

VYBRANÉ OTÁZKY SPRÁVNÍHO PRÁVA

Editorka
TAISIA ČEBIŠOVÁ

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2001

Vědecká redaktorka: doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.

Recenzovali: prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.
doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.

OBSAH

Úvodní slovo	7
<i>Taisia Čebišová</i> : Veřejná služba na prahu 21. století	9
<i>Richard Pomahač</i> : Euroobčan a jeho práva	41
<i>Vladimír Sládeček</i> : K vyhlásování předpisů	59
<i>Josef Staša</i> : Problém subsumpce správních aktů	87

ÚVODNÍ SLOVO

Toto číslo časopisu zahrnuje čtyři příspěvky členů katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Jednotlivé stati se liší tematickým zaměřením. Společný je záměr: upozornit na některé teoretické, legislativní a právně-aplikační problémy českého správního práva a jejich možná řešení s ohledem na obecné vývojové tendence tohoto oboru a jeho teorii.

INTRODUCTION

This edition of the journal includes four contributions by the members of the Department of Administrative Law and Administrative Science of the Law Faculty of Charles University.

The individual papers differ in their topic selection. Their common purpose is to draw the attention to some theoretical and legislative problems as well as the issues related to the application of the Czech Administrative Law. The authors examine the possible solutions with respect to the general trends in the development of this branch of law and theory.

VEŘEJNÁ SLUŽBA NA PRAHU 21. STOLETÍ

TAISIA ČEBIŠOVÁ

„Úředník si má uvědomovat, že jeho úkolem je představovat obec, chránit její důstojnost a čest, zachovávat zákony, rozhodovat o právu a pamatovat, že toto vše bylo svěřeno jeho svědomí.“¹⁾

1. ÚVODEM

1.1 Služba společenství, dodržování právních a mravních povinností při výkonu veřejného úřadu – požadavky formulované v Ciceronových *De officiis* neztratily časem nic ze své platnosti a naléhavosti. Z řazení pojmů a vyústění definice je zřejmé, že právní a etické prvky se zde navzájem podporují a svorník tvoří svědomí (nikoli snad slepá poslušnost, pouhá přísná disciplína nebo neosobní výkon pravidel, které také tvořily ideál veřejného úředníka v některých údobích a konceptech). Jak vyplývá z dalšího, právě na počátku třetího milénia mezinárodní i vnitrostátní instituce odpovědné za veřejnou správu vynakládají mnoho úsilí na to, aby posílily význam právních a etických norem v této oblasti a podpořily jejich zachovávání.

Dostáváme se tak k jádru problému, považovaného za nejobtížněji řešitelný deficit posttotalitní veřejné správy, tj. k potřebě změnit myšlení, postoje, chování a jednání jejich vykonavatelů. Předchozí schematicko-dogmatická výchova a jí ovlivněná ustálená rutina, jakož i absence jasných, pevně zakotvených pravidel podporují spíše alibismus, snahu schovat se za předpis nebo vyšší autoritu než ochotu převzít osobní odpovědnost za výkon svého pověření. Právě v tomto směru lze očekávat významnou podporu změny od zákonné úpravy, která má poskytnout veřejným zaměstnancům záruky nezbytné k odpovědnému profesionálnímu výkonu úkolů veřejné správy.

1.2 Tento článek se zabývá veřejnou službou v prvé řadě z právního hlediska, jako právním institutem, vztahujícím se k právnímu postavení zaměstnanců veřejné správy. Byl napsán na jaře 2001, v době, kdy Parlament ČR začal projednávat vládní návrh zákona o státní službě²⁾ (dále: služební zákon). Vyjadřuje se zejména v 5. kapitole k některým problémům připravované regulace; předřazuje stručný úvod do pojmových a terminologických otázek a charakteristiku veřejné služby v demokratických státech (stav, vývojové trendy, evropské principy).

¹⁾ Cicero, M.T., *O povinnostech*, Svoboda, Praha 1970, s. 73.

²⁾ Vládní návrh: Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Článek tohoto rozsahu nemůže být systematickým pojednáním, zaplňujícím mezeru, která se vytvořila v české odborné literatuře k tomuto tématu od 2. světové války; jde spíše o úvahy a poznámky, jejichž účelem je jednak informovat, jednak vyvracet předsudky a nedorozumění. V pouňorové éře se u nás psalo jen o státní službě, a to okrajově³⁾, protože tento právní institut byl z právního řádu prakticky odstraněn. V polistopadovém období vznikla řada studií, statí a dokumentů⁴⁾ (zejména v rámci programů Phare), které provázely úsilí zaměřené na reformu veřejné (v první řadě státní) služby v rámci celkové reformy veřejné správy.

1.3 Veřejná služba prodělává v posledních dekadách ve světovém měřítku podstatné změny, které nacházejí odezvu v právní teorii. Již delší dobu se objevují názory, zpochybňující opodstatněnost duálního uspořádání zaměstnaneckých poměrů, které vzniklo v důsledku autonomní veřejnoprávní úpravy postavení veřejných zaměstnanců v převážně většině novodobých evropských států (a států dalších kontinentů, pokud tento model přejaly).⁵⁾ Klade se otázka: patří veřejná služba – jako specifická úprava právních poměrů veřejných zaměstnanců – k těm právním institutům 19. století, které se přežily a nemají být nadále udržovány, nebo – jako v našem případě – kříšeny? Článek se snaží přispět k odpovědi na tuto otázku tím, že naznačuje cesty, kterými se ubírá řešení právních problémů, spojených s nároky, kladenými v moderní správě na kvalitu a výkonnost personelu veřejné správy.

³⁾ Kalenská, M., Problematika pracovního poměru státních zaměstnanců, Právník 6/1969.

Kalenská, M., Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků, AUC, Iuridica 4/1972.

Čeřišová, T., Právní postavení pracovníků státní správy, Správní právo 8/1976.

Čeřišová, T., Socialistická státní služba, UK Praha, AUC, Iuridica monographia XXXVI 1981.

⁴⁾ Prvá, nepublikovaná studie pro vládu ČR: Čeřišová, T., Kostečka, J., Reforma státní služby, únor 1992.

Analýza veřejné správy v ČR, NVF, Praha 1998.

Návrh strategie reformy veřejné správy v ČR, NVF, Praha 1998. Anglický překlad: Proposals for a strategy of public administration reform in the Czech republic, NVF, Prague 1998.

Hesse, J. J., Venna, Y., Verheijen, T., Strategy Options for Public Administration Reform in Central and Eastern European Countries, EIPA, Maastricht 1997.

Venna, Y. J., Von Bethlenfalvy, D., Kourilová, J., Outlines for a Human Resources Development Strategy in Central Administration of Czech Republic, EIPA 1998.

Kostečka, J., Reforma státní služby a její ústavní zakotvení, Právník 8/1992.

Kostečka, J., K přípravě zákona o státní službě, Právní praxe 6 a 7/1993.

Zářecký, P., Úvahy o reformě veřejné správy, Správní právo 6/1992. Týž autor v časopise Státní správa a samospráva (např. v č. 3/1993, 43/1993, 37/1994).

Čeřišová, T., Poznámky k připravované právní úpravě státní služby, Právní praxe 7/1994.

Čeřišová, T., Systém státní služby pro ČR, NVF, Praha 1999.

Čeřišová, T., Státní služba: jaká a proč?, Parlamentní zpravodaj 2/2000.

Veselá, M., Státní služba, Acta Universitatis Brunensis, Iuridica No. 188, Brno 1997.

⁵⁾ Timsit, G., Letowski, J. a kol., Les fonctions publiques en Europe de l'Est et de l'Ouest, Éditions CNRS, Paris 1986.

Velmi přesvědčivý obraz tohoto vývoje, hutný přehled legislativních změn a praxe podává stať Meininger, M.-Ch., The Impact of Public Service Reforms on Civil Service in Europe, in: Public Service Reform, IASIA 1998.

2. POJMOVÉ A TERMINOLOGICKÉ PROBLÉMY

2.1 Po půlstoletí, v kterém byl u nás i v této oblasti přirozený vývoj přetržen, neobejdeme se bez některých vstupních vysvětlení. Namnoze chybí i základní pojmy a terminologie. Pokud se vrátíme k naší původní pojmové a názvoslovné výbavě, vtahujeme někdy do hry slova, jejichž obsah byl v prostředí, kde se jich v mezidobí používalo, podstatně pozměněn. Toho si musíme být vědomi, když mluvíme například o definitivě. Definitiva neboli zásadní nevypověditelnost zaměstnance, jmenovaného do veřejnoprávního zaměstnaneckého poměru, byla u nás (resp. ve střední Evropě) považována za natolik dominantní znak, že dala pojmenování celému systému. Pokud pak systém, označovaný ve světě jako „kariérní“ ztotožňujeme v současnosti s někdejší definitivou, chybujeme hned v dvou směru: a) klademe přehnaný důraz na jeden znak systému a b) opomíjíme, že dnes v řadě zemí zaměstnavatel může trvalý služební vztah ukončit nejen klasicky (v důsledku uložení nejvyšší disciplinární sankce), nýbrž též pro neschopnost, prokázanou opakovaným služebním hodnocením.

2.2 Sémantické potíže nastávají již v okamžiku, kdy se nepracuje korektně s termínem „služba“. V kontextu veřejné správy se termín služba používá jako označení pro:

- úlohu, poslání veřejné správy; služba veřejnosti se v soudobých demokraciích stává principem a pojmovým znakem veřejné správy
- předmět, náplň její činnosti – poskytuje (zajišťuje) veřejné služby
- některé úřady nebo úseky veřejné správy (státní meteorologická služba, Bezpečnostní informační služba)
- zaměstnance veřejné správy (sociální skupinu) a pro jejich právní postavení. V právním smyslu je tedy *veřejná služba* (v singuláru)⁶⁾ termín, užívaný v novodobých státech pro označení *právního režimu veřejných zaměstnanců*. – *Státní služba* je užší pojem, týká se zaměstnanců státu, který zde vystupuje (předešlým v klasickém kontinentálním modelu) v roli zaměstnavatele.

Služba ve smyslu určitého závazku vůči tomu, komu se poskytuje (státu, veřejnosti, monarchovi), je společná všem uvedeným významovým spojením. Nelze ji však prezentovat v podobě ustanovení § 1 návrhu služebního zákona: „*Tento zákon upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti (dále jen „státní zaměstnanec“), organizační věci služby (dále jen „služba“), přípravu fyzických osob na službu, služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech, odměňování těchto osob, nestanoví-li právní předpis jinak, řízení ve věci služby, odměňování ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, jakož i organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců.*“

Definice je ukázkou nepochopení základních pojmů, týkajících se státu, státní

⁶⁾ Angl. public service, civil service (státní služba), public (civil) servants, public officials (dnes nejčastější označení veřejných zaměstnanců).

Franc. Fonction publique, agents publiques (veřejní zaměstnanci), fonctionnaires (zaměstnanci ve státní službě).

správy a státní služby. Nelze přece tvrdit, že ČR (myslí se zde sociální entita, organizovaná ve státním útvaru, nebo snad jen orgány státní moci?) poskytuje veřejnosti státní správu. Na rozdíl od monarchy, který mohl obdarovat svůj lid dobrými úřady, v demokratickém republikánském zřízení si lid svými volenými zástupci veřejnou správu formuje a platí. Přitom jde již o druhý pokus – v návrhu zákona pro předchozí připomínkové řízení stát obdarovával veřejnost nikoli „státní správou jako službou“, ale přímo státní službou, tedy úřednictvem.

Tato hra se slovy má ovšem i svou druhou stránku. Tím, že návrh nevymezuje státní službu, nýbrž pouze upravuje „organizační věci státní služby“ a ty navazuje na právní poměry zaměstnanců, vykonávajících „státní správu jako službu veřejnosti“, vytváří jakýsi můstek pro ztotožnění organizace státní služby s vnitřní organizací státní správy. Takto se předmět právní úpravy podstatně rozšiřuje nad rámec obsahu státní služby, jak je běžně chápán a upravován. Jak rozvedu dále (kap. 5), i takové řešení je možné, pokud je zákonodárce přijme, avšak nemělo by se tak stát pomocí nesrozumitelných a neprůhledných právních konstrukcí.

2.3 Differentia specifica veřejné služby lze vázat v zásadě na příslušnost k institucím nebo na výkon pracovních funkcí, spojených s plněním veřejných úkolů (veřejných zájmů). „Zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele“ byly znaky, které podle Nejvyššího správního soudu vyvolaly nutnost regulace odlišné od „předpisů všeobecného zákoníku občanského o smlouvě služební“ a daly vznik samostatnému institutu práva veřejného.⁷⁾ Podobně Long: „Francouzi nechápou stát jako jeden z podniků, určených k zajišťování služeb“, ale uznávají, že „jeho úlohou a posláním je hájit obecný zájem“.⁸⁾

Míra autonomie dalších zaměstnavatelských subjektů, především územních veřejnoprávních korporací, které spolu s „kusem státní moci“ přebírají i některé jeho další rysy, určuje, zda postavení zaměstnanců územní správy je – alespoň rámcově – upraveno spolu s poměry zaměstnanců státu nebo zvláštními zákony.

Taková kritéria, jako podíl na *zajišťování veřejných úkolů, veřejných služeb, veřejných zájmů* apod. se postupem času ve stále větším počtu zemí začala jevit jako příliš široká a neposkytující dostatečné zdůvodnění pro specifické (natož zcela autonomní) právní postavení rozsáhlé sociální vrstvy veřejných zaměstnanců (včetně zaměstnanců veřejných služeb, příp. i veřejných podniků). Výkon veřejných úkolů je dnes mnohdy delegován na subjekty veřejného nebo soukromého sektoru (případně smíšené povahy) s určitou mírou autonomie, vůči nimž si stát (veřejnoprávní korporace aj.) zachovává některé kontrolní a finanční vazby. Také v rámci správních úřadů se skutečná potřeba specifického právního režimu spojuje s výkonem státní správy ve vlastním smyslu („public administration propre“)⁹⁾, nevztahuje se tedy na pomocné, obslužné, technické práce.

⁷⁾ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 25, Boh. 1920, dodatek II., s. 783.

⁸⁾ Long, M., *La fonction publique en France*, in: *La fonction publique*, Institut international des sciences administratives, UNESCO 1966, s. 73.

⁹⁾ Definice, užívaná EU v souvislosti s výkladem čl. 48 (volný pohyb osob) Úmluvy o založení EU.

Často používaným, praktickým východiskem pro vymezení veřejné služby, je odměňování jejich zaměstnanců z *veřejných rozpočtů*. (Takto i Doporučení Rady Evropy, dále: RE, viz kap. 4). V rámci tohoto vymezení se potom definují skupiny zaměstnanců, jejichž poměry se ve větší nebo menší míře odchyľují od obecné regulace zaměstnaneckých (pracovněprávních) vztahů.

Evropský soud pro lidská práva se ve svých rozsudcích z poslední doby¹⁰⁾ zabýval otázkou, na které zaměstnance se nevztahuje působnost čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, protože jejich zaměstnání je charakterizováno specifickými činnostmi veřejné správy, spočívajícími „v ochraně obecných zájmů státu nebo jiných veřejných společenství“. Konstatoval, že šlo o právo „civil par nature/civil by its nature“, týkající se pře mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem o ukončení zaměstnání. I když soud řešil problém, zda se dané právo vymyká povaze práv „de caractere civil/civil“ s ohledem na skutečnost, že šlo o zaměstnance pracujícího pro veřejnou správu, tedy pouze pro účel rozhodnutí o aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy, argumentace je pro současné chápání státní služby natolik výstižná, že si zaslouží rozsáhlejší citaci:

„Je pravdou, že v některých státech smluvní zaměstnanci podléhají soukromému právu, na rozdíl od titulárních zaměstnanců, na něž se vztahuje veřejné právo. Soud nicméně konstatuje, že v současné praxi smluvních států titulární zaměstnanci a smluvní zaměstnanci často vykonávají rovnocenné nebo podobné funkce. Skutečnost, zda aplikovaná zákonná ustanovení jsou ve vnitrostátním právu součástí veřejného nebo soukromého práva, nemůže, podle pevně zakotvené judikatury Soudu, být sama o sobě rozhodující, a v každém případě by to vedlo k nerovnému zacházení, stát od státu, mezi osobami ve státních službách, vykonávajícími rovnocenné funkce.“ A dále: „Soud vyslovil názor, že je vhodné přijmout funkční kritérium, založené na povaze funkcí a odpovědnosti, jaké zaměstnanec vykonává...Na úřadech státní správy některá pracovní místa zahrnují poslání obecného zájmu nebo účast na výkonu veřejné moci a jejich držitelé tedy drží v rukou část suverenity státu, který proto má legitimní zájem vyžadovat od těchto zaměstnanců zvláštní pouto důvěry a loajality.“

Z uvedeného plyne pro vymezení veřejné služby několik závěrů:

- určujícími hledisky pro zvláštní, zpravidla veřejnoprávní reglementaci veřejné služby sensu stricto jsou podíl na výkonu státní moci a pověření hájit veřejný zájem
- pro bližší rozlišení se uplatňuje funkční kritérium, vyjadřující povahu pracovní funkce a povahu a stupeň odpovědnosti
- uvedená kritéria mají relativní platnost. Nelze je považovat za absolutní měřítko, přikazující zvolit ten či onen systém. Dokonce v rámci jednotlivých států dochází, jak vyplývá z upozornění soudu, k situaci, že rovnocenné nebo podobné funkce jsou vykonávány jak smluvními, tak „titulárními“ (jmenovanými do státní služby) zaměstnanci.

¹⁰⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ve věci Frydlander proti Francii, a rozsudek ve věci Pellegrin proti Francii. Český překlad cit. podle: Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI Publishing, s.r.o., pod č. 133, III. roč., 1/2000 a pod č. 97, III. roč., 5/2000.

2.4 *Teoretická hlediska* hrají při vymezování obsahu a rozsahu veřejné služby v praxi spíše jen podpůrnou úlohu. Ostatně „v žádné zemi nebyl režim veřejné služby výsledkem do důsledků provedeného teoretického plánu. Je plodem dlouhého vývoje, na němž se institucionální změny podílejí méně než změny veřejného citění a sociálního chování“.¹¹⁾ Snad každé pojednání o veřejné službě zdůrazňuje, že se v ní silně promítají tradice, historický vývoj, kultura, národní temperament atd. Tato složka veřejné správy se právě pro svou „lidskou“ podstatu nejobtížněji poddává reformám a také se svým přirozeným konzervatismem (změna přináší pro zaběhané byrokratické soukolí námahu a rizika) nejvíce podílí na skutečnosti, že reforma veřejné správy se opožďuje za změnami ekonomickými a politickými. Situaci dokreslují anekdotické výroky s reálným podtextem, jako: britský správní systém nelze přenést do zahraničí, neboť vyžaduje anglický smysl pro humor; nebo odpověď na námitku, že téze v dokumentu nemá logiku – ale jakou logiku chcete hledat ve státní službě? ... Přední francouzský odborník na státní službu věděl, o čem mluví. Francouzská veřejná služba (cca 3, podle j. pramenů přes 4 miliony zaměstnanců) zachovala spletitou síť „grands corps“, které jsou pozůstatkem feudální stavovské organizace; příslušnost ke „corps“, kterých je množství i v rámci jednoho resortu, hraje určující roli v postavení a odměňování zaměstnanců. „Francouzská situace je unikátní v několika směrech: předně, protože státní služba disponuje reálnou politickou mocí“^{11a)} (kariéři úředníci tvoří více než 1/3 vysokých pozic v nejvyšší hierarchii politických stran a působí ve státní politice). Mimořádnou situaci podle citované autorky zaujímá ENA (postgraduální vysoká škola pro nejvyšší úředníky) a rovněž odborové hnutí a prosazování požadavků stávkami. Poznamenejme, že mezinárodně a rovněž v češtině užívaný pojem „esprit de corps“ (stavovská etika, duch státní služby) pochází právě z této kohesní sociální vrstvy (statistiky prokazují, že ve Francii, podobně jako v Německu, se udržuje silná tradice úřednických rodin, v nichž se po generace zachovává příslušnost k tomuto prestižnímu a jistoty zaručujícímu povolání). Jak tomu často bývá i u jiných společenských jevů, esprit de corps je střídavě zatracován jako součást byrokratické stavovské organizace, nepatřící do moderního světa, nebo – jako právě nyní – opět vyzvedáván, zejména po zkušenostech s „new public management“ (tedy v podstatě převádění veřejné správy do systému převážně podnikového řízení), zvláště pak vzhledem k hrozbám, spojeným s narůstající a s organizovaným zločinem propojenou korupcí.

2.5 Tento exkurs nebyl míněn jako podpora vědeckému nihilismu. Měl by pouze napomoci k pochopení myšlenky, že za vznikem a vývojem veřejné služby není třeba hledat více teorie a (příp. z ní vyrůstající) ucelené koncepce, než do ní bylo skutečně vloženo.

Uspořádání veřejné správy, záležitosti veskrze praktických zájmů a potřeb, bylo a je převážně výsledkem pragmatické politiky. Také důvody pro specifickou právní regulaci postavení veřejných zaměstnanců a pro její změny nutno hledat spíše

¹¹⁾ Grégoire, R., *La fonction publique*, Paris, Colin, 1954, s. 24.

^{11a)} De Montricher, N., *The career public service in France: problems and prospects*, in: *Public service reform*, IASIA 1998, s. 373-384.

v této rovině. Teorie zde má své místo pro vysvětlení, systematizaci jevů a nepochybně také s rozvojem relevantních disciplín (teorie řízení, informatika, politologie, sociologie, psychologie, správní vědy atd.) nabízí cesty k dosažení cílů, které sleduje správní politika.

2.6 S postupem internacionalizace a posléze globalizace dochází rovněž ve veřejné správě, jež zůstává i v nadnárodním společenství, jakým je EU, doménou suverénního uspořádání jednotlivých států, k procesu výrazného *sblížení*. Ten se odehrává nepřímou, tím, že je nutno přizpůsobovat fungování a do jisté míry i organizaci veřejné správy úkolům, které vyplývají ze stále intenzivnějších a hlubších mezinárodních a nadnárodních závazků. Četné mezinárodní organizace, výzkumné instituce aj. produkují srovnávací studie, doporučení, směrnice, smlouvy atd. za účelem podpory standardizace nebo unifikace v této oblasti.

Za reformami veřejné služby (probíhajícími jako součást širších reforem veřejné správy, zaměřených na zvýšení efektivnosti) stojí především, jak se obecně píše, tlak na snižování veřejných výdajů, který se vehementně prosazuje od tzv. naftové krize v 70. letech. Vedle ekonomických důvodů je však třeba vidět i proměny veřejné správy a jejího postavení ve společnosti. Z někdejší diskrétní správy, usku- tečňované do značné míry za zavřenými dveřmi, se stává otevřený, transparentní systém, podléhající široké škále prostředků veřejné kontroly. Rozšiřuje se oblast vztahů, v nichž správní orgány vystupují vůči soukromým osobám na partnerské bázi, využívají prostředků, dříve vyhrazených soukromoprávní oblasti (dohody, mediační služby). Přístup k informacím, právně garantovaný a podporovaný novými informačními technologiemi, mění nejen způsob komunikace, ale ovlivňuje i samotné postavení soukromých osob ve styku s úřady. Rysy určité výlučnosti zaměstnání „u státu“ jsou pak společností reflektovány se zmenšující se intenzitou.

2.7 Veřejná služba je předmětem bádání a výuky celé řady společenských věd. Jako předmět právního studia tvoří součást ústavního, správního a pracovního práva. Právní poměry některých skupin veřejných funkcionářů, ústavních činitelů, soudců, státních zástupců, příslušníků ozbrojených sborů aj., jsou dnes zpravidla regulovány zvláštními zákony, autonomně, aniž by byly „zastřešeny“ spolu s právními poměry zaměstnanců veřejné správy nějakým společným rámcovým zákonem. Veřejná služba vymezená jako právní institut, vztahující se na zaměstnance veřejné správy, je v první řadě doménou správního práva. Záleží ovšem na tom, zda a v jakém rozsahu je příslušná úprava veřejnoprávní.

Pokud učebnice správního práva (učebnice typu naší obecné části) zařazují partii o veřejné službě, potom je to o ústavních základech, principech a institutech zákonů o veřejné službě. „Komplexní“ výklad, zahrnující například i trestněprávní odpovědnost státních zaměstnanců, byl podáván spíše v minulých dobách tam, kde specifická úprava veřejné služby téměř vymizela a byla snaha prezentovat alespoň nějaký obraz právního uchopení problému. Odkaz na interdisciplinární souvislosti je potřebný, zařazovat celé partie z jiných oborů však není ve světě obvyklé, nejen z důvodů oborového vymezení, nýbrž i z potřeby udržet rozsah učebnic v rozumných mezích.

3. VEŘEJNÁ SLUŽBA V SOUDOBÝCH DEMOKRACIÍCH

3.1 Veřejná správa potřebuje k zajišťování svých úkolů a funkcí zaměstnance, schopné vykonávat veřejnou službu *profesionálně*, s *náležitou výkonností* a v souladu s požadavky *neustrannosti, politické neutrality a loajality*. Právní poměry a pracovní podmínky veřejných zaměstnanců jsou proto v demokratických právních státech regulovány tak, aby motivovaly k uvedeným cílům a poskytovaly potřebné jistoty a záruky – zaměstnancům, státu (dalším zaměstnavatelským subjektům) a veřejnosti, jíž se správa zodpovídá ze své činnosti.

Právní postavení veřejných zaměstnanců se odlišuje od zaměstnanců soukromého sektoru (ve větší nebo menší míře) především zvláštními povinnostmi a nároky kladenými na ně ve veřejném zájmu a na druhé straně určitými kompenzacemi v odměňování a v oblasti sociálního zabezpečení.

Poměry v jednotlivých zemích se různí. Rozlišují se v zásadě¹²⁾:

- a) *kariérní systém*, v němž zákon (zpravidla veřejnoprávní) zaručuje trvalý služební poměr a služební a platový postup. (Naše prvorepubliková „definitiva“, angl. „career system“, nyní častěji „statutory system“: práva a povinnosti stanoví zákon, nikoli pracovní smlouva). Veřejná služba se stává v podstatě celoživotním zaměstnáním;
- b) *smluvní systém* („merit“, nověji „positions ‚nebo contractual‘ system“). Zaměstnanecke vztahy se řídí pracovním zákonodárstvím s případnými odchylkami. O volné místo ve veřejné službě se může ucházet ve výběrovém řízení každý na základě schopností („merit“) bez ohledu na to, zda dosud pracoval ve veřejném nebo soukromém sektoru.

3.2 Všechny země se snaží *modernizovat* veřejnou službu. Kariérní systém se reformuje za účelem větší otevřenosti a soutěživosti. Postup do vyšších služebních tříd bývá podmíněn zkouškami, postgraduálním vzděláním apod. Výběrová řízení na tato místa se v určitém rozsahu otevírají i pro absolventy některých škol a specializovaných vzdělávacích zařízení a pro uchazeče ze soukromého sektoru nebo jiných veřejnoprávních institucí (např. ve Francii). Definitiva byla v některých případech prolomena – např. v Itálii nebo v Rakousku lze propustit zaměstnance, který opětovně nedosáhl uspokojivého hodnocení. Ve Velké Británii (ta nemá zvláštní zákon o státní službě, nýbrž rozsáhlou sekundární legislativu) státní úředníci, kteří měli fakticky, na základě zvykového práva, definitivu („tenure“), tuto jistotu v rámci reorganizací v 80.-90. letech pozbyli. Tradiční země veřejné služby, spočívající na smluvním základě, USA, skandinávské země, Nizozemí, zdůrazňují větší pružnost svého uspořádání, hledají však cesty k zajištění potřebné stability a integrity veřejné služby. Proti nadměrné fluktuaci a ve prospěch zvyšování

¹²⁾ Blíže: Les fonctions publiques de l'Europe des douze, IIAP 1990.

Auer, Demmke, Polet, Civil Services in the Europe of Fifteen, EIPA, Maastricht 1996. Tato publikace, stejně jako některé další studie, vzešlé z tohoto Evropského institutu veřejné správy, vytypovala prvky obou systémů, umožňující klasifikovat příslušnost zemí převážně ke kariérnímu nebo smluvnímu systému. Svědčí o velké dynamice reformních procesů v této oblasti, jestliže informace zde uváděné je nutno korigovat již po několika málo letech.

vání kvalifikace motivují platovým a sociálním zvýhodněním. Obecně zde hraje větší roli kolektivní vyjednávání (příslušné dohody mají v některých případech právní sílu zákona). Kolektivní vyjednávání se dnes ovšem uplatňuje standardně, též na základě mezinárodních smluv, ve všech zemích, stejně tak jako participace zaměstnanců na rozhodování o organizaci státní služby a na personálním řízení.

Tlak na snižování veřejných výdajů v posledních desetiletích vedl v některých zemích k omezení kariérního systému, zejména u zaměstnanců veřejných služeb a u pomocných a obslužných funkcí. Kariérní systém byl např. v Itálii a SRN ponechán pro užší kategorie především vyšších úředníků, kteří se podílejí bezprostředně na výkonu veřejné moci ve správních úřadech. Naposledy Švýcarsko kariérní systém prakticky zrušilo.

3.3 Neexistuje jednotný recept na nejlepší uspořádání. Uvedené systémy jsou jen určitá schémata, s mnoha variantami. Reformní změny nejsou zdaleka pouze jednosměrné, jak by se mohlo jevit povrchnímu pozorovateli. Kariérní systém je dnes méně rigidní. V některých zemích se nepředpokládá změna systému jako takového (např. Francie, Belgie), v jiných se omezil jen jeho osobní rozsah (SRN). Dokonce v rámci jednoho státu dochází k diferencím – tak např. v Rakousku byl tradiční kariérní systém podstatně změněn na úrovni federace, zatímco jednotlivé země tento trend neakceptovaly.

Pokud jde o *postkomunistické země*, vzhledem k potřebě vnést do veřejné služby určitý řád, nezbytný pro její profesionalizaci, odpolitizování a integritu, rozborů a doporučení vzešlá z mezinárodních odborných a politických fór vyúsťují ve prospěch *potřebné míry unifikace a stabilizace*, kterým lépe vyhovuje modernizovaný kariérní systém. Vystihuje to dokument, uvádějící, že jde o proces, v němž přechod na smluvní systém může být spíše vyvrcholením než nástupem k dosažení uvedených cílů.¹³⁾ Služební zákony těchto zemí vesměs potvrzují tento trend.

Vývoj obecně vede k tomu, že hranice mezi kariérními a smluvními zaměstnanci se stává méně ostrou. V obou systémech se dnes požaduje uplatňování určitých základních principů veřejné služby.

3.4 Nejnověji zejména vzhledem ke korupčním ohrožením se činí na všech úrovních veřejné správy v jednotlivých státech i na nadnárodních (EU) a mezinárodních fórech kroky ke zvýšení *morální integrity* veřejné služby, k lepšímu vymezení úkolů a povinností veřejných zaměstnanců a k uplatňování jejich hmotné, trestní a disciplinární odpovědnosti. Příslušné dokumenty OECD a RE zavazují státy převzít pravidla, stanovená ve vzorových kodexech („code of conduct“, „ethical code“)¹⁴⁾ a učinit je *závaznou a vynutitelnou* součástí regulace zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě. Etický kodex pro zaměstnance veřejné správy, schválený v tomto roce vládou ČR¹⁵⁾, atd. je krokem k realizaci této po-

¹³⁾ Dokument RE, CDLR No. 62 The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of Central and Eastern Europe. CE 1995 s. 9.

¹⁴⁾ Doporučení Výboru ministrů RE : No. R(2000)10 on codes of conduct for public officials. Srov. též Code of good administrative behaviour for staff of European Commission in their relations with the public (z r. 2000).

¹⁵⁾ Etický kodex zaměstnanců veřejné správy, schválený vládou ČR 21.3.2001.

vinnosti. Právní závaznost a odpovědnost za porušení v kodexu stanovených povinností by měl stanovit pro zaměstnance státní správy právě služební zákon. – Někdy se u nás v této souvislosti používají nekorektní protiargumenty: opatření (od nichž lze samozřejmě očekávat jen relativní výsledky) se diskvalifikují tím, že se poukazuje na jejich neschopnost odstranit problémy v úplnosti; opomíjejí se např. velmi cílená a propracovaná pravidla modelových kodexů, týkající se oznamovací a dalších povinností při podezření z korupčního jednání, zacházení s dary, sankcí pro nadřízené za zanedbání detailně stanovených dozorčích povinností atd. Obdobná pravidla z britské civil service učinila dlouhodobě příklad solidní, spolehlivé a korupci odolávající státní služby (zajisté že s podporou ustálené a fungující „public ethics“, veřejné etiky).

3.5 *Evropská unie* nepředepisuje systém veřejné služby. Pouze nepřímo ovlivňuje organizaci státní správy a státní služby členských zemí požadavkem, že musí být schopny převzít a implementovat komunitární právo. Spolupráce veřejné správy členských zemí na tvorbě a implementaci společných politik a její způsobilost běžně, na všech postech, komunikovat a koordinovat přípravu a realizaci společných rozhodnutí patří k základním podmínkám fungování společenství. Proto se od kandidátských zemí vyžaduje, aby jejich státní služba odpovídala principům, které vyznačují evropský správní prostor.

V „indikativním seznamu klíčových prvků veřejné správy v zemích EU“¹⁶⁾ se ke státní službě uvádí:

„profesionální státní služba se zákonným statutem, se systémem přijímání a služebního postupu, založeným na principech politiky řízení lidských zdrojů (včetně hledisek schopností, dovedností, motivace, stabilizované pracovní síly), která loajálně implementuje vládní politiku;

soubor pravidel a návodů k etickému jednání, zaručujících kontrolu a spolehlivý výkon správy veřejnými institucemi včetně uplatnění priorit etického jednání veřejných zaměstnanců.“

V rámci institucionální podpory pro členství v EU („Sustainable Institutions for EU Membership“) se požaduje: „zvýšit profesionalitu veřejných zaměstnanců buď prostředky přímého řízení nebo prosazením standardů pro klíčové skupiny prostřednictvím nábory, služebního postupu, disciplinárních, školicích, hodnotících a kontrolních systémů, tak aby se zajistila potřebná kvalita a kontinuita správy a aby veřejní zaměstnanci mohli jednat jako strážci ústavnosti.“

Za největší obtíže kandidátských zemí v personální oblasti se označují:

- nevýhodné platy ve vztahu k soukromému sektoru, které znemožňují přivést a udržet vysoce kvalifikované odborníky, a
- rigidní pravidla služebního postupu, založeného spíše na služebních letech a vzdělání než na skutečném výkonu.

U nás se někdy skoro jako hlavní důvod pro přijetí služebního zákona uvádí tlak EU. Taková interpretace je poněkud zavádějící. Požadavek upravit poměry za-

¹⁶⁾ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and East European Countries), společná iniciativa OECD a EU Phare Programme: SIGMA Paper 23, Preparing public administration for the european administrative space, s. 127.

městnanců státní správy zákonem zakotvila Ústava ČR, která tak reagovala na potřebu reformovat veřejnou službu a zajistit její standardní fungování. Pod tímto zorným úhlem Zpráva Komise EU, monitorující pokrok ČR v akcesním procesu (1998) konstatuje, že plnění harmonogramu pro reformu státní služby se opoždí. Absence služebního zákona, nízké platy a chybějící systém vzdělávání (školení, „training“) státních zaměstnanců zhoršuje podmínky pro budování moderní, efektivní správy, způsobilé aplikovat *acquis*. Rovněž v následujících pravidelných zprávách Evropské Komise (za r. 1999 a 2000) se upozorňuje na problém chybějícího služebního zákona.

4. PRINCIPY PRÁVNÍHO POSTAVENÍ VEŘEJNÝCH ZAMĚSTNANCŮ V EVROPĚ

4.1. CHARAKTERISTIKA A OSOBNÍ ROZSAH PRINCIPŮ

Základní principy, které vymezují postavení veřejných zaměstnanců v Evropě, jsou nejnověji podchyceny v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z r. 2000.¹⁷⁾

Několikaletá aktivita, zaměřená na přípravu tohoto dokumentu, byla vyvolána Doporučením Parlamentního shromáždění 1303 (1996), které navrhlo zařadit na program druhého vrcholného shromáždění hlav států a vlád RE mj. úkol vypracovat *Evropskou konvenci o státní službě*, která by stanovila standardy, týkající se etiky a jistoty zaměstnání („standards relating to ethics and job security“). V následujícím roce Parlamentní shromáždění přijalo v souladu s uvedeným usnesením *Doporučení 1322 (1997) o státní službě v rozšířené Evropě*. Konstatuje, že „ustavení a konsolidace demokratických institucí ve střední a východní Evropě vyžaduje existenci veřejné správy, loajální k voleným představitelům a s patřičným vztahem k občanům, jimž slouží“ („respectful to citizens it serves“).

Doporučení Výboru ministrů RE členským státům k postavení státních zaměstnanců v Evropě je poměrně stručný dokument, jehož jádro tvoří 17 zásad „dobré praxe“, kterými se má řídit příslušná legislativa a praxe. Projednání návrhu předcházely dokumenty o situaci v členských zemích, zpracované na podkladě informací z těchto zemí, a návrh, opatřený komentářem, připravený Projektovou skupinou pro správní právo, působící v rámci Evropského výboru pro právní spolupráci.

Jde o konsenzuální dokument doporučující povahy s váhou, kterou mu propůjčuje reprezentativní povaha RE a způsob, jakým dospívá ke svým závěrům a monitoruje situaci v členských zemích z hlediska dodržování demokratických principů a standardů. Dokument *vyjadřuje evropský standard* a jako takový může být

¹⁷⁾ Doporučení Výboru ministrů RE: The status of public officials in Europe, Recommendation No. R(2000)6.

Z dalších dokumentů RE, vypracovaných Projektovou expertní skupinou pro správní právo v rámci Evropského výboru pro právní spolupráci:

- Report on the status of public officials in Europe [CJ-DA (98) 2].
- Report on the status of public officials in Europe [CJ-DA (98) 3].

použit kýmkoli, tedy i občany, politickými a jinými subjekty ke kritice práva a praxe, k prosazování jejich změn apod. Členské země jsou si toho vědomy, proto při prodávání takových dokumentů na expertní a posléze politické úrovni dbají, aby doporučení nebyla v rozporu s vnitrostátními možnostmi, zejména aby nepřekročila meze, dané jejich právním pořádkem, především ústavou.

