dne 7. 9. 1992 bylo zahájeno řízení o jmenování profesorem doc. JUDr. Jiřího Haderky, CSc. pro obor občanské právo. Za tímto účelem byla schválena komise k posouzení návrhu ve složení prof. JUDr. Marta Knappová, DrSc., prof. JUDr. Olga Planková, DrSc., prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.

Doc. JUDr. Jiří Haderka, CSc. představuje významného a uznávaného právníka – praktika i teoretika – v odvětví občanského a rodinného práva, odborníka známého ve vědeckých kruzích takřka po celém světě. Svoji prestiž získal především bohatou publikační a vědeckou prací, které věnoval podstatnou část svého úsilí. Doc. Haderka po čtyři desetítky let působí jako soudce, převážně na Krajském soudě v Ostravě, naposledy jako předseda občanskoprávního kolegia odvolacího senátu. Vedle náročné práce v justici se doc. Haderka nasmazatelným způsobem zaplňuje na poli vědeckém. Počátky jeho publikační aktivity byly zaměřeny na vybrané dílčí aspekty občanského práva hmotného, příp. také pracovního práva, postupem času se stává jeho doménou rodinné právní

problematika. Dlužno konstatovat, že jeho záměr se nesoustřeďuje toliko na ryze právní aspekty, nýbrž stranou jeho pozornosti nezůstávají ani problematiky etické, sociologické, sociálně psychologické. Interdisciplinární přístup umožnil dosažení pozoruhodných vědeckých výsledků, publikační výstupy obsahující jeho závěry se čítají na stovky. Doc. Haderka publikoval několik monografií a množství vědeckých statí, studií, rozborů, referátů, neopomíjel ani komentáře, učebnice a skripta, uveřejnil i řadu popularizačních příspěvků a článků. Za nejpůsobivější práci lze považovat monografii „Uzavírání manželství z hlediska právního“, Academia Praha, 1997, 375 s., která je výsledkem velkého badatelského úsilí. Dílo nemá obdobu v rodinné právní literatuře, především z hlediska jeho systematiky, množství zpracovaného materiálu a vědeckého přístupu.

Nemalou část svých vědeckých poznatků uplatňuje doc. Haderka v zahraničí, povětšinou bezprostředně aktivní účastí na nejrůznějších konferencích, sympoziích, kolokviích, setkáních, stážích, seminářích a dalších akcích, je činný v řadě mezinárodních institucí. Právě na tomto poli se projevuje

jeho interdisciplinární a multidisciplinární přístup, není omezen na ryze rodinně právní, ev. občanskoprávní problematiku, proslul svými právně sociologickými a medicínskoprávními výzkumy. Svědčí o tom i jeho členství v International Society on Family Law v Londýně, v Association internationale d'ethique, droit et science (Groupe de Milazzo) ve Štrasburku, jakož i v několika redakčních radách zahraničních časopisů.

V rámci dlouholetých a úspěšných pedagogických aktivit působil doc. Haderka na právnické fakultě MU v Brně, pedagogické fakultě v Ostravě, filosofické fakultě v Olomouci, v poslední době je pedagogicky činný na právnické fakultě v Olomouci a výrazně přispívá k jejímu rozvoji

Stranou pozornosti nemůže zůstat podíl doc. Haderky na legislativních pracích. To platí jen ve smyslu obecném (návrhy de lege ferenda, do nichž často vyústila vědeckový-

zkumná práce), tak ve smyslu organizačním (např. jmenování do funkce expertní skupiny pro přípravu návrhu zákona o rodině).

Na zasedání vědecké rady právnické fakulty dne 20. 4. 1993 přednesl doc. Haderka obsáhlou přednášku na téma „Aktuální otázky rodinného práva“. Její hodnocení provedené členy vědecké rady prof. JUDr. Hynkem Bulínem, CSc., doc. JUDr. Pavlem Hungrem, CSc. a doc. JUDr. Miroslavem Liberdou bylo veskrze pozitivní. Vysoce pozitivně vyzněla hodnocení oponentů prof. JUDr. Olgy Plankové DrSc., doc. JUDr. Senty Radvanové, CSc. a JUDr. Josefa Fialy, CSc.. Vědecká rada hlasováním (19 hlasů pro, 2 proti a 2 hlasy neplatné) rozhodla o postoupení návrhu na jmenování profesorem prostřednictvím rektora MU vědecké radě Masarykovy univerzity. Vědecká rada MU na svém zasedání 15. června 1993 návrh na jmenování schválila jednomyslně.

Josef FIALA

## Užitečná spolupráce

Ve dnech 23.6. – 26.6.1993 se uskutečnil na právnické fakultě Univerzity ve Vídni společný seminář k problémům reformy trestního práva ve vztahu k Evropské úmluvě o lidských právech, jehož se zúčastnili zástupci hostitelské instituce (Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Wien), jakož i zástupci katedry trestního práva Právnické fakulty MU v Brně.

Za brněnskou fakultu se zúčastnili doc. dr. V. Kratochvíl, CSc, vedoucí katedry trestního práva, dr. J. Kuchta, CSc, dále jako posgraduanti katedry mgr. Z. Krejčí a

studenti V. Božoň a E. Ondráček.

Všichni jmenovaní se podíleli na pracovních jednáních semináře vlastními referáty, které přednesl doc. Kratochvíl (České trestní právo v pohybu), dr. Kuchta (Nutná obrana a oprávněné použití zbraně), mgr. Krejčí (Spravedlivý soudní proces), V. Božoň a E. Ondráček (Nutná obrana a krajní nouze).

Dále byl přednesen dr. Kuchtou referát dr. Netta k problematice pachových stop. Autor se pro náhlé onemocnění semináře zúčastnit nemohl.

Předmětný seminář se uskutečnil v rámci dlouhodoběji založené spolupráce katedry trestního práva PrF MU v Brně s Institutem pro trestní právo a kriminologii PrF ve Vídni, za organizační péče a vedení doc. Dr. W. Brandstettera. Obsahově navazoval na výběrovou výuku, kterou měl jmenovaný na zdejší právnické fakultě v zimním semestru 1992/93 (Judikatura štrasburských instancí a rakouský trestní proces – podněty pro českou praxi).

Příspěvky českých účastníků budou publikovány ve sborníku, který vydá pořádající Institut ve Vídni.

Podle sdělení kolegů z Vídně měl seminář dobrou úroveň a přispěl i k bližšímu poznání obou kateder. Škoda jen, že se semináře nezúčastnil plný předpokládaný počet studentů z naší fakulty. Pozváno totiž bylo devět studentů, mezi nimi jmenovitě i všichni ti, kteří se zúčastnili seminářů doc. Brandstettera v minulém roce. Pro časové zaneprázdnění (zkouškové období) a pro jazykové nedostatky však většina z nich účast odřekla.

Všichni naši účastníci byli překvapeni výbornými podmínkami, které skýtá pro učitele i studenty vídeňská právnická fakulta. Fakulta sídlí přímo v centru Vídně v samostatné nové budově (Juridicum); a je možno v ní nalézt vše, co učitelé a studenti potřebují ke své práci. Zejména nás zaujala velká prodejna právnické literatury v přízemí a obrovská zasedací místnost zabírající celé podkroví budovy, z níž je nádherný romantický pohled na vídeňské střechy. V době našeho příjezdu se zde konalo pravi-

delné čtvrtletní setkání všech učitelů právnické fakulty a všech akademických funkciónářů (něco takového naše fakulta citelně postrádá). Zde jsme byli přijati děkanem fakulty a v neformálním přátelském rozhovoru jsme hned načerpali první nezbytné poznatky. Velmi mile nás překvapila otevřenost a přátelské přijetí ze strany profesorů Platzgummera, Fuchse a Burgstallera, kteří se účastnili semináře.

Samotný seminář probíhal v přátelském duchu při zachování patřičné odbornosti. Ze strany hostitelů byly oceněny jak jazykové znalosti, tak i samotný obsah diskusních příspěvků a referátů. Právě zde se otevřela možnost, abychom v diskusích v průběhu semináře seznámili rakouské kolegy s celým průběhem trestněprávní reformy u nás. V přátelském duchu se neslo i večerní setkání v restauraci, kde až na závěr při vyslovení spokojenosti jsme se dozvěděli, že v restauraci pracuje personál, rekrutující se z osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody.

S hostiteli jsme se rozloučili až v sobotu po třídním pobytu. Rozhodně se nejednalo o setkání poslední, pracovníky vídeňské katedry jsme srdečně pozvali na návštěvu k nám na fakultu.

Pro zimní semestr 1993/94 máme opět v úmyslu zařadit do rozvrhu jako výběrový předmět výklad o judikatuře štrasburského soudu porušování lidských práv, vedený doc. Brandstetterem a doufáme tak, že budeme úspěšně pokračovat v již založené tradici.

Josef KUČHTA

## Smlouva o spolupráci právnických fakult

Životně důležité myšlenky se vyjadřují často se samozřejmostí a ani se netuší kolik složitostí, nejasností a nejistot se pod nimi skrývá. Právnická fakulta Jeana Monneta v Paříži (Université Paris XI – Sceaux) má ve vstupní hale nápis „Il n'ya d'avenir pour les européens que dans l'union“. Jsou to slova, která vyjadřují pro všechny evropské národy směr a dráhu, možnost a zároveň nutnost, chtějí-li množit a stupňovat bohatství a kulturu národa a lidství. Uskutečnění tohoto nadmíru složitého procesu není pouze úkolem vlád, ale každé sebemenší instituce, každého, kdo miluje svůj národ a chce podpořit očistu od nacionalistických vášní a přispět k mírové spolupráci národů.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně rozvíjí již delší dobu neformální vztahy s již jmenovanou fakultou. Ještě v tomto roce dojde k jejich zakotvení ve smlouvě o spolupráci, kterou fakulty chápou jako hledání a vytváření nové společnosti a kulturní jednoty cestou výměny zkušeností a informací, objasňováním rozdílností a shody v teorii i praxi vysokoškolského studia.

Právnická fakulta v Brně navazuje tímto na hluboké a dlouhodobé tradice a přátelství mezi českým a francouzským národem. Již Velká francouzská revoluce se stala motívem ztělesňujícím národní a demokratické snahy českého národa v jeho dalším vyvoji. Hodnotová orientace českých intelektuálů byla tenkrát spojena především s vlast-

ní přeměnou Francie a jejich intelektuálním a morálním rozvojem. V tomto příspěvku není pochopitelně možné podat obraz bohatých česko – francouzských vztahů. Nicméně při jejich obnovování v současnosti si pro ilustraci připomeňme alespoň některé skutečnosti.

Je známo, že vůdčí duchovní osobnost našeho kulturního života, F. X. Šalda, byl inspirován především francouzskou kulturou. Také K. Čapek již v době první světové války přistoupil za spolupráce V. Dyka, H. Jelínka, A. Procházky, M. P. Haškovce a dalších k překladům francouzské poezie. V poznámce ke knižnímu vydání překladů pod názvem „Francouzská poesie nové doby“ říká: „Tato hrst překladů z francouzské poezie vznikla z největší části v roce 1916, tedy uprostřed války; a vznikla opravdu pod tlakem války, jako literární projev solidarity a duchovního spojenectví s národem, jenž tehdy krvácel před Verdunem za věc, jež byla i naší věcí našeho srdce a naší víry.“ (Čapek K.: Francouzská poesie nové doby, Čsl. spisovatel, Praha 1968, vyd. 10, str. 177.)

Boj o novou orientaci umění byl manifestně vyjádřen již v roce 1902 výstavou Rodinova díla v Praze. A když Picasso a Braque znechuceni nepochopením kritiky resignovali před první světovou válkou na další účast na výstavách v Paříži, bylo možné jejich tvorbu sledovat na výstavách v zahraničí, například v Praze v letech 1912

- 1914.

Nešlo však pouze o vzájemné ovlivnění ve sféře kultury. Českou společnost jako fenomén druhé poloviny 19. století a počátkem 20. století provází boj mezi demokracií, která se stala základem pokrokové národní orientace, a theokracií, která byla spojena s větší vnucenou autoritou rakouské monarchie. Demokratická tendence se přirozeně opírala o Francii. T. G. Masaryk spolupracuje s Francií ve válce. A když se jazykové, literární a politické obrození dovršuje v roce 1918 obrozením státním, zavádí se u nás při přechodu od monarchie k demokracii předešlé formy státu a vlády podle Francie. Mladší generaci je již méně známo, že francouzština byla v první republice povinným předmětem na gymnáziu. J. Voskovec byl jedním z prvních studentů, který v rámci kulturní výměny mezi Československem a Francií, odjíždí v roce 1921 jako šestnáctiletý na tříleté studium v Dijonu.

Příkladem neformálnosti a cílem intenzivní aktivity jsou vztahy a spolupráce umělecké avantgardy dvacátých a třicátých let, které byly pozoruhodné svým internacionálním charakterem. Češi vyhledávali kontakty s francouzskými kolegy a to nikoli za účelem návštěvy Paříže či jiných francouzských měst, ale s vášní poznat, naučit se vidět člověka ve složitých vztazích s dobou, překonat dilema snu a činu a podílet se jako tvůrci na přeměně světa. Důležité bylo v tomto směru i kontakty udržované českými umělci žijícími v Paříži, jako byli např. J. Šíma, F. Kupka a další, od nichž docházely do naší země zprávy týkající se nejnovějšího vývoje ve světě. Tak se společně hledá nová jednota umělecké a společenské avantgardnosti. Vznikají vynikající díla národního umění, neboť jak říká F. Šalda, jde-li co internacionálního, pak je to národní umění. (Šalda F. X.: Výbor z kritické prózy, SN, Praha 1937, vyd. I., str. 39)

Česko-francouzská spolupráce v době první republiky, která se tak zřetelně jeví v oblasti umění, by se při hlubším zkoumání v různé míře objevila i ve vědních oborech, zvláště humanitních, i na dalších úrovních společenského života. Byla násilně přerušena Mnichovem v roce 1938. Ten nejenže zpochybnul věrohodnost předcházející orientace, ale byl vstupem do druhé světové války a nového uspořádání poválečné Evropy, které pro naši zemi znamenalo uzavření cesty do demokratického světa. Ani tak se však nepodařilo zahlušit paměť dřívějších tradic. Jakmile dochází v šedesátých letech k určitému uvolnění, je schválen v roce 1965 návrh na vydání „Dějin francouzské literatury 19. a 20. století“ jako vysokoškolské učebnice. K dvoustému výročí francouzské revoluce bylo vydáno významné dílo „Francouzská revoluce“ od Jules Micheleta. I když šlo o dílčí akty, bylo tak v tehdejších dusném prostředí obnovena paměť o francouzských dějinách a o vztazích k francouzskému národu.

Prostor ke svobodné spolupráci otevřel teprve listopad 1989. Brněnská právní fakulta uvítala iniciativu francouzské větve nadace J. Husa osobně reprezentované prof. M. CH. Lagrange, která zprostředkovala styky s již jmenovanou fakultou za plné podpory jejího děkana Jean Claude Mascleta. Spolupráce spočívá ve výměně učitelů, studijních stáží studentů, výměně informací a přísunu odborné literatury. Jak bylo uvedeno, dosud neformální vztahy budou zakotveny ve smlouvě o spolupráci. Fakulta tak přispívá k obnovení tradičního přátelství a styků s francouzským národem v nové etapě a to na cestě ke sjednocené Evropě. Bude zájmem obou fakult, aby se uskutečnil v návaznosti na přátelství v období druhé světové války, duch žádoucí a tvořivé spolupráce v takových formách, které budou

obě strany obohacovat o pohledy vycházející, i když z blízkých, přece odlišných tradic a podmínek. Zejména vliv francouzských humanitních věd, jejichž osobitost spočívá zejména ve svobodomylovnosti a toleranci, je tolik potřebný pro nás v současném ob-

dobi.

