

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2017
Vol. LXIII

IURIDICA
1/2017
Vol. LXIII

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2017

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

Všechny články v tomto čísle byly recenzovány.

<http://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2017

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

<i>Martin Štefko</i> : Několik poznámek k rozhodčímu řízení v individuálních pracovních sporech v ČR	7
<i>Lukáš Králík</i> : Slezský zemský zákoník	25
<i>Tereza Krupová</i> : Právní vědomí vysokoškoláků neprávniho zaměření – výzkum a jeho výsledky	37
<i>Mirko Pečarič</i> : A Regulatory Model to Choose the Appropriate Regulatory Tools	67
<i>Adam Drozdek</i> : The Autonomy of the European Union Customs Law (Selected Issues) ...	91

NĚKOLIK POZNÁMEK K ROZHODČÍMU ŘÍZENÍ V INDIVIDUÁLNÍCH PRACOVNÍCH SPORECH V ČSR*

MARTIN ŠTEFKO

Abstract: **A Few Remarks to Employment Arbitration in Czechoslovakia**

This article portrays a long tradition of employment conciliation and arbitration in the legal predecessors of the Czech Republic. From the eve of the last century, there was also a variety of semi-judicial institutions established on the basis of particular provisions such as the Act on Works Councils, the Act on Home Work, the Trade Order, or special regulations in the mining industry and in the building trades (including enterprises engaged in manufacturing and transportation of building materials). Giving the stated struggle to guarantee the right to a fair trial in employment disputes, we could return and combine the best of our legal tradition with recent developments of consumer protection in arbitration. There is no real obstacle for arbitration in labour law if each party will be entitled to a competent, neutral arbitrator and independent, neutral administration of the dispute; representation by an attorney or other representative at such party's expense; a fear of arbitration hearing; a face-to-face hearing; the right to present evidence and cross examine witnesses; a written explanation of the basis for the arbitrator's decision and the right to opt out of the binding arbitration and into the claims court in well-defined cases.

Keywords: conciliation, arbitration, employment disputes, labour law

Klíčová slova: smírčí řízení, rozhodčí řízení, pracovní spory, pracovní právo

DOI: 10.14712/23366478.2017.1

ÚVOD

Odborná veřejnost v souvislosti myšlenkou znovuzavedení rozhodčího řízení ve statusových individuálních pracovních sporech projevuje obavy z vynucovaného sjednávání rozhodčích doložek v pracovních smlouvách, dohodách o provedení práce či dohodách o pracovní činnosti a z následného zneužití neznalosti specifik rozhodčího řízení. Zaměstnavatel by takto mohl u laické veřejnosti využít rozhodčí řízení k obehnutí ochranné funkce pracovního práva (např. nutnost podání námitek coby podmínky k zachování nároku na zrušení rozhodčího nálezu, zásadní jednoinstančnost rozhodčího řízení, problém rozhodnutí věci bez ústního projednání atd.).¹

* Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře udělené Grantovou agenturou ČR v rámci standardního projektu Analýza alternativních způsobů řešení sporů v pracovněprávních vztazích (identifikační kód 13-33780S).

¹ ROZEHNALOVÁ, N. – HAVLÍČEK, J.: Rozhodčí smlouva a rozhodčí řízení ve světle některých rozhodnutí ... aneb quo vadis...? *Právní forum* 2010, č. 3, s. 114. Dále srov. HÝBLOVÁ, K.: Rozhodčí řízení v pracovněprávních vztazích. In SEHNÁLEK, D. et al. (eds.): *Dny práva – 2009 – Days of Law*. Sborník

Cílem tohoto pojednání je na vývoji úpravy smírčího a rozhodčího řízení v pracovních sporech v prvorepublikovém Československu poukázat na garance spravedlivého rozhodování u alternativních metod rozhodování pracovních sporů. Od počátku 20. století nelze nevidět jisté nadšení pro zřizování těchto zvláštních orgánů. Dle výpovědí soudníků důvodem zřízení těchto zvláštních rozhodčích soudů byla ani ne tak těžkopádnost soudního řízení, jako „*třídní duchúčastněných vrstev obyvatelstva, jenž snaží se dosíci soudů obsazených druhy v povolání*“.² Pracovní spory jako rozhodčí soudy rozhodovaly ze zákona (nikoliv na základě vůle stran sporu) v celé řadě případů různě nazvané smírčí a rozhodčí orgány. V případě živnostenského řádu a živnostenského zákona se jednalo o rozhodčí výbory živnostenských společenstev,³ v případě náhradového zákona rozhodčí komise,⁴ dle zákona o závodních a revírních radách při hornictví o rozhodčí soudy hornické,⁵ u zákona o závodních výborech pak o rozhodčí komise,⁶ podle zákona o úpravě pracovních a mzdových poměrů domácí práce pak o obvodní komise. Kromě toho existovaly též rozhodčí soudy mzdové pro živnosti stavební a spory úředníků obcí⁷ rozhodovaly samosprávné orgány.⁸ Nicméně, vedle těchto speciálních úprav celá řada jiných povolání se mohla domoci ochrany pouze v rámci soudní soustavy. Za všechny lze zmínit např. domovníky.⁹

K bližšímu pojednání o mimosoudních metodách řešení individuálních pracovních sporů byly zvoleny pro svou až revoluční pokrokovost úprava rozhodování sporů podle zákona o domácí práci a úprava podle zákona o závodních výborech (část první a druhá). Následně budou shrnuty zásady prvorepublikové úpravy smírčího a rozhodčího řízení podle těchto ale i dalších zvláštních zákonů upravujících rozhodování v individuálních pracovních sporech. Pro přehlednost byl jako poslední kapitola zpracován stručný exkurz k vývoji alternativních metod řešení pracovních sporů po roce 1948 až do roku 1991.

z konference. Brno, 2009, dostupné na: http://www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/files/prispevky/rozhodci_rizeni/Hyblova_Karla__1307_.pdf (cit. 1. 2. 2014).

² Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 1925, R I 663/25 či rozhodnutí ze dne 18. 11. 1924, R I 938/24.

³ Ust. § 122 odst. 2 živn. řádu a § 208 odst. 2 živ. zákona.

⁴ Zákon ze dne 8. 4. 1920, č. 329 Sb. z. a n., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový (zákon náhradový). Cit. zákon byl proveden nařízením ze dne 8. 4. 1920, č. 374 Sb. z. a n., kterým se vydává jednací řád pro rozhodčí komise podle § u 75 zákona náhradového.

⁵ Zákon ze dne 3. 7. 1924, č. 170 Sb. z. a n., o hornických soudech rozhodčích.

⁶ Zákon ze dne 12. 8. 1921, č. 330 Sb. z. a n., o závodních výborech.

⁷ V tomto případě lze samozřejmě oprávněně upozornit na pochybnost zařazení této úpravy do oboru pracovního práva. Pro jisté vazby na později utvořené pracovní právo však byl zařazen do studie i tento odkaz. K samotné úpravě srov. ust. § 40 zákona č. 35/1908 z. z. a posléze totéž ust. § 40 ve znění zákona č. 443/1919 Sb. z. a n. jímž upravují se služební poměry úředníků při obcích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.

⁸ Ust. § 40 zákona ze dne 23. 7. 1919, č. 443 Sb. z. a n., jímž upravují se služební poměry úředníků při obcích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. K tomu např. rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 10693, R I 199/31.

⁹ Ust. § 16 zákona ze dne 30. 1. 1920, č. 82 Sb. z. a n., kterým se upravují právní poměry domovníků.

OBVODNÍ A ÚSTŘEDNÍ KOMISE PODLE ZÁKONA O ÚPRAVĚ PRACOVNÍCH A MZDOVÝCH POMĚŘŮ DOMÁCKÉ PRÁCE

Práce konaná nikoliv pro vlastní potřebu mimo prostory objednatele, zaměstnavatele nebo zprostředkovatele, přesněji řečeno domácí práce, má v českých zemích bohatou právní tradici. Zmínit lze např. výnos ministerstva obchodu z 16. 11. 1883, č. 26701.¹⁰ Domáckou prací se označovala „činnost výrobní, jež bývá provozována dle místních zvyků osobami v jejich bytech, ať jako zaměstnání hlavní ať jako zaměstnání vedlejší, a to takovým způsobem, že tyto osoby, pokud se výrobní činností nezabývají samy, nezaměstnávají při ní živnostenských pomocníků, pracovníků, učňů, nýbrž používají spolupráce členů domácnosti“. Jednalo se ovšem o definici pro účely práva živnostenského. S další definicí pro účely pracovního práva a separátně též sociálního pojištění přišlo až zákonodárství ČSR.

Úprava domácí práce byla oprávněně považována za nejobtížnější ze všech pracovních poměrů tehdejší doby.¹¹ Domácí pracovníci nebyli odborově organizováni, měli zanedbatelnou ekonomickou sílu na trhu a navíc se často jednalo o ženy či děti.¹² Na druhou stranu se nejednalo o otázku marginální. V roce 1902 v Čechách, na Moravě a ve Slezsku pracovalo 275 000 domáckých dělníků, v roce 1923 odhadoval Štern, spoluvůdce prvorepublikové úpravy, jejich počet na půl milionu osob.¹³

ZÁKON O ÚPRAVĚ PRACOVNÍCH A MZDOVÝCH POMĚŘŮ DOMÁCKÉ PRÁCE

Zákon ze dne 12. 12. 1919, č. 29 Sb. z. a n. o úpravě pracovních a mzdových poměrů domácké práce přinesl do československého práva řadu přelomových ustanovení. Jako první z československých zákonů upravil způsob určení minimální mzdy, jakož i upravil smírčí a rozhodčí řízení ve sporech o mzdu. Kromě této úpravy prohlašoval též hromadné, tarifní smlouvy za závazné. Prováděcí úprava byla obsažena v nařízení ze dne 26. 11. 1920, č. 628 Sb. z. a n.¹⁴

Cílem zákona bylo zlepšit poměry tzv. domáckých dělníků, za které dle ust. § 2 označil všechny osoby, které se zaměstnávají výrobou nebo zpracováním zboží mimo provozovnu svých zaměstnavatelů, zpravidla ve svých obydlích, a neprovozují živnosti podle živnostenského řádu. Domácký dělník tak nepracoval přímo pro zákazníka, ale pro zaměstnavatele, který mu zadává práci. Základními principy této právní úpravy byla evidenční povinnost všech domácích pracovníků, obligatorní dodávkové knížky zadaných prací, vyplacených mezd, srážek a účtování materiálu. Smyslem zákona bylo napravit nedostatečnou sebeochranu domáckých dělníků; jejich malou odborovou or-

¹⁰ LUKÁŠ, J.: heslo Domácká práce in *Slovník veřejného práva čs.*, sv. I. Brno: Polygrafia, 1929, s. 428.

¹¹ GRUBER, J.: O postupu a směrnicích československé sociální politiky. In *Sociální politika v Republice československé*, sv. 11. Sociální ústav RČS, 1924, s. 6.

¹² J. Gruber vytyčuje též tzv. ženskou otázku jako součást dělnické otázky zaměřující se na specifickou problematiku ochrany námezdních pracovníků v průmyslu obchodě a zemědělství. Srov. otázky GRUBER, J.: *Sociální politika*. Praha: Všehrd, 1916, s. 11, k důvodům ochrany s. 87 a násl. nebo GRUBER, J.: Ženská otázka v středověku. *Obzor národohospodářský*, ročník XV. Praha: J. Otto, 1910, s. 273–279.

¹³ ŠTERN, E.: Úprava pracovních poměrů domáckých dělníků. *Sociální revue* 1923, s. 115.

¹⁴ Srov. zejména ust. § 5 a násl. nařízení č. 628/1920 Sb. z. a n.

ganizovanost.¹⁵ Základním nástrojem nahrazujícím to, co bylo později označeno jako kolektivní vyjednávání, se měla stát soustava ústředních a obvodních komisí a dále tzv. řád domácí práce.

Bohužel v praxi se zákon o úpravě pracovních a mzdových poměrů domácí práce příliš neosvědčil, a to z důvodů spojených se samotným zákonem, jakož i s chabým ekonomickým postavením domácích dělníků zdůrazněným poválečnou hospodářskou krizí. Během roku 1921 bylo sice ustanoveno pět ústředních komisí a v roce 1922 vzniklo 23 obvodních komisí, z nich se však ústřední a obvodní komise osvědčily pouze v některých regionech, a to pouze ve sklářském a textilním průmyslu.¹⁶ Činnost ostatních komisí byla kromě zprostředkování několika smírů spíše formální, informační a poradní.

OBVODNÍ KOMISE DOMÁCKÉ PRÁCE

Zákon o úpravě pracovních a mzdových poměrů domácí práce uložil zřízení jednak ústřední komise, jednak obvodních komisí domácí práce. Pro nejvíce exponované obory byly zřízeny obvodní komise domácí práce, jež se skládaly z devíti členů a devíti náhradníků, kteří byli do ústředních komisí jmenováni ministrem sociální péče a do obvodních komisí ustaveni vedoucím politického úřadu II. stolice. Jednání obvodních komisí se mohl s hlasem poradním kdykoliv zúčastnit předseda příslušné ústřední komise a jím označení její členové.

Všeobecným úkolem obvodních komisí bylo podávat příslušné ústřední komisi návrhy týkající se řádu domácí práce. Tím je třeba rozumět veškerá opatření obecné povahy, na nichž se usnesly ústřední komise (viz dále) a které následně byly schváleny Ministerstvem sociální péče. Řád domácí práce měl především stanovit minimální mzdu pro domácí pracovníky, jakož i nejnižší přejímající ceny. Řád domácí práce byl právně závazný pro podnikatele, zprostředkovatele i skladovní mistry. Pracovní smlouvy v části odporující řádu domácí práce byly neplatné. Naopak ustanovení tarifních smluv a hromadných pracovních smluv řád domácí práce rušily v souladu s ust. § 21 zákona o úpravě pracovních a mzdových poměrů domácí práce. Tarifní smlouva totiž byla žádoucím stavem, který se řád domácí práce snažil suplovat. Kolektivní smlouva, dobově chápána jako smlouva sjednaná mezi jedním zaměstnavatelem a jeho zaměstnanci, řád domácí práce nerušila, mohla pouze obsahovat výhodnější úpravu než řád domácí práce. Nedodržení řádu domácí práce bylo možné stíhat jako správní delikt. Pokud by domácímu pracovníkovi byla porušením řádu domácí práce způsobena škoda, měl právo požadovat její náhradu na škůdci.

Obvodní komise byly oprávněny připravit dobrozdání ve všech otázkách týkajících se úpravy domácí práce jejich výrobního odvětví a předkládat tato dobrozdání a návrhy příslušné ústřední komisi, jakož i úřadům a sociálním partnerům (dobově označeným jako zúčastnění povinní zájemci svazů svého obvodu). Předseda byl oprávněn obvodní

¹⁵ Osnova zákona vyšla jako tisk č. 1586 PS NS ČSR, 1919. Zpráva sociálně politického výboru NS se zprávou poslance Tučného byla rozeslána jako tisk č. 1968, 1919.

¹⁶ Srov. ŠTERN, E.: Deset let naší sociální politiky. *Sociální revue*, ročník X. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1929, s. 15.

komisi za účelem porady či v souvislosti s vydáním nebo změnou řádu domácké práce svolat podle potřeby. Předseda byl povinen obvodní komisi svolat ihned, byl-li k tomu vyzván příslušnou ústřední komisí, nebo žádají-li o to všichni členové jedné ze skupin v komisi zastoupených.

Obvodní komise domácké práce působily dále též ve smírčím a rozhodčím řízení. To měla být jejich hlavní funkce. Úkolem obvodní komise domácké práce bylo tímto způsobem urovnat hromadný (nikoliv individuální) spor o pracovních či mzdových podmínkách, které vznikly v jejich výrobním odvětví a místním obvodě. Pokud nebyl spor vyřešen v rámci smírčího řízení, byla obvodní komise oprávněna vést rozhodčí řízení, v němž rozhodovala nálezem. O případné stížnosti proti nálezu byla oprávněna rozhodnout ústřední komise.¹⁷ Individuální spor mezi konkrétním domáckým dělníkem a zaměstnavatelem byly i nadále oprávněny rozhodovat pouze soudy.

ÚSTŘEDNÍ KOMISE

Ústřední komise měla být zřízena pro každé výrobní odvětví,¹⁸ v praxi však existovaly obory, kde ke zřízení ústřední komise nedošlo. Ústřední komise se skládala vždy z 1/3 ze zástupců podnikatelů či zprostředkovatelů, domáckých dělníků a odborníků. Členství v komisi trvalo čtyři roky. Komise sama volila jednoho náměstka předsedy ze zástupců podnikatelů a jednoho ze zástupců domáckých dělníků. Ústřední komise měla

- právně závazně regulovat minimální mzdu pro domácké dělníky a dílenské pomocníky, jako i nejnižší cenu zboží, za kterou skladoví mistři a domácí dělníci je dodávali podnikatelům nebo zprostředkovatelům,
- zpracovávat dobrozdání a podávat návrhy ministerstvu sociální péče ve všech otázkách, týkajících se mzdových a pracovních poměrů v jejím výrobním odvětví, a
- rozhodovat o stížnostech podaných do nálezu obvodních komisí v jejím výrobním odvětví.

Kromě toho mohly ústřední komise upravovat i jiné pracovní a dodávkové podmínky. Bohužel zákon o úpravě pracovních a mzdových podmínek byl v praxi ve značné míře ignorován, a to z důvodu jednak neinformovanosti, jednak malé ekonomické síly domáckých pracovníků.¹⁹ Základním problém podvazujícím účinnost ústředních komisí byl ovšem obsažen přímo v právní úpravě – kvorum. Ústřední komise se usnášela, byli-li přítomni všichni její členové nebo jejich náhradníci. Komise rozhodovala většinou hlasů; při rovnosti hlasů rozhodoval předseda. Absolutní účasti bylo ovšem obtížné dosahovat, a to jednak pro příliš dlouhé funkční období, jednak pro nemožnost nahrazovat cestovní náhrady zástupcům sociálních partnerů, zejména domáckým pracovníkům.

¹⁷ Podrobněji k řízení před komisemi i k vlastnímu smyslu zákona ŠTERN, E.: Úprava pracovních poměrů domáckých dělníků. *Sociální revue* 1923, s. 117 a násl.

¹⁸ Přímou zákon ukládal zřídit ústřední komisi pro výrobu, textilní, výrobu oděvu, prádla a obuvi, sklářskou, perleťového zboží. Pro ostatní výrobní odvětví domácké práce mělo dojít ke zřízení ústřední komise postupně podle potřeby.

¹⁹ Srov. ŠTERN, E.: Deset let naší sociální politiky. *Sociální revue*, ročník X. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1929, s. 15.

Zákon však s těmito případy počítal a stanovil, že nedostaví-li se zástupci jedné skupiny sociálních partnerů vůbec, ani jejich náhradníci bez omluvy, uznané předsedou za důvodnou, jednání se odročí a předseda povolá znovu komisi s upozorněním, že při novém jednání rozhodnou o sporné věci osoby nestranné spolu s předsedou bez ohledu na to, zda se některý ze zástupců sociálních partnerů k jednání dostavil.