Při četbě dokumentu třeba mít na zřeteli, že svým obsahem ani formulacemi není právním dokumentem sensu stricto; jeho smyslem je poskytnout vodítka pro zákonodárství a praxi členských zemí.

V preambuli návrhu Doporučení je uvedeno *opodstatnění návrhu*, které je signifikantní i pro zdůvodnění našeho služebního zákona, zejména:

- podstatná úloha veřejné správy v demokratické společnosti a potřeba jejího adekvátního vybavení lidmi, schopnými na potřebné úrovni plnit svěřené úkoly;
- důraz na principy právního státu, neutralitu a loajálnost vůči demokratickým institucím a vztah vůči občanům, kterým státní zaměstnanci slouží;
- zaměstnanci jsou klíčovou složkou veřejné správy, musí proto mít potřebnou kvalifikaci a náležitě právní a hmotné podmínky;
- podpora participace zaměstnanců na rozhodování, týkajícím se organizace a principů výkonu veřejných úkolů;
- veřejní zaměstnanci mají specifické povinnosti a práva, z toho titulu, že slouží státu, ale především jsou občany a mají mít pokud možno stejná práva jako ostatní občané;
- obecnou tendencí v evropských státech je reformovat státní službu za účelem zvýšení její účinnosti, výkonnosti a úrovně poskytování služeb občanům.

Principy mají být aplikovány bez ohledu na to, do kterého ze dvou hlavních systémů státní služby daná země patří, protože tvoří „samotný základ účelné a na občany orientované státní služby“.

V příslušných dokumentech se konstatuje, že nebylo možno podat jednotnou definici státní služby vzhledem k různorodosti jednotlivých systémů a také proto, že ve většině zemí probíhají reformy, které podstatně mění postavení osob, zaměstnaných ve veřejné správě. Přesto určité společné rysy, vyznačující výkon veřejných úkolů, umožnily formulovat obecné principy, které charakterizují postavení těchto osob.

Zatímco výchozí text usnesení Parlamentního shromáždění použil výrazu, který míří na státní službu („civil service“, „fonction publique“), v další fázi se zadání interpretovalo širě.

Definice veřejného zaměstnance pro účely tohoto dokumentu: každý člen personelu (osobního stavu), bez ohledu na to, zda „statutární“ (podléhající zvláštnímu zákonu, „statutory“, „dit statutaire ou fonctionnaires“) nebo smluvní, zaměstnaný státním úřadem nebo institucí, pokud je placen ze státního rozpočtu. Vyňati jsou volení představitelé a některé zvláštní kategorie se samostatnou právní úpravou (jako soudci nebo policisté). Jedná se tedy o státní zaměstnance (public officials, agents publiques), působící ve státní správě (případně v některých zemích i na úřednických místech v parlamentních, soudních apod. institucích), kteří jsou placeni ze státního rozpočtu.

4.2. JEDNOTLIVÉ PRINCIPY

Uvádím překlad jednotlivých principů, doplněný komentářem, zejména tam, kde je to potřebné s ohledem na naše problémy.

4.2.1 Právní rámec postavení veřejných zaměstnanců a jeho implementace

„Právní rámec a obecné principy týkající se postavení veřejných zaměstnanců mají být stanoveny zákonem nebo kolektivními smlouvami a jejich implementace má být ponechána vládě a/nebo jiným kompetentním orgánům nebo řešena v rámci kolektivního vyjednávání.“

4.2.2 Orgán odpovědný za veřejné zaměstnance

„Politika řízení (správy) – „the management policies“, vztahující se k veřejným zaměstnancům, má v zásadě spočívat na vládě. V zájmu účinného fungování státní služby je podstatné, aby nedocházelo ke kompetenčním konfliktům mezi odpovědnými orgány.“

„Vrchní odpovědnost“ za státní službu má v některých případech vláda (např. Andora, Bulharsko, Lotyšsko), premiér (Francie), jinde neexistuje centralizovaná odpovědnost za vytvoření administrativního rámce pro státní službu, který je v kompetenci rady orgánů různé úrovně (případ federálních států, jako je Rakousko nebo Belgie). V Maďarsku a Portugalsku jsou zásady uspořádání státní služby rozhodovány parlamentem a implementuje je vláda.

Institucionální odpovědnost za odborné řízení státní služby je věcí tradičního uspořádání, ale též rozsahu veřejné služby; Španělsko má ministerstvo pro veřejnou správu, Francie generální ředitelství pro veřejnou službu, v SRN plní tuto funkci ministerstvo vnitra atd. Vždy je významná role ministerstva financí nebo jiné finanční instituce.

4.2.3 Kategorie a úrovně (stupně) ve veřejné službě

„Pokud jsou zaměstnanci zařazováni do služebních kategorií a stupňů, jejich vymezení má spočívat na (pracovních) funkcích, spojených s určitou úrovní odpovědnosti“.

Zásada se týká především kariérního systému, avšak i v pozičním systému, kde se nerozlišují kategorie a stupně, má být sledována vazba funkce na příslušnou kvalifikaci. Dokument upřednostňuje kritérium pracovní náplně a odpovědnosti za výkon úkolů a funkcí před kritériem formálního vzdělání. To koresponduje dnes všeobecně uplatňovanému hledisku *kompetentnosti* v personálním řízení. Kompetentnost je komplexní hledisko – není spojeno jen se stupněm a druhem vzdělání, nýbrž se schopností znalostí a zkušeností používat.

4.2.4 Podmínky a požadavky nábora

„Nábor veřejných zaměstnanců se má řídit požadavkem rovnosti přístupu k veřejným funkcím („public posts“) a výběrem na základě schopností („merit“) a spravedlivé (fair) a otevřené soutěže, s vyloučením diskriminace. Mohou existovat některé předběžné podmínky pro vstup do služby. Navíc mohou být stanoveny obecné a zvláštní požadavky pro nábor. Pokud tyto podmínky zakládají výjimky z uvedených principů, musí být zakotveny v právu.“

Termín nábor (recruitment) zahrnuje vlastně dva instituty - nábor a výběr do státní služby. Obě procedury se vnímají v těsné souvislosti proto, že jsou nejčastěji v kompetenci jednoho orgánu a řídí se stejnými zásadami. Terminologie zde odpovídá přístupu k věci: „Správa se nemůže spokojit s pasivní a neutrální úlohou, která spočívá jen v přijímání kandidátů. Musí podněcovat jejich zájem („les provoquer“).“¹⁸⁾

4.2.5 Náborové řízení

„S ohledem na výše uvedené zásady, systémy náboru a příslušná řízení musí být otevřená a transparentní a spočívat na jasných pravidlech. Musí umožňovat jmenování nejlepších kandidátů, kteří vyhovují specifickým potřebám dané instituce.

Státy zajistí právní ochranu uchazečů o zaměstnání ve veřejné službě, zahrnující mj. důvěrnost citlivých informací, poskytnutých v souvislosti s výběrovým řízením, a právní prostředky, kterých může použít uchazeč proti rozhodnutí orgánu, který má v působnosti náborové řízení“. - Podle komentáře jsou v mnoha zemích zaměstnanci na nejvyšší posty vybíráni v diskreční pravomoci. Podobně studie OECD¹⁹⁾ uvádí souhlas ministra při obsazování vedoucích míst např. v Rakousku, Belgii, Francii, Německu, Irsku, Portugalsku, UK, Islandu, N. Zélandu aj., někdy jen na nejvyšší pozice. - Upozorňuji na to proto, že návrh služebního zákona je v tomto směru neobyčejně striktní; možná, že je takový přístup v našich podmínkách odůvodněný (je otázka, nakolik je uskutečnitelný), nelze jej však vydávat za evropský standard.

4.2.6 Přeložení (transfers) státních zaměstnanců

„Státní zaměstnanci nemají být pokud možno překládáni bez svého souhlasu, nebude-li to vyžadovat veřejný zájem a jmenovitě fungování „dobré správy“. Přeložení nesmí sloužit jako skrytá forma sankce. Pro případy přeložení bez souhlasu zaměstnance musí existovat právní prostředek, kterým by se zaměstnanec mohl bránit proti takovému opatření z titulu jeho nezákonnosti“.

4.2.7. Služební postup

„Služební postup spojený s vyšší mírou odpovědnosti je třeba založit na kritériu schopností (base on merit)“.

Služebním postupem se rozumí v některých zemích postoupení na vyšší služební (platový) stupeň, jindy i změna služební (platové) třídy. Praktikuje se i dočasné povýšení pro toho, kdo na určitou dobu zastává odpovědnější funkci a splňuje předpoklady, avšak nebyl převeden do vyšší kategorie nebo pro takové trvale převedení chybí volné místo.

Podmínky a procedura povyšování se liší, i když v zásadě se uplatňují dvě hlediska: vyšší kvalifikace, ověřovaná v některých případech hodnocením nebo zkouškami, a služební léta, která jsou chápána jako součást širší kategorie - profesionálních zkušeností. V Polsku je platový postup podmíněn iniciativním a přesným výkonem povinností, ve Francii není automatický služební postup, ale záleží na

¹⁸⁾ Long, M., La fonction publique en France, in: La fonction publique, IISA, Bruxelles, Unesco 1966, s. 90.

¹⁹⁾ Managing the senior public service, A survey of OECD countries, OECD, Paris 1997.

hodnocení odborných předpokladů nebo na vykonání zkoušky, v Maďarsku je časový postup za předpokladu, že zaměstnanec splňuje právně předepsané kvalifikační požadavky – jinak se vyžaduje jednak zkouška, jednak kladné hodnocení představeného.

4.2.8 Práva

„Státní zaměstnanci mají mít zásadně stejná práva jako ostatní občané. Výkon těchto práv však lze právním předpisem nebo kolektivní dohodou upravit tak, aby byl slučitelný s jejich veřejnými povinnostmi. Jejich práva, konkrétně politická a odborová práva, lze omezit pouze v míře nezbytné pro řádný výkon jejich veřejných funkcí“.

V průběhu zejména 2. pol. 20. století s rozvinutím konceptu lidských a občanských práv postupovalo odstraňování zákazů a omezení, která v klasické éře státní služby byla ukládána „plošně“. Moderní ústavní právo omezuje výjimky z takových práv na nutné, odůvodněné a zákonem stanovené případy. Požaduje se, aby zaměstnanec zachovával politickou *neutralitu a rezervovanost* a nestrannost; aby nepodřýval důvěru v nestrannost veřejné správy. V rozporu s rezervovaností by např. bylo, kdyby úředník zastával významnější funkce v politické straně nebo kandidoval do parlamentu apod. V regulích jednotlivých zemí, příp. v ustálené praxi jsou stanoveny příslušné postupy – např. povinnost předem ohlašovat takové záměry, povinnost opatřit si předchozí souhlas nadřízených, dočasné zařazení mimo výkon funkce apod. Záleží na tradicích a politické situaci země. Např. v Irsku pouze nejnižší kategorie (clerical level) úředníků má právo na účast na politickém životě; v Polsku naopak některá omezení platí pro nejvyšší kategorie.

4.2.9 Zákaz diskriminace

„Nepřipouští se žádná nespravedlivá diskriminace (unfair discrimination) založená mj. na věku, zdravotním handicapu, pohlaví, osobním stavu, sexuální orientaci, rasové příslušnosti, barvě pleti, etnickém nebo národním původu, příslušnosti k určité komunitě (community background), politických nebo filosofických názorech nebo náboženském přesvědčení, zejména v souvislosti se vstupem do služby nebo se služebním postupem“.

Nespravedlivá diskriminace se uvádí a *contrario* pozitivní diskriminace, kterou právní řády uznávají v některých případech k zvýhodnění např. válečných invalidů nebo příslušníků komunit, které byly znevýhodněny historickým vývojem apod.

4.2.10 Participace veřejných zaměstnanců

„Veřejná správa bude podporovat participaci nebo konzultace se zaměstnanci při rozhodování o organizaci, struktuře a principech, kterými se řídí výkon veřejných funkcí“.

Veřejní zaměstnanci nejsou v moderních demokraciích považováni za pouhý objekt regulace státní služby, ale za její aktivní účastníky. Snaha omezit jejich participaci na personální záležitosti jednotlivců by neodpovídala evropským principům. Naopak se počítá s jejich aktivní účastí při stanovení principů a základů organizace a fungování veřejné správy. Zaměstnanci participují v různých formách – prostřednictvím odborových organizací, zvolených zástupců aj.

Zpráva rozlišuje dva druhy kolektivních práv: práva na participaci a práva na

účasť v odborech. V niektorých zemích, ako v Rakousku, Francii, Nemecku, Španielsku existuje právo zamestnanců voliť si reprezentanty pro účasť na organizácii a řízení státní služby. V Nemecku některá rozhodnutí (např. v personálních záležitostech) lze činit pouze se souhlasem volených zástupců zamestnanců.

Právo na sdružování v odborech a na účasť v jejich činnosti je zakotveno výslovně ve většině zemí, někdy i ústavně. Některé země střední a východní Evropy (Polsko, Rumunsko) neudělují toto právo úředníkům na vyšších (řídících) postech. V řadě zemí se odbory účastní i v této oblasti kolektivního vyjednávání o platech a sociálních podmínkách.

Právo na stávkou výslovně zmiňuje jen několik zemí (Finsko, Francie, Portugalsko). Ve Francii je omezeno tak, aby nebyl narušen požadavek kontinuity výkonu veřejné správy; některým zamestnancům je účasť na stávce zakázána. V j. zemích chybí výslovné ustanovení, v praxi se však připouští účasť na stávkách. Ve Velké Británii právo na stávkou není omezeno, za podmínky, že většina členů odborových organizací si ji odhlasuje v tajném hlasování.

4.2.11 Sociální ochrana

„Státy mají poskytovat sociální zabezpečení státním zamestnancům, včetně penzijního zabezpečení, buď v rámci všeobecného sociálního zabezpečení a penzijního systému nebo v rámci specifického systému pro tuto oblast“.

4.2.12 Odměňování

„Veřejní zamestnanci mají být náležitě odměňováni úměrně své odpovědnosti a funkci. Odměňování má být chápáno jako prostředek k dosažení cílů organizace a musí být dostatečné, tak aby zajišťovalo, že veřejní zamestnanci nebudou vystavováni riziku korupce nebo se zapojuvat do aktivit, které se neslučují s výkonem veřejných povinností“.

4.2.13 Povinnosti

„V porovnání s obecným statusem občanů veřejní zamestnanci jsou nositeli zvláštních povinností, které přísluší k výkonu veřejných funkcí. Zahrnují mj. dodržování požadavků právního státu, mlčenlivost, neutralitu, nestrannost, hierarchickou podřízenost, lojalitu vůči demokratickým institucím, povinnost respektovat veřejnost („respect for the public“, ctít veřejnost, mít náležitý vztah k veřejnosti) a povinnost nést odpovědnost.“

Navíc, v zájmu zajištění toho, aby se zamestnanci plně věnovali výkonu veřejných funkcí a aby se předešlo střetu zájmů a korupci, mohou být stanovena některá omezení, týkající se vedlejších zamestnání a výkonu (nebo účasti na výkonu) určitých činností“.

Odpovědnost (accountability) v daném případě neznamená jen právní odpovědnost sensu stricto, která vzniká teprve porušením právní povinnosti, nýbrž širší povinnost zodpovídat se z výkonu funkce (v průběhu a po skončení plnění úkolů, při služebním hodnocení, a také z dodržování právních a etických povinností). – S takovým vymezením odpovědnosti (odpovědnost v pozitivním smyslu, „za plnění úkolů“) se setkáváme zejména ve správním právu, na rozdíl od civilně-právních oborů nebo trestního práva.

V řadě zemí dnes dochází k benevolentnějšímu posuzování vedlejší činnosti veřejných zaměstnanců („business incompatibility“), která byla v klasickém kariérním systému až na výjimky (vědecká, pedagogická apod. činnost) zakazována s ohledem na neutralitu a povinnost cele se věnovat službě. Proto principy neobsahují požadavek zákazu vedlejší činnosti a ponechávají tuto záležitost „socio-ekonomické a kulturní situaci té které země“. Svou roli zde hraje platová situace ve veřejné službě, která v kombinaci se striktním zákazem vedlejší činnosti odrazuje odborníky s vysokou kvalifikací.

4.2.14 *Disciplinární odpovědnost veřejných zaměstnanců*

„Veřejní zaměstnanci, kteří neplní své povinnosti, ať úmyslně nebo z nedbalosti, mohou být podrobeni disciplinárnímu řízení. Disciplinární řízení musí být vedeno jako sporný proces, v němž je dotčenému zaměstnanci umožněno využít pomoci jím zvoleného zástupce. Možnost disciplinárního postihu musí být právně zakotvena. Veřejní zaměstnanci musí mít právní prostředky proti disciplinárnímu postihu“.

4.2.15 *Vzdělávání*

„Soustavné vzdělávání (školení, „ongoing training“) je podstatným prvkem účinně fungujícího systému veřejné správy. Úkolem vlády je nabídnout veřejným zaměstnancům školení v rámci příslušné vzdělávací politiky. Státní zaměstnanci musí mít právo a povinnost vzdělávat se bez jakékoli diskriminace. Absolvování příslušného školení může být stanoveno jako podmínka pro služební postup“.

Komentář zdůrazňuje význam tohoto práva pro správu i pro zaměstnance, zejména ve vztahu k služebnímu postupu. Nejde ovšem o absolutní právo, nýbrž jeho výkon je podmíněn „vzdělávací politikou..., řídicí se mj. finančními možnostmi státu“.

Vzdělávání před vstupem do služby a v jejím průběhu hraje v profesionální státní službě mimořádně důležitou úlohu. Stejně jako u jiných prvků veřejné služby i zde nacházíme tradičně velmi diferencované přístupy. Zatímco např. Britové staví na dobrém všeobecném vzdělání, Němci na specializaci a především na právnickém vzdělání, které ostatně dominovalo od 19. stol. v evropských zemích. V současnosti jako by se navazovalo na starší, kameralistickou, tedy všestrannou průpravu pro výkon veřejných funkcí. „Upřímně řečeno, jediná shoda panuje v tom, že potřebujeme veřejné zaměstnance se vzácnou kombinací dovedností: dobré právníky a dobré manažery, ale také osoby s citem pro lidské vztahy, schopné přesvědčovat a vést své podřízené... rychlé změny si mohou vyžádat změny odbornosti v průběhu života. Spíše než příliš úzce specializovaný personel potřebujeme lidi s adaptabilními dovednostmi, protože přizpůsobení pro ně bude snazší než pro rigidní specialisty předčasně chycené do pastí úzkého oboru.“²⁰⁾

²⁰⁾ Bodiguel, J.-L., in: Selected texts, general report and conclusions of the colloquy on the role and structure of the civil service in a democratic state, Portoroz (Slovenia), 2-3 juin 1994. Dokument RE CJ-DA-GT (98)3.

4.2.16 Ukončení zaměstnání

„Ukončit zaměstnání je možné jen v případech a z důvodů stanovených zákonem. Pro všechny případy ukončení zaměstnání musí existovat právní obrana proti zneužití úřední pravomoci“.

4.2.17 Ochrana veřejných zaměstnanců

„Veřejným zaměstnancům je třeba poskytnout možnost hájit svá práva vůči zaměstnavateli u soudu nebo u jiné nezávislé instituce.

Stát musí zajistit ochranu veřejných zaměstnanců, kteří při výkonu funkce v souladu s právem se dostanou do situace, kdy třetí osoby vůči nim vznesou neoprávněné požadavky (abusive claims) nebo jsou předmětem jiného protiprávního jednání.“

5. ČESKÁ VEŘEJNÁ SLUŽBA DE LEGE FERENDA

5.1 Úvodem několik poznámek *k přípravě a ústavní koncepci* zákona o státní službě. Zákon o zaměstnancích územních samosprávných celků je teprve ve stadiu zrodu a na tomto místě se jím proto nebudu zabývat. Je nesporné, že takový zákon by z řady důvodů měl následovat v co nejkratší době. Význam úředníků obcí a krajů pro efektivní a na občany orientovaný výkon veřejné správy je v našem případě zdůrazněn dvojitou úlohou, kterou tyto veřejní zaměstnanci plní při výkonu jak samosprávných, tak státněsprávních činností.

5.1.1 Příprava zákona byla započata krátce po listopadu 1989, po předchozím vývoji, který byl nepříznivý i v porovnání například s Polskem, Maďarskem, Bulharskem aj. Na rozdíl od těchto zemí v bývalé ČSFR bylo až do listopadu preferováno jednotné pracovněprávní postavení pracujících bez odchylek pro civilní státní službu. Nedostatek zkušeností z této oblasti, potlačení studia a výzkumu správy²¹⁾ a izolace od západních zdrojů poznání vykonaly i v této oblasti své, takže odborníci ani politici neměli dostatečné povědomí o standardním uspořádání veřejné správy, její lidský prvek nevyjímaje. Protože šlo, zejména v prvních letech, o politicky citlivou otázku a zřejmě z obav, aby nedošlo k reminiscencím na minulé kádrování, byly personální problémy ponechány v podstatě živelnému vývoji a partiální odpovědnosti jednotlivých vedoucích úřadů a vedoucích pracovníků. Personální politika a rozvoj lidských zdrojů po více než jednu dekádu postrádají jednotnou koncepci, což podle příslušných analýz vede k neefektivnímu využití lidských a materiálních zdrojů.

Přijetí zákona bylo po léta inhibováno jednak z „nedostatku politické vůle“, jednak v důsledku výhrad k jeho koncepčním, obsahovým a legislativním aspektům. Zatímco prvá příčina s nástupem nové vlády (1998), která programově prosazuje

²¹⁾ Čebišová, T., Spravedlná studia a reforma veřejné správy, Veřejná správa a právo, Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám, C.H. Beck, Praha 1997, s. 35-51.

reformu veřejné správy včetně zákona o státní službě²²⁾, pominula, nezbytné změny návrhu se dařilo odstraňovat jen zvolna a jen do určité míry. Některé zásadní, mnohokrát opakované výhrady²³⁾ (od semináře organizovaného v Praze za účasti SIGMA v r. 1993 po seminář na Právnické fakultě UK v červnu 1999) se nestaly předmětem nepředpojaté, věcné diskuse, nýbrž byly jako zdržující a odporující určitým představám paušálně odmítány. Představa, stojící někde napůl cesty mezi služební pragmatikou (převzatou prvorepublikovým právem z rakousko-uherského dědictví) a vzory, tvořenými nepříliš organicky selektovanými prvky státní služby zejm. německé, resp. francouzské, neměla být napříště rušena. „Tyto kritiky a připomínky budou však muset být velmi odpovědné a fundované, neboť návrh vychází nejen ze zkušeností 1. republiky, ale i ze zkušeností a současné praxe řady vyspělých evropských zemí... K návrhu je dokonce zajištěna mezinárodní oponentura.“²⁴⁾ Nebýt určité zatvrzelosti v této věci, nemuselo být v samém závěru projednávání vládního návrhu vzneseno tolik pochybností ke koncepci, proveditelnosti a očekávané efektivitě zákona (z ministerstva, odpovědného za reformu veřejné správy, odborů, Legislativní rady atd.).

Za poznatky ze světa se však u nás někdy vydávají útržkovité informace, o metodě jejichž účelové selekce lze s úspěchem pochybovat. Vždyť i současný návrh zákona je po 10 letech přípravy opatřen informací o státní službě v zahraničí, která má vzdor určité faktografii malou vypovídací a zejména komparativní hodnotu, kterou by pro daný účel bylo možno požadovat.²⁵⁾

²²⁾ Prohlášení vlády ČR z r. 1998, bod 4.5: „vláda předloží zákon o státní službě, který bude na jedné straně klást vysoké nároky na profesionální pracovníky ve veřejné správě, ale zároveň je chránit při výkonu jejich náročné činnosti.“

²³⁾ Patchett, K., The importance of certain actions during the transition period. Dokumenty SIGMA z mezinárodního semináře: Seminar on the implementation of civil service laws for reformed human resources management, Prague 29–30 June 1993.

SIGMA Review Report on Draft Czech Service Statute ze srpna 1994. Doprovodné studie Anke Freibert, prof. K.W. Patchett a Steffan Synnerstrom, z něhož dále cituji. Nepublikovaná expertiza. Čebišová, T., Poznámky k připravované právní úpravě státní služby, Právní praxe č. 7/1994.

Čebišová, T., Reforma státní služby v České republice, in: Stav, problémy a výhledy reformy veřejné správy v ČR, ÚLVS, Praha 1996, s. 129–137. Angl. verze: The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic.

Čebišová, T., K návrhu zákona o státní službě, Parlamentní zpravodaj č. 4/2001.

Vondrová, A., Zákon o státní službě dostatečně nesleduje moderní evropské trendy, tamtéž.

²⁴⁾ Týc, J., O návrhu zásad zákona o státní službě, Všechno č. 5/1993, s. 16.

Podobný postoj zaujal M. Popelík, pracovník tehdejšího ÚLVS, úřadu spolupracujícího na přípravě zákona v rámci své odpovědnosti za reformu veřejné správy. („Některé úvahy o státní službě“, Správní právo 6/1994). Svůj článek věnoval cele vyvracení kritických připomínek k zákonu, uvedených v mém článku, cit. v poznámce 23. Škoda, že k tomuto tématu jinak autorsky nepřispěl.

²⁵⁾ Návrh je opatřen přílohou „Modely státní služby v některých evropských demokratických zemích a USA“. Materiál je trochu staršího data (sděluje se v něm, že polský zákon má nabýt účinnosti od 1.7.1999, byl tedy zřejmě psán či dokončován na počátku r. 1999). Jeho informační hodnotu pro účely parlamentní debaty a rozhodování poněkud snižuje jeho popisný a eklektický charakter. Prameny, z nichž bylo čerpáno, nejsou uvedeny. Snad by tolik neškodilo, že u některých států se dozvíme o povinnostech, u jiných spíše o úřednických kategoriích, že se směřují omezení základních občanských práv s neslučitelností funkcí (Polsko), že se sem připletly poměry v policii (UK) apod. Nejasná jsou však hlediska, kterými se měla řídit komparace (obsah, klasifikace systémů aj.), chybí jakýkoli analytický pohled a alespoň dílčí závěry ve vztahu k naší situaci.

Ve skutečnosti k ucelené koncepci veřejné služby se nepříkročilo, nýbrž začalo se, jako u nás častěji, z prostředka, tedy psaním paragrafů. Rozptýl názorů zde byl a je značný. Pro zajímavost uvádím citát z rozhovoru náměstkyně ministra vnitra pro reformu veřejné správy: „V našich podmínkách je důležité, aby byl zákon (o státní službě) přijat v té koncepci, v jaké ho přijala vláda. Jeho koncepce je dobrá a velice souhlasím s tím, aby nároky na úředníky, kteří budou spadat pod tento zákon a jichž je poměrně málo, byly tvrdé. Absolutní zákaz podnikání, na prostá mlčenlivost, povinnost poslechnout pokyn o změně svého působení. Tak trochu se tento systém bude blížit policejní a vojenské struktuře.“²⁶⁾

5.1.2 Zavedení standardního pořádku do této oblasti a zvýšení kvality a výkonosti státní služby se spojuje především s přijetím služebního zákona k provedení čl.79 odst. 2 Ústavy ČR: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

Ústava s maximální stručností, ale zřetelně vytyčuje požadavek upravit právní poměry zákonem. Ústava neříká v této souvislosti nic výslovně o tom, jaká má tato úprava být, tj. na jakých principech má spočívat. Ústavní pořádek, zahrnující normy a principy demokratického právního státu, však dává dostatečnou oporu pro to, aby česká státní služba byla v tomto ústavním smyslu kompatibilní s vyspělými demokratiemi. Státní služba jako součást státu musí být založena na demokratických hodnotách, a to jak ve svém vnitřním uspořádání, tak v celé své činnosti. Základní práva a svobody se přiznávají všem občanům, státní zaměstnance nevyjímajíce. Pokud je třeba ve veřejném zájmu omezit některá práva státních zaměstnanců, je tak možno učinit jen zákonem, za dodržení podmínek rovnosti a vázanosti takových omezení na účel, pro který byla stanovena. Omezení některých práv u vyjmenovaných skupin státních zaměstnanců zákonem umožňuje sama Listina²⁷⁾ (např. právo na stávku, čl. 27 odst. 4).

Připomeňme, že právní poměry státních zaměstnanců ve zvláštním režimu státní služby (služební poměry) nejsou ničím jiným než určitou variantou obecných zaměstnaneckých (pracovněprávních) vztahů, z nichž se vyčlenily do autonomní podoby veřejnoprávní (v klasickém kariérním systému) nebo do více či méně specifického druhu smluvních (občanskoprávních, pracovněprávních) vztahů. Služební zákony tedy obvykle upravují, stručně řečeno, vznik a průběh služebních vztahů, práva, povinnosti a právní odpovědnost (zejména odpovědnost disciplinární) zaměstnanců – a dále organizaci státní služby, tj. stanoví orgány (útvary, osoby) odpovědné za správu služebních poměrů a vymezují jejich působnost, pravomoc a vzájemné vztahy.

Návrh však vykročil za tyto standardní meze, kterých se přidržuje dikce Ústavy, a rozšířil předmět úpravy na mnohem širší pole řízení státní správy, resp. výkonu státní správy, tedy na otázky, které jsou obvykle řešeny v jiných zákonech nebo vůbec nejsou uchopitelné právními normami.

²⁶⁾ Rozhovor s Yvonne Streckovou O reformě veřejné správy, Parlamentní zpravodaj 5/2000, s. 24.

²⁷⁾ Listina základních práv a svobod, publik. pod č. 2/1993 Sb.

5.2 NÁVRH SLUŽEBNÍHO ZÁKONA

5.2.1 Návrh je zaměřen na *profesionalizaci, politickou neutralitu a stabilizaci* státní služby. Zavádí veřejnoprávní služební vztahy zaměstnanců, vykonávajících státní správu, ke státu; stanoví předpoklady pro jmenování do služby, služební povinnosti a základní práva zaměstnanců; upravuje kárnou odpovědnost; zavádí přípravu na službu, výběrové řízení pro vstup do přípravy a na obsazení služebního místa; stanoví pravidla o inkompatibilitě; upravuje průběh a způsoby ukončení služebních vztahů. Upravuje organizaci státní služby, sociální zajištění státních zaměstnanců a odměňování jak státních zaměstnanců, tak ostatních zaměstnanců správních úřadů.

Zákon je proponován pro „malou“ státní službu, tj. cca pro 80 000 zaměstnanců správních úřadů, kteří vykonávají státní správu (tedy nikoli pro pomocný a obslužný personál). V porovnání s obdobně vymezenými zákony v zemích střední a východní Evropy je tato zákonná předloha nepoměrně rozsáhlejší, podrobnější a komplikovanější. Zákon nabyt na objemu mj. tím, že i v případech, kdy bylo možné odkázat na obecnou právní úpravu a regulovat jen nutné odchylky, navrhovatel zvolil cestu samostatné právní úpravy. To se týká např. některých institutů v části šesté (Podmínky výkonu služby), části sedmé (Náhrada škody), partie o řízení ve věcech služebního poměru.

5.2.2 Nejvíce pochybností zatím bylo vyjádřeno k *definitivě*, kterou návrh umožňuje po 5 letech řádného výkonu služby a složení postupové zkoušky ze znalosti právních předpisů. Definitivu lze dle návrhu prolomit, tj. propustit zaměstnance po druhém neuspokojivém výsledku služebního hodnocení, které se má ovšem provádět v zásadě vždy po 3 letech (v souvislosti s postupem do vyššího platového stupně).

Definitiva v určité formě může mít své výhody. Přísnější režim státní služby je nutno něčím kompenzovat. Platy a sociální nadlepení mohou být jen úměrné daným ekonomickým možnostem a poměrům ostatních zaměstnanců veřejného sektoru. Definitiva by měla motivovat ke stabilizaci schopných a výkonných. - Úskalím zde není uzákonění definitivy jako takové, ale nebezpečí, že v měkkém prostředí se - nejen u tohoto institutu - neprosadí náročnější požadavky. Zásadní rozdíl mezi definitivním poměrem a služebním poměrem na dobu neurčitou spočívá v ochraně před propuštěním z důvodu reorganizace. I zaměstnanec ve službě na dobu neurčitou je chráněn před propuštěním (je možné jen ze zákonných důvodů, zákonným způsobem a je zde nárok na soudní přezkoumání). Není tajemstvím, že zbavit se neschopných a málo výkonných zaměstnanců je ve státní službě - a to i v dosavadním pracovníprávním režimu - nesnadné, a proto rozhodující je:

a) kvalitní výběr zaměstnanců, b) kvalitní obsazení vedoucích míst a c) - zde opravdu „nikoli v poslední řadě“ - systém obecného a specializovaného vzdělávání pro tuto oblast, aby bylo z koho vybírat.

Bylo by proto vhodné případné zavedení definitivy vázat na prokazatelné výsledky a atestaci vyšší úrovně odborné způsobilosti z příslušného oboru služby (nikoli jen znalost právních předpisů, ale znalosti ekonomické, technické, z informatiky, jazykové atd.). Moderní státní správa prostě už dávno není jen aplikací zákonů.

Je možno zvážit též výraznější stabilizaci pouze pro kategorii vyšších úředníků („higher senior civil service“), na nichž do značné míry závisí kvalita a výkonnost správy. (Pro srovnání: odhaduje se, že z britské státní služby, čítající cca 560 000 zaměstnanců, přibližně přes 5 000 úředníků má rozhodovací pravomoc zásadního významu.)^{27a)}

5. 2.3 K předmětu a účelu zákona

Zamýšlí se českým zákonem upravit státní službu nebo též řízení státní správy? Odpověď si musíme vypreparovat z množství rozptýlených a často nejednoznačných ustanovení; nejjasněji snad mluví důvodová zpráva (s. 116): „v osobě vedoucího služebního úřadu se mají soustřeďovat veškeré činnosti..., tzn. jak záležitosti výkonu státní správy,.. tak i organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců.“ – A kdo bude tímto všemocným vedoucím služebního úřadu? Na ministerstvech to bude personální ředitel, v jiných správních úřadech úředník, kterého jmenuje zástupce generálního ředitele (GŘ).

Generální ředitelství má řídit státní službu, tedy spravovat služební poměry, které jsou specifickou obdobou pracovněprávních poměrů? Nebo je to centrum pro organizaci státní správy a její řízení, jak tomu nasvědčují některé jeho kompetence? Na tyto otázky by bylo třeba dát jednoznačnou odpověď a postupovat v souladu s ní. – Snad se zde navazuje na záměr někdejšího Úřadu pro legislativu a veřejnou správu vytvořit jakousi obdobu ministerstva či jiného orgánu, který mají nebo měly některé státy pro řízení veřejné služby a/nebo pro reformu a řízení veřejné správy. Pokud je toto záměrem zákonodárce, pak by to mělo být vyjádřeno v názvu zákona, v názvu generálního ředitelství a jasně promítnuto do obsahu zákona.

Linii *služebního řízení* (řízení výkonu státní správy v úřadech) a *personálního řízení* nelze směřovat. V prvním případě jde o řízení zaměřené na plnění úkolů úřadu („public management“), v druhém o personální záležitosti („personnel management“). Obě věci spolu souvisí. Úřady a úředníci existují proto, aby státní správa mohla plnit své úkoly a funkce. Personální řízení k tomu napomáhá vytvářet předpoklady. Personální ředitel není odborníkem na věcné obory služby ani na řízení veřejné správy, má jinou kvalifikaci a jiné pověření.

Z důvodů profesionalizace a depolitizace státní správy se podle návrhu zákona profesionální řízení ministerstev završuje zřízením funkce *státního tajemníka*, jmenovaného z ředitelů sekci ministrem, který ho též řídí. Státní tajemník má být zárukou odborného řízení a stability. Schopný úředník má naději přetrvat na tomto postu i několik vládních garnitur. Funkce státního tajemníka byla doplněna do návrhu dodatečně a zpracovatelé návrhu jako by si nestačili uvědomit, že tím se celý obraz řízení úřadu mění. Takové úkoly, jako je návrh systemizace, organizace úřadu apod. by samozřejmě měly přejít do kompetence státního tajemníka, zatímco personální ředitel se bude moci plně soustředit na personální řízení.

^{27a)} Wade, H.W.R., Forsyth, C.F., Administrative Law, Clarendon Press, Oxford 1996, s. 58.

5.2.4 *Odpolitizování státní správy*²⁸⁾, tj. vymanění úředníků z osobní závislosti na politicích, je nutnou podmínkou profesionální, politicky neutrální a nestranné správy. Znamená to zaručit, že úředníci budou *přijímáni, povyšováni, odměňováni* atd. *podle odborných, nikoli politických hledisek* a personální rozhodování se bude uskutečňovat podle pravidel férového, objektivního procesu. Zákon a jím podložené personální řízení, svěřené profesionálům a zásadně oddělené od politických vlivů, jsou prostředky proti politické protekci a korupci a proti libovolné výměně úředníků s příchodem nového ministra. Pokud by ministr i po uzákonění státní služby požadoval rozhodnutí či postup v rozporu se zákonem, riskoval by politický skandál a případnou rezignaci na funkci.

Věci však musí mít svou míru; ministři nelze upřít ústavní (a ve světě obvyklé) postavení. Z povahy věci není možné oddělit státní správu, která realizuje státní politiku v režii dané vlády, od politiky „čínskou zdí“.

Podle čl. 68 odst. 2 Ústavy prezident republiky jmenuje členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Ministerstva jsou monokratické orgány v čele s ministrem, který nese ústavní odpovědnost za ministerstvo. Nelze mu proto z definice upřít právo zasahovat do *věcného* rozhodování ministerstva ani právo projednávat s představenými jakoukoli otázku, týkající se ministerstva.

Personální ředitel nemůže být se svým útvarem „státem ve státě“, protože ministr nese odpovědnost za celý úřad. Nemůže na interpelaci v Parlamentu sdělit, že případné personální skandály (překročení pravomoci, případy korupce atd., které nelze vyloučit) se ho netýkají a nechť se poslanci a občané domlouvají s personálním ředitelem. Tedy: věci politické a správní kultury nelze vyřešit beze zbytku zákonem. Například ustanovení, že personální ředitel musí (vlastnímu) ministrovi poskytnout informace, požádá-li o ně (§ 12 odst. 3 a odst. 5), zní podivně. Kdyby tohoto ustanovení nebylo, bylo by s ministrem zacházeno jako s nepovolanou osobou? – *Jmenování a odvolávání představených* (označení z návrhu zákona dnes zní poněkud cize, lepší se však nenašlo) personálním ředitelem se má dle návrhu konat „v dohodě s členem vlády“. Nedohodnou-li se, rozhodnutí přechází na předsedu vlády, jemuž věc postoupí GR. Podle čeho bude premiér volit, zda se postavit za ministra nebo personálního ředitele? Bude jen formálně schvalovat doporučení GR?

