

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 2

OBSAH

<i>Zdeněk Lukeš: Metody správní činnosti</i>	83
<i>Bohumil Voženilek: K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti</i>	95
<i>Zdeněk Kučera: Oblast uplatnění přímých norem a vztah přímé metody úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem k metodě kolizní</i>	121
<i>Jana Došková: Některé otázky unifikace v mezinárodní letecké dopravě</i>	165

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Зденек Лукеш: Методы административной деятельности</i>	83
<i>Богумил Воженилек: К пониманию и классификации форм административной деятельности</i>	95
<i>Зденек Кучера: Сфера применения прямых норм и соотношение прямого метода регулирования гражданско-правовых отношений с международным элементом и коллизионного метода</i>	121
<i>Яна Дошкова: Некоторые вопросы унификации в международном воздушном транспорте</i>	165

INHALT

<i>Zdeněk Lukeš: Methoden der Verwaltungstätigkeit</i>	83
<i>Bohumil Voženilek: Zum Begriff und zur Klassifikation der Formen der Verwaltungstätigkeit</i>	95
<i>Zdeněk Kučera: Der Anwendungsbereich direkter Normen und die Beziehungen zwischen der direkten Methode der Regelung der Zivilrechtsverhältnisse mit internationalem Element und der kollisionsrechtlichen Methode</i>	121
<i>Jana Došková: Einige Fragen der Unifizierung im internationalen Lufttransport</i>	165

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

JURIDICA 2

OBZAH

101	Obzrah: Metody správy práva
102	Obzrah: Metody správy práva
103	Obzrah: Metody správy práva
104	Obzrah: Metody správy práva
105	Obzrah: Metody správy práva

COLLEGIUM

106	Collegium: Metody správy práva
107	Collegium: Metody správy práva
108	Collegium: Metody správy práva
109	Collegium: Metody správy práva
110	Collegium: Metody správy práva
111	Collegium: Metody správy práva
112	Collegium: Metody správy práva
113	Collegium: Metody správy práva
114	Collegium: Metody správy práva

INHALT

115	Inhalt: Metody správy práva
116	Inhalt: Metody správy práva
117	Inhalt: Metody správy práva
118	Inhalt: Metody správy práva
119	Inhalt: Metody správy práva
120	Inhalt: Metody správy práva
121	Inhalt: Metody správy práva
122	Inhalt: Metody správy práva
123	Inhalt: Metody správy práva
124	Inhalt: Metody správy práva

Metody správní činnosti

ZDENĚK LUKES

I

POJEM METODA SPRÁVNÍ ČINNOSTI

1. Termín metoda, z řeckého slova „methodos“, což doslovně znamená cestu k něčemu, vyjadřuje v nejobecnějším smyslu cestu nebo postup k dosažení určitého cíle. Každý obor lidské činnosti si vypracovává vlastní postupy (metody): v průmyslu při určité výrobě, v medicíně při léčení určité nemoci, ve výuce při vyučování určitému předmětu apod.

Mimořádný význam mají vědecky zdůvodněné metody pro teorie jednotlivých vědních oborů. Teorie správního práva zkoumá a rozpracovává různé typy metod v oblasti správy.¹⁾ V dalším textu se soustředíme na jeden z typů metod, na metody správní činnosti, to je způsoby, kterými správní orgány působí na spravované objekty.

2. Správní činnost spočívá v podstatě v tom, že správní orgán působí na spravovaný objekt s cílem dosáhnout určitého chtěného výsledku v oblasti správy. Spravovaným objektem je občan, organizace nebo jiný správní orgán.

Úkoly, které správní orgány plní, jsou velmi početné a různorodé. Proto musí existovat i velmi mnoho metod správní činnosti, které mají své specifčnosti. Přesto mají všechny metody správní činnosti některé společné obecné rysy.²⁾

¹⁾ Teorie správního práva dále zkoumá *administrativněprávní metodu regulování*, která je jedním z kritérií pro vymezení správního práva jako právní disciplíny. Teorie správního práva i správní věda dále sledují *metody, jejichž cílem je poznání některých jevů souvisejících se správou*, jež mají umožnit zdokonalování systému správy a správního práva. Jiné typy metod v oblasti správy představují *organizačně technické metody*, např. metody zpracovávání informací, administrativní techniky a matematické – kybernetické metody, jež se ovšem využívají i v jiných oblastech společenské praxe.

²⁾ Problematikou metod správní činnosti se zabývá řada autorů, nejnověji např. Ju. M. Kozlov: *Správa národního hospodářství*, vydal Ústav státní správy, Praha 1975, str. 93 a násl.; J. Starosciak: *Správa – otázky teorie a praxe*, vydal Ústav státní správy, Praha 1976, str. 41 a násl.; kolektiv: *Vědecké základy státní správy SSSR*, vydalo nakl. Akademia, Praha 1974, str. 337 a násl.

Mezi nejdůležitější společné vlastnosti charakterizující význam a obsah všech metod správní činnosti patří zejména následující rysy: Za prvé, všechny jsou metodami *státní* činnosti, neboť spravujícím subjektem je vždy správní orgán, jednájící jménem státu nebo z pověření státu. Proto též metody, kterých používá správní orgán (ministerstvo, výkonný orgán národního výboru aj.) při řízení spravované hospodářské organizace jsou metodami státní činnosti, v nichž se projevuje jednota státní moci a státního vlastnictví.

Za druhé, všechny metody správní činnosti *vycházejí ze základních politickoorganizačních principů*: vedoucí úlohy komunistické strany, demokratického centralismu, účasti lidu na správě, socialistické zákonnosti apod. V socialistické správě nelze realizovat její úkoly metodami, jež jsou v rozporu se základními principy, na nichž je socialistický stát založen.

Za třetí, metody správní činnosti projevují se navenek vždy v *určité formě*. Metoda, která se nerealizuje v určité konkrétní formě se navenek vůbec neprojeví. Metoda správní činnosti je jen možnost působení správního orgánu na spravovaný objekt a tato možnost se musí realizovat v určité konkrétní formě.³⁾ Metoda administrativního působení se realizuje např. formou správního aktu, metoda společenskovo výchovného působení se projevuje navenek např. organizováním školení, informací uveřejněnou v tisku, rozhlasu a televizi.

Metoda a forma správní činnosti jsou tedy dvě související a vzájemně se doplňující stránky správní činnosti. Metoda určuje konkrétní formy správního působení.

Metody správní činnosti patří mezi subjektivní a dynamické faktory systému správy. Výběr metody patří mezi faktory, které správní orgán může ovlivnit, avšak musí brát v úvahu nejen úkoly, které se mají splnit, podmínky, v nichž se správní činnost realizuje, ale též nepřetržitě dynamicky probíhající změny ve společnosti, v oblasti vědy a techniky i změny ve vědomí lidí. Výběr správné metody a z ní odvozené formy správní činnosti, patří mezi nejdůležitější, ale i nejobtížnější úkoly pracovníků správních orgánů.

Správní orgán může totiž buď určité plnění „nařídít“ a případné nesplnění hned vymáhat státním donucením, anebo může cílevědomou, ale náročnou a citlivou organizátorskou a výchovnou činností vytvářet předem podmínky pro dobrovolné a uvědomělé plnění povinností, aniž je nutné použít donucení. První metoda je jednoduchá, rychlá i „lákavá“; druhá vyžaduje delší působení, vytvoření vzájemné důvěry mezi subjekty správních vztahů i uvědomění příslušných pracovníků správních orgánů i občanů, kteří mají splnit správní povinnosti. Přitom obě metody jsou v souladu s právními předpisy, avšak v konkrétních podmínkách místa a času je jen jedna metoda skutečně efektivní a proto správná.

Ve shodě s tím, co bylo uvedeno a v souladu s převažujícími názory

³⁾ K pojmu forma správní činnosti srov. stať B. Voženíla: K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti, která je publikovaná v tomto čísle.

teorie správního práva,⁴⁾ lze pojem metoda správní činnosti vymezit následovně: *Metoda správní činnosti je způsob optimálního působení správního orgánu na spravovaný objekt, vyjádřený v určité formě správní činnosti.*

II

ZÁKLADNÍ DRUHY METOD SPRÁVNÍ ČINNOSTI A JEJICH CHARAKTERISTIKA

Základní a nejdůležitější metody správní činnosti lze třídit (klasifikovat) podle různých kritérií, zejména z hlediska jejich právního obsahu a z hlediska šíře jejich užití.

Podle jejich právního obsahu rozlišujeme metody právní a mimoprávní. *Právní metody* správní činnosti jsou realizovány právními formami správní činnosti vynutitelnými státním donucením, např. vydáním normativního nebo individuálního správního aktu. *Mimoprávní metody* správní činnosti mají rovněž právní základ, avšak formy jejich realizace jsou „nikoliv mocenské“. Jejich plnění nelze vymáhat státním donucením; bylo by to v rozporu s jejich povahou.

Mimoprávní metody se realizují různými formami společenskoorganizačního a výchovného působení, např. vysvětlováním určitých aktuálních problémů, které musí stát a jeho správní orgány řešit.

Připomeňme např. informace a výzvy k úspoře elektrické energie, pohonných hmot, plynu a vody, uveřejňované v masově komunikačních prostředcích.

Právní a mimoprávní metody, a z nich vyplývající právní a mimoprávní formy, nestojí izolovaně vedle sebe ani nepůsobí proti sobě. Zpravidla se při plnění závažných úkolů využívá obou metod.

Vyskytne-li se např. zvýšený počet onemocnění, které v určité oblasti nabývá epidemického charakteru, informují orgány státní zdravotnické správy veřejnost o tom, jak se nemoc projevuje, koho hlavně postihuje, jaký má průběh a co je třeba dělat, aby se předešlo šíření nemoci. Zároveň

⁴⁾ Diskuse o vymezení pojmu metod správní činnosti dosud v teorii správního práva probíhají a v literatuře se můžeme setkat s různými přístupy a názory. Srov. např. pojetí uvedené ve stati Ju. M. Kozlova: v práci cit. v poznámce 2, J. Starosciaka, který v práci cit. tamtéž na str. 41 napsal: „...Každá činnost správního orgánu se musí opírat o výslovný předpis práva. V důsledku toho každá činnost orgánu správy musí mít předem stanovenou právní formu. K rozhodnutí o jednotlivých věcech dochází v určité formě správní činnosti. Opakující se používání určitých forem správními orgány, či též proměnnost vznikání a používání celých souborů těchto forem činnosti, doprovázené nezbytnou kulturností a atmosférou, v nichž jsou tyto formy používány, tvoří metody správní činnosti.“ Citovaná práce Vědecké základy státní správy SSSR uvádí toto vymezení pojmu: „Metodou správy je způsob organizujícího (administrativního, hospodářského nebo společenského) působení správního orgánu na spravovanou soustavu (nebo konkrétní objekt správy), který určuje podmínky systému, formu nejúčinnějšího využívání pracovních, materiálních, finančních a jiných zdrojů pro řešení daných úkolů.“ Srov. práce citované v poznámce 2, str. 338.

se učiní potřebná opatření, mající charakter závazných a vynutitelných nařízení, např. omezí se provoz některých rekreačních zařízení, nařídí se povinné lékařské prohlídky apod. Obdobně k úspoře pohonných hmot, se-
znamuje se veřejnost se zkušeností jaká jízdní rychlost je nejvíce úsporná; kromě toho se formou obecně závazného nařízení stanoví nejvyšší přípustná rychlost motorových vozidel na silnicích.

Z hlediska šíře užití metod správní činnosti rozlišujeme *obecné* metody správní činnosti, jichž se používá ve všech nebo v převážné většině odvětví správy a *specifické* metody správní činnosti, kterých se používá vedle obecných metod, jen v některých odvětvích správy.

Zvláštní místo mezi obecnými metodami zaujímají *metody přesvědčování a donucování*, které jsou metodami nejobecnějšími, neboť se uplatňují nejen ve správní činnosti, nýbrž v činnosti celého státního i politického mechanismu. Obě tyto metody jsou ve vztahu k ostatním obecným a speciálním metodám zároveň metodami *funkčními*, protože ve všech způsobech působení na spravované objekty (metodách), jsou vždy obsaženy prvky přesvědčování nebo donucování; podle toho co převažuje, dává každé konkrétní metodě a z ní odvozené formě, určitý charakteristický obsah a ráz.⁵⁾

2. *Metoda přesvědčování* je nejdůležitější obecnou a charakteristickou metodou správní činnosti v socialistickém státě. Tato metoda se realizuje pomocí forem správní činnosti, jejichž plnění není spojeno s možností použít státního donucení. Patří sem vydávání upozornění, informací, vysvětlení, zobecnění dobrých zkušeností, projednání důležitých opatření ve volebních obvodech a na závodech, i jiné různorodé formy správního výchovného působení na kolektivy i na jedince, které nelze v právních předpisech vyčerpávajícím způsobem ani vyjádřit.

Tato metoda se uplatňuje jak ve vztahu k nepodřízeným subjektům, tak i ve vnitřních vztazích vůči podřízeným osobám a organizacím.

Ve vnitřních vztazích, to je vůči podřízeným orgánům, pracovníkům a organizacím, se uplatňují různé formy přesvědčování, např. projednávání a posuzování návrhů chystaných právních předpisů nebo jiných závazných opatření uvnitř resortu, zejména s těmi pracovníky, kteří budou návrhy realizovat v praxi a mohou dříve než byly vydány, ovlivnit jejich obsah, aby připravovaný předpis byl jasný, přesný a odpovídal konkrétním podmínkám místa a času.

Častou formou metody přesvědčování ve vnitřních vztazích jsou porady, instruktáže a školení pořádané před realizací důležitého opatření a v průběhu a kontrole jeho plnění.

Metoda přesvědčování se dále uskutečňuje různými projevy uznání a ocenění zásluh kolektivů a jedinců, kteří zvláště vynikli při plnění svých úkolů, projevíli mimořádnou odvahu a statečnost nebo se zvláště zasloužili o vyřešení obtížných úkolů.

Udělení pochvaly, přiznání čestných uznání nebo titulů i propůjčení významných nebo odměn, patří mezi účinné formy přesvědčování.

⁵⁾ Srov. Vědecké základy státní správy v SSSR citované v poznámce 2 na str. 339.

Důležitou formou přesvědčování je dobrá práce aparátu, osobní příklad vedoucího a ostatních pracovníků, jejich odborné i osobní kvality a spravedlivé rozhodování na všech stupních řízení. Ve vnitřních vztazích má důležité místo při uskutečňování metody přesvědčování správná mzdová politika, bez rovnostářství a osobních vlivů.

Druhou nejobyčejnější funkční metodou správní činnosti je *metoda donucování*. Žádný stát, ani socialistický stát, nemohou se vzdát možnosti použít v případě nutnosti prostředků donucení. Je to nezbytné v zájmu ochrany celé společnosti i jednotlivých občanů.

Na rozdíl od metody přesvědčování, u níž není možné v právním předpisu vyjádřit přesně a výslovně všechny možné formy realizace této metody, je tomu u metody donucování jinak. Při donucování jde vždy o zásahy do sféry osobních práv, proto lze tuto činnost uskutečnit jen na základě výslovného zákonného zmocnění a v jeho mezích. Obecně platí následující zásady:

a) Správního donucení lze použít jen tehdy, když byla porušena povinnost stanovená v normě správního práva (právní povinnost);

b) mohou je uplatnit jen orgány, které jsou k tomu zmocněny právními předpisy. Právní předpisy stanoví rovněž i formy správního donucení;

c) správní donucení lze uplatnit jen když ostatní prostředky působení (přesvědčování aj.) nevedly k cíli nebo je zřejmé, že nemohou vést k cíli;

d) při donucování se musí dbát zásady přiměřenosti.

4. V oblasti správy projevují se metody přesvědčování a donucování v jednotlivých *konkrétních metodách správní činnosti*, z nichž nejdůležitější jsou metody:

a) administrativní působení (administrativní metoda);

b) ekonomického působení;

c) správní prevence a

d) společenskoorganizátorského působení.⁶⁾

⁶⁾ V odborné literatuře najdeme různé názory na klasifikaci metod správní činnosti. V učebnici „Sovětskoje administrativnoje právo“, pod redakcí V. M. Manochina, Juridičeskaja literatura, Moskva 1977, str. 185, autoři mezi obecné metody správy zahrnují metody přesvědčování a donucování, kolegiálnosti i rozhodování jedinou osobou (jedinonáčalije), kontroly a prověrky; mezi speciální metody zahrnují metodu ekonomického působení a metodu profylaktickou. Ju. M. Kozlov v práci cit. v poznámce 2 rozlišuje metody na: a) organizační, které jsou vyjádřeny ve výkonu určitých správních činností vůči spravovaným objektům, nesouvisejících s řešením určitého problému; b) administrativní, které jsou vyjádřeny v rozhodnutí závazném pro spravované objekty, a c) ekonomické, jež působí na ekonomický (materiální) stav spravovaných objektů. V dalším výkladu tento autor píše, že metoda správy je buď organizační nebo právní, u ekonomické jde, podle něho, spíše o ekonomické kategorie nebo nástroje vyjádřené v právní formě. J. Staroščiak ve své práci cit. v poznámce 2 rozlišuje na str. 41 a násl., kromě metod přesvědčování a donucování, tyto další metody správní činnosti: administrativního řízení — ekonomického řízení — správní prevence — nepřímého působení. Práce „Vědecké základy státní správy SSSR“, citované v poznámce 2, mezi základní metody na str. 337 a násl. počítá: přesvědčování a donucování, metody administrativní, ekonomickou a společenského působení.

Tím ovšem výčet typů metod správní činnosti nekončí. Metodou správní činnosti (i jiné činnosti v socialistickém státě) je např. metoda socialistické zákonnosti, metoda plánování a metoda kontroly, jež jsou zároveň i zákládními zásadami, na niž správa spočívá a další metody správní činnosti.

5. Pro *metodu administrativního působení* (označovanou zpravidla termínem „administrativní metoda“,⁷⁾ jsou charakteristické zejména tyto rysy:

a) vyjadřuje *právní* působení správního orgánu na spravovaný objekt; realizuje se *právní* formou, např. vydáním správního aktu s vnějšími účinky, anebo vydáním interní instrukce právně závazné po podřízené subjektu;

b) jde o *jednostranné* rozhodnutí; správní orgán sám rozhodne o způsobu působení (metodě) na spravovaný objekt tím, že stanoví co se má udělat a lhůtu i podmínky realizace; nejde o „smlouvu“ mezi subjekty administrativněprávních vztahů;

c) rozhodnutí je *právně závazné*; správní orgán je může vymáhat i prostředky státního donucení.

Způsoby (formy působení) administrativní metody jsou různé, např. vydávání normativních správních aktů, obsahujících obecně závazná pravidla chování, vydávání vnitřních směrnic regulujících činnost podřízených orgánů, organizací a pracovníků, vydávání individuálních správních aktů, jimiž se rozhoduje v konkrétních věcech apod. Tato metoda je jedním z nezbytných nástrojů působení správních orgánů na spravované objekty. Činnost správních orgánů bez možnosti použít této metody není myslitelná.

Obsah této metody a formy jejího působení se mění a přizpůsobuje novým úkolům a cílům i růstu společenského uvědomění občanů. V socialistické správě se proto také administrativní metoda projevuje převážně pozitivními organizátorskými formami. Správní orgány akty realizujícími administrativní metodu, zřizují hospodářské a jiné organizace, jmenují jejich vedoucí, stanoví organizační strukturu, určují vztahy k jiným orgánům aj. Pouhé vydávání příkazů a zákazů, jakkoliv se bez možnosti jejich použití neobejde žádná správa, není hlavním ani nepčastějším projevem působení administrativní metody v socialistickém státě.

Proces přeměny obsahu a významu administrativní metody bude pokračovat. V souladu s přeměnami ve společnosti, s rozvojem vědy a techniky, růstem vzdělanosti a změnami ve vědomí lidí, bude se tato metoda dále zbavovat přežitých forem, založených (zejména při řízení ekonomiky) na přehlížení ekonomických stimulů, nedbání konkrétních podmínek i reálných možností.⁸⁾

⁷⁾ Administrativní metodu nelze ztotožňovat s „administrativním“, což se pejorativně chápe jako negativní činnost správních orgánů, vyčerpávající se zpravidla ve formálním „úřadování“ a „komandování“ shora, omezující správní působení na vydávání příkazů bez ohledu na stav spravovaných objektů, jejich potřeb a možností.

⁸⁾ Srov. Ju. M. Kozlov: práce citovaná v poznámce 2, str. 123; Vědecké základy státní správy v SSSR, citované v pozn. 2, str. 347, odhalují slabiny této metody.

6. *Metoda ekonomického působení* je charakteristická výrazným používáním ekonomických nástrojů a vytvářením vhodných podmínek pro zabezpečení materiální zainteresovanosti spravovaných objektů. Tato metoda má umožnit, aby spravované organizace, zejména hospodářské, k dosažení stanoveného cíle samy volily cesty a formy postupu.

Metody administrativního a ekonomického působení nestojí proti sobě. Sledují stejné cíle (zabezpečení kvalitní a efektivní výroby). Obě spolu souvisí a vzájemně se doplňují. Ekonomické nástroje se realizují pomocí právních norem, tedy pomocí administrativní metody, a tato metoda musí být založena při řízení ekonomiky, na ekonomických základech.⁹⁾

7. Správní orgány zabezpečují v celé své činnosti ochranu celospolečenských zájmů i zájmů jedinců. Tuto ochrannou činnost zajišťují různými metodami; mezi nimi má důležité místo *metoda správní prevence*. Způsoby (formy), jimiž se tato metoda projevuje a které charakterizují její význam a obsah, lze rozdělit do tří základních skupin:

a) První skupinu tvoří formy správní činnosti, které jsou výslovně a přesně stanoveny v právních předpisech a sledují preventivní cíle, např. povinné lékařské prohlídky řidičů motorových vozidel, pracovníků služeb veřejného stravování a osob, které se dostaly do styku s nakažlivou nemocí. Dále sem patří povinné technické prohlídky vozidel, strojů a protipožárních zařízení. Preventivní charakter má závazný pokyn hygienika v investiční výstavbě, před odevzdáním stavby do trvalého provozu, před umístěním pionýrského tábora nebo školy v přírodě. Prevenci a zároveň represí představuje příkaz hygienika ke zničení zkažených potravin.

Právní předpisy stanoví stále více nových pravidel, jejichž význam spočívá v preventivní ochraně společnosti i jednotlivých občanů. Souvisí to s tím, že rozvoj národního hospodářství, který je nevyhnutelným předpokladem rozvoje společnosti, budování velkých sídlišť i zrychlování dopravy aj., nesou i některé negativní rysy, zejména na úseku ochrany životního prostředí. Ochrana životního prostředí jako celospolečenský i světový problém je jednou z příčin, že okruh uplatnění metody správní prevence stanovené v právních předpisech se stále rozšiřuje.

b) Druhý okruh forem správní činnosti, jimiž se realizuje metoda správní prevence, zahrnuje různá opatření, jež nemají (a ani nemohou mít) přesný a výslovný právní základ; ten se odvozuje z kompetenční normy např., že úkolem národního výboru je péče o uspokojování potřeb občanů, ochrany jejich zájmů a (spolu s SNB) zabezpečování veřejného pořádku. Národní výbory mají v oblasti sociální péče činit preventivní opatření, aby např. o občana, který nemůže sám zabezpečovat své základní potřeby, se posta-

I v mezích zákona je možno přijmout neopodstatněné a neúčelné akty a dopustit se zneužití administrativní metody. Je to metoda příliš lákavá pro svévolné „administrativní“, zejména pro pracovníka bez dostatečných zkušeností.

⁹⁾ Mezi ekonomické nástroje patří opatření, která využívají úvěrové politiky (poskytování diferencovaných systémů odvodu), finanční a cenové politiky (aby se cena výrobků stala přitažlivou), mzdové politiky (preferencí určitých důležitých odvětví), dotacemi apod.

rala pečovatelská služba nebo byl umístěn v příslušném sociálním nebo zdravotnickém zařízení.

c) Do třetí skupiny lze zařadit různá technická zařízení, budovaná na příkaz nebo z iniciativy správních orgánů, které mají preventivní význam, např. signální zařízení ohlašující vznik požáru nebo neoprávněný vstup do místnosti anebo postavení zábradlí před školou nebo na frekventované ulici nebo zřízení osvětlení komunikací a veřejných místností apod.

Od metody správní prevence se odvozuje *metoda profylaxe*, kterou někteří teoretici pokládají za specifickou metodu pro činnost bezpečnostních orgánů. V praxi se však této metody využívá i v jiných odvětvích správy.¹⁰⁾

Metoda profylaxe směřuje k ochraně konkrétní osoby nebo konkrétních společenských zájmů. Působí se např. na určitou osobu, aby neporušovala právní předpisy, nebo aby nepokračovala v už započaté protispoločenské činnosti. Anebo se zabráňuje recidivistovi, aby naváděl jiné osoby ke spáchání trestného činu. Profylaktický charakter má též bezprostřední zákrok proti cyklistovi, který jede v noci na neosvětleném jízdním kole nebo proti řidiči, který jede s motorovým vozidlem, které je ve špatném technickém stavu.

Metoda prevence i profylaxe spočívají na zásadě, že stát, jeho kompetentní orgány, ale též organizace a jednotliví občané, nemají nečinně přihlížet k případům, kdy je ohrožen život nebo zdraví osoby, majetek nebo závažný zájem celé společnosti. Tuto zásadu stanoví právní předpisy různých právních odvětví.¹¹⁾

V oblasti administrativněprávních vztahů tvoří správní prevence i profylaxe imanentní princip. Ve správní činnosti nepřevažuje postih, represe, nýbrž organizátorská činnost zabezpečující vytváření skutečných hodnot v hospodářské, kulturní a sociální oblasti. Součástí této pozitivní činnosti je preventivní působení, jež má čelit vzniku nebezpečí, popřípadě, jestliže došlo k poruše, má její následky rychle odstranit.

Správní orgány, které působí nepřetržitě a všude, zejména Sbor národní bezpečnosti a místní národní výbory, plní ochrannou funkci převážně metodou prevence.¹²⁾

8. Správní orgány vykonávají své úkoly, jak už bylo uvedeno, také mimoprávními metodami, jež jsou zabezpečovány nikoliv státněmocenskými prostředky. Charakteristickou mimoprávní metodou je *metoda společensko-organizátorského působení*, jež je jinak typickou pro činnost společenských organizací.

Společenskoorganizátorské metodě odpovídají formy *nepravotvorné*

¹⁰⁾ Např. V. M. Manochin v učebnici „Sovětské administrativní právo“, Juri-dičeskaja literatura, Moskva 1977, str. 185, zařazuje metody profylaktické činnosti mezi speciální metody bezpečnostních orgánů.

¹¹⁾ Např. §§ 13 a 14 trestního zákona o nutné obraně a krajní nouzi.

¹²⁾ Srov. např. §§ 4, 16, 23 a 33 zák. č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti. Podle § 5 obč. zák. může se každý domáhat ochrany u MNV, je-li socialistické soužití porušeno zřejmým zásahem do práva. MNV může předběžně zásah do práva zakázat nebo uložit, aby závadný stav byl odstraněn. Právo domáhat se ochrany u soudu není tím dotčeno.

správní činnosti. Jimi se nezakládají práva a právní povinnosti a nevznikají právní vztahy.¹³⁾

Způsoby (formy), kterými se metoda společenskoorganizátorského působení projevuje v praxi, jsou velmi různé. Jen výjimečně podrobnější návod stanoví právní předpis.¹⁴⁾

Společenskoorganizátorská metoda využívá v široké míře charakteristické rysy přesvědčování a projevuje se mimoprávními formami působení, např. vydáváním veřejných *prohlášení a výzev*: k organizování soutěžení, účasti na dobrovolných pracovních směnách, brigádách a k úspoře energetických zdrojů, anebo vysvětlováním různých chystaných nebo prováděných opatření, např. v dopravě, zásobování aj.

Jinou formou je *projednání věci* s občanem nebo orgánem organizace, aby byly odstraněny nedostatky, např. na úseku ochrany veřejného pořádku, zásobování, dopravy apod.

Společenskoorganizátorská metoda se realizuje též formou *dohod* uzavíraných mezi správními orgány navzájem nebo se společenskými organizacemi. Jejich předmětem jsou nepravotvorné dohody o vzájemné pomoci a spolupráci, např. při plnění úkolů volebního programu, úkolů v akci Z apod.¹⁵⁾

Metoda společenskoorganizátorského působení rozšiřuje prostředky působení právních orgánů na spravované objekty. Umožňuje, nad rámec právního působení, používat — při realizaci funkcí správy — mimoprávních společenskoorganizátorských forem správní činnosti: ke koordinaci činnosti správních orgánů s ostatními články státního a politického mechanismu, jakož i s občany a jejich kolektivy. Pro socialistickou správu je metoda společenskoorganizátorské činnosti charakteristická a též perspektivní.

ЗДЯНЕК ЛУКЕШ

Методы административной деятельности

РЕЗЮМЕ

Проблематика методов административной деятельности до сих пор не получила в правовой теории должного освещения. Сказанное касается не только ЧССР. В представленной работе сделана попытка определить некоторые понятия и охарактеризовать методы административной деятельности в социалистическом государстве.

Понятие метода административной деятельности рассматривается автором как способ оптимального воздействия административного органа на объект, находящийся

¹³⁾ B. Voženílek: Společenskoorganizátorské formy činnosti státní správy, čas. Správní právo č. 1/1979.

¹⁴⁾ Podle § 4 zák. č. 64/1962 Sb., kterým se rozšiřuje působnost Státní energetické inspekce, tyto státní orgány používají organizátorskovýchovnou činnost jako základní metodu, kterou realizují tím, že: „...především *pomáhají odbornou radou* vedení kontrolovaných organizací a *jejich pracovníků* ke zvyšování jejich odborné kvalifikace. V závažných případech *poskytují technickou pomoc* k odstranění zjištěných nedostatků...“

¹⁵⁾ B. Voženílek ve stati uvedené v pozn. 13.

в его управлении. Здесь же подчеркивается, что речь идет о методах государственной деятельности, так как органом, оказывающим воздействие на управляемые объекты, всегда является орган государственного управления, выступающий от имени государства.

Вовне проявляется метод всегда в определенной форме административной деятельности. Метод и взаимосвязанная в нем форма — это две взаимосвязанные и взаимообусловленные стороны административной деятельности, причем методом определяются конкретные формы административного воздействия.

Затем автором рассматриваются вопросы классификации разновидностей методов административной деятельности. Разграничиваются им правовые и внеправовые методы, общие и специфические методы. В центре внимания находятся общие методы административной деятельности, среди которых методы убеждения и принуждения суть наиболее общими методами, находящимися применение во всей деятельности государственных органов, являясь при этом функциональными методами, так как элементы убеждения или принуждения находят отражение во всех остальных методах.

Особое внимание уделено методам административного воздействия и экономического воздействия. Видно, что оба метода не противостоят друг другу, а взаимно дополняются. При этом содержание того и другого непрестанно видоизменяется, в силу чего административный метод выступает главным образом в позитивных и организаторских формах. Для всей административной деятельности в целом имеет важное значение превенция и метод административной превенции. В дальнейшем автором дается определение понятия метода профилактики.

В социалистическом управлении четко прослеживается тенденция воздействия посредством внеправовых методов, особенно посредством метода общественно-организаторского воздействия, которым соответствуют и внеправовые формы административной деятельности.

ZDENĚK LUKES

Methoden der Verwaltungstätigkeit

RESUME

Die Problematik der Methoden der Verwaltungstätigkeit wurde bisher in der Rechtstheorie, und zwar nicht nur in der CSSR, nicht genügend bearbeitet. Der vorstehende Artikel versucht, einige Begriffe zu umschreiben und die Methoden der Verwaltungstätigkeit im sozialistischen Staat zu charakterisieren.

Der Begriff *Methode der Verwaltungstätigkeit* wird vom Autor als die Art der optimalen Einwirkung des Verwaltungsorgans auf das verwaltete Objekt erfasst. Unterstrichen wird, dass es sich um Methoden der staatlichen Tätigkeit handelt, denn das Organ, das auf das verwaltete Objekt einwirkt, ist immer ein Organ der Staatsverwaltung, das auch im Namen des Staates auftritt.

Die Methode kommt nach aussenhin immer in einer bestimmten *Form der Verwaltungstätigkeit* zum Ausdruck. Die Methode und die damit zusammenhängende Form stellen zwei zusammenhängende und sich gegenseitig bedingende Seiten der Verwaltungstätigkeit dar, wobei die Methode die konkreten Formen des Verwaltungswirkens bestimmt.

Im weiteren beschäftigt sich der Verfasser mit der Klassifikation der Arten der Verwaltungstätigkeit. Er unterscheidet juristische und ausserjuristische Methoden, allgemeine und spezifische Methoden. Er konzentriert sich auf die *allgemeinen Methoden* der Verwaltungstätigkeit, unter denen die *Methoden des Überzeugens und des Erzwingens* die geläufigsten Methoden sind, die in der gesamten Tätigkeit der Organe des Staatsmechanismus zur Geltung kommen und gleichzeitig funktionelle Methoden sind, da die Elemente des Überzeugens und des Erzwingens in allen übrigen Methoden aufscheinen.

Besondere Aufmerksamkeit wird den Methoden des *administrativen* und des *ökonomischen Einwirkens* gewidmet. Es wird aufgezeigt, dass beide Methoden einander keineswegs ausschliessen, sondern sich im Gegenteil gegenseitig ergänzen. Beide Methoden ändern auch ständig ihren Inhalt, so dass die administrative Methode sich überwiegend in positiven und organisatorischen Formen durchsetzt. Für die gesamte Verwaltungstätigkeit hat die Prävention und die *Methode der Verwaltungsprävention* ausserordentliche Bedeutung. Der Autor definiert weiter den Begriff der prophylaktischen Methode.

In der sozialistischen Verwaltung setzt sich nachdrücklich das Einwirken mittels ausserjuristischer Methoden durch, besonders die *Methode des gesellschaftlich-organisatorischen* Einwirkens, der auch die ausserjuristischen Formen der Verwaltungstätigkeit entsprechen.

K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti

BOHUMIL VOZENÍLEK

Vznik každé teorie je spojen s určitými potřebami společnosti na daném stupni jejího vývoje, s uvědoměním si těchto potřeb a s určitým stupněm vědeckého poznání. Tak je tomu i s teorií forem správní činnosti.