Ústřední komise byly oprávněny konat potřebná šetření, zejména slyšet znalce. Byly-li pro některé výrobní odvětví zřízeny obvodní komise, měla ústřední komise vzít za základ svého jednání návrhy obvodních komisí a přizvat k němu jejich předsedy s hlasem poradním. O stížnostech pak rozhodovala ústřední komise podle obsahu spisů v neveřejném jednání. Tomuto jednání nesměli být přítomni předsedové obvodních komisí.

ROZHODČÍ KOMISE PODLE ZÁKONA O ZÁVODNÍCH VÝBORECH A JEJÍ PŮSOBNOST V PŘÍPADĚ PROPUŠTĚNÍ ZAMĚSTNANCE

Vytvoření osnovy k zákonu o závodních výborech je spojeno s výjimečnou osobou české sociální školy, ministrem Josefem Gruberem. Ač byl prof. Gruber významným národohospodářem, nebo možná právě proto, byly jeho život a dílo prodchnuty názorem, že *„hospodářství není samo o sobě účelem, nýbrž jen prostředkem k dosažení co nejvyššího fysického, duševního a mravního rozvoje nejen individuí, nýbrž i národa a lidstva“*. Prof. Gruber tuto ideu tzv. hospodářské demokracie, která doplní demokracii politickou, vštěpoval nejen svým studentům během své dráhy akademické, ale tyto názory razil též v rámci své záslužné činnosti v Pražské obchodní komoře a během tajemnictví v Národohospodářském ústavě.²⁰

Pokud jde o přípravu vlastní osnovy zákona o závodních výborech nelze nezmínit ostrý kontrast s obvyklým způsobem přípravy dnešní legislativy. Jak vzpomíná Gruberův tehdejší podřízený E. Štern, prof. Gruber si jeho a dr. Picka zavolal a uložil jim ihned odjet do Německa za účelem sebrání praktických zkušeností s touto materií.²¹

²⁰ Vedle své učitelské dráhy zastával prof. Gruber celou řadu významných veřejných funkcí. V prvé řadě je nutno zmínit generální sekretářství Národohospodářského ústavu při České Akademii a editorské práce na celých 30 ročních Obzoru národohospodářského. Výjimečnost osoby prof. Grubera, tentokrát po stránce manažerské, byla zdůrazněna zvláštní hrou osudu, kdy se v nelehké době stal nejen prvním předsedou nově založeného Sociálního ústavu ČSR, ale též ministrem práce a sociálních věcí. Z této pozice jako odborník, dobrý organizátor a politik se podílel na budování systému sociální ochrany obyvatelstva skutečně napříč celými dnes traktovanými obory práva pracovního a práva sociálního zabezpečení. Tak např. J. Gruber předložil parlamentu zákon o tzv. gentském systému, připravil vládní návrh osnovy zákona o nemocenském pojištění státních zaměstnanců, návrh osnovy o úpravě sociálních poměrů žurnalistů z povolání, participoval na organizaci vysoké školy žurnalistické a ustavil komisi pro vypracování vládní osnovy sociálního pojištění. V neposlední řadě se za Gruberova ministrování zaváděl do praxe zákon o osmihodinové pracovní době a pan ministr se zasloužil o důsledné uplatňování této nové ochranné legislativy zintenzivněním spolupráce s kontrolními orgány.

²¹ Jednalo se o tzv. Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920. Text zákona včetně historického exkurzu od A. Rehling jsou k dispozici zde: http://www.1000dokumente.de/pdf/dok_0133_brg_de.pdf (cit. 29. 1. 2014). K vývoji myšlenky demokratismu v kolektivním pracovním právu na území dnešního Německa srov. RICHARDI, R.: *Betriebsverfassungsgesetz*. Band 1, Kommentar. München: C. H. Beck, 1981,

Když pak z jednání odcházeli, jinak neformální prof. Gruber, jim slavnostně oznámil: „*Budou to základy k počínající hospodářské demokracii, která nutně vyplyne a doplní demokracii politickou. Pracujte obezřetně a opatrně, ale s klidným vědomím, že plníte úkoly dne.*“ Zákon o závodních výborech byl tedy vytvořen dle německého a rakouského vzoru.²²

Zákon o závodních výborech vedle přelomové, nikoliv však revoluční instituce – závodního výboru²³ – zřídil též rozhodčí komise, které řešily otázku nároku na mzdu nebo plat za dobu, po kterou musili být členové závodního výboru výjimečně a nevyhnutelně činní v pracovní době pro závodní výbor (ust. § 22 odst. 1 ve spojení s ust. § 26 odst. 1 zákona o závodních výborech). Tyto otázky by ovšem i dnes byly podle některých názorů doktríny²⁴ považovány za objektivně arbitrovatelné.²⁵ Působnost rozhodčí komise se však vztahovala též na případ statusový, na propuštění (výpověď) dělníka nebo zřízence,²⁶ který byl alespoň tři roky nepřetržitě zaměstnán v podniku (ust. § 3 odst. 1 písm. g) zákona o závodních výborech).

ROZHODČÍ KOMISE A JEJÍ PŮSOBNOST

Rozhodčí komise byla považována za správní úřad.²⁷ Rozhodčí komise byla šestičlenná, přičemž předsedou byl povinně soudce z povolání,²⁸ obeznámený dle ust. § 26 odst. 2 zákon o závodních výborech ve věcech živnostenských,²⁹ který byl jmenovaný předsedou příslušného sborového soudu. Ten mohl jmenovat předsedou ji-

s. 51 a násl. Německý vývoj částečně předešlo Rakousko, kde se jednalo o Gesetz über die Errichtung von Betriebsräten vom 15. Mai 1919. K tomu srov. HUPPERT, S.: *Gesetz vom 15. Mai 1919 betr. die Errichtung von Betriebsräten*. Verband 1920.

²² ŠTERN, E.: Deset let naší sociální politiky. *Sociální revue*, ročník X. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1929, s. 12.

²³ Závodní výbor se povinně zřizoval pro každý samostatný výdělečně činný závod, v němž bylo trvale (celoročně) zaměstnáno aspoň 30 zaměstnanců a který trval aspoň půl roku od zahájení výroby. Závodem se dle ustanovení § 1 odst. 2 citovaného zákona rozuměla každá hospodářská jednotka, která se lišila správou nebo účtováním od správy nebo účtování jiných hospodářských jednotek téhož podnikatele. K vymezení pojmu hospodářská jednotka viz např. nálezy NSS ze dne 29. 1. 1923, č. 1504. K vyloučení závodů bankovních nálezy NSS ze dne 28. 6. 1923, č. 5252/23, u pojišťoven pak nálezy NSS ze dne 15. 1. 1924, č. 20785/23.

²⁴ BĚLOHLÁVEK, A.: Arbitrabilita pracovněprávních sporů. *Bulletin advokacie* 9/2007, s. 23 a násl., dále BĚLOHLÁVEK, A.: *Zákon o rozhodčím řízení. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2004, s. 32–33. Srov. též BĚLOHLÁVEK, A.: Soudní příslušnost v pracovněprávních věcech s mezinárodním prvkem a arbitrabilita pracovněprávních sporů. *Právo a zaměstnání*. Praha: LexisNexis CZ, 2005, č. 7–8, s. 5.

²⁵ Tj. být způsobilým předmětem rozhodčího řízení.

²⁶ Zřízencem byla osoba, která podléhala penzijnímu pojištění dle zákona ze dne 5. 2. 1920, č. 89 Sb. z a n., anebo mu podléhala, kdyby nebylo osvobození z pojistné povinnosti dle ust. § 2 dle cit. zákona.

²⁷ Nálezy NSS ze dne 4. 11. 1922, č. 12223.

²⁸ V části, v níž původně stanovil zákon o závodních výborech, že předseda jmenuje své náměstky, kterými mohou být veřejní úředníci znalí práva, v místech, kde není soud, bylo ust. § 26 odst. 2 cit. zákona a ust. nařízení vlády ze dne 21. 12. 1921 č. 2 z r. 1922 Sb. z a n. prohlášeno NSS za neplatné v té části, ve které umožňovalo, aby i pro místa, kde byl soud, byl jmenován náměstkem úředník, a nikoliv soudce z povolání. Viz nálezy z 30. 9. 1923, č. j. 8176/23.

²⁹ Slovo živnostenských je nutno číst v dobovém kontextu. Význam obecného občanského zákoníku v rámci pracovního práva postupně klesal, počátkem 20. století obsahoval úplnou úpravu již jen nepatrné části pracovních (služebních) smluv. Kонтинуální hospodářský, technický a společenský rozvoj vyústil v potřebu úpravy, jež nebylo možné v roce 1811 předvídat. Nejčtenější a nejvýznamnější pracovní smlouvy tak byly v podstatné části upraveny zvláštními (dobově živnostenskoprávními) veřejnoprávními předpisy.

ného veřejného úředníka, pokud v daném místě nebylo soudu. Mohl být též jmenován náměstek či několik náměstků rozhodčí komise.³⁰ Okresní politická správa jmenovala jednoho přísedícího jako odborného znalce z veřejných úředníků, kteří působili v sociálně-politické nebo národohospodářské oblasti. Dalšími členy komise byli dva zástupci zaměstnavatelů a dva zástupci zaměstnanců dle příslušných odborových organizací. Rozhodčí komisi tedy povinně předsedal soudce z povolání a i na ostatní laické členy se v zásadě hledělo jako na soudce.³¹ Odborové organizaci zaměstnanecké ani zaměstnavatelské, ani jejich svazům, však nenáleželo právo kontrolovat, zda jmenování přísedících rozhodčích komisí bylo uskutečněno v souladu se zákonem o závodních výborech.³² Členství v rozhodčí komisi bylo čestné³³ a funkční období trvalo čtyři roky. Složení senátu určoval předseda, mohl dle potřeby vytvořit i více senátů stejně složených. Závod se mohl nacházet též v působnosti více rozhodčích komisí.³⁴

Rozhodčí komise byla schopna usnášení, pokud bylo v senátě přítomno celkem šest osob z členů nebo jejich náhradníků, přičemž členové z řad zaměstnavatelů a zaměstnanců museli být zastoupeni stejně. Rozhodovala-li rozhodčí komise v jiném než vyhlášce č. 2/1922 Sb. z. a n. odpovídajícím složení, pak to bylo pro Nejvyšší správní soud důvodem pro zrušení rozhodnutí, které takto složená rozhodčí komise vynesla.³⁵ Rozhodovalo se většinou hlasů. Při rovnosti hlasů rozhodoval názor předsedy, který proto musel být vždy výslovně konstatován.³⁶

Působnost rozhodčí komise v případě propuštění jednotlivého zaměstnance byla omezena, a to jednak z hlediska věcného, jednak z hlediska aktivní legitimace pro zahájení tohoto řízení. Úkolem rozhodčí komise bylo pouze rozhodnout o nejdůležitější otázce, o důvodnosti propuštění/výpovědi dělníka či zřízence. Ostatní související problémy, jako zejména otázky, do kdy trval pracovní poměr či kdy naopak skončil služební poměr nebo jaké nároky má propuštěný zaměstnanec, byly a zůstaly v působnosti obecných, resp. pracovních soudů.³⁷ Pokud ovšem rozhodčí komise rozhodla o soukromoprávních nárocích v rámci své pravomoci, mohla se dotčená strana sporu obrátit žalobou na řádné soudy ve lhůtě 90 dnů, resp. 30 dnů, pokud již dříve proti rozhodnutí rozhodčí komise podala stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Pokud řádné soudy odmítly rozhodovat pro nedostatek pravomoci, mohla se dotčená strana sporu obrátit na Nejvyšší správní soud do 60 dnů od doručení rozhodnutí poslední stolice.³⁸

³⁰ Nález NSS z 10. 9. 1922, č. 8176.

³¹ HORA, V.: *Československé civilní právo procesní*, III. díl, s. 254, reprint Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 202.

³² Nález NSS ze dne 29. 3. 1933, č. 2611/33 in *Sociální revue* 1933, s. 232 a 233.

³³ Předseda rozhodčí komise nebo jeho náměstek, stejně tak člen znalec anebo jeho náhradník měli ale právo na cestovné a stravné podle své hodnotní třídy.

³⁴ Srov. nález NSS z 11. 12. 1923, č. 21121.

³⁵ Nález NSS ze dne 24. 9. 1928, č. 26.043/27 in *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1929, s. 76 a 77.

³⁶ Nález NSS ze dne 10. 7. 1923, č. 5115.

³⁷ Nález NSS ze dne 11. 5. 1923, č. 8055/23, nález NSS ze dne 12. 9. 1928, č. 24.735, publikovaný in *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1928, s. 419 a 420, rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 1924, R II 126/24, či HORA, V.: *Československé civilní právo procesní*, III. díl, s. 254, reprint Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010.

³⁸ Nález NSS ze dne 22. 2. 1928, č. 1059, publikovaný in *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1928, s. 422 a násl.

Rozhodčí komise neměla příslušnost rozhodovat v ostatních případech, kdy dělník nebo zřízenec se dopustil jednání, po němž mohl být pracovní nebo služební poměr bez výpovědi přerušen podle ust. § 82 živnostenského řádu z roku 1885 a ust. § 27 zákona o obchodních pomocnících z r. 1910, nebo obdobných zákonů platných na Slovensku a Podkarpatské Rusi, čehož zaměstnavatelé využívali.³⁹ Přesto judikatura Nejvyššího správního soudu rozhodčí komise soustavně nutila i v těchto případech meritorně rozhodnout o stížnosti závodního,⁴⁰ aby následně bylo možné její rozhodnutí přezkoumat ze strany řádných či pracovních soudů.⁴¹

Dle ust. § 3 odst. 1 písm. g) zákona o závodních výborech byla správa závodu povinna ihned sdělit propuštění (výpověď) dělníka nebo zřízence, který byl aspoň tři roky nepřetržitě v podniku zaměstnán, závodnímu výboru, který mohl shledat propuštění (výpověď) zřejmě neodůvodněným a předložit věc do tří dnů se svým dobrozdáním rozhodčí komisi. Rozhodčí komise přitom požadovaly, aby se tak stalo oficiálním přípisem, a nikoliv prostým sdělením.⁴²

Podnět pro zahájení řízení musel vyjít ze strany závodního výboru, který jediný měl právo odporu. O využití tohoto práva se musel závodní výbor usnést na schůzi.⁴³ Na druhou stranu bylo nerozhodné, že k výpovědi došlo dříve, než byl závodní výbor zvolen.⁴⁴ Rozhodčí komise však nebyla oprávněna rozhodnout v případě výpovědi, kde správa závodu nesplnila svou oznamovací povinnost; zde byla dána pravomoc příslušného soudu.⁴⁵ Závodní výbor byl jediné oprávněn též ke stížnosti proti rozhodnutí rozhodčí komise.⁴⁶

Propuštěný zaměstnanec sám toto rozhodčí řízení zahájit nemohl. Pokud se zaměstnanec cítil propuštěn neprávem, ale závodní výbor neshledal toto propuštění „zřejmě neodůvodněné“, musel zaměstnanec zahájit řádné soudní řízení. Jelikož se jednalo stále o soukromoprávní poměr, nemohl na druhou stranu závodní výbor jednat proti výslovné vůli propuštěného zaměstnance.⁴⁷ Pokud nebyla třídní lhůta dodržena, byl úkon závodního výboru vyloučen.⁴⁸ Lhůtu nebylo možno prodloužit.

Závodní výbor měl též funkci poradní v případech hromadného propouštění, tedy v případech, kdy důvod skončení pracovních poměrů se zaměstnanci nespočíval v jednání či chování těchto zaměstnanců (tzv. vnější příčiny). V těchto případech však

³⁹ Zaměstnavatelé, kteří se chtěli vyhnout rozhodčímu řízení, často vznášeli námitky, že se jedná o propuštění zaměstnance dle ust. § 82 ř. z. K odmítnutí tohoto argumentu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A 8622.

⁴⁰ Nález NSS ze dne 25. 10. 1933, č. 17.119/33, *Sociální revue* 1933, s. 506 a 507.

⁴¹ Nález NSS ze dne 17. 10. 1928, č. 27.757, publikovaný in *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1928, s. 497 a násl.

⁴² Nález rozhodčí komise v Pardubicích ze dne 7. 2. 1923, č. R.k. 2/23-4 in *Sociální revue*, ročník IV. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1923, s. 159.

⁴³ Nález rozhodčí komise v Hranicích ze dne 3. 1. 1923, č. R.k. 15/22-2 in *Sociální revue*, ročník IV. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1923, s. 160.

⁴⁴ Nález NSS ze dne 4. 11. 1923, č. 12223.

⁴⁵ Nález NSS ze dne 4. 2. 1931, 1729/31, publikováno in *Sociální revue*. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1931, s. 198.

⁴⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 1924, R II 126/24.

⁴⁷ Srov. usnesení NSS ze dne 20. 11. 1922, č. 13921 nebo nález NSS ze dne 12. 9. 1928, č. 24.735 a dále HORA, V.: Československé civilní právo procesní, III. díl, s. 254, reprint Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010.

⁴⁸ Srov. rozhodnutí NSS z 10. 9. 1923 č. 9841/23 publikované v příloze Soude. listů pod č. 24.

závodnímu výboru právo odporu proti rozhodnutí podnikatele nenáleželo, ledaže podnikatel existenci vnějších příčin předstíral, aby se mohl jednodušeji zbavit konkrétních zaměstnanců.⁴⁹ Nicméně pokud se v případě hromadného propouštění závodní výbor na rozhodčí komisi obrátil a ta věcně rozhodla, bylo se proti tomuto rozhodnutí bránit u příslušných civilních soudů, nikoliv u Nejvyššího správního soudu.⁵⁰ Další výjimkou pro případ hromadného propouštění byla ochrana členů závodního výboru. Ti mohli být v případě hromadného propouštění propuštěni pouze se souhlasem rozhodčí komise.⁵¹

Rozhodčí komise kromě rozhodování o propuštění dělníka či zřízence (a to i v případě, že se jednalo právě o funkcionáře závodního výboru)⁵² udělovala též souhlas dle ust. § 22 odst. 2 zákona o závodních výborech k propuštění členů závodního výboru.⁵³ Správa závodu musela požádat o předchozí souhlas, dodatečně již tuto vadu zhojit možno nebylo.⁵⁴ Souhlasu však nebylo třeba, pokud byl člen závodního výboru propuštěn z důvodů, které opravňovaly zaměstnavatele k okamžitému propuštění zaměstnance podle ust. § 82 ž. ř. z. z roku 1885 nebo zákona o obchodních pomocnících z roku 1910, nebo obdobných zákonů platných na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Souhlas byl naopak potřeba v případě hromadného propouštění, pokud se nejednalo o zastavení výroby.⁵⁵ Došlo-li k zastavení pouze části závodu, bylo na rozhodnutí rozhodčí komise, zda členům závodní výboru takovouto ochranu poskytne.⁵⁶ Stejná ochrana platila pro náhradníka závodního výboru,⁵⁷ nikoliv však pro kandidáta⁵⁸ či člena volebního výboru.⁵⁹ Dle judikatury se ovšem udělení souhlasu nepovažovalo za rozhodnutí rozhodčí komise o stížnosti či sporu, ale pouze za projev doplňující prohlášení zaměstnavatele. Proto nebylo udělení souhlasu ze strany rozhodčí komise přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem.⁶⁰

Jestliže rozhodčí komise souhlas neudělila a zaměstnavatel přesto propustil funkcionáře závodního výboru, či dokonce si souhlas ani nevyžádal, rozhodovaly již spory o soukromoprávních nárocích funkcionářů živnostenské či řádné soudy. V těchto sporech již působnost rozhodčí komise dána nebyla.⁶¹ Nemohla tedy ani prohlásit propuštění funkcionáře nebo náhradníka, k němuž došlo bez jejího souhlasu, za neplatné

⁴⁹ Nález NSS z 6. 6. 1934, č. 21.175/33, *Sociální revue* Praha: Ministerstvo sociální péče, 1934, s. 336 a 337.