Spolupráce mezi brněnskou a pařížskou právníkou fakultou se tak může stát vkladem do tvorby právních a jiných vztahů, které bude potřebovat užší soužití národů ve sjednocující se Evropě.

Michaela ŽIDLICKÁ

## Oxford město historie, vědy a studentů

Jak říkají Angličané „Oxford balancuje na pupku Anglie, kde se východ setkává se západem, sever vítá jih a dvě řeky se stékají v jednu“. Každý návštěvník musí být okouzlen a nadšen. Ze všech stran na něho dýchá anglická historie představovaná znamenitou starobylou architekturou, pro níž po staletí ti nejlepší básníci hledali vhodná slova, aby byli schopni ji popsat. Oxford je prastaré evropské univerzitní město ležící na soutoku Temže a Cherwellu 85 km západně od Londýna. Jeho historie sahá do 10. století. Poprvé se v historických pramenech připomíná v roce 912. Jeho jméno vzniklo pravděpodobně z historické skutečnosti, že zde byl brod přes řeku – the ford for oxen – brod pro dobytčata. Když Normané dobyli Anglii postavili v Oxfordu v 11. století hrad, a tak se toto místo stávalo postupně významným centrem. Učenci sem poprvé přicházejí ve 12. století, když zde začaly vznikat školy vedené kláštery. V roce 1185 byl již Oxford považován za středisko církevního školství Anglie, a tak v roce 1209 zdejší učitelé obdrželi zvláštní privilegia, která se později rozšířila o privilegia příslušející univerzitě. V roce 1209 se zde hovoří již o sed-

mi kolejích, což učinilo Oxford konkurentem do té doby nejvýznamnější univerzity v Paříži. Jak praví historická literatura, rozvoj univerzity však vedl i k nepřátelství mezi městem a vysokým učením. Docházelo dokonce k pouličním bitkám, při nichž mnoho studentů přišlo o život. Situaci nakonec vyřešilo nařízení, podle něhož muselo město za každého zabitého studenta platit pokutu, kterýžto zvyk se udržel až do roku 1825. V roce 1581 se stala univerzita baštou anglikánského učení, což vedlo k potlačení klášterních kolejí. V letech 1642 – 1646 se stal Oxford sídlem královského dvora. Předpisy, které s sebou nesla konverze k anglikánství, vedla ke spořádanému životu studentů, ale zároveň i k odchodu mnohých vědeckých kapacit, jež zde přednášely. V 19. století zde začaly vyučovat i světské osoby a brzy nato se mezi studenty objevily i první ženy.

Od 14. století do současnosti zde bylo založeno dalších 32 kolejí, každá z nich má samostatné postavení a všechny společně tvoří Univerzitu. Centrem Oxfordu je Carfax, místo, kde se kříží High Street, Queen Street a Saint Aldate's a kde stojí věž Carfax Tower ze 13. století. Z její výzoby každého



návštěvníka upoutají sošky rytířů. Z ulice St. Aldate's Street, vycházející z Carfaxu, stojí radnice (Town Hall) a o něco jižněji kolej Pembroke College, založená v roce 1624, její budovy však dostaly současnou podobu až v 19. století. Na stejné ulici najdeme největší a nejmalebnější kolej Christ Church College, založenou v roce 1525 kardinálem Wolseyem. Původně byla podle svého zakladatele nazvána kardinálská, ale v roce 1532 ji král Jindřich VIII. přejmenoval na kolej Jindřicha VIII. Současné jméno dostala až v roce 1546. Zde je také věž Tom Tower se zvonec s zvonec Great Tom, který každý den po 21.00 hodině po dobu pěti minut odbíjí 101 úderů, čímž je dodržena tradice, podle níž v historické době bylo zvoněním svoláváno všech 101 studentů do koleje. Dodnes se udržuje ještě jedna tradice, že po zvonění se uzavírají všechny brány. V sousedství stojí katedrála – Christ Church Cathedral – postavená ve 12. století.

Vedle katedrály jsou další koleje, z nichž je třeba na prvním místě jmenovat Oriol College, založenou v roce 1326. Její současné budovy však pocházejí až ze 17. – 18. století. Vedle je Corpus Christ College z roku 1516. Ve stejné ulici je i Merton College, nejstarší kolej Oxfordu (založena roku 1264). Tvoří ji komplex budov ze 13. – 14. století, svírající nádvoří Mob Quad. Zde se každý vědec bezpochyby musí zastavit, protože jeho západní a východní stranu tvoří knihovna založená v roce 1377, jež je nejstarší knihovnou Anglie.

Na křižovatce ulic High Street a Cattle Street je All Souls College, která byla založena v roce 1438. Její knihovna obsahující 100 000 svazků je z roku 1756. Za ní na Cattle Street je další kolej Hertford College, založená v roce 1740, současnou podobu však má z roku 1874.

Na High Street stojí i Queen's College z roku 1340, kde studovala řada význam-

ných státníků včetně řady anglických panovníků. Na protější straně High Street je tzv. University College, kterou podle pověsti založil Karel Veliký. Historické prameny však uvádějí, že její budovy byly postaveny v letech 1249 – 1280. Do současnosti však nedochovaly, a tak dnešní návštěvník se může setkat již jen s přestavbou ze 17. – 18. století.

Na High Street navazuje Queen's Lane, na níž stojí Queen's College Saint Edmund Hall, založená a postavená ve 13. století Edmundem z Abingdonu. O něco dál stojí New College, založená roku 1379.

Na High Street rovněž stojí Magdalen College, postavená v roce 1458 biskupem z Winchesteru, který zde vybudoval i nemocnici Sv. Jana (Hospital of St. John). Tato kolej je považována za nejkrásnější v Oxfordu.

Mezi třídami High Street, Turl Street, Broad Street a Cattle Street se nachází řada dalších významných univerzitních oběktů. Především je to Bransnose College, založená v roce 1509. Velký komplex budov tvoří i Lincoln College, založená v roce 1427. Severně odtud je Divinity School, jež je zachovalou ukázkou středověké školní budovy. Známá je i Trinity College, založená v roce 1554, kdy byla postavena na místě benediktinské koleje, jejíž dějiny se začaly psát již ve 13. století. Tehdy byla jmenována jako Durham College. Každého návštěvníka zde zejména zaujme tzv. Cottages – středověké domečky, jež byly obydlími studentů. V této části města je i Balliol College, založená v roce 1262, na níž navazuje St. John's College z roku 1555. Při Road Parku je Keble College z roku 1870.

Viktoriánské stavby Oxfordu, které každého okouzlí, přímo přitahují vědce, učitele i studenty z celého světa. Každá významná světová univerzita si pokládá za čest mít možnost udržovat s Oxfordem pravidelné

kontakty. Vztahy českých vědců k profesorům Oxfordu mají své počátky ve vztahu Jana Husa k učení Johna Wycliffa. Brněnská právnická fakulta, jako jedna z mála východoevropských vysokých učení, v posledních letech využila možnosti, za pomoci Nadace Jana Husa (The Jan Hus Foundation) navázat pravidelné kontakty s The Oxford University Law Faculty. Počátek této spolupráce je z února 1992, kdy skupina učitelů brněnské právnické fakulty na pozvání The Society of Public Teachers of Law navštívila Univerzitu v Oxfordu. Návštěva u anglických profesorů vyvolala zájem o trvalejší spolupráci založenou na pravidelných vzájemných osobních kontaktech. V minulém roce proto brněnskou právnickou fakultu navštívil prof. P. Birks se zajímavou přednáškou o vlivu římského práva na vývoj práva v Anglii. Z jeho iniciativy ve spolupráci s prof. J. Razem, dr. J. Gardnerem a dr. S. Fredmanovou byla do Oxfordu pozvána další skupina učitelů právnické fakulty Masarykovy univerzity za účelem účasti na sympoziu on Constitutions and Judicial Review konaném ve dnech 12. – 16. července 1993. Členy delegace byli z brněnské právnické fakulty doc. JUDr. Jan Filip, CSc. JUDr. Ilona Schelleová,

JUDr. Jan Svatoň, CSc., JUDr. Soňa Skulová, JUDr. Michal Lamparter a doc. JUDr. Karel Klíma, CSc. z právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Týdenní sympozium bylo zaměřeno na problematiku právního státu, ústavních tradic, základů a možností soudního přezkumu občanských svobod z hlediska vnitrostátního práva a mezinárodní ochrany lidských práv. Z anglické strany se kromě jmenovaných dále této akce prof. P. Craig, prof. M. Janis, dr. P. Cane, dr. S. Gibson a dr. A. Sanders.

Vlastní průběh sympozia, jakož i na něj navazující řada pracovních a velmi přátelských setkání nejen mezi účastníky sympozia, ale i s dalšími učiteli a stipendisty oxfordské univerzity, vedly k výměně vědeckých poznatků a zkušeností z oblasti pedagogické práce, jakož i k navázání řady osobních kontaktů. Celkově vyzněla účast delegace brněnských učitelů v Oxfordu jako úspěšná akce, umožňující navázat další hlubší kontakty mezi oběma univerzitami. Dalším takovým krokem je námět na uspořádání obdobného sympozia v příštím roce na brněnské právnické fakultě za účasti britských učitelů, který vzešel v závěru sympozia ze strany britských kolegů.

Ilona SCHELLEOVÁ

## Ústřední knihovna právnické fakulty – centrum vědeckých informací

Do roku 1991 sídlila ústřední knihovna se všemi svými odděleními, stejně jako celá fakulta, v centru města, v budově na Zelném trhu 2 (nyní sídlo ekonomicko-správní fakulty MU). Protože v budově na Veveří 70, staronovém sídle právnické fakulty, nejsou zatím uvolněny a tedy ani patřičně upraveny pro půjčovnu a sklady ÚK, působí tato její část stále v bývalé, výše uvedené budově.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně 1993–1994 V půjčovně ÚK, Zelný trh 2, je možno se přihlásit do ÚK, ve čtenářských katalozích vyhledat po-

trebnou literaturu a tuto si za podmínek daných knihovním řádem ÚK vypůjčit.

Fond knihovny je průběžně doplňován, skládá se z těchto základních částí:

1. fond učebnic – signatura (tj. označení dané skupiny fondu, dále užívána zkratka sg.) SK – obsahuje povinnou a doporučenou literaturu k vyučovaným předmětům, od roku 1991 jsou do tohoto fondu jednotlivé tituly zařazovány v počtu 10 kusů, tituly dříve vydané máme ve větším počtu.
2. fond odborné literatury z oboru práva a příbuzných věd – obsahuje tu-

zemskou a zahraniční literaturu, která je členěna a uložena podle jednotlivých oborů (sg. např. D-dějiny, So-sociologie, PC-pracovní právo, Trestní právo apod.)

3. fond periodik – obsahuje tuzemské i zahraniční tituly, je členěn na časopisy (sg. C), sbírky zákonů (sg. Sb) a bibliografie (sg. Bi)
4. fond diplomových a ostatních prací obhájených na fakultě (sg. DPF)
5. tzv. starý fond – tj. fond knihovny právnické fakulty z let 1919–

1950 (1950 právnická fakulta zrušena, obnovena 1969), obsahuje monografickou a periodickou literaturu tuzemskou a zahraniční z uvedených let i starší. Informace o literatuře, obsažené ve fondech ÚK, nalezneme čtenář v jednotlivých katalozích a kartotékách.

Jmenný katalog – záznamy uspořádány abecedně podle jmen autorů nebo prvního slova názvu (díla se 4 a více autory a některé další druhy tiskovin např. sborníky, mapy, patenty apod.) Zvlášť vyčleněna je kartotéka časopisů, sbírek zákonů a bibliografií, záznamy jsou uspořádány abecedně podle prvního slova názvu. Základní tzv. jmenový záznam díla je tvořen záhlavím, které obsahuje jméno autora (ve tvaru přejmenování, jméno) nebo první slovo z názvu, další blok údajů tvoří název, podnázev, jména případných dalších původců díla a označení pořadí a druhu vydání. Nakladatelské údaje informují o místu vydání, nakladatelství a roku vydání, počtu stran, knihopisná poznámka obsahuje další potřebné údaje např. název edice, vydavatele atd. U periodik je záhlaví tvořeno prvním slovem názvu, na základním lístku je dále uveden název, podnázev, periodicitě a dále stejné údaje ja-

ko u monografií. Na pokračovacích lístcích jsou uvedeny údaje o případných změnách (např. v názvu, periodicitě apod.) dále pak údaje o ročnicích, které má kniha i starší. Informace o literatuře, obsažené ve fondech ÚK, nalezneme čtenář v jednotlivých katalozích a kartotékách.

Předmětový katalog – každý titul zařazovaný do fondu knihovny je zpracován z hlediska obsahového, obsah publikace je vyjádřen potřebným počtem tzv. předmětových hesel, která jsou doplněna na základní záznamy, Ústřední knihovna právnické fakulty MU v Brně, které jsou pak uspořádány abecedně podle těchto hesel. Dotaz nebo požadavek je třeba si převést do formalizovaného jazyka tohoto katalogu, vedoucí zásadou je prioritizace podstatného jména (s výjimkou u jmén vlastních, případně další výjimky jsou uvedeny a patřičně odkázány). Do zvláštní kartotéky jsou vyčleněny záznamy o fondu diplomových atd. prací. Příklady předmětových hesel: Právo občanské–Československo–zákony, Ústava–USA, Zákoník občanský–Rakousko, Stát a právo–dějiny–Československo–rok 1918/1945, apod.)

Jmenný (abecední) katalog starého fondu – je tvořen původními, často ručně psanými záznamy, v případě problémů je při práci s nim

poskytována konzultace. Do zvláštního katalogu jsou vyčleněna periodika a dále dvě samostatné knihovny, dary fakultě, knihovna Právnické jednoty moravské a knihovna prof. Bráfa.

Po vyhledání potřebného informačního pramene v některém z katalogů je třeba vyplnit žádanku, která musí obsahovat údaje o autorovi a názvu díla (u časopisů též rok a číslo), signaturu (nejdůležitější údaj, podle něj jsou knihy ve skladu vyhledány) a jméno žadatele. Při vypůjčování podepisuje čtenář knižní lístek (u učebnicového fondu) nebo vyplňuje stvrzenku (pro ostatní části fondu). Výpůjční lhůta u učebnic je 1 semestr, u knih z odborného fondu 1 měsíc (výpůjční lhůtu je možno 2 krát prodloužit), u periodik 3 dny (bez možnosti prodloužení).

Studovna ÚK s 50 místy, která byla otevřena v budově právnické fakulty Veveří 70, je vybavena tak, aby tvořila informační základnu pro všechny kategorie uživatelů. Především zde jsou publikace a informační pomůcky, které umožní nalézt potřebnou právní informaci. Vybrané materiály je možné si nechat na místě zkopírovat. Základ fondu studovny tvoří kompletní řada (od roku 1918) Sbírek zákonů, dále historické sbírky zákonů-

Říšské a Zemské zákoníky, Úřední list, Sběrka soudních rozhodnutí. Dále jsou zde periodika docházející v daném roce, základní právní

ka periodika v patričné re-trospektivě, po 1 výtisku jsou sem zařazovány i učební pomůcky z jednotlivých oborů. Ve studovně je možno přečíst

si též denní tisk, některé populární a populárně naučné časopisy, vyhledat potřebnou informaci v naučných a žurnálových slovnících.