Teorie forem správní činnosti vznikla a mohla vzniknout až v socialistických podmínkách. Předpokladem jejího vzniku a rozvoje byla skutečnost, že socialistická státní správa se svými zcela novými cíli, bohatým obsahem a širokým rozsahem působení nemůže vystačit s jedinou vnější formou svého projevu, popřípadě s nevelkým počtem takových forem, ale nutně vyžaduje bohatý rejstřík forem, úkonů různého účelu, významu, právních účinků a provedení.

J. Starościak správně uvádí vznik teorie forem správní činnosti do souvislosti s hlubším poznáním právních základů správní činnosti a s hlubším zájmem o právní rámec této činnosti a vůbec o zákonnost ve státní správě.¹⁾ Není možné nevidět, že skutečnosti, které Starościak konstatuje, mají svůj objektivní základ. Především bylo třeba dosažení určitého stupně vývoje socialistického státu včetně určité historické zkušenosti o významu zákonnosti ve státní správě a právní regulace forem správní činnosti. Kromě toho byl nezbytný jistý stupeň vědeckého poznání socialistické státní správy, aby bylo možno přistoupit ke zkoumání nejen obsahu, ale také forem její činnosti, a to na základě studia praktických zkušeností ze správní činnosti v jejích rozličných formách, včetně studia účinnosti těchto forem a podmínek jejich zákonnosti.

Teorie forem socialistické státní správy překonává teorii správního aktu jako v podstatě jediné hlavní formy činnosti buržoazní státní správy a znamená nový stupeň ve zkoumání jevů státní správy.

Jak známo, počátky teorie forem správní činnosti shledáváme již koncem čtyřicátých a počátkem padesátých let v Sovětském svazu, její rozvoj však nastává až koncem padesátých let a později, a trvá dosud.²⁾ Dodnes se však

¹⁾ J. Starościak: *Institucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Ossolineum 1973, str. 312.

²⁾ Rozsah této studie neumožňuje zatěžovat její text příliš citacemi a odkazy na literaturu. Na tomto místě se proto musíme omezit jen na jména nejvýznamnějších autorů: Starościak, Luněv, Jevtichijev, Kozlov, Agejeva, Novoselov aj., kteří se for-

neustálily ani některé základní prvky, popř. pojmy této teorie, například sám pojem formy správní činnosti (tu hraje do značné míry roli konvence), ani náhled na vztah metod a forem správní činnosti, a konečně zejména ne klasifikace forem. To platí i o naší československé teorii správního práva, z jejíhož hlediska je tato studie pojata.

Je v samém obsahu socialistické státní správy, že na určitém stupni svého vývoje vyvolala sama nutnost vzniku teorie svých forem. Státní správa je jedna z forem uskutečňování socialistické státní moci. Zatímco však ostatní formy uskutečňování této státní moci jsou co do svých forem (vnějších projevů) poměrně homogenní, správní činnost se projevuje velmi různorodými úkony. Zákonodárství (legislativa ve vlastním smyslu) spočívá v tvorbě a vydávání normativních aktů, a to aktů nejvyšších zastupitelských sborů, popř. aktů jejich předsednictev nebo jiných nejvyšších státních orgánů (např. státní rada), ať již se tyto zákonodárné akty nazývají v jednotlivých socialistických státech jakkoli. Rovněž výkon soudnictví se projevuje v relativně stejnorodých formách — jsou to soudní rozhodnutí: rozsudky, usnesení nebo jinak nazvané akty soudní aplikace práva. I procesní postupy jsou tu značně unifikovány. Relativní jednotnost forem zákonodárství a soudnictví se projevuje i v právní úpravě, která je poměrně jednotná a kompaktní, často kodifikovaná.

Naproti tomu státní správa probíhá v rozmanitých postupech, jejichž vnější projevy či výsledky (akty nebo jiné úkony) jsou velice různorodé z celé řady hledisek. Právě proto je teorie forem činnosti vlastní právě činnosti správní; mohla vzniknout právě ve vědě správního práva, popřípadě ve správní vědě. Zde má své opodstatnění a smysl.

Ovšem jakákoli teorie a vůbec teoretická práce, má-li mít nějaký účel, musí být prospěšná praxi, ať bezprostředně nebo zprostředkovaně, popř. perspektivně. Pokud jde o právní teorii, musí buď právní normy či jiné právní jevy vykládat, nebo navrhopvat jejich zdokonalení, anebo obojí.³⁾ V čem spočívá význam vědeckého zkoumání a klasifikace, jakož i námětů na aplikaci a zdokonalování forem správní činnosti a jejich právní úpravy?

Předně je smyslem vědeckého poznání forem správní činnosti vytvořit co nejúplnější katalog těchto forem a předložit jej praxi, aby ta měla k dispozici přehled a výběr forem. Samozřejmě, že v socialistických podmínkách má tento výběr zásadně legislativa a jen v poměrně malé míře realizační správní praxe.

Za druhé má vědecké poznání a klasifikace forem správní činnosti význam pro stanovení požadavků obsahového i formálně právního charakteru

mami správní činnosti zabývají nebo zabývali. Za nejzávažnější práce v této oblasti je možno označit Starošciakovy „Prawne formy działania administracji“ z r. 1957 a další jeho práce, a dále práce Luněvovy a Kozlovovy.

Z posledních let nutno jmenovat System prava administracyjnego III z r. 1978 (oddíl II z pera Starošciakova) a Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1977 (autorem příslušné části je Kozlov).

³⁾ Zde poněkud zjednodušíme v zájmu stručnosti.

na jednotlivé formy; jde tu zejména o to, jaké náležitosti má ta která forma mít a jakou právní formou má být upravena, aby co nejlépe vyhovovala svému účelu.⁴⁾

Za třetí je možno stanovit kritéria pro hodnocení a výběr, jakož i pro používání jednotlivých forem, a to z hledisek jejich účinnosti (efektivnosti) a hospodárnosti, jakož i — a to zde máme zvláště na mysli — z hlediska zabezpečování socialistické zákonnosti ve státní správě. Zejména vědecká klasifikace forem správní činnosti přispívá ke správné volbě těchto forem.

A konečně za čtvrté, hlubší poznání forem správní činnosti umožňuje proces zdokonalování a upřesňování těchto forem, jakož i vytváření nových, a dále také zdokonalování a upřesňování způsobu jejich právní regulace.

Potřeby praxe vyžadují, aby klasifikace forem správní činnosti nezůstávala jen u „globálního“ členění forem do velkých základních skupin (kategorií), ale aby byla podrobnější, totiž aby se týkala také členění forem v rámci jednotlivých základních skupin (stupňovitost klasifikace). Klasifikace musí vycházet z pozitivní právní úpravy jednotlivých forem, v přiměřené míře zobecňovat, a musí být přehledná.

K POJMU FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Pojem formy v nejobyčejnější rovině vymezuje marxistická filozofie. Podle Spirkina je forma „pořádek rozložení skladebných prvků obsahu, vnitřní organizace umožňující jeho existenci jako něčeho kvalitativně určitého“.⁵⁾ Pokud jde o tzv. vnější formu, je to tvářnost objektu, vyjadřuje jeho souvislost s jinými objekty.⁶⁾

Pojem formy je v korelaci s pojmem obsahu. Přitom obsah je vůči formě určující, primární, forma je obsahem do značné míry určena, je sekundární, i když také zpětně působí na obsah.

Proti dřívějšímu značně obecnému vymezení forem správní činnosti v naší literatuře jen jako různých typů správní aktivity čili správních aktů v nejširším smyslu⁷⁾ charakterizuje nověji Červený formy správní činnosti jako „úkony vnitřní podstatou shodné nebo příbuzné, úkony, které se vyznačují stejnými společnými znaky a které tak tvoří relativně samostatné skupiny stejnorodých správních úkonů“.⁸⁾ „Formou správní činnosti rozumíme určitý právní typ státně správní činnosti, vnější výraz stejnorodých činností orgánů státní správy.“⁹⁾ Lukeš uvádí, že „formy správní činnosti

⁴⁾ Např. se důvodně postuluje, že obecně závazné normativní správní akty mají mít základ ve zvláštním zákonném zmocnění; formu zákonné normy má mít zmocnění k bezprostřednímu zákroku.

⁵⁾ A. G. S p i r k i n: Učebnice marxistické filosofie, Svoboda 1971, str. 177.

⁶⁾ Tamtéž, str. 178.

⁷⁾ Československé socialistické správní právo II, Ústav státní správy 1970, str. 6.

⁸⁾ Československé socialistické správní právo II, Ústav státní správy 1977, str. 7.

⁹⁾ Tamtéž, str. 8.

lze stručně charakterizovat jako vnější projevy realizace různých metod správní činnosti¹⁰⁾ Hutta vychází při klasifikaci forem správní činnosti z toho, že „činnost socialistickéj štátnej správy vo svojom súhrne pozostáva z množstva rôznorodých, vzájomne viac-menej diferencovaných postupov alebo jednotlivých úkolov (aktov), pomocou ktorých orgány štátnej správy realizujú vytýčené úkoly a ciele“¹¹⁾ Pojetí forem správní činnosti není tedy v naší literatuře zcela jednotné, i když jednotliví autoři je chápou podobně. Zatímco jedni zdůrazňují vnější povahu těchto forem jako stejnorodých úkonů či postupů vymezenou právem, druzí zase vztah forem k metodám státní správy, jiné opět spíše povahu forem jako postupů či úkonů státní správy.

V sovětské literatuře charakterizuje Luněv formy správní činnosti jako „vnější organizačněprávní projevy konkrétních stejnorodých činností aparátu státní správy, vykonávaných k praktickému uskutečňování cílů tohoto aparátu“¹²⁾ popřípadě jako „vnější vyjádření státní správy (správní činnosti). Formy správy ukazují, jakým způsobem orgán působí na objekt správy, aby řešil úkoly, které jsou mu uloženy“¹³⁾ Novoselov vymezuje formy správní činnosti jako „skupiny činností charakterem příbuzné, totožné nebo podobné svým vnějším projevem, které představují samostatné formy práce správního aparátu“¹⁴⁾ Podle Manochina jsou formy správní činnosti „prostředkem realizace správních funkcí“¹⁵⁾ Agejeva uvádí, že formy správní činnosti jsou „úkony, v nichž se projevuje správní činnost orgánů a úředních osob“¹⁶⁾ A konečně podle Kozlova se označení forem správní činnosti dostalo „vnějšimu praktickému významu správní činnosti (tj. funkcí) v konkrétních úkonech subjektů správy“¹⁷⁾ Týž autor nověji píše, že „koneckonců se formou správní činnosti rozumí její praktické vyjádření v konkrétních úkonech orgánů a jiných subjektů správy a že ve formách správy se prakticky realizují funkce a metody správy, jsou vnějším projevem správní činnosti, způsobem vyjádření obsahu správní činnosti v konkrétních podmínkách. Forma je ten či onen správní úkon, který se projevuje navenek (imejuščeje vněšně projavlenije)“¹⁸⁾

¹⁰⁾ Z. Lukeš: Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR, Bulletin československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 340, česky str. 361.

¹¹⁾ V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickéj štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975, str. 895.

¹²⁾ Administrativnoje pravo, Moskva 1970, str. 168.

¹³⁾ A. J. Luněv: Teoretičeskije problemy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1974, str. 164.

¹⁴⁾ Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR, Moskva 1968, str. 350.

¹⁵⁾ V. M. Manochin a kol.: Sovetskoje administrativnoje pravo, Moskva 1977, str. 181.

¹⁶⁾ J. A. Agejeva: Formy upravlenčeskoj dějatelnosti ispolkomov mestnych sovetov, Moskva 1973, str. 6; Formy upravlenčeskoj dějatelnosti i jich soveršenstvovaniye, Sovetskoje gosudarstvo i pravo č. 10/1972.

¹⁷⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Moskva 1973, str. 200.

¹⁸⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1977, str. 26.

Starościak hovoří o právních formách správní činnosti. Za takové považuje „právně vymezený typ konkrétní činnosti správního orgánu“.¹⁹⁾

Ve všech uvedených pojetích, resp. charakteristikách forem správní činnosti, je nesporný ten charakteristický znak těchto forem, jímž je jejich vnějškovost; jsou vnějším výrazem správní činnosti. Dále však není jednoty v tom, zda formy správní činnosti jsou v podstatě jednotlivé konkrétní správní úkony nebo celé souhrnné činnosti ve smyslu postupů, procesů (což není totéž a lze soudit, že citovaní autoři to také rozeznávají), a jaký je jejich vztah k uplatňování metod nebo funkcí státní správy, popř. obojích, považovaných za obsah správní činnosti.

Nejpřesvědčivější se zdá být vyjádření, že forma správní činnosti je určitý konkrétní správní úkon projevující se navenek, jímž správní orgán realizuje své úkoly, určitou svou funkci nebo určitou metodu své správní činnosti, tedy v podstatě obsah této své činnosti. (Pokud jde o československou literaturu, jsme zde patrně nejbližší výše uvedenému pojetí Z. Červeného.) Přesto máme za to, že pojem formy správní činnosti je nezbytně blíže vyjasnit a upřesnit. Za nesporné přitom považujeme zvýraznění vnějškového prvku těchto forem proti obsahu správní činnosti. Tato relace formy k obsahu je podstatná. Ostatní relace formy k některým kategoriím správní činnosti, jako jsou zejména její metody a funkce, jsou odvozené. Je ovšem třeba vyjasnit i tyto relace, což má význam nejen pro samo upřesnění pojmů a jejich osvětlení z různých stránek, nýbrž také z hlediska fungování systému metod a forem správní činnosti.

Z hlediska práva se dá patrně říci, že obsahem správní činnosti je výkon konkrétních hmotných (hmotněprávních) oprávnění a povinností správních orgánů. Procesní postupy jsou z tohoto hlediska formální stránkou výkonu státní správy. Přitom nejde jen o procesy typu správního řízení v úzkém smyslu upravené relativně podrobně právními normami; jedná se také o procesy méně formalizované nebo jen faktické anebo upravené jen dílčím způsobem, popřípadě založené jen na kompetenčních normách.

Jestliže bychom považovali takto za obsah správní činnosti její hmotnou (ve smyslu hmotněprávní) stránku a za formu této činnosti její procesní stránku, mělo by malý význam konstruovat pojem formy správní činnosti. Za takové situace by bylo dobře možné vystačit s pojmem procesu, postupu státní správy nebo ve státní správě.

Proces (postup) je ovšem pojem značně široký. Proces (postup) správní činnosti je souhrn určitých po sobě následujících konkrétních úkonů, které mají svůj vnější výraz. Tyto jednotlivé úkony se svému adresátu jeví jako vnější produkt správní činnosti, jako určitý — byť třeba i jen dílčí — výsledek této činnosti. Dochází tedy vlastně k určitému posunu od činnosti (přesněji řečeno od jednotlivého úkonu, z nichž se činnost skládá) k výsledku, který se projeví navenek, tedy k vnějškému produktu správní činnosti, jak se jeví adresátovi. Jde v podstatě o správní úkony pojaté jako vnější

¹⁹⁾ J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa 1969, str. 231. Srov. též dřívější celkové pojetí in: Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957.

projevy správní činnosti. Například správní akt, osvědčení, výzva, informace, předvolání, protokol apod.

Mohli bychom tedy formy správní činnosti vymezit jako vnější výsledky určitých správních činností či vnější projevy správních úkonů, jimiž se správní činnost prakticky realizuje. Tak se také v naší literatuře i správní praxi formy správní činnosti v podstatě chápou.

Kozlov, když hodnotí Jevtichijevovu klasifikaci forem správní činnosti, vytýká jí, že se v ní zaměřuje pozornost nikoli na správní úkony jako takové, ale na jejich výsledek. Např. ne na vydání aktu, ale na samotný akt. „Jestliže forma je způsob vyjádření obsahu správní činnosti, pak se zřejmě má mluvit ne o aktech, ale o jejich vydávání, neboť právě v procesu jejich vydávání dostává svůj konkrétní vnější výraz činnost toho či onoho správního orgánu. Akt není činnost, ale výsledek.“²⁰⁾ Toto pojetí sice přesně obráží vztah obsahu a formy správní činnosti (obsah — forma jakožto postup), není však prosto určité — a zdá se, že nikoli nepodstatné — nevýhody, pokud jde o možnosti poznání a klasifikace forem správní činnosti a jejího praktického využití.

Budeme-li např. považovat za formu správní činnosti vydání správního aktu, pak budeme jako formu klasifikovat patrně celý proces vydání tohoto aktu včetně jeho výsledku vcelku. Tak nám může uniknout, že tento proces se skládá z několika stádií a úkonů různého typu. Těmito úkony jsou např. předvolání účastníka, výslech svědka, zjištění stavu na místě samém, sepsání protokolu atd. Proces je pak završen vydáním aktu. Budeme-li však za formu správní činnosti považovat každý jednotlivý uvedený úkon jako vnější projev správní činnosti, pak se nám bude sám výsledný akt jevit jako jeden z těchto úkonů, i když nejvýznamnější. Všechny úkony, které byly v procesu přípravy aktu provedeny, můžeme prozkoumat a klasifikovat. Jen závěrečný z nich bude mít povahu aktu, ostatní budou zpravidla materiálně technické úkony.

Proto se domníváme, že spíše vyhovuje pojetí forem správní činnosti jako správních úkonů projevujících se navenek ve svém výsledku, jak se to běžně chápe, i když to nemusí být výsledek cílový, konečný, nýbrž jen postupný, dílčí. Můžeme také dodat, že forma správní činnosti se tak jeví jako jednotlivý úkon, zatímco postup, činnost, má blízko k metodě, tj. způsobu činnosti.

V literatuře není shody v tom, zda za formu správní činnosti považovat jen úkony vnějšího (externího) významu, nebo také úkony vnitřního (interního) významu, které se činí ve vztazích buď uvnitř správního orgánu nebo vůči podřízeným orgánům či organizacím. Většinou se počítá jen s externími formami, což se projevuje v klasifikacích forem správní činnosti. K úkolům vnitřní povahy se přihlíží jen jako k vedlejším, souvisícím úkonům (srov. např. vnitřní normativní instrukce, které se uvádějí u normativních aktů státní správy, nebo některé materiálně technické úkony).

²⁰⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1977, str. 28.

Starościak klasifikuje formy správní činnosti jednak jako formy vnější, jednak jako formy vnitřní. Mezi vnější formy počítá stanovení obecně závazných předpisů, vydávání administrativních aktů, uzavírání správních dohod a smluv, provádění společenskoorganizačních úkonů a úkonů materiálně technických. Pokud jde o formy používané ve vnitřních vztazích, modifikuje tuto klasifikaci tak, že v těchto vztazích nastupují místo obecně závazných předpisů a administrativních aktů služební pokyny (pole-cenia służbowe) a odpadají správní dohody a smlouvy.²¹⁾

Zdá se, že při konstrukci pojmu forem správní činnosti se nelze omezit jen na formy aplikované ve vnějších vztazích státní správy a že není správné vytvořit samostatné pojmy forem vnějších a vnitřních a v každé z těchto kategorií pak formy zvlášť klasifikovat. K této otázce je nutno uvážit následující:

a) Rozdělení vztahů státní správy na vztahy vnější a vztahy vnitřní je v socialistických podmínkách jen relativní. Mezi vnitřní vztahy se běžně řadí nejen vztahy uvnitř jednoho orgánu, ale také vztahy tohoto orgánu k orgánům a organizacím, které jsou mu podřízeny, jakož i vztahy v celých odvětvích státní správy a někdy dokonce i vztahy nadresortní povahy (srov. například rozsah závaznosti usnesení vlády). Jde o vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi samostatnými právními subjekty. V žádném případě nejde o nějaké internum státní správy v klasickém smyslu. Jistěže se uvedené vztahy liší od vztahů správních orgánů např. k občanům; obsah i rozsah řízení jsou však kvalitativně odlišné také ve srovnání se vztahy uvnitř jednoho správního orgánu.

b) Ve vnějších i vnitřních vztazích se aplikuje řada forem shodných. V obou případech přicházejí v úvahu obecně závazné normativní akty, individuální správní akty, vyjádření a stanoviska, materiálně technické úkony. Specifikem vnitřních vztahů jsou ovšem normativní instrukce a individuální akty řízení.

c) Důsledkem omezení pojmu forem správní činnosti a jejich klasifikace jen na externí úkony by bylo vyloučení některých důležitých forem a ochuzení jejich rejstříku o takové mimořádně významné formy, jako jsou právě zmíněné instrukce a vůbec všechny formy, jimiž se státní správa realizuje ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

Pojem forem správní činnosti by tedy v socialistické státní správě měl zahrnovat jak formy používané ve vnějších vztazích, tak formy vlastní jen vnitřním vztahům státní správy. Také klasifikace všech těchto forem by měla proto být jednotná. Podstatné rysy forem používaných v obou uvedených sférách jsou totiž shodné. Např. obecně závazné správní normativní akty a normativní instrukce se sice od sebe navzájem odlišují okruhy svých adresátů, většinou též právním základem a vnější formou, v obou případech jde však o akty, jimiž se stanoví normy.

Formy správní činnosti chápeme jako formy pro činnost státní správy typické, charakteristické a specifické.^{21a)} Pojem forem této činnosti by pa-

²¹⁾ J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa 1969, str. 232.

trně měl zahrnovat jen formy vlastní správní činnosti, nikoli všechny formy, jichž správní orgány ve své činnosti používají. Ty totiž používají i některé formy, které nejsou ryze nebo typicky správní, nýbrž které mají jinou povahu, popř. které jsou vlastní i jiným činnostem, než je státní správa. Jde např. o uzavírání občanskoprávních smluv. Jde však také o takové pomocné a technologické úkony, jako jsou práce písařské, výpočetní, přijímání a výprava pošty, práce řidičů, vrátných apod., některé úkony tzv. vnitřní správy, účetní a pokladní služby. Takové úkony se uskutečňují i jinde a nejsou typické pro státní správu. Mohli bychom je snad označit za všeobecné formy určitých lidských činností nevýrobní povahy. Pokud jde o uzavírání občanskoprávních a jiných podobných smluv, jde o formy typické pro jiné než správní činnosti. Všemi těmito úkony správní orgány nevykonávají přímo své správní funkce, ale v podstatě zabezpečují (technicky nebo hospodářsky) výkon těchto svých funkcí stejně jako jiné státní i nestátní organizace.

Při vymezení pojmu forem správní činnosti vycházíme tedy ze státní správy jako činnosti (pojmu správní činnosti, event. funkčního pojmu státní správy), nikoli ze státní správy jako systému orgánů (organizačního pojmu státní správy).²²⁾

FORMY A METODY SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Otázky metod a forem státní správy (správní činnosti) bývají často spojovány, a to nejen v praxi, která ne vždy dostatečně rozlišuje mezi metodami a formami činnosti (což vcelku není na závadu), ale také v teorii. Jak v případě metod, tak v případě forem správní činnosti jde v jistém smyslu o způsoby činnosti správních orgánů. Je však mezi nimi rozdíl, který ale někdy nebývá dost zřejmý.

Proto je třeba nejprve ujasnit pojem metody správní činnosti (státní správy), aby pak bylo možno upřesnit vztah metod a forem správní činnosti. Podobně jako pojem forem správní činnosti není ani pojem metod v teorii zcela jednoznačně vymezen. Jednotný pohled není ani na druhy metod správní činnosti a na jejich klasifikaci. Protože účelem této studie není zabývat se metodami, nýbrž formami státní správy, nemůže zde jít o zevrubný rozbor pojmu metody, nýbrž jen o odkaz na pojetí metod u některých významnějších autorů.

Metodou se obecně rozumí způsob nějaké činnosti, „způsob dosažení cíle, určitým způsobem uspořádaná činnost“.²³⁾ Ve filozofickém smyslu je me-

^{21a)} Srov. Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 9.

²²⁾ Naproti tomu srov. Starošciakovo pojetí právních forem správní činnosti jako všech právních prostředků používaných státní správou a vytvářených pro ni celým systémem práva; vedle nich existují administrativněprávní formy činnosti státního aparátu vytvořené jen správním právem. System prawa administracyjnego III, 1978, str. 39.

toda definována jako „systém regulativních principů přetvářecí, praktické nebo poznávací teoretické činnosti“.²⁴⁾ V případě praktické činnosti státní správy jde tedy o systém regulativních principů přetváření praktické správní činnosti.

Metoda státní správy je v naší literatuře charakterizována jako „způsob působení správních orgánů na spravované subjekty (systémy)“.²⁵⁾ nebo jako „způsob realizace činnosti, který je používán systematicky a s přesvědčením, že za podobných okolností může být opakován s podobným výsledkem“.²⁶⁾

Luněv píše, že metody správy jsou „způsoby působení na spravované s cílem nejsprávnějšího a nejoperativnějšího řešení úkolů, které stojí před správním aparátem“.²⁷⁾ Podle Kozlova „metoda správy odpovídá na otázku, jak, jakým způsobem se realizují úkoly správní činnosti. Jinak řečeno, metodami správy rozumíme konkrétní způsoby, postupy praktického uskutečňování úkolů správních orgánů, tj. skutečný obsah správní činnosti“.²⁸⁾

Piskotin uvádí, že „metodami činnosti se obvykle rozumí způsoby nebo prostředky dosahování vytyčených cílů, což se vztahuje i na státní správu“.²⁹⁾

Dva přístupy, dvě pojetí se projevují v konstrukci vzájemného vztahu metod a forem správní činnosti.

Kozlov např. soudí, že „metoda správy není nic jiného než možnost příslušného působení spravujícího subjektu na spravovaný objekt. Avšak k uskutečnění této možnosti je třeba vyjádřit ji určitou formou“.³⁰⁾ „V odpovídající formě plní reálně metoda správy roli způsobu (prostředku) správního působení. Forma dává život metodám správy.“³¹⁾ U nás zastává toto pojetí Hendrych.³²⁾

Starošciak vychází z toho, že ve správě se opakují určité používané způsoby řešení. Metoda je právě „tento způsob, styl řešení věcí určitého typu. Metoda činnosti vzniká mnohokrát opakovaným užitím určité formy činnosti nebo prolínáním různých forem. Mnohokrát opakované použití formy

²³⁾ Filosofický slovník, Svoboda 1976, str. 293.

²⁴⁾ A. G. Spirkin: Učebnice marxistické filosofie, Svoboda 1971, str. 211.

²⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 109.

²⁶⁾ D. Hendrych a kol.: Základy československé socialistické státní správy, Ústav státní správy 1977, str. 34.

²⁷⁾ A. J. Luněv: Теоретические проблемы государственного управления, str. 138; podobně N. G. Sališčeva in: Научные основы государственного управления в СССР, str. 323.

²⁸⁾ J. M. Kozlov: Správa národního hospodářství v SSSR, Ústav státní správy 1975, str. 93; Sovetskoje administrativnoje pravo, Moskva 1973, str. 17.

²⁹⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, str. 5.

³⁰⁾ J. M. Kozlov: Správa národního hospodářství v SSSR, str. 94–95.

³¹⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, str. 26.

³²⁾ D. Hendrych: Principy státní správy, metody a formy její činnosti, Právník č. 10/1976, str. 953; Základy československé socialistické státní správy, 1977, str. 37.

nebo forem tvoří tedy metodu činnosti“.³³⁾ Jinde Starościak píše, že „opakující se aplikace určitých forem státní správy nebo také proměnnost výskytu a používání celých souborů těchto forem činnosti obklopená nezbytnou kulturou, atmosférou jejich aplikace, tvoří metodu činnosti správy“.³⁴⁾ Toto pojetí zastává v naší literatuře Červený (metoda vzniká tím, že se určité formy opakují a některé z nich preferují,³⁵⁾ a také Lukeš.³⁶⁾

Obě uvedená pojetí mají nesporně racionální opodstatnění, každé z nich však vyjadřuje jen jinou stránku téže věci. K pochopení věci je třeba alespoň uvést některé konkrétní metody správní činnosti a jejich vztah k formám.

Tradičně se uvádějí metoda přesvědčování a metoda donucování. O jejich existenci a významu jako nejzákladnějších metod není pochyb ani v současné teorii, která kromě nich uznává celou řadu jiných metod. Můžeme tu hovořit o metodách základních, dělených podle různých klasifikačních kritérií. Z tohoto hlediska znamenají dvě výše uvedené metody ty nejobecnější způsoby působení správních orgánů na spravované objekty. Kritériem divisionis mezi nimi je přítomnost (nepřítomnost) efektivního nebo aspoň potenciálního prvku státního donucení.

Z jiného hlediska se — hlavně pokud jde o správu národního hospodářství — uvádějí metody administrativní a ekonomické, popřípadě metody mimoekonomického a ekonomického působení. K nim se někdy druží metoda společenského působení,³⁷⁾ někdy metody organizační.³⁸⁾ Některí autoři dělí metody státní správy na metody organizační a právní.³⁹⁾ Uvádí se někdy též metoda administrativní prevence.⁴⁰⁾

Tzv. všeobecných metod se uvádí celá řada, takže se klasifikují nejen jednotlivě, ale po celých skupinách. Tak např. Luněv je rozděluje na „1. morálně politické (přesvědčování, výchova, morální povzbuzování), 2. ekonomické (metoda povzbuzování konkrétních osob a kolektivů, stimulování výrobní a jiné činnosti), 3. organizační (prognózování, organizace, koordinace, kontrola atd.), 4. administrativně direktivní“.⁴¹⁾

Lukeš dělí tzv. obecné metody správní činnosti na metody administrativního řízení, ekonomického řízení, donucování, výchovného působení, přesvědčování a profylaxe.⁴²⁾

³³⁾ J. Starościak: *Institucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Ossolineum 1973, str. 311. Podobně v *Systemu prawa administracyjnego* III.

³⁴⁾ J. Starościak: *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, str. 73.

³⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 109.

³⁶⁾ Z. Lukeš: *Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR*, Bulletin československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 339, česky str. 357.

³⁷⁾ *Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR*, str. 346 a násl. U nás D. Hendrych: *Základy československé socialistické státní správy*, str. 35.

³⁸⁾ J. M. Kozlov: *Správa národního hospodářství v SSSR*, ÚSS 1975, str. 103.

³⁹⁾ Tamtéž, str. 102.

⁴⁰⁾ J. Starościak: *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, str. 93.

⁴¹⁾ A. J. Luněv: *Teoretičeskije problemy gosudarstvennogo upravlenija*, str. 139 až 140.

⁴²⁾ Z. Lukeš: *Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR*, Bulletin československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 340–347, česky 362–366.

Mluvíme-li o určité metodě činnosti státní správy jako o způsobu cílevědomého správního působení, nevypovídáme tím ovšem ještě nic o tom, jakými konkrétními způsoby a prostředky se toto působení realizuje a projevuje navenek, čili jaké formy na sebe realizace určité metody bere.

Vezměme například metodu přesvědčování. Víme, že smyslem její aplikace je dosáhnout stavu, kdy objekt správy bude sám, bez donucení, buď činný určitým společensky žádoucím způsobem, nebo aspoň nebude klást překážky plnění úkolů vytýčených pro státní správu. Nevíme však ještě, jakých konkrétních prostředků, čili jakých forem k tomu cíli správní orgán užije, jak konkrétně bude na objekt správy působit. Krátce: je zde dána metoda, nejsou však určeny formy, jimiž bude realizována. Těmito formami mohou být podle okolností zejména individuální osobní přesvědčování, vystoupení představitele správního orgánu na veřejné schůzi, veřejná výzva v tisku, obsah (odůvodnění) správního aktu v konkrétní věci, ale budou tu také působit jiné skutečnosti, např. zda daný správní orgán i jiné orgány vydávají zákonné i věcně správné akty, stav právní úpravy na daném úseku atd. Nebo vezměme administrativně direktivní metodu správy národního hospodářství. Bude se realizovat zejména správními akty povahy plánovací, nařizovací, arbitrážní, kontrolní atd. Budou mezi nimi akty normativní i individuální povahy. Naproti tomu ekonomické metody se budou realizovat převážně normativními akty, které stanoví podmínky pro činnost objektů správy. Jen v některých případech se užije také individuálního aktu; užije se možná i správních dohod.

Normativní a individuální správní akty, správní dohody, výzvy atd. jsou jednotlivé druhy forem správní činnosti. Jak je patrné, těmito formami se realizují metody správní činnosti, jimi se projevuje aplikace metod vůči objektům správy, přičemž jedna metoda se popřípadě může realizovat více formami.

Současně je patrné, že jednou a touž formou je možno realizovat více metod správní činnosti. Tak např. normativní akty se vydávají k realizaci metod administrativně direktivních i ekonomických. Individuální správní akty působí nejen při aplikaci metody donucování, ale i metody přesvědčování, metod organizačních atd. Přitom je zřejmé, že při realizaci určité metody jsou některé formy správní činnosti hlavní a typické, jiné méně typické či jen okrajové, pomocné.

Zdá se, že metoda správní činnosti není jen pouhá možnost určitého působení na objekty správy, zatímco forma by byla skutečností takového působení. Metoda se realizuje určitými formami, jsouc však přitom sama zcela reálným způsobem činnosti. Metoda také není pouhým souhrnem opakované aplikace určitých, popřípadě týchž forem; není jen součtem těchto aplikovaných forem, určitou jejich kvantitou.

Vztah metod a forem činnosti státní správy bychom mohli charakterizovat nejspíše tak, že formy správní činnosti jsou relativně samostatné vnější projevy realizace různých metod státní správy. V tomto vztahu je metoda určující (primární), forma pak odvozená (sekundární).⁴³⁾ Tento

⁴³⁾ Srov. Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR, str. 323.

závěr odpovídá i tomu, že metoda představuje vlastní obsah správní činnosti.

V praxi státní správy je nezbytný správný výběr jak metod, tak forem činnosti. Jestliže by některá metoda byla aplikována jen jednou opakující se formou, nebo naopak, jestliže by jedna určitá forma byla příslušná jen pro jedinou metodu, znamenalo by to opomíjení některých metod i některých forem, a tím nevyužívání všech existujících možností, které různé metody a formy poskytují k zabezpečování výkonu státní správy. Teoreticky by takové zjednodušení vedlo ke ztotožnění forem metod správní činnosti. Důsledkem by mohla být hypertrofie formy; je zřejmé, že to by mohlo být v rozporu s podstatou a charakterem socialistické státní správy. Navíc, bylo by to na překážku rozvoji vědecké práce o metodách i formách socialistické státní správy.