⁵⁰ Nález NSS ze dne 12. 9. 1928, č. 24.736, *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1928, s. 497 a 498.

⁵¹ Nález NSS ze dne 12. 9. 1928, č. 24.735, publikovaný in *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1928, s. 419 a 420.

⁵² Srov. nález NSS z 11. 5. 1923, č. 8054.

⁵³ Srov. např. nález NSS ze dne 21. 9. 1932, č. 7050/32.

⁵⁴ Nález rozhodčí komise v Hořovicích ze dne 3. 3. 1923, č. R.k. 2/23-4 in *Sociální revue*, ročník IV. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1923, s. 160.

⁵⁵ Nález NSS ze dne 2. 10. 1923, č. 16282/23. K zastavení činnosti závodu se NSS vyjádřil např. v nálezu z 9. 10. 1923, č. 15805.

⁵⁶ Nález NSS ze dne 2. 10. 1923, č. 16282.

⁵⁷ Tak nález NSS ze dne 9. 2. 1923, č. 1166/23. Rozhodčí komise byla oprávněna v případě náhradníka rozhodnout, zda mu vůbec tato ochrana náleží.

⁵⁸ Nález NSS ze dne 4. 11. 1922, č. 12223.

⁵⁹ Nález NSS ze dne 19. 2. 1924, č. 2931.

⁶⁰ Tak např. nález NSS ze dne 12. 12. 1922, č. 18976 či usnesení ze dne 20. 12. 1922, č. 16111.

⁶¹ Nález NSS ze dne 5. 3. 1923, č. 394 a nález z 30. 6. 1923, č. 11686/23.

a rozhodnout o nárocích těchto propuštěných zaměstnanců. Na druhou stranu vyslovila-li rozhodčí komise, že propuštění z práce je bez souhlasu rozhodčí komise nezákonné a neplatné, šlo již o správní akt, který bylo možné soudně přezkoumat.⁶²

JEDNÁNÍ PŘED ROZHODČÍ KOMISÍ

Řízení před rozhodčí komisí bylo upraveno prováděcím nařízením vlády z 29. 12. 1921, č. 2 Sb. z. a n. z r. 1922.⁶³ K líčení byl předseda povinen vždy, pokud to bylo možné, povolát ty členy senátu, kteří byli stejného nebo příbuzného povolání nebo ze stejné skupiny, o jejíž spor šlo. Dle ust. § 35 odst. 2 cit. nařízení platila pro veškerá jednání před rozhodčí komisí ustanovení civilního řádu soudního o jednání před soudy okresními, ledaže bylo stanoveno něco jiného. Pro řízení před rozhodčí komisí platila např. přísná zásada projednací, žalobní nárok musel být tedy určité vyjádřen a rozhodčí komise nesměla straně přiznat něco, co nebylo požadováno.⁶⁴ Nejvyšší správní soud ve své praxi na této zásadě důsledně a někdy až přepjatě formalisticky trval.⁶⁵ Rozhodčí komise byla dále po zrušení svého rozhodnutí ze strany Nejvyššího správního soudu povinna konat v souladu s právním názorem, na němž Nejvyšší správní soud svůj nálezh založil.⁶⁶

Zákon o závodních výborech i nařízení č. 2/1922 Sb. upravily celou řadu zvláštností řízení. Jednání bylo vždy neveřejné. Nařízení vlády č. 2/1922 Sb. z. a n. v ust. § 32 upravovalo důvody vyloučení a odmítnutí člena a náhradníka senátu rozhodčí komise. V této věci platila obecná úprava o odmítnutí a vyloučení soudců v řízení civilním. O námitkách proti členu (náhradníku) však rozhodoval předseda rozhodčí komise s konečnou platností, o námitkách proti předsedovi rozhoduje předseda příslušného sborového soudu. Dle judikatury byla z rozhodovací činnosti v rozhodčí komisi vyloučena osoba, která jménem jedné strany v předmětu sporu jednala, ať soukromě, či jako funkcionář.⁶⁷ Dalším specifikem, kterého si všimla též teorie, bylo určení strany ve sporu. Tou byli jak propuštěný zaměstnanec, tak závodní výbor. Nejednalo se ovšem o společenství v rozepři, neboť pánem sporu byl pouze zaměstnanec sám. Závodní výbor tak sice dával podnět k zahájení řízení, ale o tom, zda bude tento podnět skutečně předmětem nalézací činnosti rozhodčí komise, rozhodoval v poslední řadě sám zaměstnanec. Ten nebyl návrhem, který učinil závodní výbor vázán, mohl jej tedy nejen zúžit, ale i rozšířit.

Zastupování stran před rozhodčí komisí upravovalo ust. § 34 nařízení vlády č. 2/1922 Sb. z. a n. Nutno poznamenat, že strany nesměly být zastoupeny ani advokátem, ani notářem, ledaže se jednalo o funkcionáře odborových sdružení. Rozhodčí komise rozhodovala vždy po ústním jednání ve věci a nesměla vynést nálezh pro zmeškání.

⁶² Nález NSS z 19. 2. 1924, č. 2931.

⁶³ Srov. ust. § 26 odst. 7 zákona o závodních výborech.

⁶⁴ Nález NSS ze dne 19. 2. 1924, č. 2927 dále např. nálezh NSS ze dne 12. 9. 1928, č. 24.735, publikovaný in *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1928, s. 419 a 420.

⁶⁵ Srov. Nález NSS ze dne 7. 11. 1928, č. 29.768 in *Sociální revue*, ročník IX. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1929, s. 75 a 76.

⁶⁶ Nález NSS ze dne 7. 3. 1923, č. 2949.

⁶⁷ Srov. nálezh ze dne 12. 12. 1922, č. 18975.

Pokud se nedostavili zástupci jedné strany či jejich náhradníci k jednání bez omluvy uznané předsedou za důvodnou, jednání se muselo odročit a předseda byl povinen svolat znovu komisi s upozorněním, že při novém jednání rozhodnou o věci znalec spolu s předsedou bez ohledu, zda se některé ze stran k jednání dostaví či nikoliv. V tomto případě se museli zástupci zaměstnavatelů či odborových organizací zdržet hlasování a zástupci strany či jejich náhradníci, jejichž bezdůvodným jednáním bylo jednání zmařeno, nesli společně a nerozdílně náklady zmařeného jednání.

O průběhu jednání před rozhodčí komisí a o výsledku hlasování bylo nutno dle ust. § 35 nařízení vlády č. 2/1922 Sb. z. a n. sepsat zápis, který musel obsahovat jména osob, které se jednání zúčastnily, veškeré návrhy předmětu řízení, výsledky výsledků svědeckých i znaleckých a jiných provedených důkazů, výsledky hlasování, vynesená usnesení a rozhodnutí. V zápise muselo být dále uvedeno, zda strany byly přítomny celému jednání, zejména též vynesení nálezu.

Rozhodčí komise pak byla povinna rozhodnout do sedmi dnů s platností konečnou.⁶⁸ Dokud rozhodčí komise nerozhodla, byl dotčený dělník nebo zřízenec považován za zaměstnance čerpajícího dovolenou. Nález vyhlášoval předseda veřejně ihned po tajné poradě. Rozhodnutí muselo být vyhotoveno písemně, podepsáno předsedou a doručeno stranám nejpozději do osmi dnů. Rozhodčí komise mohla též uložit veřejné vyhlášení rozhodnutí v závodu či novinách.

Rozhodčí komise mohla zamezit propuštění dělníka či zřízence, jestliže zjistila, že důvodem propuštění (zákon o závodních výborech zde striktně vymezil, o co mohla být žaloba opřena):

- a) očividně byla příslušnost či nepříslušnost k některé politické nebo odborové, národní nebo náboženské organizaci,
- b) očividně byla politická, odborová, národní či náboženská s činností v závodě nesouvisějící činnost a její právní důsledky,
- c) bylo zdráhání konat trvale práce jiného druhu, než pro které byl přijat do zaměstnání,
- d) byla nespravedlivá příkrst, neodůvodněna jeho chováním, nebo poměry závodu, s přihlédnutím zejména ke stáří, k délce jeho zaměstnání v závodě, i k jeho poměrům rodinným a majetkovým.

Pokud rozhodčí komise shledala žalobu odůvodněnou, mohla, podle návrhu žalobce, přiznat odstupné v jedno až čtyřtýdenní výši, uložit zajištění zaměstnání v témže oboru (nikoliv však u téhož zaměstnavatele), nebo uložit znovupřijetí k výkonu práce za dřívějších podmínek s náhradou ušlého výdělku. Rozhodčí komise mohla v rámci podaného návrhu využít některou nebo všechny tři možnosti ust. § 3 písm. g) dle zákona o závodních výborech.⁶⁹ Návrh na znovupřijetí k výkonu práce v sobě implicitně zahrnoval předchozí varianty. Rozhodčí komise mohla neuznat návrh žalobce za odůvodněný a přiznat právo na zajištění zaměstnání v témže oboru nebo jen právo na odstupné.

⁶⁸ Jednalo se však pouze o lhůtu pořádkovou. Tak HORA, V.: *Československé civilní právo procesní*, III. díl, s. 254, reprint Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 201.

⁶⁹ Nález rozhodčí komise v Žatci ze dne 13. 1. 1923, č. R.k. 1/23-4 in *Sociální revue*, ročník IV. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1923, s. 160.

Žádal-li žalobce něco jiného, byla rozhodčí komise povinna rozhodnutí ve věci odepřít, neboť zde byla dána pravomoc soudů.

Výrok rozhodčí komise o existenci nároku zaměstnance dle ust. § 3 písm. g) zákona o závodních výborech byl považován za rozhodnutí správního úřadu o soukromoprávním nároku.⁷⁰ K přezkoumání nálezu rozhodčí komise o platnosti propuštění (výpovědi) tak nebyl příslušný Nejvyšší správní soud,⁷¹ ale řádné soudy.⁷²

Na nález rozhodčí komise opatřený doložkou vykonatelnosti (vyhotovoval politický úřad), byl soudně vykonatelný. Rozhodčí komise mohla přiznat stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu odkládací účinek a odložit tak vykonatelnost svého rozhodnutí.⁷³ Pokud se jednalo o „svévolné vedení sporu“, byla rozhodčí komise oprávněna přiznat zvítězivší straně na její návrh náhradu nákladů, jinak o náhradě nákladů nerozhodovala.

ZŘIZOVÁNÍ ROZHODČÍCH KOMISÍ A JEJICH ČINNOST

Zákon o závodních výborech nabyl účinnosti 1. 1. 1922, ust. § 5 a 6 až 1. 7. 1922. V následujícím roce bylo odhadnuto v dobové odborné literatuře, že existovalo asi 1632 závodních výborů a cca 200 rozhodčích komisí. Vzhledem k rozložení průmyslu bylo nejvíce rozhodčích komisí zřízeno v Čechách, konkrétně se jednalo o 110 komisí. Z hlediska nápadu věci, počtu konaných sezení a vydaných písemných nálezů byla většina věcí rovněž projednána a rozhodnuta v Čechách.

Pokud se jedná o vývoj počtu rozhodčích komisí v čase je od roku 1923 vidět ústup počtu projednaných věcí oproti prvnímu roku účinnosti zákona o závodních výborech. To bylo způsobeno existencí judikatury k volebním sporům, jež byly v agendě rozhodčích komisí zpočátku nejvíce zastoupeny. Stejně mírně klesal i počet rozhodčích komisí, kdy např. v roce 1926 již existovalo 194 rozhodčích komisí.⁷⁴

Z hlediska národnostního byly agilnější rozhodčí komise působící v okresech s většinovým německým obyvatelstvem.⁷⁵ Dobová literatura potvrzuje, že instituce rozhodčích komisí se již během prvního čtyřletého funkčního období vcelku vžila, zejména pokud šlo o smírné a rychlé vyřešení sporu.⁷⁶

⁷⁰ Tak např. usnesení NSS ze dne 4. 6. 1923, č. 6960.

⁷¹ Srov. usnesení NSS ze dne 20. 11. 1922, č. 13921/22, 9974, 10420, 11743, 16965 a 16534/22, dále ze dne 7. 12. 1922, č. 18117, ze dne 12. 12. 1922, č. 19065/22 a ze dne 7. 3. 1923, č. 2224.

⁷² Nález NSS z 25. 9. 1923, č. 15754 a dále nález z 9. 10. 1923, č. 15876, nález z 4. 12. 1923, č. 20783, usnesení z 20. 11. 1922, č. 13921, usnesení z 4. 6. 1923, č. 6960, usnesení z 4. 6. 1923, č. 8169, usnesení z 10. 10. 1923, č. 16170, usnesení z 10. 10. 1923, č. 14391, usnesení z 5. 11. 1923, č. 16391, usnesení z 5. 11. 1923, č. 17711, usnesení z 5. 11. 1923, č. 17780 a usnesení z 4. 6. 1923, č. 6991.

⁷³ Nález rozhodčí komise v Rokycanech ze dne 19. 12. 1922, č. R.k. 5 a 66/22 in *Sociální revue*, ročník IV. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1923, s. 160.

⁷⁴ V Čechách 109, na Moravě 37, ve Slezsku 10, na Slovensku 37 a na Podkarpatské Rusi 1. KOTEK, J.: Závodní výbory v roce 1926. *Sociální revue*. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1926, s. 483.

⁷⁵ Tak Závodní výbory a činnost rozhodčích komisí v roce 1923 in *Sociální revue*, ročník V. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1924, s. 156 a 157.

⁷⁶ Např. KOTEK, J.: Závodní výbory v roce 1926. *Sociální revue*. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1926, s. 481.

STRUČNÝ EXKURZ K VÝVOJI V OBDOBÍ 1948 AŽ 1991

Po únoru 1948 se vlivem změny politické situace mění charakter občanského i pracovního práva. V souladu s nově přijímanými socialistickými principy se opouští v pracovním právu koncepce smluvního vztahu mezi zaměstnavatelem a fyzickou osobou, jejímž předmětem je směna práce za odměnu. To se projevuje hned v několika ohledech. Především se pracující stávají vlastníky výrobních prostředků a do pozice zaměstnavatele nastupuje socialistická organizace hospodařící se státním majetkem. Nově nastolená politika plné zaměstnanosti vede k oslabení hospodářské závislosti pracovníka na zaměstnavateli, což má za následek nedostatek pracovních sil.⁷⁷ Je ovšem příznačné, že závislost pracovníků na vůli komunistické strany je naopak posílena. Jsou sankcionována opatření akčních výborů nebo opatření učiněná na jejich návrh nebo na jejich místě, k nimž došlo v době od 20. 2. 1948 do 8. 8. 1948 a která vedla k předčasnému zrušení pracovních poměrů v zájmu ochrany nebo zabezpečení lidově-demokratického zřízení či očisty veřejného života.⁷⁸ Závazkový vztah využívání pracovní síly zaměstnance je doplněn vztahem politické podřízenosti a společenským vztahem účasti na řízení.⁷⁹ Poměrně brzo dochází též k zásadní změně v oblasti odměňování. Zákonem o státní mzdové politice z 13. 11. 1948⁸⁰ přísluší Ministerstvu sociální péče, a nikoliv smluvním stranám, aby vykonávajíc působnost v oboru mzdové politiky podle zásad stanovených vládou v rámci jednotného hospodářského plánu stanovilo a měnilo mzdy i jiná plnění poskytovaná v souvislosti s pracovním nebo učebním poměrem, která mají peněžitou hodnotu (ust. § 1 odst. 1 písm. a) cit. zákona).⁸¹

I po únoru 1948 platil Dekret č. 104/1945 Sb. a závodní výbor tak v případě, že se na něj obrátil zaměstnanec se svým pracovním sporem, mohl učinit pokus řešit tento spor smírnou cestou.⁸² Dekret č. 104/1945 Sb. sice formálně platil až do roku 1965, spolu s nástupem detailního direktivního řízení dochází postupně k umlčování závodních a podnikových rad a k jejich nahrazování jednotnou odborovou organizací – Revolučním odborovým hnutím.⁸³ Nicméně ani po změně politického zřízení v roce 1948 rozhodčí řízení v žádném případě nevymizelo.⁸⁴ Ruku v ruce s tímto procesem totiž dochází k posilování kompetencí závodního výboru a nový režim klade jistý důraz též na posílení funkce rozhodčího řízení v pracovních sporech. Systému mimosoudního

⁷⁷ CHYTSKÝ, J.: Pracovní právo, s. 31.

⁷⁸ Zákon č. 213/1948 Sb. o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů.

⁷⁹ KALENSKÁ, M.: Pracovní právo v tržním hospodářství. *Právnik* 1992, č. 7–8, s. 697.

⁸⁰ Zákon č. 244/1948 Sb. K tomu srov. TOMEŠ, I.: Úloha pracovního práva při zajišťování sociálních práv občanů. *Socialistická zákonost* 1965, roč. XIII, s. 4.

⁸¹ Zákon o státní mzdové politice zrušil platnost, popřípadě použitelnost ustanovení předpisů přiznávajících zaměstnancům nároky na jednorázové odměny, jako např. odměny vánoční a novoroční, remunerační, bilanční, třináctý měsíční plat. Pokud takové jednorázové odměny byly vypláceny, zakázal jejich poskytování. Ustanovení smluv, služebních řádů (služebních pragmatik) nebo jiných ujednání, jimiž se zakládaly nároky na tyto jednorázové odměny, pozbyly dnem vyhlášení tohoto zákona platnosti (ust. § 8).

⁸² K tomu např. HROMADA, J. – CHYTSKÝ, J. – WITZ, K. a kol.: *Československé pracovní právo*. Praha: Orbis, 1957, s. 458 a následně.

⁸³ KALENSKÁ, M.: Pracovní právo v tržním hospodářství, s. 705.

⁸⁴ Pozdější literatura dokonce smířící a rozhodčí řízení vedené mimosoudními orgány považovala za znak socialistického práva. K tomu WITZ, K. a kol.: *Československé pracovní právo, učebnice*. Praha: Orbis, 1967, s. 377.

rozhodování individuálních pracovních sporů je realizován přímo na pracovištích prostřednictvím závodních výborů Revolučního odborového hnutí.