Marie ZEJDOVÁ

## O knihovně lidských práv

V loňském roce obdržela naše fakulta darem ze Štrasburku základní kolekci materiálů, která se vztahuje k problematice ochrany lidských práv. Právníká fakulta se tak připojila k síti specializačních dokumentačních institucí. Fondy jsou k dispozici v Dokumentačním oddělení Ústřední knihovny právníké fakulty, kde slouží k prezentačnímu studiu. Čtenáři zde naleznou především všechny úmluvy: nejvýznamější je EVROPSKÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD, která byla podepsána v Římě 4. listopadu 1950 ministry 12 evropských zemí. Stala se nejpropracovanější a nejúčinnější úmluvou o lidských právech na světě. Státy, které úmluvu podepsaly, mají povinnost za-

ručit práva a svobody nejen občanům své země, ale všem osobám podléhajícím jejich jurisdikci.

Z dalších legislativních materiálů jsou to rozhodnutí a doručení Rady ministrů (Resolutions and Recommendations), rozhodnutí a doporučení Parlamentního shromáždění (Texts Adopted by the Assembly), jenž obsahuje názory, doporučení, rozhodnutí, direktivy. Štrasburskou judikaturu nalezneme v jednotlivých soudních případech, ale také v šestidílné publikaci „DIGEST“. K důležitým dokumentům, které jsou v Dokumentačním oddělení uloženy, patří Evropská sociální charta a její doplňující protokol, jež zaručují občanům zemí, které Chartu podepsaly 23 základních sociálních práv.

Ve fondech knihovny je

možno získat materiály k životnímu prostředí, trestnímu právu (vězeňství a kriminologie), autorskému právu. Materiály jsou publikovány převážně v jazyce anglickém, francouzském a německém.

Co se týče periodik, lze si vypůjčit EURO-PÄISCHE GRUNDRECHTE, HUMAN RIGHTS LAW JOURNAL a REVUE UNIVERSELLE DES DROITS DES L'HOMME.

Jedním ze základních cílů naší knihovny je informovat českou veřejnost o aktivitách Rady Evropy a také o působnosti České republiky v ní. Materiály jsou určeny nejen pro učitele, studenty, vědecké pracovníky, ale jsou určeny všem, kteří se zajímají o demokratický vývoj Evropy.

Stanislava KOPECKÁ

## Aktivita Střediska celoživotního vzdělávání na právnické fakultě

Středisko celoživotního vzdělávání patří na právnické fakultě bezesporu k nejaktivnějším útvarům. Rozsah jeho aktivity je značný, nicméně jeho hlavní náplní je zajišťování, na základě požadavků nejrůznějších institucí, přednáškových cyklů podle potřeb objednatelů. V současné době k nim patří například Ministerstvo pro hospodářskou soutěž, Policie České republiky, Český zeměměřičský a katastrální úřad, Magistrát města Brna, okresní úřady, Krajský soud v Brně i nejrůznější podniky a firmy.

Nabízené kurzy již patří k těm, které se ve školním roce 1992 – 1993 osvědčily. V prvé řadě je to kurs „Právníké minimum“, který je adresován široké neprávnické veřejnosti, a jeho cílem je poskytnout ucelený přehled o našem právním řádu od základních teoretických znalostí po aktuální otázky současného vývoje. Obsah kursu je možné tedy shrnout do následujících tematických okruhů: Historické kořeny a vývoj našeho právního řádu, pojem prá-

va, právní normy, prameny práva, právní stát, lidská a občanská práva, ústavní soudnictví, ústavní právo, státní orgány, legislativní proces, obecná část občanského práva, závazkové právo, vlastnické vztahy, nájemní vztahy, dědické právo, rodinné právo, soustava soudů a řízení před nimi, subjekty obchodního práva, obchodní závazkové vztahy, pracovní právo a sociální zabezpečení, státní správa a samospráva, správní řízení a přestupky, živnostenské podnikání, daně, cla, poplatky, mezinárodní právo obchodní, trestněprávní ochrana ekonomiky a informací, nové tendence trestněprávní úpravy, mezinárodní právo veřejné, právo Evropských společenství, právo k nehmotnému a jinému duševnímu vlastnictví atd.

Kurs „Obchodní závazkové vztahy“ je určen zejména právníkům z praxe. Je vhodný pro advokáty, zájemce o zkoušky komerčních právníků, ale i pro zájemce z řad podnikatelů. Cílem kursu je poskytnout ucelený přehled o problematice

obchodního práva a diskutováním si vyměnit zkušenosti z praxe. Obsahem přednášek bude výklad o problematice základních pojmů a pramenů obchodního práva, subjektů obchodně závazkových vztahů, uzavírání smluv, probrány budou jednotlivé smluvní typy, zajištění závazků, plnění povinností, obchodní soudnictví a základy personálního managementu.

Pracovníci katedry obchodního práva dále zajišťují i kurs „Obchodní právo a vztahy související“, který je naopak určen široké veřejnosti bez právnického vzdělání, zejména soukromým podnikatelům. Cílem kursu je umožnit všem zájemcům se seznámit postupně s materií obchodního práva ve stejném rozsahu jako studenty právnické fakulty. V průběhu kursu budou zařazeny i individuální konzultace, jejichž cílem bude aplikace obchodního práva v konkrétních podmínkách. Kurs bude rozdělen do tří na sebe navazujících bloků.

Obsah I. bloku: teorie, základní pojmy, prameny práva, obchodní zákoník, obecná ustanovení, subjekty podnikání, obchodní tajemství, podnikání zahraničních osob, obchodní rejstřík, hospodářská soutěž, obchodní společnosti, družstva.

Obsah II. bloku: základy občanského práva, pracovní právo a sociální zabezpečení, daně, cla a poplatky, práva a povinnosti při živnostenském podnikání, správní řízení, nemovitosti.

Obsah III. bloku: obchodní závazkové vztahy, uzavírání smluv, jednotlivé smluvní typy, zajištění závazků, plnění závazků a následky porušení povinností, obchodní soudnictví, mezinárodní kupní smlouva.

Katedra práva životního prostředí společně s katedrou občanského práva připravily zejména pro pracovníky pozemkových úřadů kurs „Právní vztahy k nemovitostem“, jehož cílem je poskytnout ucelený přehled o změnách v oblasti právních vztahů k nemovitostem a o vztazích souvisejících. Obsahem přednášek budou zejména problémy vlastnického práva, dále bude soustředěna pozornost na otázky věcných břemen, zástavního práva, způsoby nabývání nemovitostí se zvláštním důrazem na smlouvy při převodu nemovitostí, předkup-

ni právo, vydržení, pozemky, byty, nebytové prostory, daně vybírané z nemovitostí a jejich převodů, poplatky, podrobně bude rozebrán zákon o katastru nemovitostí a prováděcí předpisy, dále bude soustředěna pozornost na účelovou kategorizaci půd, vývoj vztahů pozemkového vlastnictví, restituce, na aktuální otázky malé a velké privatizace, územní plánování, pozemkové úpravy, pojištění nemovitostí, vysvětleny budou základy obchodního práva, správního práva, správního řízení, problematika přestupků a oceňování nemovitostí.

Kurs „Právo k nehmotnému a jinému duševnímu vlastnictví“ zajišťují pracovníci katedry občanského práva společně s pracovníky kateder obchodního práva a mezinárodního a evropského práva. Kurs je určen jak pro právníky, tak nepravíky zabývající se danou problematikou. Obsahem kursu jsou otázky: práva k nehmotným statkům podle autorského zákona, obchodního zákoníku, průmyslových práv a autorských práv v mezinárodním měřítku.

Pracovníkům agentur, kulturních zařízení a umělcům je zase určen kurs „Právo výkonných umělců“, který si klade za cíl seznámit s aktuálními otázkami

dané problematiky. Obsahem kursu je: novela autorského zákona z roku 1990, mezinárodní právo autorské a právo výkonných umělců, mezinárodní právo rozhlasových a televizních organizací, postavení autorů a výkonných umělců v pracovním poměru a mimo pracovní poměr, autorskoprávní agentury, ochranné organizace autorů a výkonných umělců, základní smluvní vztahy v autorském právu a právu výkonných umělců, sociální postavení autorů a výkonných umělců jako osob samostatně výdělečně činných.

Pro soukromé podnikatele, střední management podniku je určen kurs „Základy manažerské ekonomie“, který sleduje poskytnout základní znalosti z uvedené problematiky a vytvořit předpoklady pro jejich úspěšnou aplikaci na firemní úrovni. Obsah kursu charakterizují následující témata: úvod do tržní ekonomiky, transformace české ekonomiky, řízení, současný vývoj a praxe managementu, firma – mikroekonomický systém, okolí firmy – konkurence, managring na PCC, úvod do marketingu, marketingový mix (výrobová, cenová, distribuční politika, výzkum trhu, reklama), základy firemního marketingu (organizace, marketingové oddělení, marketingová stru-

tegie firmy atd.); podmínky a předpoklady pro úspěšné podnikání, podnikatelský zájem a jeho kapitálová výnosnost, organizačně právní formy podnikání podle ekonomických a manažerských kritérií, význam základních účetních výkazů včetně výkazu Cash – flow, firemní řízení v podnicích a společnostech, firemní analýza podnikání.

„Aktuální otázky pracovního práva“ budou obsahem dalšího kursu zajišťovaného Střediskem celoživotního vzdělávání ve spolupráci s učiteli katedry pracovního práva a sociálního zabezpečení. Cílem kursu je seznámit účastníky kursu s posledním vývojem pracov-

ního práva, novinkami právní úpravy (novelami) a ujasnit některé problémy, v nichž se v praxi nejčastěji chybuje.

Zajisté zajímavým kursem budou „Základy právní publicistiky“, který zajišťuje prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc. ve spolupráci s redakcemi významných periodik. Kurs je určen nejen účastníkům postgraduálního právního studia, ale i všem právníkům činným v praxi, kteří chtějí prostřednictvím publikační činnosti uplatňovat zájmy své instituce a stát se známějšími širší odborné veřejnosti.

Konečně jsou připraveny kurzy ve spolupráci s Laboratoří výpočetní techniky práv-

nické fakulty a ing. Z. Pištelákovou: „Osobní management a malý informační systém“, jehož cílem je seznámit s metodami a postupy osobního managementu a jeho pomůckami, „Vše pro automatizaci vlastní administrativy“, jehož účelem je seznámit posluchače kursu s integrovanými systémy WORKS a WINDOWS. Pro ty, kteří se teprve seznamují s počítačovou abecedou jsou určeny kurzy „Chci začít na personálním počítači“ a „T602 při tvorbě dokumentů“.

Další kurzy budou postupně připravovány podle požadavků objednatelů v závislosti na vydávání nových právních předpisů.

Karel SCHELLE

## Právníci a počítače

Useďám již potřetí, abych potvrdila, že spojení „právníci a počítače“ nejen k sobě patří, ale je již na právnícké fakultě v Brně zcela běžné. Začínali jsme před třemi roky na zelené louce. Na fakultě byly tehdy pouze dva personální počítače, které byly sice vzorně stráženy, ale zato o to méně využí-

ty. Tato situace je však již dávno za námi. Počítačové centrum vstoupí v novém školním roce již do své třetí sezóny a každá katedra má nyní nejméně jeden počítač k administrativnímu využití. Ve svém prvním zamyšlení jsem uvedla, že bychom chtěli pravidelně informovat právnickou i ostatní veřej-

nost o rozvoji informační technologie na právnícké fakultě v Brně a o jejím přínosu. Směřá a oblastí pro uplatnění je celá řada. Ráda bych upozornila na rozvoj výuky studentů v tomto oboru.

„Základy počítačové praxe“ je na právnícké fakultě povinně volitelný předmět

v prvním studijním bloku. Umožňuje všem studentům, kteří zatím neměli možnost pracovat na počítači buď vůbec, nebo neumějí pracovat s textovým proceserem, tyto dovednosti získat. V přednáškách se seznámí s jednotlivými oblastmi technologie zpracování informace. Ty by měl každý uživatel znát, aby mohl racionálně, efektivně a podle svých potřeb provést výběr příslušných prostředků a následně je také dokonale využít. Informace v povolání právníka hrají důležitou roli. Pomůcky pro jejich zpracování, uchování, výběr a přenos by měly být jeho základními pracovními nástroji. Musí se tedy i právník orientovat v základní terminologii informační technologie a dokázat své znalosti aplikovat při výběru technického a programového vybavení.

Při výuce uživatele rozlišují 3 stupně poznání při využití informační technologie.

1. jednoduchý textový dokument
2. dokonalý dokument
3. malý informační systém

**První stupeň – jednoduchý textový dokument**  
Základem pro práci právníka na počítači je práce s textovým editorem nebo proceserem. První rozhodnutí musí uživatel provést při volbě

vhodného programu. Vzpomínám si, jak jsem vedla v prvním roce diskusi s odborníky za prosazení, tehdy ve školách ještě neznámého, školového editoru T602. Mnohým se zdálo, že je úplně jedno s jakým textovým programem budeme na fakultě pracovat. A některé textové programy byly přitom k dispozici zadarmo. Vyplátila se nám však prozíravost. Textový editor T602 je nyní nejrozšířenějším textovým editorem a to i v právníké praxi. Na fakultě jej využíváme zcela běžně nejen v PCCentru, ale i na katedrách. Je oblíbený pro svou jednoduchost a hlavně pro to, že jej studenti mají k dispozici i na jiných pracovištích mimo fakultu.

#### Druhý stupeň – dokonalý dokument

Od samého začátku máme k dispozici na fakultě programové vybavení firmy Microsoft. To proto, abychom mohli seznámit studenty s jednoduchým vybavením potřebným pro tvorbu dokonalého dokumentu a se základním programovým vybavením pro kancelář. Programové vybavení s názvem WINDOWS a WORKS patří, podle mého názoru, do základního vybavení jednoduché kanceláře. Ve světě vládnou Windows. Možná, že již také víte co to Windo-

ws jsou. Jsou hravé. Použítí "myši" kromě klávesnice v mnoha případech odlehčí vypětí, které je bezesporu při práci s počítačem vysoké. Grafické menu také usnadní práci a hlavně je zajištěno jednotné ovládací prostředí pro všechny potřebné úkony a ve všech typech programů. Vždyť právník nemůže zůstat jen u záznamu textu, časem si bude zakládat vlastní evidenci, bude pracovat s údaji, které uspořádány v tabulkách a znázorněny v grafech mají větší vypovídací schopnost a jsou pro klienty přehlednější. Všechny tyto funkce jsou skryty v programu firmy Microsoft s názvem Works. Studenti si jej oblíbili pro jeho jednoduchost a praktičnost. Jistě ocení i cenovou dostupnost. S tímto programovým vybavením může právník připravit sám dokonalý dokument a založit si základ pro automatizaci administrativních prací ve své kanceláři. (Office automation).

#### Třetí stupeň – malý informační systém

V minulém školním roce jsme se zaměřili na programové vybavení a pomůcky pro osobní management. Považuji to za další oblast, ve které je třeba, aby právník znal základní pravidla

jak zaznamenat, vést a udržovat potřebné osobní informace, jak volit jejich strukturu, i jak zajistit, aby o nich měl dokonalý přehled. K tomu všemu je třeba se seznámit i s pomůckami a nástroji, které vedou ke zvýšení efektivnosti práce s těmito informacemi.