KE KLASIFIKACÍM FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI V TEORII SPRÁVNÍHO PRÁVA

Socialistická teorie správního práva se dosud nedopracovala k jednotné a nesporné klasifikaci forem činnosti socialistické státní správy. Obtížnost vypracování takové klasifikace spočívá jednak v samostatné mnohosti a pestrosti forem správní činnosti, které se neustále vyvíjejí, jednak v obtížích při výběru klasifikačního kritéria, popř. kritérií. Přitom záleží přirozeně mnoho na tom, jaké formy a v jakém rozsahu upravuje platné právo.⁴⁴⁾

V sovětské vědě správního práva převažuje čtyřčlenná klasifikace forem správní činnosti. Většina sovětských autorů dělí formy činnosti sovětské státní správy do těchto velkých skupin:

- a) vydávání normativních správních aktů, popřípadě stanovení právních norem;
- b) vydávání individuálních (nenormativních) správních aktů; tato skupina forem bývá někdy označována jako aplikace právních norem;
- c) provádění organizačních, popřípadě bezprostředních organizačních opatření, označované někdy jako organizační práce;
- d) provádění materiálně technických operací (úkonů).

Tuto klasifikaci zastávají zejména Kozlov,⁴⁵⁾ Agejeva,⁴⁶⁾ Novoselov⁴⁷⁾ a další.

⁴⁴⁾ Přehled některých teoretických klasifikací uvádí např. V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickej štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975; pokud jde o sovětskou teorii, srov. Sovetskoje administrativnoje pravo. Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija.

⁴⁵⁾ J. M. Kozlov: Sovetskoje administrativnoje pravo, 1973, str. 204; Sovetskoje administrativnoje pravo. Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, str. 32 a násl.

⁴⁶⁾ J. A. Agejeva: Formy činnosti státní správy, Právník č. 4/1972, str. 301; Formy upravlenčeskoj dějatel'nosti i jich soveršenstvovanije, Sovetskoje gosudarstvo i pravo č. 10/1972; Formy upravlenčeskoj dějatel'nosti ispolkomov mestnych sovetov, 1973, str. 8–9.

⁴⁷⁾ Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR, str. 351–365.

Luněv klasifikuje formy správní činnosti rovněž do čtyř základních skupin, avšak do jedné (první) skupiny řadí společně vydávání normativních a individuálních správních aktů, do druhé skupiny pak zařazuje tzv. jiné právně významné činnosti. Tyto činnosti (úkony) neustí sice v právní akt, mají však určitý stupeň právní relevance. Jde např. o zadržení, odnětí věci, registraci určitých skutečností, vydávání dokumentů (např. řidičských průkazů), osvědčení apod. Do dalších skupin uvedený autor řadí provádění organizačních opatření a materiálně technické úkony.⁴⁸⁾

Existenci tzv. jiných právně významných úkonů státní správy aprobejuje ve svém návrhu klasifikace forem správní činnosti Hutta, který do této skupiny navrhuje zařadit opatření, bezprostřední zákroky, posudky, vyjádření apod., jakož i ty z materiálně technických úkonů, které mají přímé právní důsledky pro právní pozice občanů.⁴⁹⁾

Někteří teoretikové uvádějí ve zvláštní skupině forem správní činnosti správní dohody, popř. správní smlouvy. Tato zvláštní skupina forem správní činnosti je ve svém teoretickém zobecnění podmíněna právními úpravami v jednotlivých socialistických zemích. Ponecháváme tu stranou, že nejsou definitivně uzavřeny spory okolo existence a účelnosti správních dohod v socialistických zemích, jakož i okolo právní povahy těch správních úkonů, které zastánci této skupiny forem správní činnosti za správní dohody považují. Správní dohody (porozumienia administracyjne) uvádí především Starościak, a to vedle občanskoprávních smluv (úmowa),⁵⁰⁾ takže klasifikuje formy správní činnosti na a) obecně závazné právní předpisy, b) administrativní akty, c) občanskoprávní smlouvy, d) správní dohody, e) společenskoorganizační úkony a f) materiálně technické úkony.

Vyloučíme-li občanskoprávní smlouvy, které nejsou správní formou činnosti státních orgánů, jde v podstatě o pětičlennou klasifikaci. V té podobě se k ní přiklání většinou i československá teorie. Červený klasifikuje formy správní činnosti na

- a) normativní správní akty;
- b) individuální správní akty;
- c) správní dohody (smlouvy);
- d) organizační opatření;
- e) materiálně technické úkony.⁵¹⁾

Lukeš uvádí jako většinové „třídění základních forem správní činnosti a) správní akty — normativní a individuální, b) správní dohody — správní smlouvy, c) materiálně technické úkony, a c) společenskoorganizační opatření“.⁵²⁾

V rámci některých z těchto hlavních forem činnosti československé státní

⁴⁸⁾ A. J. Luněv: Administrativnoje pravo, 1970, str. 168—169; Teoretičeskije problemy gosudarstvennogo upravlenija, str. 165—166.

⁴⁹⁾ V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickej štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975, str. 908.

⁵⁰⁾ J. Starościak: Prawo administracyjne, 1969, str. 230—255; Institucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych, str. 312 a 320.

⁵¹⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 8 a násl.

správy se pak provádí podrobnější klasifikace, nebo spíše se uvádějí některé specifické podskupiny těchto forem. Tak např. vnitřní normativní instrukce jako zvláštní druh normativních aktů, nebo bezprostřední zá-
kroky jako samostatný typ individuálních aktů.⁵³⁾ Mezi materiálně tech-
nickými úkony se rozlišuje osvědčení, posudky a vyjádření.⁵⁴⁾

Naše dřívější učební pomůcky (Levit) uváděly některé typické druhy
správních úkonů, později jako forem správní činnosti. Učební pomůcka
z r. 1970 uváděla následující klasifikaci forem činnosti československé so-
cialistické státní správy: a) správní akty — normativní a individuální, b)
osvědčení, c) posudky a vyjádření, d) materiálně technické úkony, e) správ-
ní dohody a smlouvy, f) úkony a postupy společenskoorganizační činnosti,
g) opatření přímého zákroku (zásahu). Tato klasifikace nebyla vyčerpáva-
jící, šlo spíše o výčet základních, typických a nejčastěji frekventovaných
druhů správních úkonů.⁵⁵⁾

Otázku klasifikačního kritéria, popřípadě kritérií, řeší jednotliví autoři
různým způsobem. Touto otázkou se podrobněji zabýval ve své výše cito-
vané stati Hutta. Zde se zmíníme jen o následujícím základním způsobu
klasifikace.

Mnozí teoretikové považují za základní klasifikační kritérium to, zda
jde o formy právní nebo mimoprávní (neprávní, někdy „organizační“).
Tohoto kritéria používají zejména sovětští autoři, zvláště pokud se přidr-
žují čtyřčlenné klasifikace forem správní činnosti. Za právní formy se
považuje vydávání normativních a individuálních aktů, za neprávní formy
pak provádění organizačních opatření a materiálně technických úkonů,
i když se uznává, že i tyto formy mají určité právní rysy. „Právní formy
vždy vyvolávají určité právní následky, neprávní formy, které jsou často
nazývány organizačními, nevyvolávají bezprostřední právní následky...
nejdou právními skutečnostmi, nezakládají bezprostřední právní vztahy.“⁵⁶⁾
Také v Luněvově klasifikaci jsou správní akty spolu s jinými právně vý-
znamnými formami považovány za formy právní, kdežto ostatní formy
správní činnosti za neprávní.⁵⁷⁾

Naproti tomu Starošiak vychází z toho, že všechny formy činnosti so-
cialistické státní správy mají právní základ a v tom smyslu jsou tedy
právní. Dělení forem na právní a mimoprávní nezná. Orgány státní správy
mohou totiž vykonávat jen takovou činnost, kterou právo přikazuje nebo
aspoň připouští.⁵⁸⁾

⁵²⁾ Z. Lukeš: Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR, Bulletin
československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 348, česky str. 367.

⁵³⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 23–24, 42–44.

⁵⁴⁾ Tamtéž, str. 51–54.

⁵⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1970, str. 9–17.

⁵⁶⁾ J. M. Kozlov: Sovetskoje administrativnoje pravo, 1973, str. 202.

⁵⁷⁾ A. J. Luněv: Administrativnoje pravo, 1970, str. 168–169; Teoretičeskije pro-
blemy gosudarstvennogo upravlenija, str. 165–166.

⁵⁸⁾ J. Starošiak: Prawne formy działania administracji; Prawo administra-
cyjne, 1969, oddíl XV; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socja-
listycznych, oddíl XIII.

Českoslovenští autoři nepoužívají kritéria právní a mimoprávní povahy jednotlivých forem správní činnosti, nýbrž za základní kritérium považují povahu právních důsledků správních úkonů (forem).⁵⁹⁾ Na tomto základě rozeznává Červený správní úkony (formy) s právotvornými účinky a správní úkony faktické.⁶⁰⁾

Povahu účinků (tj. účinků právotvorných a neprávotvorných) má za relativně nejspíše vyhovující základní kritérium klasifikace forem správní činnosti také Hutta, který však považuje za potřebné doplnit toto základní kritérium dalším, pomocným kritériem v tom smyslu, jaké důsledky má úkon správního orgánu vůči adresátu: zda přímé právní důsledky, nebo jen právní důsledky nepřímé, anebo zda nevyvolává žádné právní důsledky a má jen povahu faktického úkonu. Doporučuje také uplatňovat základní klasifikační kritérium důsledněji, pokud jde o právní povahu některých správních úkonů.⁶¹⁾

Právní či jiná povaha důsledků jednotlivých forem správní činnosti je nesporně jen základním klasifikačním kritériem, které je nutno doplnit dalšími pomocnými kritérii, aby bylo možno od sebe jednotlivé formy dostatečně distancovat.

Máme-li rekapitulovat dosavadní výsledky, ke kterým se dopracovala teorie forem správní činnosti, musíme konstatovat, že při klasifikaci těchto forem jsou mimo pochybnost vlastně jen skupiny normativních a individuálních aktů státní správy, které se ještě někdy spojují do jediné velké skupiny. Pokud jde o materiálně technické úkony, uvádějí se sice ve všech známých klasifikacích, obsah této skupiny bývá však chápán různě, zejména s ohledem na zařazení takových úkonů, které sice nejsou právotvorné, které však mají jisté právní důsledky méně intenzivní povahy. Obsah i označení další skupiny, a to forem (úkonů) povahy organizační nebo společenskoorganizační, jsou nestejně. Kromě uvedených skupin někteří autoři uvádějí ještě další skupiny forem správní činnosti.

Rozdíly v klasifikacích jsou do značné míry dány různými přístupy ke klasifikaci a výběrem klasifikačního kritéria, popř. kritérii. Tyto otázky musí teorie správního práva dále řešit. Pokud jde o klasifikaci forem činnosti československé socialistické státní správy, je možno vycházet z principů, na kterých spočívají dosavadní klasifikace v československé nauce. Výsledky, ke kterým naše nauka zatím dospěla, vyžadují však určitého upřesnění a prohloubení. Další teoretická práce na tomto úseku se může ubírat nejspíše směrem, který naznačil Hutta, při tom by však bylo prospěšné čerpat také z některých jiných zdrojů, a to zvláště pokud jde o doplňková kritéria klasifikace a podrobnější klasifikaci jednotlivých skupin forem správní činnosti.

⁵⁹⁾ Československé socialistické správní právo II, 1970, str. 8; II, 1977, str. 9. Obdobně i Lukeš v cit. stati v Bulletinu čs. práva č. 4/1977.

⁶⁰⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 9 a 11.

⁶¹⁾ V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickej štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975, str. 911.

OTÁZKA KLASIFIKAČNÍHO KRITÉRIA FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Ústřední otázkou klasifikace forem správní činnosti je otázka průměrného klasifikačního kritéria, kterého použijeme, popřípadě několika takových kritérií. Tuto otázku je třeba řešit nejprve.

Je zřejmé, že formy správní činnosti nelze třídit podle předem pouze v teoretické rovině zkonstruovaného kritéria divisionis. Již při volbě kritéria je nutné vycházet z poznatků o reálné existenci těchto forem v legislativní a správní praxi a neustále těmito poznatky zpětně zvolené kritérium prověřovat.

Každá vědecká klasifikace nějakého jevu vyjadřuje vnitřní strukturu tohoto jevu, je obrazem jevu jako systému. Obráží uspořádání jeho prvků, určitý řád mezi těmito prvky. Takový řád a souvislosti mezi prvky systému vyjadřuje především klasifikační kritérium, které musí postihnout podstatné rozdíly mezi jednotlivými prvky. Jde o to, jaké rozdíly v jakých souvislostech to budou, uvážíme-li, že každý společenský jev je složitý a mnohostranný; lze jej proto nazírat z různých hledisek a zkoumat jeho různé stránky.

Z různých hledisek je možno zkoumat a tedy i klasifikovat také formy činnosti státní správy. Tyto formy je možno zkoumat z hlediska několika vědeckých disciplín. Například z hlediska právní vědy, tedy vědy o správním právu, z hlediska vědy o organizaci, popř. teorie řízení, a dále patrně i z hledisek některých jiných vědních oborů zabývajících se státní správou. Specifický interdisciplinární a do značné míry komplexní je přístup správní vědy, která se uvedenými formami také zabývá.

Při výběru kritéria pro klasifikaci forem správní činnosti narážíme zcela samozřejmě na to, že každé možné kritérium může postihnout jen některé stránky tohoto jevu. Každé kritérium vychází totiž z poznatků určité vědní disciplíny a nevyhovuje obsahu a systému jiných disciplín. Univerzální kritérium, které by postihlo všechny stránky forem správní činnosti, neexistuje a patrně ani nemůže existovat.

Neexistuje-li univerzální kritérium, neexistuje ani univerzální klasifikace forem správní činnosti, nýbrž mohou existovat jen klasifikace z hledisek jednotlivých vědních oborů, jejichž předmětem je státní správa.

V této studii jde o hledisko právní a tedy o klasifikaci forem správní činnosti z hlediska a pro účely teorie správního práva. Proto i zvolené základní klasifikační kritérium musí odrážet právní stránku jevu a umožnit diferenciaci mezi jednotlivými formami a jejich skupinami z hlediska právních norem.

Kdybychom například zvolili kritérium pouhé vnější formy (podoby) správního úkonu bez ohledu na právní význam tohoto úkonu, nemohli bychom postihnout rozdíl mezi takovými dohodami ve státní správě, z nichž vznikají jejich účastníkům práva a povinnosti, a takovými dohodami, z nichž práva a povinnosti nevznikají, nýbrž které mají jen společensko-politický význam a morální závaznost. Kromě toho bychom nemohli odlišit

smlouvy, které správní orgány uzavírají podle předpisů práva občanského, pracovního nebo hospodářského. Dále bychom nemohli odlišit např. závazný posudek hygienika jako správní akt od posudku téhož hygienika o zdravotní nevhodnosti bytu, který má povahu expertního vyjádření.

Státní správa jako specifický druh činnosti socialistického státu je činnost mocenská. Formy správní činnosti jsou v té či oné míře a intenzitě upraveny právními normami nebo aspoň jimi dovoleny. Mají různé právní důsledky vůči adresátům. Mají různý právní základ a někdy i vnější formu předepsanou právem. Proto právní kritérium zde má zvláštní význam.

Jaké však má být takové právní kritérium?

Základním kritériem způsobilým postihnout rozdíly více typů správní činnosti, je povaha právních důsledků jednotlivých forem této činnosti, jinými slovy řečeno intenzita těchto právních důsledků, intenzita právní relevance jednotlivých forem.

Podle tohoto kritéria rozlišíme nejen právotvorné formy od neprávo- tvorných, ale dále také např. posudky, osvědčení apod. Podle právních důsledků můžeme dále odlišit obecně závazné správní normativní akty od vnitřních normativních instrukcí (jde o důsledky pro subjekty mimo systém podřízenosti a důsledky jen pro subjekty podřízené). Do určité míry je toto kritérium použitelné i pro odlišení bezprostředních zákroků od individuálních správních aktů, když bezprostřední zákrok se provádí současně s jeho prohlášením, osoba nemá možnost obrany a musí se zákroku podrobit, zákrok má často důsledky jen dočasné nebo provizorní.

Uvedené základní klasifikační kritérium má výhodu v tom, že jej můžeme využít nejen k rozřídění všech forem správní činnosti do 4–5 velkých skupin tradičně uváděných, ale k podrobnějšímu rozřídění, a to nikoli pouze do většího počtu velkých základních skupin, nýbrž i k jejich rozčlenění do podskupin v rámci jednotlivých základních skupin.

Avšak kterékoli kritérium, byť zvolené z hlediska jediného vědního oboru, zde konkrétně z hlediska práva, může vést k odlišení jen některých a nikoli všech druhů forem správní činnosti. Jen s jediným základním klasifikačním kritériem tedy nelze vystačit. Je třeba použít i dalších, doplňkových kritérií, která ovšem v našem případě musí být založena rovněž na právním hledisku. Může to být např. kritérium normativního nebo individuálního obsahu úkonu. Nebo kritérium právní formy, podle kterého je možno odlišit rozhodnutí vydaná ve správním řízení od jiných individuálních právních aktů. Toto kritérium pomůže také odlišit bezprostřední zákroky od individuálních správních aktů.

NÁSTIN KLASIFIKACE FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Nejzákladnější a nejčastěji aplikovaná podoba kritéria právních důsledků forem správní činnosti spočívá v tom, zda ty nebo ony formy vedou bezprostředně ke vzniku, změně nebo zániku právních vztahů s oprávněními a povinnostmi jejich účastníků (dělení na formy tzv. právotvorné a neprá-

votvorné). Jestliže ke klasifikaci formy správní činnosti použijeme tohoto zjednodušeného kritéria, dostaneme toto rozdělení:

1. na jedné straně individuální akty, popřípadě též správní dohody; k individuálním aktům se druží bezprostřední zákroky;
2. na druhé straně všechny ostatní formy včetně těch, z nichž sice přímo neplývou oprávnění a povinnosti, které však přece jen mají nějaké právní důsledky.

Z tohoto členění vycházejí tedy jen dvě velké skupiny forem správní činnosti, a to — poněkud nepřesně řečeno — právotvorné a neprávotvorné. Stranou zůstanou — přísně vzato — normativní akty. Jimi totiž zpravidla nevznikají přímo oprávnění a povinnosti konkrétních subjektů právních vztahů, nýbrž stanoví se právní, popřípadě „interní“ normy.

Taková klasifikace je příliš jednoduchá a zjevně nemůže postačovat. Je třeba také dodat, že tato klasifikace není totožná s dělením forem správní činnosti na formy právní a mimoprávní (neprávní). Všechny, i tzv. neprávotvorné správní úkony jsou ve své podstatě právní povahy, jestliže považujeme za jejich právní vlastnost to, že mají právní základ, že se provádějí na základě a v mezích právních norem. Tento jejich základ je ovšem různě intenzivní a konkrétní, a to od výslovného a podrobného základu u většiny individuálních aktů a forem jim blízkých, přes méně podrobný základ např. u materiálně technických úkonů až po právní základ, který tkví jen v ustanoveních o působnosti správních orgánů (formy společensko-organizační povahy). Právní povaha všech forem správní činnosti v tomto smyslu je dána především podzákonností státní správy včetně uplatňování zásady socialistické zákonnosti při výkonu státní správy.⁶²⁾

Protože mezi formy správní činnosti patří nesporně i správní normotvorba, která se odlišuje od vydávání individuálních správních aktů, přičemž z normativních aktů nevznikají zpravidla přímo právní vztahy mezi jednotlivými subjekty, je nezbytné odlišit normativní akty od aktů individuálních i od jiných právotvorných forem. Právní důsledky normativního aktu jsou totiž jiné než u aktu individuálního. Normativním aktem se stanoví normy, které se zpravidla realizují dalšími úkony. I v případě, že z norem vznikají přímo právní vztahy s právy a povinnostmi jejich účastníků, je povaha jeho právních důsledků jiná rozsahem těchto důsledků, který je širší. Rozdíl mezi normativním aktem a aktem individuálním je tedy v podstatě rozdílem rozsahu právních důsledků obou. Kritériem je normativní (obecná) a individuální povaha těchto důsledků.

Kritéria právních důsledků správního úkonu (formy) je nutné použít především pokud jde o intenzitu (obsah) těchto důsledků. Tak např. z tohoto hlediska nejsou totožné právní důsledky individuálního aktu a pouhého osvědčení nebo vyjádření. Z individuálního aktu vznikají práva a povinnosti jeho adresátů, popřípadě se právně závazným způsobem deklaruje jejich existence, kdežto osvědčením se pouze dokládá existence

⁶²⁾ Podobně Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 11–12.

nějaké skutečnosti, přičemž správnost (pravdivost) osvědčení je možno vyvrátit důkazem opaku. Vyjádření obsahuje pouze stanovisko jednoho správního orgánu jinému orgánu v nějaké (zpravidla odborné) otázce, a adresát je musí vzít v úvahu a vypořádat se s jeho obsahem při tvorbě svého rozhodnutí. Takové vyjádření se odlišuje od pouhého sdělení, tj. od prosté nezávazné informace, nebo od sepsání protokolu o správním úkonu. Z toho je patrné, že od právotvorných úkonů je třeba odlišovat úkony, které nejsou sice právotvorné, ale mají určité jiné přímé právní důsledky, a dále takové úkony, které nemají právní důsledky jen nepřímé, popřípadě které nemají v podstatě žádné právní důsledky a mají jen faktický význam, i když se provádějí také na základě právních předpisů.

Aplikace kritéria povahy (intenzity) právních důsledků jednotlivých forem správní činnosti vede tedy k odlišení právotvorných správních úkonů, tzv. jiných právně významných správních úkonů a úkonů, které nemají přímé nebo žádné právní důsledky.

Mezi právotvornými formami je však nutno rozlišovat dále. Především to, zda jde o úkony jednostranné (a ty jsou pro činnost státní správy typické) nebo dvoustranné či vícestranné, k jejichž perfekci je třeba konsensu účastníků. Jednostranné právně zavazující formy jsou správní akty, vícestranné pak správní dohody (správní smlouvy). Konsensu zúčastněných orgánů je ovšem třeba i při vydání tzv. společného aktu nebo aktu vydaného v dohodě s jiným orgánem, z takového aktu však nevznikají vzájemná oprávnění a povinnosti orgánům, které se na aktu dohodly, nýbrž třetím subjektům, jimž je akt adresován. Naproti tomu ze správní dohody vznikají vzájemná oprávnění a povinnosti jejím účastníkům.

Kritérium povahy právních důsledků se uplatní i při odlišení materiálně technických úkonů a úkonů společenskoorganizátorské povahy. Materiálně technickému úkonu se jeho adresát musí buď podřídit nebo jej aspoň respektovat, strpět jeho provedení; materiálně technický úkon je možno zabezpečit (podepřít) prostředky státního donucení.⁶³⁾ Naproti tomu úkonu společenskoorganizátorské povahy se jeho adresát nemusí podrobit; takový úkon není možno sankcionovat prostředky státního donucení. Úkony společenskoorganizátorské povahy jsou typické pro činnost nestátních dobrovolných společenských organizací. Státní orgány je činí stejně jako uvedené nestátní organizace. Ovšem státní orgány vykonávají i těmito společenskoorganizátorskými formami státní moc. I jejich akceptace nebo neakceptace adresáty může mít pro ně důsledky při formování vztahu státních orgánů k adresátům, nemohou to však být důsledky právní.

Pokud jde o materiálně technické úkony, je možno jejich okruh vymezit vůči ostatním formám správní činnosti i tak, že materiálně technické úkony mají vůči ostatním formám výrazně pomocnou povahu. Jsou to úkony, které vesměs slouží buď přípravě jiných správních úkonů, zejména právotvorných, nebo se jimi tyto úkony realizují, anebo slouží dokumen-

⁶³⁾ Srov. J. Starošíak: Prawne formy działania administracji, str. 24, 301.

taci o takových úkonech (protokol, evidence). Jsou jakousi technologií výkonu státní správy.⁶⁴⁾

Bezprostřední zákroky, které se někdy považují jen za zvláštní druh individuálních správních aktů, se liší od klasické formy individuálního aktu a od procedury jeho vydání i realizace zejména svou zvláštní formou: činí se na místě samém, jejich výkon splývá s rozhodnutím, forma je ústní nebo faktická, neexistuje možnost obrany adresáta zákroku, který se musí zákroku podrobit atd. Tyto formální odlišnosti jsou tak výrazné, že z bezprostředních zákroků činí specifickou skupinu forem správní činnosti. Podle našeho názoru to opravňuje k jejich konstituování ve zvláštní, samostatnou skupinu forem správní činnosti vedle individuálních aktů, zvláště uvážíme-li početnost druhů bezprostředních zákroků ve státní správě a jejich frekvenci. Bezprostřední zákroky se svou zvláštní formou i povahou svých právních důsledků výrazně odlišují od klasických individuálních aktů. To z nich činí relativně samostatnou skupinu forem správní činnosti.

Je tedy možno uzavřít, že podle hlavního kritéria divisionis, jímž je povaha právních důsledků jednotlivých právních úkonů (forem), a s použitím doplňkových kritérií, jimiž jsou zejména normativní a individuální povaha právotvorných forem, jednostrannost nebo vícestrannost takových forem, a určité významné specifikum vnější formy, popřípadě ještě další výše zmíněné charakteristické rysy některých typů forem správní činnosti, můžeme tyto formy činnosti československé socialistické státní správy rozdělit v podstatě do sedmi hlavních skupin, a to na

1. normativní akty;
2. individuální akty;
3. správní dohody (smlouvy);
4. bezprostřední zákroky;
5. jiné právně významné formy;
6. materiálně technické úkony;
7. formy společenskoorganizační.

Pokud jde o skupinu tzv. jiných právně významných forem, je ještě třeba dodat následující.

Jak je patrné z předchozího, přikláníme se tu ke stanovisku Luněva a Hutty. Bez vytvoření této samostatné skupiny forem správní činnosti bychom patrně nemohli správně zařadit osvědčení, posudky, vyjádření, jakož i celou řadu dalších právně významných úkonů; všechny tyto různorodé formy správní činnosti by musely být buď klasifikovány nejspíše jako materiálně technické úkony, ačkoli zdaleka nemají jen materiálně technický význam, nebo by každá z nich musela tvořit samostatnou skupinu forem. V prvním případě by pak skupina materiálně technických úkonů zahrnovala formy velmi různé a byla by vnitřně nesourodá, takže by se vlastně stala jakousi zbytkovou skupinou, v níž by zanikla jak zvláštní

⁶⁴⁾ J. A. Agejeva: *Formy upravené československé dějatelnosti ispolkomov mestnych sovetov*, 1973, str. 97.

povaha úkonů, které mají významné právní důsledky, tak vlastních úkonů jen materiálně technické (faktické) povahy.

Klasifikovat některé z uvedených úkonů zvlášť jako samostatné skupiny forem správní činnosti by však nebylo o mnoho přesnější. Taková klasifikace by v naší literatuře nebyla ničím novým.⁶⁵⁾ Z hlediska užitého hlavního klasifikačního kritéria — povahy (intenzity) právních důsledků — jednotlivých úkonů je výhodnější zahrnout všechny tyto uvažované formy (osvědčení, vyjádření atd.) do jednotné souhrnné skupiny. Všem těmto formám je společné to, že na jedné straně nezakládají oprávnění a povinnosti svých adresátů, na druhé straně však nejsou ani pouhými faktickými úkony bez jakýchkoli právních důsledků. Právní důsledky těchto forem se pohybují mezi těmito dvěma krajnostmi. Je však těžko určit, zda a jak se liší stupeň (intenzita) jejich právních důsledků a zda tu je možno v tomto smyslu shledat nějakou gradaci. Je osvědčení právně významnější než např. zápis do matriky, který je právním podkladem užívání jména a základem pro výpis z matriky, tedy pro osvědčení? Má návrh, který jeden správní orgán podává jinému orgánu, a k němuž je ten orgán povinen zahájit řízení, aniž by mu však musel vyhovět, právní důsledky vyššího stupně právní intenzity, než vyjádření podané jinému orgánu v řízení již zahájeném, když orgán, který toto řízení vede, musí se s obsahem vyjádření vypořádat nejen procesně, ale i věcně (obsahově)? Přitom právně významných forem správní činnosti, které nezakládají práva ani povinnosti svých adresátů, je tolik, že je sotva můžeme všechny vypočítat. Mají různé názvy, které mnohdy nevystihují jejich skutečný právní význam. Také proto by posuzování všech těchto úkonů jako samostatných skupin v klasifikaci všech forem správní činnosti bylo sotva schůdné.

Otázka, zda volit jedinou souhrnnou skupinu jiných právně významných forem správní činnosti nebo více zvláštních skupin je ovšem do značné míry druhořadá. Jde přece především o to, abychom všechny formy správní činnosti poznali a charakterizovali a vytvořili tak teoretickou základnu pro jejich aplikaci. To je možné jak v případě, že je budeme traktovat jako samostatné skupiny, tak v případě, že tak budeme činit v rámci podobnější vnitřní klasifikace souhrnné velké skupiny jiných právně významných forem, ke kteréžto variantě se zde přikláníme.

K MOŽNOSTEM PODROBNĚJŠÍ KLASIFIKACE FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Jak již bylo uvedeno, je zejména pro praxi velmi žádoucí pokusit se o bližší klasifikaci forem správní činnosti v rámci jednotlivých uvedených základních skupin, zvláště když je to možné, protože existují určité soubory nebo alespoň nástin toho, co zařadit do jednotlivých základních skupin. Teprve v souvislosti s takovou podrobnější klasifikací by bylo možno mluvit o skutečném katalogu forem správní činnosti.

⁶⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1970, str. 9–12.

S podrobnější klasifikací jsou však spojeny nemalé obtíže. Například není patrně možné, aby taková klasifikace byla vyčerpávající, takže může obsahovat jen nejdůležitější a typické formy. Dále je třeba uvážit, že některé druhy forem správní činnosti jsou málo prozkoumány. A konečně, jestliže při podrobnější klasifikaci v rámci základních skupin všech forem se snižuje míra obecnosti a nastupují konkrétnější hlediska, nese to s sebou nebezpečí kasuistiky a srovnávání těžko srovnatelného.

V zásadě i zde můžeme vycházet z kvality právních důsledků jednotlivých forem, a to alespoň u forem, které takové důsledky mají, a kromě toho ovšem i z dalších, doplňkových kritérií, jakými mohou být zejména zvláštní vnější forma úkonu, komu je úkon adresován apod. Klasifikace je velmi obtížná a někdy jde spíše o pouhý výčet; v některých skupinách může být klasifikace jen příkladná. Kromě toho existuje řada forem hraniční, popřípadě hybridní povahy.

Individuální akty se klasifikují dosud jen tradičním způsobem na akty externí a interní, konstitutivní a deklaratorní, akty in personam a in rem apod., naprosto však chybí klasifikace individuálních aktů vydávaných mimo právní řízení jen naznačená v úvodních ustanoveních správního řádu. Je to specifická a teoreticky nečistá klasifikace, která však má nesmírný praktický význam. Má však také velká úskalí; například nevíme, co je to akt hospodářského řízení.

Se zařazením některých forem jsou zvláštní obtíže. Jde např. o tzv. generální akty nebo o plánovací akty. Teorie si s nimi namnoze neví rady. Plánovací akty traktuje jinak věda hospodářského práva a jinak věda správního práva (pokud se jimi vůbec zabývá).

Znamé formy činnosti československé socialistické státní správy by bylo možno podrobněji klasifikovat asi takto:

1. Normativní akty
 - 1.1. obecně závazné normativní akty,
 - 1.2. normativní instrukce (vnitřní).
2. Individuální akty
 - 2.1. rozhodnutí ve správním řízení,
 - 2.2. jiné externí akty, zejména také akty hospodářského řízení, pracovníků.⁶⁶⁾
 - 2.3. akty ve věcech souvisejících s podřízeností orgánů, organizací nebo pracovníků⁶⁶⁾
3. Bezprostřední zákroky
 - 3.1. týkající se osob,
 - 3.2. týkající se věcí.
4. Správní dohody⁶⁷⁾
 - 4.1. obecné
 - 4.2. individuální.

Zvláštní skupinou by byly správní dohody, které mají právní důsledky i pro třetí subjekty.

⁶⁶⁾ Ad 2.2 a 2.3 srov. § 2 písm. a) zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

⁶⁷⁾ Správní právo č. 4/1979.

5. Jiné právně významné formy⁶⁸⁾
 - 5.1. osvědčení
 - 5.2. posudky a vyjádření,
 - 5.3. právně relativní výzvy,
 - 5.4. návrhy a podněty,
 - 5.5. právně významné evidence.
6. Materiálně technické úkony⁶⁹⁾
 - 6.1. získávání informací,
 - 6.2. poskytování informací,
 - 6.3. faktické (realizační) úkony,
 - 6.4. úkony dokumentační a evidenční povahy.
7. Úkony společenskoorganizační povahy⁷⁰⁾
 - 7.1. prohlášení a výzvy,
 - 7.2. vysvětlení a rady,
 - 7.3. projednání,
 - 7.4. dohody,
 - 7.5. konzultativní formy.

Předložený nástin podrobnější klasifikace vyžaduje samozřejmě další teoretické zpracování na podkladě empirických poznatků. Jde tu proto spíše jen o podnět k vypracování katalogu forem správní činnosti, který ovšem může být sotva kdy vyčerpávající, nýbrž jen typovou pomůckou pro teoretickou, legislativní a praktickou správní činnost.

БОГУМИЛ ВОЖЕНИЛЕК

К пониманию и классификации форм административной деятельности

РЕЗЮМЕ

Теория форм административной деятельности, являющаяся высшей ступенью традиционной теории административного акта, сформировалась вследствие развития социалистического государственного управления с его многоплановым содержанием (методами деятельности) и масштабом воздействия. В отличие от законодательства и правосудия социалистическое государственное управление осуществляется путем многообразных действий, внешние проявления и результаты, которых суть весьма разнообразными. Научное изучение форм административной деятельности имеет своей целью вооружить практику каталогом этих форм, предусмотреть критерии оценки, выбора и использования отдельных форм и вместе с тем способствовать совершенствованию форм административной деятельности, включая определение предъявляемых к ним требований.

Под формой административной деятельности подразумевается внешний результат того или иного административного действия, каковым он представляет перед своим адресатом, то есть внешнее проявление административной деятельности, которым эта деятельность реализуется (материализуется). При этом происходят определенного рода сдвиги в направлении от деятельности (действия) к ее внешнему результату.

⁶⁸⁾ Správní právo č. 2, 3, 4 a 5/1978.

⁶⁹⁾ Správní právo č. 8/1978.

⁷⁰⁾ Správní právo č. 1/1979.

Формы административной деятельности — это действия (их внешние проявления) типичные, характеристические и специфические для административной деятельности. Следовательно, не относятся к ним, скажем, гражданско-правовые договоры, ни вспомогательные действия, как-то: переписывание и вычислительные работы, свойственные не только государственному управлению. В качестве форм административной деятельности считаются не только формы применяемые в сфере внешних отношений государственного управления, но и находящие применение только в сфере внутренних отношений.