Zde je ovšem nutno zdůraznit zásadní ideologickou odlišnost rozhodčích orgánů po roce 1948. V novém režimu se odbory stávají spolupracovníkem státu, jsou prodlouženou rukou vládnoucí (dělnické) třídy.⁸⁵ To ostatně potvrzuje též ústava, když stanoví, že při řešení pracovněprávních vztahů přebírají společenské organizace, na něž jsou přenášeny některé funkce státních orgánů, rozhodující úlohu.⁸⁶ Fórum odborové organizace mělo nahradit soud,⁸⁷ což ostatně potvrdil s jistým časovým odstupem zákoník práce, když zakotvil v čl. X zákoníku práce 1965, že účast Revolučního odborového hnutí se stala nedílnou součástí pracovněprávních vztahů.⁸⁸ Ten rovněž úpravu rozhodování pracovních sporů mimosoudní formou sjednotil.⁸⁹

Přetrvávající existence pracovních sporů i v novém režimu samozřejmě do určité míry budila ideologické rozpaky, neboť pojmově se již nejednalo o antagonistický systém, kde by organizace a pracovníci byli v třídním rozporu (boj vlastníků výrobních prostředků s proletariátem). Příčina se našla v ideologických a psychologických přežitcích kapitalismu, které přetrvávaly po určitou dobu ve vědomí lidí, případně v nahodilých příčinách tkvících v osobních vlastnostech pracovníků a neznalosti pracovněprávních předpisů.⁹⁰ Protože s pokračující výstavbou socialismu počet pracovních sporů neklesal, docházelo též k dalšímu rozvoji mimosoudního řešení pracovních sporů, byť ve vybudované socialistické společnosti by jich již potřeba nebylo. Sjednocený systém smírčího a rozhodčího řízení byl zásadním způsobem změněn v roce 1970 a 1975. Důvody změn spočívaly ve změnách politických názorů.

Po přeměně politického zřízení v roce 1989 se záchrana úpravy smírčího a rozhodčího řízení v zákoníku práce 1965 a její adaptování na nové společenské a politické podmínky ukázala jako nereálná. Významnou překážkou byl především pokles důvěry v odborové organizace, zprofanovanost smírčího a rozhodčího řízení vedeného orgány ROH a obtížnost nalezení nového mimosoudního způsobu řešení individuálního pracovního sporu v soudobých podmínkách. Předmětnou úpravu v zákoníku práce 1965 i prováděcí vyhlášku č. 42/1975 Sb. ve znění vyhlášky č. 25/1983 Sb. tak nakonec zrušila novela zákoníku práce 1965 provedená zákonem č. 3/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce. Zákon č. 3/1991 Sb. stanovil, že rozhodčí řízení, které nebylo

⁸⁵ Např. KALENSKÁ, M.: Několik úvah nad diskuzí pracujících k návrhu zákoníku práce. *Socialistická zákonost*, ročník XI. Praha: Právnícký ústav ministerstva spravedlnosti, 1963, s. 525 a násl.

⁸⁶ K tomu např. čl. 5 ústavního zákona č. 100/1960 Sb. a směrnice pléna Nejvyššího soudu č. j. Pls 2/60, rozh. č. 27/60 Sbírky rozh. čs. soudů. Z odborné literatury pak BERNARD, F. – PAVLÁTOVÁ, J.: *Rozhodování pracovních sporů*. Praha: Práce, 1967, s. 7.

⁸⁷ HADERKA, J.: K působnosti orgánů revolučního odborového hnutí v oboru práva občanského. *Socialistická zákonost* 1961, ročník IX, s. 471.

⁸⁸ ROH však tímto neztrácela působnost řídit odborové orgány závazně svými usneseními. K tomu např. URBANEC, A.: K návrhu zásad zákoníku práce Československé socialistické republiky, Několik úvah nad diskuzí pracujících k návrhu zákoníku práce. *Socialistická zákonost*, ročník XI. Praha: Právnícký ústav ministerstva spravedlnosti, 1963, s. 57 a násl.

⁸⁹ Tak důvodová zpráva k ust. § 207 a násl. zákoníku práce 1965. Praha: Práce, 1966, s. 423.

⁹⁰ K tomu např. HROMADA, J. – CHYSKÝ, J. – WITZ, K. a kol.: *Československé pracovní právo*. Praha: Orbis, 1957, s. 452 a násl., CHYSKÝ, J. – HROMADA, J. – WITZ, K. a kol.: *Československé pracovní právo*, II. přepracované vydání. Praha: Orbis, 1960, s. 429; KOVÁŘÍK, J.: *Pracovní právo ČSSR*. Praha: Svoboda, 1966, s. 348.

pravomocně skončeno před 1. 2. 1991, se považuje za bezvýsledné.⁹¹ Řízení o uložení kárného opatření, popřípadě o přezkoumání kárného opatření rozhodčí komisí nebo soudem, zahájené před 1. 2. 1991, se k tomuto dni zastavilo.⁹² Pravomocná rozhodnutí rozhodčí komise a schválení smíru mohla být zrušena soudem pro rozpor s právními předpisy, návrh na zrušení však musel účastník sporu podat nejpozději ve lhůtě tří let od právní moci schváleného smíru nebo rozhodnutí. Od 1. 2. 1991 tak výlučnou příslušnost k projednání pracovních sporů měly pouze obecné soudy.

ZÁVĚR

Smírčí a rozhodčí řízení před rokem 1948 i po roce 1948⁹³ bylo, nehledě k dílčím vývojovým zvratům a lokálním nejasnostem či nedostatkům v dané době platné právní úpravy, relativně frekventovaným, rychlým a méně nákladným způsobem řešení pracovních sporů. Z celé řady zvláštních úprav smírčího či rozhodčího řízení lze zobecnit, že všechna tato řízení byla ovládána zásadami zákonnosti, materiální pravdy, ústnosti, přímosti, dispoziční volnosti, rovnosti, hospodárnosti a kolektivního rozhodování.⁹⁴ Zásada veřejnosti rozhodčího řízení byla ctěna teprve po roce 1948, a to z výchovného důvodu tohoto řízení na ostatní pracovníky. Respekt k individuálním zájmům stran a ochrana jejich soukromí, prosazovaný zvláštními zákony upravující rozhodčí řízení v prvorepublikové ČSR, byl popřen v zájmu vyššího zájmu kolektivu.

Na druhou stranu nelze zastírat, že i smírčí a rozhodčí řízení podle celé řady zvláštních zákonů mělo jisté nevýhody, kterým by v případě změny platné právní úpravy bylo záhodno se vyhnout. Především jde o to, že až do unifikace smírčího a rozhodčího řízení zákoníkem práce 1965 i totalitní komunistický režim pokračoval ve vršení zvláštních zákonů, jež upravovaly specifické smírčí, rozhodčí či jiné druhy řízení, jejichž cílem bylo předcházení či přímo věcné řešení pracovních sporů. A tak nejen prvorepubliková úprava, ale i tato socialistická úprava se brzy stala komplikovanou, málo přehlednou

⁹¹ Příslušný odborový orgán byl povinen nejpozději do 28. 2. 1991 postoupit spor k dalšímu projednání soudu, v jehož obvodu měl sídlo. Spory dle čl. II bodu 3 zákona č. 3/1991 Sb. však byly ex lege zastaveny. Řízení u soudu bylo zahájeno dnem, kdy postoupená věc došla soudu. Nesplnil-li příslušný odborový orgán tuto povinnost, mohl se navrhovatel obrátit přímo na soud, a to nejpozději do 30. 6. 1991.

⁹² Výkon rozhodnutí o kárném opatření, které nabylo právní moci před 1. 2. 1991, se již neprováděl, a to ani v případě rozhodnutí o uložení kárného opatření, která nabyla právní moci před tímto dnem. Všechna rozhodnutí o uložení kárného opatření se vyřazovala z osobního spisu pracovníka a v žádných informacích, dokladech ani posudcích týkajících se pracovníka se nesmělo uvádět, že mu bylo uloženo kárné opatření.

⁹³ Přes tuto určitou shodu je nutno zdůraznit, že smírčí a rozhodčí řízení upravená po roce 1948, jakkoliv (z hlediska rozsahu působnosti) obsáhla a na první pohled pokroková, byla zásadním způsobem ovlivněna nedemokratickou povahou vládnoucího režimu. Závodní výbor či jím kontrolované rozhodčí orgány nevystupovaly jako nezávislý rozhodčí orgán ustavený sociálními partnery, ale jednalo se o kolektivní orgán důsledně kontrolovaný vládnoucí komunistickou stranou. Z materiálního hlediska tak rozhodně nelze považovat závodní výbory řízené ROH za skutečného pokračovatele prvorepublikové úpravy smírčího či rozhodčího řízení podle zákona o závodních výborech a dalších prvorepublikových zvláštních zákonů.

⁹⁴ Vyšší míra objektivit v rozhodování je spatřována jednak ve vyšším počtu členů rozhodčího orgánu, jednak v jejich přináležitosti k sociálním partnerům. Po roce 1948 se naopak hledá podstata této zásady v užším propojení rozhodčího orgánu k místní odborové organizaci.

a do určité míry umožňovala, stejně jako ta prvorepubliková, vést obranu z ryze formálních (procesních) důvodů.

Jednoznačným ponaučením z historie tedy je, že nová úprava by musela být úpravou unifikovanou a aktualizovanou na úroveň odpovídajícím požadavkům doby kladeným na rozhodčí řízení v pracovních sporech. Rozhodce by musel být kvalifikovaný, ne-stranný a nezávislý, stejně jako způsob řízení individuálních pracovních sporů. Strany by mohly být zastoupeny advokátem či jiným zástupcem na své náklady. Ve věci by nebylo možno rozhodnout bez projednání, provedení všech navrhovaných důkazů a zásady kontradiktornosti procesu. Samotné rozhodnutí rozhodce by muselo být vždy odůvodněno a strany by měly právo v jasně definovaných případech se domoci soudního přezkumu.

doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.
Univerzita Karlova, Právnická fakulta
stefkom@prf.cuni.cz

SLEZSKÝ ZEMSKÝ ZÁKONÍK

LUKÁŠ KRÁLÍK

Abstract: **The Silesian Provincial Code**

The phenomenon of the provincial codes inevitably creates an essential part of the publication law. The subject of publication of legal acts itself forms basic law standard, which is supposed to be common knowledge in the day-to-day legal practice. The Silesian provincial code as an official collection of law within an Austrian Habsburg monarchy, established in line with the other provincial codes in the monarchy after core constitutional changes in 1848 is not widely and popularly known even among legal experts. Its rich history deserves to be presented in a whole complex view encompassing its timeline from the commencement to the end in the 20th century.

Provincial codes still form part of current Czech legal system.

Keywords: publication of law, provincial codes, sources of law, legal acts, application of law

KLíčová slova: publikace právních předpisů, zemské zákoníky, prameny práva, právní předpisy, aplikace práva

DOI: 10.14712/23366478.2017.2

Prologem pro téma publikace úřední slezské zemské sbírky právních předpisů by mohl být například pokus vyhledat na internetu (který dnes slouží pro laickou veřejnost jako primární zdroj informací) např. heslo „slezský zemský zákoník“ nebo „slezská zemská sbírka“.¹ Pokud se pokusíme vyhledat texty právních předpisů vyhlášených v slezské zemské sbírce v některé z databází právních informací, uspějeme v jediné, a to pouze s několika záznamy, navíc bez vlastního textu!²

Počátky a trvání slezské zemské sbírky nebyly v naší odborné literatuře doposud osvětleny. Ostatně celá sbírka byla zmiňována velmi ojediněle.³ Slezská zemská sbírka jako by byla skoro „neviditelná“ z pohledu právněhistorického a zcela ve stínu větších slavnějších zemských „sester“.

Zásadní absence výskytu relevantních odborných informací o slezské úřední sbírce je jedním z hlavních důvodů pro zpracování tohoto pojednání. Tento příspěvek si kla-

¹ Víceméně jediným výskytem je bibliografický odkaz na text, z kterého tento článek částečně vychází – viz Bibliografie dějin českých zemí na: <http://portaro.eu/huav/documents/163434> (stav k 15. 2. 2016). KINDL, V. – KRÁLÍK, L.: Slezský zemský zákoník (k některým otázkám publikace právních předpisů na slezském území v letech 1849–1918). In BUBELOVÁ, K. (ed.): *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: PF UPOL, 2010, s. 225–229.

² Systém právních informací ASPI obsahuje 16 záznamů ze slezského zemského zákoníku a k žádnému není přiložen samotný text předpisu (stav k 31. 5. 2016).

³ Např. TILSCH, E.: *Občanské právo. Část všeobecná*. Praha: Všehrd, 1925, s. 47 nebo PRAŽÁK, J.: *O upravení textu zákonů zemských*. *Právník*. Praha: Jednota právnická, 1887, ročník XXVI., s. 289–297, 325–332.

de za cíl napravit alespoň částečně tento dluh a z pohledu historicko-komparativního stručně a přehledně zmapovat základní fakta týkající se vydávání slezské zemské sbírky předpisů od roku 1850 do roku 1928 a začlenit ji do kontextu informací o publikačním právu.

V následujícím příspěvku by mělo být jednoznačně prokázáno, že slezská zemská sbírka úředních předpisů má za sebou téměř osmdesátiletou bohatou historii. Zastávala funkci řádné úřední sbírky předpisů po zavedení principu formální publikace a předpisy, které se staly součástí rakouského a československého právního řádu právě výlučně z důvodu vyhlášení v této zemské sbírce, mohou být stále součástí aktuálního českého právního řádu.

Fondy týkající se slezské zemské sbírky jsou značně roztříštěné. V žádném archivu či knihovně nelze dohledat kompletní řadu celé sbírky, a je proto zapotřebí zkombinovat fondy z různých archivů a knihoven.⁴

Principy a systém publikačního práva jsou obecně důležité nejen z právněhistorického, ale i právněteoretického pohledu. Otázky spojené s principy formální či materiální publikace, vyhlásování předpisů, závaznosti textu předpisů při jazykovém výkladu norm, jejich závaznost či platnost a účinnost, stejně jako další pravidla aplikace právních textů jsou nezbytné i pro dnešní všeobecnou právní praxi.

ÚSTAVNÍ ZÁKLAD PUBLIKACE NA ŘÍŠSKÉ I ZEMSKÉ ÚROVNI

I před rokem 1848 existovala tradice vydávání úředních sbírek předpisů pro jednotlivé země monarchie, kdy vycházely provinciální sbírky. Jako nepřímý neoficiální předchůdce slezské zemské sbírky by se dala označit *Sbírka zákonů provinciálních pro Moravu a Slezsko*, která vycházela od roku 1819. Provinciální sbírky sice vycházely pod úřední licenci, ale neměly formu závazné publikační sbírky předpisů, jelikož nebyl stále uzákoněn princip formální publikace. Plnily tedy funkci čistě deklaratorní či informační.

S revolučním rokem 1848 a zásadními ústavními změnami na centrální i zemské úrovni přišly změny i do publikace právních předpisů v samotném Slezsku.

Nejdříve na centrální ústavní úrovni březnová ústava z roku 1849 („Stadionova“) potvrdila složení monarchie z jednotlivých korunních zemí. Jednotlivým zemím byla v mezích stanovených touto ústavou potvrzena samostatnost.⁵

Na ústavu navazoval tzv. první publikační patent z roku 1849. V každé z korunních zemí došlo v roce 1849 ke zřízení „*zemského zákoníku a vládního věstníku*“. Tento patent se stal vůbec první centrální říšskou publikační normou, kdy na základě jejího zákonného zmocnění vznikly oficiálně po roce 1848 jednotlivé zemské sbírky.⁶

⁴ Toto konkrétní zpracování fondů autorem článku probíhalo v rozmezí let 2005–2008 a 2011–2013, a to v institucích jako Národní archiv v Praze, Národní knihovna v Praze, Moravský zemský archiv v Brně, Moravská zemská knihovna v Brně, Zemský archiv v Opavě, právnické fakulty v Praze a Brně a Rakouská národní knihovna ve Vídni.

⁵ § 4 patentu č. 150/1849 ř.z., dopl. svazku ze dne 4. března 1849, „březnové ústavy“.

⁶ § 4 cíś. pat. č. 153/1849 ř.z., dopl. sv. („publikační patent“) ze dne 4. března 1849. Doplněvalo ho nařízení č. 31/1849 ř.z. ze dne 7. prosince 1849 a císařské nařízení č. 473/1850 ř.z. ze dne 20. prosince 1850.

Zároveň byla vydána ústava pro Slezsko v lednu 1850.⁷ Opět byla zdůrazněna, stejně jako v říšské ústavě, samostatnost vévodství slezského v mezích říšské ústavy.⁸ Jako hlavní město byla potvrzena Opava. Zákonodárnou moc ve věcech zemských měl vykonávat císař spolu se zemským sněmem a navrhopvat tak zákony zemské.⁹ Říše měla zbytkovou působnost, neboť záležitosti, které výslovně říšská ústava nesvěřovala do zemské působnosti, patřily do působnosti říšské. Zemskou působnost vykonával zemský sněm nebo zemský výbor. Ke schválení zákona se musel císař a zemský sněm shodnout. Ve výjimečných případech, pokud nebyl svolán zemský sněm, mohl císař přijímat opatření s prozatímní mocí zákonnou, která ale musela být schválena příštím sněmem. Na zemské ústavní úrovni nebylo jinak specificky upraveno vyhlásování zemských zákonů.

Zemský výbor se měl skládat z pěti členů a hlasovalo se v něm prostou většinou, působil jako přípravný orgán pro zemský sněm. Spravoval majetkovou agendu země, rozpočet a působnost, kterou převzal po Slezském veřejném konventu. Zemský výbor neměl výslovně právo zákonodárné v zemských věcech.¹⁰ Další pravomoci mu mohl udělit zemský sněm. Skrze místodržícího dostával „nařízení“ od výkonné moci. Pokud taková nařízení odporovala zákonu, měl místodržící právo je pozastavit a vyrozumět ministerstvo, aby rozhodlo.¹¹

Je nutné zdůraznit, že samosprávné instituce jako zemský sněm a zemský výbor nebyly v praxi zřízeny a tento stav trval až do šedesátých let 19. století.

PRVNÍ ROČNÍK ZEMSKÉHO ZÁKONÍKU

První ročník nově zřízené slezské sbírky právních předpisů (ale i některých neprávních dokumentů) začal být vydáván roku 1850 pod názvem *Zákonník a vládní věstník pro korunní zem Horní a Dolní Slezsko* (*Landesgesetz und Regierungsblatt für das Kronland Ober – und Nieder Schlesien*). První „Svazek“ („Stück“) je datován 25. červnem 1850.

Svazek byl uveden materiálem s nadpisem „Úvod ku zemskému zákonníku a vládnímu věstníku pro korunní zem Horní a Dolní Slezsko“ (a analogicky i v němčině a polštině), který předcházel vlastnímu normativnímu obsahu první částky. Nebyla však v ní obsažena, obdobně tomu bylo i na Moravě, žádná zemská publikační norma.