Osobní management, to je management času, cílů a informací. Jsou to zdroje se kterými musíme šetřit, musíme je plánovat, organizovat a především neustále kontrolovat. K tomu je písemný záznam nezbytný. Který z prostředků pro záznam, evidenci a archivaci je nejvhodnější? Jak jsou vytvořené informační systémy navzájem propojitelné? Co mám mít u sebe a co mohu nechat v kanceláři?

To vše je třeba předvést, vyzkoušet a prodiskutovat. Na počítači máme pro ilustraci zaveden systém

Lotus Organizér, umožňující záznam do diáře, který se rozevře na obrazovce. Přenos informací do elektronického diáře či na papír, dá studentům představu o dobré a užitečné práci s informacemi, které musí mít stále po ruce. Poznají rozdíl mezi autodynamickým systémem a jednoduchým diářem.

Věřím, že studenti, kteří využijí tyto možnosti, které jim studium na vysoké škole dává, přijdou do praxe nejen vybaveni znalostmi, ale také s dovedností vybrat si a použít nejvhodnější prostředky pro práci s informacemi, pro komunikaci a zvýšení vlastní efektivnosti.

A nyní se zkuste zamyslet i Vy, který z těchto tří uvedených stupňů na cestě ke zvýšení efektivnosti jste již překonali:

1. záznam a zpracování textu na personálním počítači

2. dokonalý dokument – připravené a propojitelné texty, evidence, tabulky a grafy, organizace dokumentů v adresářích a discích
3. osobní informační systém na počítači, elektronickém diáři či autodynamickém systému v knize osobního managementu.

Pokud jste zatím nezvládli vše, nevadí. Spojte se se střediskem celoživotního vzdělávání právníké fakulty. Rádi Vám poradíme, provedeme a nabídneme možnost doplnění Vašich znalostí a dovedností. Podrobná nabídka kurzů a školení je zveřejněna v Informačním servisu právníké fakulty. Pro instituce můžeme připravit různé osnovy školení podle jejich aktuální potřeby a zadání.

Zdeňka PIŠTĚLÁKOVÁ



# L I T E R A T U R A

**Josef Bejček:** *Obchodní závazky*

Cílem publikace doc. Bejčka je zpracování obecných otázek obchodních závazků a problematiky kupní smlouvy především z hlediska potřeb výuky obchodního práva na právnické fakultě brněnské univerzity. Práce je rozdělena do dvou celků. V prvním autor popisuje úpravu obchodních závazků. V rámci toho věnuje pozornost působnosti obchodního zákoníku, problematice obchodních závazků a obchodní smlouvy, uzavírání obchodních smluv, zajištění závazků, změn závazků, dále se zabývá zánikem závazků, odpovědnostním závazkům a promlčení. Druhá část je zaměřena na problematiku kupní smlouvy. Po obecném vymezení pojmu se autor věnuje uzavírání kupní smlouvy, povinností a právům prodávajícího a kupujícího a konečně vedlejšími a souvisejícími smluvními ujednáními. Publikace ve spojení s dalšími knihami tohoto typu, vzniknuvší na katedře obchodního práva, má přispět k lepší orientaci studentů v rozsáhlé a složité problematice a rozšířit rejstřík možných studijních pramenů.

**Karel Marek:** *K obchodním závazkovým vztahům*

Publikace se věnuje otázkám smlouvy o prodeji podniku, leasingu a smlouvy o koupi, nájaté věci, problematice a zásadám úvěrování a smlouvy o úvěru, licenční smlouvě k předmětu průmyslového vlastnictví a ochranným známkám, smlouvě o uložení věci a smlou-

vě o skladování. Dále pojednává o smlouvě o dílo obecně i ve vztahu k výslužbě. Zabývá se i smlouvou mandátní a komisionářskou, smlouvou o kontrolní činnosti, smlouvou zaslátelskou, smlouvou o přepravě věci, smlouvou o nájmu dopravního prostředku a o provozu dopravního prostředku. Stranou zájmu autora nezůstala ani smlouva zprostředkovatelská a otázky burzy cenných papírů, smlouva o obchodním zastoupení, o tichém společenství, o otevření akreditivu, o inkasu, smlouva o bankovním uložení, smlouva o běžném účtu a o vkladovém účtu.

**Sborník:** *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu (Sborník příspěvků z vědecké konference věnované prof. JUDr. Bohumilu Bazovi)*

Sborník obsahuje příspěvky, které byly předneseny na vědecké konferenci konané 1. října 1992 na právnické fakultě Masarykovy univerzity věnované problematice českého a československého konstitucionalismu. Konference byla uspořádána na počest prof. JUDr. PhDr. Bohumila Baxy, který byl před padesáti lety umučen v koncentračním táboře. Příspěvky jsou rozděleny do tří částí.

V první části věnované aktuálním otázkám konstitucionalismu jsou obsaženy následující referáty:

– J. Kroupa: K některým aktuálním otázkám československého konstitucionalismu,

- V. Klokočka: Československý konstitucionalismus a moderní pojetí ústavního státu,
  - P. Peška: K otázce ideje české ústavy,
  - J. McEldowney: Citizenship rights and minorities: An essay on the constitutional protection of civil liberties in the United Kingdom,
  - K. Skotnicki: Możliwość wzajemnego korzystania y doswidgecen konstytucjonalizmu czechoslowackiego i polskiego przy konstruowaniu nowych ustrojow państwowych,
  - M. Lakatoš: Pojem a pojetí svrchovanosti občanské společnosti,
  - V. Knapp: Zákonodárna moc ústavního soudu,
  - M. Povolný: Nezávislost, svrchovanost a federace,
  - I. Palúš: Význam slobody prejavu pri formovaní a rozvíjaní pluralitnej demokracie,
  - L. Cibulka: Ústava SR s akcentom na postavenie prezidenta SR,
  - M. Matula: Vývojové tendence československého parlamentarismu po roce 1989 z hlediska jejich vztahu k ústavní teorii,
  - E. Valko: Súdna ochrana ústavnosti,
  - A. Gerloch: K recentnímu pojetí parlamentní demokracie,
  - J. Vašečka: Naděje a zklamání z práva a politiky,
  - J. Fiala: Vývoj ústavní regulace vlastnického práva a jeho odkaz v právním řádu,
  - J. Harvánek: Přípustnost retroaktivity v právním státě,
  - M. Galvas – Z. Gregorová: Ústavní právo na práci a právo na zaměstnání,
  - V. Kratochvíl: Vazba v trestním řízení z pohledu Listiny základních práv a svobod (vybrané problémy),
  - P. Průcha: K některým otázkám správního soudnictví,
  - K. Jahelková: Některé aspekty doktriny práva na sebeurčení na příkladu Československa,
  - J. Svatoň: Poznámky k předpokladům a charakteru rozhodování v politické a ústavní rovině,
  - J. Filip: K návrhu Ústavy České republiky (poslanecká verze) z roku 1991,
  - V. Týč: Vnitrostátní aplikace mezinárodních smluv v ústavním systému Československa,
  - M. Lamparter: Český konzervativismus a československé ústavní koncepce.
- Samostatný soubor tvoří referáty věnované životu a dílu prof. JUDr. Bohumila Baxy. Do tohoto souboru byly zařazeny následující příspěvky:
- H. Bulín: Vzpomínky na profesora Bohumila Baxy,
  - V. Pavlíček: Názory B. Baxy na politickou stranu, hodnoty demokracie a naše současnost,
  - K. Schelle: Názory prof. JUDr. PhDr. Bohumila Baxy na organizaci veřejné správy,
  - T. Knoz: Přehled hlavní publikační činnosti Bohumila Baxy.
- Třetí soubor příspěvků byl věnován aktuálním otázkám z historie českého a československého konstitucionalismu. Soubor je tvořen příspěvky:
- K. Adamová: Idea smíšené vlády v české konfederaci,
  - K. Schelle: Počátky konstitucionalismu,

- L. Soukup: Poznámky k novelizaci prozatímní ústavy ČR,
- E. Vlček: Zakotvení vztahu moci zákonodárné a vládní a výkonné ústavní listinou ČR z roku 1920,
- P. Mates: K státoprávním problémům druhé republiky,
- K. Závacká: Zmocňovací zákonodárstvo v Československu v období roků 1918 - 1939,
- I. Schelleová: Odraz ústavního vývoje v organizaci soudnictví,
- J. Pinz: Filozofický základ nových československých ústavních koncepcí po roce 1945,
- P. Mosný: Legitimita vyhlásovacího aktu na Slovensku zo dňa 14. marca 1939,
- R. Veselá: Poznámky ke studiu spolkového zákona č. 134/1867 ř.z.,
- L. Vojáček: K právní úpravě postavení politických stran v I. ČR a
- C. Moravčík: Domicil v minulosti a přítomnosti československého konstitucionalismu.

**Ota Weinberger : Filozofie, právo, morálka (Problémy praktické filozofické)**

Publikaci prof. Weinbergera je nutné považovat za soubor jeho statí, které mají postihnout rozpětí jeho myšlenkového úsilí. Soubor tvoří statě, které vznikly většinou v průběhu 80tých a začátkem 90tých let. První tři statě jsou představením jeho gnoseologické i metodologické orientace. Zajímavá a nesporně přínosná je zejména jeho stať věnovaná zdůvodnění dichotomní sémantiky jako gnoseologické bázi praktické filozofie. Z této pozice je potom analyzována úloha pravidel, zvláště normativních v životě jednotlivce i společnosti. Na to navazující další statě jsou příspěvkem k rozvoji současné právní teorie a filozofie. Kriticky odmítá metodologické pozice rozčleňující právní

teorii na protichůdné směry - přirozenoprávní a pozitivistické. Je zastáncem funkcionální analýzy jevů, a tedy i práva. To umožňuje pojímat právo nejen jako ideální entitu, ale i jako institucionální skutečnost. Přínos této pozice demonstruje analýzou demokracie a problémů souvisejících s otázkou moci, svobody a spravedlnosti. Poslední statě této publikace možno pokládat za pokus o nastínění cesty k novým koncepcím morálky zvýrazňujícím prospektivní funkci morálky a práva. Stať s názvem „Strach z davového šílenství“ se stává v této souvislosti výzvou nejen k formálnímu odmítání zla, ale zejména k proměně způsobu našeho myšlení a stylu života. Publikace prof. Weinbergera není jen představením jeho osobnosti, ale je i příspěvkem k rozvoji právní teorie a praktické filozofie v našem prostředí.

**Ivo Telec : Právo výkonných umělců v provozatelské praxi**

Práce se zabývá aktuální a v naší literatuře opomíjenou problematikou práva výkonných umělců jako práva příbuzného právu autorskému. Zaměřena je přitom na praktické otázky realizace tohoto práva zejména ve smluvních vztazích. Účelem této práce bylo kromě zevrubného popsání předmětného právního problému rovněž rehabilitování práva výkonných umělců jako práva smluvního. Pozornost proto autor věnuje i historickým otázkám vývoje tohoto práva u nás a zejména jeho vazbám na administrativní úpravu agentážní a pořadatelské činnosti. Vedle toho autor pojímá právo výkonných umělců v celkovém komplexu práv duševního vlastnictví, která u nás prožívají svou nynější renesanci a získávají nové tržní uplatnění. Kromě otázek právních vztahů vznikajících při zprostředkování umělecké činnosti je v této práci věnována autorova pozornost i základním smluvním otázkám činnosti ochranných organizací zastupujících autory a výkonné umělce při výkonu jejich práva podle autorského zákona. Práce tematicky spadá do oblasti práva autorského resp., širší sféry práva duševního vlastnictví. Její nedílnou součástí

jsou ale i otázky správněprávní, které zejména v nedávné minulosti podstatnou měrou profilovaly realizaci těchto práv k výsledkům tvůrčí činnosti.

**Sborník: Normativnost a realita práva (Sborník příspěvků z mezinárodního semináře konaného v rámci programu TEMPUS ve dnech 15. - 22. 3. 1992 v Brně)**

Sborník obsahuje příspěvky z mezinárodního semináře konaného v rámci programu TEMPUS ve dnech 15. - 22. března 1992 v Brně:

- J. Blad: Trestní právo: nebezpečný nástroj sociální integrace,
- J. van der Hulst: Mulderův zákon: nová cesta v dopravním právu,
- J. Hielkema: Důkazní právo v nizozemském trestním právu,
- V. Kratochvíl: Stav a perspektivy trestněprávní reformy v ČSFR (vybrané problémy),
- R. Hohmann: Materiální pojetí trestného jednání,
- L. van der Wees, L. Kuntz: K významu kriminality související s obstaráváním drog v celkovém rámci drogové delikvence,
- T. van Dijk: Možné perspektivy přístupu k problematice drog a nizozemská drogová politika,
- J. uit Beijerse - R. van Swaaningen: Význam politiky a strukturální nedostatky teorie kontroly,
- J. Zapletal: Kriminologické výzkumy Institutu pro kriminologii a sociální prevenci v Praze na počátku devadesátých let,
- H. Válková: Poznámky k vývoji registrované kriminality a trestní politiky uplatňované na počátku 90. let,
- G. A. van der Wal: Formální a materiální demokracie,

- P. Hungr: Demokracie, občanská společnost, právní stát,

- G. Smaus: Dějiny myšlení a jejich význam pro vězeňství,

- R. van Swaaningen - J. uit Beijerse: Od trestu k odklonu a opět zpátky,

- S. Hájek: Současné problémy a reforma čs. vězeňství.

**Josef Fiala, Jan Hurdík, Alice Sedláková : Zástavní právo a věcná břemena**

Mezi věcná práva patří především vlastnické právo, držba a práva věcná k cizí věci. Pozornost autorů předkládané publikace se soustředila na poslední z nich. Jde o skupinu subjektivních práv, která umožňují užívání cizích věcí stanoveným způsobem. Charakteristickým znakem je jejich „věcně právní“ povaha, což představuje sepětí jejich obsahu (právo a povinnosti z nich vyplývající) s určitým subjektivním právem k věci (tradičně a nejčastěji s právem vlastnickým). To konkrétně znamená, že při zachování věcněprávní povahy je subjektem práva či povinnosti každý vlastník věci, bez ohledu na to, zda se k této povinnosti zavázal sám, či jeho právní předchůdce. Tyto věcně právní účinky bývají charakterizovány i tak, že jsou spojeny s věcí, a tudíž přecházejí na každého nabyvatele věci. Věcná práva k věci cizí v objektivním pojetí jsou souborem několika právních institutů, které plní samostatné funkce. Věcná břemena umožňují využívání užité hodnoty věci patřící vlastnický jinému subjektu, právo zástavní, podzástavní a právo zadržovací slouží především jako zajišťovací prostředky. Jak vyplývá již z názvu této publikace, jsou předmětem rozboru jednotlivé aspekty zástavního práva a věcných břemen. Autoři jsou vedeni snahou postihnout i některé diskutabilní záležitosti, zaměřují se také na důsledky nové úpravy evidence vztahů k nemovitostem, připojeny jsou i základní vzory právních úkonů, zejména smluv.