Трактовка форм административной деятельности дается в связи с методами этой деятельности. Метод административной деятельности — это способ целенаправленного воздействия субъекта государственного управления на объект, находящийся в его ведении. Метод находит выражение в различных формах и, наоборот, посредством той или иной формы представляется возможным реализация нескольких методов. Чем скорее метод государственного управления представляет собой самое содержание административной деятельности, то форма этой деятельности является внешним выражением метода, значит содержания административной деятельности. Правильный подбор как методов, так и форм административной деятельности имеет важное значение для практики государственного управления.

В процессе дальнейшей разработки теории форм административной деятельности и, в частности, классификации форм административной деятельности в чехословацком социалистическом государственном управлении можно базироваться на итогах, достигнутых чехословацкой теорией административного права. Это прежде всего работы З. Червеного (Чехословацкое социалистическое административное право II, 1977) и В. Гутты (О классификации форм деятельности социалистического государственного управления, „Правны обзор“ № 10/1975). Однако достигнутые результаты нуждаются в некоторого рода уточнении и углублении.

Классификацию форм административной деятельности можно производить по различным критериям. Универсальной классификации быть не может. В данном случае речь идет о классификации с точки зрения административного права.

В качестве основополагающего критерия выступает природа (интенсивность) правовых последствий, отдельных форм. Этот критерий позволяет разграничивать не только 4—5 обычно трактуемых групп форм, но и большее количество таких групп, и кроме того позволяет произвести более детальную классификацию отдельных форм в рамках групп. Однако же необходимо воспользоваться и дополнительными критериями классификации.

Таким образом, формы административной деятельности можно разбить на следующие основные группы:

1. нормативные акты государственного управления
2. индивидуальные акты государственного управления
3. административные соглашения
4. прямые вмешательства
5. другие формы, имеющие юридическое значение
6. материально-технические действия
7. формы, носящие общественно-организаторский характер.

В рамках отдельно взятых основополагающих групп можно произвести более детальную классификацию форм. Так, нормативные акты подразделяются на общеобязательные нормативные акты и на так наз. внутренние нормативные инструкции. К другим с юридической точки зрения значимым формам административной деятельности относятся, в частности, свидетельства, заключения и отзывы, заявления, обращения и т. п. К числу материально-технических действий относятся, кроме прочего, заполнение и предоставление информации, фактические (реализационные) действия и действия, носящие документальный характер.

Более подробное изложение некоторых форм административной деятельности и более детальная их классификация содержатся в статьях автора, помещенных в журнале „Административное право“ №№ 2, 3, 4, 5, и 8/1978 и в №№ 1 и 4/1979.

Zum Begriff und zur Klassifikation der Formen der Verwaltungstätigkeit

RESUMÉ

Die Theorie der Formen der Verwaltungstätigkeit, die über die traditionelle Theorie des Verwaltungsaktes hinausgeht, ist eine Folge der Entwicklung der sozialistischen Staatsverwaltung mit ihrem reichhaltigen Inhalt (Methoden der Tätigkeit) und Wirkungskreis. Zum Unterschied von der Gesetzgebung und dem Gerichtswesen verläuft die sozialistische Staatsverwaltung in verschiedenartigen Verfahren, deren äussere Kundgebungen und Ergebnisse sehr unterschiedlich sind. Sinn der wissenschaftlichen Erkenntnis über die Formen der Verwaltungstätigkeit ist es, der Praxis einen Katalog dieser Formen zur Verfügung zu stellen, die Kriterien für die Bewertung, die Auswahl und die Benützung der einzelnen Formen festzulegen und so zur Vervollkommenheit der Formen der Verwaltungstätigkeit beizutragen einschliesslich der Ermittlung der an sie gestellten Anforderungen.

Unter der Form der Verwaltungstätigkeit verstehen wir das äussere Ergebnis einer bestimmten Verwaltungshandlung, so wie sie ihrem Adressaten erscheint, oder den äusseren Ausdruck der Verwaltungstätigkeit, mit dem sich diese Tätigkeit realisiert (materialisiert). Dabei erfolgt eine gewisse Verschiebung von der Tätigkeit (Handlung) zu ihrem äusseren Resultat.

Formen der Verwaltungstätigkeit sind Handlungen (ihre äusseren Kundgebungen), die für die Verwaltungstätigkeit typisch, charakteristisch und spezifisch sind. Hierher gehören daher nicht z. B. bürgerlichrechtliche Verträge noch Hilfshandlungen, wie Schreib- und Rechenarbeiten, die nicht bloss der Staatsverwaltung eigentümlich sind. Als Formen der Verwaltungstätigkeit betrachten wir nicht nur die gebräuchlichen Formen der äusseren Beziehungen der Staatsverwaltung, sondern auch solche, die nur in den internen Beziehungen zur Geltung kommen.

Die Formen der Verwaltungstätigkeit werden im Zusammenhang mit den Methoden dieser Tätigkeit behandelt. Methode der Verwaltungstätigkeit ist die Art und Weise des zielbewussten Einwirkens des Subjekts der Staatsverwaltung auf das verwaltete Objekt. Die Methode kommt in verschiedenen Formen zum Ausdruck und umgekehrt, unter mancher Form können mehrere Methoden realisiert werden. Wenn nun die Methode der Staatsverwaltung den eigentlichen Inhalt der Verwaltungstätigkeit darstellt, ist die Form dieser Tätigkeit der äussere Ausdruck der Methode als des Inhalts der Verwaltungstätigkeit. Die richtige Auswahl und Benützung sowohl der Methoden als auch der Formen der Verwaltungstätigkeit in ihrer vollen Breite sind in der Praxis der Staatsverwaltung von Wichtigkeit.

Bei der weiteren Bearbeitung der Theorie der Formen der Verwaltungstätigkeit und besonders der Klassifikation der Formen der Verwaltungstätigkeit in der tschechoslowakischen sozialistischen Staatsverwaltung kann man von den Ergebnissen ausgehen, die die tschechoslowakische Theorie des Verwaltungsrechts erarbeitet hat. Es handelt sich vor allem um die Arbeiten von Z. Červený (Tschechoslowakisches sozialistisches Verwaltungsrecht II, 1977) und von V. Hutta (Über die Klassifikation der Tätigkeitsformen der sozialistischen Staatsverwaltung, Právny obzor Nr. 10/1965). Die bisherigen Ergebnisse erfordern jedoch eine gewisse Präzisierung und Vertiefung.

Die Formen der Verwaltungstätigkeit lassen sich von verschiedenen Gesichtspunkten aus klassifizieren. Eine universelle Klassifikation existiert nicht. Hier handelt es sich um die Klassifikation vom Gesichtspunkt des Verwaltungsrechts.

Grundlegendes Klassifikationskriterium ist die Natur (Intensität) der Rechtsfolgen der einzelnen Formen. Dieses Kriterium gestattet es nicht nur, die 4–5 geläufig behandelten Formgruppen, sondern eine grössere Anzahl solcher Gruppen zu unterscheiden, und darüber hinaus ermöglicht es eine detailliertere Klassifikation der

einzelnen Formen im Rahmen der Gruppe. Unerlässlich ist es jedoch, auch ergänzende Klassifikationskriterien anzuwenden.

Die Formen der Verwaltungstätigkeit kann man derart in folgende grundlegende Gruppen einteilen:

1. normative Akte der Staatsverwaltung,
2. individuelle Akte der Staatsverwaltung,
3. administrative Übereinkommen,
4. unmittelbares Einschreiten,
5. andere rechtlich erhebliche Formen,
6. materiell-technische Handlungen,
7. Formen gesellschaftlich-organisatorischen Charakters.

Im Rahmen der einzelnen grundlegenden Gruppen können die Formen detaillierter klassifiziert werden. Normative Akte z. B. sind einerseits allgemein verbindlich, andererseits sogen. interne normative Instruktionen. Zu anderen rechtlich bedeutsamen Formen der Verwaltungstätigkeit gehören Bescheinigungen, Beurteilungen und Äusserungen, Anträge, Aufforderungen u. ähnl. Zu den materiell-technischen Handlungen gehören u. a. die Beschaffung und die Erteilung von Informationen, faktische (Realisierungs-) Handlungen und Handlungen dokumentarischen Charakters.

Bezüglich einer näheren Darlegung einiger Formen der Verwaltungstätigkeit und ihrer detaillierteren Klassifikation vgl. die Artikel des Autors in der Zeitschrift Správní právo Nr. 2, 3, 4, 5 und 8/1978 und Nr. 1 und 4/1979.

Oblast uplatnění přímých norem a vztah přímé metody úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem k metodě kolizní

ZDENĚK KUČERA

I. OBLAST UPLATNĚNÍ PŘÍMÝCH NOREM

Zařazujeme-li mezi normy mezinárodního práva soukromého vedle kolizních norem také normy přímé, je třeba pro správné a úplné chápání významu tohoto prostředku jednoho ze způsobů úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem zabývat se jejich vztahem ke kolizním normám. K tomu je třeba v první řadě si připomenout oblasti, v nichž se mohou přímé normy uplatnit a nahradit úpravu prováděnou kolizními normami. Protože přímé normy vnitrostátního původu jsou jen výjimečné a nejsou pravidelným a základním prostředkem úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem, zajímají nás v této věci v první řadě mezinárodně sjednané unifikované přímé normy.

Otázku stanovení oblasti, v níž se může uplatnit právní úprava prováděná mezinárodně sjednanými přímými normami, je možno chápat jednak z hlediska věcného, tzn. jako otázku, které oblasti, druhy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem jsou vhodné a schůdné pro tuto úpravu, jednak z hlediska územního, tzn. jako otázku, mezi kterými státy či skupinami států existuje úprava prováděná těmito normami.

A. Vymezení věcné

Při výkladu o pojmu přímých norem na jiném místě jsme již uvedli, že přímé normy jsou určeny výlučně pro úpravu občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem. O tomto základním rámci pro věcnou oblast uplatnění přímých norem je vhodné se zmínit, jestliže se zabýváme otázkou oblasti vztahů s mezinárodním prvkem vhodných pro úpravu přímými normami.

1. UNIFIKACE ÚPLNÁ A UNIFIKACE OMEZENÁ NA VZTAHY S MEZINÁRODNÍM PRVKEM

Vedle unifikace hmotného práva určeného pro vztahy s mezinárodním prvkem, k níž dochází sjednáním přímých norem mezi státy, je možná i úplná unifikace hmotněprávní úpravy občanskoprávních vztahů vůbec, bez ohledu zda jde o vztahy s mezinárodním prvkem nebo vztahy vnitrostátní.¹⁾ Rozdíl mezi těmito unifikacemi spočívající v předmětu unifikované úpravy vede i k odchylnostem, pokud jde o věcné vymezení jejich oblastí úpravy. Ta skutečnost, že přímé normy jsou určeny výlučně pro vztahy s mezinárodním prvkem, má význam pro stanovení mezí oblastí jejich uplatnění.

Unifikace úplná postihující určitou oblast občanskoprávních vztahů vůbec, tj. i vztahů vnitrostátních, nemá zásadně žádné meze. Je představitelná úplná unifikace kteréhokoliv úseku vztahů občanskoprávních. Stát může mezinárodní smlouvou převzít závazek, že kteroukoliv skupinu svých občanskoprávních nebo i jiných norem nahradí unifikovanými normami, na nichž se s jinými státy dohodl. Naproti tomu unifikace hmotněprávní úpravy zahrnující pouze občanskoprávní vztahy s mezinárodním prvkem má, jak dále uvedeme, určité meze, které nemůže překročit, pokud se týče otázek vhodných a schopných této úpravy.

Pro posouzení obou druhů unifikací nelze přehlédnout tu skutečnost, že úplná unifikace hmotného práva, jakkoli je myslitelná pro všechny obory občanskoprávních vztahů bez omezení, je ve skutečnosti značně omezená. Na dlouhou dobu se jeví taková unifikace neproveditelnou.²⁾ Překážkou pro ni je především existence skupin států s různým společenským zřízením. S ohledem na zásadní rozdíly ve zřízení států, v jejich třídní podstatě a tím i v odchylných cílech sledovaných právními úpravami je nemožné, aby takové státy měly shodné právo. Avšak ani mezi státy se stejným společenským zřízením nebyla by taková unifikace reálná, neboť by nebylo vhodné, aby tyto státy přijetím mezinárodně sjednané unifikace hmotného práva byly omezovány upravovat vztahy vnitrostátní povahy podle svých potřeb. Např. ve vztazích členských států RVHP přichází v úvahu sblížování, příp. i unifikace především jen takových právních norem, které upravují vnitrostátní právní vztahy, jejichž zakládání a realizace má vliv na dosažení určitých mezinárodně společných cílů, např. některé případy hospodářskoprávních vztahů mezi vnitrostátními organizacemi, které mají vliv na vztahy s mezinárodním prvkem vytvářené při plnění programu socialistické ekonomické integrace.³⁾

¹⁾ H. Bauer: Les traités et les règles de droit international privé matériel, Rev. crit., 1966, 549, v pozn. 2 používá pro normy vytvořené jen pro vztahy mezinárodní výrazu „loi uniforme internationale“ a pro normy vytvořené i pro vztahy vnitrostátní výrazu „loi uniforme interne“.

²⁾ Srov. R. H. Graveson: L'étendue du domaine de l'unification du droit, Rev. int. dr. comp., 1964, str. 6.

³⁾ Komplexní program, oddíl 15 odst. 1, mluví o sblížování a unifikování přísluš-

Mezinárodní spolupráce států při vytváření jednotných občanskoprávních norem se zcela reálně omezuje především na úpravu vztahů s mezinárodním prvkem.⁴⁾ I činnost těch institucí, z jejichž názvu by se dalo usuzovat, že jejich posláním je unifikace občanského práva vůbec, jako je např. Mezinárodní ústav pro sjednocení soukromého práva, se v řadě případů omezuje na unifikaci občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem. Významné unifikace, které byly připraveny v rámci činnosti uvedené ústavu, jako jsou oba haagské jednotné zákony týkající se kupní smlouvy a v současné době připravovaný jednotný zákon o zastoupení v mezinárodních vztazích při prodeji a koupi hmotných věcí movitých,⁵⁾ jsou typickými unifikacemi hmotněprávních norem určených pouze pro vztahy s mezinárodním prvkem. Současná nejvýznamnější instituce zabývající se vytvářením unifikovaných hmotněprávních norem, jakou je Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní, má ve svém programu harmonizaci a unifikaci práva mezinárodního obchodu, takže její činnost se soustřeďuje zejména na unifikaci hmotněprávních norem pro vztahy s mezinárodním prvkem.

Pro vztah obou druhů unifikací zasluhuje pozornost i jev, s kterým se setkáváme v některých unifikacích hmotněprávních norem pro vztahy s mezinárodním prvkem. Spočívá v tom, že tyto normy jsou některými státy iniciativně přijímány i pro úpravu vnitrostátních vztahů.⁶⁾ Děje se tak např. u úpravy stanovené Varšavskou úmluvou pro vztahy z přepravní smlouvy v letecké dopravě, popř. i v jiných oblastech občanskoprávních vztahů.⁷⁾

Vysvětlit lze tento jev pouze tím, že specifická vztahů s mezinárodním prvkem není zde tak intenzívní, aby si vyžadovala zvláštní oddělenou úpravu od vnitrostátních vztahů. Tato specifická je zde zastíněna specifickostí jiné povahy spočívající především v momentech technického charakteru, jak je tomu zřejmě u letecké přepravy. Dá se soudit, že i v budoucnosti, pokud vědeckotechnický pokrok bude mít účinky na výskyt specifických občanskoprávních vztahů přesahujících hranice států, může mít mezinárodně sjednaná unifikace právní úpravy takových specifických vztahů uplatnění i pro úpravu vztahů vnitrostátních.⁸⁾

ných národních právních norem v souvislosti se zdokonalováním právních základů hospodářské a vědeckotechnické spolupráce členských států a jejich organizací a činnosti mezinárodních ekonomických organizací.

⁴⁾ Srov. B. Lemhöfer: Die Beschränkung der Rechtsvereinheitlichung auf internationale Sachverhalte, *Rabels Z.*, 1960, str. 401 a násl.

⁵⁾ Etude XIX, Doc. 55, *Unidroit* 1974.

⁶⁾ H. Bauer: op. cit., *Rev. crit.*, 1966, str. 565, 566.

⁷⁾ Příklady v. B. Lemhöfer: op. cit., *Rabels Z.*, 1960, str. 416–421; srov. také § 319 o. z. a § 41 odst. 1 písm. b) leteckého přepravního řádu č. 17/1966 Sb. ve znění vyhl. č. 15/1971 Sb.

⁸⁾ M. Matteucci: Introduction à l'étude systématique du droit uniforme, *Recueil des Cours*, 91, 1957–1, str. 410, vysvětluje tento jev u právních úprav vytvářených v nedávné době kvalitativní superioritou jednotných norem a snahou vyhnout se dvojí úpravě.

Setkáváme se i s jevem opačným, tj. unifikace hmotného práva, která byla určena jak pro vztahy s mezinárodním prvkem, tak i pro vztahy vnitrostátní, je při své revizi omezena jen na vztahy s mezinárodním prvkem. Příkladem může být Bruselská úmluva obsahující Haagská jednotná pravidla o konosamentech, která se podle původního znění vztahovala na každý konosament, jenž byl vystaven v některém smluvním státě (čl. 10), zatímco při své revizi v roce 1968 byla omezena jen na konosamenty týkající se přepravy mezi přístavy ve dvou různých státech za dalších podmínek stanovených v čl. 10 (čl. 10 ve znění z roku 1968).⁹⁾

2. OBLASTI VZTAHŮ VHODNÝCH PRO ÚPRAVU MEZINÁRODNĚ SJEDNANÝMI PŘÍMÝMI NORMAMI

Občanskoprávní vztahy s mezinárodním prvkem, jež jsou předmětem úpravy mezinárodně sjednanými přímými normami, jsou vztahy s absolutně mezinárodním prvkem.¹⁰⁾ Vztahy s relativně mezinárodním prvkem, které plně spadají do oblasti práva určitého státu, nepřicházejí v úvahu pro úpravu těmito normami.

Při stanovení oblasti občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem, které jsou vhodné pro úpravu mezinárodně sjednanými přímými normami, může podle našeho názoru pomoci ta skutečnost, že totiž v důsledku toho, že přímé normy upravují jen vztahy s mezinárodním prvkem, platí vedle nich v daném právním řádu další hmotněprávní normy upravující vztahy stejného druhu, avšak vnitrostátní povahy.¹¹⁾ Tato paralelnost úpravy prováděné přímými normami s úpravou prováděnou normami vnitrostátního původu, která je charakteristickou pro přímé normy, může být kritériem pro vhodnost úpravy stanovené přímými normami, neboť tato úprava nepřichází v úvahu u těch občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem, pro něž by zmíněná paralelnost byla nemožná a neschůdná.

Současná platnost přímých norem pro určité poměry mezinárodní povahy a norem vnitrostátního původu pro ostatní poměry je běžná např. při úpravě kupní smlouvy (zvláštní úprava přímými normami pro tzv. mezinárodní kupní smlouvu vedle úpravy kupní smlouvy ve vnitrostátním právu), při úpravě poměrů ze smluv o přepravě (mezinárodní přeprava železniční atd. na rozdíl od přepravy vnitrostátní) atd. Sotva si však lze představit takovou souběžnou úpravu např. v právu rodinném, tak že bychom měli jinou hmotněprávní úpravu vztahů mezi manžely, rozvodu manželství pro případy manželů, kteří jsou tuzemskými občany, a jinou

⁹⁾ Texty čl. 10 v původním a revidovaném znění srov. J. Kropholler: *Internationales Einheitsrecht, Allgemeine Lehren*, Tübingen 1975, str. 187, 188, pozn. 10 a 12.

¹⁰⁾ E. Vitta: *International Conventions and National Conflict Systems*, *Recueil des Cours*, 126, 1969—I, str. 227.

¹¹⁾ M. Matteucci: *op. cit.*, *Recueil*, 91, 1957—I, str. 408; H. Bauer: *op. cit.*, *Rev. crit.*, 1966, str. 548.

úpravu dohodnutou s některými státy pro případy manželství mezi osobami s různou státní příslušností. Stejně tak není dobře představitelná v oblasti věcných práv různá hmotněprávní úprava obsahu práva vlastnického, ať by šlo o osobní vlastnictví nebo soukromé vlastnictví, závisející na tom, zda subjektem vlastnického práva je tuzemský příslušník nebo příslušník zahraničního státu. To nebrání tomu, aby předpisy práva správního nebo finančního bylo například nabytí vlastnického práva určitými kategoriemi osob nebo nakládání předmětem vlastnického práva podmínováno povolením příslušného orgánu a regulováno. Také předpisy upravující postavení cizinců mohou výjimečně upravovat jejich osobní a majetková práva odchylně od postavení vlastních občanů. Dvojí odchylná hmotněprávní úprava osobních a majetkových práv rozlišující mezi vztahy vnitrostátními a vztahy s mezinárodním prvkem jako pravidlo však není schůdná.

Existují tedy vztahy, které musí být uvnitř určitého právního řádu stejně upraveny pro každého; budou to vztahy v oblasti práva rodinného, dědického a věcných práv. V těchto vztazích může na základě kolizní normy dojít k aplikaci jiného právního řádu; není však možné, aby uvnitř daného právního řádu byly vytvářeny skupiny osob, které by se řídily různými právními úpravami ve svých vztazích v uvedených oblastech právního řádu. Jde o takové vztahy, v nichž je třeba jednotnou právní úpravou daného právního řádu respektovat rovnost občanů a lidí vůbec.

Naproti tomu zvláštní úprava občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem je možná v poměrech mezinárodní směny zboží a služeb a vůbec v poměrech vyplývajících z mezinárodní dělby práce, tj. v oblasti mezinárodních hospodářských vztahů.¹²⁾ Ekonomicky specifická povaha těchto vztahů odůvodňuje použití specifické právní úpravy. Tato úprava může respektovat rovné postavení účastníků a vychází z ekonomické ekvivalence jejich práv a povinností. Vzhledem k tomu se rozdílný právní režim pro vztahy mezi tuzemskými subjekty a zahraničními partnery nijak nedotýká rovnosti subjektů právních vztahů, a je proto pro každý právní řád plně únosný.

Vysvětlením, že v určitých případech se existence dvojí úpravy jeví jako neúnosná, lze také odůvodnit již dříve zmíněný jev, že někdy se úprava sjednaná pouze pro vztahy s mezinárodním prvkem rozšiřuje dobrovolně i na vztahy pouze vnitrostátní. Tak např. rozšíření úpravy obsažené ve Varšavské úmluvě pro smlouvu o přepravě v mezinárodní letecké dopravě i na vztahy z vnitrostátní přepravy se vysvětluje tím, že rozdílnost v úpravě by vedla ke groteskním důsledkům, kdyby např. platilo různé omezení dopravcovy odpovědnosti ohledně cestujících letících v témže letadle podle toho, zda jejich letenka platí jen pro let v tuzemsku nebo opravňuje k dalšímu pokračování v letu do zahraničí.¹³⁾

Převažující oblastí vhodnou pro úpravu přímými normami jsou tedy občanskoprávní vztahy vznikající v mezinárodním hospodářském styku.

¹²⁾ P. Chauveau: Des Conventions portant Loi Uniforme, Clunet, 1956, str. 580.

¹³⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 170, pozn. 8 in fine.

Vedle toho je však možná úprava přímými normami i v některých otázkách spadajících do právních odvětví, jež jsme označili za nevhodná pro úpravu přímými normami, jako jsou právo rodinné a dědické. Může se to však týkat jen otázek okrajového rázu, které nezasahují do věcné náplně práv a povinností subjektů těchto vztahů, jako jsou např. otázky formy právního úkonu, např. formy závěti, která by byla uznávána za platnou v mezinárodních vztazích ve všech státech, jež by příslušnou úpravu přijaly.¹⁴⁾

Zvláštní význam má vytyčení oblastí vhodných pro úpravu mezinárodně sjednanými přímými normami také pro právní vztahy vznikající z mezinárodní hospodářské spolupráce členských států RVHP. Komplexní program dalšího prohlubování a zdokonalování spolupráce a rozvoje socialistické ekonomické integrace členských států RVHP, přijatý XXV. zasedáním Rady v roce 1971, obsahuje zvláštní oddíl 15 „Zdokonalování právních základů spolupráce členských států RVHP“. Tento oddíl má význam také pro vytváření přímých norem.

Komplexní program vychází ze stavu v době jeho přijetí a požaduje zdokonalování tehdy existujících přímých norem, tj. především Všeobecných dodacích podmínek RVHP 1968, dále také Všeobecných montážních podmínek RVHP a Všeobecných servisních podmínek RVHP. Má zde jít zvláště o zdokonalení norem upravujících odpovědnost hospodářských organizací v případě porušení závazku. Dále požaduje vytváření nové právní úpravy na významných úsecích občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem, které vznikají při spolupráci organizací členských států RVHP. Zmiňuje se o rozvoji obecného právního režimu zajišťujícího právní podmínky socialistické ekonomické integrace, takže předpokládá systematické vytváření právních norem pro jednotlivé druhy vztahů.

Vytváření nových přímých norem přichází v úvahu zejména při úpravě:

- vztahů vznikajících v důsledku zřizování a činnosti mezinárodních hospodářských organizací včetně jejich právního postavení na území členských států;

- vztahů vznikajících při spolupráci v oblasti právní ochrany průmyslových práv;

- vztahů při hospodářské a vědeckotechnické spolupráci včetně otázek spojených s předáváním vědeckotechnické dokumentace, poskytováním technické pomoci a vysíláním odborníků;

- vztahů při specializaci a kooperaci výroby.

Nepřehlížejíc k případům, kdy vytváření přímých norem probíhá nebo má probíhat podle určitého plánu, jakým je ve svém oddílu 15 zmíněný Komplexní program, nebo do jisté míry prioritní body činnosti Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní, probíhalo dosud sjednávání těchto norem bez předem stanoveného plánu.¹⁵⁾

¹⁴⁾ Srov. Úmluvu týkající se jednotného zákona o formě mezinárodní závěti, Washington, 26. 10. 1973.

¹⁵⁾ Srov. M. Matteucci: op. cit., Recueil, 91, 1957—I, str. 706.

Je možno uvést, že k zvláštní právní úpravě občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem na rozdíl od ostatních uzavíráním mezinárodních smluv, popř. jinak na mezinárodní úrovni, přistupují státy, když hospodářské poměry ve společnosti si v mezinárodním měřítku vyžadují zvláštní právní úpravu a vynucují si zájem států na této úpravě, která by překlenutím rozdílů mezi jednotlivými právními řády umožnila plynulý rozvoj mezinárodních hospodářských vztahů. Vedl k tomu zejména rozvoj mezinárodního obchodu a mezinárodní hospodářské aktivity v druhé polovině 19. století i v období pozdějším, jehož předpokladem byl vědeckotechnický pokrok (např. také v rozvoji dopravních prostředků v dopravě železniční, letecké atd.). Každá společnost přitom sleduje své třídní zájmy. Nutnost mezinárodní spolupráce v hospodářské oblasti vyžaduje, aby takové smlouvy uzavíraly mezi sebou i státy s různým společenským a hospodářským zřízením. Pochopitelně vytvářejí přímé normy pro vzájemné vztahy svých subjektů i státy stejného společenského zřízení sledující své společné zájmy na úzké hospodářské i jiné spolupráci. Tento stav můžeme např. sledovat i při rozboru přímých norem, jež se staly součástí československého práva.

Mezinárodní smlouvy obsahující přímé normy, popř. tyto normy spolu s dalšími přímými normami sjednanými mezinárodně jakožto součást jednotlivých právních řádů vytvářejí tak za současného stavu poměrně pestrou mozaiku. Ve svém souhrnu vytvářejí úpravu do jisté míry fragmentární.

Prvé dvě oblasti, které ještě před skončením 19. století si vynutily zvláštní hmotněprávní úpravu pro vztahy s mezinárodním prvkem, byly oblast práv k nehmotným statkům a smlouva o přepravě uzavíraná v mezinárodní železniční přepravě. Jako prvou úmluvu lze uvést Pařížskou úmluvu na ochranu průmyslového vlastnictví v jejím prvním znění sjednaném v Paříži v roce 1883. Po ní následovala Bernská úmluva o ochraně děl literárních a uměleckých, sjednaná ve svém prvním znění v roce 1886. Třetí úmluvou sjednanou v minulém století je Mezinárodní úmluva o přepravě zboží po železnici, zkráceně označovaná jako CIM, která byla ve svém prvním znění sjednána v roce 1890 v Bernu.

3. PŘEHLED SOUBORŮ MEZINÁRODNĚ SJEDNANÝCH PŘÍMÝCH NOREM

Pokusíme-li se pro přehlednost zařadit jednotlivé soubory mezinárodně sjednaných přímých norem do určitého systému odpovídajícího běžně užívanému systému občanského práva, pak zhruba alespoň pro orientaci získáváme tento obraz:¹⁶⁾

¹⁶⁾ Srov. také přehled u B. L e m h ö f e r a: op. cit., Rabels Z., 1960, str. 450 a násled.

a) *Otázky spadající do obecné části občanského práva:*

Subjekty: Oblast právních poměrů právnických osob je vhodná pro úpravu přímými normami podle Komplexního programu RVHP. Vývoj zde zatím dospěl k přijetí Jednotných ustanovení o zřizování a činnosti mezinárodních hospodářských organizací v členských státech RVHP. Podle formulace doporučení Výkonného výboru RVHP, kterým byla tato ustanovení přijata, nemají však povahu souboru obecně závazných právních norem.

Forma právních úkonů: Úmluva týkající se jednotného zákona o formě mezinárodní závěti, sjednaná ve Washingtonu 26. 10. 1973, zavazuje smluvní státy uvést do svého národního práva ustanovení o tzv. mezinárodní závěti, která jsou uvedena v příloze Úmluvy. Podle těchto ustanovení bude mezinárodní závěť platná co do formy nehlédíc na místo pořízení, umístění majetku a na státní příslušnost, domicil nebo trvalé bydliště zůstavitele, jestliže je pořízena formou, která je v těchto ustanoveních stanovena. Bude pak uznávána za platnou ve všech smluvních státech.

Promlčení: Úmluva o promlčení při mezinárodní koupě zboží, sjednaná v New Yorku v roce 1974 jako první výsledek činnosti Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní, upravuje jen ve vztazích mezi subjekty smluvních států obecnou čtyřletou promlčecí dobu pro práva vyplývající z kupní smlouvy, jež se podle vymezení Úmluvy pokládá za kupní smlouvu mezinárodní povahy. Netýká se prekluzivních lhůt pro oznamování vad zboží.

Jak je patrné, v případech týkajících se formy právního úkonu a promlčení nejde o otázky obecné části občanského práva obecného dosahu, ale o otázky spjaté jen s určitými právními instituty, jako jsou závěť, kupní smlouva. Otázky formy právního úkonu a promlčení jsou upraveny i v jiných souborech přímých norem jako součást úpravy příslušného právního institutu. Tak např. Všeobecné dodací podmínky RVHP 1968/1975 v redakci 1979 upravují formu smlouvy o dodávce zboží mezi subjekty členských států RVHP a také upravují promlčení práv vyplývajících z této smlouvy.

b) *Věcná práva:*

Této oblasti se dotýkají Mezinárodní úmluva o sjednocení pravidel o zabavení námořních lodí, sjednaná v Bruselu v roce 1952 a Úmluva o mezinárodním uznání práv k letadlům, sjednaná v Ženevě v roce 1948. Obě úmluvy se týkají jen vztahů s mezinárodním prvkem, u první z nich na základě nauky a praxe, u druhé podle ustanovení jejího čl. 11. Obě nejsou závazné pro ČSSR.

c) *Práva k nehmotným statkům:*

Tato oblast vykazuje celou řadu mezinárodních smluv jak univerzálního, tak i regionálního charakteru. Jak již zmíněno, byla také jako první upravena mezinárodní smlouvou.

V oblasti práv průmyslových je základní úmluvou Pařížská úmluva na ochranu průmyslového vlastnictví, sjednaná v Paříži v roce 1883, několikrát revidována, posledně ve Stockholmu v roce 1967, kterýmžto zněním je také vázána ČSSR. Vedle přímých norem, jež mají také povahu norem upravujících právní postavení cizinců, obsahuje i některé normy kolizní a normy týkající se otázek organizačních a institucionálních.

Na jejím základě k podrobnější úpravě otázek týkajících se jednotlivých průmyslových práv byly mezi užším okruhem jejích smluvních států uzavřeny další tzv. užší nebo zvláštní úmluvy. Týkají se mezinárodního zápisu továrních nebo obchodních známek (Madridská), potlačování falešných nebo klamavých údajů o původu zboží (Madridská), ochrany označení původu a jejich mezinárodního zápisu (Lisabonská), mezinárodního zápisu průmyslových vzorů a modelů (Haagská), mezinárodního třídění výrobků a služeb pro účely zápisu známek (Niceská). Diplomatickou konferencí organizovanou Světovou organizací duševního vlastnictví v roce 1973 ve Vídni byly přijaty Dohoda o zápisu ochranných známek, Dohoda o ochraně typografických písem a jejich přihlášce a Dohoda zřizující mezinárodní třídník obrazových prvků ochranných známek.

Ve vztazích členských států RVHP dochází při plnění Komplexního programu k sjednávání mezinárodních smluv, které mají význam pro právní úpravu průmyslových práv. Patří mezi ně Smlouva o právní ochraně vynálezů, průmyslových vzorů, užitných vzorů a ochranných známek při uskutečňování hospodářské a vědeckotechnické spolupráce (Moskva, 1973), která však neobsahuje unifikované hmotněprávní normy na ochranu uvedených předmětů průmyslových práv, a další dohody, které se týkají vzájemného uznávání autorských osvědčení a jiných ochranných dokumentů na vynálezy (Havana, 1976) a unifikace požadavků na vypracování a podávání přihlášek vynálezů (Lipsko, 1975). Připravují se dohoda o jednotném ochranném dokumentu na vynálezy členských států RVHP a dohoda o vzájemné právní ochraně označení původu a údajů o původu zboží.