V zahraničí určitá ingerence ministrů do jmenování představených, především nejvyššího rangu (top managers), je běžně, výslovně nebo neformálně umožněna (viz kap. 4). Pokud tomu tak je, předpokládá se, že profesionální politik a profesionální úředník zvládnou komunikaci a najdou řešení. Úporná snaha stanovit pro

²⁸⁾ K věcnému problému vztahu politiky a správy pro ilustraci z prvorepublikové publikace: „odpolitizování státního úřednictva je nejoblíbenější téměř heslo dnešní doby, ač lze pevně věřit, že málokdo je si vědom, oč při něm jde“ píše Havelka, J., v článku O vývojových tendencích práva státního úřednictva ve státě, *Veřejná správa*, roč. 2, č. 5-6, 1932.

Pronikavou, dnes bychom řekli sociologicko-politologickou studii byrokracie v evropském měřítku i československého úřednictva, formovaného pod vlivem rakouského dědictví, podává: Mertl, J., *Byrokracie*, Orbis, Praha 1937.

Odkazují též na novou práci: Keller, J., *Sociologie byrokracie a organizace*, Sociologické nakladatelství, Praha 1997. Z hlediska našeho tématu jsou zajímavé zejména partie, reprodukcující analýzu francouzské byrokracie klasika správní vědy M. Croziéra (není, myslím, přeložen do češtiny) a úvaha o vlivu komputerizace.

každý krok neosobní pravidlo nemusí být vždy pomocí, ale někdy neúnosným zatížením vládnutí a správy.

5.2.5 Vnitřní normativní předpisy a služební pokyny patří k základním nástrojům řízení. Právo vydávat je nelze upřít tomu, kdo je pověřen řízením úřadu, tedy ani ministři. Pokud náš zákon zavádí funkci státního tajemníka, příprava vnitřních předpisů bude zajisté jednou z jeho kompetencí (a lze na něj delegovat i pravomoc vnitřní předpisy vydávat). Pokud by ministr sám rozhodoval bez odborných podkladů, případně v rozporu s pravidly racionálního řízení anebo dokonce s právními předpisy, opět by riskoval své postavení.

Zvláštním případem vnitřních předpisů jsou ty, které se týkají personálního (nikoli služebního) řízení. Zde je namísto pravomoc personálních šéfů. Stanovit však ze zákona neplatnost nezákonného vnitřního předpisu nelze, podobně, jako to není možné u správních nařízení. Stejně jako u služebního příkazu: právo (někdy i povinnost) namítat rozpor s právními předpisy a další postup předepsanou úřední cestou. O platnosti předpisu však může rozhodnout jen příslušný orgán.

5.2.6 Osobní rozsah státní služby, zaměstnanci a čekatelé

- a) Poznatek, že veřejnou (státní) správu nelze pozitivně vymezit taxativním výčtem, patří k abecedě teorie správy. Návrh se o to pokouší (§ 6 odst. 2) nesourodým a nutně neúplným výčtem jednak správních procesů (činností), jednak některých věcných úseků (zřejmě v domnění, že právě tyto jsou, po staru řečeno, „průřezové“). Žádnou jednoznačnou definici, která by řešila případné spory, návrh nedává. Přitom by stačilo stanovit, že služební režim se vztahuje na zaměstnance, vykonávající státní správu, pokud byli jmenováni na systemizované místo do státní služby. Systemizaci bude periodicky schvalovat vláda a na jiné než volné systemizované místo jmenovat zaměstnance zákon nedovoluje.
- b) Je třeba odstranit pochybnosti o tom, do čeho je zaměstnanec přijímán a k čemu je čekatel připravován. Zaměstnanec „vykonává službu *na služebním místě, v oboru služby*, do kterého byl jmenován“ (§ 2 odst. 2). Podle § 33 odst. 1 je však jmenován *na služební místo, do služby, v oboru služby*. Přesto, při obsazování volných služebních míst v průběhu kariéry může být jmenován i na místo mimo jeho obor služby. – Podle § 19 odst. 2 písm. c) je *čekatel připravován pro služební místo v oboru služby*. Tomu neodpovídá skutečnost, že i splní-li všechny předpoklady, včetně přípravy a zkoušky, dále jako by se vůbec o toto místo nejednalo. Pouze zjistíme, že postoupí-li některý zaměstnanec na vyšší místo, na takto uvolněné místo může být přijat čekatel, který přípravu ukončil. O oboru služby, natož o místě, na které byl připravován, se zde mlčí. Ale obor služby kupodivu náhle figuruje v jeho případě, chce-li se ucházet o místo v 2. kole (sic !). – *Postavení čekatele* je celkově neutěšené. Projde výběrovým řízením, roční přípravou, složí zkoušku a nemá žádnou jistotu, ba ani ohledně pořadí, v kterém bude zvažováno jeho přijetí na uvolněné místo. Opravdu dobří do tak nejisté akce nepůjdou nebo si najdou po absolutoriu přípravy (v jejím průběhu) jiné uplatnění.

Potíž je v tom, jak bylo opětovně upozorňováno, že zde *zaváděný systém je napůl kariérní* (v něm se přijímá do služby jako takové a státní služba se stává

- širokou - profesí úředníka, takže není fixován na specializaci) a *napůl poziční* a sladit je, aby nevytvářely uvedené nelogičnosti, vyžaduje hodně námahy. Přece jen, zdá se, bude úředník jmenován spíše do služby než do oboru služby, když ho lze (podle § 33 odst. 6 a podle § 33 odst. 3 in fine - „zaměstnanci zařazení ve služebním úřadu mimo službu“) jmenovat na volné služební místo do jiného oboru služby a nemusí vykonat ani žádnou diferenční zkoušku nebo prokazovat kvalifikaci pro tento odlišný obor.

Není logické budovat jednotné řízení služby s centrálním registrem, což má smysl zejména pro mobilitu úředníků, když se dává jednoznačně přednost lidem „ze své budovy“.

5.2.7 Je třeba ujasnit si *právní povahu služebních vztahů* a vyvodit z ní důsledky. Služební vztahy, založené zvláštním, veřejnoprávním zákonem, jsou právními vztahy sui generis. Zaměstnanci jako subjekty těchto vztahů jsou zákonem zavázáni dodržovat služební disciplínu; jsou právně odpovědní za porušení povinností, uložených jim - na základě zákona - nejen právními předpisy, ale též interními směnicemi nebo individuálními služebními pokyny.

Z toho však nelze dovodit zjednodušený, nesprávný závěr, že služební vztahy jsou vztahy podřízenosti, ponechané neomezené diskreční pravomoci, vztahy interního řízení (a contrario vztahy právní). Naopak: zákon stanoví podmínky, za kterých je zaměstnanec oprávněn (a někdy povinen) služební příkaz nesplnit, stanoví právní podmínky a proceduru pro rozhodování o přeložení, povýšení, disciplinární postih, odměňování atd.

Řízení, týkající se rozhodování o služebních poměrech, se v průběhu doby ve světě „judicializovalo“: zaměstnancům se garantují práva účastníků řízení (právo nahlížet do spisů, být seznámen s podklady rozhodnutí, právo nechat se zastupovat odbory, zvoleným zaměstnancem nebo advokátem, právo na odvolání, příp. na použití dalších opravných prostředků, na soudní přezkoumání, právo na sdělení obvinění v případě disciplinárního řízení, které je zásadně vedeno jako řízení sporné aj.).

Proto stanovisko, z něhož údajně shodně vychází návrh služebního zákona i pracovní návrh správního řádu, tj. že řízení o služebních vztazích jako vztazích podřízenosti je nutno vyloučit z působnosti správního řádu a upravit je samostatně ve služebním zákoně, by mělo být domyšleno. Vynětí vztahů podřízenosti z působnosti správního řádu podle platného zákona z r. 1967 mělo své opodstatnění v zásadně odlišné situaci, v níž socialistické organizace byly podřízeny orgánům státní správy; o jejich poměrech v mezích vztahů nadřízenosti a podřízenosti nebylo rozhodováno právními formami a postupy, nýbrž orgány státní správy zde vystačily s „interními akty řízení“. Právní postavení pracovníků státní správy se řídilo pracovním zákonodárstvím; záležitosti, které nebyly takto právně upraveny, spadaly do vnitřního řízení. - Bude zřejmě nutno analyzovat, jaké uplatnění může mít tento institut ve správním řízení²⁹⁾ za současné právní situace.

²⁹⁾ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Z hlediska našeho tématu je podstatné, že a) vztahy zaměstnanců ve státní službě vůči státu budou podle návrhu zákona svou podstatou vztahy správněprávními (i přesto, že se na ně budou vztahovat některá ustanovení zákoníku práce), b) řízení v záležitostech státní služby podle návrhu služebního zákona je mírně modifikovaným správním řízením, upraveným správním řádem, c) postačilo by ve služebním zákoně upravit odchylky od správního řádu (např. příslušnost). Je to jedna z cest, jak redukovat neúměrně rozsáhlý text budoucího zákona, který se rozsahem, složitým systémem služebních titulů a nepodstatnými podrobnostmi, dobře řešitelnými odvozenou normotvorbou (povinnost státu poskytovat jmenovky) vymyká stručným moderním úpravám, určeným pro „malé“ státní služby.

(Také promiskue použití terminologie: *právní poměry*, *služební vztahy* (§ 1) *a služební poměry* (§ 29 a násl.) srozumitelnosti textu neprospívá.)

Na okraj dodejme, že pochybnosti vzbuzuje i navržená změna příslušnosti v *rozhodování o rozkladu* podle správního řádu. Smyslem rozhodování ministra o rozkladu proti prvoinstančnímu rozhodnutí ministerstva bylo poskytnout možnost posouzení věci nezávislým orgánem. Státní tajemník jako součást personelu ministerstva, které rozhodlo v první instanci, takové postavení nemá. (Navíc má dle návrhu být vždy zároveň ředitelem některé sekce, což mimochodem považují za podmínku, předem ochromující možnost plně se soustředit na odborné řízení ministerstva.) Vyloučit ministra z možnosti, zejména v rámci správního uvážení, po projednání v odborné rozkladové komisi, rozhodnutí změnit nebo zrušit, znamená zhoršit postavení účastníků řízení a případně zvýšit počet správních žalob.³⁰⁾

5.2.8 Návrh podporuje přílišnou *uzavřenost* a zbytečnou *rigiditu* systému. Česká státní správa se podle odborných analýz vyznačuje resortismem, úzkou specializací a nedostatkem odborníků s širšími a různorodějšími zkušenostmi, nutnými v moderní správě pro koncepční, řídicí a koordinační činnosti. Zatímco v zahraničí se proto někdy dokonce předepisuje rotace (na počátku kariéry nebo pro některé funkce) a většinou se výslovně umožňuje chybějící odborníky získávat z jiných oblastí veřejného a soukromého sektoru, do návrhu se prosadil opačný, objektivně nepodložený názor. Např. ve Francii vysoký úředník vystřídá působení ve špičkových funkcích v centru, v zahraničních službách, na prefektuře atd., kdežto u nás by ústřední správu nebylo možné obohatit ani o zkušenosti úředníků, vykonávajících státní správu v krajích. Představa zejména vyššího úředníka, který stráví celý život v jednom ministerstvu, ba v jednom ministerském útvaru, bez jakékoli odlišné zkušenosti, je stále vzdálenější dnešnímu světu.

Ochrana představených (které lze odvolat z vedoucí pozice zejména při zrušení daného místa, nevykazování „řádných výsledků“, v důsledku kárného opatření a vzetí do vazby), je nadměrná. Podle studie OECD³¹⁾ z r. 1997 délka setrvání na jedné řídicí funkci je průměrně 3 roky v UK, 7 let v Norsku, 2-5 let (podle druhu funkce) ve Francii. Taková ustanovení mohou v poměrech, kde se kvalitní příprava pro vedoucí funkce teprve zahajuje, pouze zpomalit nezbytné personální změny.

³⁰⁾ Srov. též rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6A 202/1995-40, Soudní judikatura, Codex Bohemia, 2. roč., č. 4/1999.

³¹⁾ Viz pozn. č. 19.

Snad jen nedopatřením § 44 odst. 3 nezařadil mezi důvody k odvolání z místa představeného zjištění, že se „provinil porušováním lidských práv a svobod“. Takovou osobu nelze dle návrhu jmenovat; pokud však by tento fakt vyšel najevo dodatečně, náprava by nebyla možná.

Návrh zákona o změně zákonů, souvisejících se služebním zákonem, zavádí do systému jmenování vysokých úředníků přehnanou centralizaci a formalismus. Návrhy i samotné jmenování vedoucích tzv. jiných ústředních úřadů (tedy jiných než jsou ministerstva) přechází prakticky do rukou personalistů a generálního ředitelství. S výjimkou hlavního hygienika se nepředpokládá ani vyjádření resortního ministra nebo státního tajemníka. Ustanovení, která zdánlivě vedou k důsledné apolitičnosti správy, ve skutečnosti neodůvodněně koncentrují značnou diskreční pravomoc do rukou nejvyšších personálních úředníků. V zahraničí jsou vedoucí ústředních úřadů (v naší terminologii „jiných ústředních správních úřadů“) jmenováni vládou, ministry, hlavou státu.

5.2.9 *Přechodné období* bylo od počátku navrhováno především jako příležitost zlepšit personální složení stávajících úřadů. Tato idea však nedošla patřičného uplatnění. Citujme z posudku experta SIGMA z r. 1994³²⁾: návrh dává „možnost plně obsadit novou službu, aniž budou zajištěny náležitě požadavky a kontrola. Služba může být teoreticky obsazena stávajícími zaměstnanci, bez jakéhokoli požadavku na zlepšení kvalifikace“. To by mohlo vést k zbytečnému nárůstu nákladů a k „silné dominanci vedoucích a j. zaměstnanců bez adekvátní průpravy a náležitého přístupu k výkonnosti, služební etice a profesionální integritě.“ Podobné upozornění zaznělo již dříve na sympoziu pořádaném v Praze v r. 1993.³³⁾

Přihlásit se do služby i podle nynějšího návrhu mohou jen stávající zaměstnanci, kteří jsou ve službě alespoň 3 roky. Také personální ředitel, ústřední postava a záruka dynamické reformy na personálním úseku (podle návrhu i celé ministerské státní správy), může být jmenován jen z *dosavadních personalistů ve vedoucím postavení*. - *Prominout kvalifikační požadavky* stávajícím zaměstnancům lze, pokud se „dlouhodobě osvědčili“, k čemuž se nestanoví žádné objektivní podmínky ani další, např. časová omezení, která patří k požadavkům na uplatnění zákonných výjimek v právním státě.

Návrh zákona je *ochranářský* vůči stávajícím zaměstnancům; vytváří *uzavřený* systém, který neumožňuje při zakládání nové státní služby ani v malém procentu doplnit chybějící kvalifikované odborníky s modernějším vzděláním. Ústavní právo na rovný přístup k veřejným funkcím bude platit až pro „nově příchozí“, tedy po zaplnění státní služby stávajícími zaměstnanci. - Také rozhodování o převedení do služby by mělo být v souladu s Listinou podloženo již v přechodném období zákonnými kritérii a objektivním postupem. Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona, úřady si nechávají za peníze zpracovávat podklady, které mají „v popisu

³²⁾ Synnerstrom, S., Comments on the draft Czech service statute, expertiza, na niž odkazují též v pozn. č. 24.

³³⁾ Viz pozn. č. 23.

práce“. To vskutku svědčí o tom, že je třeba pokusit se u příležitosti přechodu na nový systém učinit nábor chybějících odborníků.

6. ZÁVĚREM

6.1 Studie, které se vyjadřují k prognózám veřejné služby³⁴⁾, poukazují vesměs na erozi kariérního systému, na tendenci ke sblížení právních poměrů veřejných zaměstnanců s obecnými pracovněprávními poměry. Je ovšem předčasně činit definitivní závěry, zejména o tempu budoucích změn.

Jak vyplývá z toho, co bylo řečeno výše, na jedné straně je mnoho symptomů, které svědčí pro uvedený předpoklad: v řadě zemí byl nastoupen proces eliminace nebo redukce (věcné i co do personálního rozsahu) specifické regulace veřejné služby; markantní je tendence redukovat zákazy a omezení zejména v oblasti základních občanských práv; množí se případy, kdy stejnou práci vykonávají, dokonce na stejném pracovišti, vedle sebe zaměstnanci ve služebním a pracovním poměru.

Jiné státy ovšem neuvádějí mezi reformními záměry podstatné změny systému nad rámec toho, co již bylo realizováno (např. Francie nebo SRN). Nejen nové demokracie, ale i ostatní státy začínají klást větší důraz na specifické právní a etické prvky veřejné služby, na využití právních prostředků a materiální motivace k prevenci, resp. postihu neetického či protiprávního chování. Větší záruky v tomto smyslu se spatřují v pevnější personální struktuře veřejné správy, v modelech veřejné služby, které podporují stabilitu, profesionalitu, nestrannost. Odpovědnost zde leží především na vyšších úřednících; tím lze legitimizovat jejich specifické právní postavení, výrazněji diferencované odměňování, speciální vzdělávání.

6.2 Občas jsou činěny pokusy o širší interpretaci dějin byrokracie s delším horizontem dalšího vývoje. Konstatuje se obtížnost předvídaní při dnešním tempu vývoje. Kdo mohl v r. 1960 předvídat současné problémy s korupcí, imigrací apod.? Jaká bude úloha vlád v integrované Evropě? Zatím se klasifikují rozhodující faktory (instituce; psychologické faktory, jako manipulace, lhostejnost, rigidita, prostřednost, rituály; prostředky, jako kult precedentů, kontrola, inovace, tvorba; technika administrování, jako negociace, kompromis, umění bojovat - s Bruselem, rozpočtem, sousedem; vnitřní poměry v byrokracii, jako vášeň pro administrování, poručení, marnivost, duch subordinace, sobectví, šance atd.).³⁵⁾

6.3 Při dokončování koncepce služebního zákona, platové koncepce pro veřejnou správu apod. v ČR bude dobré vzít v úvahu tyto poznatky o vývoji státní služby v západní Evropě. Pro nejbližší léta se zdá být naše koncepce „malé státní služby“ s nějakou variantou veřejnoprávního kariérního režimu dobrým ře-

³⁴⁾ Například: Derlien, H.-U., Historical legacy and recent developments in the German higher civil service, in: *International Review of Administrative Sciences*, IIAS, vol. 57, N 3/1991, s. 395-402. Manion, J.L., Career public service in Canada: Reflections and predictions, tamtéž, s. 361-372.

³⁵⁾ Thuillier, G., Histoire a naztre, *Revue administrative* N 317.

šením. Představa, že lze poměry této skupiny zaměstnanců řešit dlouhodobě z hlediska jejich práv, povinností a hmotného zabezpečení zcela izolovaně od poměrů jiných zaměstnanců veřejné správy (v širším smyslu, tedy včetně zaměstnanců veřejných školských, sociálních atd. služeb) se může v dohledném čase ukázat jako určitá iluze.

V loňské studii³⁶⁾, věnované budování administrativních kapacit v zemích střední a východní Evropy s ohledem na vstupní proces do EU, se poukazuje na to, že služební zákony jsou namnoze pojmány jako cíl sám o sobě, zatímco měly být prvním krokem politiky, zaměřené na rozvoj státní služby. Ve třech zemích byly zákony krátce po přijetí podstatně revidovány, v dalších byly jen částečně implementovány. Dokonce v Maďarsku, které je v tomto směru nejdál, se vede debata o tom, jak zajistit, aby dopad služebního zákona nezůstal jen u stabilizace; po 7 letech od jeho přijetí se stále neprojevuje zřetelná politika státní služby. Zatím „strategie rozvoje správy spočívá v přijímání zákonů a postupné výměně staršího personelu za nové zaměstnance (new recruits). Bude-li tento přístup pokračovat, vybudování nové správy bude trvat celou generaci.“

Jako v mnoha jiných oblastech stojí posttotalitní země před dilematem: pokusit se napojit na nejnovější trendy nebo nejprve vybudovat určité základy a za tím účelem ve zkratce zopakovat v hlavních rysech vývoj, kterým jsme nemohli projít, ale jehož „přeskočení“ nemusí vést ke zkrácení cesty, nýbrž k pravému opaku. Otázka je v obecné poloze nezodpověditelná. Přesto lze vyslovit některé hypotézy a vyvodit určitá poučení z dosavadního vývoje.

Patrně nejdůležitější je, aby model, který bude zvolen, byl funkční. Doba budování „velké architektury“ státní služby jako rozsáhlého, uzavřeného a poměrně nehybného systému je historickou minulostí. Při vši snaze o stabilizaci je nutno umožnit určitou flexibilitu. V dnešním světě nelze předpokládat, že veřejnou správu minou procesy, které vytvářejí tlak na modernizaci, využití nových technologií, mobilitu pracovních sil atd. Důležité je, aby služební zákon neuzavíral možnosti takového vývoje.

Úplně na závěr osobní poznámka. Člověk má umět korigovat vlastní názory. Když jsem se začala před čtvrtstoletím zabývat státní službou, byla jsem přesvědčena, že kariérní systém, který tehdy jednoznačně převládal na západě a odpovídal naší prvorepublikové, v té době kvalitní a vyhovující úpravě, by měl být zaveden v nějaké podobě i u nás jako alespoň částečná obrana proti totální politizaci a subjektivismu, eufemisticky řečeno. V té situaci bylo možno argumentovat jen ideologicky přijatelnou literaturou. Naštěstí polské, maďarské, ale kupodivu v tomto případě i ruské prameny již plédovaly pro civilizovanější řešení. Také v některých z těchto zemí se začaly zavádět zvláštní podzákonné předpisy pro státní službu poněkud modernějšího typu. U nás byly až do konce nesmlouvavě drženy pozice jednotného pracovního postavení pro všechny.

Po listopadu se otevřely nové možnosti poznání a realizace zásadních reforem.

³⁶⁾ Verheijen, A.J.G., Administrative capacity development. A race against time? Studie vyšla též jako dokument RE: CJ-DA (2000) Inf. 2.

Dnes, po 12 letech studia tohoto problému v nových podmínkách a zkušenosti z naší reformy, i s uvážením naší situace a zahraničních zkušeností a trendů se řešení nejeví černobíle. Odpolitizování, vnesení řádu do státní služby a právní i hmotné záruky pro její zaměstnance jsou nespornou prioritou. Zároveň však nutno pochopit, že uzavřený centralistický autonomní model státní služby se stává čím dál zřetelněji ve světě minulostí a že je třeba usilovat o otevřený, transparentní a dostatečně flexibilní systém, který by poskytoval záruky efektivnosti a veřejné kontroly a zabráňoval tomu, aby se ze státního úřednictva nestala „čtvrtá moc ve státě“ s byrokratickými deformacemi, jejichž popisu a analýze jsou věnovány rozsáhlé analýzy příslušných vědních disciplín.

Je tedy po mém soudu třeba zákonem alespoň neuzavírat cestu k postupnému vytváření moderního, otevřenějšího a pružnějšího systému, který bude na pořadu dne i u nás za krátkou dobu, kdyby pro nic jiného, tak vzhledem k integraci do světa, který jde tímto směrem.

PUBLIC SERVICE ON THE THRESHOLD OF THE 21st CENTURY

Summary

Over the past decades, in most countries, public service has undergone the process of substantial reforms which met an adequate response in legal theory. The dual arrangement of employment relations resulting from the autonomous public law regulation of the public officials' status as it was adopted in most European countries, has recently been put to question.

The point is as follows: does the public service - the specific regulation of the public employees' legal relations - belong to those outdated legal concepts of the 19th century that should no longer be preserved or, should it be re-introduced, as it is the case in our country? The author endeavours to give her answer to this question by pointing out the ways of resolving the legal problems connected with qualified and efficient performance currently required of modern public administration and its staff.

This article was completed in spring 2001, when in the Czech Parliament a debate was launched on the bill concerning the Civil Service Act. Comments on some problems related to the proposed legislation are presented in this article, especially in Chapter 5, preceded by a short introduction into the legal concepts and terminology and the systems of public service adopted in the democratic countries (the situation, the trends, the European principles).

Differentia specifica of public service can generally be based on criteria connected with institutions or with the public employees' functions including the performance of public duties (public interests). In some definitions, those persons are considered to be public officials who perform their duties for „public administration proper“ or *sensu stricto* only those who exercise public authority. The most pragmatic criterion consists in recognizing as public officials all those who are paid from public funds notwithstanding their legal status - whether statutory or contractual. According to the opinion of the European Court of Human Rights on current practice, either category of employees often perform equal or similar functions, and that is why it is appropriate to apply the functional criterion based on the nature of the employee's functions and responsibilities.

In the process of internationalization and subsequent globalization, the approximation trends show also in public administration which has remained a domain of sovereign regulation by the national states even in such supranational community as is the EU. It is the effect of the need to adjust the functioning and to some degree also the organization of public administration to meet the tasks arising from international and, in case of EU communitarian, obligations. A certain process of standardization, at least in terms of accentuation of basic common elements and principles, can also be seen in the area of public service.

In the postcommunist countries, due to the efforts to achieve professionalism, to minimize political influences and to promote integrity of public service, the main stress is put on unification, stabilization and provision of strong legal guarantees, all this resulting in tendency to adopt some kind of modernized model of the career system.

The basic principles of public service were most recently formulated by the Council of Europe (The status of public officials in Europe, Recommendation No. R(2000)6). The translation of these principles and a commentary are included in the present article.

Chapter 5, dealing with the Czech public service *de lege ferenda*, includes an evaluation of the development of the public administration reform, an analysis of the constitutional regulation and the concept of a public servant's status incorporated in the bill relating to the Civil Service Act.

The bill promotes professionalism, political neutrality and stabilization of the civil service. It introduces public law status of a civil servant, sets conditions and requirements for recruitment, duties and rights of civil servants, their disciplinary responsibilities, etc. It provides for remuneration and compensations and establishes the social protection of civil servants.

Doubts and objections on the part of experts and politicians are primarily concerned with the highly centralized civil service organization and a high degree of rigidity combined with inadequately open-ended nature of the proposed system. Both personnel management and public management are concentrated in the hands of personnel directors and the General Director of the civil service who is located in the Government's Office. The specialization is one-sidedly promoted, not allowing necessary mobility and innovations. The proposed system is over-protective towards members of the present staff, who would be appointed to the new civil service without any evaluation nor examination. Apparently, the parliamentary debate indicates that the bill should be substantially revised before it is ready for acceptance.

The studies on the prognoses of public service developments indicate mostly erosion of the career system as well as tendencies of the public employees' status coming closer to general labour law relations. But it is too early to draw definite conclusions, especially as regards the speed of the future changes. The growing need to promote, both on the national and international basis, the means and ways of supporting public ethics and reinforcing the legal remedies in order to prevent or to punish unethical and/or illegal behaviour may lead to preferences generally given to models promoting traditional values.

The era of building a „great achitecture“ of the civil service as an extensive, closed and rather rigid system has gone by. Nowadays it is very unlikely that public administration could avoid the processes spurred by modernization, exploitation of new technologies, free movement of labour, etc. It is important to ensure that the Civil Service Act should not impede the possibilities of such development.

EUROOBČAN A JEHO PRÁVA

RICHARD POMAHAČ

I.

Když byla z popudu Evropské rady, která se sešla v roce 1974 v Paříži, vytvořena pracovní skupina pro otázky euroobčanství, šlo shodou okolností o reakci na výhrady uplatňované Velkou Británií a Dánskem po jejich vstupu do Společenství. Tyto spíše právně-technické než čistě politické výhrady směřovaly více k otázkám státní příslušnosti nežli k občanství, nicméně vyvolaly vedlejší efekt, který přišel některým dalším členským státům ES docela vhod.

Byla tak dokořán otevřena Pandořina skříňka a začal se odvíjet proces, v němž zazněly hlasy o potřebě dotknout se zcela fundamentálních a v tomto smyslu i věčných problémů evropské politické integrace. Politické zadání pařížského summitu požadovalo, aby byly prozkoumány podmínky, za nichž mohou státní občané nabýt více práv díky vlastnostem komunitárního práva. V textu zadání se nadto hovořilo o občanských právech, vyplývajících z členství ve Společenství. Nabízela se otázka, jakou povahu může mít v evropském právu *pacte de citoyenneté* jako předpokládaný pramen těchto práv.

Po dvou desetkách let naplněných nejen nekonečnými diskusemi o byrokratické povaze a občansko-demokratickém deficitu Společenství, ale například i dvěma pokusy Evropského parlamentu vytvořit psanou ústavu (Spinelliho zpráva z roku 1984 a Hermanova zpráva z roku 1994), v nichž bylo pamatováno i na institut občanství, se euroobčanství (*citizenship of the Union*, *Unionsbürgerschaft*, *citoyenneté de l'Union*, *cittadinanza dell'Unione*, *ciudadanía de la Unión*, et cetera) stalo pravidelným institutem evropského veřejného práva až díky Maastrichtské smlouvě z roku 1992.

V českém překladu – patrně pod vlivem německého znění – v první větě sedmnáctého článku Smlouvy o založení Evropského společenství (dále „SES“) čteme: „Tímto se zavádí občanství Unie“. Spíše než o zavedení něčeho známého odjinud, však šlo o vytvoření či ustavení nového institutu. V některých jazycích se patrně zdařila formulace lépe odpovídající tomuto smyslu – *se crea una ciudadanía de la Unión*, resp. *il est institué une citoyenneté de l'Union*.

Euroobčanem je ta fyzická osoba, která má zároveň státní příslušnost alespoň

k jednomu členskému státu EU. Tato konstrukce - zdánlivě jasná a jeví se jako téměř jediné možná - má své interpretační obtíže. Euroobčanství je vztahem odvozeným od vztahu občana a jeho národního či domovského státu. Derivační vztah je pro existenci euroobčanství *conditio sine qua non*, protože evropské právo nezná jinou možnost vzniku evropského občanství.

Definici občanství zavedlo do evropské ústavy tzv. španělské memorandum k výše citovanému sedmáctému článku SES, v němž se praví, že „občanství je osobní a nezczitelné právní postavení státních příslušníků členských států Unie. Tyto osoby realizují svá speciální oprávnění, vznikající vzhledem k příslušnosti k Unii na jejím území, a to bez újmy na postavení příslušníka členského státu Unie“. Konstrukce euroobčanského vztahu v Maastrichtské smlouvě nese nepochybně pečeť přídavnosti vůči tomu, co se někdy nazývá *status civitatis*.

Smlouva o Evropské unii (dále „SEU“) obsahuje ve své maastrichtské i amsterodamské verzi důležité teleologické ustanovení o tom, že zavedení unijního občanství má za cíl posilovat ochranu práv a zájmů státních občanů členských zemí (článek 2 SEU). Mezi Uníí a státními občany je takto navazován funkční vztah, jenž tvoří nepochybně obsah euroobčanství, který může být nepodmíněný obsahem státního občanství.

Euroobčanství je dvojitou vertikální relací - vztahem občana a státu a vztahem občana a Evropské unie. V základech evropské politické integrace však nelze přehlédnout ani požadavek, aby vedle obvyklé mezistátní kooperace na smluvním základě fungoval i systém součinnosti Evropanů (*People's Europe*, *L'Europe des citoyens*, *Europa des Bürger*). Pod hesly „Evropy lidí“, „Evropy národů“, „Evropy vlastí“ či „Evropy občanů“ (všimněme si terminologického problému, který je navozen již pouhým překladem) se rozvíjejí různorodé aktivity. Evropská unie nesjednocuje lid členských států, čili státní národy (*peuples des États membres*), ale davy Evropanů (*peuples d'Europe*). Uznání evropského občanství v duchu hesla Jeana Monneta „*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*“ je ovšem i nepřehlédnutelným tématem evropské ústavy.

Devadesátá léta se stala zkušebními obdobím efektu euroobčanství. Lze dát za pravdu názorům, vyslovovaným již na počátku tohoto období, že davy Evropanů patrně mnohem více než přínos dodatečných euroobčanských práv zaregistrují realitu měnové unie. Evropští občané byli přesvědčováni, že peníze způsobují o to vyšší pohodlí, čím pohodlněji lze s nimi nakládat. Z ryze technického hlediska se zdá být vše jasné až na to, že někdy kolem roku 2002 projde idea euroměny ještě jednou důležitou verifikací. Komfortnost platebního styku - jak ve smyslu spíše francouzským (*confort*) jako pohodlí, tak spíše anglickém (*comfort*) jako útěcha - může být občany úspěšně ověřena buďto tak, že se už nadále nebudou muset o měnový problém starat, nebo že se jim i při obecném nedostatku dobrých peněz bude zdát, že něco funguje jednodušeji.

Jiné výsledky verifikace by byly riskantní vzhledem k skutečnosti, která bývá analyzována jako realita občanství. Evropské občanství je stále vnímáno spíše jako něco, o čem se sice mluví, ale co je spíše logickou právní konstrukcí než něčím, bez čeho by byli občané ochuzeni. Euroměna je naproti tomu realitou, která se může občanů dotknout velmi citelně, ať již v pozitivním nebo negativním smyslu.

Přinejmenším si při této příležitosti lze dobře uvědomit, že občané nežijí již v toméž státě, na který byli zvyklí.

Úvaha, kterou jsme rozvíjeli, je podložena teorií funkčního občanství. Občanství lze dobře charakterizovat porovnáním výhod a nevýhod, s kterými si je lidé spojují. Liberalizující pojetí tento pragmatický vztah někdy posouvá do souvislostí, v nichž teze o svobodně se rozhodujícím občanovi se s realitou občanství pozoruhodně rozchází už v tom bodě, že občan je predestinován občanstvím. Ať již obhajujeme *ius sanguinis* nebo *ius soli*, občanství jako státní příslušnost je pro občana primární daností, kterou je možné překonat svobodnou volbou někdy jen za velmi příznivých okolností a jindy jen velmi obtížně. Evropské občanství stálo prozatím za hranicí, kterou je nutné překročit, aby se realita občanství stala zcela zřejmou.

II.

Občanství je definováno jako osobní a nezczizitelné právní postavení. Na druhé straně příslušnost k určité pospolitosti – byť by šlo v případě Evropské unie o pouhopouhou virtuální pospolitost, jak se jeví některým eurokritikům – zůstává příslušností, která je do velké míry nezávislá na stavu právního postavení. Občanská oprávnění a povinnosti je možné individuálně přijmout, ale také odmítnat, a přesto nepřestává být osoba, která toto činí, příslušná k určité komunitě. V tomto smyslu se hovoří o komunitární příslušnosti bez občanství, pokud je někdo některých, či dokonce všech občanských práv zbaven, nebo se jich sám zbaví.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že koncept euroobčanství se potýká s tím, s čím se mohou potýkat všichni, kdo zůstanou v zajetí slov konceptu občanství tradičně zakotveného v té či oné národní představě. Setkali jsme se již v této eseji s pokusem definovat pojem občanství pomocí pojmu státní příslušnosti a je jasné, že ti, kdož necítí rozdíl mezi pojmy občanství a státní příslušnost, nemohou být takovouto definicí příliš uspokojeni. Předpokládejme však blízkost našeho a německého právního jazyka a vzpomeňme si, že v německém kontextu obvykle nepracujeme s dvojicí pojmů, ale s nesynonymní triádou *Staatsbürgerschaft*, *Staatsangehörigkeit* a *Volksangehörigkeit*. A jako by ani toto nestačilo, zavádí se v tomto kontextu i termín *Staatszugehörigkeit* pro druhou generaci imigrantů, kteří si mohou německé občanství zvolit.

Zamýšlíme-li se nad historickým významem slov, pak nás v uvedeném případě patrně napadne, že získání postavení „státního občana“ bylo v německém prostředí něco jiného, než se stát měšťanem. Není proto bez souvislosti ani skutečnost, připomínaná snad ve všech komparativních pracích na toto téma, že dříve bylo pro cizince obtížnější získat německé občanství než například francouzské. A podíváme-li se k našim jižním sousedům, pak není historicky vhodné ani proslulé rakouské lpění na vzdání se cizího občanství v procesu naturalizace, ani to, že v řadě praktických momentů předčil v Rakousku státní občanství jiný srovnatelný institut – *Heimatrecht*.

Francouzský prototyp občanství bývá oprávněně stavěn do protikladu k německému. Francouzské občanství mělo od Velké revoluce ve znaku svobodu a rovnost, zrovna tak jako patrný participační ideál. Ve vztahu k francouzskému proto-

typu se hovoří nejčastěji o smíšeném, liberálně-republikánském modelu občanství. Jako země přistěhovalců zde došlo též více uplatnění *ius soli*. Stmelujícím momentem obsahu francouzského občanství je však patrně laičtější, tedy určitý stupeň vyvážení tolerance a republikánské aspirace k sociální a politické jednotě.

Ještě složitější situace je spojena s britským prototypem občanství. *Citizenship* je v této tradici spíše předprávním konceptem, i když *Law of Settlement* znal již někdy v polovině 17. století možnost vyhledat farnost, ke které ten či onen občan přirozeně patří. Patří k známým paradoxům britského konstitucionalismu, že se od 19. století vysvětluje rozdíl mezi poddanými Jejího Veličenstva a britskými občany tak, jako by Británie byla tou nejfunkčnější republikou. *Citizenship* v britské tradici je tedy především souhrn občanských práv, přičemž být poddaným Jejího Veličenstva je i podmínkou občanství.

Občanství je v evropské právní historii rudimentárním, zároveň však i velmi flexibilním institutem. Už v antickém římském právu byla koneckonců nejednou položena otázka, v čem spočívá přitažlivost občanského statusu, rozšiřovaného postupně na stále širší okruh svobodných obyvatel římské říše. Antické občanství vyjadřovalo primárně příslušnost k občanské společnosti (*civitas*). V době římské vojenské a politické hegemonie zaručovalo římské občanství navíc i příslušnost k velmoci, k impériu.