Vznik zákoníku nebyl v tomto Úvodu odůvodňován ústavní pozicí Slezska v březnové ústavě, která předpokládala zákonodárnou aktivitu slezského zemského sněmu, ale tím, že 1. ledna 1850 bylo aktivováno nové územní rozdělení zeměpanské správy, o němž bylo rozhodnuto 4. srpna 1849. Všechna zákonná ustanovení vyšla pro Slezsko a Moravu v roce 1849 se měla zařadit do doplňujícího svazku moravského zemského zákoníku, který vyšel pravděpodobně také až roku 1850.

⁷ Císařský patent z 30. prosince 1849, publ. pod č. 11/1850 ř.z., jímžto se dává a prohlašuje ústava zemská pro vojvodství Horno- a Dolnoslezské s náležejícím k ní řádem volebním sněmu zemského.

⁸ § 2 patentu č. 11/1850 ř.z.

⁹ § 36 patentu č. 11/1850 ř.z.

¹⁰ § 56 patentu č. 18/1850 ř.z.

¹¹ § 60 patentu č. 18/1850 ř.z.

První částka zákoníku vyšla 25. června 1850 a vůbec prvním zařazeným předpisem do sbírky bylo nařízení ministerstva vnitřních záležitostí z 11. července 1849, které ale nebylo otištěno v plném znění.¹² K záhlaví byla pouze připojena poznámka, že úplný text je k nalezení v příloze říšského zákoníku a vládního věstníku. Jako druhý předpis bylo otištěno oběžné opatření zemské komise slezské vydané v Opavě.¹³ Celkem obsahoval první ročník 119 číselně označených položek.

Nabývání účinnosti předpisů vydaných na zemské úrovni, v zemských zákonících, bylo upraveno v publikačním patentu, kdy se měly předpisy považovat za řádně vyhlášené a závazné počátkem 15. dne následujícího po dni vyhlášení, pokud výslovně v textu zemské úřady neupravily účinnost jinak.¹⁴ Tato lhůta zůstala nezměněna i po vydání druhé a třetí tzv. publikační normy v letech 1852 a 1860. Na rozdíl od lhůty pro předpisy celomonarchické, kdy byla v roce 1852 původní 30denní legisvakance prodloužena na 45 dní, zůstal okamžik, kdy „nařízení zemské vešla ve skutek“ či „nabývala moci zavazující“, konstantní až do roku 1918.

AUTENTICKÝ TEXT A JAZYKOVÁ OTÁZKA

Již první ročník (1850) naznačuje specifickou situaci, která se týkala jazykové stránky předpisů obsažených v zákoníku. Podle pravidla stanoveného v císařském publikačním patentu měly být zemské zákoníky a věstníky tištěny v zemských jazycích a v těch zemích, kde jimi nebyla němčina, měl být připojen německý překlad. Redakce se vyrovnala s tímto požadavkem konkrétně tak, že úvodní strana každé částky byla rozdělena na horní a dolní polovinu s českým a německým nadpisem. Na úvodní straně bylo vždy uvedeno datum vydání a rozeslání částky. Po úvodní stránce částky následoval *Obsah (Inhalt)* nebo *Přehled obsahu (Inhalts Übersicht)* částky. Na levé straně byl text český, na pravé straně německý. V obsahu bylo vždy vyznačeno v prvním sloupci číslo (*Nro – Nummer*) předpisu, v druhém byl uveden druh předpisu s datem vydání a názvem předpisu, v třetím (posledním) sloupci strana, na které začínal jeho otisk.

Poměr mezi českým, německým a polským textem byl upraven nepublikovaným výnosem ministerstva vnitra¹⁵ a prohlášením zemské vlády,¹⁶ jimiž byl německý text prohlášen za jedině autentický. Českému a polskému textu byl určen pouze charakter úředního překladu a měl se uspořádat pro obce, které je mají zapotřebí.¹⁷ Situace zůstala nezměněna až do zániku Rakouska-Uherska. Slezsko tak zůstalo jedinou zemí dřívěj-

¹² Nařízení č. 1/1850 slez. z.z. z 11. července 1849, o provedení vybavení gruntů a břemen we Wévodství Slezském.

¹³ Oběžné opatření č. 2/1850 slez. z.z. ze dne 1. září 1849.

¹⁴ První publikační patent č. 153/1849 ř.z., dopl. svazek z 4. 3. 1849. Doplněvalo ho nařízení č. 31/1849 ř.z. ze dne 7. prosince 1849.

¹⁵ Výnos ministra vnitra č. 4665 ze dne 25. září 1851.

¹⁶ Vyhláška vlády zemské č. 222/1851 slez. z.z. ze dne 27. září 1851.

¹⁷ PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo veřejné. Díl I, Právo ústavní. Část čtvrtá*. Praha: Jednota právnická, 1899, s. 17–36.

ší Koruny české, kde čeština ztratila v zemském publikačním prostředí autentickou povahu.¹⁸

V oblasti jazykové je třeba zdůraznit, že od 15. století po válkách husitských bylo celé Horní Slezsko počestěle a úředním jazykem byla čeština,¹⁹ na rozdíl od Dolního Slezska, které bylo germanizováno. Za vlády Josefa II. se celé Slezsko začalo ale silně germanizovat a od roku 1851 se tento postup stal již oficiální politikou.²⁰ Opavsko patřilo původně k Moravě, postupně bylo od 13. století kolonizováno německy mluvícími novými usedlíky, obdobně jako později Krnovsko, Fulnecko a Bruntálsko. Oficiální poněmčení přišlo až s tereziánskými a josefínskými reformami.

Do roku 1848 vždy v knížectví Opavském i Těšínském převládala čeština, obyvatelstvo bylo českého původu a druhým jazykem byla němčina, polština se skoro vůbec nevyskytovala.²¹ Až od roku 1848 se začala uměle pod vlivem několika osob v Těšíně a z Krakova šířit polština, která postupně vytlačovala češtinu.²² Ale o zásadním popoštění Horního Slezska se může hovořit až od konce devadesátých let 19. století. Téma jazykové otázky a hlavního jazyka na tomto území bylo vždy velmi sporné a předmětem mnoha debat.²³ V roce 1877 založená Matice opavská (dnes Matice slezská) šířila osvětu a vzdělání mezi českým lidem ve Slezsku.

Obecně lze k vývoji právního a správního systému ve Slezsku velmi stručně nastínit, že právní řád v Horním Slezsku se obecně vyvíjel velmi roztržštěně a nesourodě, když do 12. století převládal vliv polského práva, posléze saského práva a po husitských válkách převládl český vliv, který se šířil z Opavska, Moravy i přímo z Čech.²⁴ Z pohledu státoprávního uspořádání je třeba zdůraznit, že v letech 1783–1849 bylo Slezsko spojeno s Moravou a podřízeno moravsko-slezskému guberniu v Brně. Jednotlivé země v rámci monarchie byly znovu ustaveny a rozděleny od počátku roku 1850 z důvodu opětovného pozměnění systému politické organizace říše. Morava a Slezsko byly opět rozděleny na samostatné země, a z toho důvodu počal vycházet pro každou z těchto zemí vlastní publikační zemský prostředek. Výkonem státní správy byla pověřena zemská místodržitelství (v čele s místodržitelem) podléhající centrálním úřadům (ministerstvu vnitra). Nahradila v politické správě dřívější zemská gubernia.²⁵

¹⁸ Jazyková otázka ve Slezsku byla vždy velmi specifická a nelze hovořit o jednotné úpravě pro celé území roztržštěného Slezska, viz KAPRAS, J.: *O naše Hlučínsko*. Praha: Národní listy, 1935, s. 4–6.

¹⁹ KAPRAS, J.: *Opavské právní dějiny doby knížecí*. Opava: nákl. vlastní, 1918, s. 17.

²⁰ KAPRAS, J.: *Přehled vývoje české jazykové otázky*. Praha: Rud. Brož, Krakovská 10, Praha II., 1910, s. 5–15.

²¹ KAPRAS, J.: *Těšínsko*. Praha: nakl. neznámý, s. 6, obdobně stejný autor v díle *Jazyková a národnostní otázka na Těšínsku v historickém vývoji*. Orlová: nakl. neznámý (ve fondu MZK v Brně).

²² KAPRAS, J.: *České Slezsko a státní převrat*. Opava: Okresní osvětový sbor, 1927, s. 8–10, obdobně KAPRAS, J.: *O české Těšínsko*. Praha: Nár. rada čsl. a Národní jednotu slezská, 1936, s. 6.

²³ Např. Jan Kapras výslovně popisuje situaci debat, že „(p)olská literatura vyznačuje se úžasnou nehorázností a překrucováním pravdy a nízkým špiněním protivníka“ viz KAPRAS, J.: *Z dějin českého Slezska*. Opava: Matice Opavská, 1922, s. 45.

²⁴ KAPRAS, J.: *Právo hornoslezské*. Lwów: Druk. zakładu narodowego im. Ossolińskich, 1925, s. 7, taktéž KAPRAS, J.: *Opavské právní dějiny doby knížecí*. Opava: vl. náklad, 1918.

²⁵ Prvním sídlem nových zemských orgánů se stala bývalá jezuitská kolej v Opavě. Po zrušení jezuitského řádu v r. 1773 přešla budova do majetku slezských stavů. To umožnilo rozšířit zdejší gymnázium a studijní knihovnu a také zřídit nejstarší muzeum na našem území (v roce 1814). Dnes je sídlem Slezského zemského archivu.

OBSAH SBÍRKY A JEJÍ VYDÁVÁNÍ DO ROKU 1859

Jednotlivé předpisy vyhlášené ve slezské sbírce měly rozličnou formu, jako např. nařízení, prohláška, provolací list, oběžný list, cirkulář (i cyrkulář), dopis, prozatímní dopis a smlouva státní. K předpisům zemské povahy je třeba přičíst i několik přetisků předpisů původně uveřejněných v říšském zákoníku a věstníku. Některé předpisy byly opatřeny jakýmsi uváděcím dokumentem (např. dopisem), jiné byly přetiskovány bez jakéhokoli úvodu.

Změny, k nimž došlo po vydání „silvestrovských patentů“ (1851), se promítly i do úpravy publikace v jednotlivých zemích monarchie.²⁶ Sbíрка se od třetího ročníku (1852) přejmenovala na *Landesgesetz und Regierungsblatt für das Herzogthum Ober- und Nieder Schlesien*. Změny v pojmenování územních celků na základě silvestrovských patentů se promítly do názvu, kdy místo „korunní země“ je uvedeno nově „vévodství“. Sbíрка byla stále pojmenována jako zemský zákoník, který by ale měl publikovat akty vycházející ze zákonodárné moci zemských sněmů. Vycházela již od tohoto ročníku pouze v německém jazyce, a to do roku 1859.

Podle tzv. druhého publikačního patentu z roku 1852 se zaváděly od 1. ledna 1853 pouze „věstníky vlády zemské“ a ve Slezsku tak vycházel vládní věstník pod jménem *Landes Regierungsblatt für das Herzogthum Ober und Nieder Schlesien*.

Země ztratily po zrušení ústavních pravomocí svou zákonodárnou působnost, a nemohly tedy již přijímat spolu s císařem své zákony či nařízení. Charakter původní publikace měly pouze vyhlášky a další podzákonné předpisy zemských úřadů nebo ústředních orgánů, u kterých bylo rozhodnuto, že se mají vložit do vládních věstníků.²⁷

Sbířky byly nově rozděleny na dvě oddělení. V I. oddělení (Abteilung) se měly uveřejňovat různé texty zákonů a nařízení vyšlé v říšském zákoníku, jež byly platné v dané zemi, vydané německy, ale zde byly v překladu v jednotlivých zemských jazycích.

Také II. oddělení mělo svou řadu číslování a byla zde publikována nařízení, výnosy a další akty zemských úřadů, ale i ministerstev a jiných ústředních orgánů.

Mezi lety 1853–1859 tvořily značnou většinu předpisů II. oddělení vládního zemského věstníku pro Slezsko vyhlášky („Kundmachung“), vynešení, výnosy („Erlass“) nebo nařízení („Verordnung“) ústředních orgánů ve Vídni nebo zemského presidenta.

VYDÁVÁNÍ A TISK SLEZSKÉ SBÍRKY

Redakce a rozesílání zemského zákoníku úřadům a obcím bylo svěřeno místodržitelství („náměstnictví“). Den vydání a rozeslání každé částky zákoníku byl určen místodržitelem, jímž byl krajský prezident v Opavě, a v Opavských novinách ohlášen. Náklad na tisk zákoníku obstarával tiskař a knihkupec Adolf Trassler z Opavy, který byl jeho nakladatelem do roku 1859. Za arch si měl účtovat dva krejcare.

²⁶ Nový říšský publikační císařský patent č. 260/1852 ř.z.

²⁷ KINDL, V.: O původně rakouských právních předpisech. *Právní fórum* 2008, č. 8, Příloha, s. 1–11.

Rod Trasslerů byl dalším z několika tiskařských dynastií, které ovládaly tento sektor v českých zemích, resp. na Moravě a ve Slezsku.

Zakladatelem knihtiskařské a vydavatelské firmy byl Johann Georg (Jan Jiří) Trassler, narozený ve Vídni roku 1759, kde se vyučil u slavného vydavatele a tiskaře Trattnera. Roku 1777 se stal faktorem (ředitelem) Hirnkeovy tiskárny v Olomouci. Posléze v roce 1780 zakoupil v Opavě tiskařskou dílnu po zemřelém tiskaři Josefu Gabrielovi a založil při ní první veřejné knihkupectví (o šest let později byla část tiskárny přestěhována do Brna, kde Trassler založil i slévárnu písma, knihkupectví a obchod s uměleckými předměty). Vydával také jediné noviny v rakouském Slezsku *Kaiserliche königliche schlesische Troppauer Zetung*²⁸ a založil čtenářský spolek. V roce 1788 zřídil filiálku tiskárny v Jihlavě a začal s evropsky proslulou výrobou hracích karet v Opavě. V roce 1796 část opavského závodu přestěhoval do Krakova (vedení brněnského závodu předal Kajetánu Unterwegerovi). Později v roce 1809 krakovský závod uzavřel a přestěhoval se definitivně do Brna.²⁹

V Brně proběhlo i zásadní obchodní spojení dvou vydavatelských osobností Moravy a Slezska, respektive pozdějších vydavatelských domů moravského zemského zákoníku a slezského zemského zákoníku. V roce 1811 totiž Trassler spolu s Gastlem, pozdějším vydavatelem moravského zemského zákoníku požádali o licenci na zřízení první veřejné půjčovny knih. Zároveň od roku 1788 vydával Trassler i vlastní časopis nazvaný *Der Wohltätige* (Dobrodinec) a *Allgemeines europäisches Journal*.

Po smrti Josefa Georga Trasslera v roce 1816 přešlo vedení opavských tiskáren na jeho syna Jana, který provozoval podnik se svým bratrem Adolfem. V roce 1824 rozšířil provoz brněnské tiskárny, fungovalo v ní na 60 tiskařských lisů. Bratr Adolf převzal vedení opavského závodu roku 1823.³⁰

Brněnské závody řídil syn Jan do roku 1832, kdy byly prodány příbuznému Rudolfo Rohrerovi, vnukovi zakladatele Trasslera (v rukou rodiny zůstala pouze kamenotiskárna a knihkupectví, ale i ty byly v roce 1839 prodány). Spojení s nejvýznamějším vydavatelem právnické literatury a později moravského zemského zákoníku Rohrerem proběhlo skrze přivádání Trasslerovy dcery Judity do Rohrerovy rodiny.

Smrtí Adolfa Trasslera v roce 1859 skončilo také vydávání slezské zemské sbírky u této společnosti, když ve stejnou dobu bylo rozhodnuto na centrální úrovni o pozastavení vydávání vládních zemských věstníků. Nová samostatná publikační sbírka pro Slezsko se objevila až v ročníku 1862, kdy už bylo vydávání svěřeno jiné společnosti.

²⁸ BEDNAŘÍK, P. – JIRÁK, J. – KOPPLOVÁ, B.: *Dějiny českých médií*. Praha: Grada, 2011, s. 77.

²⁹ Viz http://encyklopedie.brna.cz/home-mmb/?acc=profil_osobnosti&load=5004 (stav k 15. 2. 2016).

³⁰ CHYBA, K.: *Slovník tiskařů v Československu od nejstarších dob do roku 1860*. Praha: Památník národního písemnictví, 1966–1984. Online verze na: <http://www.clavmon.cz/chyba> (stav k 15. 2. 2016).

VYHLAŠOVÁNÍ VE SBÍRCE PO ROCE 1860 A PRVNÍ SLEZSKÉ ZEMSKÉ ZÁKONY

Na krátkou dobu (od 15. listopadu 1860 do 29. března 1861) bylo Slezsko opět spojeno s Moravou.

Právní situace ani na území slezském po roce 1860 nebyla jednoznačná. Zemské věstníky, jichž se úprava původně týkala, byly zastaveny publikačním patentem z roku 1860 a ten se o speciálních jazykových předpisech slezských nijak nezmiňuje.³¹ K závaznému vyhlášení zákonů a nařízení podle publikačního patentu byl určen jen říšský zákoník vycházející pouze v německém jazyce.³² Dosavadní zemské věstníky byly zrušeny, moravský se spojil se slezským. Nařízení zemských vlád se měla tisknout v zemských jazycích.³³

Podle nové moravské publikační normy, která prováděla centrální publikační patent z roku 1860, vycházela nová sbírka předpisů.³⁴ Samostatné částky vydávané ještě během r. 1860 jako *Nařízení zemských úřadův na Moravě* obdržely posléze v souborném vydání celého ročníku název *Nařízení zemských úřadův na Moravě a ve Slezsku* a byly tištěny v trojjazyčné jazykové mutaci (německy jako *Verordnungen der Länder Behörden in Mähren und Schlesien*, polsky jako *Rozporządzenia władz krajowych w Morawie i Szlasku*).

Společná zemská sbírka pro Moravu a Slezsko vydržela pouze dva ročníky, a to od roku 1860 do roku 1861.³⁵

Počátkem roku 1862 došlo k obnovení samostatného publikačního prostředku pro Slezsko s názvem *Nařízení úřadův zemských pro korunní zemi horní a dolní Slezsko* (*Verordnungen der Landes-Behörden für das Kronland Herzogthum Ober- und Nieder-Schlesien*). Nový ročník obsahoval pouze sedm předpisů na dvanácti stránkách. Vycházel v tisku a nákladem Antonína Pavlíčka v Opavě. Nebyla vydána žádná nová slezská zemská publikační norma ani otištěno neformální sdělení, které by uvedlo obnovené vydávání samostatné sbírky.

Slezský zemský zákoník obdržel název *Zákony a nařízení pro korunní zemi vojvodství Horní a Dolní Slezsko* (*Gesetz und Verordnungsblatt für Kronland Herzogthum Ober und Nieder Schlesien*), respektive polská verze *Dziennik Ustaw i Rozporządzenia dla kraju koronnego księstwa górniego i dolnego Szlasku*.

Vůbec poprvé byla vydána ve Slezsku samostatná zemská publikační norma, tzv. slezská zemská publikační norma z roku 1863.³⁶ Odkazovala na výnos c. k. ministerstva státního, kterým zemské publikační sbírky („věstníky nařízení zemských“)

³¹ Cís. pat. č. 3/1860 ř.z. z 1. ledna 1860.