V oblasti ochrany autorských práv jsou základními mnohostrannými mezinárodními smlouvami Bernská úmluva o ochraně děl literárních a uměleckých z roku 1886, několikrát revidovaná, posledně ve Stockholmu v roce 1967 a v Paříži v roce 1971 (ČSSR je vázána zněním pařížské revize z roku 1971) a Ženevská všeobecná úmluva o autorském právu z roku 1952, revidovaná v Paříži v roce 1971. Práv příbuzných právu autorskému, kterými se rozumějí práva přiznávaná výkonným umělcům, výrobcům zvukových snímků a rozhlasovým a televizním organizacím, se týká Římská mezinárodní úmluva o ochraně výkonných umělců, výrobců zvukových snímků a rozhlasových organizací z roku 1961.

d) *Práva závazková:*

Obecné otázky závazkového práva a některé zvláštní závazky:

Do této oblasti zasahuje program prací Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní, která v rámci prioritního bodu „mezinárodní platby“ se

má zabývat sjednocením hmotněprávních norem pro vztahy ze záruk.

Otázky závazků k náhradě škody jsou dotčeny Úmluvou o jednotném stanovení pravidel o srážkách lodí, sjednanou v Bruselu v roce 1910, Úmluvou o škodách způsobených třetím osobám na zemi letadly, sjednanou v Římě v roce 1933 a revidovanou v roce 1952, Úmluvou o odpovědnosti vůči třetím osobám v oblasti jaderné energie, sjednanou v Paříži v roce 1960 a upravenou Dodatkovým protokolem v Paříži v roce 1964, Dodatkovou úmluvou k ní z roku 1963, a Vídeňskou úmluvou o občansko-právní odpovědnosti za nukleární škody z roku 1963.

Závazků vzniklých ze zvláštních skutečností se týká Úmluva o jednotném stanovení pravidel o poskytnutí pomoci a záchrany v námořní nouzi, sjednaná v Bruselu v roce 1910.

Jednotlivé smluvní typy závazkového práva:

Kupní smlouva: Pro členské státy RVHP je do značné míry unifikována právní úprava kupní smlouvy mezinárodní povahy ve Všeobecných dodatkách podmínkách RVHP 1968/1975 v redakci 1979. Další unifikací kupní smlouvy v mezinárodním styku je Haagská úmluva o jednotném zákonu o kupní smlouvě mezinárodní povahy z roku 1964. Další souběžně sjednanou Haagskou úmluvu o jednotném zákonu o uzavírání kupní smlouvy mezinárodní povahy bychom přesněji měli zařadit do oblasti obecných otázek závazkového práva. Vedle těchto souborů přímých norem, které jsou ve svých smluvních státech platným právem, je třeba se zmínit o připravované jednotné právní úpravě kupní smlouvy mezinárodní povahy, jejíž návrh připravila Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní.

Smlouva o přepravě: Jak již uvedeno, byla tato oblast jednou z prvních, jichž se dotkla mezinárodně sjednaná úprava. V rámci smlouvy o přepravě je třeba sjednané soubory přímých norem dále rozlišovat podle povahy dopravního prostředku.

Železniční přeprava: Základními úmluvami jsou Mezinárodní úmluva o přepravě zboží po železnicích (zkráceně označovaná CIM), sjednaná v Bernu v roce 1890, několikrát revidovaná, a Mezinárodní úmluva o přepravě cestujících a cestovních zavazadel po železnicích (zkráceně CIV), sjednaná v Bernu v roce 1924, několikrát revidovaná.

Mezi členskými státy RVHP a dalšími socialistickými státy v Asii platí Dohoda o mezinárodní železniční přepravě zboží (SMGS), sjednaná v původním znění ve Varšavě v roce 1950, a rovněž tam sjednaná Dohoda o mezinárodní přepravě cestujících (SMPS). Dále byla v roce 1959 sjednána Dohoda o mezinárodní přímé sdružené přepravě železnice — voda (MŽVS).

Silniční přeprava: V roce 1956 byla v Ženevě sjednána Úmluva o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě (CMR).

Letecká přeprava: Základní úmluvou týkající se však jen některých otázek přepravní smlouvy (přepravní dokumenty, odpovědnost leteckého dopravce, příslušnost soudů) je Úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě, sjednaná ve Varšavě v roce 1929, pozměně-

ná Haagským protokolem z roku 1955. V Guadalajaře v Mexiku byla v roce 1961 sjednána Úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě prováděné jinou osobou než smluvním dopravcem, doplňující Varšavskou úmluvu.

Námořní přeprava: Novodobé snahy o sjednocení práva námořní přepravy vedly k přijetí Mezinárodní úmluvy o sjednocení některých pravidel pro konosamenty (Haagská pravidla o konosamentech), sjednané v Bruselu v roce 1924 a revidované v Bruselu v roce 1968 (Haagsko-visbyská pravidla o konosamentech). V roce 1978 byla v Hamburku sjednána nová Hamburská pravidla, a to Úmluvou OSN o námořní přepravě zboží. Odpovědnosti majitele lodi se týká Úmluva o omezení odpovědnosti rejdaře, sjednaná v Bruselu v roce 1924 a revidovaná v Bruselu v roce 1957. Přepravy osob se týká Mezinárodní úmluva o sjednocení pravidel pro přepravu cestujících po moři, sjednaná v Bruselu v roce 1961.

Právní úprava vztahů z přepravní smlouvy v námořní dopravě je také jedním z prioritních bodů programu Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní.

Smlouva příkazní a podobné (komisionářská): Těchto smluv, příp. i dalších závazkových vztahů se podle vymezení svého předmětu úpravy dotýká návrh Úmluvy o jednotném zákonu o zastoupení mezinárodní povahy při prodeji a koupi zboží, připravený Mezinárodním ústavem pro sjednocení soukromého práva.

Jiné smluvní typy: Jak jsme již uvedli, při stanovení oblastí vhodných pro úpravu mezinárodně sjednanými přímými normami ve vztazích členských států RVHP přichází v úvahu vytváření těchto norem pro různé druhy smluv uzavíraných o vztazích hospodářské a vědeckotechnické spolupráce, smluv týkajících se předávání vědeckotechnické dokumentace, poskytování technické pomoci, vysílání odborníků. Zatím byly v roce 1979 přijaty Výkonným výborem RVHP Všeobecné podmínky specializace a kooperace výroby mezi organizacemi členských států RVHP.

Právo směnečné a šekové: Ženevské úmluvy o jednotných zákonech směnečném a šekovém jsou úplnou unifikací směnečného a šekového práva. Netýkají se výlučně vztahů s mezinárodním prvkem, a nemají proto povahu přímých norem. Jedním z prioritních bodů programu Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní je příprava unifikovaných norem pro mezinárodní směnky a šeky.

e) Pracovní právo:

Zejména v oblasti vztahů členských států RVHP přichází v úvahu vytváření mezinárodně jednotných přímých norem upravujících, alespoň v některých otázkách, pracovněprávní poměry pracovníků zaměstnaných v mezinárodních hospodářských organizacích činných v členských státech RVHP.

Uvedený přehled je neúplný. Protože má poskytovat představu o oblasti právních vztahů vhodných pro úpravu mezinárodně sjednanými přímými normami, uvádějí se v něm i některé významnější úpravy, které nejsou pro

ČSSR závazné. Je z něho patrné, že soubory přímých norem vytvářejí ve svém souhrnu fragmentární a nesourodou stavbu, která ještě nepokrývá všechny otázky, v nichž by se přímá metoda úpravy mohla uplatnit. Přitom není stejná ani hloubka, do které přímá úprava v jednotlivých souborech sahá. Zatímco v některých oblastech jde o úpravu poměrně úplnou a uzavřenou, jinde se úprava dotýká jen některých otázek určitého institutu, jak je patrné i z názvu úmluv, např. v případě Varšavské úmluvy o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě.

Sestavení nám potvrzuje úvahu, k níž jsme již dříve dospěli vycházejíce z kritéria únosnosti paralelní úpravy stejných právních institutů uvnitř téhož právního řádu: Nejvhodnější a také nejnaléhavější je mezinárodně sjednocená úprava vztahů s mezinárodním prvkem v oblasti mezinárodního hospodářského styku.

4. MEZE UNIFIKOVANÉ ÚPRAVY A OTÁZKA UPLATNĚNÍ PROSTŘEDKŮ VYTVOŘENÝCH MEZINÁRODNÍ OBCHODNÍ PRAXÍ

I v těch oblastech vztahů, které pokládáme za vhodné pro úpravu mezinárodně sjednanými přímými normami, je třeba při konkrétní unifikační akci vytyčit meze pro unifikovanou úpravu. Jde přitom o to, které otázky zůstanou nadále upraveny národními právními normami, jež bude ovšem nutno vyhledat podle kolizních pravidel. Zejména pak je třeba uvážit, v kterých případech není vhodná unifikovaná úprava obecně závaznými právními normami a jeví se vhodnějším přenechat volné pole prostředkům, které si vytváří praxe pro překlenutí rozdílů mezi jednotlivými právními řády.

Důvody pro ponechání určitých otázek mimo rámec unifikované úpravy mohou být různé. Nepředpokládáme, že by se tak v konkrétním případě stalo opomenutím. V každém případě unifikace musíme předpokládat, že vynechání určitých otázek je záměrné. Může se tak stát z toho důvodu, že tvůrcům norem od samého počátku nejde o úplnou unifikaci, ale jen o úpravu jednotlivých otázek zvláště důležitých pro určité druhy právních vztahů. Jindy může jít o unifikaci poměrně podrobnou, ale některé otázky méně důležité se záměrně ponechají úpravě národním právem, někdy také z toho důvodu, že se nepodařilo o nich dosáhnout dohody vyjádřené v jednotné formulaci. Velmi často zůstávají mimo rámec unifikace otázky, jež spadají do obecné části občanského práva, příp. obecné části závazkového práva.

Někdy je věcí výkladu, zda určitá otázka je či není zahrnuta do unifikované úpravy. Pokud určitá složka upravovaného právního institutu je pojata do unifikované úpravy, je třeba dát přednost výkladu, že je tím v daném souboru přímých norem plně upravena a jiné normy nemají být na ni aplikovány. Jinak by mohla být narušena vyvážená úprava rovného právního postavení účastníků daných vztahů. Není vhodné přiznávat

v takové otázce jiná práva než ta, která vyplývají z unifikované úpravy. Např. je-li ve VDP RVHP 1968/1975 v redakci 1979 upravena odpovědnost za faktické vady zboží, je nutno vycházet z toho, že úprava práv z této odpovědnosti je úplná a uzavřená a že nad práva přiznaná v unifikovaných normách žádná další práva z důvodu faktických vad zboží nelze uplatňovat. Naproti tomu odpovědnost za právní vady zboží ve VDP RVHP zmíněna není a není tak tímto souborem norem upravena, a je proto třeba postupovat podle rozhodného národního hmotného práva.

Při úvahách o otázce, v kterých případech se jeví vhodnějším přenechat stranám používání prostředků vytvořených mezinárodní obchodní praxí k odstranění nebo zmírnění účinků vyplývajících z rozdílů mezi právními řády, je třeba mít na zřeteli, že úprava určitých otázek právními normami, tj. i přímými normami, vychází z určitého stavu vývoje upravovaných společenských vztahů a zahrnuje tak určitý prvek konzervace tohoto stavu. Dokonce formulace přímých norem nemusí ani objektivně představovat věcně nejadekvátnější úpravu, neboť je výsledkem kompromisu, při němž je někdy nutné slevovat z představ o dokonalé právní úpravě. Změna těchto norem není s ohledem na počet zúčastněných států vždy snadná a nelze k ní přistupovat s náležitou pružností odpovídající měnícím se potřebám společenské praxe.

Lze proto dospět k závěru, že nikoliv každý druh právních vztahů spadajících obecně do oblastí, které jsme označili rámcově za vhodné pro úpravu přímými normami, by za všech okolností měl být tímto způsobem upravován. Nepokládáme za vhodné takto upravovat ty vztahy, které jsou v určitém vývoji, jenž ještě není dovršen, v němž dochází ještě k rychlým a významným změnám. Takovým druhem vztahů jsou patrně vztahy vznikající v oblastech vědeckotechnické spolupráce, které jsou závislé na probíhajícím vývoji vědy a techniky, jenž může mít vliv na obsah těchto vztahů. Podle našeho názoru je patrně vhodnější používat pro tyto vztahy namísto obecně závazných právních norem, které lze poměrně pomalu měnit, takových prostředků, jako jsou obecné obchodní podmínky mající povahu vzoru a návodu pro strany při sjednávání smluv, dále vzorové (formulářové) smlouvy, jež také umožňují stranám, aby je přizpůsobily podmínkám svého vzájemného vztahu. I ve vztazích organizací členských států RVHP Komplexní program na tyto prostředky pamatuje.¹⁷⁾ Nedomníváme se, že by používání těchto prostředků nebylo v souladu s plánovací disciplínou vyplývající popřípadě i ze vzájemně koordinovaných hospodářských plánů. Poskytují poměrně dosti solidní rámec, v němž strany na základě vlastní odpovědnosti a uvážení sledovaných hospodářských cílů mohou dospět k adekvátní právní úpravě, zatímco obecně závazné právní normy nemusí vždy odpovídat mnohotvárným podobám, v nichž se utvářejí vztahy účastníků v podmínkách složité, vysoce vyvinuté vědy a techniky.

¹⁷⁾ Komplexní program, oddíl 15, bod 5.

B. Vymezení územní

Pokud se týče oblasti uplatnění úpravy prováděné mezinárodně sjednanými přímými normami z hlediska územního, můžeme rozlišovat mezi soubory přímých norem, které mají mít univerzální, celosvětovou působnost, a soubory omezenými co do jejich působnosti regionálními či jinými, zejména hospodářskými svazky.

1. UNIVERZÁLNĚ ZAMĚŘENÉ ÚPRAVY

Univerzálně aplikovatelné jednotné hmotné právo pro vztahy s mezinárodním prvkem je stále ještě cílem, který si některé unifikace kladou, kterého však doslovně ještě dosaženo nebylo. Nelze zjistit unifikační úpravu, která by skutečně byla přijata všemi státy. Lze proto mezi soubory přímých norem univerzálně použitelné zahrnovat jen ty, které podle svého cíle mají mít univerzální působnost a jsou schopny univerzálního přijetí. Z dosud platných úprav sem patrně můžeme zařadit Pařížskou úmluvu na ochranu průmyslového vlastnictví, Ženevskou všeobecnou úmluvu o autorském právu, Varšavskou úmluvu o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě, příp. další. I když některé z nich počtem smluvních států, jež jsou jimi vázány, jsou velmi rozšířenou úpravou, o skutečně celosvětové právo zatím nejde.

Určitý pokrok směrem k přijímání celosvětově platných úprav lze očekávat od úsilí vyvíjeného Komisí OSN pro mezinárodní právo obchodní. Např. připravovaný návrh unifikované úpravy kupní smlouvy v mezinárodním styku má za cíl dosáhnout celosvětově přijatelné úpravy.¹⁸⁾

2. ÚPRAVY OMEZENÉ PRO URČITÉ SKUPINY STÁTŮ

Vedle univerzálně zaměřeného jednotného hmotného práva pro vztahy s mezinárodním prvkem existují úpravy, které jsou určeny jen pro určité skupiny států spojené svazky regionálními nebo jinými, zejména hospodářskými. Zvláště půjde o skupiny států sledující stejné hospodářské cíle.

Významnou skupinou jsou členské státy RVHP, které jsou vzájemně spojeny stejným společenskohospodářským zřízením a stejnými cíli, k nimž směřují při uskutečňování své mezinárodní hospodářské a jiné spolupráce. Ty právní normy, které hmotněprávně upravují občanskoprávní vztahy, jež vznikají mezi organizacemi z různých členských států RVHP při uskutečňování této spolupráce na základě Komplexního programu, vytvářejí jednotné hmotné právo, jehož působnost je teritoriálně vymezena územím těchto členských států. Tyto normy jsou součástí obecného právního režimu socialistické ekonomické integrace,¹⁹⁾ který může zahrnovat podle našeho názoru i další právní normy upravující vztahy zde vznikající, jež

¹⁸⁾ Uncitral Yearbook, sv. VI, 1975, str. 63 a násl.

¹⁹⁾ Komplexní program, oddíl 15, bod 2.

mohou spadat i do jiných odvětví než mezinárodního práva soukromého, např. do mezinárodního práva veřejného, práva finančního atd.

Vedle mezinárodně sjednaných přímých norem omezených teritoriálně pouze na území členských států RVHP existují přímé normy, které kromě členských států RVHP platí i v dalších socialistických státech, které nejsou členy RVHP, a to v některých socialistických státech v Asii. Patří sem úmluvy SMGS a SMPS. Domníváme se, že i tyto normy, pokud jsou aplikovány ve vztazích organizací a subjektů členských států RVHP, plní zde funkci norem tvořících součást uvedeného obecného právního režimu socialistické ekonomické integrace.

Vedle toho i ve vztazích subjektů z členských států RVHP se uplatňují jednotné přímé normy, které jsou součástí mezinárodních smluv, jimiž jsou vázány vedle členských států RVHP také státy s odlišným společenským zřízením, např. ve vztazích upravených Varšavskou úmluvou (letecká přeprava), Pařížskou úmluvou (průmyslové vlastnictví) a dalšími.

Další významnou skupinou států v Evropě, v níž mohou platit jednotné přímé normy omezené na území těchto států, je EHS. V legislativní činnosti jeho orgánů vybavených nadnárodní pravomocí dochází i k vydávání právních předpisů přímo zavazujících subjekty na území členských států. Pokud by takové normy byly určeny jen pro občanskoprávní vztahy s mezinárodním prvkem, docházelo by tak touto formou k vytváření územně omezených souborů přímých norem.

3. VZTAH ÚPRAV UNIVERZÁLNĚ ZAMĚŘENÝCH A ÚPRAV OMEZENÝCH NA URČITÉ SKUPINY STÁTŮ

Pozornost je třeba také věnovat otázce vztahu mezi soubory přímých norem s univerzálním zaměřením a soubory určenými a omezenými jen na určitou skupinu států.²⁰⁾

V této souvislosti lze uvést různé momenty. Územně omezená úprava může být do určité míry podnětem pro vypracování úpravy univerzální. Územně omezená úprava může v tom směru plnit funkci experimentu. Také státy, které se ve svých vztazích sjednotily na určité omezené úpravě, mohou získat větší vliv při prosazování zásad, z nichž vychází jejich úprava, při sjednávání úpravy univerzální.²¹⁾

Poměr mezi univerzální a územně omezenou úpravou se může projevat také v tom, že univerzální úprava může obsahovat úpravu základních, důležitějších otázek a úprava územně omezená může na ni navazovat podrobnější úpravou ve vztazích jen mezi některými státy. Ne zcela vhodným příkladem by zde mohl být vztah mezi Pařížskou úmluvou a tzv. užšími nebo zvláštními úmluvami na jejím základě sjednanými ohledně určitého průmyslového práva. Svým zaměřením i tyto zvláštní úmluvy jsou schopny univerzálního přijetí a okruh jejich členských států není

²⁰⁾ Srov. J. Limpens: Relations entre l'unification au niveau régional et l'unification au niveau universel, Rev. int. dr. comp., 1964, str. 13 a násled.

²¹⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 226.

vymezen nějakými svazky hospodářskými, regionálními či jinými; fakticky však se na nich účastní dosti omezený okruh států.

Při sjednávání univerzálních úprav je třeba mít na zřeteli, že jejich přijetí velkým počtem států nemusí a ani nemůže mít za následek vytvoření jednotného celosvětově použitelného hmotného práva pro jejich předmět úpravy a že je nutno ponechat smluvním státům možnost sjednat si ve svých vzájemných vztazích úpravu odchylnou, popřípadě umožnit, aby užší okruh států vyloučil ve svých vzájemných vztazích úpravu univerzální a nahradil ji omezenou úpravou.

Tak nelze očekávat, že by členské státy RVHP, které se jinak např. v Komisi OSN pro mezinárodní právo obchodní aktivně podílejí na přípravě celosvětově použitelné jednotné hmotněprávní úpravy mezinárodní kupní smlouvy, mohly touto univerzální úpravou nahradit ve svých vzájemných vztazích Všeobecné dodací podmínky RVHP, které jsou základní součástí právní úpravy občanskoprávních vztahů vznikajících při uskutečňování jejich mezinárodní hospodářské spolupráce. I po přijetí univerzální úpravy zůstanou VDP RVHP v platnosti jako jednotné hmotné právo pro vztahy organizací členských států RVHP, neboť jsou vypracovány s ohledem na společné základy hospodářského zřízení v těchto státech, na stejné zásady řízení národního hospodářství na základě národohospodářských plánů, které se mezi těmito státy koordinují. Pokud by tak určitá univerzálně zaměřená unifikace nepřipouštěla takovou možnost sjednání odchylné úpravy na základě společných ekonomických svazků či jiných zájmů spojujících užší skupiny jednotlivých smluvních států, sama by se tím zbavovala schopnosti být celosvětově přijatelnou, neboť by tím významným skupinám států znemožňovala podpis, ratifikaci či přístup, kterými by alespoň bylo umožněno její uplatnění ve vztazích těchto států k ostatním smluvním státům. Jinak by tohoto účinku mohlo být dosaženo pouze faktickým recipováním smluvené úpravy do národního práva vydáním vlastního obsahově shodného právního předpisu.

V rámci výkladu o vztahu mezi kolizní úpravou a přímou úpravou si všimneme těch případů, kdy univerzálně zaměřená hmotněprávní unifikace se snaží potlačit aplikaci jiných hmotněprávních norem rozšiřováním své působnosti i na ty vztahy, které se dotýkají jiných než smluvních států.

II. VZTAHY MEZI METODOU PŘÍMOU A METODOU KOLIZNÍ

V současném stavu vývoje mezinárodního práva soukromého jsou kolizní metoda a přímá metoda dvěma základními metodami právní úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem. Právní normy, které jsou výrazem a prostředkem těchto dvou metod úpravy, tj. kolizní normy a přímé normy, existují v současné době vedle sebe v právních řádech prakticky všech států, také v právním řádu československém. Pro současné mezinárodní právo soukromé má proto význam i zkoumání vztahu mezi oběma těmito metodami úpravy a mezi normami, jež jsou projevem

těchto metod, tj. mezi normami kolizními a normami přímými. Pokud se týká přímých norem, jde v první řadě o normy sjednané mezinárodně.

A. Obecné otázky vztahu mezi oběma metodami

1. HLEDISKO ČASOVÉ, HISTORICKÉ

Vztah mezi oběma metodami úpravy a normami jim odpovídajícími je možno zkoumat z různých hledisek. Jedním z nich je hledisko časové, historické.

Z tohoto hlediska je možno označit kolizní normy za vývojově starší ve srovnání s přímými normami, které jsou sjednávány mezinárodně. Mezinárodně sjednané přímé normy se poprvé vyskytují v osmdesátých letech minulého století. O důvodech tohoto jevu jsme se již zmínili. Od té doby je možno konstatovat stálé narůstání přímých norem. Jestliže v dřívějších údobích mohlo být mezinárodní právo soukromé považováno s určitými rozdíly prakticky v podstatě za souhrn norem, jež stanoví, kterého z několika možných právních řádů se má použít ve vztazích s mezinárodním prvkem, tj. za souhrn kolizních norem,¹⁾ bylo možné se zabývat přímými normami jen jako výjimečným jevem, okrajově. Dnešní mezinárodní právo soukromé je třeba pokládat za souhrn všech norem upravujících výlučně občanskoprávní vztahy s mezinárodním prvkem, takže přímé normy vzhledem k svému množství a závažnosti právních vztahů, jež jsou jimi upraveny, v něm zaujímají významné místo, dnes již rovnocenné kolizním normám.²⁾ To má vliv na pojetí obecné části mezinárodního práva soukromého, do které je třeba zařadit obecné otázky společné přímým normám včetně otázek jejich vztahu ke kolizním normám.

Z historického hlediska je třeba pro úplnost konstatovat, že se v římském státu setkáváme se zvláštními hmotněprávními normami určenými pro vztahy občanů s cizinci a mezi cizinci navzájem (*ius gentium*), které mají tak povahu vnitrostátních přímých norem ve smyslu moderní terminologie.³⁾ V současných právních rádech jsou vnitrostátní přímé normy prostředkem poměrně výjimečným, takže pro základní stavbu a podobu současného mezinárodního práva soukromého nemají rozhodující význam.

Srovnáním množství mezinárodně sjednaných přímých norem v dnešních právních rádech je tak možno konstatovat podstatnou změnu tvárnosti mezinárodního práva soukromého ve srovnání se stavem v osmdesátých letech minulého století, kdy započala tvorba mezinárodně sjedna-

¹⁾ Srov. C. M. Schmitthoff: *International Trade Law and Private International Law, Vom deutschen zum europäischen Recht*, Festschrift für H. Dölle, sv. II, Tübingen 1963, str. 263, 264 (definice tam uváděné).

²⁾ Nelze souhlasit s názorem K. M. Yasseen: *Principes généraux de droit international privé*, Recueil des Cours, 116, 1965—III, str. 391, 392, který pokládá používání zvláštního práva pro přímou úpravu „soukromého mezinárodního života“ i na mezinárodní úrovni za výjimku nebo jen subsidiární a doplňující postup.

ných přímých norem. Tento proces v současném mezinárodním právu soukromém ještě neskončil, nové přímé normy se stále vytvářejí, a je tak možno si položit otázku, kde se tento proces zastaví, zda kolizní normy budou dále zatlačovány, takže se jejich význam bude snižovat.

Z časového hlediska se nám vztah mezi přímými a kolizními normami může tak jevit i jako proces potlačování kolizních norem přímými. Otázka dalšího průběhu tohoto procesu se pak stává otázkou další budoucnosti mezinárodního práva soukromého, jeho budoucí podoby.

Domníváme se, že při střízlivém a realistickém posuzování je třeba očekávat další zvyšování počtu mezinárodně sjednaných přímých norem, jejich zasahování do stále většího počtu kategorií občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem, že však i při tomto vzrůstajícím významu přímých norem se na dlouhou dobu zachová současná podoba mezinárodního práva soukromého, charakterizovaná kolizní a přímou metodou úpravy.

Důvodem pro tuto úvahu je skutečnost, že existují určité meze pro používání přímých norem, jimiž jsme se zabývali. I v těchto mezích zůstane ještě na dlouhou dobu důležitá existence kolizních norem. Nemáme tím na mysli jen tu skutečnost, že bílá místa, která by bylo možno zaplnit přímými normami, jsou stále četná, ale také, jak jsme se o tom již zmiňovali, různou hloubku úpravy tam, kde došlo k sjednání přímých norem, a konečně i různý počet států, které jsou vázány mezinárodními smlouvami obsahujícími přímé normy, nebo které tyto normy fakticky recipovaly do svého práva. Konečně i v budoucnosti může mít pro otázku sjednávání nových přímých norem význam již zmíněné používání různých prostředků vytvořených praxí mezinárodního obchodu k překlenování rozdílů mezi jednotlivými právními řády (obchodní podmínky, vzorové smlouvy apod.). Od vytváření přímých norem lze upustit tam, kde je možno efektivněji dosahovat výsledků uspokojujících potřeby mezinárodního hospodářského styku pomocí těchto prostředků. Jejich předností je zejména možnost pružnějšího a rychlejšího přizpůsobení měnícím se potřebám a podmínkám mezinárodního hospodářského styku, než je tomu u přímých norem. Při používání těchto prostředků, jejichž právním základem je široká smluvní autonomie stran v oblasti závazkových vztahů připuštěná jednotlivými právními řády, se sice v praxi pro běžné otázky nejeví potřeba zjišťovat, podle kterého právního řádu se spravují práva a povinnosti stran, avšak uplatnění kolizní metody v těchto případech zůstává zachováno, protože je třeba, aby se konkrétní právní vztah řídil určitým právním řádem, podle něhož se zejména řídí otázky jeho vzniku, změn a zániku, které také mohou v praxi vzniknout.

Praktická potřeba zjišťovat rozhodné právo v těchto případech je potlačena zvláště tehdy, jestliže pomocí těchto prostředků si strany upravují své postavení ve vztazích, které nejsou ani v příslušných právních řádech

³⁾ H. Lewald: *Conflits de lois dans le monde grec et romain*, Rev. crit., 1968, str. 618, 619, 623.

přicházejících v úvahu upraveny jako určitý smluvní typ, takže tyto právní řády se ve své úpravě omezují jen na otázky obecné povahy a vymezení smluvní autonomie. Pokud by někdy v budoucnosti došlo k unifikované úpravě otázek spadajících do obecné části závazkového práva, pak by patrně došlo k značnému omezení uplatnění kolizní metody v těchto případech.⁴⁾

2. HLEDISKO PŘEDMĚTU ÚPRAVY

Při těchto úvahách o vztahu mezi přímými normami a kolizními normami z hlediska časového dotýkáme se, pokud jde o otázku dalšího vytváření mezinárodně sjednaných přímých norem, otázky předmětu právní úpravy, který má také význam pro vztah mezi kolizní a přímou metodou. Toto věcné hledisko bylo probráno v předchozím výkladu.

3. POVAHA PRAMENŮ PŘÍMÝCH A KOLIZNÍCH NOREM

Pro vztah mezi přímou a kolizní metodou má význam povaha pramenů přímých a kolizních norem. Pokud jde o přímé normy, jsou jejich pramenem především mezinárodní smlouvy, popřípadě i jiné akty mezinárodně právního významu (např. usnesení orgánů mezinárodních organizací). Nepřehlédneme k přímým normám vnitrostátního původu, jež mají povahu výjimečnou a jejichž tvorba jako pravidlo by se jevila nežádoucí. Naproti tomu kolizní normy jsou i nyní vytvářeny nejčastěji formou vnitrostátních zákonů. Jejich vytváření v rámci zákonodárné pravomoci jednotlivých států lze pokládat za pravidlo. Tato skutečnost není dotčena unifikační činností v oblasti kolizního práva, která může mít v budoucnosti vzrůstající význam.

Vydávání vlastních právních norem je projevem svrchovanosti státu. Pokud stát projevem své vůle souhlasným s projevy vůle jiných států nahrazuje své vlastní právní normy právními normami sjednanými v mezinárodní smlouvě, mají takto vytvořené právní normy ve vztahu k normám vnitrostátního původu povahu norem speciálních, zvláštních.⁵⁾ Bez ohledu na počet svých norem a na rozsah svého uplatnění má přímá metoda vůči metodě kolizní povahu zvláštní, speciální metody, zatímco metoda kolizní má povahu metody obecné. Z toho vyplývají určité důsledky pro vztah mezi oběma metodami.

Přímá metoda se ve vztahu k metodě kolizní může uplatňovat jen v rámci, který je pro ni vymezen příslušnou mezistátní úpravou. Její

⁴⁾ Jedním z pokusů v tomto směru je návrh jednotného zákona o obecné úpravě uzavírání smluv mezinárodní povahy vypracovaný UNIDROIT, Study L-Doc. 11, UNIDROIT 1977, jako začátku obecné části uvažovaného mezinárodního obchodního zákoníku.

⁵⁾ Srov. H. Bauer: Les traités et les règles de droit international privé matériel, Rev. crit., 1966, str. 557, 558.

používání nemůže být nad tento rámec rozšiřováno. Všude tam, kde není dán základ pro používání metody přímé, přichází v úvahu pouze metoda kolizní. Metoda přímá se může uplatnit až poté, co používání metody kolizní bylo příslušným mezinárodně právním základem a jeho uvedením do právního řádu daného státu ve prospěch metody přímé odstraněno. Jakmile by mezinárodně právní základ pro použití přímé metody odpadl, nebo vůbec tam, kde metoda přímá selhává, nezbyvá než opět sáhnout po metodě kolizní. Kolizní metoda má tak ve vztahu k metodě přímé subsidiární povahu. Přitom v případě odpadnutí přímé metody došlo by, pokud by nebylo stanoveno jinak, k použití metody kolizní automaticky. Kolizní metoda by bez dalšího zaplnila místa uvolněná metodou přímou, došlo by k jejímu elastickému rozšíření. Můžeme tak mluvit o obecné, subsidiární a elastické povaze metody kolizní ve vztahu k metodě přímé.

Tato povaha vztahu mezi kolizní a přímou metodou by se měla projevovat i v systematickém uspořádání výkladu mezinárodního práva soukromého. Výklad o metodě kolizní jakožto metodě obecného dosahu má proto ve výkladu obecné části předcházet výkladu o metodě přímé, stejně tak ve zvláštní části má být na prvním místě uvedena kolizní úprava daného institutu a teprve poté výklad o jeho přímé úpravě, pokud existuje.

4. VLIV SPOLEČENSKÉHO ZŘÍZENÍ STÁTŮ SJEDNÁVAJÍCÍCH PŘÍMÉ NORMY

Pro vztah mezi kolizní a přímou metodou úpravy má vliv společenské zřízení států, které přicházejí v úvahu pro sjednávání přímých norem. Bylo již zmíněno, že např. ve vztazích subjektů z členských států RVHP lze s ohledem na vytváření právních základů socialistické ekonomické integrace podle přijatého programu očekávat po určité době větší uplatnění přímé metody než ve vztazích těchto subjektů se subjekty ze států s jiným společenským zřízením.

B. Vztah konkrétního souboru přímých norem ke kolizní úpravě

Vztah mezi metodou kolizní a přímou jako metodou obecnou a metodou zvláštní se uplatní také při zkoumání vztahu konkrétních souborů přímých norem ke kolizní úpravě. Východiskem pro stanovení vztahu v konkrétním případě bude příslušný soubor přímých norem jako jev zvláštní. Pro stanovení vztahu tohoto souboru k ostatním, tj. kolizním a jimi povoláním normám je třeba se zabývat: 1. zjištěním předmětu úpravy souboru přímých norem, tj. stanovením oblasti občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem, na které se daný soubor vztahuje; tím se vymezí rámec, v němž má být kolizní úprava nahrazena metodou přímou. Můžeme tak mluvit o stanovení vnějších mezí souboru přímých norem; 2. zjištěním hloubky úpravy v rámci jejího předmětu úpravy, tj. občanskoprávních vztahů, na které se vztahuje, tzn. zda v daném rámci má úprava postihnout všechny otázky, či zda určité otázky ponechává neupravené. Můžeme tak mluvit o stanovení vnitřních mezí, uvnitř kterých je prázdné místo, v němž přichází v úvahu uplatnění metody kolizní. Z toho je patrné, že při zkoumání vztahu konkrétního souboru přímých norem k ostatním právním normám přistupujeme k němu z dvojího hlediska, který je dán obecnou a dále subsidiární povahou kolizní metody úpravy.

1. VNĚJŠÍ MEZE SOUBORU PŘÍMÝCH NOREM

Každý soubor přímých norem musí obsahovat vymezení svého předmětu úpravy, tj. právních vztahů, které se řídí jeho přímými normami. Toto vymezení je buď obsaženo ve zvláštním ustanovení, nebo je jinak uvedeno nebo je alespoň možné vyvodit je z textu nebo smyslu a účelu příslušného souboru. Tím se podle našeho názoru soubory přímých norem neliší zásadně od jiných souborů právních norem obsažených v jednotlivých právních předpisech. Každý právní předpis musí mít určitý předmět úpravy a ten bude patrný ze zvláštního ustanovení nebo přímo z určitých norem či jejich smyslu a účelu.