Milana Hrušáková: *Dítě, rodina, stát (Úvahy nad právním postavením dítěte)*

Jaké je právní postavení dítěte ve společnosti a k jakým změnám v tomto směru dochází? Jaká jsou práva dítěte? Kdo je to vlastní dítě? Do jaké míry jsou rodiče oprávněni rozhodovat o svém dítěti zcela samostatně, do jaké míry jsou povinni respektovat práni dítěte rozhodovat samo o sobě a do jaké míry může do soukromí rodiny zasáhnout stát a jakými prostředky? Z rozsáhlého okruhu problémů je v práci věnována pozornost zásadním aspektům souvisejícím s právním postavením dítěte, zejména otázkám vymezení dětství, právním dítěte a jeho právní způsobilosti. Právní postavení dítěte je tradičně odvozováno z jeho postavení v rodině, proto je pozornost věnována jednak podstatě právního vztahu mezi rodiči a dětmi a zejména otázkám rodičovských práv. Pokud jde o vztah dítěte a státu, pak základní otázkou k řešení je zde míra a rozsah intervence státu v zájmu dítěte a k ochraně jeho zájmů.

Pavel Mates, Karel Schelle, Jiří Bílý, Marta Kadlecová: *Moderní dějiny státu a práva I.díl (státy západní Evropy a USA)*

Kolektiv autorů katedry dějin státu a práva připravil první učebnici tohoto druhu pojednávající o vývoji státu a práva v západoevropských zemích a Spojených státech amerických. Učebnice je časově omezena vznikem první světové války a posledními výraznějšími změnami v oblasti státu a práva v příslušné zemi. Z uvedeného tedy vyplývá, že publikace navazuje na obecné dějiny státu a práva. Pochopitelně hlavní pozornost je věnována ústavnímu vývoji jednotlivých zemí. Je zde obsažena rovněž poměrně rozsáhlý exkurz do vývoje v období první a druhé světové války a meziválečných mezinárodních vztahů pochopitelně zejména z hlediska vývoje mezinárodního práva a diplomacie. Učebnice je určena studentům předmětu stejného názvu, ale nesporně poslouží k základní orientaci i ostatním zájemcům o novodobé zejména evropské dějiny.

Eduard Vlček: *Moderní dějiny státu a práva II.díl (státy východní Evropy)*

Učebnice je druhým dílem moderních dějin státu a práva. Pojednává nejprve o vývoji státu a práva na území Ruska do revoluce. Další části jsou věnovány vývoji v Maďarsku, Polsku a v Balkánských zemích. Z dějin Polska je hlavní pozornost věnována nejprve vývoji v 19. a na počátku 20. století, potom obnovení polského státu a jeho vývoji mezi světovými válkami. Výklad polských dějin je ukončen pojednáním o národněosvobozenckém boji polského lidu a vzniku lidového Polska. Dějiny Maďarska jsou rozděleny do dvou částí. V první autor pojednává o vývoji Maďarska do II. světové války, což je třeba považovat ovšem jen jako úvod k výkladu o Maďarsku mezi světovými válkami. Konečně balkánské země sleduje nejprve do první světové války souhrně, v následujícím období potom si všímá samostatně vývoje v Bulharsku, Jugoslávii, Rumunsku a Albánii.

Karel Schelle a kol.: *Základy veřejného práva*

Publikace je určena zejména zájemcům o studium na právnickou fakultu, ale i studujícím na jiných než právnických fakultách a majícím zájem získat alespoň základní orientaci v jednotlivých právních disciplínách. Učitelé příslušných oborů na právnické fakultě brněnské univerzity zde postupně podávají základní orientační výklad o základních pojmech teorie práva, sociologii práva, psychologii práva, ústavním právu, správním právu a veřejné správě, organizaci veřejné správy, právu životního prostředí, finančním právu, církevním právu, právu sociálního zabezpečení, živnostenském právu, organizaci soudnictví, notářství a advokacie, trestním právu hmotným i procesním, kriminologii, kriminalistice, právu Evropských společenství a konečně mezinárodního práva veřejného. Publikace je doplněna krátkým exkurzem do vývoje státu a práva.

Karel Schelle a kol.: *Základy soukromého práva*

Stejně účely jeho základy veřejného práva plní i publikace základy soukromého práva. Autoři zde po krátkém exkurzu do historie občanského a obchodního práva, představují v základních obrysech občanské právo, právo duševního vlastnictví, rodinné právo, občanské právo procesní, exekuční řízení, obchodní právo, pracovní právo, družstevní právo, pozemkové právo, mezinárodní právo soukromé a mezinárodní právo obchodní. Publikace vychází ze současně platné právní úpravy. Čtenář se seznámí s platnou právní úpravou příslušných oborů práva, nahlédne do systému těchto oborů a získá přehled o základní terminologii.

Kolektiv autorů: *Politologie*

Práce kolektivu autorů z kateder ústavního práva, mezinárodního práva a dějin státu a práva systemizuje politologickou materií do dvou poznávacích okruhů. První z nich vypovídá především o výchozích otázkách teorie politiky, tj. kromě předmětu, metod a funkcí politologie také o pojmovém a klasifikačním vymezení politické činnosti a politického rozhodování, moci, autority, otázek elit a byrokratismu. Dále zpřehledňuje problematiku politického systému a jeho institucionálních složek. Nemenší pozornost věnuje otázkám politické participace, veřejného mínění a politické kultury. Druhý poznávací okruh je věnován srovnávací politologii a z ní zejména vývoji a struktuře stranickopolitického systému ČSR v letech 1918 - 1948 a systémem dvou stran ve vyspělých demokraciích. Charakteristika hlavních směrů politického myšlení, pojednání o pojmových a vývojových etapách mezinárodních vztahů, jejich subjektů a vlivu vnitrostátního prostředí prohlubují srovnávací charakter této části publikace. Publikace je určena nejen širší studijní a obdobné veřejnosti, politické a správní praxi, ale přináší celou řadu poznatků a informací i pro další zájemce.

Karel Schelle: *Československé dějiny státu a práva v dokumentech I. Období boje za státní samostatnost (1914 - 1918)*

Publikace je prvním dílem řady souborů dokumentů z československých dějin státu a práva. Věnována je základním státoprávním dokumentům z období boje za státní samostatnost, tedy období první světové války (1914 - 1918). Zde obsažené dokumenty jsou rozděleny do tří částí. V první čtenář nalezne materiály ze zahraničního odboje, zejména korespondenci mezi Československou národní radou v Paříži a dohodovými vládami. V druhé části jsou obsaženy dokumenty z oblasti domácí politické aktivity, zejména orientované na poslední měsíce činnosti Národního výboru. Konečně třetí, pravděpodobně nejzajímavější část obsahuje nejvýznamnější státoprávní projekty počínaje Kramářovou ústavou, až po poslední návrhy ústavy vytvořené narychlo v říjnových dnech 1918.

Milana Hrušáková a kol.: *Rodinné právo*

Nejnovější učebnice rodinného práva pochází z pera autorského kolektivu vedeného doc. M. Hrušákovou. Je rozdělena na obecnou a zvláštní část. V obecné části se čtenář seznámí s obecnou charakteristikou rodinného práva, právními skutečnostmi v rodinném právu, s vymezením rodinné právních vztahů a konečně nahlédne do vývoje a současných pramenů rodinného práva. Zvláštní část je nejprve věnována problematice manželství, uzavření manželství, podmínkám platnosti manželství, právním povinnostem manželů a zániku manželství. V další části se autoři věnují problematice vztahu rodičů a dětí: určení rodičovství a jeho popírání, účasti společnosti na výkonu práv a povinností rodičů (sociálně právní ochrana). V návaznosti na to jsou rozebrány formy náhradní rodinné výchovy a konečně poslední část je věnována problematice výživného.

Milan Galvas a kol.: *Pracovní právo*

Učebnice pracovního práva, která ve srovnatelné podobě shrnuje poslední stav pracovního práva v ČR vychází z platného právního stavu, judikatury soudů i aplikační praxe jiných orgánů a podává vysvětlení všech institutů předmětu. Zvláštní pozornost je věnována otázkám pracovního poměru a jeho vzniku, změnám a zániku. Nové pohledy přináší na otázky kolektivního pracovního práva. Učebnice je určena studentům právnické fakulty, je však použitelná i pro širší právnickou veřejnost.

Jiří Malenovský: *Mezinárodní právo veřejné (obecná část)*

Publikace přináší výklad následujících otázek: pojem mezinárodního práva, zvláštnosti mezinárodního práva, vztah mezinárodního práva k navazujícím společenským jevům a normativním systémům, vývoj mezinárodního práva, uvádí stručnou rekapitulaci dosavadních československých učebnic mezinárodního práva, zabývá se poměrem mezinárodního a vnitrostátního práva, subjekty mezinárodního práva, postavením jednotlivce v mezinárodním právu, rozebírá prameny mezinárodního práva, druhy pravidel mezinárodního práva, mezinárodní právní odpovědnost, donucení v mezinárodním právu, systém mezinárodního práva. Učebnice zachycuje nejnovější vývoj mezinárodního práva a jeho teorie v uvedených tematických okruzích. Obsahuje četné citace a odkazy na rozsudky a posudky Mezinárodního soudního dvora.

Eduard Vlček, Karel Schelle, Marta Kadlecová, Pavel Mates: *Moderní dějiny státu a práva v dokumentech II. Státy západní Evropy a USA*

Publikace je souborem nejdůležitějších dokumentů z německých, francouzských, anglických, amerických, rakouských a švýcarských dějin. Z německých dějin nejdeme v souboru zejména výmarskou ústavu, dokumenty z nástupu fašismu, ústavu Německé demokratické

republiky a ústavu Spolkové republiky Německo z roku 1949. Francie je zastoupena ústavou Francouzské republiky z roku 1958. Itálie zejména ústavou z roku 1947. Z ústavních dějin Velké Británie jsou zde Magna Charta libertatum, Clarendonské konstituce, Bill of Right, The Act of Settlement, The People's Charta a Zákon o parlamentu. Spojené státy americké jsou zastoupeny ústavou z roku 1787 včetně všech doplňků. Rakousko ústavou z roku 1920 a Švýcarsko rovněž ústavou z roku 1874.

Eduard Vlček, Karel Schelle, Marta Kadlecová, Pavel Mates: *Moderní dějiny státu a práva v dokumentech III. Státy východní Evropy*

Publikace obsahuje základní ústavní dokumenty z dějin Sovětského svazu, Bulharska, Maďarska, Polska, Rumunska a Jugoslávie. Uvedené státy jsou zde zastoupeny všemi ústavami vydanými v tomto století. Sovětský svaz, resp. Sovětské Rusko je zde zastoupeno ústavami z roku 1918, 1924, 1936 a 1977. Bulharsko ústavami z let 1947 a 1971. Maďarsko ústavou z roku 1949. Polsko ústavami z roku 1921, 1935, 1952. Rumunsko ústavou z roku 1965. Jugoslávie ústavami z let 1946, 1953 a 1963.

Karel Schelle, Michaela Židlická: *Obecné dějiny státu a práva I. Starověk*

První část trilogie obecných dějin státu a práva je věnována nejstaršímu období, prvním státním útvarům. Autorská dvojice se nejprve zabývá základními charakteristickými rysy státní organizace a pramenů práva ve státech, které vznikly v minulosti na území dnešní Číny, Indie, Egypta, Izraele, dále věnuje pozornost státním útvarům Mezopotámie a Chetické říši. Druhá část publikace je věnována podstatně rozsáhlejším výkladům o starověkém Řecku a Římu. Za každou kapitolou je uvedena základní literatura k příslušné problematice.

Kolektiv autorů: *Obecné dějiny státu a práva II. Státy západní Evropy a USA*

Druhá část obecných dějin státu a práva obsahuje výklad právních dějin států západní Evropy a USA. Úvodní kapitola obsahuje pojednání o germánských státech a Franské říši. V návaznosti na to je podán výklad o dějinách Francie, Německa a Itálie. V další části publikace se autoři zaměřili na stěžejní momenty právních dějin Nizozemí, Švýcarska, Španělska a Portugalska. Mimořádně velká pozornost byla v tomto dílu obecných dějin věnována právnímu a státnímu vývoji Velké Británie a USA. Na závěr je uveden krátký exkurs do dějin vztahu církve a státu.

Kolektiv autorů: *Obecné dějiny státu a práva III. Státy východní Evropy*

Poslední třetí část obecných dějin je zaměřena na vývoj ve východní Evropě. V úvodní kapitole jsou popsány dějiny Byzantské říše. Zcela logicky je však hlavní pozornost věnována dějinám Ruska od nejstarších dob do začátku první světové války. V dalších kapitolách se potom čtenář seznámí s právním vývojem v Polsku, Uhrách, Rumunsku, Bulharsku a Srbsku. Na závěr je zařazena krátká kapitola o historii mezinárodního práva.

Třídílná učebnice obecných dějin státu a práva je nejrozsáhlejší publikací tohoto druhu vydanou v posledních desetiletích. Podává doposud nejkompaktnější pohled na světové dějiny státu a práva od nejstarších dob do počátku první světové války.

Josef Kuchta a kol.: *Kriminologie I. díl, II. díl*

Publikace má především sloužit k uvedení do studia kriminologie jako vědního oboru, v mnoha směrech se však snaží i o širší záběr, reaguje na aktuální potřeby seznámit právnickou veřejnost s poznatky západní kriminologie a vytvořit základnu pro výuku kriminologie a kriminologické výzkumy v ČR. Práce se snaží konfrontovat přístupy dosavadní socialistické kriminologie s moderním kriminologickým pojetím. Je rozdělena do dvou částí. V obecné

části je kriminologie prezentována jako vědní obor, včetně vylíčení předmětu a metod zkoumání, najdeme zde výklad historického vývoje kriminologie s rozvedením celé škály teorií o příčinách zločinnosti a zločincích od prvopůvodu kriminologie do současnosti. Ve zvláštní části jsou vedle klasických témat zpracovány i pro ČR dosud málo známé formy zločinnosti a analyzovány nové společenské jevy. Jde zejména o části věnované drogové kriminalitě, praní špinavých peněz, počítačové kriminalitě, organizovanému zločinu. Na zpracování jednotlivých kapitol se podíleli odborníci z Ústavu státu a práva ČAV, Institutu pro kriminologii a sociální prevenci a pracovníci katedry trestního práva právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

Jan Filip: *Ústavní právo I. díl*

Předloženou učebnici můžeme považovat jako první pokus o komplexní zpracování českého ústavního práva po rozpadu Československa. Zároveň, jak konečně autor upozorňuje v úvodu, se jedná pouze o první díl, který je možné považovat jako úvod do ústavního práva. V učebnici nalezneme čtenář podrobný výklad historických typů ústav, druh ústav z hlediska jejich typologie, je zde vymezena funkce a obsah ústavy. V dalších částech tohoto prvního dílu nalezneme kapitoly s názvem „Český konstitucionalismus a jeho principy“, „Státní zřízení ČR a otázky související“, „Postavení osobnosti. Základní práva a svobody a jejich ochrana“.

Milan Pekárek, Ivana Průchová, Jana Dudová, Ilona Jančářová: *Péče o životní prostředí*

Autorský kolektiv katedry práva životního prostředí připravil první ucelenou učebnici pomůckou věnovanou péči o životní prostředí. Publikace je rozdělena na obecnou a zvláštní část. V obecné části se autoři věnují problematice stavu životního prostředí ve světě a v České republice, vztahu životního prostředí a práva,

organizaci zabezpečení péče o životní prostředí a právními prostředky zajištění ochrany životního prostředí. Ve zvláštní části se autoři postupně zabývají problematikou jednotlivých oblastí péče o životní prostředí: péče o vodu, o ochranu ovzduší, právní režim ochrany přírody a krajiny, ochranou lesního půdního fondu a lesa, ochranou životního prostředí při využívání nerostného bohatství, právní úpravou odpadového hospodářství, věnují pozornost dále péči o pracovní prostředí z pohledu péče o zdraví lidu, ochraně před hlukem a vibracemi, právní úpravě péče o jadernou bezpečnost a konečně péči o kulturní památky. Publikace zajistí poslouží nejen studentům právnických fakult, ale zaujme i pracovníky z právní praxe věnujícími se v publikaci rozebíraným otázkám.