Znalcům římského práva nebyla cizí představa, že každý civilizovaný politický národ (*gens*) vytváří pro své občany *ius civile* (srov. D.1.1.9). Občanství bylo ve formálním juristickém vyjádření podřízeno civilnímu právu. To však byla spekulativní úvaha, která poněkud kontrastovala s praktickou potřebou uspořádat právní vztahy občanů a cizinců v rámci římské říše. V římském právu platilo, že návaznost „práva národů“ na občanské právo byla podmíněna neudržitelností stavu disparity mezi občany a osobně svobodnými neobčany. S pomocí právních privilegií spojených s občanstvím se zformoval určitý typ národní identity. Na tomto základě bylo v určité fázi vývoje římského impéria ustaveno univerzální občanství pro svobodné osoby.

V moderním evropském právu nalezneme imanentní pohnutku ovlivňovat vztahy občanů různých států. *Unionsbürgerschaft* jako doplněk rozvinutého „národního“ občanství si v žádném ohledu neklade za cíl překonat národní identitu, pokud existuje. Evropské občanství není koncipováno jako útočiště pro ty, kdož se cítí být evropskými, nikoli státními občany. Pokud je však Evropská unie chápána jako právní společenství a pokud uznáváme platnost evropského práva, jehož zdroje nemusí být závislé na pramenech národního (vnitrostátního) či mezinárodního práva, je i institucionalizace evropského občanství logickým důsledkem výchozích předpokladů. I vzhledem k rozdílným prototypům občanství v tradici jednotlivých států je patrné určité napětí mezi euroobčanstvím a státním občanstvím.

Český překlad poslední věty v prvním odstavci sedmnáctého článku SES ukazuje, na jak křehkém terminologickém ledě se pohybujeme. Čteme zde: „Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní příslušnost členského státu.“ Adekvátnější by bylo překládat doslovněji: „Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní občanství členského státu.“ Najdeme to takto vyjádřeno v platných jazycích smlouvy: *Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürger-*

schaft, ersetzt sie aber nicht. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.

V průběhu diskuse o institucionalizaci euroobčanství byl zřetelně definován neodstranitelný rozpor mezi funkčností občanství v systému, který můžeme pracovním názvem nazvat rule of state, na straně jedné a v systému, pro nějž patrně nenajdeme lepší název než res publica, na straně druhé.

V systému rule of state územní suverenity státu relativizuje rozdíl mezi státním občanem a cizincem. Jinými slovy: osobní statut zpravidla nepřeváží skutečnost pobytu na cizím státním území. Z toho vyplývá nutnost plně respektovat právní pravidla i správní uvážení, v jejichž rámci se sice mohou cizinci (nikoli však státoprávní bezdomovci) dovolávat svého externího občanství, avšak to je jediný jistý efekt, pro nějž může být jejich postavení relativně výhodnější než postavení státních občanů.

Nicméně demokratický právní stát, v němž nalezneme nejenom rule of state, ale i rule of law, mívá zpravidla potíže s racionalizací vztahu občanů a legálních rezidentů, a to zvláště vzhledem k aplikaci principu rovnosti všech osob v dosahu vnitrostátní jurisdikce. Vytváření právní báze cizineckého režimu je možnou, i když zpravidla ne plně uspokojivou reakcí na tento stav. Z hlediska nabytí občanství je systému rule of state bližší ius soli, jež má však často kontraproduktivní účinky, nelze-li pominout ius sanguinis. Dvojití či vícenásobné občanství, stejně jako apolitika na opačném pólu, mohou vést z logiky rule of state k extrémním důsledkům.

Res publica je občanskou korporací a jako taková příkládá občanství kreativní význam pro osobní statut. Cizinci nejsou – vyjádříme-li se slovy smluvní teorie – členy paktu: nemusejí být loajální, mohou se dovolávat zvláštních výsad a mohou bez následků odmítnout splnit povinnosti, za jejichž neplnění jsou občané sankcionováni. Na rozdíl od občanů se však cizinci nemohou vždy spoléhat na to, že „mají právo na subjektivní právo“, což je jeden z projevů známého paradoxu lidských a občanských práv.

Stírali se rozdíl mezi občany a cizinci, pak zejména v tom smyslu, že cizinci se mohou stát „starousedlíky“. Pro příklad lze jít do některých skandinávských zemí, kde se v nedávné minulosti stávala většina cizinců usedlíky s velmi výhodným statutem až překvapivě rychle. Denizen požívá zpravidla tatáž sociální, hospodářská i kulturní práva jako citizen, přičemž jeho největší jistotu představuje právo na trvalý pobyt. Denizenship je v poslední době chápáno především jako předstupeň občanství a v dobách turbulence migračních proudů se zdůrazňuje, že starousedlíkem by se neměl stát ten, kdo neprojevuje rozhodnou vůli k případnému přijetí občanství.

V současné době pozorujeme, jak se státy, které jsou považovány za pilíře Evropské unie, ve svém vnitřním právu potýkají s novým řešením podmínek nabývání státního občanství převážně v rámci systému rule of state. To zajisté platí pro poslední vývoj například ve Spolkové republice Německo či ve Francii. Přesto by bylo velmi odvážné tvrdit, že koncepce euroobčanství je ovlivňována v první řadě ohledem na problémy tzv. azylových států nebo států, jejichž obyvatelstvo se vzhledem k jistému druhu politiky i vzhledem k zákonitostem demografického vý-

voje etnicky proměňuje. Rule of state vyvolává prozatím na unijní úrovni méně problémů, neboť Evropská unie není v otázkách nabývání občanství suverénním celkem. Zůstává otevřenou otázkou, zda časem – i díky institutu občanství – nevznikne evropská res publica.

Z historie známe příklady procesů, v nichž stát vytvořil politický národ, i procesů opačných, kdy se národ stal tvůrcem svého státu. Evropská unie je zatím vzdalena snahám vytvořit evropský politický národ a ani v konstrukci euroobčanství nenalezneme nic, co by svědčilo o opaku. Smlouva o Evropské unii byla obohacena o ustanovení, jež Unii přikazuje respektovat národní identitu svých členských států. Unie i členské státy jsou v tomto juridickém vyjádření příznačně personifikovány. Obvyklé vysvětlení zní, že národní identita je atributem vztahujícím se spíše k občanům než ke státům, připustíme-li ovšem, že národní identita je něčím podstatným pro určení vztahu občana a státu. Analýza tvorby politik a rozhodovacích procesů v EU ovšem ukazuje i to, že národní identitou se prokazují i zástupci jednotlivých států, zpravidla ovšem nikoli ve jménu státních občanů, ale jménem vlád, které však musí cítit i závazek loajality k Evropské unii. Úcta k národním identitám a evropská identita symbolizovaná evropským občanstvím není alespoň na tomto poli zdrojem konfliktů.

III.

Pokud se týká státního občanství, je v mezinárodním právu přijímáno řešení, podle něhož je obsah tohoto institutu v podstatě předurčen vnitrostátním právem. Jiné státy by neměly národní řešení zpochybňovat, pokud to neodporuje mezinárodním úmluvám či obecným právním zásadám. Nezastupitelným oborem internacionalistického řešení je především pole, na němž se podmínky občanského statutu střetávají s mezinárodním standardem občanských práv, a nepochybně i mimořádně obtížné řešení situací, kdy se některé státy stávají buďto nepohodlnými, anebo dokonce nebezpečnými pro své občany, a ti pak hledají útočiště v jiných státech.

Nemalá pozornost byla věnována právně-technickému řešení komplikací spojených se situací, v níž se tatáž osoba vyznačuje více než jedním legitimním občanstvím, či se naopak žádným státoobčanským svazkem nemůže spolehlivě prokázat. Odkázat lze přinejmenším na základy, které se na tomto poli pokusila vybudovat zhruba před sedmdesáti lety Haagská kodifikační konference Společnosti národů. Rada Evropy se posléze chopila iniciativy v šedesátých letech, aby vypracovala smluvní instrument, jehož cílem bylo – velmi lapidárně řečeno – vnést mezi členské státy Rady Evropy pořádek v tom směru, aby podporovaly pravidlo „jeden člověk – jedno občanství“.

Úmluva o zmenšení počtu případů vícenásobné státní příslušnosti (Convention on reduction of cases of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality, ETS č. 43) z roku 1963 se stala po dvou ratifikacích účinnou v roce 1968, avšak dvě desetiletí po podpisu jí bylo vázáno, byť většinou s výhradami, jen deset evropských států. V roce 1977 byla tato smlouva doplněna a byl k ní přijat dodatkový protokol o oznamovací povinnosti pro případ, kdy se státní příslušník jednoho státu stane občanem jiného státu (ETS č. 95 a 96).

Úmluva vázala možnost získání nového občanství na skončení předchozího státoobčanského poměru. Stát nesměl odepřít propuštění ze státoobčanského svazku osobě s trvalým pobytem na území jiného státu, ani vázat toto propuštění na další podmínky. V roce 1995 se stal účinným druhý pozměňující protokol (ETS č. 149), který podstatně modifikoval původní požadavky, protože umožňoval, aby si původní občanství podrželi ti, kdož dodatečně získají občanství ve státě, kde se narodili a kde mají anebo v dětství měli trvalý pobyt. Dvojitý občanství nemělo být ná-dále na překážku ani v případech, kdy nové občanství získává manžel anebo manželka proto, že chce být příslušníkem téhož státu jako rodinný partner, ani v případech, kdy dítě získá další občanství na základě státní příslušnosti otce nebo matky.

Protože Úmluva, bránící dvojímu občanství, nenašla v řadě států příznivou politickou odezvu v rozumné lhůtě, byla zproblematizována její funkčnost. I když smluvní státy v řadě případů přiměly trvalé rezidenty k tomu, aby se pro výhody nového občanství vzdali původní státní příslušnosti, nemohly nikterak zabránit re-admisi v případech, kdy státy, které k úmluvě nepřistoupily, tento akt zproblematizovaly. Vzorovým v tomto ohledu se staly mnohé případy Turků usídlených v Německu.

Rada Evropy proto - vědoma si této situace - vypracovala návrh nové Úmluvy o státní příslušnosti (European convention on nationality, ETS č. 166). Ta je pokusem o komplexnější úpravu ve srovnání s dřívějšími smluvními instrumenty. Její východisko je tradiční - v duchu výše zmíněné haagské tradice je zdůrazněno právo suveréna určit pravidla nabytí státního občanství. Tato pravidla budou akceptována ostatními státy za předpokladu, že nebudou v rozporu s jinými mezinárodními smlouvami ani s mezinárodněprávními obyčejí a obecnými zásadami.

Vůdčím principem úmluvy je subjektivizace práva na státní příslušnost, z něhož plyne několik důsledků. Předně platí, že státy se mají chovat tak, aby bylo preventivně bráněno státoprávnímu bezdomovectví. Nikdo nesmí být bezprávně zbaven občanství. Uzavření manželství nesmí být skutečností, která ex lege zakládá automatickou změnu státní příslušnosti. Vnitrostátní pravidla o nabytí občanství nesmějí obsahovat kritéria či jinak legitimovat diskriminační praxi z důvodu pohlaví, náboženství, rasy, barvy pleti, národnostního či etnického původu. Princip rovnosti platí i pro státní příslušníky navzájem, nelze činit rozdíly mezi těmi, kdo nabyli občanství narozením, a naturalizovanými osobami.

Pravidla nabývání státního občanství při narození respektují *ius sanguinis* s ohledem na možné výjimky v případech, kdy se dítě narodí v zahraničí. Princip prevence státoprávního bezdomovectví se však projevuje v tom, že nelze odmítnout občanství ani dětem narozeným na státním území, pokud nezískají jiné občanství a splňují podmínku trvalého pobytu. Úmluva poskytuje ochranu legálním a trvalým rezidentům, jimž zaručuje právo na řádné projednání žádosti o udělení občanství. Výslovně je zakázána podmínka trvalého pobytu přesahujícího délku deseti let.

Ztráta státní příslušnosti je přípustná jen z taxativně uvedených důvodů. Dobrovolné přijetí cizí státní příslušnosti patří mezi důvod pro ztrátu původní příslušnosti na prvním místě a zvláště je třeba zdůraznit, že uznaným důvodem je

i ztráta vztahu k státu v případě, kdy se jeho občan natrvalo usadí v jiném státě a nehrozí-li, že zůstane bez jakékoli státní příslušnosti. Státy jsou rovněž zavázány vytvořit právní podmínky proto, aby mohlo být jejich bývalým příslušníkům navráceno státní občanství, pokud splňují podmínku trvalého pobytu.

Z procesních práv týkajících se řízení o státní příslušnosti nutno vyzdvihnout právo, aby bylo o žádostech rozhodnuto v přiměřené lhůtě, aby všechna rozhodnutí byla řádně odůvodněna a aby správní rozhodnutí podléhala soudní kontrole. Zpoplatnění státoobčanských řízení nesmí tvořit faktickou překážku, bránící účastníkům uplatňovat svá práva.

Jasně stanovisko zaujímá nová úmluva k duplicitě, resp. k multiplicitě občanství: státy se tomuto jevu nebrání, vyplývá-li z příslušnosti získané při narození a při sňatku. To, zda se někdo dokáže narodit tak dobře, že okamžitě získá nejméně dvojí státní příslušnost, je přinejmenším z pozice dítěte těžko ovlivnitelné. Rovněž sběratelé občanství sňatkovou metodou nejsou natolik přemnožení, aby představovali vážné nebezpečí. Vyžadovat, aby se osoby takto získaného občanství museli zříkat, mají-li šanci trvale se usadit v jiném státě a získat zde další příslušnost, by bylo tvrdým požadavkem. Úmluva v těchto případech dává přednost lidsky prostému řešení, i když nevylučuje možnost, že i v těchto případech lze občanství ztratit, existují-li k tomu uznané důvody.

Mimo případy tolerované duplicity či multiplicity ponechává však úmluva na státech samotných, budou-li se snažit redukovat příslušnost. V tomto ohledu úmluva nevstupuje na pole neorané, neboť některé státy ratifikovaly výše zmiňovanou Úmluvu o zmenšení počtu případů vícenásobné státní příslušnosti a daly tak svůj postoj k této otázce jasně najevo. Budou-li chtít tyto státy přistoupit i k nové Evropské úmluvě o státní příslušnosti z roku 1997, musí sladit svůj přístup k oběma smlouvám akceptací pozměňujícího protokolu ETS č. 149, který do standardu RE zavedl právě případy tolerované duplicity státní příslušnosti.

Z hlediska českého práva je důležité, že Evropská úmluva o státní příslušnosti obsahuje i sukcesivní ustanovení. Nástupnické státy jsou zavázány řešit otázky přechodu státního občanství v souladu se zásadami právního státu, s respektem k lidským právům, způsobem vylučujícím diskriminaci a tak, aby byl naplněn princip prevence apatritidy. Kritéria pro přechod, udržení či udělení státního občanství mají být odvozena ze skutečnosti účinného spojení osoby s nástupnickým státem, dále ze zjištění obvyklého trvalého pobytu, z projevené vůle dotčené osoby navázat státoobčanský vztah s nástupnickým státem a z přihlednutí k územnímu původu této osoby.

Vyšším principem je ve všech případech prevence bezdomovectví a zákaz takové úpravy, která by zavaděla přímý podnět k migraci, a proto i v případech, kdy nebude svazek státu a občana uskutečněn ve formě citizenship, je zaručeno denizenship. Starousedlíci mají tedy v každém případě právo na pobyt tam, kde měli doposud své obvyklé bydliště, přičemž pojmy trvalý pobyt a obvyklé bydliště podléhají kánonu autonomního výkladu úmluvy a nikoli interpretaci opřené o domácí úzus. Občanům i usedlíkům je zaručeno rovné zacházení ve vztahu k sociálním a hospodářským subjektivním právům. Nová úmluva pochopitelně nebrání tomu, aby byla aplikována pravidla, která jsou pro regulaci státního občanství z hlediska dotčených osob ještě příznivější. *Acquis du Conseil de l'Europe* tím otevírá pro-

stor nejenom pro uplatnění dalších národních a mezinárodních úprav, ale zůstává vstřícným i vůči vývoji v právu ES/EU.

Pozici, kterou v otázkách dotýkajících se důsledků vícenásobného občanství zaujímá Evropský soudní dvůr, dobře dokumentuje rozsudek ve věci C-369/90, Micheletti. Španělský úřad dal přednost Michelettiho argentinskému občanství s tím, že rozhodnutí se přiklonilo na stranu kritéria obsaženého ve španělském právu, podle něhož je Micheletti více Argentincem, neboť v Argentíně měl jako tamní státní příslušník své předchozí obvyklé bydliště a odtud také na argentinský pas do Španělska přicestoval. Mario Vicente Micheletti se ve skutečnosti v Argentíně narodil italským rodičům a tamní státní příslušnost získal na základě *ius soli*, zatímco italskou příslušnost si podržel na základě *ius sanguinis*. V březnu 1989, kdy se usadil ve Španělsku, získal po předložení svého druhého, italského pasu rezidenční kartu pro pobyt na přechodnou dobu šesti měsíců. Pokoušel se španělským úřadům dokázat, že jako italský občan pobýval i v Itálii, v Ponti sul Mincio, ale toto místo pobytu mu nebylo uznáno jako obvyklé a trvalé.

Evropský soudní dvůr v odůvodnění svého rozsudku připomíná, že podle mezinárodního práva si stanoví každý členský stát, a to i s ohledem na právo ES, podmínky pro získání či ztrátu příslušnosti k tomuto státu. Nicméně členské státy nejsou oprávněny legislativně omezit důsledky toho, že je někdo příslušníkem jiného členského státu, tím že by určovaly podmínky pro uznávání takové státní příslušnosti, s níž je spojován výkon základních svobod zaručených Smlouvou o založení ES. Proto není dovoleno vyložit článek 52 SES tak, že pokud má osoba dvojí státní příslušnost – k členskému i nečlenskému státu – může další členský stát podmiňovat uznání komunitární příslušnosti například tím, že dotyčná osoba má prokazatelně obvyklý pobyt na území členského státu.

Tento závěr je podpořen i tím, že pokud by naopak členské státy mohly rozhodovat o uznání příslušnosti k jinému členskému státu, znamenalo by to, že skupiny osob, na něž by se vztahovala pravidla o svobodě podnikání, by mohly být různě definovány v různých členských státech. Proto také ustanovení komunitárního práva o svobodě podnikání nedovolují členskému státu odepřít oprávnění k podnikání státnímu příslušníkovi jiného členského státu, jenž je zároveň státním příslušníkem nečlenského státu, se zdůvodněním, že podle práva členského státu, v němž chce podnikat, je považován za příslušníka nečlenského státu.

Evropský soudní dvůr striktně odmítl veškeré úvahy, které by mohly vést k vyřešení případu tím, že by se Micheletti svého argentinského občanství eventuálně vzdal a vystupoval ve Španělsku jen jako italský příslušník. Protože Micheletti prokázal svou italskou státní příslušnost, je jeho případné další občanství z hlediska práva na usídlení se a podnikání irelevantní skutečností. Popsaný případ dobře objasňuje pozici práva ES i po zavedení unijního občanství ve Smlouvě o založení ES. Právo ES se snaží svými prostředky důsledně chránit unijní občany proti případným nevýhodám, které by pramenily z jiných státoobčanských svazků. Dvojí státní příslušnost je v právu ES chápána jako víceméně právně-technický problém, jehož předestření může některé osoby zvýhodňovat, v žádném případě však nesmí vést k diskriminaci.

IV.

Na prahu nového tisíciletí se problematika euroobčanství dostala do přímé souvislosti s procesem konstitucionalizace v Evropské unii. Jak známo, psaná pravidla ústavy Evropské unie nebyla doposud oficiálně kodifikována, i když pokus o sloučení a pročištění Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii byl na expertní úrovni podniknut již v souvislosti s vypracováním tzv. konsolidovaných verzí obou smluv, tak jak to předvíдалa Amsterodamská smlouva. Evropská rada přijala v červenci 1999 závěry, týkající se doplnění evropské ústavy o psanou Chartu základních práv Evropské unie. Zároveň bylo uloženo Evropské komisi, aby iniciovala zpracování legislativního návrhu, v němž by byla klíčová ustanovení SES a SEU uspořádána do nové podoby tzv. Základní smlouvy Evropské unie.

V roce 1999 tak odstartovala významná etapa práce nad vytvořením psané evropské ústavy. Pro vypracování Charty základních práv EU byl ustaven Konvent, složený z šedesáti dvou osob, a to z patnácti zástupců nejvyšších představitelů jednotlivých členských států EU, z šestnácti členů Evropského parlamentu, třiceti poslanců parlamentu jednotlivých členských států a z jednoho zástupce Komise. Předsedou tohoto Konventu byl zvolen bývalý prezident SRN Roman Herzog.

2. října 2000 postoupil Konvent jako výsledek své práce text Charty základních práv EU s 54 články uspořádanými do sedmi kapitol (hlav) Evropské radě. Již dříve - 15. května 2000 - předložil Evropský univerzitní institut předsedovi Komise EU dokument, obsahující návrh textu Základní smlouvy Evropské unie. Podařilo se tedy poměrně rychle splnit technickou část zadání Evropské rady, jak pokud se týká katalogu základních občanských práv, tak pokud jde o části ústavy, obsahující základní definice ústavních institutů, vymezení cílů a úkolů Evropské unie a základní ustanovení o orgánech a institucích Evropské unie.

Charta základních práv EU byla ve svém definitivním znění vyhlášena 7. prosince 2000 v Nice a k jejímu textu byla připojena proklamace tohoto znění: „Evropský parlament, Evropská rada a Evropská komise slavnostně vyhlásují text Charty základních práv EU.“ Následující mezivládní konference však neuzavřela otázku právní závaznosti a způsobu přijetí Charty jako součásti evropské ústavy členskými státy a občany Evropské unie. Proces konstitucionalizace v Evropské unii má tento úkol ještě před sebou.

Charta základních práv Evropské unie obsahuje v preambuli charakteristickou formulaci, převzatou z Maastrichtské smlouvy, podle níž se vytváří stále užší svazek (to jest „unie s malým u“) mezi národy Evropy. Na rozdíl od platného znění SEU vyhrazuje preambule Charty iniciativu k vytváření „Unie s velkým U“ do rukou národům Evropy, resp. Evropanům samotným, nikoli státům. V tomto ohledu je však třeba zvážit též význam formulací tzv. generálních a horizontálních klauzulí. Ustanovení Charty totiž mají přímo či na základě dalších předpisů zavazovat v prvé řadě orgány a instituce Unie. Přitom však Charta nemá modifikovat nic z toho, co ustanovily a definovaly SES a SEU. Pokud jsou práva, obsažená v Chartě, již založena oběma zmínovanými zřizovacími smlouvami, jsou vykonatelná v meších ustanovení těchto smluv.

Unijní občanství je v návrhu textu Základní smlouvy nadále charakterizováno

- vypůjčíme-li si terminologii politologických prací - jako kosmopolitní občanství, tedy s důrazem na vymezení práv, přínáležejících občanovi tohoto nadnárodního světa. Na druhé straně nepřestává být tato osoba příslušníkem komunity, v níž se ocitl její národní či domovský stát. Takto chápaná evropská pospolitost je postavena na týchž základech, jako pospolitost obecní, regionální, či národní. Příslušnost k národnímu státu předurčuje euroobčanství i v tom smyslu, že pokud se stát rozhodne vystoupit z Unie, či dokonce i tehdy, pokud by byl jeho odchod z Unie iniciován zvnějšku, sleduje tento osud i příslušník tohoto státu. Unijní občan tedy nemůže individuálně preferovat svůj vztah k Unii před vztahem k národnímu státu.

Charta základních práv Evropské unie věnuje v oddíle „Občanství“ právům specificky euroobčanským osm článků. Florentská verze Základní smlouvy - zpracovaná s tím, že by měla plně nahradit dosavadní Smlouvu o Evropské unii, zatímco Smlouva o založení ES by nadále obsahovala ta ustanovení, která nepatří mezi základní - má v oddíle „Občanství Unie“ devět článků.

Definice občanství Unie v návrhu Základní smlouvy přebírá text článku 17 SES s tím, že práva a povinnosti euroobčanů mohou být obsaženy jak v Základní smlouvě, tak v SES. Definici následuje článek zakazující diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, který se kříží s nynějším článkem 12 SES, ale i s příslušným článkem Charty.

Návrh Základní smlouvy přebírá ustanovení článku 18 SES o právu občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Ustanovení Charty rovněž zakotvuje toto právo, připojuje k němu však výslovně, že toto právo se může vztahovat na základě ustanovení SES i na příslušníky třetích zemí, pokud mají právní důvod pobývat v některém členském státě. Tím se ovšem poněkud prolomuje bariéra, rezervující práva zde upravená jen pro euroobčany.

Nezměněna oproti platnému stavu zůstává v obou návrzích úprava aktivního a pasivního volebního práva do Evropského parlamentu a do orgánů místní samosprávy v členském státě, kde občan Unie pobývá, a to bez ohledu na to, zda je státním příslušníkem dotčeného státu. Návrh Základní smlouvy zařazuje do článku o volebních právech i stávající článek 191 SES o evropských politických stranách.

Zachovány beze změny zůstávají v obou návrzích i ustanovení o specifických právech euroobčanů, která se váží na činnost orgánů členských států a orgánů Unie. Euroobčanům je zaručeno právo na diplomatickou a konzulární ochranu orgány členských států Unie, právo podávat petice Evropskému parlamentu a právo obracet se se svými podněty a stížnostmi na Evropského ombudsmana. V obou posledních případech návrhy shodně odstraňují jistou technickou neobratnost, která vznikla tím, že se zčásti překrývají nyní platná ustanovení článků 21, 194 a 195 SES.

Obě listiny rovněž považovaly za nezbytné zařadit mezi euroobčanská práva právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v intencích platného článku 255 SES. Jisté ovšem je, že toto systematické zařazení není na újmu totožnému právu kterékoli fyzické nebo právnické osoby s legálním bydlištěm nebo sídlem v členském státě Unie.

Nejvýraznější inovací na tomto poli je článek obsažený toliko v Chartě, který je nadepsán „Právo na dobrou správu“. Takto koncipované občanské právo nena-

lezneme v souhrnném vyjádření ostatně ani v psaných ústavách většiny členských států. Zřejmě nejde ani tady o právo vázané na státní příslušnost, ale jeho nositelem jsou všechny fyzické nebo právnické osoby s legálním bydlištěm nebo sídlem v členské státě Unie. Tyto osoby mají mít právo na to, aby se orgány a instituce Unie zabývaly jejich záležitostmi, a to nestranně, slušně a v přiměřených lhůtách.

Ve správním řízení je dle tohoto ustanovení garantováno účastníkům právo vyjádřit se k předmětu řízení a nahlížet do spisů. Ustanovení o tom, že správní orgány a instituce Unie mají za povinnost svá rozhodnutí řádně odůvodnit, je rozšířením dosavadního pravidla obsaženého v článku 253 SES. Obdobně je možné – tentokrát ve vztahu k článku 288 SES – pohlížet i na ustanovení o právu osoby na náhradu škody způsobené orgány Unie nebo jejími zaměstnanci.

V posledním bodě, týkajícím se možnosti komunikovat s orgány Unie v kterémkoli z úředních jazyků, se stýká právo na dobrou správu upravené v textu Charty s článkem zařazeným do oddílu „Občanství Unie“ v návrhu Základní smlouvy. Zatímco však Charta dává právo na odpověď v tom z úředních jazyků, v jakém bylo formulováno podání, všem rezidentům, Základní smlouva je rigidnější a rezervuje jazykové právo jen pro euroobčany.

V.

Katalog práv je v Chartě základních práv EU členěn do oddílů „Důstojnost (Dignité, Dignity, Würde des Menschen)“, „Svobody (Libertés, Freedoms, Freiheiten)“, „Rovnost (Egalité, Equality, Gleichheit)“, „Solidarita (Solidarité, Solidarity, Solidarität)“, „Občanství (Citoyenneté, Citizenship, Bürgerrechte)“ a „Výkon spravedlnosti (Justice, Justice, Justizielle Rechte)“.

Charta základních práv EU rozčlenila pod souhrnným označením „Důstojnost“ tuto elementární skupinu lidských práv do pěti článků. Tato práva nejsou spojena s institutem euroobčanství a vztahují se tedy ke každé osobě bez ohledu na státní příslušnost.

První článek se výslovně a s jasným záměrem hlásí k Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 a zavazuje orgány Evropské unie nejenom k respektu, ale i k aktivní ochraně lidské důstojnosti. Jde o univerzální princip, který vylučuje restriktivní interpretaci. Druhý článek se týká práva na život, a to jak v obecném smyslu, tak ve smyslu zákazu vynášení a vykonávání trestu smrti.

Následný článek zaručuje respekt k fyzické i duševní celistvosti a nedotknutelnosti člověka. Zvláštní dopad má toto ustanovení pro oblast lékařství a biologie, kde je zakázáno experimentovat s lidskými bytostmi, včetně tzv. reprodukčního klonování a různých genetických operací zaměřených na vylepšení dědičného základu lidských těl. Zakázáno je rovněž využívání lidských orgánů za účelem dosažení finančního zisku. Zejména pro medicínské výkony dále platí, že je třeba zajistit dostatečnou informovanost té osoby, která by jimi mohla být nepříznivě dotčena. Další články se týkají práv, zaručených již v Evropské úmluvě o lidských právech, tedy zákazu mučení, ponižujícího zacházení, otroctví a nucené práce.

Kapitola „Svobody“ zahrnuje v Chartě základních práv EU práva a svobody, která Evropská unie – s několika výjimkami – garantuje každému, tedy i těm, kdož ne-

jsou státními příslušníky alespoň jednoho členského státu. Jde o tato práva a svobody:

- právo na osobní svobodu a bezpečnost,
- právo na respektování soukromého života,
- právo na ochranu osobních údajů,
- právo na uzavření manželství a respektování rodinného života,
- svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání,
- svoboda projevu,
- svoboda shromažďovací a sdružovací,
- svoboda vědeckého bádání,
- právo na vzdělání,
- právo na volbu povolání,
- právo podnikání,
- právo na majetek,
- právo pobytu,
- právo na azyl.

Pouze občanům Unie je zaručena svoboda zvolit si povolání, to jest hledat si zaměstnání a pracovat v závislém poměru, nebo podnikat či vykonávat svobodné povolání, a to v kterémkoli členském státě, který si euroobčan zvolí.

Právo na azyl se vztahuje jen na ty osoby, na které se vztahuje i Ženevská úmluva o uprchlících z roku 1951. Dále, pouze ti příslušníci třetích zemí, kteří mají povolení k trvalému pobytu na území Unie, mají zaručeny stejné pracovní podmínky jako euroobčané.

Oddíl „Rovnost“ přitahuje pozornost i vzhledem k tomu, že jsou diskutovány návrhy nových směrnic, vycházejících z ustanovení článku 13 SES, podle něhož mají být přijímána opatření k potírání diskriminací z důvodu pohlaví, rasy, etnické příslušnosti, víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace. Jde zejména o návrh směrnice k uskutečnění principu rovného zacházení bez ohledu na rasový a etnický původ a o návrh směrnice upravující tzv. obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Budíž připomenuto, že Rada EU těmito legislativními kroky pokračuje v praxi, která se od sedmdesátých let ujala především na poli komunitárního zákonodárství v oblasti rovného zacházení pro muže a ženy. Máme zde na mysli především směrnici 76/207/EHS, týkající se zaměstnání a pracovních podmínek, směrnici 79/7/EHS, týkající se sociálního zabezpečení a směrnici 86/613/EHS, týkající se samostatné výdělečné činnosti. Tyto směrnice, někdy ovšem až v novelizovaném provedení a opírajíce se o výkladové rozsudky Evropského soudního dvora, vytvořily účinnou právní bariéru pro mnohá, možná dobře míněná, nicméně diskriminační ustanovení zákonodárců v členských zemích Unie.

Ilustrativním příkladem může být čtvrtý paragraf brémského zemského zákona o rovném zacházení pro muže a ženy z 20. listopadu 1990, který stanovil, že v případě jmenování (včetně jmenování státního úředníka nebo soudce), které není spojeno s cílem školení, má být dána přednost ženám, které mají stejnou kvalifikaci jako muži ucházející se o stejnou funkci v oblastech, kde jsou ženy méně zastoupeny. Proti tomuto ustanovení je nedvojznačně zaměřen výrok rozsudku Evropského soudního dvora ve věci C - 450/93, Kalanke, který stanoví: „Článek 2

odst. 1 a 4 Směrnice Rady 76/207/EHS z 9. února 1976, týkající se implementace principu rovného zacházení pro muže a ženy v případech přístupu k zaměstnání, odborné přípravy, služebního postupu a pracovních podmínek, vylučuje přijetí vnitrostátní úpravy, která by, jako je tomu v tomto případě, u uchazečů stejného pohlaví, kteří mají stejnou kvalifikaci, automaticky dávala přednost ženám v těch oblastech, kde jsou ženy méně zastoupeny, přičemž za menší zastoupení žen se považuje situace, kdy ženy nemají alespoň poloviční zastoupení v příslušné platové skupině personálu nebo na funkčních místech v rámci existující organizační struktury.“

Rozšíření právního rámce ochrany před diskriminací na základě rasového a etnického původu se věcně dotkne v oblasti individuálních i kolektivních pracovních vztahů i vztahů v oblasti sociálního zabezpečení prakticky všech citlivých bodů, známých již ze sporů namítajících diskriminaci z důvodu pohlaví. Nová úprava předpokládá, že zákaz diskriminace podle rasy a etnického původu se bude vztahovat i na oblast vzdělávání se zvláštním zřetelem k zachování kulturní a jazykové rozličnosti. Zdánlivou samozřejmostí, na niž je však také výslovně pamatováno, je zákaz diskriminace, který by se týkal možností nakupovat zboží a služby.

Směrnice upravující tzv. obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání rozšiřuje řadu bodů, týkajících se zákazu diskriminace v různorodých vztazích souvisejících se zaměstnáním či výkonem povolání, především však v této oblasti zakazuje diskriminaci nejen z důvodů rasových a etnických, ale i z důvodů víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace. Právně je definována nejenom přímá, nepřímá a pozitivní diskriminace, ale i tzv. pouhý harassment (vytváření nepřístojného, rušivého, ofenzivního prostředí).

Uvažuje-li se s povinností transponovat tyto směrnice do konce roku 2002, máme před sebou doklad toho, že zákaz diskriminace ve společném evropském právním prostoru se zdaleka netýká jen předpokládaného konsensu o tom, že princip rovnosti je vykládán a uplatňován shodným způsobem.

Vrátíme-li se k textu Charty, nemůžeme si nepovšimnout, že vedle důvodů, z nichž je diskriminace nepřijatelná, které zná i současný článek 13 SES, se v návrhu setkáváme i se zákazem diskriminace z důvodu příslušnosti k menšinové národnostní komunitě, z důvodu rodinného původu a z důvodů majetkových. Právo EU se rovněž snaží chránit unijní občany i proti případným administrativním nevhodám, které by pramenily z jiných státoobčanských svazků.

Otázka, zda je možné postihovat občany, kteří se nemohou z hlediska úřadů řádně prokázat všemi požadovanými identifikačními doklady, se projednávala před Evropským soudním dvorem v mnoha charakteristických podobách. Tak například ve věci C-24/97, Komise v. Německo šlo o dozorčí žalobu, napadající skutečnost, že německé právo sankcionuje nedbalost těch osob, které si neopatří úřední potvrzení o tom, že této svobody využívají. Protože však do hry vstupuje citlivá otázka veřejného pořádku, konstatoval Evropský soudní dvůr již v seminálním případě C-321/87, Komise v. Belgie, že nelze prostředky komunitárního práva bránit státům, aby trvaly na požadavku, že občané jsou povinni na požádání prokázat svou totožnost včetně potvrzení o tom, že v místě svého pobytu setrvávají s vědomím příslušných úřadů.

Vláda SRN již v únoru 1992 uznala stížnosti shromážděné Evropskou komisí tý-

kající se diskriminačního uplatňování spolkového zákona z 22.7.1969 o pobytu státních příslušníků členských zemí ES. Euroobčanům s cizí státní příslušností totiž německé úřady vyměřovaly tvrdší pokuty za to, že po příchodu do země neoznámili úřadům okamžitě svůj nový pobyt, nežli německým státním příslušníkům, jejichž průkazy totožnosti rovněž nebyly zcela v pořádku. I když vláda SRN přislíbila, že bude iniciovat legislativní úpravy, které by této diskriminaci zabránily, až doposud se prakticky nic takového v německém správním právu neudálo. V červenci 1995 byla podána v této věci Evropskému soudnímu dvoru žaloba domáhající se soudního výroku o tom, že členský stát neplní své závazky. Německá vláda setrvala i poté ve zcela pasivní pozici, a tak mohl soud 30. dubna 1998 konstatovat, že SRN neplní své povinnosti vyplývající z článků 48, 52 a 59 SES, jakož i z příslušných ustanovení směrnic 68/360/EHS a 73/148/EHS.

Poněkud praktičtější vyznění při řešení problému s průkazem totožnosti měl rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-85/96, Maria Martínez Sala. Protože je jasné, že povolení k pobytu euroobčanky v některém ze států EU nemůže být za žádných okolností konstitutivním správním aktem, dospěl Evropský soud k závěru, že existenci potvrzení o přihlášení se k pobytu nesmí být podmiňováno jiné plnění, na které má euroobčan právní nárok. Tím spíše tento závěr platí, konstatoval Evropský soudní dvůr, jestliže je podpořen zákazem diskriminace z důvodu státní příslušnosti, totiž v případech, kdy úřady od domácích příslušníků při nárokovém plnění žádné potvrzení o pobytu nevyžadují.

Nekonečné spory se týkají sociálního statusu euroobčanů. Text Charty je těmito spory silně poznamenán. V oddíle „Solidarita“ jsou formulována především práva tzv. pracovníků. Pojem pracovník je ve smyslu konstantní judikatury Evropského soudního dvora autonomním pojmem komunitárního práva. Uplatní se přitom objektivní kritéria, určující povahu zaměstnaneckého vztahu, přičemž základním pojmovým rysem je to, že osoba poskytuje po určitou dobu své služby ve prospěch jiné osoby a na základě pokynů této osoby, za což je pracující osoba odměňována (srov. zejména rozsudek ve věci 66/85, Lawrie-Blum nebo rozsudek ve věci C-176/96, Jyri Lehtonen).

Jeden z proudů diskuse o sociálním statusu euroobčanů zdůrazňuje právě prvek občanské identifikace s Unií na základě výhod, které přináší možnost být zde zaměstnán. Každopádně Charta základních práv EU zaručuje pracovníkům a jejich zástupcům právo, aby byli informováni a konzultováni ve všech podstatných otázkách, týkajících se podniku, v němž pracují, a to i v rozsahu širším než zaručuje komunitární úprava, pokud to umožňuje právo a praxe států, kde je zaměstnání vykonáváno. Obdobné pravidlo se týká i práva na kolektivní vyjednávání a kolektivní akce na obranu zájmů pracovníků a zaměstnanců.