Vymezení předmětu úpravy v souborech přímých norem má důležitý význam odpovídající té skutečnosti, že se jím stanoví hranice mezi použitím kolizní metody a přímé metody, a proto mu má být věnována v teorii mezinárodního práva soukromého náležitá pozornost.

Obsah ustanovení provádějících vymezení předmětu úpravy souborů přímých norem je dán funkcí těchto norem upravujících občanskoprávní vztahy s mezinárodním prvkem, a musí proto jednak věcně vymezit, které občanskoprávní vztahy jsou předmětem úpravy, a jednak určit jejich mezinárodní charakter.

V teorii se setkáváme s pokusy najít vhodné označení pro tato ustanovení vymezující předmět úpravy souborů přímých norem. S touto terminologickou otázkou se však spojuje i otázka povahy těchto norem.

Setkáváme se s různými názvy pro tyto normy. Někdy se pro ně používá označení „rozhraničující normy“ (Abgrenzungsnormen) nebo také

„normy o aplikaci“ (Anwendungsnormen).⁶⁾ Těmto označením se však vytýká, že z nich není patrný specifický charakter těchto norem vůči jiným normám vymezujícím oblast osobního a věcného použití norem.⁷⁾ Dále se pro ně používá označení „normy o prostorovém použití“ (räumliche Anwendungsnormen, règles d'application territoriale).⁸⁾ Tomuto označení se vytýká rovněž nedostatečná zřetelnost, stejně tak jako označování těchto norem za jednostranné kolizní normy nebo také zvláštní kolizní normy.⁹⁾

Tyto posléze uvedené názvy jsou někdy výrazem některých názorů, které popírají znak přímých norem spočívající v bezprostřednosti aplikace. Podle těchto názorů se i přímé normy aplikují na základě předchozí aplikace kolizních norem, i když nikoliv kolizních norem v obvyklém smyslu, ale kolizních norem zvláštní podoby majících povahu jednostranných kolizních norem.¹⁰⁾

K tomu je nutno zdůraznit, že kolizní normou je jen taková norma, která je prostředkem určitého způsobu úpravy právních vztahů, vyznačujícího se tím, že se pro úpravu vztahu vybírá jeden ze dvou nebo několika souborů hmotněprávních předpisů, s nimiž je daný vztah v nějakém kontaktu. Normy obsahující vymezení předmětu úpravy souborů přímých norem neprovádějí výběr mezi několika v úvahu přicházejícími právními řády, nýbrž stanoví meze použití přímé metody oproti metodě kolizní. Nevymezují jako jednostranné kolizní normy oblast použití vlastního práva oproti právům zahraničním (tím i jednostranná kolizní norma, byť nedokonale, provádí výběr mezi právními řády), ale pouze rozhraničují použití jedné skupiny tuzemských norem, neboť mezinárodně sjednané přímé normy se stávají součástí tuzemského práva, oproti jiné skupině tuzemských norem, totiž norem kolizních.¹¹⁾ Jestliže chápeme kolizní normu jako projev určité metody úpravy právních vztahů, jak byl shora uveden, nelze pokládat za kolizní normu každou normu, která rozhraničuje oblast použití mezi jednotlivými předpisy uvnitř téhož právního řádu, a to ani mezi předpisy současně platnými ani mezi předpisy současnými a dříve platnými (intertemporální ustanovení). I když taková norma ohraničuje

⁶⁾ Srov. J. Kropholler: op. cit., str. 190, 191; B. Lemhöfer: op. cit., *Rebels Z*, 1960, str. 421; A. Malintoppi: *Les rapports entre droit uniforme et droit international privé*, *Recueil des Cours*, 116, 1965—III, str. 28 a násl.; E. Vitta: *International Conventions and National Conflict Systems*, *Recueil des Cours*, 126, 1969—I, str. 192, 196—199, 203 a násl.

⁷⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 191.

⁸⁾ K. Zweigert, U. Drobnig: *Einheitliches Kaufgesetz und internationales Privatrecht*, *Rebels Z*, 1965, str. 152, pozn. 19.

⁹⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 190, 191; B. Lemhöfer: op. cit., *Rebels Z*, 1960, str. 411 a násl.

¹⁰⁾ G. v. Hecke: *Principes et méthodes de solution des conflits de lois*, *Recueil des Cours*, 126, 1969—I, str. 467, 468, 471, mluví o novém jevu střetu zákonů a nových kolizních normách, které ukládají použít *lex fori*, a vylučují tak použití cizího práva.

¹¹⁾ A. Malintoppi: op. cit., *Recueil*, 116, 1965—III, str. 56; H. Bauer: op. cit., *Rev. crit.*, 1966, str. 557, 558.

oblast použití jiných norem, sama neobsahuje věcnou úpravu a odkazuje na použití jiných norem, chybí jí funkce provádět právní úpravu výběrem mezi několika soubory právních norem, jejichž použití přichází v úvahu (tuto funkci mají, a jsou proto kolizními normami uvnitř určitého právního řádu pouze normy mezioblastního práva soukromého a normy upravující tzv. interpersonální kolize).

Z tohoto důvodu nelze přijmout ani stanovisko, které sice respektuje rozdíl mezi kolizními normami a normami vymezujícími předmět úpravy souborů přímých norem, ale odtrhuje tyto od ostatních unifikovaných hmotněprávních norem a přiřazuje je ke kolizním normám tak, že spolu s nimi vytvářejí soubor norem upravujících vztahy s mezinárodním prvkem, a jsou tak součástí národního kolizního systému.¹²⁾

Další názor doporučuje používat pro tyto normy dvojího označení odpovídajícího jejich dvojí funkci, a to podle souvislosti buď názvu rozhraničující normy určující mezinárodní povahu (*internationalitätsbestimmende Abgrenzungsnormen*) nebo kolizněprávní rozhraničující normy (*kollisionsrechtliche Abgrenzungsnormen*). Dvojí funkce se spatřuje v tom, že tyto normy 1. vymezují mezinárodní skutkové podstaty zahrnuté příslušnou mezinárodní smlouvou oproti vnitrostátním skutkovým podstatám, které se dále řídí autonomním národním právem; a dále 2. skrytě obsahují výpověď o tom, že v uvedených mezinárodních případech má být použito úpravy smluvní bez předchozího použití autonomního nebo unifikovaného kolizního práva. Tím plní nejen funkci označit mezinárodní povahu vztahů, ale také kolizněprávní funkci, přičemž mají jako *lex specialis* přednost před obecnými kolizními normami.¹³⁾

Podle našeho názoru se tyto normy uvedenou dvojí funkcí, kterou skutečně mají, neliší od podobných norem, které výslovně jsou obsaženy nebo mohou být vyvozeny i z jiných právních předpisů. Každý právní předpis musí vymezovat svůj předmět úpravy tím či oním způsobem a tím současně obsahuje i výpověď o tom, že se na jeho předmět úpravy nepoužije předpisů jiných, jejichž použití je existencí dané právní úpravy vyloučeno. Jde tedy o běžný projev toho smyslu, že použije-li se normy A, je tím vyloučeno použití normy B. Mezi normami, jimiž se zabýváme, a ostatními normami stejné funkce v jiných právních předpisech není zásadní rozdíl. Norma stanovící předmět úpravy např. ZMO nebo hospodářského zákoníku určuje, které právní vztahy mají povahu majetkového vztahu v mezinárodním obchodním styku nebo hospodářskoprávního vztahu, a dále tím určuje, že se v daném případě nepoužije jiných norem právního řádu, stejně tak jako norma obsažená v souboru přímých norem určuje, pro které vztahy se těchto norem použije, a tím zároveň stanoví, že se v těchto případech nepoužije jiných norem vlastního právního řádu, tj. norem kolizních.

¹²⁾ E. Vitta: op. cit., Recueil, 126, 1969—I, str. 192, 193, 198.

¹³⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 190, 191; také srov. též autor: Der „Ausschluss“ des internationalen Privatrechts im Einheitlichen Kaufgesetz, Rabels Z, 1974, str. 374 a násl.

Tzv. kolizněprávní funkce těchto norem je automaticky dána jejich funkcí určit mezinárodní povahu upravovaných vztahů, s čímž je samozřejmě spojeno i věcné vymezení upravovaných vztahů. Obě funkce jsou vzájemně spjaté. Proto nemůže mít úspěch doporučení, aby v příslušné normě bylo odděleno ustanovení určující mezinárodní povahu vztahů od ustanovení kolizněprávního. Tato nemožnost je nakonec přiznávána doporučením, aby se toto oddělení provedlo alespoň „myšlenkově“.¹⁴⁾

Ve snaze zařadit tyto normy mezi normy kolizní se konečně i vysvětluje rozdíl proti skutečným kolizním normám spočívající v tom, že skutečné kolizní normy neobsahují určení mezinárodní povahy upravovaných vztahů. To se vysvětluje tak, že v národním kolizním právu se takového určení nepotřebuje, protože oblast použití kolizních norem zahrnuje logicky všechny občanskoprávní vztahy nehledíc k jejich národnímu nebo mezinárodnímu charakteru.¹⁵⁾ K tomu poukazujeme na stanovisko, které jsme k tomuto, podle našeho názoru nesprávnému stanovisku vyslovili již na jiném místě.¹⁶⁾ Zde jen stručně opakujeme, že existence kolizních norem je vyvolána existencí vztahů s mezinárodním prvkem a jen pro úpravu těchto vztahů jsou kolizní normy určeny; jinak by byla jejich existence zbytečná.

Bližší pozornosti si vyžaduje způsob vymezení předmětu úpravy mezinárodně sjednaných přímých norem.

Při formulaci příslušného ustanovení je třeba: 1. vymezit předmět úpravy po stránce věcné; 2. stanovit mezinárodní povahu předmětu úpravy.

Pokud jde o vymezení věcné, je třeba v něm určit, které kategorie občanskoprávních vztahů jsou předmětem úpravy, tj. zda jde o vztahy ze smlouvy kupní, ze smlouvy o přepravě železniční apod. Při tomto vymezení je možné i stanovit základní znaky vymezující vztahy, jež jsou předmětem úpravy, zejména je-li nebezpečí, že s použitím pouhého označení upravovaných vztahů určitým právním výrazem je spojena možnost různého výkladu v zúčastněných státech.¹⁷⁾

Při určení mezinárodní povahy předmětu úpravy může být použito jednak prvků prostorových, teritoriálních (např. místo odeslání, místo započetí přepravy, místo určení), jednak prvků osobních (např. státní příslušnost účastníků), popřípadě kombinace obou (např. bydliště, sídlo účastníků). Dokonce může být pro mezinárodní povahu upravovaných vztahů stanoven i prvek subjektivní spočívající v tom, že existence shora uve-

¹⁴⁾ J. Kropholler: Internationales Einheitsrecht, str. 191.

¹⁵⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 191 a v pozn. 23 na této straně.

¹⁶⁾ Z. Kučera: Občanskoprávní vztahy s mezinárodním prvkem a způsoby jejich právní úpravy, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1977/1, str. 40, 41.

¹⁷⁾ Srov. vymezení vztahu ze zastoupení v čl. 2 návrhu jednotného zákona o zastoupení v mezinárodních vztazích při prodeji a koupi hmotných věcí movitých, Etude XIX, Doc. 55, Unidroit 1974.

dených objektivně existujících prvků je nebo může být účastníkům, příp. i jiným známa.¹⁸⁾

Při stanovení mezinárodní povahy předmětu úpravy půjde o postižení vztahů s absolutně mezinárodním prvkem, neboť pouze ty jsou, jak již uvedeno, vhodné pro úpravu mezinárodně sjednanými přímými normami. Proto příslušný poměr musí v uvedených prvcích použitých pro vymezení mezinárodní povahy vykazovat vztahy nejméně k dvěma státům.¹⁹⁾

Při vymezení mezinárodní povahy právních poměrů upravovaných mezinárodně sjednanými soubory přímých norem je nutno vedle rozlišování vztahů mezinárodní povahy oproti vztahům, které ve smyslu vymezení stanoveného v příslušném souboru tuto povahu nemají, zejména protože jsou vztahy vnitrostátními, také rozlišovat právní poměry mezinárodní povahy, na něž se příslušný soubor vztahuje, oproti právním poměrům dotýkajícím se nesmluvních států, příp. států, jež se nezúčastnily sjednání přímých norem a nepřevzaly je do svých právních řádů.²⁰⁾ Při vymezení mezinárodní povahy upravovaných vztahů můžeme rozlišovat v podstatě tři způsoby tohoto vymezení, pokud jde o vztah k právním poměrům dotýkajícím se nesmluvních států:

a) Vzhledem k tomu, že jde o normy mezinárodně sjednané, mělo by se jejich používání omezovat jen na ty vztahy, které se ve svých podstatných prvcích uskutečňují jen ve vzájemných vztazích uskutečňujících se mezi subjekty, popřípadě jen na území států, které se na jejich sjednání podílely a jsou příslušným ujednáním vázány (smluvní státy), tzn. dotýkají se dostatečně intenzivně dvou nebo více, avšak jen smluvních států.

V tomto případě ustanovení určující mezinárodní povahu předmětu úpravy nejen vymezuje případy s mezinárodním prvkem oproti vztahům vnitrostátním, ale dále také proti jiným vztahům téhož druhu s mezinárodním prvkem, které se neomezují jen na dva nebo více smluvních států, ale podstatně se dotýkají i státu nesmluvního.²¹⁾ V těchto vztazích s mezinárodním prvkem se postupuje na základě příslušných kolizních norem,

¹⁸⁾ Srov. návrh Úmluvy o smlouvě o mezinárodní koupi zboží, vypracovaný Komisí OSN pro mezinárodní právo obchodní, čl. 1 odst. 2: „Skutečnost, že strany mají své závody v různých státech, se nebere v úvahu, jestliže tato skutečnost není patrna buď ze smlouvy, nebo z jakéhokoliv jednání stran nebo z informace poskytnuté stranami v kteroukoliv dobu před nebo při uzavření smlouvy“; *Uncitral Yearbook*, sv. VI, 1975, str. 63. Podobně vymezení mezinárodní povahy v některých smlouvách vyžadují, aby prvky vytvářející mezinárodní povahu vztahu vyplývaly z ujednání (smlouvy) účastníků, např. Varšavská úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě č. 15/1935 Sb. a č. 15/1966 Sb., čl. 1 odst. 2, úmluva CMR, č. 11/1975 Sb., čl. 1 odst. I.

¹⁹⁾ B. Lemhöfer: op. cit., *Rabels Z*, 1960, str. 422; H. Bauer: op. cit., *Rev. crit.*, 1966, str. 555, 556, poukazuje na to, že vztah ke státům se může projevovat i v jiných prvcích než těch, které určují mezinárodní povahu vztahu, čl. 12 Bruselské úmluvy o jednotném stanovení pravidel o srážkách lodí (pozn. 1 na str. 556).

²⁰⁾ B. Lemhöfer: op. cit., *Rabels Z*, 1960, str. 413, 414, rozlišuje vymezení dovnitř (proti vnitrostátním vztahům) a vymezení navenek (ve vztahu k nesmluvním státům).

²¹⁾ Srov. B. Lemhöfer v předchozí poznámce.

pokud nejsou předmětem úpravy jiného mezinárodně sjednaného souboru přímých norem.²²⁾

Příkladem takového vymezení předmětu úpravy může být ustanovení preambule VDP RVHP 1968/1975 v redakci 1979 stanovící, že „veškeré dodávky zboží mezi organizacemi členských států Rady vzájemné hospodářské pomoci oprávněnými provádět zahraniční obchod se uskutečňují podle následujících všeobecných podmínek“. Z ustanovení je patrné věcné vymezení, tj. dodávky zboží, tzn. vztahy založené především kupní smlouvou (smlouva o výměně zboží nepřichází v těchto vztazích v úvahu), a určení mezinárodní povahy těchto vztahů vyplývající ze slov „mezi organizacemi členských států RVHP“. Vedle vymezení oproti vnitrostátním vztahům je z tohoto určení mezinárodní povahy patrné i vymezení ve vztahu k nesmluvním státům. Musí jít o smlouvy, jejichž účastníky jsou organizace, z nichž každá je organizací v jiném členském státu RVHP. Vztahy z kupních smluv uzavřených organizací v členském státu RVHP se subjektem v třetím státu nejsou úpravou VDP RVHP dotčeny (např. smlouva o dodávce zboží mezi čs. organizací zahraničního obchodu a obchodní společností ve Francii), pro jejich úpravu se uplatní kolizní metoda.

b) Dalším způsobem vymezení mezinárodní povahy upravovaných vztahů je takové vymezení, podle něhož se přímé normy aplikují již tehdy, jestliže určitý věcně vymezený vztah má dostatečně intenzivní kontakt jen s jedním smluvním státem. Např. podle svého čl. 1 odst. I Úmluva o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě (CMR) (vyhl. č. 11/1975 Sb.) se vztahuje na každou smlouvu o přepravě zásilek za úplatu silničním vozidlem, jestliže místo převzetí zásilky a předpokládané místo jejího dodání, jak jsou uvedena ve smlouvě, leží ve dvou různých státech, z nichž alespoň jeden z nich je smluvním státem této úmluvy. Toto ustanovení platí bez ohledu na trvalé bydliště a státní příslušnost stran.

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že se aplikace CMR vnučuje i pro případy, v nichž se na přepravní smlouvě účastní strana ze státu, který není smluvním státem CMR, i když jen místo převzetí zboží nebo jen místo dodání zboží je na území smluvního státu CMR. Protože v rámci předmětu úpravy se vylučuje použití kolizních norem, použije se úmluvy, i když dopravce má sídlo (bydliště) v nesmluvním státu, v němž by se např. zboží převzalo, jestliže k dodání dojde ve smluvním státu (např. ČSSR), ačkoliv jinak podle čs. kolizní normy by se smlouva o přepravě měla řídit právem nesmluvního státu, v němž má dopravce sídlo (bydliště), pokud účastníci se nedohodli na jiném právu.²³⁾

²²⁾ E. Vitta: op. cit., Recueil, 126, 1969—I, str. 210, poukazuje na „asymetrické“ fungování kolizních norem v důsledku toho, že se na určité případy neaplikují.

²³⁾ S ohledem na to, že při vymezení mezinárodní povahy upravovaných vztahů Varšavská úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě (vyhl. č. 15/1935 Sb. a č. 15/1966 Sb.) opomíjí sídlo dopravce a stačí, aby místo odletu a místo určení leželo na území jen jediného smluvního státu, je-li stanovena zastávka na území jiného, i když nesmluvního státu (čl. 1 odst. 2), patří tímto způsobem vymezení sem také.

Tento způsob vymezení mezinárodní povahy předmětu úpravy ještě ponechává stranou vztahy téhož druhu s mezinárodním prvkem, jež se plně uskutečňují mezi nesmluvními státy (např. místo převzetí i místo dodání jsou obě v nesmluvních státech).

c) Ještě dále jde třetí způsob vymezení mezinárodní povahy předmětu úpravy, při němž vůbec nezáleží na tom, aby upravovaný právní poměr měl vztah k dvěma nebo alespoň k jednomu smluvnímu státu, ale stačí jeho vztah k dvěma různým, třeba nesmluvním státům.

Příkladem mohou být ustanovení článku 1 odst. I haagských jednotných zákonů o mezinárodní kupní smlouvě a o uzavírání mezinárodní kupní smlouvy, podle nichž se tohoto zákona používá na kupní smlouvy o movitých věcech uzavírané mezi stranami, které mají svůj závod, popřípadě svůj obvyklý pobyt na území různých států, v každém z těchto případů: a) jestliže ze smlouvy vyplývá, že věc je v době uzavření smlouvy přepravována nebo bude přepravována z území jednoho státu na území jiného státu; b) jestliže úkony, které zakládají nabídku a přijetí, byly uskutečněny na území různých států; c) jestliže k odevzdání věci má dojít na území jiného státu než toho, v němž se uskutečnily úkony zakládající nabídku a přijetí.

Stát, který bez výhrady, jež je umožněna příslušnými mezinárodními úmluvami, převezme haagské zákony do svého práva, bude je bezprostředně aplikovat nejen na ty mezinárodní kupní smlouvy, jejichž účastníci jsou strany se sídlem nebo obvyklým pobytem na území smluvních států, ale na všechny takové smlouvy bez rozdílu, zda účastníci mají sídlo nebo obvyklý pobyt v různých smluvních státech nebo ve státech, které nejsou smluvními státy, a bude tak ve všech případech vnucovat aplikaci svého práva.

Při tomto způsobu vymezení mezinárodní povahy předmětu úpravy jsou postiženy všechny věcně vymezené vztahy s mezinárodním prvkem, takže kolizní úprava se pro vztahy téhož druhu s absolutně mezinárodním prvkem neuplatní.²⁴⁾ Ti, kteří chápou mezinárodní právo soukromé prakticky jen jako právo kolizní, mohou konstatovat, že se mezinárodní právo soukromé stává pro oblast unifikované úpravy zbytečným.²⁵⁾

Proti shora uvedeným druhému a třetímu způsobu vymezení předmětu úpravy přímých norem lze vyslovit závažné námitky.²⁶⁾ V obou případech se vymezení předmětu úpravy co do jeho mezinárodní povahy ve vztahu vůči nesmluvním státům vyznačuje určitým „expanzivním“ prvkem. Jak uvedeno, mezinárodně sjednané hmotné právo se stává součástí právního řádu každého smluvního státu. Používá-li se ho i v těch případech, v nichž by kolizní norma jinak vedla k aplikaci práva nesmluvního státu, zna-

²⁴⁾ Odpadá zde tedy „vymezení navenek“ (vůči nesmluvním státům), tak jako by všechny státy světa byly smluvními státy; srov. B. Lemhöfer: op. cit., *Rabels Z*, 1960, str. 414.

²⁵⁾ H. Dölle: *Einheitliches Kaufgesetz und Internationales Privatrecht*, *Rabels Z*, 1968, str. 438 a násl.

²⁶⁾ Srov. H. Bauer: op. cit., *Rev. crit.*, 1966, str. 569 a násl.

mená to, že se vždy apriorně dává přednost vlastnímu právu, byť mezinárodně sjednocenému, před právem jiného státu, k němuž může mít konkrétní právní poměr intenzivnější vztah než k právu vlastního státu. Takový důsledek není v zájmu mezinárodní spolupráce, která předpokládá respekt k právům druhých států a ochotu pokládat je zásadně za rovné s právem vlastního státu. Konečně není třeba zdůrazňovat, že se tím nepřispívá k mezinárodní harmonii v rozhodování, neboť pochopitelně nesmluvní stát, který není úpravou vázán, bude postupovat podle svých kolizních norem, případně svých právních norem vůbec.

Na obranu těchto způsobů stanovení předmětu úpravy mezinárodně jednotného hmotného práva by se mohlo uvádět, že taková úprava má mít vzhledem k své pokrokové úloze, dokonalosti úpravy přednost před národním kolizním i hmotným právem, popřípadě i před mezinárodně jednotným kolizním právem.²⁷⁾ Ani tato argumentace však nemůže obhájit nerespektování právních řádů nesmluvních států tímto „expanzivním“ stanovením mezi použití přímých norem.²⁸⁾ K tomu se správně uvádí, že cizí právo, které je takto apriorně vylučováno, může být ze své strany podle okolností také mezinárodně jednotným právem.²⁹⁾

Legislativně politicky nejvhodnější se jeví vyvážené řešení otázky určení mezi úpravy souboru přímých norem v ustanovení čl. 1 odst. I návrhu jednotné úpravy mezinárodní kupní smlouvy, který připravila Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní. Podle tohoto vymezení se této úpravy použije na smlouvy kupní uzavřené mezi stranami, jejichž závody jsou v různých státech; a) jestliže oba státy jsou smluvními státy; nebo b) jestliže pravidla mezinárodního práva soukromého vedou k použití práva některého smluvního státu.³⁰⁾

Tímto vymezením předmětu své úpravy nabývá navrhovaný právní předpis jako norma tvořící součást mezinárodního práva soukromého dvojí povahu: 1. Dojde-li k jeho aplikaci v případě zmíněném sub a), tj. mají-li obě strany kupní smlouvy své závody v různých smluvních státech, je aplikován jako přímá norma, tj. bezprostředně bez předchozí aplikace

²⁷⁾ K. Zweigert, U. Drobnič: op. cit., *Rabels Z*, 1965, str. 146, 150, 153, 161, vyslovují tvrzení, že sjednocená věcná norma zatlačuje v mezích svého místního a věcného použití každou konkurující kolizní normu, ať unifikovanou či neunifikovanou. Toto tvrzení nemá žádnou právní oporu právě tak jako údajná základní myšlenka mezinárodně právního učení o konkurenci mezinárodních smluv o přednosti smluv obsahově závažnějších, z níž vyvozují, že mezinárodní ujednání unifikující věcné normy má bezpodmínečně přednost před ujednáním unifikujícím kolizní normy. K tomu kriticky H. Bauer: v rec., *Rev. crit.*, 1966, str. 778 a násl.; P. H. Neuhaus v recenzi článku H. Bauera: *Les traités et les règles de droit international privé matériel* (*Rev. crit.*, 1966, str. 537–574), *Rabels Z*, 1967, str. 771; H. Dölle: *Einheitliches Kaufgesetz und Internationales Privatrecht*, *Rabels Z*, 1968, str. 443 a násl., 446.

²⁸⁾ G. v. Hecke: op. cit., *Recueil*, 126, 1969–I, str. 471, mluví o právním nacionalismu.

²⁹⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 194, 195; P. H. Neuhaus: op. cit., *Rabels Z*, 1967, str. 771.

³⁰⁾ *Uncitral Yearbook*, sv. VI, 1975, str. 63.

kolizní normy. Vymezení mezinárodní povahy předmětu úpravy odpovídá prvému způsobu vymezení. 2. Dojde-li k použití úpravy v případě sub b), tj. jestliže kolizní norma v daném případě odkazuje na použití právního řádu smluvního státu, má pro takové případy povahu mezinárodně sjednané věcné normy mezinárodního práva soukromého, podobně jako např. československý ZMO je vnitrostátní věcnou normou mezinárodního práva soukromého, protože k jeho použití dochází také teprve tehdy, jestliže podle kolizních pravidel se má použít československého právního řádu.

Výhody právě uvedeného způsobu vymezení předmětu úpravy přímých norem spočívají v tom, že výhody unifikace se neomezují jen na právní poměry, které se uskutečňují v rámci smluvních států, ale navíc se unifikovaná úprava uplatní i v právních poměrech mimo tento rámec, to však jen za předpokladu, že kolizní norma odkazuje k právu smluvního státu, jehož soud tak v případech, kdy kolizní norma vede k použití práva nesmluvního státu, bude toto právo aplikovat. Nedochází tak k narušování rovnosti jednotlivých právních řádů, „dobrodiní“ unifikované úpravy se nevnučuje třetím státům jako úprava jejich právním řádům nadřazená.

2. VNITŘNÍ MEZE SOUBORU PŘÍMÝCH NOREM

Vedle vymezení oblasti použití souborů mezinárodně sjednaných přímých norem proti právním vztahům, na které sjednaná úprava nedopadá, vyžaduje pozornost uvnitř právních vztahů, jež jsou předmětem úpravy, vymezení otázek, které ani v tomto rámci nejsou sjednocenou úpravou dotčeny. Na rozdíl od vnějších mezí, jimiž jsme se shora zabývali, tyto vnitřní meze, uvnitř kterých zbývají neupravené otázky, neexistují ve všech mezinárodně sjednaných souborech přímých norem. Souvisí to s rozlišováním těchto mezinárodně sjednaných souborů přímých norem z hlediska uzavřenosti úpravy.

Mezi těmito soubory můžeme z uvedeného hlediska rozlišovat mezi soubory, které mají povahu úpravy uzavřené, tj. pro vztahy, jež jsou předmětem jejich úpravy, se použije jen norem obsažených v souboru, a soubory, které v rámci svého předmětu úpravy neupravují všechny otázky, nejsou úplné a uzavřené, takže připouštějí i aplikaci jiných norem.

Prve uvedené soubory vycházejí z toho, že úprava v nich obsažena zahrnuje všechny otázky spadající do předmětu úpravy. V otázce úplnosti úpravy mohou zřejmě vznikat pochybnosti, zda skutečně je sjednanými normami pamatováno na všechny otázky, které se mohou vyskytnout. Je proto vhodnější používat pro ně označení uzavřené ve shora uvedeném smyslu než označení úplné. Pokud by se vyskytla určitá otázka, která není ve sjednaných normách úplně upravena, poskytuje se obvykle pro tyto případy ustanovení, jak v takovém případě postupovat, které i tyto otázky souhrnně upravuje. Typické pro tato ustanovení je, že neumožňují použít některého národního práva, tzn. vylučují možnost uplatnění kolizní metody.

Příkladem úpravy uzavřené mohou být haagské jednotné zákony o mezinárodní kupní smlouvě.³¹⁾ Stejně při přípravě jednotné úpravy mezinárodní kupní smlouvy v rámci prací Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní se vyskytl návrh na formulaci, podle níž v případě otázek týkajících se předmětu úpravy, které v ní výslovně nejsou upraveny, se použije obecných zásad, o které se opírá.³²⁾ Přijetím formulace tohoto významu by se i tato úprava zařadila mezi úpravy uzavřené.

Soubory neuzavřené jsou takové, které vycházejí z neúplnosti hmotněprávní úpravy právních vztahů, které jsou jimi upraveny, a připouštějí, aby se pro neupravené otázky v rámci předmětu úpravy použilo i jiných hmotněprávních norem. Protože jde o občanskoprávní vztahy s mezinárodním prvkem, nezbyváá než při nedostatku mezinárodně sjednaných hmotněprávních norem použít norem některého národního právního řádu, který je nutno vyhledat podle kolizních norem. Tento právní řád bývá také označován jako doplňující právo nebo také subsidiární statut.³³⁾ Nutnost použití kolizních norem pro jeho stanovení vyplývá ze shora zmíněné subsidiární povahy kolizní metody.

Při vyhledávání subsidiárního statutu vzniká otázka, kterých kolizních norem se pro jeho stanovení použije. O této otázce rozhoduje v první řadě příslušný soubor přímých norem sám. Podle toho, zda a jak je v něm tato otázka řešena, můžeme mezi jednotlivými soubory přímých norem zjišťovat rozdíly.

V první řadě je možné, že neuzavřený a neúplný soubor přímých norem neobsahuje žádné ustanovení odpovídající na otázku, podle kterých kolizních norem se má postupovat při stanovení subsidiárního statutu.³⁴⁾

V dalším případě může soubor obsahovat pouze výslovnou formulaci jinak samozřejmé zásady, že se má v případě mezer v úpravě použít ustanovení mezinárodního práva soukromého. Taková úprava otevřeně přiznává neúplnost a připouští, že se má použít kolizních norem. Tak při přípravě zmíněného návrhu jednotné úpravy mezinárodní kupní smlouvy v Komisi OSN pro mezinárodní právo obchodní byl podán také návrh na doplnění příslušného článku ustanovením, že na otázky, které nejsou v ní upraveny, se má použít mezinárodního práva soukromého.³⁵⁾

³¹⁾ Čl. 17 jednotného zákona o mezinárodní kupní smlouvě s určitými výjimkami (čl. 16 ve spojení s čl. VII rámcové úmluvy; 38 odst. 4; 4; 5 odst. 2; 69; 89 jednotného zákona o mezinárodní kupní smlouvě); srov. K. Zweigert, U. Drobnič: op. cit., Rabels Z, 1965, str. 164, 165; J. Kropholler: Der „Ausschluss“ des internationalen Privatrechts im Einheitlichen Kaufgesetz, Rabels Z, 1974, 380 a násl., připouští však v omezené míře určité uplatnění kolizních norem (str. 382).

³²⁾ UNCITRAL Yearbook, sv. VI, 1975, str. 79, 96.

³³⁾ J. Kropholler: Internationales Einheitsrecht, str. 176.

³⁴⁾ Srov. návrh jednotného zákona o zastoupení v mezinárodních vztazích při prodeji a koupi zboží, čl. 10 a zejména komentář k čl. 10; Etude XIX, Doc. 55, Unidroit 1974, str. 28, 29, 68, 69.

³⁵⁾ UNCITRAL Yearbook, sv. VI, 1975, str. 72.

Oba uvedené případy neodpovídají na otázku, které kolizní normy se má použít. Společné je jim pochopitelně i to, že žádnou kolizní normu neobsahují. V takovém případě není schůdné jiné řešení než použít při vyhledání subsidiárního statutu kolizní normy legis fori. Toto řešení není z hlediska unifikující funkce přímých norem příliš dokonalé. S ohledem na možnost rozdílů v hraničních určovateli kolizních norem může být ve shodných případech použito před orgány smluvních států různých právních řádů, takže unifikační úsilí je tím zeslabováno.

Další možné řešení, podle kterých kolizních norem určit subsidiární statut, může spočívat ve formulaci stanovící, že se má pro toto určení použít kolizních norem určitého státu, např. kolizních norem legis fori.

Dokonalejší úprava spočívá ve stanovení výslovné kolizní normy obsažené v souboru přímých norem. Ani v těchto případech neplní soubor přímých norem dokonale svou unifikační funkci, avšak alespoň unifikací kolizní normy pro stanovení subsidiárního statutu zajišťuje shodné posuzování konkrétního případu ve všech smluvních státech, pokud ovšem nepoužívá kolizního kritéria lex fori. Příkladem řešení zajišťujícího jednotné posuzování může být ustanovení § 110 VDP RVHP 1968/1975 v redakci 1979, stanovící, že „vztahy stran týkající se dodávek zboží v těch otázkách, které nejsou upraveny nebo jen neúplně upraveny smlouvami nebo těmito podmínkami, se řídí materiálním právem státu prodávajícího“. Takto mezinárodně unifikovaná kolizní norma má přednost před kolizními normami v národních právech členských států RVHP (srov. § 2 zákona č. 97/1963 Sb.).

Pokud jde o hraniční určovatele používané v kolizních normách unifikovaných mezinárodními soubory přímých norem, setkáváme se někdy s hraničním určovatelem lex fori.³⁶⁾ V těchto případech může výsledek sporu záležet na tom, v kterém státu dojde k rozhodnutí. Použití jiných hraničních určovatelů přispívá k rozhodovací harmonii, jak je tomu již ve shora uvedeném ustanovení § 110 VDP RVHP, nebo např. v čl. 25 § 1 úmluvy CIV (lex loci delicti).