#### Pavel Hungr a kol.: *Právní filozofie*

Knižka je vydávána jako učební pomůcka určena výlučně pro studenty právnické fakulty v Brně. Jak její pořadatel v závěru připomíná, není ani vědeckým sborníkem, ani jinou formou odborné publikace. Jde o prostý přepis přednášek, které tvořily semestrální náplň poprvé zařazeného nadstavbového kursu v rámci výuky teorie práva. Názvy jednotlivých kapitol nejlépe charakterizují jejich obsah: „Kelsenova ryzí nauka právní“, „Právo v teorii N. Luhmanna“, „Welfare state a právní stát“, „Právo a morálka“, „Spravedlnost jako základní idea demokracie“, „Nespravedlnost – základ práva?“, „Právo a zákonodárství“, „Interpretace práva“, „Subjektivní smysl práva“, jejímiž autory jsou doc. P. Hungr, JUDr. D. Houbová, prof. O. Weinberger, JUDr. L. Večeřa, dr. G. Smaus, prof. R. Walter.

#### Drahomíra Houbová a kol.: *Psychologie pro právníky*

Autorský kolektiv zejména složený z učitelů katedry právní teorie připravil učební pomůcku obsahující základy psychologie pro právníky. V úvodu je podán nástin vývoje psychologie, dále zde nalezneme vymezení jednotlivých od-

větvi psychologie, popsány jsou psychologické procesy, v závěru čtenář nalezne některé vybrané problémy psychologie osobnosti a psychologie práva. Učebnice je doplněna podrobným seznamem literatury, který umožňuje zájemcům prohloubit své znalosti v tomto oboru.

#### Miloš Večeřa: *Sociální stát (východiska, vymezení, etapy vývoje)*

Publikace reaguje na informační vakuum, vztahující se k problematice sociálního státu jako prototypu moderního státu respektujícího a legislativně garantujícího standard sociálních práv občana jako subjektivních práv. Sociální stát, představující určitý protipól liberálně tržních principů při vytváření podmínek pro uspokojování lidských potřeb, se promítá do formování většiny sfér společenského života. Koncept sociálního státu se dostává do centra pozornosti zejména právní vědy, sociologie, ekonomie a politologie. V práci jsou proto rozebrána základní východiska utvářející současná pojetí sociálního státu a vymezena podstata a pojem sociálního státu, jeho vývojové linie a typologie s promítnutím předmětné problematiky do současné situace postkomunistického sociálního státu.

#### Karel Schelle: *Československé dějiny státu a práva v dokumentech II. Ústavní systém (1918 – 1938)*

Soubor dokumentů obsahuje základní právní normy z oblasti ústavního práva a tedy prozatímní československou ústavu z roku 1918 a definitivní ústavu z roku 1920. Dále se zde naleznou dokumenty z oblasti volebního práva, postavení nejvyšších státních orgánů. Samostatná část je věnována postavení Podkarpatské Rusi. Soubor dokumentů čtenářům tak přiblíží ústavní systém první Československé republiky v co nejširších souvislostech. Publikace doplňuje učebnici autorského kolektivu z katedry dějin státu a práva věnovanou tomuto období.

#### Karel Schelle: *Československé dějiny státu a práva v dokumentech III. Státní správa (1918 – 1938)*

Třetí díl dokumentů z československých dějin státu a práva obsahuje prameny z oblasti vývoje veřejné správy. Soubor obsahuje ovšem nejen základní právní předpisy kodifikující správní reformy z roku 1920 a 1927, ale i řadu dalších významných pramenů zejména z prvních měsíců existence samostatného československého státu, kdy se mimo jiné řešila i otázka trvání národních výborů v českých zemích a národních rad na Slovensku.

#### Vladimír Týč: *Mezinárodní úprava ochrany průmyslových a autorských práv*

Publikace podává přehled o současné právní úpravě mezinárodních aspektů ochrany jednotlivých průmyslových a autorských práv, a to především z hlediska práva mezinárodního. Ukazuje, jak jsou chráněna práva tuzemských subjektů v cizině a cizích subjektů v ČR. Zabývá se především ochranou vynálezů, ochranných známek, průmyslových a užitečných vzorů, označení původu, jakož i práv autorských a tzv. práv příbuzných. Obsahuje nejnovější informace o existujících mezinárodních smlouvách a o Světové organizaci duševního vlastnictví, která je obdobnou organizací systému OSN pro tuto oblast. Každá kapitola obsahuje stručnou připomínku základních skutečností týkajících se každého z uvedených průmyslových a autorských práv. Rovněž informuje o mezinárodních aspektech ochrany integrovaných obvodů, počítačových programů, vysílání satelitní a kabelové televize, o tzv. pirátství při porušování práv autorských a příbuzných atd.

#### Ilona Jančářová: *Mezinárodní ochrana životního prostředí (vybrané problémy)*

Publikací I. Jančářové byla zahájena nová edice nesoucí název Právnické sešity. Autorka se v ní zabývá problematikou mezinárodní ochrany životního prostředí. Po úvodních vymezeních zdůrazňuje význam konference o ži-

votním prostředí člověka, která se konala pod záštitou OSN ve Stockholmu v roce 1972. Na základě jejího doporučení byl ustaven UNĚP jako zvláštní těleso OSN. Zároveň stimulovala přijetí řady národních i mezinárodních regulací v mnoha různých oblastech ochrany životního prostředí. V další části se autorka postupně věnuje otázkám mezinárodní právní úpravy na ochranu biodiverzity, mezinárodní úpravy ochrany ovzduší, odpadům. V závěru věnuje pozornost významu konference o životním prostředí konané v Rio de Janeiro, v červnu 1992.

#### Ivan Vágnér: *Stručný průvodce vývojem ekonomického myšlení*

Publikace doc. Vágnera si vytýčila za cíl co nejracionálněji provést čtenáře mnoha směrů a školami, které více či méně posouvaly ekonomické vědění až do dnešní podoby. Práce je rozdělena do tří částí. V první se autor věnuje vývoji od vzniku ekonomického myšlení až po klasickou ekonomii. Druhá část je věnována středověku. Poslední, nejobsáhlejší část obsahuje přehled novodobého až soudobého ekonomického myšlení. Jak v závěru autor zdůrazňuje, vývoj ekonomického myšlení má bezesporu fascinující charakter. Od jeho počátků až do dneška je možno vysledovat myšlenkové sekvence i paralely, ale i „slepé koleje“.

#### Karel Schelle: *Tradice zemského zřízení*

Autor popisuje vývoj zemského zřízení na našem území od nejstarších dob do jeho likvidaci při realizaci ústavy z roku 1948 a zavedením tzv. krajského zřízení. Hlavní pozornost je věnována diskusím kolem správních reforem v období první republiky. Zejména je zde podrobně popsána správní reforma z roku 1927, která zavedla definitivní podobu organizace veřejné správy a která i pro dnešní dobu je nesporně inspirativní.

Karel Schelle: *Země, kraje nebo oblasti*  
V publikaci jsou popsány jednotlivé etapy vývoje státní správy a samosprávy, kdy mimo



jiné probíhaly rozsáhlé diskuse o tom, jakou správní jednotku bude třeba považovat za základní administrativní útvar. Zda to budou země, jako tradiční správní útvary, nebo útvary menší v podobě krajů. Hlavní pozornost je v publikaci věnována správní reformě v roce 1920, resp. pokusu o zavedení žup a likvidaci zemí. Jak známo reforma však nebyla v českých zemích uvedena do života, a tak až do konce první republiky zůstaly základní správní jednotkou země.

**Ilona Schelleová : Organizace a činnost notářství I. díl, II. díl**

Dvoudílná publikace podává ucelený pohled na problematiku notářství po jeho privatizaci. V úvodu se vymezuje pojem notářství, v návaznosti na to autorka podává přehled o vývoji notářství na našem území. Nejdůležitějšími částmi prvního dílu publikace jsou ty kapitoly, které pojednávají o současné právní úpravě notářství, jeho organizaci a jednotlivých formách notářské činnosti. Popsáno je zde i postavení notářů jako soudních komisařů v dědickém řízení.

Ve druhém díle jsou obsaženy základní právní předpisy upravující postavení notářství a notářskou činnost.

**Ilona Schelleová, Karel Schelle : Vývoj kodifikace občanského práva**

Význam této publikace spočívá v tom, že zejména pro pedagogické účely je zde podán podrobný výklad vývoje kodifikace občanského práva na našem území. Hlavní pozornost autoři zaměřili na kodifikační proces v průběhu 18. století, kdy se připravovala první civilní kodifikace vyúsťující ve vydání rakouského občanského zákoníku v roce 1811. V dalších částech publikace čtenář nalezne výklad o pokusech o reformu občanského práva zejména koncem minulého století a v první Československé republice. Dále je zde podrobně rozebrána příprava a vydání tzv. středního občanského zákoníku z roku 1950 a konečně posledního ci-

vilního kodexu platného v novelizované podobě dodnes.

**Ivana Průchová : Právní režim ochrany půdy**

Právním režimem ochrany půdy se zabývá první ze čtyř publikací dr. Průchové věnované problematice životního prostředí. Práce je rozdělena do tří na sebe navazujících částí. V první se autorka věnuje obecným otázkám ochrany půdy, právní úpravou, kategorizací půdy atd. Ve druhé, nejobsáhlejší části je rozebrána ochrana zemědělského půdního fondu. Autorka zde svoji pozornost zaměřuje zejména na právní prostředky ochrany zemědělského půdního fondu, orgány ochrany a ekonomické nástroje ochrany. V závěrečné části se věnuje ochraně lesního půdního fondu a lesa.

**Ivana Průchová : Právní režim ochrany přírody a krajiny**

Cílem publikace je uceleně pojednat o právních prostředcích a mechanismech, kterými disponuje platná právní úprava v zájmu tvorby a ochrany krajiny. Zvláštní pozornost je věnována problematice řešení střetů zájmů v území, s cílem poukázat na možnosti sladění individuálních, lokálních a veřejných zájmů při rozhodování o zásazích do krajiny. Ve vazbě na rozsáhlé majetkoprávní změny v okruhu vlastníků a uživatelů konkrétních částí území a krajiny je samostatně pojednáno o právní úpravě územního plánování, územního řízení, pozemkových úprav, vytváření honítek, vytváření systémů ekologické stability s cílem poukázat na jejich vzájemné vazby.

**Ivana Průchová : Právo a řešení střetů zájmů v území**

Regulování způsobu funkčního využití území, organizování a koordinování všech lidských aktivit, které jsou do území umísťovány a svoji přítomností ovlivňují vzájemné vazby přírodních a civilizačních prvků patří nástroje, jejímž

cílem je především preventivně pozitivně působit na kvalitu vztahů v území a tím i na kvalitu životního prostředí jako takového a zdravých životních podmínek obyvatelstva zvláště. Autorka předložená publikace se postupně věnuje rozboru příslušných právních předpisů, zejména zákona o územním plánování a stavebním řádu, o ochraně přírody a krajiny atd.

**Ivana Průchová : Právní úprava odpadového hospodářství**

Autorka se v této publikaci věnuje problematice právní úpravy na úseku nakládání s odpady, tedy té části našeho zákonodárství, které v minulosti patřilo k nejméně vyhovujícím. V úvodu vymezuje prameny a základní pojmy. Poté upozorňuje na práva a povinnosti při nakládání s odpady, vymezuje orgány státní správy na úseku odpadového hospodářství, ukazuje na ekonomické nástroje v odpadovém hospodářství. Závěrečné části publikace jsou věnovány otázkám odpovědnosti za porušení povinností v odpadovém hospodářství a konečně uvádí některé podrobnosti k institutům a aktivitám v odpadovém hospodářství.

**Ilona Jančářová : Právní úprava na ochranu ovzduší**

Otázkami právní úpravy ochrany ovzduší se zabývá publikace Ilony Jančářové. Zákon o ovzduší č. 309/1991 Sb. spolu s prováděcími předpisy upravil komplexně práva a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně vnějšího ovzduší za použití přímého regulativního přístupu. Metoda přímé regulace je doplněna systémem ekonomických pobídek stimulačních znečišťovatele k dalšímu snižování emisí. Dodržování povinností je zabezpečeno kontrolou ze strany orgánů ochrany ovzduší a systémem postihů, který zahrnuje spektrum prostředků donucení od těch nejmírnějších až po zastavení provozu zdroje znečištění.

**Ilona Schelleová : Organizace a činnost advokacie I. díl, II. díl**

V dvoudílné publikaci je obsažen komplexní pohled na problematiku advokacie z hlediska její současné právní úpravy. V prvním díle je po vymezení základních funkcí advokacie podán výklad o jejím vývoji od nejstarších dob do současnosti. Poté je zde rozebrána současná právní úprava, organizace advokacie, postavení advokátů, práva a povinnosti advokátů a výkon advokacie: postavení advokáta v řízení trestním, civilním, v řízení ve věcech správního soudnictví a v řízení před Ústavním soudem. V závěru prvního dílu je podán krátký výklad o mezinárodních organizacích advokátů.

Druhý díl doplňuje díl první příslušnými právními předpisy. V tomto díle jsou obsažena plná znění zákona č. 128/1990 Sb. o advokacii, vyhláška č. 270/1990 Sb., o odměnách advokátů a komerčních právníků za poskytování právní pomoci a Kodex chování advokátů Evropských společenství.

**Dalibor Jilek : Stručný nástin univerzálních mezinárodních organizací**

V úvodní části je podán výklad o významu mezinárodních mezivládních organizací. Poté je popsána historie mezinárodních organizací, vymezen pojem mezinárodních organizací a jejich třídění. Hlavní část publikace je však věnována Organizaci spojených národů, která je odrazem odvěké touhy ztídit mezinárodní organizaci zaměřenou na udržování míru a bezpečnosti a rozvoj hospodářské, sociální, kulturní a humanitární spolupráce mezi státy. K jejímu založení došlo vstupem v platnost zakládací listiny - Charty OSN 24. října 1945. V další části této kapitoly autor vymezuje cíle a zásady OSN, ale zejména popisuje strukturu této organizace (Valné shromáždění, Rada bezpečnosti, Hospodářská a sociální rada, Poručenská rada, Mezinárodní soudní dvůr, Sekretariát).

**Jiří Klestil : Národní hospodářství (makroekonomická a mikroekonomická východiška)**

Učební pomůcka je zpracována s cílem poskytnout studentům a zájemcům potřebný pře-

hled o některých závěrech, které formuloval významný český ekonom a národohospodář Karel Engliš. Vedle Englišovy klasifikace jednotlivých trhů je věnována pozornost křesťanskému sociálnímu programu jak je obsažen v encyklice *Centesimus annus*. Uvedený sociální program je jedním z řady nazírání na sociální tematiku a pro svůj obsah i rozsah, vzhledem k množství lidí s různým religiozním názorem, kteří v národním hospodářství fungují, nepostrádá zajímavosti. V učební pomůcce je dále výklad o chování a rozhodování managementu firmy v podmínkách nedokonalé konkurence s využitím výpočetní techniky v literatuře označovaný jako „org ware“ nebo management informačního systému.