³² § 2 císařského patentu č. 3/1860 ř.z. ze dne 1. ledna 1860.

³³ § 4 císařského patentu č. 3/1860 ř.z.

³⁴ Oznámení c. k. moravského místodržitelstva ze dne 19. září 1860 č. 1/1860 mor. z.z., o provedení Nejvyššího patentu z 1. ledna 1860 (tzv. moravská zemská publikační norma).

³⁵ K tématu vydávání moravského zemského zákoníku KINDL. V. – KRÁLÍK, L.: Moravský zemský zákoník (k některým otázkám publikace právních předpisů na Moravě v letech 1849–1918). In KNOLL, V. (ed.): *Acta historico-iuridica Pilsnensia 2009–2010*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 104–112.

³⁶ Nařízení c. k. slezské zemské vlády č. 2038, publ. pod č. 4/1863 slez. z.z. z 10. března 1863, jak se mají vyhlášovat zákony zemské a kdy se počíná moc jejich zavazovací.

byly přejmenovány znovu na zemské zákoníky.³⁷ Výnos uváděl císařské nařízení ze 17. února 1863 o vyhlásování zákonů zemských (centrální zemská publikační norma).³⁸ Tato norma ale pouze konzervovala stav z publikačního patentu z roku 1860 do té doby, než bude vydána revize tohoto patentu.

Na základě těchto pravidel fungovalo vydávání zákoníku až do roku 1918. Nově bylo uspořádáno trojjazyčné členění obsahu zákoníku. První byla umístěna část německá, druhá česká, poslední polská. Každá z nich měla vlastní úvodní stránku, chronologický přehled předpisů a abecední seznam.

V ročníku 1863 byl pod č. 1 také vydán první zákon přijatý zemským sněmem.³⁹ Do tohoto roku nebyl vydán od počátku sbírky v roce 1850 žádný zemský zákon.

Poměr počtu vydaných zemských zákonů k počtu ostatních zařazených aktů byl v tomto ročníku přibližně 1 : 4, když byly vydány čtyři zákony a zařazeno 18 ostatních právních předpisů, což se opakovalo i roku následujícího. Roku 1865 vyšel v této sbírce jediný zemský zákon, v roce 1866 byl poměr mezi zemskými zákony a ostatními předpisy čtyři zákony z 23 předpisů.

Ostatní předpisy, které vycházely ve slezské sbírce po roce 1862, byly ve formě nařízení, vyhlášení, ohlášení, oznámení c. k. zemské slezské vlády nebo vyhlášky zemského výboru. Dále se také občasně vyskytovaly akty jako např. vyhlášení berního ředitelství. Zároveň byly vyhlášovány zákony platné pro území Slezska.

Nelze říci, že by období celostátních ústavních změn a jejich provádění v letech 1867–1870 vedlo k zásadnímu nárůstu zemské zákonodárné aktivity. Nastal jen její mírný vzrůst – šest zákonů z 25 předpisů (1867) a dále např. 13/39 (1868), 6/47 (1869), 12/66 (1870). Tento stav setrval přibližně i v dalších čtyřiceti letech – 4/39 (1880), 4/39 (1890), 13/52 (1900), 7/56 (1910).

V roce 1916 byl vyhlášen poslední předpis ve formě zákona. Povolovalo se jím obci Fryštát vybírat poplatků z ekipáží, koní, skotu a hostinských stájí, jakož i dávek z nájemné činže.⁴⁰

V zemských zákonech samých se stal zákoník předmětem pozornosti pouze jedinkrát. Zákon uložil obcím povinnost pořizovat si jej na vlastní útraty⁴¹ a jeho cena byla pro ně upravena zvláštní vyhláškou.⁴²

V roce 1882 byl název zestručněn na *Zákony a nařízení pro korunní zemi Horní a Dolní Slezsko*, roku 1886 byl název opět změněn na *Zákony a nařízení pro vojvodství Horní a Dolní Slezsko* (*Gesetz und Verordnungsblatt für das Herzogtum Ober- und Nieder Schlesien*) a tento název si podržel až do vzniku Československé republiky, respektive do konce roku 1920. Místem vydání trvale zůstávala Opava jako hlavní zemské město, kdy do roku 1883 jej tiskl a vydával J. Ehrlich a od roku 1884 J. Feitzinger. V tomto městě byly vybudovány nové výstavní budovy pro účely zemských slezských

³⁷ Rozhodnutí č. 1387 z 18. února 1863.

³⁸ Nařízení císařské ze dne 17. února 1863, jak se mají vyhlášovati zákony zemské a kdy se počíná moc jejich zavazovací.

³⁹ Zákon č. 1/1863 slez. z.z. ze dne 21. února 1863, o zrušení domestikačních fondů jednotlivých knížectví slezských, platný pro vojvodství slezské (vydán a rozeslán byl 14. března 1863).

⁴⁰ Zákon č. 103/1916 slez. z.z., který byl přijat 30. července téhož roku a rozeslán 1. září 1916.

⁴¹ Zákon č. 2/1873 slez. z.z. ze dne 8. ledna 1873.

⁴² Vyhláška č. 31/1873 slez. z.z. ze dne 24. dubna 1873.

orgánů, jako v roce 1878 budova místodržitelství, kde sídlily zemská vláda, zemský výbor a zemský sněm, nebo v roce 1882 justiční palác, kde se nacházel c. k. zemský soud.⁴³

SLEZSKÁ ZEMSKÁ SBÍRKA PO ROCE 1918

I po nastolení samostatného československého státu v roce 1918 dále fungoval systém formální publikace obecných právních předpisů i dalších správních aktů zemských či centrálních úřadů v jednotlivých zemských sbírkách. Nový ústavní pořádek již nepočítal se samostatnou zemskou zákonodárnou pravomocí. Sbírky tedy nemohly již sloužit jako formální publikační prameny pro vyhlásování zemských zákonů a nařízení přijatých v rámci zákonodárné pravomoci zemským sněmem a hlavou státu. Plnily však nadále funkci publikace podzákonných předpisů přijímaných zemskými orgány a zároveň republikace aktů ústředních orgánů.⁴⁴

V roce 1918 zažil zákoník i ve slezské zemi konec monarchie a revoluční převrat do nově vzniklého československého státu. Poslední částka z éry starého politického systému byla vydána dne 26. října 1918 a úplně posledním předpisem vyhlášeným zákoníkem v rámci hroutící se monarchie se stalo nařízení správce c. k. zemského hospodářského úřadu Karla Rotha rytíře z Rothenhorstu ze dne 18. října 1918.⁴⁵

První částka vyšla v nové republice až 2. listopadu 1918.⁴⁶ Ještě několik dalších částek obsahovalo dříve vydané předříjnové předpisy pod starými názvy a starými funkcíonáři. I první předpis vydaný v nové republice byl stále označen původním názvoslovím jako c. k. nařízení a vydán c. k. zemským prezidentem Vojtěchem svobodným pánem z Widmannů.⁴⁷ Jak vidno, setrvačnost v politickém systému přetrvávala a trvalo několik dní, než se projevíly revoluční změny. Stále vycházely i vyhlášky c. k. zemského výboru podepsané c. k. zemským presidentem hrabětem Larischem-Mönnichem.

Prvním předpisem reflektujícím poměry nového státu se stalo nařízení správce zemského hospodářského úřadu ze dne 12. listopadu 1918.⁴⁸ V textu tohoto aktu poprvé již z názvů předpisů zmizelo označení „c. k.“ u funkcí zemského správce nebo zemské vlády.⁴⁹

Ročníky 1919 a 1920 si podržely starou formu a název, kdy vycházely i ve všech jazykových mutacích. Od počátku roku 1921 byl obsah zákoníku uveřejňován již pouze

⁴³ Nový zemský palác byl postaven v areálu bývalého kláštera klarisek zrušeném v roce 1873. V křídle starého kláštera zasedaly knížecí sněmy a stavovské soudy opavského knížectví, v jeho sklepních místnostech se uchovávaly zemské desky a stavovský archiv. Dnes je zde sídlo filosofické fakulty Opavské univerzity a v justičním paláci pokračuje v tradici okresní soud.

⁴⁴ Více k funkci a charakteru zemských sbírek po roce 1918 viz KRÁLÍK, L.: Zemské věstníky a vznik republiky. In VOJÁČEK, L. – TAUCHEN, J. (eds.): *III. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů: sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 131–142.

⁴⁵ Nařízení č. 143/1918 slez. z.z. ze dne 18. října 1918 v částce č. XLVI.

⁴⁶ Částka XLVII. ze dne 2. listopadu 1918.

⁴⁷ Nařízení č. 147/1918 slez. z.z. ze dne 2. listopadu 1918, částka č. XLVIII. ze dne 11. listopadu 1918.

⁴⁸ Nařízení č. 150/1918 slez. z.z. ze dne 12. listopadu 1918, částka č. XLIX. ze dne 26. listopadu 1918.

⁴⁹ Jen na okraj může být zajímavé jméno prvního nového republikového správce, který se jmenoval Furer.

v češtině. A jeho souhrnný titul vydaný v roce 1922 zněl již nově *Zákony a nařízení pro Horní a Dolní Slezsko*. Vydávány byly již jen předpisy ve formě vyhlášek a nařízení zemské politické správy podepsaných zemským prezidentem.

Vydavatelem se v návaznosti na změny v organizaci politické správy na ústavní úrovni stala zemská správa politická. Tiskem byla pověřena knihtiskárna Slezská Grafia v Opavě. Upravovány byly stejné oblasti jako doposud, tj. některé předpisy měly působnost místní na úrovni celé země a všech obyvatel. Jiné předpisy zase byly pouze na úrovni individuálních správních aktů, jako např. jmenování. Systém použití formy vyhlášek nebo nařízení a pravomocí podle autorů norem není možno z obsahu vypo-
zorovat. Kuriozitou je, že první dvě částky ročníku 1923 byly pravděpodobně omylem pojmenovány starým názvem s „vojvodstvím“.

Z prvních poválečných let, kdy produkce předpisů dosahovala výše okolo 170 předpisů za rok, klesla později v průběhu dvacátých let na desetinu. Obecně lze konstatovat, že vycházely stále předpisy jako nařízení, vyhlášení a ohlášení zemské vlády a dále akty, jako vyhlášení zemské správní komise či nařízení správce zemského hospodářského výboru atd. Od ročníku 1922 v souvislosti se změnami v politické správě státu to byly akty pojmenované jako vyhlášení či nařízení politické správy nebo presidenta politické správy. Zajímavým terminologickým a jazykovým detailem je změna názvosloví od ročníku 1923, kdy se už nepíše „vyhlášení“ jako v dřívější době, ale „vyhláška“.⁵⁰

Poslední ročník 1928 obsahoval již pouze čtyři částky, s poslední vyšlou v září tohoto roku.⁵¹ Finálním předpisem publikovaným v samostatné slezské sbírce bylo nařízení zemské správy politické o zákazu tanečních zábav bezprostředně po výplatě mzdy v hornických závodech podepsané zemským prezidentem Šrámkem.⁵² V průběhu roku 1928 byla sbírka nahrazena společným *Zemským věstníkem pro Moravu a Slezsko*. Samostatný slezský zemský zákoník tehdy definitivně ukončil svoji bohatou historii.⁵³

ZÁVĚR

Toto pojednání mělo za cíl prokázat bohatou historii publikace slezské zemské sbírky, a to především z historickoprávního pohledu.

Jednoznačně mohou být vyvráceny některé odborné názory, že slezský zemský zákoník po roce 1850 nebyl v praxi zaveden. Bádání v pramenech potvrdilo iniciační tezi této práce, že od počátku epochy formální publikace právních předpisů na našem území, kromě intermezzy spojení s moravskou zemskou sbírkou v letech 1860–1861, vycházely každoročně částky slezské sbírky. Sbírkou obsahovala zemské předpisy, říšské předpisy, republikace říšských předpisů či ostatní akty centrálních nebo zemských úřadů.

⁵⁰ Např. vyhláška ze dne 22. prosince 1922 pod č. 1/1923 slez. z.z., částka I. ze dne 13. ledna 1923.

⁵¹ Částka č. IV. ze dne 5. září 1928.

⁵² Nařízení č. 24/1928 slez. z.z. ze dne 6. srpna 1928.

⁵³ Podrobněji k tématu vydávání moravských zemských sbírek KRÁLÍK, L.: *Moravský zemský zákoník* (připraveno do tisku).

Slezská zemská sbírka předpisů byla nedílnou součástí právního řádu rakouské monarchie i československého státu od roku 1850 do roku 1928. Vycházela na základě stejných ústavních, zákonných či úředních zmocnění, jako ostatní zemské sbírky v Čechách či na Moravě, a zavedla princip formální publicity na slezské zemské úrovni.

Je třeba nakonec zdůraznit, že i v dnešní době mohou být předpisy vyhlášené v této zemské sbírce součástí aktuálního českého právního řádu.

JUDr. Lukáš Králík, Ph.D.
autor pracuje jako právník ve státní správě
luckykralik@seznam.cz

PRÁVNÍ VĚDOMÍ VYSOKOŠKOLÁKŮ NEPRÁVNÍHO ZAMĚŘENÍ – VÝZKUM A JEHO VÝSLEDKY*

TEREZA KRUPOVÁ

„Studium práva na vysoké škole bylo šílené, jediné, co jsem si odnesla, byl RESPEKT k této disciplíně, tj. že není jednoduché se právo naučit a využívat ho.“
(jedna z odpovědí v dotazníkovém výzkumu k této práci)

Abstract: Legal Literacy of Non-law University Students – The Research and Its Results

The article deals with legal awareness of non-law university students. The main premise or the main tested question, respectively, was that the law education and the teaching methodology of non-lawyers and therefore the shaping of their legal consciousness are ineffective. It summarizes the results of research focused on attitudes toward law and legal knowledge of undergraduates as well as graduates. Given that not all graduates or students learned the law it was possible to compare some of the answers and to make some conclusions related to the efficiency of law teaching. The aim of the chapter was to verify some elements of legal consciousness of respondents. The article concludes with some minor shortcomings that despite all efforts remained in the survey and may have affected the results.

Keywords: legal literacy, legal awareness, legal didactics, university students

Klíčová slova: právní gramotnost, právní vědomí, právní didaktika, vysokoškolští studenti

DOI: 10.14712/23366478.2017.3

Jen málo literatury je věnováno problematice výuky práva pro neprávnický ve spojení s právním vědomím a jeho zvyšováním. Jedná se o téma, které je na hranici mezi právem, sociologií a pedagogikou či didaktikou a které, možná právě pro svůj široký záběr, není příliš v hledáčku autorů (téměř jediným souhrnným dílem propojující didaktiku práva a právní vědomí je *Urbanova Efektivní strategie formování právního vědomí*, která se zaměřuje na středoškolskou výuku práva¹). Přitom je nutné zdůraznit, že o právu se učí povinně již od základní školy.² Nicméně i přes plošnou výuku práva, která pokračuje i ve vysokoškolském prostředí, kdy se právo učí téměř na všech oborech

* Text vznikl v rámci realizace Programu rozvoje vědních oblastí Univerzity Karlovy (PRVOUK) 04 s názvem „Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“.

¹ URBAN, M.: *Efektivní strategie formování právního vědomí středoškolských studentů: případy z praxe*. Praha: Leges, 2013.

² Více v rámci jednotlivých Rámcových vzdělávacích programů, které je možné nalézt na internetových stránkách Ministerstva školství: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/skolskareforma/ramcove-vzdelavaci-programy>.

povinně, pouze v menším rozsahu je předmět volitelný, není právní vědomí neprávnické populace na uspokojivé úrovni.

Pro účely tohoto článku vnímám pojem právní vědomí v souladu s *M. Rehbinderem*, tedy pomocí jeho trojprvkové definice zahrnující vědomí toho, **co je právem**, tj. právní znalosti, vědomí toho, co by právem být mělo, tj. **subjektivní mínění o právu**, názory na právo a obecné vědomí toho, že ve společnosti **může a zásadně má právo platit**, tj. **étos práva**.³

Tento článek se zaměřuje především na zvyšování právního vědomí neprávnicků vysokoškoláků formou výuky, tedy určitou záměrnou a uvědomělou činností. Článek představuje některé z výsledků výzkumu, který byl vytvořen pro disertační práci Formování právního vědomí studentů vysokých škol neprávnického zaměření⁴ a týká se především výuky práva na vysokých školách a jejích dopadů na právní vědomí studentů či absolventů. Zkoumány byly také postoje k právu a hodnotící pohledy na právo, hlavně proto, aby byla dodržena a naplněna tříprvková (*Rehbinderova*) definice právního vědomí.

Hlavním informačním zdrojem bylo dotazníkové šetření studentů či absolventů vysokých škol, ale i těch, kteří vysokou školu nestudují nebo nestudovali. V úvodu článku je představena metodologie výzkumu. Další části již představují jednotlivé zkoumané oblasti – přístup respondentů k výuce práva, jejich mínění o právu a znalosti práva.

U jednotlivých otázek byla snaha o presumpci možných odpovědí a ty byly následně porovnány s reálnými výsledky. Porovnávány byly i jednotlivé závislosti mezi odpověďmi na různé otázky (zejména například vědomostní otázky a jejich korelace k tomu, zda dotyčný absolvoval výuku práva, nebo nikoliv). Zkoumanou otázkou bylo především to, **zda lze nalézt propojení mezi výukou práva na vysoké škole a výraznou kultivací právního vědomí těch, kteří výuku v nějaké formě absolvovali**.

Do textu byla zahrnuta také reflexe jednotlivých otázek a dotazníku, co do jeho přesnosti či možnosti zlepšení.

METODIKA VÝZKUMU

Pro výzkum byla zvolena metoda **dotazníkového šetření** (dále také pod zkratkou „studentský dotazník“, ačkoliv respondenti nebyli jen studenti).⁵

První skupina odpovědí byla získávána pomocí vysokoškolských učitelů práva, kteří byli požádáni, aby dotazník přeposlali svým studentům. To velká část z nich udělala. Dále byli osloveni i studenti napříč vysokými školami a to jednak prostřednictvím jejich emailových kontaktů nalezených v informačních systémech škol, jednak metodou sněhové koule (tedy oslovení studenti přeposílali odkaz na dotazník dále), která se jevila jako vhodná k nalezení širší škály odpovědí.

³ REHBINDER, M: *Rechtssoziologie*, 7. Aufl., München, 2009, s. 150 a násl., obdobně ale také např. POD-GOŘECKI, A. et al. (eds.): *Knowledge and Opinion about Law*. M. Robertson, 1973.

⁴ Vedoucím disertační práce je doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., práce byla vypracována na katedře politologie a sociologie Univerzity Karlovy v roce 2015.

⁵ K sestavení dotazníku byla využita aplikace *Google Forms*. Výsledky byly zpracovávány programem *Microsoft Excel*, použité funkce jsou popsány dále v textu.