Charta dále zaručuje právo na ochranu proti nespravedlivému propuštění ze zaměstnání. Toto ustanovení - i když je systematicky zařazeno v oddíle „Solidarita“ - má nesporně v kontextu evropského práva velmi úzký vztah k interpretaci a aplikaci principu rovnosti.

Jako příklad je možné připomenout judikaturu Evropského soudního dvora chránící před diskriminací těhotné ženy a matky. Propuštění těhotné ženy přijaté do pracovního poměru na dobu neurčitou nesmí být odůvodněno pouze tím, že tato žena nemůže zastávat určité pracovní místo. Komunitární právo zaručuje jako

výjimku z obecného pravidla to, že těhotné ženy a matky nemusejí vykonávat po určitou dobu dohodnutou práci (srov. rozsudek ve věci C-32/93, Webb). Platí, že práva chránící zaměstnané těhotné ženy a matky nesmějí být těmto osobám na překážku, nesmějí zakládat omezující zacházení, ať již vzhledem k pracovním příležitostem, či k pracovním podmínkám, neboť směrnice 76/207/EHS preferuje materiální, nikoli pouze formální rovnost (srov. rozsudek ve věci C-136/95, Thibault).

Z konstantní judikatury vyplývá, že aplikace ustanovení na ochranu těhotných žen nesmí vyústit do ztížení podmínek pracovního uplatnění, a to i přesto, že někteří zaměstnavatelé, zejména příslušníci tzv. malého a středního podnikatelského stavu, často upozorňují na pro ně nevýhodné finanční důsledky povinnosti zaměstnávat těhotné ženy a matky s malými dětmi. Jak však Evropský soudní dvůr několikrát potvrdil, zaměstnavatel nesmí odmítnout přijmout těhotnou ženu s odůvodněním, že by mu vznikla finanční ztráta vzhledem k tomu, že žena nastoupí na mateřskou dovolenou (srov. rozsudek ve věci C-177/88, Dekker).

Každé osobě, která se stane pracovníkem v Evropské unii, Charta zaručuje právo na pracovní podmínky, které by neohrožovaly její zdraví, bezpečnost a důstojnost. Europracovníkům nehrozí ani nežádoucí workoholismus, protože každý z nich má zaručeno, že bude pracovat jen tolik hodin týdně, kolik je uzákoněno, a zrovna tak, že budou dodržovány dostatečně dlouhé přestávky v práci během týdenního cyklu, jakož i že mu bude proplácena odpovídající doba dovolené. Zvláštní ohled je v komunitárním právu věnován sociálnímu zabezpečení a text Charty proto nemohl nezmínit ani tato práva, a to ve vazbě na zabezpečení rodinných příslušníků pracovníků. Nově je navrženo ustanovení spíše programového vyznění o respektu Unie k potřebě sociální pomoci všem osobám, které trpí nedostatkem, a o právu všech na odpovídající úroveň zdravotní péče; odkazuje se však pochopitelně na meze podrobnější komunitární a národní právní úpravy.

Právem na právní ochranu – tedy svého druhu „metaprávem“ – se po vzoru Evropské úmluvy o lidských právech zabývá i Charta základních práv EU. Každý, jehož subjektivní práva a zaručené svobody jsou ohroženy nebo porušeny, má zaručeno právo na účinnou soudní ochranu. Řízení před nestranným a nezávislým soudem musí splňovat procesní podmínky spravedlivého řízení a musí být konáno bez průtahů. Otázkou zásadní důležitosti je to, aby byl zaručen přístup k soudům i nemajetným osobám a aby i tyto osoby měly možnost využít právní pomoc kvalifikovaných odborníků.

Speciální ustanovení se týkají trestní spravedlnosti. Každý, kdo čelí trestnímu obvinění, popřípadě obžalobě, musí být považován za nevinného, není-li dostatečně usvědčen. Každé takovéto osobě musí být garantováno právo obhajoby. Ukládání trestů podléhá principům legality a proporcionality. Nikdo nesmí být shledán vinným z činu, který nebyl legálně zakázán v době, kdy byl spáchán. Nikomu nemůže být uložena trestní sankce, kterou právo s odsouzením za spáchání určitého deliktu nespojuje, ani sankce, která byla stanovena dodatečně. Nikdo nesmí být za tentýž čin trestán vícenásobně. Přísnost sankcí podléhá testu přiměřenosti.

Překvapivě podrobná ustanovení Charty základních práv EU do určité míry odrážejí i některé tendence internacionalizace trestního práva. V této souvislosti se výslovně uvádí, že pravidla mezinárodního trestního práva nepodléhají na základě ustanovení článků v oddílu „Výkon spravedlnosti“ žádným výkladovým omezením.

VÝBĚR Z LITERATURY

- Z. Bankowski a A. Scott* (eds.): *The European Union and its Order*, Blackwells, Oxford 2000
- N. Bar Yaacov*: *Dual Nationality*. Stevens & Sons Ltd, Londýn 1961
- R. Bauböck*: *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Edward Elgar, Aldershot 1994
- R. Brubaker*: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1996
- G. de Búrca a J. Scott* (eds.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*, Hart, Oxford 2000
- P. Close*: *Citizenship, Europe and Change*. Macmillan, Londýn 1995
- M. Freedland a S. Sciarra*, *Public Services and Citizenship in European Law*. Clarendon Press, Oxford 1998
- R. Hansen a P. Weil* (eds.): *Citizenship, Immigration and Nationality: Nationality Law in the European Union*. Macmillan, Londýn 1999
- R. Grawert*: *Staat und Staatsangehörigkeit. Verfassungsrechtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit*. Duncker & Humblot, Berlín 1973
- G. R. de Groot*: *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel. Eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit*. Carl Heymans Verlag, Kolín nad Rýnem 1989
- H. van Gunsteren*: *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Westview Press, Boulder 1998
- T. Hammar*: *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury, Aldershot 1990
- R. Hansen a P. Weil* (eds.): *Citizenship, Immigration and Nationality. Nationality Law in the European Union*. Macmillan, Londýn 1999
- D. Chryssoschoou*: *Democracy in the European Union*. Tauris, Londýn 1998
- W. Kymlicka a W. Norman* (eds.): *Citizenship in Diverse Societies. Theory and Practice*. Oxford University Press, Oxford 2000
- C. Lord*: *Democracy in the European Union*. Sheffield Academic Press, Sheffield 1998
- T. H. Marshall*: *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, Londýn 1992
- E. Meehan*: *Citizenship and the European Union*. Sage, Londýn 1993
- B. Nascimbene* (ed.): *Nationality Laws in the European Union*. Butterworths, Milán 1996
- K. H. Neunreither a A. Wiener* (eds.): *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000
- S. O'Leary a T. Tiilikainen* (eds.): *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*. Sweet & Maxwell, Londýn 1998
- R. Rubio-Marín*: *Immigration as a Democratic Challenge*. Cambridge University Press, Cambridge 2000
- Y. Soysal*: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago University Press, Chicago 1994
- J. Spinner*: *The Boundaries of Citizenship. Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994
- A. Wiener*: *European Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*. Westview Press, Boulder 1997
- J. H. H. Weiler*: *To be a European citizen: Eros and civilization*, In: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1999

Summary

Citizenship of the Union, which supplements national citizenship without replacing it, is made up of a set of rights and duties that add to those that are already attached to the citizenship of a Member State. Most recent expositions of citizenship have focused on the evolution of legal rights and duties. Nevertheless, the allocation of citizenship between various political communities is a theoretical question arising within supranational generation. The evolution of this concept during the last 30 years is tackled in the first and second part of the present paper.

Observed from another point of view, the status of a citizen in European law is discussed in connection with *acquis du Conseil de l'Europe*, and especially with the new European Convention on Nationality. While the former 1963 Convention dealt only with multiple nationality, 1997 Convention deals with all major aspects related to nationality: principles, acquisition, retention, loss, recovery, procedural rights, multiple nationality, nationality in the context of State succession, military obligations and co-operation between the States Parties.

Final two parts of current article consider the problem of eurocitizenship as an integral part of the reformation of European constitutionalism. In comparison with citizenship of a State, citizenship of the Union is characterised by rights and duties and involvement in political life. It is designed to strengthen the ties between citizens and Europe by promoting the development of a European public opinion and a European political identity. On the other hand, the main areas of interest to citizens who wish to move within the Community involve access to employment, tax and financial status as well as social rights and family status. These questions were appraised by Charter of fundamental rights of the European Union and by main lines of action, such as the new approach to the exercise of the right of residence, the clarification of the status of those members of the family of a citizen of the Union who are nationals of a third country and restrictions regarding the possibility of impeding the exercise of the right of free movement.

K VYHLAŠOVÁNÍ PŘEDPISŮ^{*)}

VLADIMÍR SLÁDEČEK

O tom, že vyhlásování (publikace) právních i jiných předpisů, ev. i dalších opatření (aktů) státních orgánů se jeví závažnou otázkou práva ústavního, správního i teorie práva, svědčí pozornost, která této problematice byla i nadále je neustále věnována.¹⁾ Má to především – pokud jde o právní předpisy – své ryze praktické odůvodnění: fikci o znalosti práva (*ignorantia iuris non excusat*)²⁾ lze totiž sotva akceptovat za stavu, kdy platné a účinné právní předpisy nejsou na adekvátní úrovni každému přístupné, jestliže (včasné) seznámení se s jejich obsahem se jeví obtížně proveditelné, náročné technicky nebo finančně či dokonce neuskutečnitelné.³⁾ Zásada veřejnosti práva založená na principu rovnosti a právní ji-

* Autor by chtěl poděkovat kolegovi doc. V. Mikulemu za poskytnutí některých podkladů i další podněty k práci.

¹⁾ Srov. např. *KREJČÍ, J.*: Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů. Vesmír. Praha 1926. *Horák, J.*: Zkoumací moc soudů o řádném vyhlášení zákona. Právní obzor 1926, s. 100 an. *HEXNER, E.*: Štúdie k problémům publikácie všeobecných právnych predpisov. Bratislava 1936. *Laštovka, K.*: K problému publikace všeobecných právních norem. Právní obzor 15/1936, s. 393–405. *Weyr, F.*: Vyhlásování norem. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Rovnost. Brno 1948, s. 417–425. *Šrámek, A.*: Publikace předpisů jako legislativní problém. Státní správa 1966–1981. *Šrámek, A. - Sluková, H. - Sládeček, V.*: Federální zákon o Sbírce zákonů. Právník 10/1990, s. 895–908. *Kopecký, M.*: Podrobněji o sbírce zákonů. Státní správa a samospráva 22/1991. *Adamus, V.*: O promulgaci, vetu, podpisu a vyhlášení zákonů. Správní právo 2/1995, s. 81–92. *Štín, Z.*: Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 3–9. *Cvrček, F.*: Vyhlásování právních předpisů. Právník 7/1996, s. 606–617. *Lipšic, D.*: Podpisovanie zákonov prezidentom. Justičná revue 7–8/1998, s. 16–25. *Eichlerová, K.*: Přístupnost a předvídatelnost práva. Právník 2/2001, s. 121–144.

²⁾ Tato fikce u nás výslovně právně zakotvena není. Upravoval ji však např. Všeobecný občanský zákoník (1811, § 2) a v současné době ji obsahuje kupř. slovenský zákon č. 1/1993 Z.z., o Zbierke zákonov (§ 2). K tomu srov. *FILIP, J.*: Ústavní právo I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR (2. zcela přepracované vydání). Masarykova univerzita. Brno 1997, s. 212. Tuto fikci považuje Ústavní soud za jeden z obecných právních principů, který „v českém právu platí a je běžně používán“ (srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 9, s. 408).

³⁾ Srov. též Dokument kodaňského zasedání KBSE z června 1990, kterým se tehdejší ČSFR připojila i k prohlášení, že „mezi prvky spravedlnosti, které jsou podstatné pro úplné vyjádření důstojnosti lidské osobnosti a rovných a nezczizitelných práv všech lidí patří také zásada, že právní předpisy včetně předpisů přijatých nebo vydaných správními orgány budou zveřejněny, což je podmínkou jejich použitelnosti, a že jejich texty budou každému přístupné“.

stoty je inherentní modernímu demokratickému právnímu státu a souvisí též s ústavně garantovanou úctou státu k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 Ústavy).⁴⁾ Zvláštního významu pak každá problematika nabývá především tehdy, když je přijata nová právní úprava.⁵⁾

Tato studie se vesměs věnuje především vyhlásování právních předpisů, spíše okrajově a prakticky jen v závěrečné části zmiňuje i publikaci normativních předpisů interních (správních nařízení). První část se soustřeďuje na vymezení či připomenutí některých základních a souvisejících pojmů k problematice, v části druhé se pak probírá recentní vývoj úpravy. Část třetí zkoumá základy současné právní úpravy i skutečnou praxi vyhlásování právních předpisů s celostátní působností státními orgány, pokouší se naznačit existenci některých problémů, klade si některé otázky a ev. předkládá podněty *de lege ferenda*.⁶⁾ Čtvrtá, závěrečná část, opatřená stručným závěrem, seznamuje s dalšími předpisy publikaci právních předpisů upravujícími či se jí jinak dotýkajícími.

Autor si je vědom, že nejde o komplexní, vyčerpávající analýzu problematiky. Řada teoretických i praktických aspektů není patrně ani naznačena. Předkládaná stať má především posloužit jako příspěvek do diskuse *de lege lata*, příp. i *de lege ferenda*.

I.

Pojem vyhlásování (publikace) právních předpisů, kterým lze zcela obecně zřejmě rozumět (aktivní) zprostředkování obsahu právních předpisů adresátům, se většinou (samostatně) nedefinuje.⁷⁾ Častěji se vymezují až specifické, podřazené

⁴⁾ Z. Šín rozumí veřejností práva, že „právní norma nemůže nabýt účinnosti dříve, než je vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, a tím umožněna její obecná znalost“ (In: KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Linde, Praha 1998, s. 236). Obdobně srov. ŠÍN, Z.: *Tvorba práva a její pravidla*. Univerzita Palackého. Olomouc 2000, s. 17 an. Domnívám se, že je takové chápání principu veřejnosti – pro svou podmíněnost – příliš úzké. Veřejnost práva podle mého názoru znamená (bezproblémovou) přístupnost práva veřejnosti vůbec (tedy to, co Z. Šín rozumí dostupností právního předpisu – srov. s. 237). Postulát o tom, že účinnost nemůže předcházet platnosti lze spíše přiřadit k základním pravidlům legislativní techniky (srov. též čl. 53 legislativních pravidel vlády – usn. vlády č. 188/1998), příp. mezi obecné právní principy.

⁵⁾ Tím se má na mysli nejen zákon č. 309/1999 Sb., o Sběrce zákonů a Sběrce mezinárodních smluv, ale, mj., zvláště předpisy o územních samosprávných celcích (zák. č. 128/2000 Sb. a zák. č. 129/2000 Sb.).

⁶⁾ Platný zákon č. 309/1999 Sb., není probírán systematicky a komplexně. Podrobněji k celé této úpravě srov. např. Suchánek, R.: *Vyhlásování zákonů, dalších aktů státních orgánů a mezinárodních smluv*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. Linde, Praha 2001, s. 296–302.

⁷⁾ Tak např. Slovník českého práva (Z. MADAR a kol., Linde, Praha 1995) v hesle *Publikace právních předpisů* odkazuje na heslo *Sběrka zákonů*, kde se ovšem *publikace* dále nespécifikuje (s. 907, 977 an.), vysvětluje se však pojem *republikace právního předpisu* (s. 923). Blackův právní slovník (H.C. BLACK a kol., Victoria Publishing, Praha 1994) uvádí termín *promulgation* jako (kromě jiného) „formální akt vyhlášení zákona“ (s. 1129) a pojem *publication* (kromě jiného) znamená „v souvislosti s publikováním zákonů a nařízení...vytištění nebo jiné reprodukování jejich kopií a jejich distribuci takovým způsobem, aby se jejich obsah stal pro veřejnost snadno dostupným“ (s. 1142). Definici nalezneme u E. Hexnera: „Publikace právních norem znamená jejich relativně široké zveřejnění, které tedy nepůsobí vůči určité osobě individuálně určené. Publikace je...jednak realizováním předpisu, který publikaci nařizuje, jednak je však aktem, kterým se splní podmínka existence určitého předpisu.“ (cit. dílo, s. 29).

formy publikace. Obvykle se rozeznává⁸⁾ publikace ve formálním a materiálním smyslu.

Publikací ve formálním smyslu (publikace v užším pojetí) se rozumí kvalifikovaným způsobem provedené zveřejnění právních předpisů formou jejich otištění v oficiální úřední sbírce nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.⁹⁾ J. Prusák formální publikaci nahlíží definičně obsáhleji jako „systematické zveřejňování výsledků normotvorné činnosti státních orgánů ve formě, kterou si stát sám určuje a to zpravidla ‘publikační normou’, tj. jedním nebo vícero právními předpisy upravující poslední fázi legislativního procesu, za kterou se považuje právě vyhlášení (publikace) právního předpisu.“¹⁰⁾ Formální publikace úzce souvisí i s právními účinky právních předpisů, tj. s jejich platností a účinností, na což by se v definicích mělo zřejmě pamatovat. Formální vyhlášení je v České republice podmínkou platnosti právního předpisu a jen platný předpis může nabýt účinnosti. Proto lze takovou formu vyhlášení patrně nazvat i publikací *veřejno-právní*.¹¹⁾

Jako *publikace v materiálním smyslu* se pak označují všechny (ostatní) dostupné formy a prostředky uveřejňování textu předpisů, zejména jejich otištěním (denní tisk, časopisy, brožury, zákony s komentářem), ústním vyhlášením nebo zpřístupněním počítačovým (ať již prostřednictvím internetu, nebo naistalováním individuálního automatizovaného systému právních předpisů – kupř. ASPI aj.).¹²⁾ Praktické je ovšem kupř. i zveřejnění textu předpisu jeho „vyvěšením“ v místě, kterého se konkrétně týká (např. právní předpis obce v příslušné rekreační oblasti), ale známé je i vyhlášení lokálních předpisů místním rozhlasem atp. Materiální publikace nijak (bezprostředně) nesouvisí se vznikem právních účinků právního předpisů, má subsidiární charakter. Snad lze hovořit – pokud vyhlášení provádí soukromý subjekt – o *publikaci soukromoprávní*. Poněkud jiná situace nastává, když se orgánu ukládá, aby předpis vyhlásil – kromě publikace formální – „způsobem v místě obvyklým“.¹³⁾

Materiální publikace je historicky starší. Přestože se s oficiálními publikačními sbírkami můžeme setkat již na konci 18. století, zpočátku plnily pouze funkci evi-

⁸⁾ Srov. např. Weyr, F., cit. dílo. Kalousek, V.: Sbíрка zákonů a nařízení. In: Slovník veřejného práva československého, Svazek IV. Polygrafie. Brno 1938, s. 174–181. ŠRÁMEK, A. a kol.: Tvorba právních norem ve veřejné správě (Legislativní technika). Ediční středisko PFUK. Praha 1995. FILIP, J.: Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Masarykova univerzita a Doplněk. Brno 1999.

⁹⁾ ŠRÁMEK, A. a kol., cit. dílo, s. 50. V. Kalousek uvádí, že „o publikaci formální mluvíme tehdy, vyhláší-li se vůle zákonodárcova určitým předem stanoveným způsobem, pravidelně v určité sbírce“ (cit. dílo, s. 174).

¹⁰⁾ Prusák, J.: Retrospektiva právní úpravy vyhlasování právních předpisů. Všeobecně o vyhlasování právních předpisů. Justičná revue 12/1997, s. 43.

¹¹⁾ J. Filip u formální publikace zdůrazňuje skutečnost, že není nutné faktické seznámení s právním předpisem. Má se za to (právní fikce), že adresát právní předpis zná od okamžiku, kdy se s ním mohl seznámit (dílo v pozn. 8, s. 277).

¹²⁾ J. Filip – z jiného pohledu (srov. předchozí pozn.) – za materiální publikaci považuje situaci, „kdy se adresát skutečně musí setkat s pramenem práva“ (dílo v pozn. 8, s. 277).

¹³⁾ Tak to činil kupř. dřívější zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (§ 16 odst. 3). Platná úprava již hovoří jen o možnosti uveřejnění tímto způsobem (§ 12 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb.).

denční.¹⁴⁾ Současné publikační prostředky, zajišťující ovšem publikaci formální, plní dále funkci informační a normotvornou.¹⁵⁾

Nejen pro úplnost je třeba konstatovat, že vyhlášení nutně předchází *schválení právního předpisu*, tj. završení jedné z fází legislativního procesu, poslední, která probíhá uvnitř normotvorného orgánu. Zákony schvaluje usnesením parlament,¹⁶⁾ nařízení vlády vláda usnesením, u vyhlášek ministra a vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy akt schválení představuje podpis ministra (vedoucí orgánu); u nařízení okresního úřadu je finálním stadiem taktéž podpis přednosta. Obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 Ústavy schvaluje zastupitelstvo, nařízení obce vydávané na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy pak rada.

Je třeba poznamenat, že samotný *podpis* právního předpisu příslušným ústavním, státním či samosprávným činitelem¹⁷⁾ nemá vždy právní relevanci, resp. vliv na jeho publikaci tedy i platnost. Jak uvádí i nauka, *podpisy u zákonů a nařízení vlády* „...nemají ani povahu potvrzení jeho platnosti, nabytí účinnosti, ani nejsou nezbytnou podmínkou jeho vyhlášení..podpis (je) pouhým osvědčením o přijetí právního předpisu...pro subjekty podepisování znamená jen povinnost podepsat schválený předpis.“¹⁸⁾ *J. Syllová* k tomu uvádí, že podpis „ústavních činitelů nemá podle československých ústavních zvyklostí pro nabytí platnosti zákona konstitutivní význam“; stejný názor zastává i *V. Pavlíček a J. Hřebejk*, k čemuž dodávají, že „deklaratorní povaha podpisu zákona nebrání publikaci ve Sbírce zákonů – a tudíž ani jeho platnosti a účinnosti“.¹⁹⁾ Obdobný právní význam má i podpis práv-

¹⁴⁾ *V. Kalousek* jako (v našich zemích) nejstarší uvádí *Justitzgesetzsammlung* (1780) a *Politische Gesetzsammlung* (1790) (O vyhlásování předpřevratových norem v jazyce státním. Právník 1936, s. 302), *F. Cvrček* nicméně zmiňuje i starší Sbírku zákonů Marie Terezie (Samlung aller Verordnungen und Gesetze vorm Jahre 1740 bis 1780), In: *KOŘENSKÝ, J. – CVRČEK, F. – NOVÁK, F.*: Juristická a lingvistická analýza právních textů (právněinformatický přístup). Academia. Praha 1999, s. 22. *J. Filip* (z *pohledu evropského*) zmiňuje *Bulletin Des Lois De La Republique Francaise* (dílo v pozn. 2, s. 212).

¹⁵⁾ Srov. *FILIP, J.*, dílo v pozn. 8, s. 278 an. *Z. ŠÍŇ* hovoří o funkci komunikační a kreační (cit. dílo, s. 150 an.).

¹⁶⁾ K průběhu legislativního procesu v parlamentu v podrob. srov. např. *FILIP, J.*: Ústavní právo. II. díl. Masarykova univerzita. Brno 1993, s. 127 an. *Hubáček, P.*: Legislativní proces v Poslanecké sněmovně. Parlamentní zpravodaj 4/1995, s. 182–184. *Kamlach, M.*: K legislativnímu procesu ve světle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Právní praxe 3/1996, s. 122–134. K podílu veřejné správy na přípravě zákonů i k tvorbě vlastních předpisů srov. *ŠRÁMEK, A.* a kol., cit. dílo zejm. s. 59 an.

¹⁷⁾ Srov. čl. 51 (prezident republiky, předseda Poslanecké sněmovny, předseda vlády) a čl. 78 (předseda vlády) Ústavy, § 4 zákona č. 309/1999 Sb. (ministr, resp. vedoucí jiného ústředního správního orgánu a guvernér ČNB), § 104 odst. zák. č. 128/2000 Sb. (starosta, primátor), § 61 odst. 3 písm. a) zák. č. 129/2000 Sb. (hejtman), § 72 odst. 3 písm. a) zák. č. 131/2000 Sb. (primátor hlavního města Prahy) a § 15 odst. 1 písm. c) zák. č. 197/2000 Sb. (přednosta okresního úřadu).

¹⁸⁾ *Knapp, V. a kol.*: Tvorba práva a její pravidla. Právní rádce 3,4/1996, příloha, s. XV. Srov. též *Koudelka, Z.*: Postavení prezidenta. Právní rádce 1/1999, s. 5–8. Známý je případ, kdy tehdejší předseda Federálního shromáždění A. Dubček v r. 1991 odmítl podepsat tzv. lustrační zákon. Zákon nakonec „v zastoupení“ podepsal – „pro pořádek“ – místopředseda FS R. Battěk. Známá je i situace poněkud starší, když v r. 1921 ministr obchodu Hotowetz odmítl podepsat zákon o automobilových clech, zákon byl publikován bez jeho podpisu (srov. *PEROUTKA, F.*: Budování státu IV. Lidové noviny. Praha 1991, s. 1489).

¹⁹⁾ *Syllová, J.*, In: *HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. A KOL.*: Ústava České republiky. Komentář. C.H. Beck. Praha 1997, s. 76 an. *PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J.*: Ústava a ústavní řád České republiky (sv. I. Ústava České republiky). Linde. Praha 1998, s. 197.

ního předpisu obce starostou (primátorem) nebo právního předpisu kraje hejtnemem. Jiný, zvláštní právní význam má ovšem podpis zákona prezidentem republiky. Jestliže zákon nepodepíše, uplatňuje tak tzv. *suspensivní veto* a zákon nemůže být vyhlášen, neboť legislativní proces v souladu s Ústavou pokračuje. Nicméně pokud Poslanecká sněmovna prezidentské veto přehlasuje, nedostatek podpisu prezidenta již žádné právní účinky nemá a nebrání vyhlášení zákona („zákon se vyhlásí“).²⁰⁾

Pokud se hovoří o *promulgaci* (zpravidla u zákona), již dříve byla považována za akt jehož úkolem je ověřit (zpravidla právě formou podpisu) ústavnost vzniku zákona,²¹⁾ jinými slovy lze hovořit o deklaratorním stvrzení ústavního postupu vzniku zákona. Určitá forma promulgace zákona byla v bývalém Československu (po celou dobu jeho existence) pravidelně upravována. Užívaná konstrukce však vyvolávala jisté matení pojmů, neboť se hovořilo jak o „vyhlášení“ zákona předsednictvem zákonodárného sboru v určité lhůtě (promulgace), tak o povinném „vyhlášení“ zákona v oficiální publikační sbírce (publikace). Starší předpisy alespoň rozlišovaly mezi „vyhlášením“ a „veřejným vyhlášením“ (publikací), později byla tato důležitá nuance odstraněna.²²⁾

Dalším důležitým souvisejícím pojmem je *platnost* právního předpisu. Vyhlášení (ve formálním smyslu) je podmínkou platnosti, znamená to, že předpis se stává součástí právního řádu, i schvalující orgán je jím vázán. Aby přestal platit, bylo by nutné – pokud sám neobsahuje ustanovení o své omezené platnosti – ho zrušit stejným postupem, jakým byl přijímán. Nicméně právní účinky jím předpokládané zpravidla ještě nenastávají ani okamžikem platnosti předpisu. Znamená to, že podle něj nelze postupovat, jedná se podle předpisu dosavadního. Potřebnou vlastností právního předpisu, která umožňuje jeho aplikaci, je *účinnost* právního předpisu. Okamžikem účinnosti nastávají právní účinky předpisu, tj. právní vztahy, jejichž regulaci předpokládá se již řídí tímto předpisem,²³⁾ zpravidla dnem který je stanoven, podpůrně patnáct dnů po vyhlášení. Ke zrušení předchozí úpravy tedy fakticky nedochází dnem platnosti (vyhlášení) předpisu nového, ale až jeho účinností. Takto vymezená účinnost se někdy označuje jako *účinnost formální* oproti *účinnosti sociální*, kdy právní předpis reálně začíná působit v praxi (nastává tedy později).²⁴⁾ Jako *legisvakance* (vacatio legis) se pak označuje časové období mezi platností a (formální) účinností. Její potřebnost je na-

²⁰⁾ Srov. čl. 50 Ústavy. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ostatně zaslání přehlasovaného zákona k podpisu prezidenta republiky nepředpokládá (srov. § 107 odst. 3). Předložená konstrukce je ovšem poněkud zjednodušená, neboť pomíjíme roli Senátu v legislativním procesu. K podpisování právních předpisů srov. též *ŠÍŇ, Z.*, cit. dílo, s. 148 an.

²¹⁾ *KREJČÍ, J.*: Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů. Vesmír Praha 1926, s. 214 an., *HEXNER, E.*, cit. dílo, s. 29.

²²⁾ Podrob. srov. též *Šrámek, A. – Sluková, H. – Sládeček, V.*, cit. dílo, zvl. pozn. 2 a 11.

²³⁾ Právní problémy, které mohou vzniknout v souvislosti se změnami, které nová úprava přináší (např. vedení řízení započatých podle dosavadních předpisů), řeší přechodná ustanovení právního předpisu (přesnější by bylo konstatovat „by měla řešit“ – srov. např. takový nedostatek u zák. č. 77/1998 Sb.).

²⁴⁾ Srov. *ŠÍŇ, Z.*, cit. dílo, s. 153. Autor dále uvažuje o tzv. použitelnosti (aplikovatelnosti) právního předpisu, kterou rozumí „jeho aplikaci od doby, kdy se stal účinným, a po dobu, kdy je účinným“ (s. 154).

snadě: slouží k seznámení se s předpisem, i k vytvoření materiální podmínky pro aplikaci předpisu.²⁵⁾ Zaručení adekvátní legisvakance odedávna přinášelo a přináší jisté problémy. Někdy je příliš krátká či vůbec žádná, spíše výjimečné jsou případy legisvakance velice dlouhé.²⁶⁾ Platnost, ev. účinnost právního předpisu může být časově omezena.²⁷⁾

Posledním pojmem souvisejícím s problematikou vyhlášení právních předpisů, který chápeme jako relevantní, je *repubkace*, tj. vyhlášení úplného znění právního předpisu („ve znění změn a doplňků“) po provedené novelizaci (novelizacích). Provádí se zpravidla jen u zákonů (ústavních zákonů), časté jsou ovšem i neoficiální (soukromé) republikace týkající se jak zákonů, tak i prováděcích předpisů.

Problematikou publikace právních předpisů se v několika případech – ať již přímo nebo jen okrajově – zabýval i Ústavní soud,²⁸⁾ jeden z nich se dokonce ocitl až u Evropského soudu pro lidská práva.²⁹⁾ S ohledem na (vymezený) rozsah a vytyčené zaměření práce se judikatury Ústavního soudu v této věci dočtíme jen příležitostně. Není ovšem sporu o tom, že by si vyhlášení právních předpisů, včetně souvisejícího problému chápání pramenů práva, v rozhodnutích Ústavního soudu, zasloužilo hlubší analýzu, resp. samostatného zpracování.³⁰⁾

II.

Otázkám historického vývoje právní úpravy vyhlášení na území Československa od r. 1918 se v různé míře podrobností věnuje několik studií,³¹⁾ a proto se spokojíme toliko s „telegrafickým“ přehledem úpravy v po-

²⁵⁾ Např. zajištění budovy nově zřízeného ministerstva, nábor zaměstnanců nebo kupř. zajištění výroby nově předepsané povinné součástky pro motorová vozidla atp.

²⁶⁾ Srov. úst. zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který byl schválen 3. prosince 1997, byl vyhlášen a nabyl platnosti 31. prosince 1997 a kdy účinnost nastala k 1. lednu 2000.

²⁷⁾ Srov. např. zákon č. 451/1991 Sb. (§ 23) a zákon č. 527/1992 Sb. (§ 161).

²⁸⁾ Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, s. 144 an.), nález sp. zn. I. ÚS 107/95 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 7, s. 149 an.), nález sp. zn. IV. ÚS 167/97 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 8, s. 389 an.), nález sp. zn. I. ÚS 245/98 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 15, s. 221 an.).

²⁹⁾ Nález sp. zn. IV. ÚS 42/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, s. 223 an.). Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (Špaček s.r.o v. ČR) srov. např. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 12/1999, s. 265 an.

³⁰⁾ Do určité míry tak činí (i když s některými názory lze polemizovat) *Eichlerová, K.*, cit. dílo.

³¹⁾ Srov. *Kalousek, V.*, dílo v pozn. 8. *Weyr, F.*, cit. dílo. *Šrámek, A.* - *Sluková, H.* - *Sládeček, V.*, cit. dílo. *Drgonec, J.*: Přehled právnej úpravy publikovania právnych predpisov v československom štáte. Právny obzor 2/1995, s. 149–159. *Prusák, J.*, cit. dílo, s. 43–57. K vývoji do r. 1918 srov. též *Kalousek, V.*: O vyhlášení předpřevratových norem v jazyce státním. Právnik 1936 a *PRAŽÁK, J.*: Rakouské právo ústavní. I. díl. Jednota právnická. Praha 1900, s. 24–32.

známce.³²⁾ Zajímá nás v podstatě jen geneze po r. 1990, resp. po r. 1993 v České republice.³³⁾

Na federální i republikových úrovních nabyly k 1. lednu 1990 účinnosti krátce před listopadem 1989 přijaté nové právní předpisy o vyhlásování: zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, zákon ČNR č. 172/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů ČSR ve Sbírce zákonů a zákon SNR č. 176/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů SSR ve Sbírce zákonů. Federální zákon č. 131/1989 Sb. byl již dosti podrobně rozebrán jinde,³⁴⁾ soustředíme se proto jen na legislativní vývoj pozdější.

Již na konci léta r. 1990 byl v nově zvoleném Federálním shromáždění iniciativou ústavněprávních výborů obou sněmoven předložen návrh zákona, kterým se mění zákon č. 131/1989 Sb. (*VI. volební období, parl. tisk 125*). Podle obecné části důvodové zprávy byla novela motivována tím, že se sice i v našem státě uplatňuje zásada „neznalost zákona neomlouvá... ačkoliv v posledních desetiletích stát prakticky nezajišťoval, aby občané a právnické osoby (ale i státní orgány) měli skutečnou možnost se seznámit s obsahem zákonů a jiných práv-

³²⁾ Zákon č. 1/1918 Sb., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, zákon č. 37/1918 Sb. (prozatímní Ústava), vyhl. č. 58/1919 Sb., o úředním listě československého státu, zákon č. 139/1919 Sb., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení (vl. nař. č. 397/1919 Sb., jímž se ruší předpisy o uveřejňování rejstříkových zápisů), vyhl. vlády republiky Československé č. 603/1919 Sb., o úředním listě civilní správy Podkarpatské Rusi, vl. vyhláška č. 4/1920 Sb., o úředních listech československého státu, Ústavní Listina (zák. č. 121/1920 Sb.), (zák. 162/1920 Sb., o Ústavním soudu), úst. zákon č. 294/1920 Sb., o podpisování zákonů a nařízení, zákon č. 500/1921 Sb., kterým se částečně mění § 3 zákona ze dne 13. března 1919, č. 139 Sb., kterým se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, zákon č. 392/1938 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé, vl. nař. č. 14/1939 Sb. Sl. z., o Sl. z., úst. zák. č. 158/1939 Sl. z., o Ústavě Slovenské republiky, zák. č. 11/1940 Sl. z., o vyhlásování právních předpisů a úředních časopisech, dekret prezidenta rep. č. 4/1940 Úř. věst. čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení právních ustanovení československé vlády, nařízení č. 2/1944 Sbírky nař. SNR, kterým se upravuje vyhlásování nařízení SNR, nař. č. 10/1944 Sb. nař. SNR, o vydávání Úředního věstníku, ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku (též pod č. 12/1946 Sb.), dekret prezidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé, ústavní dekret prezidenta republiky č. 22/1945 Sb., o vyhlášení právních předpisů, vydaných mimo území republiky Československé, dekret prez. rep. č. 66/1945 Sb., o Úředním listu republiky Československé, zák. č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a vyhláší za zákon dekrety prezidenta republiky, nař. č. 116/1946 Sb. n. SNR, o vyhlásování právních předpisů, Ústava 9. května (úst. zák. č. 150/1948 Sb.), zák. č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů, zák. č. 260/1949 Sb., o úředních listech, zák. č. 6/1959 Sb. zák. SNR, o uveřejňování zákonů a předpisů vydaných k jejich provedení, zák. č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a úředním listě, Ústava ČSSR (úst. zák. č. 100/1960 Sb.), zákon SNR č. 1/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů SNR, zákonné opatření předsednictva NS č. 4/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů, úst. zák. č. 143/1968 Sb., o čs. federaci, zák. č. 164/1968 Sb., kterým se mění předpisy o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů, zákon SNR č. 205/1968 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů SSR, zákon ČNR č. 3/1969 Sb., o vyhlásování zákonů ČNR a jiných obecně závazných právních předpisů ČSR, zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, zákon ČNR č. 172/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů ČSR ve Sbírce zákonů, zákon SNR č. 176/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů SSR ve Sbírce zákonů.

³³⁾ K recentnímu vývoji ve Slovenské republice srov. *Prusák, J.*, cit. dílo, s. 54 an.