Kolizní normy obsažené v mezinárodních souborech přímých norem, jež mají stejně jako přímé normy povahu unifikovaných norem, mají mezi kolizními normami do jisté míry zvláštní postavení. Lze je označit jako kolizní normy doplňující soubor přímých norem k jejich odlišení od obvyklých kolizních norem. K jejich použití dochází, když již byl příslušný právní vztah kvalifikován a zařazen do předmětu úpravy souboru přímých norem. K podřazení určité otázky do úpravy prováděné těmito kolizními normami postačí zjištění, že jde o otázku spadající do rámce právního vztahu upraveného souborem přímých norem. Zvláštní kvalifikační problém by zde neměl vznikat.

Může vzniknout otázka, zda tyto kolizní normy odkazují jen k hmotnému právu určenému podle stanoveného kolizního kritéria, či zda mají

³⁶⁾ Např. Varšavská úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě, čl. 21, 25 původního znění, čl. 29; úmluvy SMPS, čl. 46 a SMGS, čl. 35.

být brány v úvahu i kolizní normy daného právního řádu; jde zde o otázku zpětného a dalšího odkazu. Kolizní norma může tuto otázku sama řešit; tak je tomu např. v uvedeném ustanovení § 110 VDR RVHP, které stanoví, že se má použít „materiálního“ práva státu prodávajícího. Avšak i v těch případech, kdy kolizní norma na tuto otázku výslovně neodpovídá, je třeba jí rozumět v tom smyslu, že odkazuje jen k hmotnému právu. Bylo by proti smyslu a účelu unifikované úpravy, kdybychom v jejím rámci při řešení věcně neupravených otázek připustili „hru“ zpětného a dalšího odkazu. Funkci unifikované kolizní normy v souboru mezinárodně sjednocených přímých norem odpovídá provádět kolizní úpravu otázek hmotněprávně neupravených na základě představy o správném kolizním řešení, která je v daném souboru jeho kolizní normou vyjádřena, a nepřenechávat tuto úpravu kolizním normám právního řádu, na který se odkazuje.

Toto stanovisko je v některých případech podporováno i tou skutečností, že kolizní norma obsažená v souboru přímých norem přikazuje úpravě národním právem jen určitý vymezený okruh otázek, nikoli neupravené otázky globálně.³⁷⁾ Příkaz se může týkat i jen jediné právní otázky.³⁸⁾

Jiné chápání příkazu kolizní normy muselo by vyplynout z výslovného odkazu i na kolizní normy rozhodného práva, nebo by muselo být jinak zjevné ze smyslu a účelu kolizní normy.³⁹⁾

V otázce používání kolizních norem obsažených v souborech přímých norem a vůbec používání kolizní metody pro vyhledávání subsidiárního statutu je možno přijmout doporučení, aby k vyhledávání subsidiárního statutu se přikročilo teprve tehdy, jestliže je jasné, že jde o otázku v souboru přímých norem neupravenou. Přesné stanovení vnitřních mezí může být v konkrétním případě obtížné. V zájmu unifikující funkce přímých norem je nepochybně správné dávat přednost řešení konkrétní otázky pomocí výkladu přímých norem. Tento výklad se však musí pohybovat v rámci normy, nesmí při něm dojít k svévolnému zacházení s unifikovanou úpravou, které by mohlo vést k různému výkladu v jednotlivých smluvních státech. Jakmile toto nebezpečí vzniká, je třeba dát přednost použití kolizní normy.⁴⁰⁾

³⁷⁾ Např. čl. 21 Varšavské úmluvy (letecká doprava), podle něhož „prokáže-li dopravce, že škodu způsobilo zavinění poškozené osoby nebo k ní přispělo, může soud podle předpisů svého domácího právního řádu vyloučit nebo zmenšit odpovědnost dopravce“. Podle jednoznačného mínění se toto ustanovení chápe jako odkaz na hmotněprávní ustanovení legis fori. Srov. J. Kropholler: op. cit., str. 199 a poznámka 52.

³⁸⁾ Čl. 25 původního znění, čl. 29 odst. 2 Varšavské úmluvy, J. Kropholler: op. cit., str. 200.

³⁹⁾ Tak je tomu např. v článku 18 § 2 Dodatkové úmluvy k úmluvě CIV, týkající se odpovědnosti železnic za usmrcení a zranění cestujících (vyhl. č. 94/1973 Sb.).

⁴⁰⁾ J. Kropholler: op. cit., str. 203, 204.

C. Kolizní metoda při řešení výkladových rozdílů v souborech přímých norem

Zvláštní uplatnění v rámci úpravy přímými normami se podle některých názorů přiznává metodě kolizní v případě rozdílného výkladu mezinárodně sjednaných přímých norem v jednotlivých smluvních státech, který vede k rozdílným výsledkům při posouzení týchž případů. Doplňující působení kolizní metody vyplývající z její subsidiární povahy se zde neomezuje jen na neupravené otázky, které jsou za vnitřními mezemi souboru přímých norem, ale proniká zde dokonce dovnitř úpravy obsažené v přímých normách.

Samozřejmě musí jít o takové rozdíly ve výkladu přímých norem, které se mezi smluvními státy nepodaří překlenout ani při použití všech interpretačních metod a kdy různý výklad a aplikace jsou pevně zakotveny, možno říci petrifikovány v judikatuře smluvních států.

Zmíněné výkladové rozdíly jsou nežádoucím jevem a odporují unifikující funkci mezinárodně jednotné úpravy. Přesto se však s nimi setkáváme, jak jsme již poukázali na jiném místě v souvislosti s otázkou výkladu a aplikace přímých norem, a to i v případě dvou ustanovení VDP RVHP, která jsou rozhodčími soudy v jednotlivých členských státech RVHP různě vykládána a aplikována.⁴¹⁾ Není známo, že by při rozhodování rozhodčími soudy se vyskytl pokus vyřešit tento výkladový rozdíl pomocí kolizních norem. Každý rozhodčí soud dává příslušným ustanovením význam podle svého výkladu, Rozhodčí soud ČSOPK se snaží postihnout smysl ustanovení gramatickým a logickým výkladem použitých formulací. Použití kolizní metody v těchto případech by zřejmě mělo vést k výkladu příslušného ustanovení ve shodě s výkladem, který mu přikládá rozhodčí soud ve státě, v němž má sídlo prodávající. Toto řešení je nevhodné a nepřijatelné, a také není pro ně v příslušném souboru přímých norem (VDP RVHP) opory, neboť jde o otázky v přímých normách plně upravené. Pro rozhodující orgán má mezinárodně sjednaná přímá norma povahu tuzemského práva.

Přesto se setkáváme, jak již naznačeno, s názory, které použití kolizní metody při řešení výkladových rozporů v přímých normách doporučují.⁴²⁾ Návrat ke kolizním normám se zde pokládá za ultima ratio, k níž se přikročí, jestliže unifikovaná úprava v určité otázce definitivně selhává. Pokládá se za reálné řešení. Zřejmě přichází v úvahu použití kolizních norem legis fori, popřípadě kolizních norem obsažených v souboru přímých norem, které se vztahují k právnímu vztahu, jenž je předmětem úpravy, jako celku (jak je tomu např. u kolizní normy § 110 VDP RVHP), nebo se dotýkají otázky, k níž se sporné ustanovení vztahuje.

⁴¹⁾ Ustanovení preambule a § 84, srov. J. Růžicka: Dodací podmínky mezi socialistickými státy, Praha 1969, str. 19, 96.

⁴²⁾ P. Lagarde: Les interprétations divergentes d'une loi uniforme donnent-elles lieu à un conflit de lois?, Rev. crit., 1964, str. 235 a násled.

Na podporu tohoto řešení se uvádí, že uvedením jednotných norem do práva určitého státu podléhají tyto normy nutně určitým vlivům vyvolaným tímto právem.⁴³⁾

Jako doklad pro řešení rozdílů ve výkladu jednotné normy pomocí kolizních norem se uvádí nejčastěji případ čl. 31 odst. IV jednotného směnečného zákona. Jde však o úplnou unifikaci sjednocující hmotněprávní normy pro všechny dotčené vztahy, tj. i vnitrostátní. Podle uvedeného ustanovení se má v projevu o převzetí směnečného rukojemství uvést, za koho se rukojemství přejímá. Opomine-li směnečný rukojmí tento údaj uvést, platí, že ručí za výstavce. Konstantní francouzská judikatura pokládá toto ustanovení za nevyvratitelnou domněnku. Naproti tomu judikatura NSR stojí na stanovisku, že jde o domněnku vyvratitelnou.

Soudy obou států měly již příležitost se s touto otázkou setkat i za takových okolností, kdy podle kolizních norem směnečného práva se rukojemský závazek směnečného rukojmího má řídit právem druhého smluvního státu a v těchto případech otázku vyvratitelnosti či nevyvratitelnosti domněnky nerozhodly ve shodě s výkladem vlastní judikatury, ale přijaly opačný výklad, který této domněnce přikládá judikatura v druhém smluvním státu, jehož právo by podle kolizní normy bylo rozhodné pro závazek směnečného rukojmího.⁴⁴⁾

Při vyvozování důsledků z těchto rozhodnutí pro obecné řešení výkladových rozdílů v případě přímých norem nelze přehlédnout zmíněnou skutečnost, že zde nejde o přímé normy, ale o úplnou unifikaci plně integrovanou do právních řádů smluvních států a vytvářející jedinou hmotněprávní úpravu pro všechny směnečně právní vztahy.⁴⁵⁾ Přímé normy naproti tomu mají proti normám právního řádu, jehož jsou součástí, určité autonomní postavení, které brání jejich splynutí s ostatními právními normami. Určité nebezpečí v tomto směru je třeba brát v úvahu u těch souborů přímých norem, které mají podobu jednotného zákona obsaženého v příloze mezinárodní smlouvy, který uvedou smluvní státy do svého právního řádu způsobem, jenž se navenek neliší od vydání nor-

⁴³⁾ P. Lagarde: op. cit., Rev. crit., 1964, str. 246, zejména rozlišuje mezi normami tvořícími součást základního textu úmluvy a normami, které jsou podle úmluvy uvedeny do práva smluvních států jako „loi uniforme“.

⁴⁴⁾ Např. rozhodnutí francouzského Cour de cassation, 4. 3. 1963, Rev. crit., 1964, str. 264, 265, se vyslovuje pro použití kolizní metody pro stanovení výkladu odpovídajícího národnímu právu státu, jehož se má použít, v případě různého výkladu mezinárodně unifikovaného předpisu přijatého do vnitřního práva smluvních států. Srov. také rozhodnutí BGH z 29. 10. 1962, NJW 1963, str. 252.

⁴⁵⁾ V případě úplné unifikace, kdy unifikované normy plně nahradí dosavadní národní normy, a to formou vnitrostátního zákona, je tendence aplikovat unifikované normy teprve na základě kolizní normy vedoucí k použití práva, jehož jsou součástí, zejména jestliže unifikovaná úprava neobsahuje zvláštní vymezení svého předmětu úpravy, jak je tomu např. v případě ženevských úplných unifikací směnečného a šekového hmotného práva, jež byly doprovázeny unifikací kolizních norem směnečného a šekového práva. Srov. také J. Kropholler: op. cit., str. 196.

málního vnitrostátního zákona (podobně jako v případě jednotného směnečného a jednotného šekového zákona).⁴⁶⁾

Podle našeho názoru použitá formulační technika při sjednávání přímých norem nemůže vést k rozdíům v zacházení s přímými normami při jejich výkladu a aplikaci, jak jsme se o tom zmínili na jiném místě v souvislosti s problematikou výkladu a aplikace přímých norem, a není proto ani v případě použití formy jednotného zákona v příloze ani v případě zařazení textu přímých norem do normálního smluvního textu důvod pro používání kolizních norem v případech výkladových rozdíů. Podle našeho názoru tento způsob řešení výkladových rozdíů není přípustný, pokud by je nezavedlo výslovné ustanovení ve smlouvě.

D. Používání zahraničních přímých norem

Do výkladu o vztahu mezi přímými a kolizními normami patří také otázka používání přímých norem, které nejsou součástí legis fori. Pro lex fori v takových případech o přímé normy ve skutečnosti nejde. Přímá norma má tuto svou povahu jen v rámci právního řádu, jehož je součástí, ať jde o normu vnitrostátní či normu sjednanou mezinárodně. Mimo tento rámec přestává být přímou normou.

Pro stát, který není smluvním státem mezinárodně sjednaného souboru přímých norem, který tento soubor neuvedl do svého právního řádu, je přímá norma, jež je součástí takového souboru, součástí zahraničního práva právě tak jako přímá norma, kterou zahraniční stát vydal formou svého vnitrostátního předpisu. K aplikaci takových přímých norem může dojít jen tehdy, jestliže na základě právních norem legis fori se má použít zahraničního práva, jehož jsou přímé normy součástí. Použití zahraničních přímých norem musí tak předcházet použití kolizních norem legis fori.⁴⁷⁾

Otázkou používání norem, jež v zahraničním právu mají povahu přímých norem — na tomto místě máme přitom na mysli mezinárodně sjednané přímé normy —, na základě kolizní normy legis fori se zabýváme z hlediska státu, který nepřevzal příslušné přímé normy do svého právního řádu, tj. z hlediska nesmluvního státu. Smluvní státy, jak již bylo uvedeno, mohou při sjednávání přímých norem brát ohled na nesmluvní státy tím, že omezí aplikaci přímých norem jen na právní poměry, jež se plně uskutečňují jen ve vztazích subjektů smluvních států (např. Všeobecné dodací podmínky RVHP; státy, které použily výhrady podle čl. III rámcové úmluvy k jednotnému zákonu o mezinárodní kupní smlouvě a omezily tento zákon jen na vztahy stran, které obě mají závod nebo obvyklý pobyt na území různých smluvních států), nebo stanoví, že v právních poměrech, které se plně neuskutečňují ve vztazích v rámci smluvních

⁴⁶⁾ Podle P. Lagarde: op. cit., Rev. crit., 1964, str. 246, vydáním zákona státy byla příslušná úmluva splněna a státy mají nadále jen povinnost jednotný zákon jednostranně neměnit.

⁴⁷⁾ Srov. J. Kropholler: op. cit., str. 196.

států, se sjednaných norem použije jen, jestliže kolizní normy vedou k použití práva některého smluvního státu (shora uvedený návrh jednotné úpravy mezinárodní kupní smlouvy komise UNCITRAL), nebo konečně plně podřídí aplikaci sjednaných norem předchozí aplikaci kolizní normy (státy, které použily výhrady podle čl. IV shora zmíněné rámcové úmluvy a používají jednotného zákona v těch případech, na které se vztahuje některá z úmluv o rozhodném právu ohledně mezinárodní koupě zboží, které ratifikovaly nebo ke kterým přistoupily, jen jestliže taková úmluva sama vyžaduje použití jednotného zákona). Pokud se v uvedených případech váže použití mezinárodně sjednaných hmotněprávních norem na předchozí aplikaci kolizní normy, ztrácejí pro tyto případy mezinárodně sjednané hmotněprávní normy povahu přímých norem. Protože pak jsou aplikovány jako právo smluvního státu, na které odkazuje kolizní norma, je třeba přisvědčit názoru, že mají pro jiný stát, a to i smluvní stát, jehož orgán jich používá, povahu norem zahraničního práva.⁴⁸⁾

Pokud by se v nesmluvním státu používalo stejných kolizních kritérií, dojde v uvedených případech omezení používání mezinárodně sjednaných norem ve vztahu k nesmluvním státům k shodnému rozhodování v týchž věcech v nesmluvním i smluvním státu. V případech, které se plně usku- tečňují jen ve vztazích v rámci smluvních států, povedou i v nesmluvním státu, pokud by se případ rozhodoval před jeho orgánem, všechna kolizní kritéria přicházející v úvahu (kromě *lex fori*) k použití práva některého smluvního státu, tzn. mezinárodně sjednaných norem platných ve smluv- ních státech.

V této souvislosti je možno poukázat na případy aplikace ustanovení dvoustranných mezistátních ujednání doplňujících VDP RVHP, jestliže o konkrétním případě rozhoduje rozhodčí soud v třetím státu RVHP. Např. na základě dohody stran spor ze smlouvy o dodávce zboží mezi organizací NDR a organizací RSR rozhoduje Rozhodčí soud ČSOPK v Praze. Má-li konkrétní otázku rozhodnout podle ustanovení dvoustranného mezistátní- ho ujednání mezi NDR a RSR, je možno použití těchto ustanovení odů- vodnit pouze pomocí kolizní normy § 110 VDP RVHP, neboť uvedené dvoustranné ujednání je součástí hmotného práva státu prodávajícího.

Pro používání zahraničního práva, na které odkazuje kolizní norma, platí, že se při něm postupuje tak, jak by se postupovalo ve státě, na jehož právo kolizní norma odkazuje.⁴⁹⁾ Je proto třeba používat zásadně těch právních norem, kterých by použil soud daného státu, kdyby roz- hodoval o téže věci. Použije se proto i mezinárodně sjednaných právních

⁴⁸⁾ Srov. H. Bauer: op. cit., Rev. crit., 1966, str. 553, vyjadřuje toto stanovisko pro případy na základě výhrady podle čl. IV shora uvedené rámcové úmluvy, vyža- duje-li úmluva o rozhodném právu aplikaci jednotného zákona jako práva smluv- ního státu, který není státem *fora*.

⁴⁹⁾ Srov. např. nyní § 3 rakouského spolkového zákona o mezinárodním právu soukromém, BGBl. č. 304/1978, podle něhož zahraniční rozhodné právo musí být použito z úřední povinnosti a stejným způsobem jako ve své původní oblasti plat- nosti (wie in seinem ursprünglichen Geltungsbereich); srov. F. Schwind, Rev. crit., 1979, str. 175.

norem platných v daném státě, jestliže by je na případ aplikoval orgán tohoto státu. Není důvodu k pochybnostem, zda se snad nemá příkazu kolizní normy rozumět tak, že odkazuje jen k právním normám národního původu platným v daném státu.^{49a)}

Takto se má v nesmluvním státu postupovat, i když jeho kolizní norma vede k použití práva smluvního státu v případě těch souborů přímých norem, kdy smluvní státy vnucují aplikaci sjednaných norem i pro vztahy, které se vůbec nedotýkají smluvních států (např. haagské jednotné zákony přijaté bez výhrad), nebo se dotýkají jen jediného smluvního státu (např. Úmluva CMR). Taková úprava pochopitelně nesmluvní stát nezavazuje, jestliže však jeho kolizní norma vede k aplikaci práva smluvního státu, má se použít mezinárodně sjednaných norem, které v něm platí a jež by na tutéž věc aplikovaly orgány smluvního státu.

Zahraníční přímá norma vnitrostátního původu bude aplikována také tehdy, jestliže se na základě kolizní normy legis fori má použít zahraničního práva, jehož je součástí.⁵⁰⁾ Výjimečná povaha vnitrostátních přímých norem, jimiž se obvykle prosazují mimořádné společenské zájmy státu, který je vydal, není v zásadě na překážku aplikaci těchto norem, jsou-li součástí rozhodného práva (lex causae). Proti případným nežádoucím důsledkům jejich aplikace poskytuje ochranu výhrada veřejného pořádku tak jako v případě aplikace jiných zahraničních norem včetně mezinárodně sjednocených přímých norem, jež stát fora nepřijal.

Od otázky aplikace zahraničních přímých norem vnitrostátního původu, jež jsou součástí legis causae, je nutno odlišovat otázku používání zahraničních přímých norem vnitrostátního původu, jež jsou součástí práva zahraničního státu, které nemá být aplikováno na základě kolizní normy jako lex causae (právo třetího státu). Tyto normy třetího státu mohou mít význam pro daný právní vztah, např. protože některý z účastníků má své bydliště v tomto třetím státu, nebo je jeho příslušníkem, nebo je v něm umístěn předmět právního vztahu, má v něm dojít k plnění atd. Jde o podobnou situaci jako v otázce aplikace jiných než občanskoprávních norem (norem práva správního, finančního) třetího státu, jež mají důsledky pro postavení účastníků občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem. Tato problematika se netýká otázky vztahu mezi přímou a kolizní metodou, neboť k případné aplikaci těchto norem třetího státu nedochází na základě kolizní normy. Jde o problematiku samostatnou, která také pro svou souvislost s otázkou aplikace jiných než občanskoprávních norem (norem správního a finančního práva) přesahuje rámec této práce a také v obecné části mezinárodního práva soukromého jí přísluší zvláštní místo.

^{49a)} Z uvedeného pojetí vychází i zmíněný čl. 1 odst. I návrhu jednotné úpravy mezinárodní kupní smlouvy UNCITRAL, který právem některého smluvního státu rozumí samozřejmě i svou jednotnou úpravu, kterou by na základě vymezení jeho předmětu úpravy soud smluvního státu aplikoval.

⁵⁰⁾ G. v. H e c k e: op. cit., Recueil, 126, 1969—I, str. 455; F. A. M a n n: The Doctrine of Jurisdiction in International Law, Recueil des Cours, 111, 1964—I, str. 70, 71.

E. Přímé normy doprovázející a doplňující normy kolizní

Při úpravě určitých vztahů s mezinárodním prvkem pomocí kolizní metody bývají, jestliže je zvláštní zájem na určité věcné úpravě daného vztahu nebo alespoň na stanovení určitého věcného rámce pro tuto úpravu, kolizní normy doprovázeny a doplňovány normami přímými. Při úpravě některých vztahů se tak uplatňují metoda kolizní i metoda přímá současně při vzájemném doplnění.

V případech tohoto druhu se ke kolizní normě připojuje ustanovení obsahující hmotněprávní úpravu. Takové ustanovení má povahu přímé normy, neboť se ho použije vždy bez ohledu na to, kterého práva se na základě kolizní normy použije.

Kolizní norma spolu s doprovázející přímou normou, která ji doplňuje a v určitém rámci kolizní úpravu modifikuje, mohou být jak normami vnitrostátního původu, tak normami mezinárodně sjednanými.

Příkladem norem vnitrostátního původu je § 20 československého ZMPS stanovící jednak, že se forma uzavření manželství řídí právem místa, kde se manželství uzavírá, a dále, že k platnosti sňatku československého občana je třeba zachovat občanskou formu.

Příkladem norem mezinárodně sjednaných jsou ustanovení Haagské úmluvy o právu použitelném pro závazky z vyživovací povinnosti, v které kolizní normy stanovené pro určení rozhodného práva pro vyživovací povinnost jsou doprovázeny ustanovením čl. 11 odst. 2, podle něhož, i když použitelné právo stanoví jinak, při určení částky pro vyživovací povinnost musí být vzaty v úvahu potřeby věřitele a možnosti dlužníka.

F. Vztah mezi unifikacemi přímých norem a kolizních norem

Zdůraznili jsme již, že v současném mezinárodním právu soukromém mají vedle kolizních norem základní význam také mezinárodně sjednané přímé normy. Tyto normy sjednocují hmotné právo použitelné pro vztahy s mezinárodním prvkem, a jsou tak unifikací hmotného práva pro vztahy s mezinárodním prvkem. Kolizní normy jsou dosud vytvářeny především jako normy vnitrostátního původu, přesto však v poslední době nabývá na množství i významu mezinárodní unifikování kolizních norem. Je proto vhodné věnovat závěrem pozornost vztahu mezi hmotněprávní unifikací vytvářením mezinárodně sjednocených přímých norem a unifikací kolizněprávní.

Oběma unifikacím je společné, že vedou k jednotnému posuzování téže věci před orgány smluvních států, zajišťují tzv. vnější harmonii v rozhodování a odstraňují jev označovaný jako forum shopping, nežádoucí ve vztazích s mezinárodním prvkem. Unifikace kolizněprávní na rozdíl od hmotněprávní však ponechává nadále rozdíly v hmotněprávní úpravě smluvních států, vede k používání zahraničního práva s potížemi s tím spojenými. Lze proto pokládat unifikaci hmotněprávní ve srovnání s unifikací kolizněprávní za pokrokovější, za unifikaci vyššího stupně.

Z této charakteristiky vztahu obou unifikací by však mohly být vyvozovány nesprávné závěry, jichž je třeba se vyvarovat.

Nebylo by možno souhlasit se stanoviskem, že hmotněprávní unifikace jako unifikace vyššího typu zatlačuje unifikaci kolizněprávní a činí ji zbytečnou.⁵¹⁾ Nebylo by správné pokládat unifikaci kolizněprávní jen za úvodní stadium unifikace vhodné tam, kde dosud nedozrály poměry pro unifikaci hmotněprávní, které bude nahrazeno pozdější možnou hmotněprávní unifikací.

Skutečný stav nás přesvědčuje o tom, že stanoviska ke vztahu obou unifikací nelze formulovat takto zjednodušeně. Z výkladu o vymezení předmětu úpravy souborů mezinárodně sjednocených přímých norem vyplývá, že při vhodném vymezení se přímé normy nevztahují na všechny vztahy s mezinárodním prvkem určitého druhu, že se obvykle nevztahují na ty vztahy, které se dotýkají nesmluvních států, že ani v rámci předmětu úpravy nejsou všechny otázky upraveny a může se při jejich úpravě uplatnit kolizní metoda.

Je tedy zřejmé, že i ohledně těch druhů vztahů, jež jsou předmětem úpravy mezinárodně sjednocených přímých norem, je třeba při jejich úpravě počítat na dlouhou dobu se současnou aplikací kolizních norem. Z tohoto skutečného stavu charakterizovaného určitou omezeností aplikace přímých norem vyplývá, že je užitečné a účelné, aby unifikace hmotněprávní byla doprovázena unifikací kolizněprávní.⁵²⁾

Případný názor, že tam, kde existuje hmotněprávní unifikace, není místo pro unifikaci kolizněprávní, bylo by nutno odmítnout. Účelnost současné unifikace vztahů téhož druhu jak co do jejich hmotněprávní, tak i kolizněprávní úpravy je prokazována současnou existencí příslušných mezinárodních úmluv (např. v oblasti kupní smlouvy haagskými jednotnými zákony a Haagskou úmluvou o právu rozhodném pro kupní smlouvu mezinárodní povahy), které i se současnou existencí druhé unifikace počítají (srov. výhrady podle čl. IV rámcových úmluv k oběma haagským jednotným zákonům), nehledíc k případům, kdy unifikace hmotněprávní obsahuje i unifikovanou kolizní normu pro otázky neupravené hmotněprávně,⁵³⁾ nebo unifikace kolizněprávní obsahuje doplňující hmotněprávní ustanovení (srov. shora uvedenou Haagskou úmluvu o právu použitelném pro závazky z vyživovací povinnosti).⁵⁴⁾ Mezinárodní organizace zabývající se zejména hmotněprávními unifikacemi (UNIDROIT, UNCITRAL) existují vedle mezinárodní organizace zabývající se kolizněprávní unifikací

⁵¹⁾ A. Malintoppi: op. cit., Recueil, 116, 1965—III, str. 10, 11, pokládá unifikaci kolizních norem pro různost zásad rozhodujících o kvalifikaci v národních právech dokonce za iluzorní.

⁵²⁾ M. Matteucci: op. cit., Recueil, 91, 1957—I, str. 402, 403, požaduje koordinaci obou metod; samy odděleně nestačí vyhovět požadavkům mezinárodního života; srov. také E. Vitta: op. cit., Recueil, 126, 1969—I, str. 227, 228.

⁵³⁾ § 110 VDP RVHP 1968/1975 v redakci 1979.

⁵⁴⁾ H. u. Jessurun d'Oliveira: Universalisme ou régionalisme de la Conférence de La Haye, Rev. crit., 1966, str. 379.

(Haagská konference mezinárodního práva soukromého) a jejich aktivní činnost potvrzuje účelnost a užitečnost obou druhů unifikací, zejména při koordinaci programů činnosti těchto organizací.⁵⁵⁾

ЗДЕНЕК КУЧЕРА

**Сфера применения прямых норм и соотношение
прямого метода регулирования гражданско-
правовых отношений с международным элементом
и коллизионного метода**

РЕЗЮМЕ

1. Исследование касается вопроса определения сферы пригодной для регулирования прямыми нормами гражданско-правовых отношений с международным элементом. В основном рассматриваются в международном порядке условленные материально-правовые нормы, так как нормы внутригосударственного происхождения составляют в этом отношении исключение. К решению этого вопроса можно подойти с предметной и территориальной точек зрения.

В отношении предметной точки зрения необходимо сказать, что прямые нормы предназначены исключительно лишь для регулирования гражданско-правовых отношений с международным элементом. Прямые нормы обусловленные между заинтересованными государствами суть материально-правовой унификацией, затрагивающей лишь те или иные гражданско-правовые отношения с международным элементом. Следует проводить различие между последней и полной унификацией, охватывающей и правоотношения внутригосударственного характера. В то время как полная унификация применима к любым правоотношениям, унификации материального права путем применения прямых норм к правоотношениям с международным элементом присущи известные пределы. Так, как в международном порядке согласованные нормы права становятся, вследствие их включения в законодательства договаривающихся государств, органической частью соответствующего правопорядка, то в последнем они действуют наряду действующими в это время правовыми нормами, используемыми и в дальнейшем для правоотношений того же характера (скажем, договор купли—продажи), которые не охвачены приведенной на последнем месте унификацией. В роли таковых чаще всего выступают правоотношения внутригосударственного характера либо правоотношения участников, не являющихся гражданами договаривающихся государств. Эта параллельность, т. е. наличие таких норм наряду с другими нормами права для того же вида правоотношений внутри того же правопорядка является характерной для прямых норм. Поэтому следует считать целесообразным применение прямых норм в тех случаях, когда параллельное существование с иными нормами для того же вида отношений внутри того же правопорядка оказалось бы неприемлемым. Специальная регуляция посредством прямых норм представляется возможной лишь в части отношений в области международных экономических связей, где можно считаться с равным положением участников на базе экономической эквивалентности их прав и обязанностей. Однако же такого рода специальная регуляция неприемлема для тех или иных вещных прав, затем в области семейного и наследственного права, то есть всюду там, где путем единообразного урегулирования следует считаться с равным положением граждан и где нельзя вводить специальную регуляцию для определенных групп людей. При регуляции право-

⁵⁵⁾ K otázce koordinace mezi jednotlivými institucemi zabývajícími se unifikací kolizních a hmotněprávních norem srov. např. H. u. Jessurun d'Oliveira: op. cit., Rev. crit., 1966, str. 380 a násl.

отношений в области международных экономических связей также необходимо в каждом конкретном случае взвесить, не следует ли те или иные вопросы оставить вне рамок унификации, довольствуясь применением различных инструментов, созданных практикой для преодоления различий между правовыми порядками (например, в международном масштабе используемые термины, клаузулы, формулы и т. д.). Следует учесть, что эти инструменты могут лучше соответствовать потребностям международных экономических связей и что зачастую трудно вносить изменения в условленные в международном порядке правовые нормы.

В отношении территориальной точки зрения необходимо проводить различие между урегулированием универсального значения и урегулированием, предназначенным лишь для определенной группы государств. Не следует упускать из виду, что универсальная регламентация должна предоставить договаривающимся странам возможность заключения между собой особых режимов, предназначенных лишь для определенной группы государств (скажем, для государств-членов СЭВ), так как в противном случае могут возникнуть опасения, что такая регламентация не будет приемлемой для всех государств.

2. Во втором разделе работы рассматривается вопрос соотношения прямого и коллизионного методов регулирования гражданско-правовых отношений с международным элементом. В историческом аспекте мы видим, что появление прямых норм относится к более позднему времени, только лишь к восьмидесятым годам 19 века. Это вызвано новыми потребностями в области международных экономических связей вследствие технического и научного прогресса. В международном порядке условленные прямые нормы, являясь более совершенной регламентацией, лучше соответствуют этим потребностям чем коллизионный метод вместе с имеющимися различиями между отдельно взятыми законодательствами. Необходимо учесть, что и в будущем будет возрастать значение этой регламентации, но тем не менее важная роль еще долгое время будет принадлежать коллизионным нормам.

Что же касается источников прямых норм и коллизионных норм, то для коллизионных норм характерно их внутригосударственное происхождение, хотя в международном порядке эти нормы также унифицированы, в то время как прямые нормы, как правило, в международном порядке условлены. Использование прямых норм может иметь место тогда, когда в силу международной договоренности и внедрения таковой в законодательства договаривающихся государств устранена необходимость применения коллизионных норм. В случае отпадения этих условий опять наступает применение коллизионных норм. Таким образом, коллизионный метод носит общий и субсидиарный характер с тенденцией эластичного расширения, как только прекратится существование простора для прямого метода.

Определяя границы предмета регулирования конкретным в международном порядке условленным комплексом прямых норм, необходимо проводить различие между урегулированными им правоотношениями и теми, которые им не охвачены, а внутри урегулированных правоотношений — порою и между незатронутыми такой регламентацией вопросами. В части правоотношений, урегулированных указанным комплексом норм права различаются нами комплексы, касающиеся только правоотношений, которые по своим существенным элементам взаимосвязаны с договаривающимися государствами, затем комплексы, обнимающие собой и такие правоотношения, которые связаны лишь с одним из договаривающихся государств, и, наконец, такие комплексы, предмет урегулирования которых составляют даже такие правоотношения, которые связаны только с государствами, не входящими в число договаривающихся. Применительно к двум последним случаям заранее отрицается возможность применения иностранного права, что подвергается в данном исследовании критике. Детально рассматривается природа норм, определяющих предмет регулирования комплексом прямых норм. По вопросам, которые внутри регулируемых правоотношений остаются незатронутыми регламентацией, может находить применение коллизионный метод для определения субсидиарного статуса.

Отрицается возможность применения коллизионного метода для разрешения вопросов, связанных с имеющимися различиями в толковании прямых норм. Колли-

зионный метод находит применение в случаях использования норм, которые были условлены между иностранными государствами как прямые нормы либо изданы чужим государством. Для государств, не являющихся договаривающейся стороной, эти нормы носят характер иностранного права, применение которого возможно на основе коллизионной нормы.

При регламентации тех или иных правоотношений коллизионные нормы увязываются с материально-правовыми прямыми нормами, дополняющими и модифицирующими коллизионную регламентацию.

В заключение в работе рассматриваются вопросы соотношения унификации материально-правовых норм и унификации коллизионных норм.

ZDENĚK KUČERA

Der Anwendungsbereich direkter Normen und die Beziehungen zwischen der direkten Methode der Regelung der Zivilrechtsverhältnisse mit internationalem Element und der kollisionsrechtlichen Methode

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Studie befasst sich mit der Abgrenzung des Bereichs, der für die Regelung der Zivilrechtsverhältnisse mit internationalem Element durch direkte Normen geeignet ist. Sie befasst sich in erster Reihe mit den international vereinbarten materiellrechtlichen direkten Normen, da die direkten Normen innerstaatlichen Ursprungs nur Ausnahmecharakter haben. Die erwähnte Abgrenzung kann man vom sachlichen und territorialen Gesichtspunkt betrachten.