**Zdeňka Gregorová: Všeobecné zdravotní a sociální pojištění**

Otázkami všeobecného zdravotního pojištění, nemocenského a důchodového zabezpečení se zabývá publikace doc. Z. Gregorové. V první části je podrobně popsán vznik a zánik všeobecného zdravotního pojištění, ale zejména podstata pojistného. Všeobecné zdravotní pojištění je budováno na principu pojistném, což znamená, že určené subjekty jsou povinny provádět účelově určené platby na vytváření zdrojů pro úhradu potřebné zdravotní péče. Druhá kapitola je věnována nemocenskému a důchodovému zabezpečení. Publikace je doplněna dvěma přílohami, které tvoří zákon č. 589/1991 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění.

**Milana Hrušáková, Zdeňka Králíčková: Rodinné právo (praktická cvičení)**

Publikace je sbírkou konkrétních příkladů k řešení uspořádanou podle jednotlivých tematických okruhů. Jsou doplněny přehledem aktuální publikované, zejména časopisecké, literatury a v omezenějším rámci je uveden i přehled nejdůležitějších rozhodnutí a stanovisek

nejvyšších soudů, které měly obecnější platnost a jsou použitelné i v současných podmínkách. Hlavním smyslem takto zpracovaných cvičení je naučit posluchače pracovat s příslušnými sbírkami právních předpisů, bez nichž se při řešení uvedených příkladů neobejde, správně je aplikovat a ověřit si tak teoretické znalosti získané na přednáškách rodinného práva a z učebních pomůcek.

**Alexandr Nett: Praní špinavých peněz**

Cílem této publikace je seznámit širší odbornou veřejnost s právními aspekty praní špinavých peněz a poukázat na řešení problematiky v oblasti trestněprávní. Praní špinavých peněz je v současnosti jeden z nejzávažnějších problémů dotýkající se nejen národních, ale i nadnárodních zájmů. V souvislosti s rozvojem kapitálového trhu se totiž rozšířily možnosti pro legalizaci původu peněz. Praní špinavých peněz představuje také závažný společenský problém. Jeho řešení úzce souvisí s hledáním východisek v boji s organizovanou kriminalitou. V současnosti přináší organizované formy trestné činnosti značné zisky, které se pachatelé pokoušejí legalizovat. Špinavé peníze tak ohrožují i řádné fungování finančních institucí a poškozují i řádné podnikatelské aktivity.

**Ralf Hohmann: Historie a struktura moderního trestního řízení**

Publikace je shrnutím přednášek Ralfa Hohmanna ze 2. – 13. listopadu 1992 na právníké fakultě v Brně proslavených v rámci TEM-PUSU. V úvodu podává základy historického vývoje. V další části vymezuje různé modely trestního řízení a ukazuje všeobecnou a konkrétní strukturu trestního řízení. V dalších částech publikace jsou popsány úkoly a cíle trestního řízení, procesní principy (princip akusační, princip oficiality, princip legality, zásada vyšetřovací, zásada právního slyšení, princip urychlení), vymezení účastníků trestního řízení a systém opravných prostředků.

**Jiří Kroupa, Karel Schelle: Historie a současnost českého a československého konstitucionalismu**

Publikaci můžeme rozdělit do dvou částí. V první je popsán podrobně vývoj ústavního práva na našem území od jeho počátků v roce 1848 vydáním první rakouské ústavy, přes tzv. bachovský absolutismus a prosincovou ústavu až po konstitucionalismus první Československé republiky.

Druhá část publikace obsahuje popis přípravy současné České ústavy, ale zejména její podrobný rozbor. Publikace je vhodná zejména pro pedagogické účely, a to nejen na právnických fakultách, ale může posloužit jako učební pomůcka i na středních školách.

**Milan Galvas: Stávka a právo na stávku**

Jedním z nejožehavějších témat nově se konstituujícího kolektivního pracovního práva je otázka řešení sporů, které vznikají při uplatňování práv z této části pracovního práva. Obecně jsou nazývány kolektivními pracovními spory. Jak autor upozorňuje, kolektivní pracovní právo je v našem pracovním právu upraveno naprosto nedostatečně. To se týká i problematiky stávky. Autor zároveň upozorňuje, aby předložený text byl chápán nikoli jako rozbor platné právní úpravy, ale především jako příspěvek do diskuse o závažné problematice našeho kolektivního pracovního práva, tedy i o tom, „jak by to mělo být“.

**Milan Galvas: K problematice odborů jako subjektů kolektivního pracovního práva**

V předložené stati autor věnuje pozornost jednomu z nepochybných subjektů kolektivního pracovního práva – odborům. Hned v úvodu autor připomíná, že „každý ví, co jsou to odbory“, ale při bližším pohledu zjišťujeme, že jsou tu značné rozpory. Už samotný pojem „odborová organizace“ může mít několik výkladů. Postrádáme zákon o odborech, který by komplexně vymezil jejich postavení ve společenském životě. Přiliš mnoho otázek je řešeno

pod vlivem tradic a neodpovídá současným potřebám.

**Jiří F. Haderka: Aktuální otázky rodinného práva**

Publikace obsahuje přednášku na zasedání vědecké rady Masarykovy univerzity v Brně dne 20. dubna 1993 proslavenou při příležitosti profesorského řízení autora. Obsah publikace je charakterizován názvy jednotlivých jejích kapitol: Konec federálního rodinného práva, Inventarizace „dědictví“ po federaci: dílčí novely v oblasti rodinného práva, Inkompatibilní ustanovení, Další komponenty právní úpravy, Lex ferenda z hlediska mezinárodněprávních mantinelů, Jaké přístří rodinné právo?

**Ilona Schelleová: Organizace soudnictví I. část, II. část, III. část**

Třídílná publikace o soudnictví představuje ucelený výklad o vývoji, současné právní úpravě, organizaci a správě soudnictví.

V prvním dílu čtenář nalezne po vymezení soudnictví, podrobný výklad o vývoji soudnictví na našem území, od soudnictví za feudalismu, přes reformy soudnictví po roce 1848, seznámí se s podrobnou organizací soudnictví za první republiky, v období protektorátu a po roce 1945. Podrobný výklad je věnován potom zejména posledním dvěma etapám vývoje soudní soustavy, tedy v letech 1948 – 1989 a po roce 1989.

V druhém díle je obsažen podrobný výklad o současné organizaci soudnictví: okresní soudy, krajské soudy, vrchní soudy a Nejvyšší soud. Samostatná pozornost je věnována postavení soudců, přísedících a justičních čekatelů. V závěru je podán výklad o správě soudnictví.

Třetí díl obsahuje soubor právních dokumentů vztahujících se k organizaci soudnictví: zákon č. 335/1991 Sb. o soudcích a soudcích soudů, zákon č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách soudců, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů Čes-

ké republiky, vyhláška č. 576/1991 Sb. o zřízení poboček některých krajských a okresních soudů, zákon č. 141/1991 Sb. o zřízení vojenských soudů, stanovení jejich sídel a obvodů, zákon č. 412/1991 Sb. o kárné odpovědnosti soudců, vyhláška č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy a zákon č. 391/1991 Sb. o platových poměrech soudců, notářů, justičních a notářských čekatelů. Všechny zákony a vyhlášky jsou uvedeny ve svém posledním novelizovaném a doplněném znění.

**Jana Dudová :** *Ekologicky šetrný výrobek a ochrana spotřebitele*

Životní prostředí můžeme jen velmi obtížně chránit, aniž by existovaly účinné právní záruky k jeho ochraně. Poněkud netradiční pohled se nabízí průřezem právní úpravou, týkající se ochrany spotřebitele obecně, možností a mezi garance této ochrany a volby při správné orientaci na výrobek. Publikace obsahuje výklad zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele vč. jeho dopadu na ochranu životního prostředí. V této souvislosti je věnována zvláštní pozornost ekologicky šetrným výrobkům, tj. výrobkům, které splňují některé nadstandardní parametry. Publikace je určena především studentům právnické fakulty v rámci výuky práva životního prostředí, ale i ostatním zájemcům z řad veřejnosti a podnikatelům orientujícím se na výrobu, distribuci, prodej, využití či spotřebu zdraví prospěšných a ekologicky šetrných výrobků a to z pohledu právní garance takového výrobku.

**Petr Hajn :** *Právo nekalé soutěže (stručný a předběžný komentář k ustanovením obchodního zákoníku o nekalé soutěži)*

Publikace obsahuje stručný komentář k ustanovením obchodního zákoníku o nekalé soutěži doprovázený hlubším rozбором nejaktuálnějších problémů této problematiky. Publikace, která spojuje fundovanost výkladu s esejistickou přístupností podání znamená i při

spěvek k vytváření soudobé teorie soutěžního práva. Určena je vědeckým pracovníkům, právním praktikům, posluchačům studia na právnických fakultách, postgraduátům, účastníkům specializovaných kurzů obchodního práva i posluchačům těch směrů bakalářského studia, v nichž se obchodní právo přednáší.

**Soňa Skulová :** *Správa policie v současné právní úpravě*

Účelem sestavení této publikace bylo poskytnout alespoň dočasnou, avšak aktuální, pomůcku pro studium problematiky policejní správy, a to vzhledem ke změnám, ke kterým došlo v příslušné právní úpravě v posledním období a které učinily i dosud nejnovější učební pomůcky pojednávající tuto, oblast veřejné správy do určité míry již zastaralými.

**Renata Boháčková :** *Život a dílo prof. JUDr. Františka Weyry*

Publikace obsahuje podrobný životopis a zhodnocení díla jedné z nejvýraznějších osobností české právní vědy, představitele normativní teorie a významného akademického funkcionáře Masarykovy univerzity a právnické fakulty. Životopis je doplněn podrobnou bibliografií.

**Věra Kalvodová :** *Život a dílo prof. JUDr. Jaroslava Kallaba*

Prof. J. Kallab patřil k nejvýznamnějším osobnostem trestního práva v období mezi světovými válkami. Jeho vědecký i pedagogický rozsah byl však mnohem širší. Byla to filozofie a mezinárodní právo trestní kam svými vědeckými pracemi rovněž ingeroval. Publikace obsahuje jeho podrobný životopis a soupis jeho díla. Jedná se o první publikaci tohoto druhu, kde je komplexně ukázán význam tohoto brněnského profesora.

**Marta Kadlecová, Michaela Židlická, Karel Schelle :** *Život a dílo prof. JUDr. Ja-*

*na Vážného*

Rímské právo patří k tradičním vědním disciplínám na všech právnických fakultách u nás. Nebylo zde však mnoho výrazných osobností, které by poznání o něm posunuly výrazněji dopředu. Brněnská právnická fakulta takovou osobnost však měla. Byl to prof. J. Vážný, který svými pracemi získal věhlas nejen doma, ale i v evropském měřítku. Publikace obsahuje podrobný životopis prof. Vážného a soupis jeho prací.

**Marta Kadlecová, Karel Schelle, Tomáš Knoz :** *Život a dílo prof. JUDr. Bohumila Baxy*

Profesor Baxa společně s profesorem Vážným patřili k obětem fašismu. Těmito publikacemi je jim věnována vzpomínka, jako na významné vědce a pedagogy brněnské právnické fakulty. Prof. B. Baxa patřil k významným osobnostem v oblasti nejen českých dějin, které přednášel, ale zejména ústavního práva, jež se věnoval vědecky. Publikace autorského kolektivu učitelů katedry dějin státu a práva podává podrobný pohled na jeho život a dílo.

**Karel Schelle :** *Život a dílo prof. JUDr. Františka Kopa*

Publikace obsahuje podrobný životopis a bibliografii profesora církevního práva po roce 1945 JUDr. Františka Kopa. Jeho vědecká, ale zejména pedagogická kariéra však byla velmi krátká, po únorovém převratu v roce 1948 byl z fakulty vyhozen, jeho předmět zcela zlikvidován a jeho osoba měla upadnout v zapomnutí. Nestalo se tak, na jeho dílo navazují současní zájemci o tento obor, a tak tato útlá publikace je alespoň orientuje v jeho základních vědeckých pracích.

**Eduard Vlček, Karel Schelle, Tomáš Knoz :** *Život a dílo prof. JUDr. Jiřího Cvetlera*

Prof. Cvetler patřil k výrazným osobnostem právnické fakulty zejména po jejím obno-

vení v roce 1969. Byl představitelem římského práva, vedoucím katedry dějin státu a práva a pedagogem oboru obecných dějin státu a práva. Zajímal se však i o některé další pomocné vědy historické. Publikace připomíná nejvýznamnější etapy jeho života a předkládá podrobnou jeho bibliografii.

**Petr Průcha, Karel Schelle :** *Život a dílo prof. JUDr. Jaroslava Pošváre, CSc.*

Publikace připomíná život a dílo významného profesora správního práva, ale zejména znalce numismatiky a mincovního práva, jakož i hospodářských dějin. Podrobně jsou zde popsány jednotlivé etapy jeho života, nejprve na právnické fakulty, po jejím zrušení na jiných vědeckých pracovištích, kde vždy na sebe upozornil svou vědeckou erudicí a pracovitostí.

**Eduard Vlček :** *Život a dílo prof. JUDr. Františka Roučka*

Profesor Rouček byl představitelem obchodního práva na brněnské právnické fakultě. Jeho vědecký záběr byl však mnohem širší. Do sféry jeho působnosti patřilo právo občanské a směnečné. Z těchto oborů také zpublikoval nejednu významnou vědeckou práci. Publikace prof. Vlčka přibližuje život tohoto významného profesora brněnské právnické fakultě, přílohou je Roučkova bibliografie.

**Renata Boháčková :** *Život a dílo prof. JUDr. Vladimíra Kubeše*

Profesor Kubeš patřil k pokračovatelům Weyrových normativních teorií, byl významným právním teoretikem, jeho zájem však sahal i do jiných vědních oborů. Zejména to bylo občanské právo k němuž se neustále vracel. Předkládaná publikace obsahuje podrobný životopis tohoto významného brněnského vědce a pedagoga, doplněný kompletní bibliografií.

**Jan Filip :** *Zákonodárna moc v Ústavě ČR a právní status Parlamentu*

Potřeba vyřešit naprostý nedostatek učebních pomůček pro studium ústavního práva nově vzniklého státu vedla katedru ústavního práva a politologie k závěru, že je třeba ji dočasně řešit zpracováním alespoň některých základních otázek. Zpracování problematiky zákonodárné moci a právního statusu Parlamentu tak vychází z budoucí podoby učebních pomůček a nesleduje jiný cíl než potřeby výuky. Tato učební pomůčka tak doplňuje autorovu práci Ústavní právo I. část (Brno 1993).

**Jan Filip** : *Volební právo pro parlamentní a obecní volby v České republice*

Autor zpracovává pro pedagogické účely problematiku volebního práva pro parlamentní a obecní volby v našem státě. V úvodu vymezuje funkce voleb a východiska právní úpravy svobodných voleb. V následující části popisuje volební systém pro parlamentní a obecní volby v České republice. V předposlední kapitole vymezuje volební právo v objektivním a subjektivním smyslu a konečně popisuje jednotlivá stádia volebního procesu.