Osloveno bylo přibližně tři tisíce osob (jedná se o odhad počítaný z množství přímo oslovených studentů či absolventů a přibližného počtu oslovených studentů ze strany učitelů). Z tohoto počtu dotazník vyplnilo 448 z nich. Tento výsledek nepovažuji za ideální, nicméně mám za to, že určité trendy se v odpovědích dají vyznat a že přináší relevantní závěry. Je však nutné mít při interpretaci vždy počet respondentů na paměti.

Respondenti jsou z velké většiny studenti, případně absolventi vysokých škol (věkové složení zkoumala poslední otázka dotazníku a je následující: cca 3 % respondentů pod 20 let, cca 76 % respondentů ve věkovém intervalu 20–30 let, 11 % respondentů v intervalu 31–40 let, cca 9 % respondentů je starých od 41 do 50 let a zbytek, tedy méně než 1 % respondentů, je starší 50 let). Oslovení studenti/absolventi přeposílali dotazník svým známým či spolužákům. Pro dotazník se tak podařilo zajistit data jak od těch studentů, kteří předmět právo neabsolvovali, tak od těch, kteří jej již měli za sebou, dále také byla zjištěna data od těch, jejichž nejvyšší dosažené vzdělání je střední škola s maturitou a nepokračují ve studiu na vysoké škole. Tyto tři skupiny pak umožnily vhodné porovnání pro zkoumání závislosti odpovědi na jednotlivé otázky. Do výzkumu byly zahrnuty jen veřejné vysoké školy a univerzity.

Snahou bylo postihnout studenty ze všech veřejných vysokých škol a dosáhnout tak široké škály odpovědi (kontakty na učitele, kteří byli požádáni o přeposlání dotazníku, byly nalezeny na všech 26 veřejných vysokých školách v České republice), což se podařilo jen částečně, jelikož ne všichni učitelé prosbě vyhověli. Přesto jsou v odpovědích zastoupeny všechny významné veřejné vysoké školy napříč Českou republikou. Nejvíce odpovědí je z Univerzity Karlovy (cca 27 % studentů), dále následují Univerzita v Hradci Králové (cca 13 % odpovědí), Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích (cca 10 % odpovědí), Masarykova univerzita v Brně (cca 11 % odpovědí) Vysoké učení technické v Brně (cca 9 % odpovědí), Technická univerzita v Liberci (cca 13 % odpovědí) a Mendelova univerzita v Brně (cca 7 % odpovědí).

Obory studia vysokoškolských studentů,⁶ kteří na dotazník odpověděli, jsou různorodé, převažují ekonomie/ekonomika, cestovní ruch, přírodní vědy, environmentální studia, lékařství, ošetrovatelství a jazyky.

V dotazníku byly zastoupeny jak uzavřené otázky, tak otázky polouzavřené či otevřené. Otevřené otázky nebyly povinné, u ostatních byl požadavek na jejich vyplnění, jinak respondent nemohl v dotazníku pokračovat. Zkoumány byly následující oblasti:

1. pohled na výuku práva
2. mínění o právu/hodnocení práva
3. vědomosti a znalosti o právu
4. metodologie výuky na vysokých školách

⁶ Obory studia byly zkoumány pomocí otázky, na kterou bylo možno zaškrtnout více předvyplněných možností, případně zaškrtnout „jiné“ a napsat svůj obor studia. Jak je výše uvedeno, převahu v oborech měla ekonomie/ekonomika s téměř 44 % respondentů, následovala možnost „jiné“, kterou volila více než jedna třetina dotázaných, do této možnosti patřily zejména mezinárodní vztahy nebo environmentální studia. Další obory byly méně zastoupené, například přírodní vědy (cca 6 % respondentů), lékařství (cca 5 %) a další. Přesné odpovědi jsou uvedeny v příloze k této práci.

Tento článek představuje výsledky u prvních třech okruhů.

Podle odpovědí na některé otázky se studentům otevřela jiná část dotazníku. Prvním rozdělovacím kritériem byla **výše dosaženého vzdělání** (cca 57 % respondentů jsou studenti bakalářského studia, 27 % má za sebou bakalářské studium a cca 9 % jsou absolventi magisterského studia, zbytek, tedy přibližně 9 % respondentů, má nejvyšší vzdělání středoškolské s maturitou a nepokračuje ve studiu na vysoké škole). Podle odpovědí pak byli respondenti dotazováni na výuku práva v těch stupních vzdělávací soustavy, které absolvovali. Otázky, které se týkaly mínění o právu, vědomostí a znalostí, byly kladeny všem bez rozdílu vzdělání i toho, zda absolvovali výuku práva v jakékoliv formě. Výše vzdělání a absolvování výuky pak sloužila jako další kritérium při interpretaci výsledků, kde byla hledána závislost mezi stupněm vzdělání a správnými odpověďmi na otázky.⁷

V následujících částech jsou uvedeny odpovědi na vybrané otázky včetně jejich interpretace, kritického zhodnocení a reflexe. Otázky v dotazníku byly řazeny jinak, než jsou uvedeny v následujícím textu, kde jsou shrnuty tak, aby reflektovaly jednotlivé složky právního vědomí.

NÁZOR NA VÝUKU PRÁVA NA VYSOKÉ ŠKOLE

Více než 90 % respondentů studuje, nebo vystudovalo vysokou školu. Po úvodních otázkách ohledně studované vysoké školy a oboru studia navázala rozřazující otázka na to, **zda se respondenti setkali s výukou práva na vysoké škole**. Na výběr byly tři možnosti – „ano“, „ne“ a „zatím ne, ale ve studiu mne teprve čeká“. Poměr odpovědí byl 85 % „ano“, 14 % „ne“ a 1 % „zatím ne, ale ve studiu mne teprve čeká“. Po kladné odpovědi byli přesměrováni na otázky zkoumající výuku práva na vysokých školách a dále pokračovali k otázkám na přístup k právu a vědomostní otázky. Po jiné než kladné odpovědi byli respondenti navedeni do části, která zkoumala jejich zkušenosti s výukou práva na nižších stupních vzdělávací soustavy. Na tu navazoval soubor otázek o využívání práva a dále pokračovala stejná část otázek jako u těch, kteří právo již absolvovali, tedy otázky na přístup k právu a mínění o právu a vědomostní dotazy. V této části textu jsou shrnuty odpovědi těch, kteří výuku práva absolvovali. Týká se proto názorů na vysokoškolskou výuku práva a popisu toho, jak byla výuka organizována.

Nejprve bylo zkoumáno, **v jaké formě se respondenti s výukou setkali**. Bylo možné vybrat jen jednu z nabízených možností. Možnosti a výsledky shrnuje Tabulka 1.

Z tabulky je patrné, že výuka probíhá jednak prostřednictvím kurzů typu „úvod do práva“, „základy práva pro...“. Takovou formou se právo učilo přibližně 40 % respondentů. Další možností jsou jen zaměřené kurzy vázané na různá právní odvětví a dále propojení prvních dvou možností, tedy jednak absolvování „úvodního“ kurzu, tak „speciálního“ kurzu zaměřeného na nějakou právní oblast (38 % odpovědí). Do kategorie „jiné“ respondenti uváděli konkrétní názvy kurzů, u kterých měli za to, že nespadají do

⁷ Použitými funkcemi byly zejména funkce *countif*, *countifs*, *ifnumber* a *if*. U některých otázek byla zkoumána také závislost správných odpovědí na údaj, zda dotyčný absolvoval předmět právo, případně také v závislosti na jiné předchozí odpovědi.

Tabulka 1. „V jaké formě jste se na vysoké škole s výukou práva setkali?“

kurz zaměřený na obecné právní vědomosti (např. Právo, Základy práva, Úvod do práva, atd.)	39,7 %
více kurzů zaměřených na různá právní odvětví (např. autorské právo, obchodní právo, právo ve zdravotnictví, občanské právo, mediální právo, právo a etika atd.)	15,4 %
kombinace výše uvedeného	38 %
„jiné“	6,9 %

žádné z nabízených možností, ačkoliv tomu ne vždy tak ve skutečnosti bylo. Šlo například o kurz environmentální právo. Jedna z odpovědí „jiné“ od studenta lékařské fakulty byla ta, že absolvoval právo formou jednodenní výuky, která měla za cíl vystihnout všechny zásadní body nutné pro lékařskou praxi. Tento způsob výuky práva potvrzovali při osobním rozhovoru s vybranými respondenty i jiní absolventi zejména I. lékařské fakulty Univerzity Karlovy.

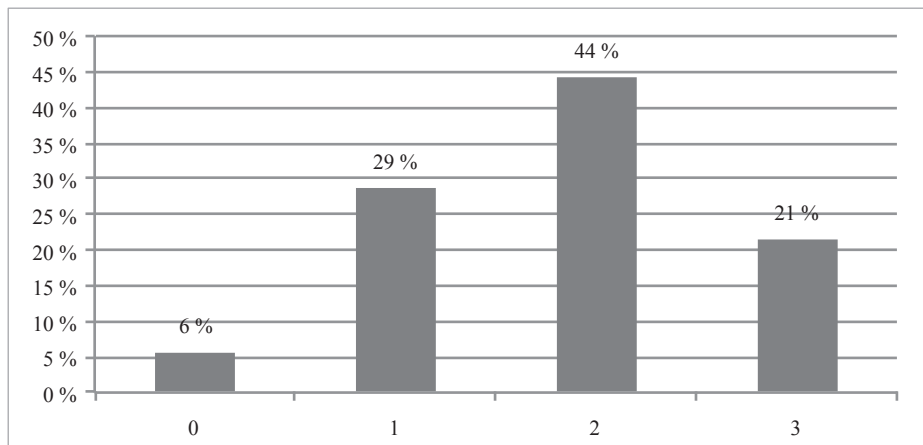
Výsledky této otázky ukazují, že velká část vysokoškolských studentů (přibližně 60 %) se během své výuky setká s právními kurzy, které jsou více zaměřené na jednotlivá právní odvětví. Zpravidla se jedná o odvětví práva, která jsou spojena s oborem jejich studia. To, že se téměř 40 % studentů setká pouze s obecným právním úvodem, nepovažují za vhodné, jelikož mám za to, že takový kurz nepřispívá k výraznému zlepšení povědomí o právu. Výuka pak spíše jen opakuje to, co studenti znají nebo by měli znát již z dřívějšího studia a nijak více jejich právní vědomí nerozvíjí. To ostatně potvrzují také výsledky tohoto výzkumu, které jsou uvedeny dále.

Respondenti byli dotazováni na své subjektivní pocity ohledně **užitečnosti výuky práva pro svůj osobní a pracovní život**. Předpokládáno bylo, zejména s ohledem na vlastní zkušenost a výsledky uváděné výše zejména stran (ne)oblíbenosti předmětu, že pocity o užitečnosti absolvované výuky nebudou příliš pozitivní. Odpovědi ovšem tento závěr nepotvrzují. První otázkou byla **prospěšnost pro osobní život**, respondenti měli na škále 0 – 3 zhodnotit, do jaké míry mají pocit, že z naučeného čerpají v osobním životě. Škála byla v zadání popsána krajními body, kdy 0 reprezentovala názor: „*užitečný nebyl vůbec, kdyby předmět nebyl, vyjde to nastejno*“ a hodnota 3 znamenala: „*byl prospěšný, nabyté informace čerpám velmi často*“. V podtitulu otázky bylo ještě upřesnění: „*Např. rozumíte textu smluv, uměli byste sepsat např. nájemní smlouvu, umíte uplatnit reklamaci, chápete základní právní podstatu mediálních kauz, uměli byste napsat stížnost na správní úřad, orientujete se v základních právních předpisech (občanský zákoník) apod.*“ Výsledky shrnuje Graf 1.

Výsledky jsou proti předpokladu více pozitivní, jelikož respondenti ve velké míře uvádějí, že nabyté vědomosti spíše čerpají. Je nutné upozornit, že **vyšší hodnoty o užitečnosti zadávali ti respondenti, kteří absolvovali výuku práva formou kurzů zaměřených na jejich povolání (obor studia)**, než ti, kteří absolvovali jen obecný kurz typu „úvod do práva“ a podobně.

Další zkoumanou oblastí byla **prospěšnost vzhledem k povolání respondentů**. Otázku vyplňovali jen ti, kteří již pracují. Opět šlo o škálu možností. Hodnota 0 reprezentovala tvrzení: „*užitečný nebyl vůbec, v práci z něj nečerpám*“, hodnota 3 pak

Graf 1. „Odhadněte, do jaké míry pro Vás byla výuka práva na vysoké škole přínosná s ohledem na Váš osobní život.“



znamenal: „*byl užitečný, nabyté informace čerpám často, případně díky výuce vím, kde je dobře vyhledat, velmi mě obohatil*“. V podtitulu k otázce bylo následující upřesnění: „*Např. výuka Vás naučila dovednostem – psaní smluv, orientaci v právních předpisech (občanský zákoník, trestní zákoník) a právních předpisech důležitých pro Vaše povolání atd.*“ Ti, kteří nepracují nebo nepoužívají právo, měli otázku přeskočit. Z výsledků bylo možné shrnout, že **přibližně 50 % dotázaných poznatky z práva při své práci spíše používá.**

U těch studentů, kteří absolvovali kurz práva zaměřený na obor studia, jsou odpovědi na užitečnost při zaměstnání kladnější než u těch, kteří absolvovali jen obecný právní předmět typu úvod do práva (stejně jako je tomu u předcházející otázky). Tento závěr je patrný z následujícího grafu, který zkoumal subjektivní pohled na užitečnost výuky práva podle toho, zda dotyčný absolvoval výuku jen a pouze formou obecného kurzu, nebo formou více kurzů zaměřených na různá právní odvětví (včetně toho, kdy platilo oboje, jak obecný kurz, tak kurzy zaměřené, tedy možnost „kombinace výše uvedeného“ – jedná se o odpovědi, které popisuje Tabulka 1). Toto bylo zřejmě zejména u možnosti „3“, tedy velké prospěšnosti výuky pro povolání v případě absolvování více právních kurzů a poté u možností „0“ a „1“, kde je vyšší podíl těch, co měli výuku práva pouze formou obecného kurzu.

Předpokladem této otázky bylo, že právo je užíváno v každé profesi alespoň okrajově. Proto otázka mířila na užitečnost výuky ve vztahu k povolání, nikoliv jen na užívání naučeného v praxi. Je ovšem možné, že odpovědi „0“ a „1“ uváděli ti z respondentů, kteří sice měli výuku, jež měla potenciál být užitečná, ovšem ve svém konkrétním povolání ji nemohou využít (například z důvodu, že nepracují v oboru, nebo také proto, že se učili jen základy práva obecně, nikoliv ve vztahu ke svému oboru a povolání). V této souvislosti byla zadána i otázka na to, zda dotyční **používají právo ve své profesi** (s dodatkem, aby otázku přeskočili, pokud ještě nepracují, stejně jako tomu bylo u předcházející otáz-

ky). Téměř 30 % respondentů odpovědělo, že právo používá, dokonce cca 10 % že jej používá téměř denně. U zbytku, tedy v přibližně 70 % případů byla odpověď, že právo nevyužívají vůbec (cca 30 %), případně okrajově, tedy v malé míře (cca 40 %).

Předpokladem další otázky bylo, že se obsah výuky práva (zejména pokud se jedná o kurz typu „úvod do práva“) ve značné míře **dubluje s tím, co se studenti již měli naučit nebo naučili v předchozím vzdělávání**. Tento závěr byl učiněn jednak na základě vlastní zkušenosti, jednak na základě procházení všech sylabů pro předměty, které se nějak dotýkají práva. Proto byla položena otázka směřující na to, **do jaké míry se s tímto ztotožňují sami respondenti** (otázka zněla: *Obsah výuky práva na vysoké škole byl...*). Výsledky uvádí Tabulka 2.

Tabulka 2. Obsah výuky práva na vysoké škole byl...

Téměř totožný s tím, co jsem se učil/a již dříve.	8 %
Navazoval na to, co jsem znal/a (nebo měl/a znát) z předchozího studia.	39 %
Pro mne nový, většinu látky jsem neznal/a.	45,3 %
Nevím, neztotožňuji se ani s jednou odpovědí.	7,7 %

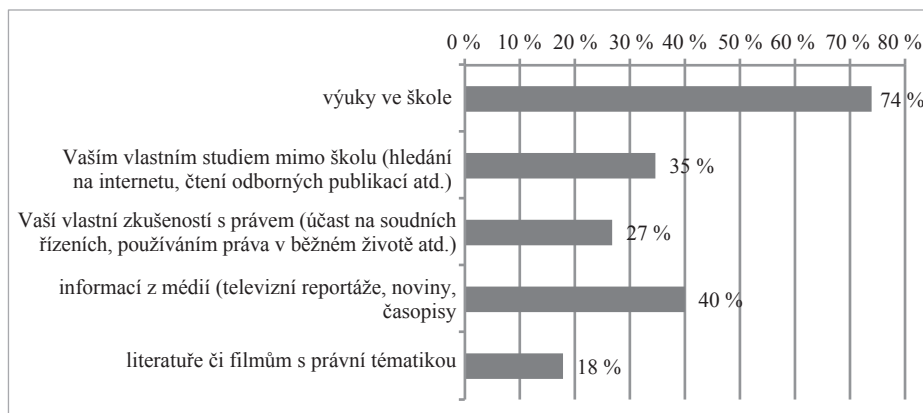
Pro přibližně 45 % studentů byla vyučovaná látka novou. Tento výsledek interpretuji tak, že pokud respondent měl pouze předmět, který byl formou úvodu do práva, pak se většina látky opakovala z předchozích stupňů vzdělávací soustavy či na ně navazovala. Pokud zároveň měl i předměty, které se zaměřovaly na podrobnější právní informace (právo ve zdravotnictví, stavební právo, environmentální právo atd.), pak byla většina poznatků nová. Důvodem pro novost informací může být také to, že na předcházejících stupních vzdělávací soustavy byla výuka práva velmi omezená, případně samozřejmě také to, že respondent již zapomněl, co bylo obsahem výuky na základní či střední škole.

Kromě vědomostních otázek, které jsou uvedeny níže, byla položena jedna týkající se toho, **odkud, podle subjektivního názoru respondentů, pramení jejich povědomí o právu**. Bylo možné označit více odpovědí. Předpokladem bylo, že velký poměr bude zabírat právě výuka, zejména z důvodu, jak je uvedeno výše, se jedná o vědomé získávání informací, a to zpravidla „povinné“. Předpoklad se potvrdil. Odpovědi shrnuje Graf 2.

Možnou nedůsledností či chybou v zadání otázky bylo použití slova „především“, ovšem pod zadáním otázky bylo uvedeno, že je možné zaškrtnout odpovědi více. Respondenti uváděli více než jednu možnost, proto nepředpokládám, že by byly výsledky nějak výrazně zkresleny. Výuku ve škole považují za zásadní tři čtvrtiny odpovídajících, naopak poměrně nízký údaj je u informací z médií (televize, noviny, časopisy) – 40 % respondentů. Zde bylo očekáváno vyšší zastoupení vzhledem k právním kauzám probíraným v médiích. Respondenti ovšem z větší části nepovažují tyto informace za ty, které by jim zvyšovaly znalosti a povědomí o právu.