Vom sachlichen Gesichtspunkt ist zu erwähnen, dass die direkten Normen ausschliesslich nur für die Regelung der Zivilrechtsverhältnisse mit internationalem Element bestimmt sind. Die unter interessierten Staaten vereinbarten direkten Normen stellen eine materiellrechtliche Unifikation dar, die nur bestimmte Zivilrechtsverhältnisse mit internationalem Element betrifft und die daher von einer vollständigen Unifikation, die auch die innerstaatlichen Rechtsverhältnisse umfasst, zu unterscheiden ist. Während eine vollständige Unifikation für welche auch immer Rechtsverhältnisse denkbar ist, hat die Unifikation des materiellen Rechts für Rechtsverhältnisse mit internationalem Element durch direkte Normen gewisse Grenzen. Da die international vereinbarten Rechtsnormen durch Einführung in die Rechtsordnungen der beteiligten Staaten zum Bestandteil der betreffenden Rechtsordnung werden, gelten sie in dieser Rechtsordnung zusammen neben den bisher geltenden Rechtsnormen, die für die von der letzterwähnten Unifikation nicht erfassten Rechtsverhältnisse desselben Charakters (z. B. Kaufvertrag), meistens des innerstaatlichen Charakters oder unter Teilnehmern, die nicht zu beteiligten Staaten gehören, weiterhin anwendbar sind. Diese parallele Existenz mit anderen Rechtsnormen für Rechtsverhältnisse derselben Art ist innerhalb derselben Rechtsordnung für die direkten Normen charakteristisch. Die Benutzung von direkten Normen ist daher dann nicht geeignet, wenn eine parallele Existenz mit anderen Normen für Rechtsverhältnisse derselben Art innerhalb derselben Rechtsordnung nicht erträglich ist. Eine Sonderregelung durch direkte Normen ist möglich vor allem für Verhältnisse aus dem internationalen Wirtschaftsverkehr, wo man die gleiche Stellung der Teilnehmer auf der Basis der ökonomischen Äquivalenz ihrer Rechte und Pflichten respektieren kann. Eine solche gesonderte Regelung ist aber nicht geeignet für bestimmte Sachenrechte, im Bereich des Familien- und Erbrechts, wo man durch einheitliche Rege-

lung die Gleichheit der Bürger und Menschen respektieren soll und nicht Sonderregelungen für bestimmte Personengruppen schaffen kann. Auch bei der Regelung der Rechtsverhältnisse aus internationalem Wirtschaftsverkehr soll man im konkreten Fall erwägen, ob man nicht gewisse Fragen ausserhalb der Unifikation behalten soll und den Weg für die Anwendung von verschiedenen, von der Praxis geschaffenen Mitteln, die zur Überwindung von Unterschieden einzelner Rechtsordnungen dienen (z. B. international gebrauchte Termine, Klauseln, Formulare usw.), freihalten soll. Man soll erwägen, dass diese Mittel besser den Bedürfnissen des internationalen Wirtschaftsverkehrs angepasst werden können, und dass die vereinbarten Rechtsnormen sehr oft nur schwierig verändert werden können.

Vom territorialen Gesichtspunkt ist unter Regelungen, die universell gezielt sind, und solchen, die nur für bestimmte Staatengruppen bestimmt sind, zu unterscheiden. Es ist zu beachten, dass eine universell gedachte Regelung den beteiligten Staaten die Möglichkeit der Vereinbarung einer nur für bestimmte Staatengruppen (z. B. die Mitgliedsstaaten des RGW) geltenden Sonderregelung lassen soll, sonst besteht für sie die Gefahr, dass sie nicht von allen Staaten angenommen wird.

II. Im zweiten Abschnitt befasst sich die Studie mit der Frage der Beziehungen zwischen der direkten und kollisionsrechtlichen Methode der Regelung der Zivilrechtsverhältnisse mit internationalem Element. Vom historischen Gesichtspunkt kann man feststellen, dass die direkten Normen später, erst in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts erscheinen. Das hängt mit neuen Bedürfnissen des internationalen Wirtschaftsverkehrs infolge des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts zusammen. Für diese Bedürfnisse bieten die international vereinbarten direkten Normen eine vollkommene Regelung als die kollisionsrechtliche Methode mit Unterschieden der einzelnen Rechtsordnungen. Man muss daher auch für die Zukunft mit immer wachsender Benutzung dieser Regelung rechnen, aber trotzdem bleibt für lange Zeit noch den Kollisionsnormen eine wichtige Rolle gewahrt.

Was die Quellen der direkten Normen und Kollisionsnormen betrifft, ist für die Kollisionsnormen, wenn auch diese international vereinheitlicht werden, ihr innerstaatlicher Ursprung charakteristisch, während die direkten Normen in der Regel international vereinbart sind. Direkte Normen können angewandt werden, wenn aufgrund einer völkerrechtlichen Vereinbarung und ihrer Einführung in die Rechtsordnungen der beteiligten Staaten die Anwendung der Kollisionsnormen beseitigt wird. Falls diese Grundlage wegfällt, werden automatisch wieder Kollisionsnormen angewandt. Die kollisionsrechtliche Methode hat also einen allgemeinen und subsidiären Charakter mit Tendenz zur elastischen Ausbreitung, wo immer für die direkte Methode kein Raum mehr ist.

Bei Abgrenzung eines konkreten international vereinbarten Komplexes direkter Normen muss man die von ihm geregelten Rechtsverhältnisse von anderen, nicht umfassten, und innerhalb der geregelten Rechtsverhältnisse manchmal auch die von der Regelung nicht berührten Fragen, unterscheiden. Bei der ersten Abgrenzung unterscheidet man Komplexe, die nur die in allen wesentlichen Elementen mit beteiligten Staaten verbundenen Rechtsverhältnisse betreffen, dann die Komplexe, die bereits die nur mit einem der beteiligten Staaten verbundenen Rechtsverhältnisse betreffen, und endlich solche Komplexe, die sogar die Rechtsverhältnisse, die nur mit nichtbeteiligten Staaten verbunden sind, in ihre Regelung einziehen. In den zwei letztgenannten Fällen lehnt man also die Anwendung fremden Rechts im vorhinein ab, was in der Studie kritisiert wird. Die Natur der Normen, die die Abgrenzung des Komplexes direkter Normen durchführen, wird ausführlich erörtert. Im Falle der Fragen, die innerhalb der geregelten Rechtsverhältnisse von der Regelung nicht berührt sind, kann die kollisionsrechtliche Methode für die Bestimmung des Subsidiärstatuts zur Anwendung kommen.

Die Anwendung der kollisionsrechtlichen Methode bei Lösung von Auslegungsdifferenzen der direkten Normen wird abgelehnt. Die kollisionsrechtliche Methode wird im Falle von Anwendung der Normen, die als direkte Normen unter fremden Staaten vereinbart wurden oder vom fremden Staat erlassen wurden, angewandt.

Für nicht beteiligte Staaten haben diese Normen den Charakter des ausländischen Rechts, das aufgrund der Kollisionsnorm angewandt werden kann.

Bei Regelung bestimmter Rechtsverhältnisse sind die Kollisionsnormen von materiellrechtlichen direkten Normen begleitet, die die kollisionsrechtliche Regelung ergänzen und modifizieren.

Zum Schluss befasst sich die Studie mit der Beziehung zwischen der Unifikation der materiellrechtlichen direkten Normen und der Unifikation der Kollisionsnormen.

Některé otázky unifikace v mezinárodní letecké dopravě

JANA DOŠKOVÁ

Rozmanité společenské vztahy, vznikající v souvislosti s mezinárodním letectvím a mezinárodní leteckou dopravou, jsou upraveny souhrnem norem, nazývaným obvykle „letecké právo“. Někteří autoři vycházejí z předmětu lidského chování, z předmětu společenských vztahů (letadlo, vzdušný prostor, letecká doprava) a považují „letecké právo“ za samostatné odvětví právního systému.¹⁾ Vycházíme-li však ze specifiky lidského chování v daných společenských vztazích, upravených právními normami,²⁾ dojdeme k závěru, že se jedná pouze o konglomerát norem z různých odvětví právního systému, nikoli o jeho nezávislé odvětví.³⁾ V tomto „leteckém právu“ jsou obsaženy normy mezinárodního práva veřejného (např. právní režim vzdušného prostoru normy upravující potlačování protiprávních činů namířených proti bezpečnosti civilní letecké dopravy), mezinárodního práva soukromého (např. unifikovaná právní úprava odpovědnosti dopravce v mezinárodní letecké dopravě), občanského práva (např. úprava přepravní smlouvy ve vnitrostátní letecké dopravě), finančního práva (např. celní úpravy), správního práva (např. registrace letadla) atd.⁴⁾

Přímým důsledkem neustále rostoucího rozvoje mezinárodní letecké dopravy je růst především občanskoprávních vztahů s cizím prvkem a s nimi spojených nesnadno řešitelných problémů.

Vedle nesporně četných problémů vznikajících v souvislosti s přepravní smlouvou existují neuspokojivě vyřešené otázky i v jiných oblastech mezinárodní letecké dopravy.

Komplikované problémy odpovědnosti vyvolávají např. srážky letadel registrovaných v různých státech a jiné formy střetů leteckých provozů. V takových případech je nutné řešit otázku, podle kterého právního řádu

¹⁾ Tadeusz Halewski: O system prawa lotniczego, Lwow 1937, str. 12; Vladimír Mandl: Letecké právo, Plzeň 1928, str. 13–14; Otto Riese: Luftrecht, Stuttgart 1949, str. 11–12.

²⁾ V. Knapp: Předmět a systém československého socialistického práva občanského, Praha 1959, str. 67–79.

³⁾ Vladimír Outrata: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960, str. 48.

⁴⁾ Odpovědnost dopravce v mezinárodní letecké dopravě cestujících a zboží, Studie z mezinárodního práva, 1963, str. 225.

se mají posoudit vzájemná práva a povinnosti stran. Pokud jde o nároky poškozených cestujících a odesílatelů zboží vůči dopravci, uplatnila by se i v tomto případě příslušná mezinárodně unifikovaná právní úprava. Otázka zavinění, způsobu a rozsahu náhrady škody atd. ve vztahu mezi provozovateli letadel, která se srazila, nároky třetích osob poškozených na zemi, otázka odpovědnosti orgánů pozemního zabezpečení jsou zpravidla posuzovány podle *lex loci delicti* (*damni*) *commissi*.⁵⁾ V případě, že v jednom státě se uskuteční jednání, jež vede ke způsobení škody, a v jiném státě dojde ke vzniku škody, vychází se při určení rozhodného práva buď z místa, v němž došlo k jednání, nebo z místa, v němž nastaly škodlivé účinky události, jež způsobila škodu, anebo se alternativně používá obou právních řádů.⁶⁾ Československé právo (zákon č. 97 z r. 1963, § 15) se přiklání ke třetímu způsobu řešení.⁷⁾

Nemalé problémy vznikají rovněž v případech způsobení škody při nebo v důsledku protiprávních činů ohrožujících bezpečnost letecké dopravy, především únosů letadel. Tvůrci mezinárodních úmluv,⁸⁾ upravujících oblast leteckého terorismu, některé otázky opomenuli: kdo bude hradit škodu, kterou utrpěli cestující nebo jejich právní nástupci v důsledku těchto protiprávních činů, kdo nahradí škodu vzniklou leteckým dopravcům?

Nutnost doplnění třech zmíněných úmluv úpravou, která by řešila tyto otázky náhrady škody, je nepochybná. Jedním z možných způsobů je přijetí Protokolu připojeného k těmto úmluvám, eventuálně přijetí samostatné úmluvy. S ohledem na překážky, na něž by nevyhnutelně oba tyto způsoby řešení narazily, lze uvažovat, zda by nebylo vhodnější přistoupit k celkové revizi zmíněných úmluv a vypracovat úmluvu jedinou, která by mimo jiné zahrnovala i otázku odpovědnosti za škody vzniklé při nebo v důsledku protiprávních činů ohrožujících bezpečnost letecké dopravy.⁹⁾

Pouze některé soudy v USA posuzovaly otázku odpovědnosti leteckého dopravce za škody způsobené v důsledku leteckého terorismu podle Varšavské úmluvy, kterou se řídily příslušné přepravní smlouvy cestujících a leteckých dopravců.¹⁰⁾

⁵⁾ Nové unifikace právních otázek mezinárodní letecké dopravy, Studie z mezinárodního práva, 1964, str. 134, 135.

⁶⁾ Op. cit. pozn. 5, str. 136.

⁷⁾ Viz Z. Kučera: Mezinárodní právo soukromé, Praha 1975, str. 179.

⁸⁾ Úmluva o trestných činech spáchaných na palubě letadel, podepsaná v Tokiu 14. 9. 1963; Úmluva o protiprávním únosu letadel, schválená v Haagu 16. 12. 1970; Úmluva o potlačení protiprávních činů namířených proti bezpečnosti civilní letecké dopravy, podepsaná v Montrealu 23. 9. 1971.

⁹⁾ E. Georgiades: De la méthodologie pour l'unification du droit aérien international privé, str. 383, RFDA 1972.

¹⁰⁾ Např. Herman v. TWA: žádost o náhradu škody vzniklé v důsledku únosu letadla společnosti TWA do jordánské pouště od 7. do 12. září 1970, Tribunal King's County stát New York, 22. 3. 1972. Bližší podrobnosti viz RFDA 1975, str. 382, R. H. Mankiewicz: Terrorisme aérien et responsabilité civile du transporteur aérien.

Pluralita cizích prvků, značná nejednotnost kolizních kritérií pro stanovení rozhodného práva a velké rozdíly v hmotném právu různých států tyto problémy ještě znesnadňují a mohou mít v praxi za následek vznik velmi nepřehledných situací a nedostatek právní jistoty.

Jediným úspěšným způsobem jejich řešení je efektivní mezinárodní unifikace norem upravujících občanskoprávní vztahy s cizím prvkem, vznikající v souvislosti s leteckou dopravou, cestou mnohostranné mezinárodní smlouvy.

Unifikace, tzn. vytváření jednotné právní úpravy, se může týkat hmotněprávních norem jednotlivých států, jejich kolizních norem nebo norem procesněprávních.¹¹⁾

Ideální unifikace v mezinárodním rozsahu by bylo samozřejmě dosaženo přijetím jednotných pravidel hmotného práva jednotlivých států, upravujících všechny občanskoprávní poměry vznikající v souvislosti s leteckou dopravou mezinárodní i vnitrostátní. Obtížnost této úplné unifikace hmotného práva, daná podstatnými rozdíly vnitrostátních právních řádů (především základní rozdíl mezi civilistickým pojetím práva a common law, rozdílná koncepce práva v socialistických a kapitalistických zemích), mluví ve prospěch tvorby jednotné právní úpravy bezprostředně aplikovatelné výlučně na občanskoprávní poměry s cizím prvkem.¹²⁾ V oblasti mezinárodní dopravy byla tato metoda unifikace použita vedle dopravy letecké také v dopravě železniční (viz bernské železniční úmluvy CIM a CIV).

Rovněž unifikace v rovině kolizních norem vytvářením jednotných kritérií pro určení, které vnitrostátní právo má být aplikováno na určité společenské vztahy, je v letecké dopravě potřebná a žádoucí a neměla by být podceňována. Sjednocené kolizní normy sice nemohou zaručit jednotnou úpravu práv a povinností účastníků občanskoprávní vztahů s cizím prvkem, avšak mohou zabezpečit vysoký stupeň právní stability a jistoty. Přijetí jednotných kolizních norem může zajistit, že na občanskoprávní vztahy obsahující identický cizí prvek bude aplikováno vždy stejné právo.

Minimální míru unifikace představuje sjednocení procesněprávních norem.

V oblasti letecké dopravy byla v posledních 50 letech vynaložena nemalá snaha o unifikaci občanskoprávních norem. Byla přijata řada mezinárodních mnohostranných unifikačních úmluv, sledujících sjednocení určitých vnitrostátních pravidel.¹³⁾ Například:

Úmluva o sjednocení některých pravidel v mezinárodní letecké dopra-

¹¹⁾ Z. Kučera: Mezinárodní právo soukromé, Praha 1975, str. 38.

¹²⁾ Rafaël Coquoz: Le Droit Privé International Aérien, Exposé systématique et critique, Paris 1938, str. 47 a násl.; Z. Kučera: Mezinárodní právo soukromé, 1975, str. 39.

¹³⁾ K problematice unifikace vnitrostátních pravidel cestou mezinárodního práva viz Č. Čepelka, V. David: Úvod do mezinárodního práva, Brno 1978, str. 110.

vě¹⁴⁾ schválená „II. mezinárodní konferencí o soukromém právu leteckém“ 12. 10. 1929 ve Varšavě (dále Varšavská úmluva);

Protokol, kterým se mění Varšavská úmluva, podepsaný 28. 9. 1955 v Haagu¹⁵⁾ (dále Haagský protokol);

Úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké přepravě prováděné jinou osobou než smluvním dopravcem, doplňující Varšavskou úmluvu, sjednaná 18. 9. 1961 v Guadalajaře;¹⁶⁾

Guatemalský protokol, kterým se mění některá ustanovení Varšavské úmluvy, schválený 8. 3. 1971. (Dosud nevstoupil v platnost.)

Poměrně velký počet mezinárodních úmluv unifikuujících občanskoprávní normy by mohl vyvolat mylnou představu o úspěšnosti unifikačních snah vynaložených v této oblasti. Přestože výsledky tohoto úsilí působí na první pohled velmi působivě, nesmí být z mnoha důvodů přeceňovány a problémy vznikající z nejednotnosti a nepřehlednosti hmotněprávní úpravy nesmí být podceňovány.

Především si je třeba uvědomit, že s výjimkou Varšavské úmluvy nemá žádná z těchto úmluv skutečně univerzální charakter, byly ratifikovány relativně malým počtem¹⁷⁾ států a nelze je tedy z tohoto hlediska považovat za významný příspěvek k unifikaci. Vypracování Varšavské úmluvy bylo ve své době, v počátcích rozvoje letectví a mezinárodní letecké dopravy, jejíž objem každoročně vzrůstá, velmi zdařilé a plně odpovídalo tehdejšímu ekonomickému a společenskému potřebám. Mimo jiné bylo její přijetí usnadněno skutečností, že upravovala mezinárodní režim v oblasti, která vnitrostátním právem buď ještě nebyla vůbec upravena, nebo se tato úprava nacházela v přípravné fázi.

Úmluvou unifikovaný mezinárodní režim odpovědnosti leteckého dopravce v různém stupni ovlivnil naprostou většinu vnitrostátních režimů odpovědnosti.¹⁸⁾ Tendence přizpůsobování vnitrostátní úpravy problematiky odpovědnosti leteckého dopravce mezinárodně unifikovanému režimu byla charakteristická pro období následující vzápětí po přijetí Varšavské úmluvy, tj. 30. a 40. léta. Později, po druhé světové válce, úměrně prudkému rozvoji letecké dopravy, začala ustupovat ve prospěch tendence opačné, a vnitrostátní úprava odpovědnosti leteckého dopravce se začala v různé míře odchylovat od principů mezinárodně unifikované úpravy, která postupně přestávala vyhovovat měnícím se podmínkám leteckého provozu.¹⁹⁾

Dále nesmíme zapomínat, že předmět všech výše zmíněných úmluv je

¹⁴⁾ Zákon č. 15 z r. 1935 Sb.

¹⁵⁾ Zákon č. 15 z r. 1966 Sb.

¹⁶⁾ Nejedná se o taxativní výčet unifikačních smluv v oblasti letecké dopravy, pouze o uvedení nejvýznamnějších z nich.

¹⁷⁾ Vzhledem k počtu států podílejících se na provozování mezinárodní letecké dopravy.

¹⁸⁾ Jerzy R a j s k i: Civilní odpovědnost leteckého dopravce v mezinárodním a vnitrostátním právu, Varšava 1968, str. 80 a násl.

¹⁹⁾ Opak. cit. J. R a j s k i, str. 85.

omezen pouze na „některá“ pravidla; tyto úmluvy tedy neunifikují dané občanskoprávní vztahy vyčerpávajícím a souhrnným způsobem.

Určité sporné otázky vznikající v letecké dopravě nejsou dosud upraveny žádnou (nebo žádnou úspěšnou) unifikační smlouvou: např. některé problémy týkající se přepravní smlouvy²⁰⁾ či vznikající v souvislosti se srážkami letadel apod.

Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že unifikace pravidel, upravujících občanskoprávní vztahy s cizím prvkem vznikající v souvislosti s leteckou dopravou byla zatím provedena v nedostačující míře, a oblast, kterou zbývá unifikovat, je ještě velmi rozsáhlá.

I při zkoumání takové otázky, jako je již zmíněný mezinárodně unifikovaný režim odpovědnosti leteckého dopravce, kde bylo při unifikaci dosaženo největšího úspěchu, je nutné konstatovat zaostávání právní úpravy za rozvojem společenskoekonomických podmínek letecké techniky. Důsledkem je rozpad tohoto režimu.²¹⁾ V současné době ve skutečnosti existuje několik mezinárodních režimů odpovědnosti leteckého dopravce:

režim odpovědnosti leteckého dopravce podle Varšavské úmluvy ve znění z roku 1929;

režim odpovědnosti leteckého dopravce podle Varšavské úmluvy se změnami provedenými v roce 1955 Haagským protokolem;

režim odpovědnosti leteckého dopravce podle Varšavské úmluvy se změnami vyplývajících z tzv. Montrealského prozatímního ujednání.

Jakmile vstoupí v platnost Guatemalský protokol, bude aplikován další „jednotný režim“.

Podrobná analýza režimu odpovědnosti leteckého dopravce podle Varšavské úmluvy ve znění z roku 1929 a změněné Haagským protokolem byla uveřejněna ve Studiích z mezinárodního práva v roce 1963, str. 221 a násl.

Právním základem Montrealského prozatímního ujednání je čl. 22 odst. 1 Varšavské úmluvy. Bylo sjednáno prostřednictvím IATA²²⁾ 16. 5. 1966 34 hlavními světovými leteckými dopravci s CAB (Civil Aeronautics Board). Tato bezpochyby soukromoprávní úmluva (stranami jsou právnické osoby, nikoli státy) de facto derogovala významnou část Varšavské úmluvy – mezinárodní smlouvy uzavřené mezi státy.²³⁾ Dodržování ustanovení Montrealského prozatímního ujednání je v podstatě rezolutivní podmínkou pro provozování letecké dopravy do USA, přistoupení na ně je podmínkou souhlasu USA s lety zahraničních leteckých společností do USA.²⁴⁾

²⁰⁾ Zmíněné úmluvy unifikují pouze pravidla upravující odpovědnost leteckého dopravce a přepravní dokumenty, nikoli všechny aspekty smlouvy o letecké přepravě jako takové.

²¹⁾ J. R a j s k i: opak. cit., str. 96.

²²⁾ International Air Transport Association.

²³⁾ Opak. cit. Jerzy R a j s k i, str. 97.

²⁴⁾ Montrealské ujednání se vztahuje na dopravu prováděnou do a z USA nebo na lety, kdy jeden z tranzitních bodů je na území USA.

Přestože ke sjednání Montrealského ujednání došlo ve výjimečné situaci, kdy hrozilo vypovězení Varšavské úmluvy ze strany Spojených států,²⁵⁾ nezmenšuje tato okolnost nebezpečnost vytvoření podobného precedentu.²⁶⁾

Podstatou Montrealského ujednání je zvýšení limitu odpovědnosti leteckého dopravce za smrt, zranění nebo jakékoli tělesné poškození cestujícího na 75 000 amerických dolarů včetně soudních poplatků a výloh. V případě, že je nárok uplatňován ve státě, kde jsou podmínky pro soudní poplatky a výlohy určeny zvlášť, činí limit odpovědnosti dopravce 58 000 dolarů bez soudních poplatků a výloh.

Pod vlivem Montrealského prozatímního ujednání četné evropské letecké společnosti změnilly své přepravní podmínky a zvýšily limity odpovědnosti leteckého dopravce na úroveň stanovenou tímto ujednáním pro všechny své linky.²⁷⁾

Přestože v praxi zevšeobecněl limit 75 000 (58 000) amerických dolarů, stanovený v Montrealském prozatímním ujednání, nelze zapomínat na případ přepravní smlouvy uzavřené a prováděné leteckou společností, která není stranou tohoto ujednání a ani jednostranně nezvýšila limity své odpovědnosti na uvedenou částku. V takovém případě se tedy aplikuje podle okolností buď Varšavská úmluva ve znění z roku 1929, nebo změněná Haagským protokolem.²⁸⁾

Poslední revizi Varšavské úmluvy, pokud jde o přepravu cestujících a zavazadel, představuje Guatemalský protokol. Na rozdíl od Varšavské úmluvy a Haagského protokolu stanoví zásadu absolutní odpovědnosti leteckého dopravce.

Již v průběhu let 1965–1971, kdy probíhaly intenzivní debaty ohledně stanovení nového režimu odpovědnosti leteckého dopravce, bylo zřejmé, že je tato otázka úzce spojena se samotným principem odpovědnosti. Na konferenci v Guatemale vykrystalizovala tato debata ve tři názorové proudy: pro jednu skupinu účastníků konference by se stanovení příliš vysokého limitu odpovědnosti prakticky rovnalo v jejich zemi neomezené odpovědnosti; jiná skupina byla ochotna přistoupit na vysoký limit odpovědnosti za předpokladu, že bude nepřekročitelný; třetí skupina však upozorňovala, že stanovení limitu, který nesmí být v žádném případě překročen, by bylo v rozporu s veřejným pořádkem v jejich zemi, jestliže škoda byla způsobena úmyslným zaviněním dopravce nebo jeho zaměst-

²⁵⁾ V praxi by tento záměr vedl k situaci, že odpovědnost leteckých dopravců létajících do USA by napříště byla posuzována podle právního řádu určeného pomocí vnitrostátních kolizních norem. Na rozdíl od mezinárodně unifikovaného režimu odpovědnosti vnitrostátní režimy mnohdy vycházejí z principu neomezené objektivní odpovědnosti.

²⁶⁾ Je třeba připomenout, že čl. 22 odst. 1 Varšavské úmluvy (který je právním základem Montrealského ujednání) poskytuje možnost zvýšení odpovědnosti smlouvou mezi dopravcem a cestujícím, zatímco zmíněné ujednání je smlouvou mezi leteckým úřadem a dopravci.

²⁷⁾ J. P. Tosi: Responsabilité aérienne, Paříž 1978, str. 103.

²⁸⁾ J. P. Tosi: opak. cit., str. 105.

nanců. Konference schválila kompromisní návrh — objektivní režim odpovědnosti dopravce a nepřekročitelný limit této odpovědnosti,²⁹⁾ který byl zvýšen v případě odpovědnosti za zranění nebo smrt cestujícího na 100 000 amerických dolarů (čl. 22 odst. 1 a), v případě zpoždění cestujících na 2000 dolarů (čl. 22 odst. 1 b) a v případě škody způsobené na zavazadlech (která nejsou rozlišena na zapsaná, nezapsaná a v péči cestujících) byl limit odpovědnosti stanoven paušální částkou 1000 dolarů na 1 cestujícího (čl. 17 odst. 3). Guatemalský protokol umožňuje pouze dvě výjimky z principu objektivní odpovědnosti: zavinění cestujícího nebo osoby, která požaduje náhradu škody (čl. 21), nebo jestliže ke škodě došlo výlučně v důsledku zdravotního stavu cestujícího (čl. 17). Výjimka z odpovědnosti v případě ozbrojeného konfliktu, sabotáže a přírodní katastrofy, kterou prosazovaly delegace socialistických zemí, nebyla schválena.

Přestože od přijetí Guatemalského protokolu uplynulo již několik let, nevstoupil dosud v platnost.³⁰⁾

Neustále se rozšiřující a rozvíjející mezinárodní letecké přepravě, a tím i rostoucímu počtu situací, vyžadujících řešení pomocí unifikovaných právních pravidel, by odpovídalo důsledné sjednocení režimu odpovědnosti leteckého dopravce. Unifikací v širokém mezinárodním měřítku by měly být vyřešeny i další problémy mezinárodního práva soukromého, které v souvislosti s mezinárodní leteckou dopravou vznikají.

ЯНА ДОШКОВА

Некоторые вопросы унификации в международном воздушном транспорте

РЕЗЮМЕ

Непрерывное развитие авиационной техники и воздушного транспорта служит богатым источником гражданских правоотношений с чужим элементом. Плюралитет чужих элементов, значительный разнородный коллизионных критериев по определению решающего права и большие различия в материальном праве отдельно взятых государств могут на практике создавать трудно разрешаемые проблемы и вызывать сомнения в надлежащем функционировании режима законности. Единственный путь успешного разрешения этих проблем представляет собой слияние правовых регламентаций в международный многосторонний унификационный договор.

Сравнительно большое количество этих международных унификационных договоров, принятых на протяжении последних пятидесяти лет, могло бы вызвать ошибочное представление относительно усилий по унификации отношений в данной области. Следует, однако, учесть, что за исключением Варшавского соглашения, ни одному из этих договоров не присущ универсальный характер; предмет последних (включая Варшавское соглашение) ограничивается лишь „некоторыми“ правилами и, следовательно, гражданско-правовые нормы в данной области не унифицируются этими дого-

²⁹⁾ RFDA 1972, R. H. Mankiewicz: Le Protocol de Guatemala du 8. 3. 1971 portant modifications de la Conv. de Varsovie, str. 17.

³⁰⁾ Zatím byl ratifikován dvěma státy: Kostarikou a Monakem.

ворами исчерпывающим образом и комплексно. Ряд постановлений упомянутого Варшавского соглашения, заключенного на первых порах развития авиационной техники и воздушного транспорта более полностью не соответствуют изменившимся общественным и экономическим условиям.

Последствия отставания правовой надстройки от своего базиса сказались и в вопросе, по разрешению которого в процессе унификации достигнуто наибольших успехов, то есть в вопросе об ответственности воздушной транспортной организации. В наше время в международном порядке объединенный режим ответственности воздушной транспортной организации находится под угрозой институционального распада. Фактически существуют три международных режима ответственности воздушной транспортной организации:

1. Режим ответственности воздушной транспортной организации согласно Варшавскому соглашению.
2. Режим ответственности воздушной транспортной организации согласно Варшавскому соглашению с изменениями, внесенными в него Гаагским протоколом.
3. Режим ответственности воздушной транспортной организации согласно Варшавскому соглашению с изменениями, вытекающими из так назыв. Монреальского временного соглашения.

Постоянно увеличивающийся объем воздушного транспорта и вместе с тем возрастающее количество крайне осложненных ситуаций, решение которых обусловлено наличием унифицированных юридических правил, нуждается в последовательном объединении регламентации столь важного вопроса, каким является ответственность воздушной транспортной организации.

JANA DOŠKOVÁ

Einige Fragen der Unifizierung im internationalen Lufttransport

RESUME

Die ununterbrochene Entwicklung der Flugtechnik und des Lufttransport ist die reiche Quelle bürgerlichrechtlicher Beziehungen mit einem fremden Element. Die Pluralität der fremden Elemente, die erhebliche Uneinheitlichkeit der Kollisionskriterien bei der Festsetzung des Entscheidungsrechts und die grossen Unterschiede im materiellen Recht der einzelnen Staaten können in der Praxis nur schwer lösbare Probleme entstehen lassen und einen Mangel an Rechtssicherheit hervorrufen. Die einzige erfolgreiche Lösung dieser Probleme stellt die Vereinheitlichung der rechtlichen Regelung in einem internationalen vielseitigen Unifizierungsvertrag dar.

Die verhältnismässig grosse Zahl dieser internationalen Unifizierungsabkommen, die in den letzten fünfzig Jahren abgeschlossen wurden, könnte den irrtümlichen Eindruck erwecken, dass die Unifizierungsbestrebungen auf diesem Gebiet der Beziehungen erfolgreich waren. Man muss sich aber vergegenwärtigen, dass mit Ausnahme des Warschauer Abkommens keines von ihnen wirklich universellen Charakter hat; ihr Gegenstand ist (einschliesslich des Warschauer Abkommens) auf nur „einige“ Regeln beschränkt und unfiziert daher keineswegs die bürgerlichrechtlichen Normen auf diesem Gebiet in erschöpfender und zusammenfassender Weise. Zahlreiche Bestimmungen des erwähnten Warschauer Abkommens, das am Beginn der Entwicklung von Flugtechnik und Verkehr angenommen wurde, entsprechen nicht mehr voll den veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen.

Die Folge des Zurückbleibens des juristischen Überbaus hinter seiner Basis zeigte sich auch in der Frage, in der bei der Unifizierung der grösste Erfolg erzielt wurde,

d. i. in der Frage der Verantwortung des Flugverfrachters. Gegenwärtig ist das international vereinheitlichte Regime der Verantwortung des Flugverfrachters vom institutionellen Zerfall bedroht. Tatsächlich existieren drei internationale Regime der Verantwortung des Flugverfrachters:

1. Das Regime der Verantwortung des Flugverfrachters nach dem Warschauer Abkommen,
2. das Regime der Verantwortung des Flugverfrachters nach dem Warschauer Abkommen mit den durch das Haager Protokoll durchgeführten Abänderungen,
3. das Regime der Verantwortung des Flugverfrachters nach dem Warschauer Abkommen mit den Abänderungen, die sich aus dem sogen. Montrealer vorläufigen Übereinkommen ergeben.

Dem ständig anwachsenden Umfang des Lufttransports und damit auch der Zahl unübersehbarer Situationen, die eine Lösung mittels unifizierter rechtlicher Regeln erfordern, würde die konsequente Vereinheitlichung der Regelung einer so wichtigen Frage, wie es die Verantwortung des Flugverfrachters ist, entsprechen.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 2 — 1980

Redakční rada časopisu: prof. JUDr. Zdeněk Lukeš, CSc. (předseda);
JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník); doc. JUDr. Dagmar Císařová, CSc.;
prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc.; prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc.;
doc. JUDr. Jiří Švestka, CSc.

Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.
Odpovědný redaktor doc. RNDr. Jiří V. Černý, CSc.
Vedoucí univerzitní edice PhDr. Zdeňka Vávrová-Rejšková

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

Z nové sazby písmem Primus vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p.,
Brno, závod 1

Náklad 500 výtisků
Vydání 1.
Kčs 10,—

46 018

Kčs 10,—