³⁴⁾ Srov. *Šrámek, A. - Sluková, H. - Sládeček, V.*, cit. dílo. Pro úplnost je snad vhodné poznamenat, že uvedení autorů zpracovali (v rámci tehdejšího *Ústavu státní správy*) expertní návrh zákona, který posloužil jako relevantní podklad k textu zákona č. 131/1989 Sb.

ních předpisů ještě před tím, než jim vznikla povinnost podle nich postupovat“. Důvodová zpráva pak odkazuje na zákon č. 139/1919 Sb., který „spojoval publikaci právních předpisů s *rozesláním* příslušné částky Sbírký zákonů odběratelům a tak se reálně přibližoval okamžiku materiální publicity, tj. okamžiku, kdy se adresáti právních předpisů mohli s jejich obsahem skutečně seznámit“. Zákony upravující vyhlášení nicméně operují s termínem *vydání* příslušné částky, avšak tento termín nedefinují. Důvodová zpráva poukazuje na to, že tyto nejasnosti byly navíc prohloubeny chybným výkladem ust. § 45 odst. 3 úst. zák. č. 143/1968 Sb.: „V tomto ustanovení se stanoví, že zákony FS vyhláší předsednictvo FS, současně se však uvádí, že k platnosti zákona FS je třeba vyhlášení způsobem, který stanoví zákon FS. V praxi to vedlo k tomu, že datum vyhlášení zákona předsednictvem FS (tj. datum pouhého ověření, že zákon byl ve FS projednán a schválen předepsaným způsobem), se ztotožňovalo s datem publikace a toto datum bylo zpravidla v záhlaví jednotlivých částek Sb. uváděno jako datum 'vydání', od něhož často počínala formální účinnost zákona a tedy i jeho závaznost pro adresáty, ačkoliv v té době jeho adresáti neměli možnost obsah nového zákona verifikovat a seznámit se s ním“. Docházelo tedy k tomu, že adresáti obdrželi často částky Sbírký zákonů i o několik měsíců později než bylo datum jejich „vydání“. Takovou situaci považovali navrhovatelé za neslučitelnou s principy právního státu, a předložili proto dílčí novelu platného zákona. Návrh novely přinášel čtyři změny. Především se doporučovala – v souladu s obecnou částí důvodové zprávy – změna ust. § 11 odst. 1 zák. č. 131/1989 Sb., které mělo podle parlamentního tisku 125 znít: „Sbírka zákonů se vydává v postupně číslovaných částkách, z nichž každá obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána; sedmý den po rozeslání je dnem vyhlášení právních předpisů a opatření, které jsou v částce obsaženy“. Zvláštní část důvodové zprávy k tomuto ust. mj. odůvodňuje časový interval mezi rozesláním a vyhlášením argumentem, „aby nebyli diskriminováni adresáti právních předpisů, kteří nemají bydliště nebo sídlo v místě vydávání sbírky“. Ústavněprávní výbory Federálního shromáždění na své společné schůzi dne 18. října 1990 na základě připomínek národních rad, vlády České a Slovenské Federativní Republiky a výborů branných a bezpečnostních návrh tohoto ustanovení modifikovaly tak, že věta za středníkem zněla: „...tento den je dnem vyhlášení právních předpisů a opatření, které jsou v částce obsaženy“.

Dále se navrhovalo nové znění ust. § 12: „Redakci Sbírký zákonů zabezpečuje federální ministerstvo vnitra, které dbá, aby právní předpisy byly uveřejňovány bez průtahů a odpovídá za správnost údajů o datech rozeslání jednotlivých částek Sbírký zákonů“. Důvodová zpráva poukazuje na to, že explicitní označení ústředního orgánu státní správy zabezpečujícího redakci Sbírký zákonů důsledněji reguluje konkrétní povinnosti a odpovědnost. Také toto ustanovení doporučily ústavněprávní výbory doplnit, a sice stanovením lhůty k uveřejňování právních předpisů „nejpozději do 30 dnů od doručení redakci“ (za slova „bez průtahů“).

Třetí bod novely (§ 13) pouze přizpůsobil dikci zákona faktu zániku národních výborů a obnovení obecního zřízení: „Obce jsou povinny si opatřit alespoň jeden výtisk Sbírký zákonů a zajistit, aby byla každému přístupna“.

Navrhované ust. § 15 zcela nahradilo původní obsah ustanovení, který byl kritizován.³⁵⁾ V odst. 1 zák. č. 131/1989 Sb. se původně stanovilo, že „Cenová opatření federálních ústředních orgánů jsou závazná pro všechny subjekty v nich uvedené; nevyhlašují se ve Sbírce zákonů“. V navrhovaném znění ust. § 15 se nově umožňovalo Federálnímu ministerstvu vnitra „stanovit právním předpisem podrobnosti o redakci Sbírky zákonů, o podávání žádostí o uveřejnění právních předpisů a o zajišťování tisku a distribuce Sbírky zákonů“. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že jde o jistý návrat do období mezi válkami, zároveň to umožňuje upravit některé otázky, jejichž řešení zatím zahrnuje interní normativní předpis, Legislativní pravidla vlády.³⁶⁾

Vláda České a Slovenské Federativní Republiky ve svém stanovisku schváleném 11. října 1990 novelu nedoporučila s argumentem, že je „toho názoru, že k řešení situace není změna platné právní úpravy nutná, je však třeba změnit dosavadní praxi vyhlásování právních předpisů a zabezpečit potřebné materiální a technické předpoklady pro vydávání Sbírky zákonů“.

Návrh zákona byl ve znění doplnků ústavněprávních výborů Federálního shromážděním schválen 23. října 1990³⁷⁾ a publikován pod č. 426/1990 Sb.; zákon nabyl účinnosti 15. listopadu 1990.³⁸⁾

Přínosnou se jeví skutečnost, že – na rozdíl od republikových úrovní – byla (ač teprve v r. 1992) přijata nová Legislativní pravidla vlády ČSFR, která se ve své hlavě třetí podrobně zabývala vyhlásováním „prováděcích právních předpisů“.³⁹⁾

³⁵⁾ Srov. tamtéž, s. 903–904.

³⁶⁾ Šlo o legislativní pravidla vlády ČSSR z dubna 1986, která byla ovšem v r. 1992 nahrazena pravidly novými (usn. vlády ČSFR ze dne 19. března 1992, č. 188). Prováděcí předpis nebyl federálním ministerstvem vnitra nikdy vydán. Problematiku částečně upravovala právě nová legislativní pravidla (§ 48–51).

³⁷⁾ Srov. *těž Zprávu o 7. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů. FS VI. volební období. Část 1.*, s. 22 an. Za zaznamenaní stojí (další) zdůvodnění motivace návrhu zákona, přednesené předsedou ústavně právního výboru SNV Mikulem a spočívající v poukazu na problémy s vyhlásováním, pocházející již z dob císaře Caliguly: „... Takové daně ukládal jen ústně, nikoliv písemnými vyhláškami, poněvadž pro nezalost znění zákona docházelo k četným přestupkům, vymáhal si lid prosbami jeho uveřejnění: Konečně dal Caligula zákon vyhlásit, ale jednak velmi drobným písmem, jednak na neúnosně těsném místě, aby jej nikdo nemohl opsat...“ Ke stanovisku vlády pak uvedl: „... federální vláda navrhované řešení nedoporučuje a staví se za to, abychom zůstali u dosavadního stavu. Překvapuje mě to, mrzí mě to a mohu k tomu jenom říci, že je zřejmé, že Caligula je pořád ještě v nás...“ (s. 22).

³⁸⁾ Zdá se paradoxní, že částka 73, ve které byl text zákona obsažen, byla „vydána“ 25. října 1990. Jde však o zřejmou antidataci (ev. o uvedení dne, kdy zákon „vyhlásilo“ předsednictvo FS), neboť jako předplatitel jsem částku obdržel 28. 11. 1990. Patrně stojí za marginální zmínku, že při projednávání návrhu v ústavněprávních výborech se v určitém stadiu uvažovalo i o jakési blokáci tehdy velmi rozšířeného (a pružného) vydávání „soukromých“ publikací nově přijatých předpisů. Tyto verze totiž vesměs obsahovaly řadu chyb (kupř. bývalo vytištěno i znění bez některých závěrečných úprav atp.). Dokonce se navrhovalo postižení tohoto jednání jako přestupku se sankcí až 100 000 Kčs. Takto orientovaný návrh však nebyl přijat, což se zpětně jeví jako prozíravé. Jistým překlenovacím řešením pak bylo operativní vydávání vlastních brožur Federálního shromáždění, které obsahovaly texty čerstvě přijatých zákonů. Šlo o tzv. Bulletin Federálního shromáždění, kde byla např. vytištěna Listina základních práv a svobod, zákon o půdě atp. Ani tyto oficiální brožury samozřejmě nesuplovaly řádné vyhlášení ve Sbírce zákonů. Výhodnou byla operativnost, autentičnost a bezchybnost.

³⁹⁾ Srov. zejména § 48–51. Mj. se stanovilo, kdo zasílá žádost o vyhlášení, v kolika vyhotoveních se předpis předkládá i lhůta k zaslání žádosti v návaznosti na plánovanou účinnost předpisu atp. Závažným se jeví i (opětovně) zakotvení oprávnění redakce Sbírky zákonů v určitých případech nevyhovět žádosti (§ 51) – to je ovšem evidentně věc, který by měla být upravena právně. Předpis řešil i otázky oprav písařských a gramatických chyb (§ 101), zmíněn je i způsob citace při publikaci (§ 88).

Pokud jde o republikové úpravy provedené zák. ČNR č. 172/1989 Sb. a zákonem SNR č. 176/1989 Sb., v podstatě shodně kopírovaly původní federální úpravu, ovšem s nutnými modifikacemi na republikové poměry; do zániku federace nebyly novelizovány. Drobnou odlišností např. bylo, že se v ust. § 1 obou předpisů s odkazem na zákon o národních výborech uvádělo, že vyhlášení obecně závazných nařízení národních výborů upravuje zákon nebo že se v § 8 stanovil český, resp. slovenský jazyk jak „úřední“ jazyk pro vyhlášené předpisy.

Nový návrh zákona o vyhlášení byl již připravován v souvislosti s očekávaným rozpadem státu, a proto byl v České národní radě předložen dosti ve spěchu skupinkou poslanců (M. Benda, I. Mašek, A. Röschová, M. Výborný a O. Zemina) na podzim r. 1992 (*VII. volební období, parl. tisk 134*). Naléhavost jeho přijetí ostatně potvrzuje i nezvykle stručná důvodová zpráva, když nabádá k jeho schválení „vzhledem k tomu, že k 31. 12. 1992 lze důvodně předpokládat zánik České a Slovenské Federativní Republiky, je nezbytně nutné, pro publikování právních norem samostatného českého státu majících účinnost od 1. ledna 1993, přijmout zákon České národní rady o Sbírce zákonů“. Návrh měl být schválen ještě za doby existence České a Slovenské Federativní Republiky, „pokud se chceme vyvarovat právních problémů a právní nejistoty spojených se vznikem samostatné České republiky“. Přestože důvodová zpráva toliko uvádí, že navrhovaná úprava vychází z jednoty a komplexnosti právního řádu samostatné republiky a „inspirační“ zdroje neprozrazuje, lze se domnívat, že jak zák. ČNR č. 172/1989 Sb., tak do určité míry i zák. č. 131/1989 Sb., ve znění zák. č. 426/1990 Sb., obsah projektu ovlivnily. Pouze výbor ústavněprávní České národní rady návrh projednával a jeho vesměs drobné legislativně technické připomínky byly většinou akceptovány. Dne 18. listopadu 1992 byl pak zákon o Sbírce zákonů České republiky schválen a publikován pod č. 545/1992 Sb., s účinností od 10. prosince 1992.⁴⁰⁾

Lze jen poznamenat, že především spěch a neodborný přístup (návrh nepřipravovala vláda), se na výsledném znění zákona nutně výrazně projeví. Nemá sice valného smyslu zákon již zrušený zevrubně kritizovat, nicméně při hodnocení úpravy platné se v rámci komparace k některým otázkám vrátíme.

III.

Ústava se explicitně otázkou vyhlášení právních předpisů zabývá především v čl. 52, když stanoví, že k platnosti zákona i mezinárodních smluv schválených Parlamentem je třeba, aby byly vyhlášeny způsobem, který stanoví zákon; totéž platí o zákonných opatřeních Senátu (čl. 33 odst. 4). Je patrně určitou nepřesností či nedostatkem, že Ústava nehovoří o publikaci právních předpisů vůbec (tj. i vyhlášení předpisů jiných), a ponechává to zákonům běžným. Souvisí to zřejmě i s tím, že sama neprovádí ani pregnantní výčet normativních právních aktů, které za právní předpisy považuje, což k právní jistotě taktéž nepřispívá. S ohledem na vysokou míru abstrakce Ústavy a i vzhledem k jejímu čl. 1, je však zřejmě na místě spíše výklad extenzivní, vztažený na všechny právní předpisy,

⁴⁰⁾ Příslušná částka (110) byla (podle údaje na tit. stránce) rozeslána 8. prosince 1992, legisvakance tedy činila celé dva dny (!).

podle kterého je tedy publikace zákonem stanoveným způsobem podmínkou platnosti všech právních předpisů.⁴¹⁾ To zřejmě (nepřímo) potvrzují i čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, které hovoří o vydávání nařízení vlády a právních předpisů, resp. obecně závazných vyhlášek. Lze se totiž domnívat, že pojem (termín) vydávání předpisu v sobě zahrnuje i jeho publikaci. Zmíněný přístup potvrzuje i jedno z oficiálně nepublikovaných usnesení Ústavního soudu.⁴²⁾

Některá další ustanovení Ústavy se problematiky vyhlášení více či méně dotýkají. Tak např. čl. 10 hovoří o ratifikovaných a *vyhlášených* mezinárodních smlouvách o lidských právech a svobodách, které mají přednost před zákonem (což je zjevný odkaz na čl. 52), stanoví se povinnost vyhlásit zákon, kterým Poslanecká sněmovna zvrátila prezidentské veto (čl. 50 odst. 2). Ústava dále upravuje podepisování zákonů (čl. 51), zákonných opatření Senátu (čl. 33 odst. 4) a nařízení vlády (čl. 78). Jak již bylo uvedeno, i ze samotné dikce Ústavy je zřejmé, že podpis zákona má - s výjimkou „prvního“ podpisu prezidenta - charakter toliko procedurálního, „slavnostního“ deklaratorního aktu, který postrádá právní účinky, neboť platnost je spojována pouze s vyhlášením, nikoliv s podpisem.

Také *ústavní zákon č. 110/1998 Sb.*, o bezpečnosti České republiky, v čl. 12 stanoví, že rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu „se vyhláší stejně jako zákony“, na rozdíl od nich nicméně účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví. Striktně vzato by účinnost měla předcházet publikaci.⁴³⁾

Zákon č. 309/1999 Sb., o *Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv*,⁴⁴⁾ nutno zřejmě považovat za zákon provádějící čl. 52 Ústavy, resp. i čl. 12 úst. zák. č. 110/1998 Sb.

Ustanovení § 1 zákona č. 309/1999 Sb., o *Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv* (dále jen „zákon“) především předkládá přehled právních předpisů, které se vyhláší ve *Sbírce zákonů*. Je potěšující, že - na rozdíl od dřívějších úprav - se již neuzívá často kritizovaného, nelogicky „nabobtnalého“ termínu obecně závazný právní předpis. Přehled, který lze zřejmě chápat jako taxativní výčet všech

⁴¹⁾ K tomu srov. též *PAVLÍČEK, V. - HŘEBEJK, J.*, cit. dílo, s. 199. Obdobně též *Suchánek, R.*, cit. dílo, s. 296.

⁴²⁾ Usnesení sp. zn. I. ÚS 422/99, ze sklonku r. 1999, kde se mj. uvádí: „... podmínkou platnosti zákonů (čl. 52 Ústavy ČR), ale i jiných právních předpisů, je jejich vyhlášení způsobem, který stanoví zákon. V tomto směru je ústavní úpravu třeba vykládat extenzivněji. Právní demokratický stát, za který se Česká republika považuje, je v souladu s čl. 1 Ústavy ČR založen na účtě k právům a svobodám člověka a občana, a je proto povinen zajistit určitou úroveň právní jistoty. To mimo jiné znamená i efektivněji umožnit, aby občané (a další osoby) měli možnost se s obsahem nejen zákonů, ale i ostatních právních předpisů, které jim nejen garantují práva, ale i ukládají povinnosti, seznámit. Příslušným zákonem, který upravuje publikace celostátně platných (a účinných) právních předpisů, je pak zákon ČNR č. 545/1992 Sb., o *Sbírce zákonů České republiky*. Cit. usnesení je v zestručněné podobě zveřejněno též v *Právní praxi* 5/2000, s. 344 an.

⁴³⁾ Samotná právní povaha rozhodnutí je ovšem problematická. Není zcela jasné, zda se má jednat o individuální nebo normativní akt, koho má tento akt zavazovat atp., zvláště pak v návaznosti na možnost vydání specifického nařízení vlády podle § 3 zák. č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky (k tomu srov. část IV).

⁴⁴⁾ Věcný záměr zákona byl schválen 30. 4. 1996. Na návrhu zákona moc výkonná (vláda) započala pracovat v r. 1997. Poslanecké sněmovně byl předložen 9. dubna 1999 (Sněmovní tisk 181). První čtení proběhlo v červnu, druhé v říjnu. Návrh byl ve třetím čtení schválen 21. října 1999. Senát vyslovil s návrhem souhlas 11. listopadu 1999. Účinnost byla stanovena na 1. leden 2000.

forem celostátně závazných právních předpisů, je přesnější než ten, který provedl zákon ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky (dále jen „předchozí zákon“) v ust. § 2. Jde o právní předpisy, jež se ve Sbírce zákonů vyhláší uveřejněním plného znění, princip registrace právních předpisů (srov. např. § 3 zákona č. 131/1989 Sb.) nebyl – podobně jako v předchozím zákoně – uplatněn.

Pokud zákon hovoří o právních předpisech vydávaných ČNB (1 odst. 1 písm. e/), které musí mít formu „vyhlášky“ (§ 1 odst. 2), na rozdíl o předchozího zákona (§ 2 písm. f/) je naprosto zřejmé, že za právní předpisy nepovažuje tzv. *opatření ČNB*. Ovšem za právní předpisy je nebylo možné považovat ani podle předchozího zákona. Mylnému závěru, že se jedná o právní předpisy, nicméně napomáhala i sporná úprava podle dříve platného znění zákona ČNR č. 6/1993 Sb., o České národní bance (do novely č. 442/2000 Sb.).⁴⁵⁾ Podle platné úpravy (zák. ČNR č. 6/1993 Sb., ve znění zák. č. 60/1993 Sb., zák. č. 1/1998 Sb. a zákona č. 442/2000 Sb.) se již opatření vyhláší v *Věstníku ČNB* (§ 24 písm. a) a § 41 odst. 3) a okruh otázek, které jimi lze upravit se poněkud zúžil, resp. byla forma opatření částečně nahrazena zmocněním k vydání právního předpisu (srov. např. § 24 písm. b) ve znění současném a ve znění před poslední novelou). Jelikož se tedy nejedná o právní předpisy, naskytá se otázka jejich (právní) závaznosti. Jsme názoru, že jejich závaznost lze zřejmě odvodit z obecné závaznosti zákona ČNR č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jako zákona, resp. obecné závaznosti jeho jednotlivých ustanovení; forma realizace zákona není rozhodující. O opatřeních ČNB se již zákon zmiňuje jen v přechodném ustanovení (§ 14).⁴⁶⁾

Podobně jako v některých dřívějších úpravách by bylo patrně vhodné (upřesněně) stanovit, že vyhlásování právních předpisů vyšších územních správních celků, obcí, okresních úřadů a jiných než ústředních správních úřadů upravují zvláštní zákony (zřejmě jako odstavec 3).

Ustanovení § 2 zákona podstatně pregnantněji a podrobněji než zákon předchozí (§ 4) vymezuje další – zpravidla normativní, nikoliv však povahy předpisu právního – *akty státních orgánů*, které se *vyhláší* ve Sbírce zákonů.⁴⁷⁾ Nejde o výčet zcela uzavřený (srov. § 2 odst. 1 písm. d/). Za povšimnutí stojí především některá nova, předešlé úpravě neznámá.

Zvláště zpočátku nebylo jasné, co se rozumí *sdělením Ústavního soudu* podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona, ani důvodová zpráva k návrhu zákona žádné vysvětlení nepodává. Jedná se o institut, resp. akt, který zákon č. 182/1993 Sb., o Ústav-

⁴⁵⁾ Šlo především o výslovné odkazy na vyhlásování opatření ČNB podle zákona o Sbírce zákonů (§ 23 odst. 2 a § 24). Tyto odkazy, ani vypočtení v § 2 písm. f) předchozího zákona nicméně nedostačovaly k tomu, aby opatření České národní banky bylo lze kvalifikovat jako právní předpis. Ačkoliv se tedy opatření České národní banky vyhlášovala ve Sbírce zákonů jako ostatní právní předpisy (tj. pod pořadovým číslem atp.), šlo ve skutečnosti o jedno z opatření ústředních orgánů podle § 4 předchozího zákona, nikoliv o právní předpis. Ústava nevybavovala (a ani nevybavuje) Českou národní banku pravomocí vydávat právní předpisy, pokud nevystupuje jako jiný správní úřad v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy.

⁴⁶⁾ Poněkud nepřipadně působí nedávná novela devizového zákona (č. 362/2000 Sb.), kde se opět ČNB dává možnost vyhlásit uveřejněním v plném znění jako opatření „náležitosti žádosti o devizové povolení“ (§ 9 odst. 4). I když lze chápat snahu zákonodárce o účinnější zpřístupnění právně relevantních aktů ČNB veřejnosti, tato otázka měla být spíše řešena ve formě právního předpisu.

⁴⁷⁾ Jako novější příklady sdělení podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona srov. např. § 182 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a § 68 odst. 4 zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. K problematice srov. též *Pazdera, S.: Uveřejňování nenormativních aktů ve Sbírce zákonů. Časopis pro právní vědu a praxi 2/1998, s. 284–296.*

ním soudu, ve znění pozdějších předpisů, neupravuje, patrně tak došlo k jeho nepřímé novelizaci (srov. § 57). Uvažovalo se o tom, zda se tak nemají zprostředkovávat právní názory Ústavního soudu vyslovené v nálezů, o jejichž zveřejnění ve Sbírce zákonů Ústavní soud rozhodl (§ 57 odst. 3 zák. č. 182/1993 Sb.).⁴⁸⁾ Nicméně Ústavní soud posléze daného oprávnění využil v jiné souvislosti. Sdělením uveřejněným pod č. 8/2001 Sb. si plénum Ústavního soudu v souladu s § 11 odst. 2 písm. h) zák. č. 182/1993 Sb. vyhradilo rozhodování sporů o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originální pravomocí z Ústavy samé a rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu. Překvapivě pak nedávné sdělení Ústavního soudu publikované pod č. 130/2001 Sb. obsahuje opravy tiskových chyb v nálezech a rejstřících ke Sbírce zákonů; ovšem tiskové chyby v nálezech se opravují nadále i sdělením Ministerstva vnitra (např. i v téže částce č. 51/2001 Sb.).

Novinkou je také výslovné ustanovení o publikaci usnesení Poslanecké sněmovny o zákonných opatřeních Senátu (§ 1 odst. 1 písm. c) zákona). Zdá se ovšem překvapující, že se explicitně nehovoří o nikoliv vzácně se vyskytujícím, a tak právně významném aktu, za jaký nutno považovat usnesení o přehlasování prezidentského veta.⁴⁹⁾

S uspokojením lze kvitovat, že zákon upravil *republikační* a potvrdil obecně sdílený názor,⁵⁰⁾ že nikoliv úplná znění zákonů, ale toliko původní zákon a jeho jednotlivé novely, lze považovat za právní předpisy (§ 1 odst. 1 písm. f/).⁵¹⁾ Praxe ovšem závěr o autentičnosti pouze textu původní dikce zákona a konkrétních novel, zdá se, vždy nerespektuje. *De lege ferenda* lze také zvažovat připuštění (výběrové) republikace i předpisů podzákonných. Po řadě novelizací se stávají (nejen pro laika) nepřehlednými.⁵²⁾ Opětovné setkání se změnou „přestárlého“ předpisu, jehož novelizace se počítají na desítky (např. zák. ČNR č. 2/1969 Sb.), vede k takřka kacírské myšlence o stanovení maxima možných novel.

I když zákon svěřuje nově opravu tiskových chyb Ministerstvu vnitra a nikoliv redakci Sbírky zákonů (§ 1 odst. 2 a § 11), není to změna důsledná, resp. dostačující.

Publikace oprav v právních předpisech byla řešena – ovšem odlišně – již v dřívějších úpravách. A stejně jako tehdy, i nyní byl tento závažný fenomén předmětem zaslouženého zájmu; není bez zajímavosti, že již v r. 1920 se volalo po doplnění zákona č. 139/1919 Sb. „přesnými předpisy o tom, jak sběhlé chyby

⁴⁸⁾ MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V.: Zákon o Ústavním soudu. Eurolex Bohemia. Praha 2001.

⁴⁹⁾ Srov. např. usnesení Poslanecké sněmovny č. 211/1999 Sb., č. 145/1999 Sb., č. 38/2000 Sb., č. 205/2000 Sb., č. 341/2000 Sb., č. 43/2000 Sb., č. 425/2000 Sb. a č. 443/2000 Sb.

⁵⁰⁾ Srov. např. Ryba, J.: Zamyšlení nad právní povahou republikací. Právo a zaměstnání 9/1996, s. 18. Knapp, V.: Teorie práva. C.H. Beck. Praha 1995, s. 116 a 117 a KNAPP, V. – GROSPIC, J. – ŠTÍN, Z.: Ústavní základy tvorby práva. Academia. Praha 1990, s. 171 a 172. Jiný názor srov. *Slovník českého práva*, s. 923.

⁵¹⁾ J. Ryba má nejspíše pravdu, pokud tvrdí, že zákon obsahující doložku zmocňující k vydání úplného znění má povahu speciální úpravy vůči zákonu. Srov. Ryba, J., cit. dílo, s. 18. Obdobně srov. též *Slovník českého práva*, s. 923.

⁵²⁾ Existuje samozřejmě ASPI a podobné systémy i soukromá republikace tiskem. Je si však třeba uvědomit, že uvedené formy nejsou zcela prosty chyb a vždy přístupné (kupř. komerčně nezajímavá vyhláška se nevytiskne). Pro příslušné správní úřady by se nejednalo o práci „navíc“, neboť si zpravidla zpracovávají úplné znění pro vlastní, interní potřeby.

autentického textu mají být opravovány“.⁵³⁾ Rozeznávaly se jednak chyby, které vznikly v rámci regulérního legislativního procesu v parlamentu, tzv. *chyby redakční*, které bylo přirozeně možné opravit jen zákonem (novelou) a tzv. *chyby publikační* (tiskové), které se objevily až po vytištění předpisu.⁵⁴⁾ Publikační chyby se původně – v souladu s vyhl. č. 225/1907 ř. z. opravovaly vyhláškou ministra vnitra v dohodě s resortním ministrem.⁵⁵⁾ Teprve od úpravy provedené v r. 1948 se zavedla „oprava“, resp. redakční sdělení o opravě chyby.

Nejde nám samozřejmě o chyby redakční, zákon musí být publikován tak, jak byl přijat, což lze nejspíše dovodit i z dikce Ústavy. A pokud se něco „přehlédlo“, což se stává i dnes, je nutno zákon novelizovat opět zákonem.⁵⁶⁾ Podstatnějšími se zřejmě jeví chyby publikační, vzniklé během tisku, jež jsou nezřídka dosti závažného rázu. Nelze souhlasit s obhajobou řešení, které předepisoval zákon č. 214/1948 Sb. v ust. § 8 odst. 2, podle něhož se při opravách tiskových chyb mělo za to, že opravené znění bylo správně vyhlášeno již od samého počátku.⁵⁷⁾ Hledisko právní jistoty, resp. principy právního státu vůbec takovou variantu (v současné době) sotva připouštějí. Právnická či fyzická osoba se sotva může řídit pravidlem, které je nesrozumitelné či zavádějící, neboť se tak porušuje ústavně garantovaná právní jistota.⁵⁸⁾ Navíc se vyskytují i případy, kdy mezi okamžikem (vadného) vyhlášení právního předpisu a „redakčním sdělením“ o opravě tiskové chyby uplyne i doba delší jednoho roku. Domnívám se, že správné (opravené) znění bude aplikovatelné (tedy fakticky i účinné) až vyhlášením opravy ve Sbírce zákonů. Ev. škody vzniklé v „mezidobí“, tj. v době od účinnosti právního předpisu do vyhlášení jeho opravy ve Sbírce zákonů, bude patrně možné nahrazovat podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné

⁵³⁾ Srov. *Cícha, V.*: Oprava chyb ve Sbírce zákonů a nařízení. *Právník* 1920, s. 146. K problematice dále srov. *Kalousek, V.*, cit. dílo. *Šín, Z.*: Publikace právních předpisů a oprav v nich. *Právní rádce* 2/1996, s. 3–5.

⁵⁴⁾ *Kalousek, V.*, dílo v pozn. 7, s. 180. *V. Cícha* rozlišuje chyby tiskové, jiné chyby a omyly věcné (cit. dílo, s. 144).

⁵⁵⁾ *V. Kalousek* v cit. díle považuje vyhl. č. 225/1907 ř. z. za aplikovatelnou, stejně jako *J. Hoetzel* (Československé správní právo Melantrich. Praha 1937, s. 46), *F. Weyr* naopak tuto vyhlášku nepovažuje za součást (tehdejšího) právního řádu (Československé právo ústavní. Praha 1937, s. 107).

⁵⁶⁾ *A mutatis mutandis* se opravují i ostatní předpisy. Ještě v rámci zákonodárského procesu může některé takové chyby vzniklé v Poslanecké sněmovně odstranit Senát (k tomu srov. kupř. *Ryčetský, P.*: Konflikt zájmů – jediný úspěch Senátu? *Parlamentní zpravodaj* 12/97–98, s. 134–135). To je však spíše výjimkou a možný – interpretační – problém přísluší řešit soudu obecnému či dokonce i Ústavnímu. Opravami chyb se zabývala také Legislativní pravidla vlády ČSR. Stanovila, že redakce Sbírky je oprávněna upravit v textu pouze písmařské a gramatické chyby, a to zřejmě jen před schválením textu k tisku (bod 91 odst. 1). Redakce sbírky svým sdělením opraví takové chyby, jimiž se vytištěný předpis odchýlil od schváleného textu; změny v právních předpisech neodpovídající schválenému textu se nesmí redakčním sdělením provést (bod 91 odst. 2). Platná Legislativní pravidla k problematice mlčí.

⁵⁷⁾ *Ryba, J.*, cit. dílo, s. 18.

⁵⁸⁾ K tomu srov. např. názor některých ústavních soudců v separátním votu k nálezu Pl. ÚS 4/95: „Obecně lze konstatovat, že neurčitost neurčitého (některého) ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3, s. 219).

moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zák. ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).⁵⁹⁾

Úprava *platnosti a účinnosti* z velké části v podstatě opakuje dosavadní přístupy (§ 3 zákona). Nicméně v praxi nadále do jisté míry přetrvává - zvláště kupodivu ke konci roku - „nezachovávaní“ odpovídající doby mezi dnem rozeslání a doručení částky. Lze uvažovat - v intencích původního návrhu novely zák. č. 131/1989 Sb. (srov. výše) např. o zavedení pravidla, že „třetí den po rozeslání je dnem vyhlášení právního předpisu“ (třídenní interval má vyjadřovat hraniční termín pro dodání zásilky poštou). Podstata problému tkví nicméně především v tom, aby datum rozeslání, které je ovšem určitou fikcí, vskutku odpovídalo skutečnosti, aby nedocházelo ke svévolnému antidatování (čemuž se zřejmě nedá zcela zabránit).⁶⁰⁾

V praxi se dále občas - i v souvislosti s prodloužením legislativního procesu o projednávání návrhů Senátem a možnost prezidentského veta⁶¹⁾ - objevují problémy s dostatečnou délkou legisvakance, ev. i (výjimečně) legisvakance „negativní“, tj. právní předpis je publikován po stanoveném datu účinnosti.⁶²⁾ Zákonodárce se bohužel zcela nezřekl možnosti stanovit účinnost dnem vyhlášení zákona. Opomíjí se, že by mělo jít o výjimečné případy, „vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem“, který by ostatně měl být v zákoně konkretizován.⁶³⁾ Je však pravdou, že (publikační) zákon je jen zákonem běžným, a proto zákonodárce ev. může způsob vyhlášení jednotlivého zákona (tímto zákonem) modifikovat. Nemusí tedy kupř. uvádět v čem spočívá naléhavý obecný zájem, a čistě teoreticky vzato může vydat i zákon, kde účinnost bude předcházet platnosti, což by však patrně bylo v rozporu s čl. 1 Ústavy. Zákonodárci nelze patrně ani dosti efektivně diktovat, aby stanovoval účinnost konkrétním, správně - s ohledem na délku legislativního procesu - odhadnutým datem. Opět kromě jiného proto, že jde o zákonodárce, který bez hlubších rozpaků takové pravidlo svým pozdějším zákonem poruší. Lze jen uvítat a doporučit v posledních letech se objevující praxi, kdy se v ustanovení o účinnosti např. uvádí, že zákon nabývá účinnosti „třicátým dnem po dni vyhlášení“ (zák. č. 77/1998 Sb.), „prvním dnem čtvrtého kalendářního měsíce po dni jeho vyhlášení“ (zák. č. 148/1998 Sb.) nebo „šedesátým dnem po jeho vyhlášení“ (zák. č. 349/1999 Sb.). Adekvátním řešením naznačených problémů by podle našeho názoru bylo, aby zákon o vyhlášení měl postavení předpisu ústavního. Ostatně takové řešení naznačoval *F. Weyr* již v r. 1937.⁶⁴⁾

Zcela nově je přičleněno ust. § 3 odst. 4 zákona, jehož účelem má podle důvodové zprávy být stanovení zásady, že „prováděcí předpisy nemohou být vyhlášeny ani nabýt účinnosti dříve, než zákon, k jehož provedení jsou vydávány“. Na tento

⁵⁹⁾ K tomu srov. též *Šín, Z.*: Publikace právních předpisů a oprav v nich. Právní rádce 2/1996, s. 3-5. Závažné problémy vznikají zejména při nebyvalém výskytu chyb v běžně používaném předpisu.

⁶⁰⁾ Obdobně *M. Kopecký*, cit. dílo. *Z. Šín* preferuje pětidenní interval mezi vydáním a vyhlášením (Právní regulace vyhlášení zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 4). Srov. též *HEXNER, E.*, cit. dílo, s. 48 an.

⁶¹⁾ Srov. též *Šín, Z.*: Právní regulace vyhlášení zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 8.

⁶²⁾ *F. Novák* hovoří v takovém případě o faktické retroaktivitě (Pěče o právní řád. Právník 10-11/1995, s. 1027).

⁶³⁾ Jak je to zákonem výslovně požadováno u právních předpisů obcí a krajů (srov. část IV).

⁶⁴⁾ *Weyr, F.*: Československé právo ústavní. Praha 1937, s. 103.

problém se již dříve výslovně poukazovalo.⁶⁵⁾ Jde o to, že ke zrušení předchází úprava fakticky nedochází dnem platnosti (vyhlášení) předpisu nového, ale až jeho účinností. To znamená, že ačkoliv byl předpis vyhlášen a je platný, až do jeho účinnosti se právní vztahy, které upravuje, řídí úpravou předchozí. Prováděcí předpis tudíž příslušný subjekt nemůže vydat dříve, než zmocňující zákon nabude účinnosti, jinak chybí zákonný podklad (zmocnění) k jeho vydání. Byl by tak zřejmě dán rozpor nejen se speciálním ust. čl. 79 odst. 3 Ústavy, ale i s obecnými principy právního státu podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud by takto přijatý předpis musel nejspíše zrušit, neboť v řízení o zrušení právního předpisu je Ústavní soud povinen v souladu s ust. § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, také zkoumat, zda byl napadený právní předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, tj. posuzovat tzv. vnější (formální) ústavnost.⁶⁶⁾

Uvedené ustanovení se tedy jeví reakcí na nežádoucí praxi „předčasného“ vyhlášení, kdy je ve Sbírce zákonů publikován nový zákon (resp. jeho podstatná novelizace) a zároveň s ním, ev. záhy v následujících částkách – avšak před účinností (nového) zákona – dochází k vyhlášení i prováděcího právního předpis k tomuto zákonu.

Nové je také ustanovení o tom, kdo podepisuje právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a ČNB (§ 4 zákona). Původně tuto otázku upravovala toliko Legislativní pravidla vlády, ovšem vzhledem k tomu, že – jak naznačeno výše (v části I.) – má takový podpis obdobné právní účinky jako schválení (např. zákona), je regulace v zákoně na místě.

Na rozdíl od předchozího zákona relativně podrobná úprava *vybírání mezinárodních smluv* v samostatné Sbírce mezinárodních smluv (§ 5 – 7, resp. též § 8 – 13 zákona), zdá se, vyslyšela opakující se výtky zejména pokud jde o ust. § 3 odst. 3 předchozího zákona, tj. otázku řešení event. nepřesností českého překladu zvláště právních termínů a dostupnosti rozhodného (autentického) znění.⁶⁷⁾ Návrat k prvorepublikové praxi (tehdejší zákon to ovšem výslovně neukládal), kdy bylo paralelně publikováno jak znění v jazyce českém, tak verze (jedna) cizoj-

⁶⁵⁾ Srov. *Sládeček, V.*: Ještě k otázce souvislosti platnosti a účinnosti zákona s vydáváním obecně závazných vyhlášek. *Veřejná správa* 2/1999, s. 28. Navrhovala se nicméně poněkud jiná, snad přesnější díkce: „Právní předpisy, k jejichž vydání vyhlášený zákon zmocňuje, mohou být vyhlášeny i přede dnem jeho účinnosti; nemohou však nabyt účinnosti dříve než zákon, který k jejich vydání zmocňuje“.

⁶⁶⁾ K tomu podrob. srov. *SLÁDEČEK, V.*: Ústavní soudnictví. C. H. Beck. Praha 1999. *MIKULE, V.* – *SLÁDEČEK, V.*, *cit. dílo*.