**Jitka Tuterová** : *Kodifikace práva sociálního zabezpečení (se zřetelem na sociální pomoc rodinám) I. díl, II. díl*

V předložené dvoudílné práci se autorka zaměřila na základní otázky systému sociálního zabezpečení, zejména s ohledem na sociální pomoc rodinám. V úvodních dvou kapitolách se proto zabývá otázkami vztahu sociální politiky a rodiny a populační a rodinnou politikou. Třetí část práce je věnována otázkám, které souvisí s mezinárodním srovnáním systémů sociálního zabezpečení, jako jsou nástroje sociálního zabezpečení, na jejichž kombinacích lze potom charakterizovat existující tři modely přístupu k této problematice. Ve třetí části se autorka zabývá stručnými charakteristikami filozofie sociální pomoci ve vybraných zemích a na soustavách jejich sociálního zabezpečení se je snaží potom dokumentovat. Závěrečná část práce shrnuje zjištěné poznatky a pokouší

se zobecnit je tak, aby přispěly k tvorbě nové soustavy sociálního zabezpečení.

**Ilona Schelleová** : *Podstata konkursu a vyrovnání*

Publikace věnuje pozornost aktuálním otázkám spojeným s vydáním zákona o konkursu a vyrovnání. Autorce v publikaci nejde o podrobný popis konkursního řízení, k tomu by bylo třeba většího prostoru, zaměřuje pozornost na výklad základních pojmů, vymezení podstaty konkursu a vyrovnání a podán je podrobný popis historie konkursního práva. V závěru jsou zdůrazněny základní etapy konkursního řízení. Publikace je chápána jako první část zamýšleného obsáhlejšího díla k této problematice.

**Petr Průcha** : *Právní úprava správního řízení*

Učební pomůčka doc. Průchy je věnována problematice právní úpravy správního řízení. V úvodu vymezuje pojem a podstatu správního řízení, v dalších částech se zabývá působností správního řádu, základními zásadami správního řízení, vymezuje subjekty správního řízení (správní orgány, účastníci řízení) a konečně podrobně popisuje průběh správního řízení. V závěru se autor zabývá podstatou a náležitostmi správního rozhodnutí. Stranou zájmu autorky pochopitelně nezůstaly ani otázky spojené s přezkoumáváním správního rozhodnutí a výkonem rozhodnutí. Jako příloha je zde uveden zákon č. 71/1967 Sb., správní řád. Publikace přesto, že je psána jako učební pomůčka, získá si čtenáře i z řad pracovníků státní správy.

**Naděžda Rozehnalová** : *Řešení sporů v mezinárodním obchodním styku*

V úvodu publikace se autorka snaží o vymezení základních institutů a termínů z oblasti mezinárodního obchodního styku. Dále specifikuje prameny právní úpravy mezinárodní obchodní arbitráže v České republice. V dalších

částech publikace nalezneme výklad o vztahu soudního a rozhodčího řízení, o arbitrážní smlouvě a zejména průběh rozhodčího řízení. Dále se zabývá problematikou zrušení rozhodčího nálezu a otázkami spojenými s uznáním a výkonem cizích rozhodčích nálezů. Práce je doplněna seznamem literatury, která umožňuje čtenářům se s danou problematikou seznámit podrobněji.

**Otbor Moravčík** : *Organizace soudnictví v Protektorátu Čechy a Morava*

Soustavou soudnictví se zabývá předložená publikace Otibora Moravčíka. Je rozdělena do dvou částí. V první autor věnuje pozornost organizaci a činnosti německých řádných (tj. stálých) trestních soudů v Protektorátě Čechy a Morava: Deutsche Staatsanwaltschaft, Deutsche Amtsgerichte, Deutsche Landesgerichte, Deutsche Oberlandesgericht, Reichsgericht in Leipzig, Volksgerichtshof in Leipzig. Druhá část je věnována organizaci a činnosti německých mimořádných soudů (zřízených AD HOC) na území protektorátu: Deutsche Kriegsgerichte a Kriegsstandgericht und Standgericht.

**Otbor Moravčík** : *Organizace bezpečnostního aparátu v Protektorátu Čechy a Morava*

Problematika bezpečnostního aparátu v Protektorátu Čechy a Morava patří jistě k nejfrekventovanějším, nicméně ucelenější přehled o ní chybí. V první části se autor věnuje vzniku a vývoji bezpečnostního aparátu nacistického Německa (zvláště Schutzstaffeln). Ve druhé části potom autor popisuje samotný bezpečnostní aparát na území Protektorátu Čechy a Morava. Publikace je opatřena přílohami: Členění National Sozialistische Deutsche Arbeiter-partei (NSDAP) a přehledem personálního složení Schutzstaffeln (SS).

**Milan Švejda** : *Leasing*

Autor věnuje pozornost jedné z neaktuálnějších problematik v oblasti obchodního práva.

V úvodu podává krátký přehled historie leasingu, dále provádí vymezení pojmu leasingu, popisuje druhy a typy leasingových operací, podává přehled o tuzemské právní úpravě a úpravě v některých evropských zemích. Na závěr autor čtenářům podává rozbor výhodnosti leasingu. Po této publikaci bezesporu sáhnou nejen studenti právnických fakult, ale i podnikatelé a právníci zaměřeni na obchodní právo.

**Ilona Schelleová** : *Život a dílo prof. JUDr. Jaromíra Sedláčka*

Bezesporu nejvýznamnějším představitelem občanského práva na brněnské právnické fakultě v meziválečném období byl prof. J. Sedláček. Patřil k zastáncům normativní teorie, jeho zájem o filozofii byl však širší. Předkládaná publikace se snaží představit tohoto významného civilisty zejména jako právního filozofa. Popisuje podrobně jeho život a rozebírá jeho nejdůležitější vědecké práce, které mají i dnes po desetiletích čtenářům co říci.

**Milan Pekárek, Karel Schelle** : *Život a dílo prof. JUDr. Boleslava Pospíšila, DrSc.*

Profesor Pospíšil byl zakladatelem zemědělskodružstevního, pozemkového a zejména práva životního prostředí na znovuoobnovené brněnské právnické fakultě, kam přišel již jako zkušený pedagog a vědecký pracovník z Prahy. Publikace autorské dvojice se snaží podrobně přiblížit jeho bohatý a plodný život a zejména jeho rozsáhlé vědecké dílo. Prof. Pospíšil byl autorem několika knih, řady učebních pomůček a desítek studií a článků publikovaných v nejrozličnějších právnických časopisech a sbornících.

**Irena Pichová** : *Aktuální otázky péče o bezpečnost a ochranu zdraví při práci*

Publikace věnuje pozornost některým základním otázkám péče o bezpečnost a ochranu zdraví při práci. V úvodu autorka zdůrazňuje význam bezpečnosti a ochrany zdraví při práci,

vymezuje jejich pojem a funkce. V následující kapitole se snaží komplexně popsat tuto péči v našem státě a v návaznosti na to vymezuje současné problémy a snaží se odpovědět na jejich řešení. Závěrem provádí rozpor současné právní úpravy. Jako přílohy jsou zde uvedeny jednak směrnice Rady Evropských společenství z 12. června 1989 o provádění opatření ke zvýšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci a Úmluvu o bezpečnosti a zdraví pracovníků a o pracovním prostředí č. 155, která byla přijata na Generální konferenci Mezinárodní organizace práce, jež byla svolána správní radou Mezinárodního úřadu práce do Ženevy 3. června 1981.

**Ilona Jančářová :** *Posuzování vlivů činnosti na životní prostředí*

Autorka se v předložené publikaci zabývá problematikou systému hodnocení vlivů na životní prostředí, označovaný mezinárodně zkratkou EIA (Environmental Impact Assessment). V úvodní kapitole věnuje pozornost základním rysům a principům EIA, v návaznosti na to potom rozebírá právní úpravu EI podle objektů pozorování. Třetí část je věnována vymezení orgánů státní správy, které jsou příslušné k posuzování vlivů činností na životní prostředí. Na konci publikace jsou zpublikována vybraná ustanovení konvence o hodnocení vlivů činností přes hranice států Espoo 1991 (Finsko).

**Ralf Hohmann :** *Systém trestného činu*

Publikace obsahuje upravenou přednášku Ralfa Hohmanna, kterou přednesl na právnické fakultě Masarykovy univerzity v rámci svého přednáškového cyklu. Autor si v této publikaci klade dva základní cíle:

1. Poukázat na praktickou důležitost, jaká přísluší nauce o trestněprávním přičítání (tzv. „systém trestného činu“ ) jakožto právnické metodě.
2. Zdůraznit tu skutečnost, že by neměla být akceptována žádná dogmatická metoda, která by byla závislá na materiálním pojmu trestného činu (zásada „žádná účelnost za cenu spravedlnosti“).

**Zdeňka Pištěláková :** *Průvodce základy počítačové praxe (3. část)*

Publikace má pomoci při studiu a praktickém poznání funkcí programového produktu firmy Microsoft, který je prezentován pod jménem WINDOWS. Jak je v úvodu zdůrazněno, předkládaný materiál je zpracován pouze heslovitě. Nenahrazuje manuál, který přináší úplný a vyčerpávající popis všech funkcí a činností. Má pomoci při zachycení nejdůležitějších pojmů, umožnit orientaci v základních funkcích produktu a usnadnit vyhledání nejběžnějších zadání.

**Stanislava Bauerová, Karel Schelle :** *Bibliografie právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně za rok 1990*

**Stanislava Bauerová, Karel Schelle :** *Bibliografie právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně za rok 1991*

Bibliografie za léta 1990 a 1991 jsou určeny zejména odborné právnické veřejnosti. Obsahují kompletní vědeckou produkci učitelů právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně za uvedené roky. Publikace jsou rozděleny podle kateder. Bibliografie zajisté poslouží i diplomantům a postgraduálním v orientaci v základní právnické literatuře.

Veškeré uvedené publikace je možné si objednat v edičním oddělení právnické fakulty Masarykovy univerzity.

Karel SCHELLE

## Autoři

**Doc. JUDr. Josef Bejček, CSc.**

Katedra obchodního práva  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Josef Fiala, CSc.**

Katedra občanského práva  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Doc. JUDr. Jan Filip, CSc.**

Katedra ústavního práva a politikologie  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Doc. JUDr. Pavel Hungr, CSc.**

Katedra právní teorie  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Ilona Jančářová**

Katedra práva životního prostředí  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Dalibor Jílek, CSc.**

Katedra mezinárodního a evropského práva  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Mgr. Stanislava Kopecká (Bauerová)**

Ústřední knihovna  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Doc. JUDr. Jiří Kroupa, CSc.**

Katedra ústavního práva a politikologie  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Josef Kuchta, CSc.**

Katedra trestního práva  
právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Ctibor Moravčík, CSc.**

Policie České republiky  
Městské ředitelství v Brně



**JUDr. Petr Mrkývka**

Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Doc. JUDr. ing. Milan Pekárek, CSc.**

Katedra práva životního prostředí  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Ing. Zdeňka Pištěláková**

Katedra národního hospodářství  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.**

Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Iona Schelleová**

Katedra občanského práva  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Doc. JUDr. Karel Schelle, CSc.**

Katedra dějin státu a práva  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Jiří Spáčil, CSc.**

Nejvyšší soud České republiky

**Mgr. Marie Zejdová**

Ústřední knihovna  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**JUDr. Michaela Židlická**

Katedra dějin státu a práva  
právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**Obsah**

Úvodem	3
--------	---

**ČLÁNKY**

1 Ústava – základ českého konstitucionalismu ?	4
2 K novému zákonu o Ústavním soudu	9
3 Nad jednou správní reformou	28
4 Jistota nebo pružnost obchodní smlouvy?	47
5 K novelizaci občanského soudního řádu	72
6 Právní úprava postavení obcí v České republice	76
7 Převod vlastnického práva tradicí a věcná smlouva	93
8 Ke dvěma diskutovaným otázkám restitucí	104
9 Mezinárodněprávní pohled na ustanovení článku 10 Ústavy České republiky	112
10 Oprávněná osoba podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku	121
11 Úvaha nad definicí odpadu a nebezpečného odpadu	127
12 K obecní policii	137

**AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI**

13 Novela bankrotového zákona přijata	143
---------------------------------------	-----

## PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST 146

- 14 K 240. výročí počátku kodifikačního procesu občanského práva 146

## Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA 152

- 15 Podněty z USA 152
- 16 Vědecká konference o historii a současnosti veřejné správy 154
- 17 60 let budovy právnické fakulty na ulici Veveří 156
- 18 Celostátní setkání členů kateder občanského práva 157
- 19 Normativnost a realita práva 159
- 20 Zpráva o habilitačním řízení JUDr. Milany Hrušákové, CSc. 160
- 21 Zpráva o průběhu jmenovacího řízení profesorem doc. JUDr. Jiřího Haderky, CSc. 162
- 22 Užitečná spolupráce 163
- 23 Smlouva o spolupráci právnických fakult 165
- 24 Oxford město historie, vědy a studentů 167

## INFORMACE 170

- 25 Ústřední knihovna právnické fakulty – centrum vědeckých informací 170
- 26 O knihovně lidských práv 172
- 27 Aktivita Střediska celoživotního vzdělávání na právnické fakultě 172
- 28 Právníci a počítače 175

## LITERATURA 178

## Vážení absolventi,

fakulta má zájem s Vámi navázat kontakt, případně spolupráci, jejímž cílem je jednak zkvalitňování výuky současných studentů, ale také vzájemná pomoc ve všech oborech práva. Je zřejmé, že praxe Vám přináší množství poznatků, ale také problémů, které je třeba řešit na potřebné úrovni. Naproti tomu fakulta disponuje značným teoretickým potenciálem a pro jeho obohacení může s výhodou využít Vaše zkušenosti. Využíváme příležitosti 25. výročí znovu otevření naší fakulty, abychom s Vámi navázali kontakt. Chceme Vás nadále pravidelně informovat o životě fakulty, významných akcích i problémech a uvítáme Váš zájem a náměty na Vaše kontakty s fakultou, resp. v čem by Vám fakulta mohla pomoci. K navázání prvního kontaktu Vás prosíme o vyplnění přiloženého evidenčního listu absolventa.

K vytvoření této nové agendy na naší fakultě, která bude zprostředkovávat kontakt s absolventy nás inspirovaly zkušenosti většiny světových univerzit, na nichž jsou nejrůznější formy vzájemné spolupráce naprosto běžné a užitečné. Věříme, že naše snaha najde u Vás ohlas a přinese oboustranný užitek.

Karel SCHELLE

TATO STRANA JE PŘIPRAVENA  
PRO VAŠI REKLAMU

Zájemci hlaste se na adrese:

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

odd. pro vědu a výzkum

Katarína Krajčová

Veveří 70,

611 80 Brno

tel. 413 21 297 / kl. 328

# Platební karta České spořitelny může být i Junior!

Česká spořitelna, a. s. Vám nabízí novou moderní finanční službu -  
- platební karty Junior! Tyto platební karty mohou vlastnit  
Vaše děti ve věku 15 - 25 let a vybírat si jejich prostřednictvím omezenou  
hotovost z Vašeho spořicírového účtu, a to v téměř 300 spořicírných  
bankomatech po celé ČR. Na kartu Junior lze vybírat hotovost  
v rozmezí 500 - 1000 Kč v pevných čtrnáctidenních cyklech.  
Platební karta Junior je stejně jako všechny platební karty  
České spořitelny, a. s. velmi praktická, kapesné je v bezpečí  
a její vlastník ušetří čas, který může věnovat studiu.  
S kartou Junior přestávají být platební karty  
České spořitelny, a. s. výsadou rodičů.



ČESKÁ SPOŘITELNA a.s.

Banka pro život.