⁶⁷⁾ Taková úprava nebyla považována za dostatečnou (odpovídající) – zvláště v oblasti ochrany lidských práv – jak jako jeden z prvních upozornil V. Mikule. Srov. *Mikule, V.*: Lidská práva – vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního. *Český bulletin lidských práv* 1/1995/1996, s. 28–30. Srov. kupř. též *Pavlíček, V.*: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy. In: *O vztahu ústavního a mezinárodního práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica 1/1997. Karolinum. Praha 1997, s. 13 an. Ponecháváme stranou někdy rozporné názory, zda lze mezinárodním smlouvám přiznat povahu pramenů (vnitrostátního) práva či nikoliv (k tomu srov. zvláště v této pozn. uvedený sborník), a problém zjednodušujeme na akceptaci teze, že podmínkou (vnitrostátní) platnosti mezinárodních smluv je jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů.

zyčná, samozřejmě v jazyce pro výklad smlouvy rozhodné, lze jen uvítat,⁶⁸⁾ včetně stanovení priority rozhodného znění mezinárodní smlouvy před českým překladem (§ 6 odst. 4 zákona). Někteří odborníci nicméně považují samostatnou oficiální sbírku mezinárodních smluv za diskutabilní.⁶⁹⁾ Jiní autoři vidí jisté problémy i v platné úpravě vyhlásování mezinárodních smluv.⁷⁰⁾

Formulaci *pravidel pro vydávání* Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv (§ 8 - 12 zákona) není na první pohled v podstatě co vytýkat; oproti předešlému právnímu stavu je poněkud podrobnější. Zanedbatelný je zřejmě nezřídka jev rozesílání částek „na přeskáčku“, což evidentně není v souladu se zákonem (srov. § 8 odst. 2), byť zjevné technické důvody (rozsah předpisu) lze pochopit. Při bližším pohledu však zjistíme, že úprava některých relevantních otázek vůbec chybí.

Ustanovení § 10 zákona - na rozdíl od předchozího zákona (§ 8) nesvěřuje Ministerstvu vnitra tzv. redakci Sbírky zákonů,⁷¹⁾ ale její vydávání, tisk a distribuci. V souvislosti s tímto faktem se neodbytně vkrádá relevantní otázka: Jak je možné, že cena některých částek Sbírky zákonů je tak neúměrně vysoká, když se tiskne ve státní tiskárně, neplatí se autorské honoráře, náklad je vysoký (90 000 výtisků) a odběr je bezproblémově zajištěn?⁷²⁾ Zvláště ceny některých - eufemisticky řečeno - obecně málo používaných či potřebných částek (kupř. lékopis, celní sazebníky) jsou, zdá se nepřiměřeně vysoké. Stanovená cena totiž svou hladinou, zdá se, nezřídka převyšuje cenu rozsahem srovnatelné knihy. Nemluvě ani o tom, že „grafická“ úroveň některých takových částek je žalostná, neboť text předpisu byl zřejmě prakticky bez úprav převzat z diskety žadatele. Vznik ceny jednotlivé částky (postup při stanovení, subjekt „odpovědného“ rozhodnutí), toť věc nejasná. Problém bude možná souviset i s distribucí a administrací Sbírky, kterou - z neznámého důvodu - zajišťuje pro ministerstvo vnitra (sídlo Praha) - přestože zákon distribuci výslovně ukládá ministerstvu - soukromá firma Moraviapress, a.s., z Břeclavi, tj. města na samé hranici státu. Domníváme se, že všechny tyto záležitosti by měly příslušet ministerstvu vnitra, resp. jeho organizaci (zařízení), tj. že text tohoto ustanovení by měl pravděpodobně znít: „Redakci, administraci a di-

⁶⁸⁾ Ostatně podnětná je v tomto směru např. periodická *bilingva* Nejvyššího soudu ČR „Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu“, kde se vedle sebe publikuje text český i anglický. K problematice též srov. separátní votum k nálezu Pl. ÚS 1/94 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, s. 144).

⁶⁹⁾ V. Mikule k tomu uvádí: „S rozdělením na Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv nelze souhlasit, protože jednotný právní řád by se tak rozdělil (pokud jde o publikaci) nikoliv vertikálně (předpisy různé právní síly), nýbrž horizontálně (předpisy obdobné právní síly podle svého původu)... Recipované smlouvy mají tedy právní sílu obyčejných zákonů nebo dokonce mají před nimi přednost a bylo by proto nelogické, kdyby byly publikovány od nich odděleně“ (Poznámky k návrhu zákona o Sbírci zákonů a Sbírci mezinárodních smluv. Září 1997. Nepublikováno). K téži o jediné sbírce srov. Cvrček, F., cit. dílo, s. 607 an.

⁷⁰⁾ Srov. Eichlerová, K., cit. dílo.

⁷¹⁾ Na každé části Sbírky zákonů (roč. 2000, 2001) se ovšem dočteme, že redakce sídlí v Ministerstvu vnitra.

⁷²⁾ Vydávání Sbírky zákonů by nemělo být považováno za komerční záležitost a cena by se měla stanovit podle vlastních výrobních nákladů (Šín, Z. Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 3). Srov. též HEXNER, E., cit. dílo, s. 48. Pro ilustraci: v r. 2000 činila první záloha na předplatné za Sbírku zákonů 2000,- Kč, v r. 2001 již 3000,- Kč. Výhrady k cenám se ovšem netýkají jen Sbírky zákonů, ale i jiných veřejných oficiálních sbírek. Srov. např. exkluzivní, resp. exkluzivně drahou Sbírkou nálezu a usnesení Ústavního soudu, kterou vydává soukromá firma.

stribuci Sbírky zákonů zajišťuje a odpovídá za ni ministerstvo vnitra; stanoví také též cenu jednotlivých částek“.

Některé výše zmíněné obsáhlé a předražené předpisy, které jak nadbytečně zvyšují rozsah Sbírky zákonů, tak u předplatitelů nepřiměřeně zvyšují pořizovací náklady, podle našeho názoru do Sbírky zákonů nutně nepatří. Máme za to, že by měla sloužit jen k publikování právních předpisů, svými účinky se dotýkajících skutečně většiny osob. Domníváme se, že je možné uvažovat o znovuoobnovení úředního listu, resp. zřízení obdobně zaměřeného oficiálního publikačního prostředku. Publikovaly by se v něm výhradně právní předpisy výše uvedeného charakteru. Povinně by podléhaly striktním pravidlům předchozí registrace, tj. kvalifikovanému oznámení o vydání ve Sbírce zákonů by bylo podmínkou jejich platnosti a účinnosti (srov. obdobně např. § 3 zák. č. 131/1989 Sb.).⁷³⁾ Úprava provedená v § 8 odst. 4 zákona mnoho neřeší, neboť není jasné, zda si předplatitel Sbírky zákonů (Sbírky mezinárodních smluv) skutečně může objednat sbírky bez příloh, jak o tom přesvědčuje důvodová zpráva k návrhu zákona. Ale především – kolik takových příloh fakticky vychází?

Závažným novem je také uložení povinnosti Ministerstvu vnitra zveřejňovat stejnopis Sbírky zákonů (a Sbírky mezinárodních smluv) způsobem, umožňujícím dálkový přístup, tedy na internetu (§ 12 zákona). Jak vyplývá z § 12 odst. 2 zákona, jedná sice o oficiální publikaci (veřejnoprávní), nicméně toliko materiální. Takový přístup shledávám adekvátním, nepovažuji za rozumný názor o potřebě formální publikace prostřednictvím internetu,⁷⁴⁾ neboť by to byl přístup diskriminační. Především: doba, kdy bude mít skutečně každý jednotlivec umožněn jednoduchý přístup k internetu (nebo k jinému obdobnému systému), je patrně hodně vzdálená.

Ustanovení § 13 zákona, o přístupnosti Sbírky zákonů, není třeba komentovat, jde o pravidlo, které v nějaké formě (odůvodněně) obsahovala každá československá i předchozí česká úprava vyhlásování. Nicméně pro některé malé obce to může znamenat nepřijemnou finanční zátěž.

Předchozí zákon v ust. § 10 umožňoval Ministerstvu vnitra vydat podrobnější úpravu některých aspektů vyhlásování v prováděcím předpisu. Zejména se tak měla nahradit neuspokojivá, fragmentární a navíc interní úprava obsažená v Legislativních pravidlech vlády. Šlo tedy především o regulaci zasilání žádostí o publikaci redakci Sbírky zákonů (oprávněná osoba, náležitosti, provádění korektury zadatelem, lhůty), oprávnění redakce Sbírky odmítnout vyhlášení právního předpisu aj.⁷⁵⁾ Příhodnou se jeví poznámka, že by měla být kupř. právně také řešena situace, kdy je ústavní činitel povolán k podpisu zákona (ze zdravotních či jiných důvodů) nečinný,⁷⁶⁾ zřejmě stanovením lhůty, aby mohl být po jejím marném uplynutí předpis neprodleně (ev. bez podpisu) vyhlášen.

Ministerstvo vnitra zmocnění nikdy nevyužilo, a patrně proto zákon obdobně zmocnění neobsahuje. Právní úpravu daných otázek však považujeme za žádoucí.

⁷³⁾ Opačný názor srov. *Cvrček, F.*, cit. dílo, s. 608, 617.

⁷⁴⁾ Srov. *Eichlerová, K.*, cit. dílo.

⁷⁵⁾ Srov. též *Šín, Z.*: Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 9. Srov. též pozn. 39.

⁷⁶⁾ *PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J.*, cit. dílo, s. 197.

De lege ferenda je možné uvažovat o dvou řešeních: a) ministerstvo zmocnit k vydání takového předpisu obligatorně („ministerstvo stanoví“), b) upravit i tyto otázky zákonem.⁷⁷⁾

IV.

Problematiku vyhlášení právních předpisů neupravuje jen (publikační) zákon, ale – v různé, většinou marginální míře – i některé další právní předpisy.

Pokud jde o předpisy s celostátní působností, za zmínku stojí ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zák. č. 90/1995 Sb.), resp. její samostatně označená část čtrnáctá („Vyhlášení zákonů“). Kromě opakování textu čl. 52 Ústavy ve vztahu k zákonům (§ 107 odst. 4), řeší pouze otázku postupu (pořadí) při *podpisování zákonů*. Nejprve schválený zákon podepíše předseda Poslanecké sněmovny a postoupí ho prezidentu republiky. Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li jej Poslanecké sněmovně a ta na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády. Zákon č. 90/1995 Sb. dále v části patnácté („Jednání o mezinárodních smlouvách“) opět parafrázuje čl. 52 Ústavy v relaci k mezinárodním smlouvám, když stanoví, že k platnosti mezinárodní smlouvy je třeba, aby byla vyhlášena způsobem, který stanoví zvláštní zákon (§ 109). Jednací řád Senátu (zák. č. 107/1999 Sb.) upravuje toliko *podpisování zákonných opatření* Senátu. Po podpisu předsedy Senátu je zákonné opatření postoupeno prezidentu republiky a posléze předsedovi vlády (§ 126).

Neobvyklou úpravu – ovšem danou i mimořádnou situací, která je předmětem regulace – přinesl zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Hovoří o speciálním *nařízení vlády*, kterým se (časově) omezují některá základní lidská práva a svobody z důvodu zajištění obrany státu za stavu ohrožení nebo stavu válečného (§ 53 odst. 1 až 4). Nařízení se vyhláší stejným způsobem jako právní předpis, tedy v režimu (publikačního) zákona, a zveřejňuje se v hromadných sdělovacích prostředcích. Omezení lidských práv a základních svobod nabývají účinnosti okamžikem, který se v nařízení stanoví (§ 53 odst. 5).

Drobnou, nicméně, zdá se, relevantní zmínku o vyhlášení právních předpisů přináší zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 71/2000 Sb. Stanoví, že za *technický předpis* podle tohoto zákona se považuje právní předpis vyhlášený uveřejněním jeho plného znění ve Sbírce zákonů, obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby nebo upravující povinnosti při uvádění výrobku na trh, při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby nebo zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby (§ 3).

Podrobnější ustanovení o publikaci týkající se místních předpisů územními samosprávnými celky obsahuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní

⁷⁷⁾ Z. Šim upřednostňuje – zřejmě správně – úpravu zákonnou (Právní regulace vyhlášení zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 4).

zřízení“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen „krajské zřízení“) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním města Praze.

Obecní zřízení v § 12 jen mírně upřesňuje, resp. pozměňuje dřívější úpravu provedenou v § 16 zák. č. 367/1990 Sb. Stanoví, že *právní předpisy obce* (tj. obecně závazné vyhlášky a nařízení obce) musí být vyhlášeny. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpisy obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, což je podmínkou jeho platnosti; nově se pak charakterizuje úřední deska (§ 112). Dnem publikace právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce (*formální publikace*). Kromě toho obec může právní předpis obce obce uveřejnit způsobem v místě obvyklým (*materiální publikace*).⁷⁸⁾ Otázku účinnosti obecního zřízení řeší obdobně jako zákon: právní předpis obce nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti. Ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecní zájem, může právní předpis obce nabýt platnosti a účinnosti již dnem vyhlášení. Naléhavý obecní (nikoliv obecní) zájem musí být – na rozdíl od úpravy v zákoně – v předpise konkrétně zdůvodněn.⁷⁹⁾ Z hlediska dostupnosti těchto místních předpisů je závazné ust. § 12 odst. 3 obecního zřízení, které stanoví, že právní předpisy obce musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Právní předpis obce zašle⁸⁰⁾ obecní úřad neprodleně příslušnému okresnímu úřadu. Magistráty měst Brno, Ostrava a Plzeň zašlou právní předpisy obce příslušnému krajskému úřadu. Vyhlásování právních předpisů statutárních měst v městských obvodech nebo částech obecního zřízení neupravuje a odkazuje na statut města (§ 130 písm. f/). Zřejmě se analogicky budou vyhlášovat na příslušných úředních deskách, v takovém případě jde ovšem pouze o publikaci materiální.⁸¹⁾

Krajské zřízení řeší problematiku vyhlásování *právních předpisů kraje* (tj. obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje) odlišně, v zásadě v souladu s některými již dříve zmíněnými náměty v odborné literatuře,⁸²⁾ totiž zavedením krajských publikačních sbírek, tzv. *věstníků právních předpisů kraje*. Úprava je proto relativně podrobnější (§ 8 až 10 krajského zřízení). I právní předpisy kraje musí být vyhlášeny, a to tak, že se uveřejní (v plném znění) ve Věstníku právních předpisů kraje v tištěné podobě, pokud zákon nestanoví jinak (§ 8 odst. 1 a 2 krajského zřízení). Jistým nedostatkem se zdá, že na rozdíl od obecního zřízení (§ 12 odst. 1), krajské zřízení výslovně nestanoví, že vyhlášení je podmínkou platnosti právních předpisů kraje. Právní předpis nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po vy-

⁷⁸⁾ Z historických způsobů materiální publikace zvl. právě místních předpisů srov. např. plakátování, oznamování z kazatelny, vyhubňování aj.

⁷⁹⁾ Opět je třeba vytknout nesprávnou, byť častou praxí, kdy je účinnost stanovena dnem vyhlášení, aniž to je odůvodněno (často totiž obecní naléhavý zájem prostě chybí).

⁸⁰⁾ Zřejmě již po vyhlášení, neboť se nestanoví dřívější podmínka účinnosti předpisu. Z *Koudełka* takový postup odůvodňuje tím, že orgán dozoru může legisvakanci využít k event. nápravě nezákonného předpisu (Obce a kraje, Linde, Praha 2000, s. 190).

⁸¹⁾ K problematice srov. též *Mates, P. - Matoušková, M.*: K publikaci obecně závazných vyhlášek obcí a dalších správních aktů na úředních deskách. In: *PRŮCHA, P.* (ed.): K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. Masarykova univerzita, Brno 1998, s. 125–127.

⁸²⁾ Srov. *Sládeček, V.*: Současná právní a interní úprava normotvorby národních výborů. Správní právo 7/1987, s. 400–417.

hlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti (§ 9 odst. 1). V případě naléhavého obecného zájmu, který musí být v právním předpisu kraje také zdůvodněn, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. V takových případech se však právní předpis kraje nevyhlašuje ve Věstníku (neboť tisk určitou dobu trvá), ale „bezodkladně“ se vyvěsí na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách okresních a obecních úřadů, kterých se dotýká, a dále se uveřejnění v hromadných informačních prostředcích. Povinnost vyhlásit, resp. uveřejnit takový právní předpis kraje ve Věstníku, zůstává nedotčena. Znamená to, že krajské zřízení zavádí dvojí režim (formy) formální publikace: u „běžných“ právních předpisů kraje, je takovou publikací uveřejnění ve Věstníku, u „urgentních“ se vyhlášení provádí vyvěšením na úřední desce – zveřejnění těchto předpisů ve Věstníku je již jen publikací materiální. Ust. § 10 upravuje pravidla vydávání Věstníku, za zjevné inspirace zákonem. Kromě jiného podle této úpravy každá částka obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána – tento den je dnem vyhlášení právního předpisu kraje. Důležitou je skutečnost, že se ve Věstníku uveřejňují i nálezy Ústavního soudu „k právním předpisům kraje“, tzn. nálezy, kdy Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení takového předpisu (§ 10 odst. 4). Věstník musí být přístupný u krajského úřadu a u všech okresních a obecních úřadů v kraji. I u právních předpisů kraje lze stejnopis Věstníku zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 10 odst. 8, forma materiální publikace).

Vyhlašování *právních předpisů hl. m. Prahy*, která je obcí i krajem zároveň, upravuje zvláštní zákon obdobně jako u právních předpisů krajů, tj. publikací ve Sbírce právních předpisů hl. města Prahy, ev. vyvěšením na úřední desce.⁸³⁾

Okresní úřady jsou jako místní správní úřady na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy a v souladu s ust. § 6 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, oprávněny na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích vydávat pro své správní obvody právní předpisy nazvané *nařízení okresního úřadu*. Způsob publikace, platnost, účinnost i přístupnost těchto právních předpisů je upraven prakticky totožně jako u právních předpisů obcí. Navíc se stanoví (podpůrná) publikace materiální, totiž povinnost (okresního úřadu nebo obecních úřadů) uveřejnit nařízení okresního úřadu na úřední desce u obecních úřadů působících v správním obvodu okresního úřadu. Také přístupnost nařízení okresního úřadu musí být zajištěna nejen u dotčeného okresního úřadu, ale též u všech obecních úřadů působících v jeho správním obvodu. Účinné nařízení okresní úřad zašle ministerstvu vnitra.

V praxi se nezdá, že můžeme přesvědčit, že kupř. dohledat zvláště starší právní předpisy obcí na příslušných úřadech není jednoduché a někdy připomíná práci takřka detektivní. Totéž lze patrně vztáhnout i na (starší) nařízení okresního úřadu. Proto není zcela od věci úvaha o tom, aby se u právních předpisů obcí i nařízení okresních úřadů prováděla alespoň materiální, ním méně povinná publikace i v příslušném krajském věstníku, ev. ve zvláštním publikačním prostředku na úrovni kraje nebo okresu.

⁸³⁾ Srov. § 45 zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. K publikaci právních předpisů územních samosprávných celků srov. též (v některých názorech odlišně) *Vedral, J.*: Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. *Správní právo* 4/2001, zvl. s. 199 a 207 an.

Také správy národních parků a chráněných krajinných oblastí jsou ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy zmocněny vydávat *obecně závazné vyhlášky*, resp. vyhlášky (§ 19 odst. 2, § 24 odst. 3 a § 78 odst. 5 zák. ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).⁸⁴⁾ Zákon č. 114/1992 Sb. otázky vyhlášení těchto místních předpisů neupravuje a jelikož se nejedná o předpisy ústředních orgánů, nelze na vyhlášení aplikovat příslušná ustanovení zákona. Přestože lze mít za to, že určitá forma materiální publikace bude prováděna (plakátováním, resp. vyvěšováním v příslušné oblasti), nedostatek úpravy formální publikace je závažnou chybou, *de lege ferenda* vyžadující nápravu. Tento nedostatek by zřejmě mohl být Ústavním soudem považován za lapsus protiústavní.⁸⁵⁾

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, zakotvuje jako další formu místního předpisu *obecně závazné vyhlášky veterinární správy* o mimořádných veterinárních opatřeních (§ 49 odst. 1 písm. c/), které se vyhláší tak, že se vyvěsí na úřední desce okresního úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká, na dobu patnácti dnů. Vyhláška nabývá platnosti a účinnosti dnem následujícím po dni jejich vyhlášení; musí být každému přístupná u okresní veterinární správy, okresního úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká (§ 76 odst. 3).

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně souvisejících zákonů, obsahuje jednak zmocnění k vydání nařízení okresního úřadu při vyhlášení mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (§ 85 odst. 1), dále pak upravuje další lokální předpis: *nařízení krajského hygienika*. Tento předpis musí být vyhlášen. Vyhlášení se provede tak, že se nařízení vyvěsí na úřední desce krajského hygienika na dobu nejméně patnácti dnů. Dnem vyhlášení je den jeho vyvěšení; je podmínkou jeho platnosti. Nařízení nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení, pokud v něm není stanoveno jinak (§ 85 odst. 3). Nařízení krajského hygienika jsou také povinny vyvěsit na své úřední desce okresní úřady, magistráty měst Ostrava, Brno, Plzeň, Magistrát hl. města Prahy a obce určené v nařízení (§ 85 odst. 4).

Relativně samostatným, specifickým jevem je *publikace nálezů Ústavního soudu ve Sbírce zákonů*. Nálezy Ústavního soudu sice nemůžeme považovat za právní předpisy, lze jim však přisoudit – alespoň některým – roli pramenu práva. Jde o nálezy o návrzích na zrušení právního předpisu, které se svými právními účinky právním předpisům blíží.⁸⁶⁾ Materiálně, tj. ve svých účincích, se nejspíše podobají novelizacím právních předpisů. Tomu odpovídá i zavedená praxe, potvrzená Legislativními pravidly vlády, že při vyhlášení úplného znění nebo další novelizace předpisu ve Sbírce zákonů se v úvodním článku uvádí nejen všechny novelizace předpisu, ale také ev. i údaj „ve znění nálezů Ústavního soudu uveřejněného pod č...“.⁸⁷⁾

Podle ust. § 57 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se ve Sbírce zákonů České republiky vyhláší především nálezy, kterými Ústavní soud meritorně rozhodl (tj.

⁸⁴⁾ K této problematice srov. též usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 361/96 (ze dne 4.3.1997).

⁸⁵⁾ Např. vyhláška č. 2/1995 Správy Krkonošského národního parku o poplatcích za vjezd, setrvání a jízdu motorovými vozidly na území Krkonošského národního parku, byla publikována ve sbírce předpisů Správy KRNP (kupodivu je ale k dispozici i v ASPD).

⁸⁶⁾ Obdobně srov. např. VEVERKA, V. – ČAPEK, J. – BOGUSZAK, J.: *Základy teorie práva a právní filozofie*. Codex. Praha 1996, 59 an.

⁸⁷⁾ Srov. čl. 31 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

i zamítl) o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.⁸⁸⁾ Konkrétně se pak publikuje výrok nálezu, a taková část odůvodnění, ze které je zřejmé, jaký je právní názor Ústavního soudu a jaké důvody k němu vedly. Ústavní soud může také rozhodnout, že ve Sbírce zákonů nebude vyhlášeno odůvodnění jeho nálezu ve věci zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud tento předpis nebyl ve Sbírce zákonů nebo v předcházejících obdobných sbírkách vyhlášen. Takové rozhodnutí Ústavní soud skutečně učinil, protože po zveřejnění výroku i (podstatné části) odůvodnění svého prvního meritorního rozhodnutí o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky (vyhl. pod č. 35/1994 Sb.), od takovéto praxe upustil, aby se k ní posléze (výjimečně?) vrátil (nález vyhl. pod č. 51/2001 Sb.). Zřejmě ho k tomu vedla nebyvalá četnost případů; šetří se tak jak kapacitu soudu, tak i rozsah Sbírky zákonů. Zdali to jako vhodnou úspornost vnímají i předplatitelé Sbírky zákonů se lze jen dohadovat. Nadále se tedy ve Sbírce zákonů zveřejňují toliko výroky nálezu o obecně závazných vyhláškách.⁸⁹⁾ Na rozdíl zákona, který vůbec neřeší otázku „styku“ normotvůrců s redakcí Sbírky zákonů, zákon č. 182/1993 Sb. výslovně uvádí, že nálezy, vyhlášené ve Sbírce zákonů, předává redakci Sbírky zákonů neprodleně po jejich písemném vyhotovení předseda Ústavního soudu (§ 57 odst. 4). Stykem s redakcí byl v souladu s § 3 odst. 3 cit. zákona pověřen místopředseda Ústavního soudu *M. Holeček*.

Vykonatelnost nálezů o návrzích na zrušení (části) právního předpisu zřejmě lze – z hlediska právních účinků – přirovnat k účinnosti právních předpisů. Právní předpis, resp. jeho část je nálezem Ústavního sice zrušena (lze snad hovořit o negativní době platnosti), avšak konkrétní právní účinky zrušení, tedy okamžik kdy již podle tohoto předpisu (jeho části) nelze postupovat, nastávají až vykonatelností. Ust. § 58 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb. stanoví, že nálezy o zrušení právních předpisů, resp. jejich částí jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak. Pravdou je, že Ústavní soud zpravidla – aby poskytl zákonodárci dostatečný čas k odpovídajícím legislativním opatřením – vykonatelnost odkládá až na určitou dobu po zrušení právního předpisu; vykonatelnost okamžikem vyhlášení je naopak obvyklá u nálezů o obecně závazných vyhláškách obcí, kdy vznik „mezery“ v právu obvykle nehrozí. Obdobně jako u nových právních předpisů, resp. novelizací, kdy je k zániku stávající úpravy rozhodující den účinnosti, je i v případě odložení vykonatelnosti relevantní den na který je odložena, a nikoliv den vyhlášení ve Sbírce zákonů; sám Ústavní soud se ovšem tímto pravidlem vždy neřídí.⁹⁰⁾

⁸⁸⁾ K tomu srov. podrob. např. *SLÁDEČEK, V.*: Ústavní soudnictví. C.H. Beck. Praha 1999, s. 49–60. Ve Sbírce zákonů se ovšem povinně vyhlášují ještě další nálezy, které však nemají účinky podobné právním předpisům: o ústavní žalobě proti prezidentu republiky uvedené v čl. 65 odst. 2 Ústavy podle čl. 87 odst. 1 písm. g) Ústavy a o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu uvedeného v čl. 66 Ústavy podle čl. 87 odst. 1 písm. h) Ústavy.

⁸⁹⁾ Na druhé straně má Ústavní soud možnost rozhodnout že bude ve Sbírce zákonů zveřejněn právní názor Ústavního soudu vyslovený v nález, který se nevyhláší ve Sbírce zákonů – tedy především ve věcech individuálních ústavních stížností, má-li všeobecný význam. Těto možnosti Ústavní soud již také několikrát využil.

⁹⁰⁾ Podrob. srov. *MIKULE, V.* – *SLÁDEČEK, V.*: cit. dílo.

Souvislost s vyhlášením právních předpisů má dále ust. § 66 zák. č. 182/1993 Sb., které stanoví některé z důvodů, kdy je návrh podaný Ústavnímu soudu nepřijatelný. Je tomu tak tehdy, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem anebo jestliže ústavní zákon, zákon nebo mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Nastane-li některý z uvedených případů senát Ústavního soudu návrh podle ust. § 43 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb., ve znění zák. 77/1998 Sb., bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne (rozhodování *a limine*).

Pokud ust. § 68 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb. stanoví, že při rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu Ústavní soud také zjišťuje, zda byly napadený předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, znamená to, že také zkoumá, zda byl řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.⁹¹⁾

Za zmínku stojí i ust. § 114 zákona č. 182/1993 Sb., ve kterém se uvádí, že Ústavní soud může na návrh prezidenta republiky jako předběžné opatření pozastavit výkon pravomocí podle čl. 66 Ústavy a *pozastavit vyhlášení podle čl. 52 Ústavy* dosud nevyhlášených zákonů, ke kterým prezident republiky nemohl užít své právo podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Jde o součást úpravy řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy. Jedná se zřejmě o speciální ustanovení k (publikačnímu) zákonu, zejména ve vztahu k jeho § 10 odst. 2. Je otázkou, zda by toto usnesení nemělo být vyhlášeno ve Sbírce zákonů. Patrně pak ve formě sdělení (§ 9 odst. 1 písm. b) zákona), neboť sám zákon publikování takového usnesení ve Sbírce zákonů neumožňuje (srov. § 57).

Co se týče *interní úpravy vyhlášení právních předpisů*, již nevyhovující Legislativní pravidla vlády ČSR ze dne 31. března 1987 (usnesení vlády č. 71) byla teprve 19. března 1998 nahrazena pravidly novými (usnesení vlády č. 188), která byla dvakrát novelizována (usnesení vlády č. 534/1998 a č. 660/1999).⁹²⁾ Kromě méně významných ustanovení (kupř. čl. 10 odst. 3 a čl. 60) se problematiky vyhlášení dotýká zvláště čl. 16 odst. 11 a čl. 53. V čl. 16 odst. 1 se stanoví, že žádost o uveřejnění vyhlášky zasílá redakci Sbírky zákonů ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy. K žádosti se připojí dvě vyhotovení schváleného předpisu, opatřená za textem vyhlášky vlastnoručním podpisem člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu. V žádosti se zároveň uvede jméno a číslo telefonu zaměstnance určeného k provedení autorské korektury. Pokud zákonné zmocnění požaduje vydání předpisu „po dohodě“ nebo „po projednání“ s jiným orgánem, musí být tento požadavek splněn. Čl. 53 se zabývá otázkou stanovení účinnosti právního předpisu. Především se konstatuje, že stanovení počátku nabytí účinnosti dnem vyhlášení je třeba omezit jen na případy časově naléhavé.

⁹¹⁾ Srov. např. nález publikovaný pod č. 152/1998 Sb., s. 6695 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 11, s. 77 an.).

⁹²⁾ Jejich kritický rozbor srov. např. *Barák, J.*: Legislativní pravidla a legislativní proces. Právní rádce 10/1998, s. 27–30.

Dále se zde uvádí, že při navržení dne nabytí účinnosti je třeba počítat s dobou potřebnou k jeho projednání v příslušných orgánech, opatření podpisu prezidenta republiky (u zákonů) a časem nutným k provedení úkonů potřebných pro vyhlášení ve Sbírce zákonů (vytištění, korektura, distribuce). Při navržení dne nabytí účinnosti právního předpisu je třeba počítat s dostatečně dlouhou dobou mezi vyhlášením a nabytím účinnosti, aby se s právním předpisem mohly ještě před nabytím jeho účinnosti seznámit osoby, kterým je určen.

Zdá se, že jde o úpravu (některých) otázek, které by, jak již bylo naznačeno, měly být řešeny právě prováděcí vyhláškou k zákonu, resp. samotným zákonem, včetně event. možnosti redakce odmítnout žádost o publikaci, pokud nesplňuje zákonem či vyhláškou stanovené náležitosti.

Charakter „*místních*“ *legislativních pravidel* mají zásady pro vydávání obecně závazných vyhlášek okresními úřady a obcemi ve věcech státní správy, schválené usnesením vlády č. 236/1991 a publikované ve *Věstníku vlády ČR pro okresní úřady a orgány obcí* (č. 4, částka 3/1991), které se zabývají i některých aspekty vyhlásování místních předpisů (oddíl V).

Pokud jde o *interní normativní předpisy* vydávané jednotlivými ministerstvy aj. jinými ústředními správními úřady, neexistují ani obecná pravidla pro jejich tvorbu,⁹³⁾ a tím méně i pro způsob vyhlásování. Tvorba interních normativních instrukcí je ostatně vnitřní záležitostí úřadu, některá ministerstva z těchto důvodů také vydala interní resortní pravidla pro tvorbu a vydávání právních předpisů, kde je ev. upraveno i jejich vyhlásování.⁹⁴⁾ K publikaci interních předpisů (a ev. dalších aktů) slouží resortní publikační prostředky (sbírky), přičemž k vydávání některých dochází i na základě zákona, a proto je jejich účel i obsah specifický.⁹⁵⁾ Jediná známá výjimka, kdy byla problematika vyhlásování interních předpisů obecněji řešena, byla donedávna obsažena v zásadách pro vydávání *Věstníku vlády České republiky pro okresní úřady a orgány obcí*, kde bylo stanoveno, že uveřejnění směrnic (instrukcí) vydávaných jednotlivými resorty vůči okresním úřadům a obcím (v přenesené působnosti) je podmínkou jejich platnosti, pokud není takový předpis z naléhavých časových důvodů vydán jiným způsobem; „účinnost“ nastává patnáctým dnem po uveřejnění.⁹⁶⁾ Na toto interní ustanovení kupodivu navázala, resp. je oprávněně „povyšila“ na úroveň regulace právní, nedávna úprava zákonná, to

⁹³⁾ Srov. *Šrámek, A. a kol.*, cit. dílo, s. 55.

⁹⁴⁾ Srov. např. příkaz ministra kultury č. 18/1996 Sb., kterým se stanovují pravidla postupu při přípravě, projednávání a vydání obecně závazných právních předpisů a směrnic ministerstva kultury (legislativní řád) a nařízení ministra vnitra č. 29/1998, kterým se stanoví pravidla pro přípravu a vyhlásování interních aktů řízení (vnitřních předpisů) v oboru působnosti ministerstva vnitra.

⁹⁵⁾ Např. Finanční zpravodaj (MF), *Věstník dopravy* (MDS), *Věstník MŠMTV*, *Věstník MZ*, *Věstník MŽP*, *Věstník (ČNB)*, *Sbírka instrukcí a sdělení MS*. Na podkladě zákona se vydává např. *Cenový věstník* (zák. č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu* (zák. č. 166/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), *Věstník Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví* (zák. č. 22/1997 Sb.). Pokud jde o obsah těchto publikačních prostředků, zdá se žádoucí podrobná analýza (např. zda se zde také nepublikují právní předpisy). Inspirativní rozbor staršího data srov. *Sluková, H.*: Resortní publikační sbírky v ČSR. Státní správa 2/1988, s. 31-76.

⁹⁶⁾ *Šín, Z.*: Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 7.

tiž ust. § 61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, § 92 odst. 2 písm. a) krajského zřízení a § 11 písm. b) zák. č. 147/2000, o okresních úřadech, kde se shodně stanoví, že podmínkou platnosti směrnice ministerstva a jiných ústředních správních úřadů je její publikace (u krajů výjimečně i registrace) ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí.⁹⁷⁾ V této souvislosti napadá všetečná otázka, proč nejsou systematicky publikována také usnesení vlády, nejvýznamnější, v oblasti veřejné správy hierarchicky nejvyšší interní předpis (správní úřady i orgány obcí a krajů při výkonu státní správy jsou i usneseními vlády vázány).

Novem je i právní úprava „platnosti“ vnitřních *předpisů veřejných vysokých škol*. Podle této regulace vnitřní předpisy podléhají registraci Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, přičemž platnosti předpis nabývá právě touto registrací;⁹⁸⁾ zákon žádnou formu vyhlášení nevyžaduje (to však může řešit předpis vnitřní).

Pro úplnost je třeba konstatovat, že se vydávají ještě některé další nikoliv úzce resortně zaměřené publikační sbírky, kde se uveřejňují interní předpisy a další akty. Kromě *Sbírky zákonů*, *Sbírky mezinárodních smluv* a již zmíněného *Věstníku vlády České republiky pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí* zmiňme *Ústřední věstník České republiky*.⁹⁹⁾ Zcela zvláštní povahu má *Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu*, kde se ovšem nezveřejňují právní ani interní předpisy, ale individuální rozhodnutí Ústavního soudu (srov. § 59 zák. č. 182/1993 Sb.).

* * *

Studie se pokusila o nastínění některých problémů vyhlášení především právních předpisů v České republice, aby tak případně některými svými podněty poskytla inspiraci při eventuální novelizaci platných předpisů. Jak již bylo zmíněno v úvodu - a jak se o tom dalo přesvědčit i v textu - řada otázek zůstala otevřených, očekávajících další analýzy a výzkum. Kupř. právě „opatření ústředních orgánů“ publikovaná ve *Sbírce zákonů* by si zasloužovala samostatné, zevrubné pozornosti, ne zcela průhlednou se zdá povaha cenových „rozhodnutí“ zveřejňovaných v *Cenovém věstníku*¹⁰⁰⁾ atp.

⁹⁷⁾ Zmíněné zásady byly právě v souvislosti s přijetím těchto zákonů upraveny (usn. vlády č. 1304/2000), kdy došlo především ke změně názvu Věstníku (Věstník vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí) a úprava vyhlášení byla - nyní již jako nadbytečná - zrušena.

⁹⁸⁾ Srov. § 36 a § 87 písm. a) zák. č. 111/1998 Sb. Zákon na druhé straně hovoří o zveřejnění statutu Akreditační komise ministerstva „vhodnou formou“ (§ 83 odst. 8).

⁹⁹⁾ Podrobněji k dalším publikačním prostředkům srov. např. *Šim, Z.*, dílo v pozn. 92, s. 6 an. Srov. ev. též starší analýzu. *Sládeček, V.* Ústřední věstník ČSR. Státní správa 2/1988, s. 77-100.

¹⁰⁰⁾ Srov. zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zák. č. 135/1994 Sb. a zák. č. 151/1997 Sb., zvl. ust. § 3 a 10. Ústavním soudem byl cenový výměr nejdříve považován za rozhodnutí (srov. náleží sp. zn. II. ÚS 53/97, publ. pod č. 26 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 13), později za právní předpis (srov. náleží vyhl. pod č. 167/2000 Sb.). K otázce srov. též usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 422/99 (zveřejněné v čas. *Právní praxe* 5/2000, s. 344 an.).

ON THE PUBLICATION OF REGULATIONS

Summary

The author analyzes and makes critical remarks upon the rules governing the publication of legal and internal regulations. The study is divided into four parts. The first part is devoted to definitions of fundamental terms such as formal and material publications, validity, coming into force, *vacatio legis*, etc. In the second part the author outlines the recent developments in the regulation governing the publications by the legislature of its enactments as well as other forms of legislation (delegated legislation) with a special stress laid upon the events of the early 1990s. The third part deals with the current regulation of the publication of legal norms as it is applied throughout the country (mainly constitutional provisions and the Act No. 309/1999 Coll. of Laws, on Collection of Laws and Collection of International Treaties). The author also mentions the gaps in the regulation and makes some suggestions *de lege ferenda*. The fourth part examines some other laws in the light of the point in question as well as the publication of local legislation, especially the norms adopted by self-governing units (communities and regions). The author puts special emphasis upon some of the decisions made by the Constitutional Court which are promulgated in the Collection of Laws and affect the national system of law (esp. decisions on annulment of enactments made by the legislature or individual provisions thereof, where these are in contravention of a constitutional law or an international convention on human rights).

PROBLÉM SUBSUMPCE SPRÁVNÍCH AKTŮ

JOSEF STAŠA

1. ÚVODEM

V posledních desetiletích lze v zákonodárství a ve veřejné správě sledovat tendenci formulovat specifika veřejného zájmu v různých oblastech společenského života. S tím je ve správním právu spojena tendence osamostatňování zákonných úprav v řadě z nich. Jedním z důsledků tohoto vývoje je, že některé aktivity, jejichž právním předpokladem byl v minulosti správní akt, jímž byl realizován jediný zákon a který byl projevem vůle jediného správního úřadu, jsou nyní podrobeny přísnějšímu veřejnoprávnímu režimu, který vyžaduje koordinovat činnost uskutečňovanou k provedení více zákonů, ať již více správními úřady, nebo jedním správním úřadem. Takové právní konstrukce jsou pochopitelně též zdrojem rozporů vznikajících při výkonu veřejné správy. V dnešní době by neměly být tyto rozpory více pociťovány jen z důvodů jejich značného kvantitativního nárůstu, ale zejména proto, že naše společnost usiluje o právní stát.

V české právní literatuře se pojem „subsumpce správních aktů“ objevil začátkem 90. let¹⁾. Formulace měla postihnout jeden z typických způsobů, jimiž na sebe mohou navazovat různé správní akty, které se zpravidla váží ke vzniku téhož oprávnění svého adresáta.

Postupem času začala o „subsumovaném správním aktu“ hovořit i judikatura²⁾. Význam subsumpce zde ale byl, obecně vzato, posunut. S ohledem na obsah zákonů, které byly aplikovány soudem, lze říci, že zde nejde pouze o onen typ návaznosti, který má na mysli teorie.

Problém subsumpce se dnes pro teorii správního práva jeví jako jedna ze značně aktuálních a zároveň dosti složitých otázek týkajících se správní činnosti. Aktualnost zmíněné problematiky souvisí nejen se zvětšováním počtu vazeb právních institutů, které lze charakterizovat jako subsumpci, ale především s řadou potíží, které provázejí realizaci těchto institutů v praxi jak správních úřadů, tak i soudů při kontrole veřejné správy. Právní konstrukce vyjadřující subsumpci jsou často

¹⁾ Srov. Staša, J.: Správní akty (in Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha 1994).

²⁾ Např. V 137 – Správní právo č. 6/1996 nebo V 153 – Správní právo č. 3 a 4/1997.

a většinou oprávněně terčem kritiky ze strany adresátů správních aktů i ze strany správních úředníků, popřípadě soudců. A složitost otázky vyplývá již z toho, že v zásadě žádnou konkrétní úpravu nelze vyložit z jediného zákona. Pro teorii jde přitom o relativně novou a svým způsobem nadstavbovou otázku, neboť pozornost byla tradičně zaměřována na kategorii jednotlivého správního aktu, nikoli na vazbu mezi různými správními akty.

Problém subsumpce se, jak již bylo naznačeno, týká zejména situace, která vyúsťuje ve vydání konstitutivního správního aktu, jímž správní úřad na návrh jednoho z adresátů budoucího aktu přiznává tomuto adresátu, popřípadě i další osobě nebo dalším osobám, určité oprávnění. V jiných souvislostech proto nebude předmětem dalšího výkladu.

2. TEORETICKÉ VYMEZENÍ SUBSUMPCE

Teorie správního práva vymezuje subsumpci správních aktů jako vazbu mezi správními akty, kdy vydání výsledného - finálního správního aktu (dále jen „finální akt“), jehož obsahem je především přiznání určitého práva (oprávnění), předchází vydání jednoho nebo více podmiňujících správních aktů (dále jen „podmiňující akt“), jejichž obsah se do finálního aktu závazně promítá. Vydání podmiňujících aktů zprostředkuje správní úřad příslušný k vydání finálního aktu. Podmiňující akty vůči adresátovi finálního aktu samostatně nevystupují. Adresát se obrací pouze na správní úřad, který vydá finální akt, s tím, že jeho podání, zpravidla žádost, musí mít náležitosti stanovené jak zákonnou úpravou finálního aktu, tak zákonnými úpravami aktů podmiňujících.

Obsah finálního aktu se přitom nevyčerpává obsahem podmiňujícího aktu nebo podmiňujících aktů. Jinak by konstruovat subsumpci postrádalo smysl a bylo buď projevem plané byrokratizace, kdy je úprava koordinace činnosti správních úřadů „řešena“ k tíži adresátů správního aktu, či přinejlepším by finální akt byl zbytnělou formou určitého informačního úkonu³⁾.

Finální akt nemůže obstát bez podmiňujícího aktu či podmiňujících aktů a naopak. Z obsahového hlediska je pro konečný výsledek rozhodující podmiňující akt či podmiňující akty i „zbytek“ finálního aktu. Zjednodušíme-li situaci tak, že prozatím pomineme případy, kdy je zapotřebí více podmiňujících aktů, jsou patrné dva druhy vazeb - závislostí mezi podmiňujícím aktem a finálním aktem:

- (1) Negativní podmiňující akt určuje, že negativní bude i finální akt. Podobně mody, popřípadě jiná vedlejší ustanovení podmiňujícího aktu, předurčují příslušnou část obsahu finálního aktu. V tomto smyslu závisí obsah finálního aktu na obsahu podmiňujícího aktu.
- (2) V ostatních případech negativní finální akt blokuje realizaci podmiňujícího aktu, je jakousi, volně řečeno, překážkou jeho účinnosti (vykonatelnosti).

³⁾ Koordinace činnosti správních úřadů lze dosáhnout např. zasláním písemných vyhotovení správních aktů. Informačním úkonem dává určitý vykonavatel veřejné správy na vědomí nějaké skutečnosti jiným vykonavatelům nebo adresátům; jde o úkon s nižší intenzitou právních účinků, označovaný v teorii též jako „jiný úkon“.

A v tomto smyslu závisí podmiňující akt na aktu finálním. Obsah podmiňujícího aktu nemůže být realizován samostatně, bez finálního aktu.

Jestliže je k vydání finálního aktu zapotřebí více podmiňujících aktů, je samozřejmé, že negativní podobu finálního aktu předurčí již to, že negativní bude alespoň jeden z podmiňujících aktů; na obsahu ostatních podmiňujících aktů pak nezáleží. Složitá situace nastane ovšem tehdy, jestliže je obsah různých podmiňujících aktů ve vzájemném rozporu. Do vydání finálního aktu je prostor pro koordinaci, neboť podmiňující akty, nazíráno obecnými hledisky teorie správních aktů, nabývají platnosti a právní moci⁴⁾ až oznámením finálního aktu, neboť nejsou oznamovány samostatně. Bude tedy záležet na koordinačním úsilí správního úřadu příslušného k vydání finálního aktu. Později je již právní moc podmiňujících aktů překážkou takové koordinace. Tento aspekt lze proto považovat z hmotněprávního hlediska za limitující faktor celé právní konstrukce založené na subsumpci sensu stricto; řešení je třeba de lege lata i de lege ferenda hledat v oblasti procesní.

Z hlediska míry závaznosti podmiňujícího aktu pro obsah finálního aktu je možné rozlišovat:

- absolutní subsumpci, kdy je nutno obsah podmiňujícího aktu jednoznačně a beze zbytku promítnout do finálního aktu,
- relativní subsumpci, kdy je promítnutí obsahu podmiňujícího aktu do jisté míry věcí správního uvážení, jímž disponuje správní úřad při vydávání finálního aktu.

Je patrné, že relativní subsumpce dává větší prostor pro řešení rozporů mezi obsahem různých podmiňujících aktů.

Z hlediska příslušnosti k vydání podmiňujícího a finálního aktu lze rozlišovat:

- vnější subsumpci, kdy akt jednoho správního úřadu (v institucionálním smyslu) podmiňuje akt jiného správního úřadu,
- vnitřní subsumpci, kdy podmiňující akt i finální akt vydává též správní úřad (v institucionálním smyslu).

Vnitřní subsumpce je typická pro vykonavatele veřejné správy, kteří mají tzv. generální příslušnost či všeobecnou působnost⁵⁾. U vnitřní subsumpce je namísto klást v první řadě otázku nutnosti a v druhé řadě otázku vhodnosti vytvoření předmětné právní konstrukce - pokud jde o nutnost, zda by nestačil jediný správní akt, a pokud jde o vhodnost, zda je únosné nebo účelné, aby též vykonavatel veřejné správy hájil různé, často rozporné, oblasti veřejného zájmu. Z jiné strany vzato však, zejména u monokratických správních úřadů, poskytuje vnitřní subsumpce ve srovnání s vnější subsumpcí lepší teoretickou možnost koordinace obsahu podmiňujícího aktu a finálního aktu.

Dá se říci, že uvedená koncepce dnes převažuje nad názorem, že podmiňující akt ve smyslu výše uvedeném není vůbec správním aktem. Je ale pravdou, že podmiňující akt sám o sobě nemá bezprostřední vnější regulační charakter - bude „zprostředkován“ až finálním aktem.

Subsumpci třeba odlišit od jiných typů vazeb mezi správními úkony, především

⁴⁾ Podmiňující akt, aby byl správním aktem, musí být schopen alespoň materiální právní moci (nemusí být výsledkem formálního procesu).

⁵⁾ V našich současných podmínkách jde o obecní úřady, pověřené obecní úřady, okresní úřady a krajské úřady.

od řetězení správních aktů a od případu, kdy podkladem správního aktu je správní úkon s nižší intenzitou právních účinků než správní akt⁶⁾.

Při řetězení správních aktů jsou správní akty vydávány postupně, přičemž předpokladem navazujícího aktu je dříve vydaný správní akt či správní akty. Adresát žádá zvlášť o vydání každého aktu a každý akt je mu, popřípadě i dalším osobám, vydáván samostatně. Vazba může mít různou intenzitu - dříve vydaný akt může být pro správní úřad příslušný k vydání navazujícího aktu buď absolutně, nebo relativně⁷⁾ závazný, anebo může být pouze pro obsah navazujícího aktu nezávazným obligatorním podkladem.

V pozitivním právu existují i konstrukce, které znamenají určitou kombinaci subsumpce a řetězení. Finální akt může být zároveň produktem řetězení i subsumpce, nebo může jít o hybridní režim mající některé znaky subsumpce a některé znaky řetězení. V prvním případě je předpokladem finálního aktu nejméně jeden subsumovaný (sensu stricto) akt a nejméně jeden řetězený akt. V druhém případě půjde například o to, že žádost o podmiňující akt bude podávat sám adresát (u správního úřadu příslušného k vydání podmiňujícího aktu).

Na rozdíl od teoretického pojetí subsumpce sensu stricto je v judikatuře subsumovaný správní akt chápán prostě jako správní akt, jehož obsah se promítá do navazujícího správního aktu - bez ohledu na to, zda jde o subsumpci, nebo o řetězení, popřípadě o nějakou kombinovanou právní konstrukci.

3. EXKURS DO POZITIVNÍHO PRÁVA

Reprezentativními příklady právních konstrukcí obrážejících v pozitivním právu subsumpci správních aktů jsou především živnostenskoprávní a stavebněprávní úprava.

3.1. ŽIVNOSTENSKÉ PRÁVO

Dosud nejvýraznější úpravou subsumpce v našem právním řádu vůbec je původní koncepce rozhodování o žádosti o živnostenskou koncesi, obsažená z zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Tato konstrukce předpokládá vazbu mezi živnostenským zákonem (dále jen „ŽZ“) a zákony upravujícími speciální předpoklady provozování jednotlivých koncesovaných živností⁸⁾.

Podle § 52 odst. 1 ŽZ je v případě, že k provozování živnosti zákon vyžaduje „oprávnění nebo povolení nebo vyjádření“ (pozdější úprava doplnila „nebo sou-

⁶⁾ V teorii se hovoří o vyjádřeních, stanoviscích nebo posudcích. Terminologie pozitivního práva je ošidná, neboť někdy těmito termíny označuje i správní akty.

⁷⁾ Význam absolutní a relativní závaznosti je vysvětlen výše ve výkladu o typologii subsumpce.

⁸⁾ Výjimečně mohou být tyto předpoklady upraveny i přílohou č. 3 ŽZ.

hlas“) jiného „orgánu státní správy“, živnostenský úřad⁹⁾ povinen předložit tomuto orgánu žádost o koncesi k zaujetí „stanoviska“. Jiným orgánem státní správy se zde rozumí i tžž vykonavatel státní správy, pokud je jiným správním úřadem (než okresní nebo jemu naroveň postavený živnostenský úřad, který je příslušný rozhodovat ve věcech koncese) ve funkčním smyslu¹⁰⁾.

Zmíněným stanoviskem (jeho obsahem – zda je pozitivní nebo negativní, jakož i mody pozitivního stanoviska) je živnostenský úřad při rozhodování o koncesi vázán a musí jeho obsah zahrnout do vlastního rozhodnutí. Stanovisko tak nese podle všeho materiální znaky správního aktu.

Subsumpce se přitom podle původní představy měla stát ve zmíněných vztazích univerzální konstrukcí. Podle § 54 odst. 3 ŽZ, který byl implicitní novelou řady zákonů, totiž koncesní listina¹¹⁾ nahrazovala „povolení nebo oprávnění“ podle zvláštních předpisů. Správní úkony, které vystupovaly vůči adresátovi jako samostatné správní akty, tak měly být subsumovány do rozhodnutí, jímž byla udělena koncese.

Kamenem úrazu se však záhy ukázala nepropracovanost procesní stránky úpravy, přesněji úplný nedostatek zvláštní procesní úpravy subsumpce v souvislosti s přezkoumáváním správního rozhodnutí živnostenského úřadu. Některé pozdější úpravy proto nahradily subsumpci řetězením¹²⁾. Tuto situaci reflektovala i jedna z posledních novel ŽZ¹³⁾ – původní znění § 54 odst. 3 bylo vypuštěno a do § 52 odst. 1 bylo doplněno, že živnostenský úřad nevyžaduje stanovisko v případě, že jiný orgán „vydal rozhodnutí o udělení souhlasu s podnikáním podle zvláštního právního předpisu“.

3.2. STAVEBNÍ PRÁVO

Starší a ve vztahu k subsumpci správních aktů méně vyhraněná a zároveň prakticky nejsložitější a vcelku vzato i nejzávažnější je úprava vazeb mezi správními akty podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tato úprava, která je ve srovnání s živnostenskoprávní konstrukcí subsumpce koncipována obecněji, rovněž prodělala určitý vývoj.

Původní znění § 126 odst. 1 stavebního zákona (dále jen „StZ“) obsahovalo výčet některých oblastí státní správy, resp. správněprávních úprav. Pokud se řízení vedené podle StZ (ve sledovaném kontextu zejména územní řízení, stavební řízení a kolaudační řízení) dotýkalo zájmů chráněných vyjmenovanými předpisy, mohl

⁹⁾ Živnostenský úřad je pouze funkční označení. Pro koncesované živnosti vykonávají působnost tzv. okresní živnostenské úřady, institucionálně jde o okresní úřady. Odlišné řešení je v hl. m. Praze. Blíže viz zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁾ Příkladem může být působnost tzv. dopravních úřadů podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Dopravním úřadem je kromě jiného okresní úřad.

¹¹⁾ Koncesní listina byla podle úpravy účinné do konce února r. 2000 formou rozhodnutí o udělení koncese.

¹²⁾ Např. u koncesovaných živností v oblasti střelných zbraní a střeliva. Blíže viz přílohu č. 3 ŽZ a zákon č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ Zákon č. 356/1999 Sb.

stavební úřad¹⁴⁾ rozhodnout „jen v dohodě, popřípadě se souhlasem dotčeného orgánu státní správy“ (jde, jak bylo později v textu zákona upřesněno, o orgán státní správy, který předmětné zájmy hájí). Povinností stavebního úřadu bylo respektovat i mody jejich aktů. Z hlediska vazeb mezi správními akty dotčených orgánů státní správy a stavebního úřadu mohlo jít jak o subsumpci, tak o řetězení. Určité vodítko poskytovaly, kromě zvláštních úprav, i prováděcí předpisy k StZ¹⁵⁾.

Jisté vysvětlení nabízí § 126 odst. 2 StZ, podle něhož právo dotčených orgánů státní správy „vydat samostatné rozhodnutí zůstává nedotčeno, jestliže to předpisy na ochranu jimi sledovaných zájmů stanoví“. To by zřejmě mohlo vést k závěru, že jestliže se ze zvláštní úpravy jasně nepodává řetězení, půjde o subsumpci. Problémem je ovšem různorodá, často dosti volná, dikce zvláštních úprav.

Podle dnes platného znění¹⁶⁾ § 126 odst. 1 StZ se daný režim vztahuje obecně na případy, kdy se řízení podle stavebního zákona dotýká zájmů chráněných zvláštními předpisy. Pouze poznámka pod čarou obsahuje jejich demonstrativní výčet¹⁷⁾. Řešení problému je tak v podstatě zcela přenecháno těmto zvláštním předpisům – z nich musí vyplývat, zda jde o správní akt nebo o správní úkon s nižší intenzitou právních účinků, a v případě správního aktu, zda jde o subsumpci nebo o řetězení, popřípadě o jejich kombinaci. Některé zvláštní úpravy svědčí pro subsumpci, jiné pro řetězení. Do první skupiny se řadí institut souhlasu orgánu ochrany ovzduší¹⁸⁾, do druhé institut vodohospodářského souhlasu¹⁹⁾. Prováděcí předpisy ke StaZ již dnes vodítkem být nemohou²⁰⁾. Dikce jejich ustanovení o náležitostech žádosti o územní rozhodnutí a žádosti o stavební povolení však straní řetězení²¹⁾. Ustanovení § 126 odst. 2 StZ zůstalo novelami nedotčeno.

Sám StZ věnoval (a věnuje) pozornost jedinému konkrétnímu oboru působnosti dotčených orgánů státní správy, již je jaderná bezpečnost, resp. ochrana před ionizujícím zářením (§ 126 odst. 3), kde v době jeho přijetí neexistovala samostatná hmotněprávní úprava.

Jistý paradox představuje, že podle připojeného²²⁾ § 126 odst. 4 StZ není třeba k návrhu na územní rozhodnutí předkládat vyjádření, souhlasy a stanoviska pře-

¹⁴⁾ Stavební úřad je pouze funkční označení. Působnost tzv. obecného stavebního úřadu vykonává zejména okresní úřad nebo je delegována na obec. Blíže viz § 117 a násl. StZ.

¹⁵⁾ Svého času byl zvláštní režim založen ve vztahu ke správcům telekomunikačních sítí. Správci sítí tehdy měli podobné postavení jako dotčené orgány státní správy.

¹⁶⁾ Novela zákonem č. 83/1998 Sb.

¹⁷⁾ Tato poznámka odkazuje na právní úpravu ochrany přírody a krajiny, ochrany ovzduší, ochrany zemědělského půdního fondu, nakládání s odpady, ochrany kulturních památek a ochrany pozemních komunikací. Poznámku ovšem nelze považovat za součást normy.

¹⁸⁾ Podle § 22 zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, pokud věc, která je předmětem souhlasu orgánu ochrany ovzduší, je „součástí správního řízení vedeného jiným správním orgánem“, není souhlas vydáván ve správním řízení.

¹⁹⁾ Viz § 13 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Od 1. ledna 2002 § 17 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

²⁰⁾ V daném kontextu by šlo o stanovení právní povinnosti, nikoli o konkretizaci právní povinnosti, prováděcím předpisem.

²¹⁾ Viz § 3 odst. 3 písm. b) a § 16 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

²²⁾ S účinností od 1. července 1998.

depsaná zvláštními předpisy, jestliže zájmy sledované těmito předpisy byly již předmětem hodnocení vlivů na životní prostředí podle příslušných zákonných úprav²³⁾ a pokud příslušný správní orgán od jejich vydání upustil ve svém vyjádření v tomto procesu²⁴⁾. Tato úprava je potenciálně disfunkční již proto, že výsledné stanovisko při posuzování vlivů na životní prostředí není závazné, a tedy není vůbec správním aktem. Dotčený orgán státní správy by tak ztratil možnost závazně ovlivnit finální akt. Navíc jde o implicitní novelu několika zákonů.

Vazby mezi různými správními úkony jsou zmíněny i na jiných místech zákona – např. § 37 odst. 3 StZ hovoří v souvislosti s územním řízením a § 62 odst. 3 StZ v souvislosti se stavebním řízením o zajištění vzájemného souladu stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy, které je úkolem stavebního úřadu. Pokud podmiňující akt ještě vydán není, záleží na tom, jaké podmínky pro jeho vydání stanoví zvláštní úprava. Pokud již vydán je, nemá dnes stavební úřad možnost jeho obsah žádným kvalifikovaným právním prostředkem ovlivnit. Vztah k § 126 odst. 1 StZ není zcela jasný – jde o to, zda výše uvedená ustanovení mohou mít na mysli i „závazná“ stanoviska. Názory na tuto otázku se zejména v praxi rozcházejí.

K řešení rozporů mezi dotčenými správními úřady souvisejících se subsumpcí správních aktů před vydáním finálního aktu se nabízí použít § 136 StZ. Tento postup může odstranit pouze rozpory, které mají svůj kořen v uplatňování správního uvážení různých správních úřadů, popřípadě v tom, že některý z nich porušil právními předpisy, nikoli však rozpory, které jsou způsobeny vzájemným nesouladem právních norem. Existují však námitky teorie, že i tak by šlo o narušení pravomoci příslušného správního úřadu vydat podmiňující akt. Z praktického hlediska je pak významné zdržení procesu. Po oznámení finálního aktu použití tohoto ustanovení brání materiální právní moc podmiňujícího aktu. Je otázkou, zda ustanovení § 136 StZ bylo míněno jako úprava, která se týká vydávání podmiňujících aktů dotčenými orgány státní správy²⁵⁾.

Speciální vazbu uvnitř StZ představuje souhlas obecného stavebního úřadu se stavebním povolením speciálního stavebního úřadu²⁶⁾. Povaha této vazby však není ze zákona zřejmá.

V oblasti stavebního práva již byla v odborné literatuře vazbám mezi různými správními akty věnována pozornost²⁷⁾.

²³⁾ Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, popřípadě zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Od 1. ledna 2002 zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

²⁴⁾ Zmíněné zvláštní úpravy ovšem o této možnosti explicitně nehovoří.

²⁵⁾ Ve své době šlo zejména o řešení rozporů souvisejících s řízením investiční výstavby tzv. orgány hospodářského řízení, popřípadě též ve vztahu k tzv. funkční správě výstavby.

²⁶⁾ § 120 odst. 2 StZ. Uvedené ustanovení se týká vodohospodářských děl, staveb pozemních komunikací, staveb drah a na dráze a staveb leteckých.

²⁷⁾ Krecht, J.: K souběhu správních aktů ve stavebním řízení, bulletin Stavební právo č. 2/1999.

4. NĚKTERÉ SOUVISLOSTI SUBSUMPCE

Ze souvislostí, které činí teoretické úvahy o subsumpci správních aktů prakticky významnými, je třeba zmínit alespoň otázky přezkoumávání podmiňujícího aktu a finálního aktu, nulity podmiňujícího aktu a nečinnosti správního úřadu příslušného k vydání podmiňujícího aktu, jakož i otázku rozporu mezi obsahem finálního aktu a obsahem podmiňujícího aktu.

4.1. PŘEZKOUMÁVÁNÍ PODMIŇUJÍCÍHO AKTU A FINÁLNÍHO AKTU

Při přezkoumávání finálního aktu v rámci odvolacího řízení správního se při absenci zvláštní procesní úpravy objevuje základní problém v podobě nepřezkoumatelnosti podmiňujícího aktu.

Podmiňující akt není adresátům samostatně oznamován, nelze tedy uvažovat samostatné odvolání proti němu. Odvolání proti finálnímu aktu se podává u správního úřadu příslušného k vydání finálního aktu a o odvolání rozhoduje správní úřad, který je nadřízeným orgánem správního úřadu příslušného k vydání finálního aktu. Jelikož je podmiňující akt pro správní úřad příslušný k vydání finálního aktu závazný a jelikož totéž musí platit i pro jeho nadřízený správní úřad²⁸⁾, nemůže být v rámci odvolacího řízení podmiňující akt přezkoumáván, resp. naneyvš by mohla být seznána jeho nulita. Subsumpce tak ve správním řízení znamená pro adresáta v jistém ohledu past.

Podmiňující akt je sice oznamován až ve formě finálního aktu, protože ale není rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, stává se okamžikem oznámení platným a současně pravomocným.

Pro odlišný závěr – v tom směru, že podmiňující akt a finální akt tvoří jakési společné rozhodnutí, není prozatím dostatečné opory.

Pro úvahy *de lege ferenda* může mít význam dále rozlišit, zda se adresát finálního aktu domáhá ochrany v případě negativního finálního aktu, nebo v případě pozitivního finálního aktu, kdy nesouhlasí s jeho omezujícími mody.

Skutečnost, že podmiňující akt není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, by nemusela vadit při jeho přezkoumávání ve správním soudnictví²⁹⁾. V soudní praxi jsou ale tyto akty, dokonce ne v případě subsumpce *sensu stricto*, ale někdy i u řetězení, považovány za rozhodnutí předběžné povahy, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu³⁰⁾. Lze soudit, že jde, minimálně v některých případech, o nepřipustné rozšiřující výklad předmětného ustanovení občanského soudního řádu. Za rozhodnutí předběžné povahy totiž nemůže být považován hmotněprávně samostatný správní akt, pro jehož samostatnost je určující, že k tomu příslušný

²⁸⁾ Jde o správní akt vydaný mimo obor jejich působnosti. Závaznost podmiňujícího aktu nemůže být prolomena obecnými ustanoveními o spolupráci správních úřadů [srov. např. § 5 odst. 1 písm. c) a d) a odst. 2 zmíněného zákona o živnostenských úřadech].

²⁹⁾ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“) rozlišuje mezi rozhodnutími vydanými ve správním řízení a „dalšími rozhodnutími“ (§ 244 odst. 3).

³⁰⁾ § 248 odst. 2 písm. e) OSŘ. K judikatuře viz poznámku č. 2.

správní úřad posuzuje věc z hlediska, z něhož již nebude, alespoň ne separátně, v dalším správním postupu posuzována.

Přezkoumávání zákonnosti podmiňujícího aktu až v rámci přezkoumávání zákonnosti finálního aktu také nepřináší uspokojivé řešení. Soud sice přihledne k zákonnosti podmiňujícího aktu, ale zrušit jej nemůže³¹⁾. Právní názor soudu je zřejmě, přes některé odlišné názory, závazný³²⁾ pouze pro správní úřady, které po případném zrušení finálního aktu povedou nové řízení o vydání finálního aktu.

V souvislosti s přezkoumáváním rozhodnutí ve správním řízení i se správním řízením navazujícím na zrušení finálního aktu ve správním soudnictví tak krystalizuje otázka, jak je to se změnitelností podmiňujícího aktu, který nemá procesní formu rozhodnutí ve správním řízení. To souvisí s problémem jeho materiální právní moci, která nastane oznámením finálního aktu adresátům. Vzhledem k nedostatku procesní úpravy by jen z obecného principu legality bylo lze dovodit možnost zásahu do nezákonného podmiňujícího aktu. Zásah z důvodu nesprávnosti se naproti tomu nezdá únosný.

Otevřenou zůstává otázka ústavní stížnosti proti podmiňujícímu aktu. Odpověď ovšem opět závisí na úvaze, zda právním prostředkem ochrany proti podmiňujícímu aktu je opravný prostředek proti finálnímu aktu či nikoli³³⁾.

Potíže nepůsobí určení počátku běhu lhůty pro podání správní žaloby nebo ústavní stížnosti. Vzhledem k tomu, že podmiňující akt není oznamován samostatně, je východiskem ztotožnit okamžik jeho oznámení s okamžikem oznámení finálního aktu. Možnost napadnout těmito prostředky podmiňující akt před vydáním finálního aktu je vyloučena, neboť podmiňující akt není v právní moci.

Různé názory lze mít konečně i na to, zda bezprocedurální oprava zřejmě nesprávnosti v písemném vyhotovení podmiňujícího aktu vyvolá možnost stejné opravy finálního aktu. Taková nesprávnost v podmiňujícím aktu se totiž nemusí jevit jako zřejmá ve finálním aktu.

4.2. NULITA PODMIŇUJÍCÍHO AKTU

Prakticky významné je, pokud nulita podmiňujícího aktu vyjde najevo až dodatečně po vydání pozitivního finálního aktu. Formulovat samostatný důvod nulity finálního aktu spočívající v nulitě podmiňujícího aktu by snad bylo únosné pouze v případě esenciální závislosti, kdy si po obsahové stránce nelze finální akt bez podmiňujícího aktu vůbec představit. U nulity podmiňujícího aktu lze vést podle okolností, zejména jestliže si byl správní úřad příslušný k vydání finálního aktu nebo adresát aktu nulity podmiňujícího aktu vědom³⁴⁾, stejné úvahy jako při jeho nevydání. Jinak se lze obecně klonit spíše k závěru, že finální akt je „pouze“ nezákonný.

³¹⁾ § 245 odst. 1 OSŘ. Předpokladem použití tohoto ustanovení je právě, že podmiňující akt nelze napadnout samostatně.

³²⁾ § 250j odst. 3 OSŘ.

³³⁾ Arg. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁾ Závisej též na formulaci důvodů nulity. Např. podle německého správního řádu je obecným důvodem nulity zvláště závazná vada rozhodnutí, která musí být každému zřejmá.

4.3. NEVYDÁNÍ PODMIŇUJÍCÍHO AKTU

Obecně platí, že bez vydání podmiňujícího aktu nelze vydat finální akt. Výjimku by musel stanovit zákon. Zvláštním případem by mohla být úprava fikce, popřípadě domněnky, pozitivního podmiňujícího aktu nebo fikce, popřípadě domněnky, negativního podmiňujícího aktu.

Důležité je uvažovat o situaci, kdy byl vydán pozitivní finální akt, aniž byl vydán podmiňující akt. K jejímu řešení je možné formulovat v podstatě dva základní doktrinární přístupy:

- neexistence podmiňujícího aktu znamená, že nemohl být brán v potaz jeden z obligatorních podkladů finálního aktu; finální akt je proto nezákonný,
- vydání finálního aktu hojí za předpokladu dobré víry jeho adresáta neexistenci podmiňujícího aktu; v důsledku vydání finálního aktu platí obecná fikce nebo domněnka, že byl vydán pozitivní podmiňující akt, který neobsahoval žádné omezující mody.

První z uvedených přístupů akcentuje požadavek formální zákonnosti, druhý pak (s přihlédnutím k principu integrity vnějšího projevu státní, resp. veřejné vůle) požadavek právní jistoty a ochrany dobré víry adresátů aktu. V druhém případě ovšem třeba zkoumat, zda adresát vůbec mohl být a zda skutečně byl v dobré víře ohledně skutečnosti, že podmiňující akt byl nebo mohl být vydán. Zmíněným principem integrity podle všeho nelze rovněž argumentovat, jestliže podmiňující akt a finální akt jsou projevem vůle různých osob veřejného práva³⁵⁾.

4.4. ROZPOR OBSAHU FINÁLNÍHO AKTU S OBSAHEM PODMIŇUJÍCÍHO AKTU

Podobný problém, jakým je nevydání podmiňujícího aktu, přináší i rozpor obsahu finálního aktu s obsahem podmiňujícího aktu. I zde se nabízejí výše uvedené dva základní přístupy a obdobné úvahy.

5. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Doktrinárně třeba uvážit, zda úsilí odstranit nebo alespoň zmenšit problémy spojené se subsumpcí mají vést spíše ke zdokonalování právních konstrukcí, které jsou jejím vyjádřením, nebo k alternativním právním konstrukcím, které jsou popřením subsumpce sensu stricto.

5.1. ZDOKONALENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY SUBSUMPCE

Při úvahách o zdokonalení právní úpravy vystupuje do popředí procesní stránka věci³⁶⁾. Jde přitom zejména o úpravu odvolacího řízení. Mezi další

³⁵⁾ To může být praktické zejména podle nových úprav o rozhodování orgánů krajů a orgánů obcí v samostatné působnosti.

³⁶⁾ Jisté pokroky v tomto směru připravuje nová obecná úprava správního řízení, která je v současnosti ve stadiu vládního návrhu zákona (schválen vládou dne 12. září 2001).

procesní instituty, dotčené subsumpcí, se řadí např. přerušení řízení z důvodu rozhodování předběžné otázky, ale i pravidla pro řešení rozporů mezi správními úřady příslušnými k vydání podmiňujícího aktu a finálního aktu.

V odvolacím řízení jde o to, aby o odvolání rozhodoval ten správní úřad, který je původcem napadeného výroku. U subsumovaného výroku by mělo jít o správní úřad nadřízený tomu, který byl příslušný k vydání podmiňujícího aktu, s případnou možností vstupu jeho samotného v rámci autoremedury. Jednoduché řešení by bylo možné, pokud z odvolání bude zřejmé, čím výrok se napadá. Půjde-li o výroky více správních úřadů, je třeba pamatovat na koordinaci v rámci odvolacího řízení.

Zvláštní pozornost vyžaduje případ, kdy adresát napadá pouze omezující mody pozitivního aktu. V této souvislosti lze diskutovat o redukci úplného revizního principu v odvolacím řízení, o tom, že určité výroky (nebo části výroku) rozhodnutí nemusí být odvoláním dotčeny a mohou nabýt právní moci samostatně. Alternativně se nabízí, že odvolání nebude na žádost adresáta přiznán odkladný účinek – do doby oznámení rozhodnutí o odvolání bude moci adresát oprávnění vykonávat v rozsahu omezujících modů, což by pro něj bylo výhodnější, než kdyby odvolání odkladný účinek mělo a on nemohl v jeho důsledku přiznané oprávnění vykonávat vůbec.

Jiným řešením by bylo proces pro případ negativních podmiňujících aktů či podmiňujících aktů s omezujícími mody, popřípadě předem (v rámci vyjadřování se k podkladu rozhodnutí) s adresátem „nedohodnutými“ omezujícími mody, rozfázovat samostatným oznámením podmiňujících aktů s tím, že je možné se proti nim samostatně odvolat, a s tím, že řízení o vydání finálního aktu bude přerušeno do doby oznámení rozhodnutí o odvolání do podmiňujících aktů.

Ke zdokonalení právní úpravy subsumpce může přispět i propracování doktríny subsumovaného správního aktu (*sensu stricto*) jako aktu, jehož právní moc je podmíněna právní mocí navazujícího finálního aktu. Podobné, ovšem o něco komplikovanější, úvahy by bylo možné vést i o účinnosti.

Rozpory mezi správními úřady by měly řešit společně nadřízené orgány. Není-li jich, lze uvažovat konstrukci dohodovacího řízení mezi ústředními správními úřady. V případě jeho bezvýslednosti by měla být věc předložena vládě, neboť věčné otázky tohoto druhu zřejmě nelze řešit v rámci soudních kontrol veřejné správy.

5.2. NÁHRADA SUBSUMPCE

Namísto subsumpce lze veřejný zájem v různých oblastech koordinovat zejména prostřednictvím:

- společného rozhodování více správních úřadů; toto řešení by vyžadovalo zvláštní úpravu procesu,
- společného rozhodování téhož správního úřadu ve více věcech (společné řízení),
- vytváření orgánů *sui generis*, jejichž složení a způsob rozhodování budou garantovat vyváženou ochranu různých složek veřejného zájmu; může jít zejména o různé kolegialní orgány s kvalifikovaným složením,

- náhrady subsumpce řetězením,
- koncentrace rozhodovací pravomoci u správního úřadu, který byl dosud příslušný vydat pouze podmiňující akt³⁷⁾, nebo finální akt,
- delegace pravomoci rozhodovat na odborné instituce, popřípadě alespoň delegací působnosti při přípravě nebo zčásti i hodnocení podkladů rozhodnutí,
- nových hmotněprávních konstrukcí.

Krokem naposled uvedeným směrem by mohla být např. koncepce integrovaného povolování zdrojů znečišťování životního prostředí, která má především evropský rozměr³⁸⁾.

THE CONCEPT OF SUBSUMPTION IN ADMINISTRATIVE DECISIONS

Summary

Subsumption (or consolidation) is intended to designate a link between administrative decisions (acts), where the resultant and final administrative decision is preceded by one or more conditioning administrative decisions with their binding effect reflected in the final decision. The adoption of the conditioning decisions is arranged through the administrative authority competent to pass the final decision. The conditioning decisions are not separately communicated to the person concerned and it is upon the notification of the final decision that they come into legal force and effect.

Examples of subsumption in positive law can be found primarily in the area of trades licencing law and building law.

In the theory of subsumption, the reviews of the conditioning and final decisions shall primarily be dealt with, as well as the consequences of nullity or failure to pass the conditioning decision and the implications of a variance between a final decision and a conditioning one.

The efficiency of the legal procedure based on subsumption is rather low mainly because it has not been sufficiently worked out. The solution rests either in perfecting the procedure or replacing subsumption by another type of consolidated decision-making, e.g. through a successive or integrated decision making.

³⁷⁾ To by mohlo být východiskem pro koncesované živnosti, kde působnost živnostenských úřadů nepředstavuje žádnou věcnou odbornost ve vztahu k předmětu podnikání.

³⁸⁾ Direktiva 96/61/ES, o integrované prevenci a omezení znečištění. Příslušná naše národní právní úprava je ve stadiu návrhu (zákon o integrované prevenci a omezení znečištění a o integrovaném registru znečišťování). Zdá se, že návrh je ale dnes postaven právě na subsumpci správních aktů.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1-2/2001

Vybrané otázky správního práva

Autoři: doc. JUDr. TAISIA ČEBIŠOVÁ, CSc.,
doc. JUDr. RICHARD POMAHAČ, CSc.,
doc. JUDr. VLADIMÍR SLÁDEČEK,
JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

Redakční rada: doc. JUDr. Petr Tröster, CSc. (předseda),
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (místopředsedkyně),
doc. JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník),
doc. JUDr. PhDr. Karolina Adamová, CSc., prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc., prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc., doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Marie Karfíková, CSc., prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc., doc. JUDr. Václav Mezřícký, prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., prof. JUDr. Irena Pelikánová, DrSc., doc. JUDr. Pavel Šturma, CSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., doc. JUDr. Jiří Rajmund Tretera, JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

Prorektor-editor: prof. MUDr. Pavel Klener, DrSc.
Vědecká redaktorka: doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.
Recenzovali: prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.
doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1
Praha 2001

Sazba a zlom: DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání I. Náklad 300 výtisků

ISBN 80-246-0336-5 ISSN 0323-0619

Vytiskla Tiskárna KOČKA, Masarykovo nám. 139, 274 01 Slaný



ISBN 80-246-0336-5
ISSN 0323-0619