Výuka je považována za hlavní zdroj jejich vědomí o právu, což je poměrně důležitý závěr. Tato odpověď sice nedává žádnou informaci o kvalitě výuky, přesto tvrzení, které bylo ověřováno v představovaném výzkumu, tedy nízká efektivita výuky

Graf 2. To, co víte o právu, je podle Vás zásluhou především...



práva, je tímto závěrem do jisté míry obrušováno. To je dáno i odpověďmi na otázky výše, které hodnotí užitečnost výuky ve vztahu k běžnému životu a práci. Nicméně tyto závěry ještě nepodporují to, že by výuka nešla koncipovat lépe a účinněji, což je dokazováno v následující části textu.

MÍNĚNÍ O PRÁVU

Jedna ze složek právního vědomí podle *M. Rehbindera*⁸ zahrnuje hodnocení práva, jeho subjektivní vnímání, názor na něj. V rámci výzkumu byly proto zkoumány i tyto aspekty pomocí otázek na hodnocení povahy práva a jeho funkce ve společnosti, náhledu na porušování práva a dalších dotazů.

Cílem bylo poznat názor na právo od všech respondentů, tedy jak těch, kteří předměty práva pro neprávnický absolvovali, tak těch, kteří se právo na vysoké škole zatím nebo vůbec neučili, i ostatních (tedy těch, jejichž nejvyšší dosažené vzdělání je střední škola s maturitou, toto bylo provedeno zejména pro následné srovnávání odpovědí). Otázky proto byly oprostěny od zaměření na výuku, případně obor studia a orientovaly se kromě výše uvedeného na použití práva v běžném životě.

V pořadí první otázka studentského dotazníku byla asociační s cílem vtáhnout respondenta do tématu. Zkoumala, **co se dotázanému vybaví, když se řekne „právo“**. V popisu k otázce bylo uvedeno, že se může jednat o jedno slovo i delší text. Odpovědi jsem převedla do následujícího obrázku pomocí aplikace wordle.⁹ Velikost slov odpovídá četnosti jejich použití v odpovědích. Některé odpovědi se snažily právo definovat, jiné byly jednoslovné a tedy více asociační. V odpovědích převládají ta slova, která

⁸ REHBINDER, M.: *Rechtssoziologie...*, s. 150 a násl.

⁹ Viz <http://www.wordle.net/>, výsledek z tohoto programu má omezenou vypovídací schopnost zejména proto, že program neumí hodnotit sousloví. Pro lepší výsledek jsem jednotlivá slova alespoň převedla do prvního pádu, případně do jednotného nebo množného čísla (podle smyslu).

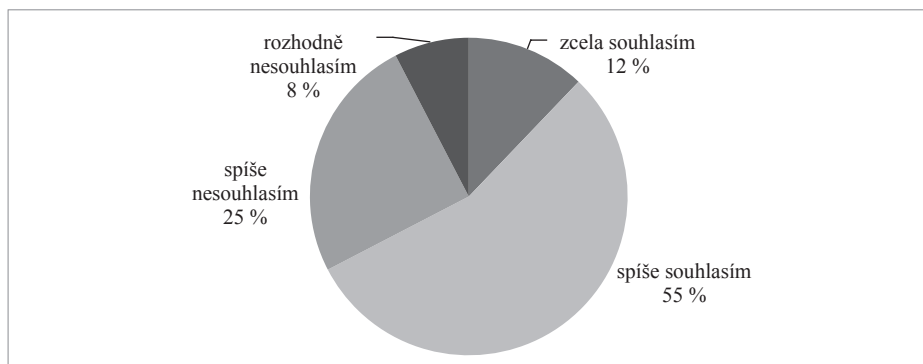


Další otázka byla vypůjčena z výzkumu, který je uveden v *Podgoreckého Law and Society*.¹⁰ Ověřována byla tzv. **prestíž práva**. Znění otázky bylo: *S výrokom: „Právní pravidlo musím dodržet, i když mi připadá nespravedlivé a špatné“ (Zaškrtněte svůj subjektivní názor bez ohledu na možné sankce nedodržení pravidla.):*

- a) zcela souhlasím
b) spíše souhlasím
c) spíše nesouhlasím
d) rozhodně nesouhlasím

¹⁰ PODGÓRECKI, A.: *Law and society...*, s. 89 a násl.

Graf 3. „Právní pravidlo musím dodržet, i když mi připadá nespravedlivé a špatné.“



ukazuje na poměrně vysokou konformitu respondentů s právními pravidly, respektive na přesvědčení, že je konformita důležitá. Lze tedy uvažovat, že právo je pro ně nadané poměrně značnou autoritou a prestiží, což je poměrně překvapivé například vzhledem k tomu, že obecně se hovoří o poklesu důvěry lidí v instituce.¹¹ Překvapivé bylo, že vysoký poměr kladných odpovědí je i přesto, že se sankce neměla brát v potaz.¹² Zajímavým srovnáním by mohla být tatáž otázka bez tohoto dodatku, tedy že sankce v případě porušení nastoupí a má být zvažována.

Následující graf rozebírá jednotlivé odpovědi z hlediska toho, zda respondent je, či není vysokoškolák (ať student, či absolvent, nebo naopak vysokou školu vůbec nestudoval) a zda absolvoval výuku práva, nebo nikoliv (tedy vůbec výuku neměl nebo ho teprve ve studiu čeká). Snahou bylo zjistit, zda absolvovaná výuka práva na vysoké škole má vliv na odpověď. Výsledky ukazují, že **míra vzdělání a absolvování výuky práva nesouvisí s mírou správnosti odpovědí** (Graf 4).

Další otázka, která zkoumala prestiž a mínění o právu, se týkala **subjektivního názoru na právo v České republice**, jeho přehlednosti, srozumitelnosti a přístupnosti pro laika. Otázka zněla: *Právo v České republice je podle Vás:*

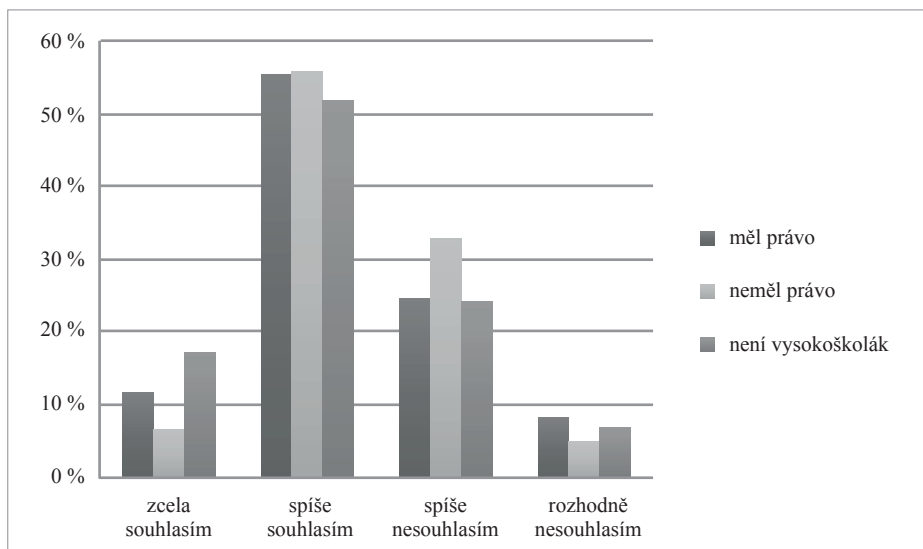
- srozumitelné, přehledné a spravedlivé*
- komplikované, ale při troše snahy obsáhnutelné i pro laika, poměrně spravedlivé*
- komplikované, nepřehledné a nespravedlivé*
- nevím, o právu takto nepřemýšlím*

Předpokladem bylo, že respondenti budou mít spíše negativní pohled na právo (například kvůli různým mediálním kauzám ukazující na složitost a nepřehlednost právních norem, nebo kvůli velmi dlouhé průměrné době soudních sporů atd.) **Více než polovina odpovědí považovala právo v České republice za zvládnutelné** (Graf 5). Což je pro

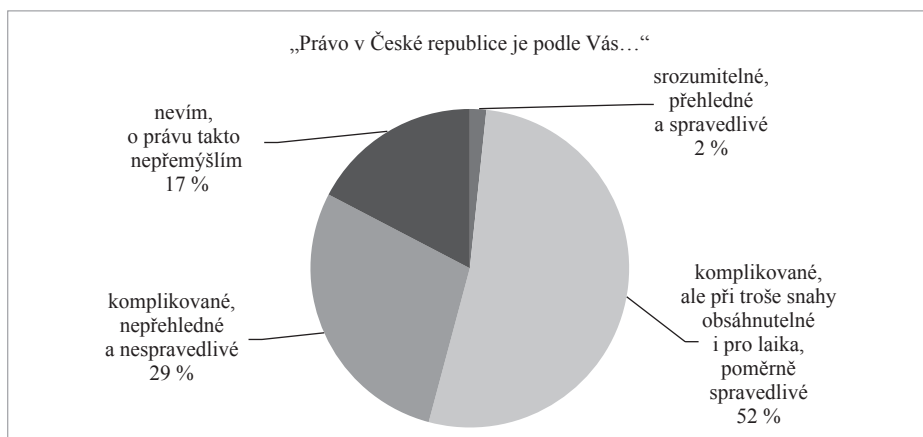
¹¹ Např. KŘAP, T.: Důvěra a politika v postkomunistických zemích. *Socioweb* (online), ke stažení zde: <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=210&lst=106> (cit. 22. 5. 2015).

¹² Konkrétní příklad z aktuálního dění může být kauza tzv. povinného očkování dětí, které mnozí rodiče považují za špatné, a i přes hrozící sankce své děti neočkují.

Graf 4. Postoj k dodržení právního pravidla v závislosti na absolvování výuky práva na VŠ



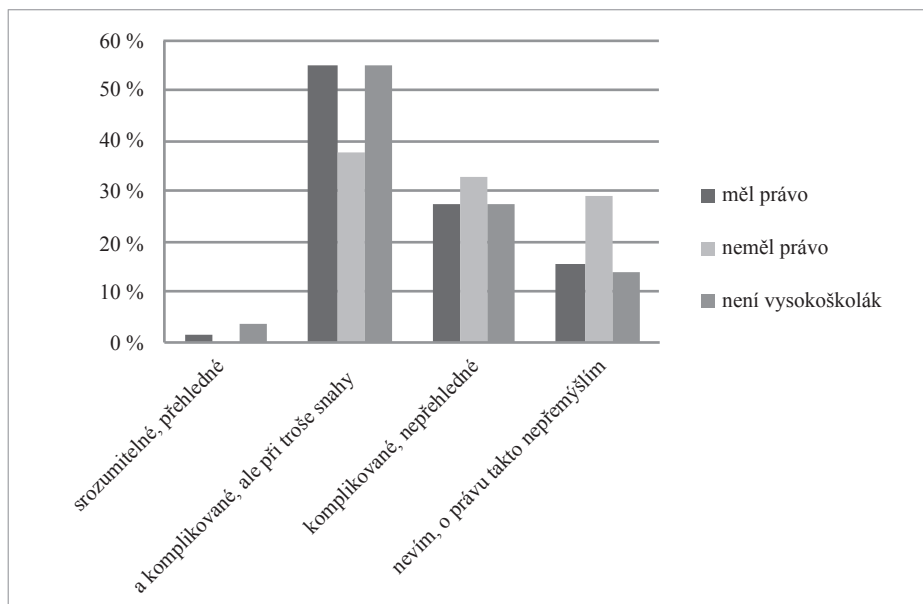
Graf 5. Mínění o právu v České republice



prestiž práva poměrně potěšující a dokresluje to závěry vycházející z předchozího grafu. Na druhou stranu téměř 30 % respondentů je opačného názoru a zbytek na danou otázku nemá žádný názor.

Také v souvislosti s touto otázkou byl proveden rozbor závislosti odpovědí na míře vzdělání (středoškolské vzdělání, v případě vysokoškoláků – absolvování výuky práva či nikoliv). Výsledky shrnuje Graf 6 a opět **nelze vypožorovat výraznou závislost mezi sledovanými proměnnými.**

Graf 6. Mínění o právu v ČR v závislosti na absolvování výuky práva na VŠ



V souvislosti s pohledem na právo byla zařazena otevřená otázka – *Co je podle Vás právo a jakou má ve společnosti funkci?* Od otevřené otázky v úvodu (tedy asociaci na slovo „právo“) bylo zde cílem **zamyšlení nad rolí práva**, jeho nezbytností a cíli, které má, nebo by mělo, ve společnosti plnit. Někteří respondenti odpovídali shodně jako na asociací otázku, často se jednalo o nějakou ze základních učebnicových definic práva („právo jako souhrn právních norem stanovených a vynucovaných státem“ a podobně). Níže proto uvádím výběr odpovědí, které se odchylovaly od těchto jednoduchých definic (Tabulka 3).

Tabulka 3. Co je podle Vás právo a jakou má ve společnosti funkci?

Právo má zabránit nejhorším střetům.
Právo je komplikovaný a nepřehledný systém desetitisíců nařízení, která je každý z nás povinen dodržovat, ačkoliv většinu z nich (zejména mezinárodní dohody) nezná. Naštěstí se s velkou částí tohoto systému mnoho lidí nikdy nesetká, a tak pro běžné účely stačí několik běžných zásad a spoléhání se na lidskou slušnost. Jakmile slušnost přestane stačit a dojde na pravomocné právní rozhodování, dochází často k absurdním závěrům.
Právě zjišťuji, že si nejsem moc jistá, jak ten pojem chápat. Funkci má podle mě výraznou pro organizované soužití velké skupiny lidí, kteří se snaží sdílet společné hodnoty.
Právo je systém pravidel s cílem chránit určité hodnoty, nastolovat pořádek a stabilní prostředí, umožňující bezpečný, spravedlivý a radostný život a také umožňující růst bohatství celé společnosti.

Právo by mělo poskytovat oporu ve věcech, které jsou společensky považované za správné, rozlišovat, které jsou a které ne, a určit postih za ty, které nejsou.
Prostřednictvím práva je možné udržet pořádek. Lidé vědí, co můžou a nemůžou dělat i v situacích, kdy jim nestačí jen zdravý rozum.
Právo je formální stránkou života člověka.
Rozcestník, který nám ukazuje „správný“ směr cesty i směr k cíli; dovést nás k danému cíli po dané cestě.
Spravedlnost. Je to jakýsi kodex o tom, jak by to mělo ve společnosti fungovat. Ovšem realita je jiná!
Nejvyšší statut, záruka (vytvořením, uváděním do praxe a kontrolováním, případně sankcionováním při nedodržování právních ustanovení) prožití života na co nejvyšším možném stupni lidské důstojnosti. Měl by to být „genetický kód“ pro způsob života zástupců rodu homo sapiens.
Nastoluje pořádek a správné řešení (návod) – v případě překročení zákona, řeší přestupky a udává se dle něj určitý řád společnosti – správné fungování (beztržné), aby naše „inteligentní“ společnost totálně nezdivočela.
Právo je podle mne pokus o konsenzuální definici vnější morálky dané společnosti. V podstatě jde o snahu kodifikovat, co je a co není společensky přijatelné, a umožnit tak vymáhání společensky přijatelného chování všech členů této společnosti.
Právo je něco, co má k dispozici každý člověk a měl by ho mít k dispozici ve stejné míře jak v pozitivním, tak v negativním smyslu. Tím pádem by právo mělo sjednocovat a zrovnoprávňovat všechny lidi ve společnosti.

Z funkce práva zmiňovali respondenti zejména ochranu jedinců ve společnosti, zajišťování rovnosti a základních práv. V některých odpovědích se objevovaly pesimistické názory pochybující o efektivním fungování práva, respektive bylo poukazováno na jeho časté zneužívání. Hojně byl dáván akcent na rozdíl mezi tím, jak by právo fungovat mělo a jak funguje. Odpovědi byly různorodé a v mnoha aspektech zajímavé. Ukazují, že respondenti mají představu o tom, jaké funkce by právo mělo plnit, a o významu práva obecně.

Další otázka mířila na **obecné postoje k právu ze strany respondenta a na to, jaké má o právu informace**. Jednalo se o otázku, kde bylo možné označit více odpovědí. Výsledek shrnuje Tabulka 4.

Tabulka 4. Která z následujících charakteristik pro Vás platí?

Četl/a jsem Ústavu České republiky	55,1 %
Zajímám se o právní dění v ČR.	29,9 %
Rád/a bych se o právu naučil/a víc.	45,6 %
Sleduji pořady s právní tematikou (reportáže, seriály, filmy).	38,8 %
Čtu právní texty (zákony, vyhlášky, rozsudky atd.).	26,1 %
Umím vyjmenovat některé změny, které přinesl nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb., který dopadá na právní vztahy od 1. ledna 2014).	44,7 %

Poměrně překvapivá odpověď byla, že přibližně 45 % respondentů by se rádo o právu dozvědělo více; tato hodnota mi připadá celkem vysoká. To, že se o právní dění v České republice zajímá necelých 30 % respondentů, je relativně neuspokojivé zjištění. Přiznání se k nezájmu o to, jaká pravidla se na jedince vztahují a čím se musí řídit, je patrně dán obecným nezájmem o veřejné záležitosti. Fakt, že Ústavu ČR četlo jen něco přes 55 % respondentů, považuji za předpokládaný, ovšem poměrně negativní výsledek (Ústava a její znalost je opět dána Rámcovými vzdělávacími programy pro střední školy). Možnost ohledně toho, zda respondent četl Ústavu, pak byla poměřována v souvislosti s dalšími výsledky ve znalostní části dotazníku.

Lze samozřejmě namítnout, že samotná Ústava jedinci příliš nepomůže v jeho každodenním či pracovním životě. Vzhledem k tomu, že je to ale společně s Listinou základních práv a svobod nejdůležitější zákon státu, měla by být její znalost a četba rozšířenější, jelikož právě tyto základy a vědomosti o nich mají potenciál jedince kultivovat a dát mu podklad pro další znalosti o právu. Stejně tak lze hodnotit přiznaný velký nezájem respondentů o právní dění v České republice, který lze spojovat i s nízkou úrovní občanské společnosti u nás.¹³

ZNALOSTI O PRÁVU

Poslední část dotazníku byly vědomostní otázky o právu. Na otázky odpovídali všichni respondenti bez rozdílu jejich nejvyššího dosaženého vzdělání i bez ohledu na to, zda absolvovali výuku práva, či nikoliv. Otázky byly koncipovány napříč právními odvětvími s výjimkou přímé otázky na správní právo a právo mezinárodní/právo Evropské Unie. Některé z otázek měly pouze jednu správnou odpověď, některé naopak umožňovaly správných odpovědí více a jedna otázka byla otevřená. Otázky byly tvořeny tak, aby neobsahovaly nic nad rámec Rámcového vzdělávacího programu pro předmět základy společenských věd pro gymnázia (střední odborné školy se liší podle zaměření, právo jako samostatný předmět na středních školách mají například obchodní akademie či hotelové školy, tam je důraz na právo výrazně vyšší než na gymnáziích a jiných středních školách, u technických oborů je obecně potlačováno humanitní vzdělávání a proto i právo, stejně jako například dějepis, nebývá zařazeno buď vůbec, či jen velmi okrajově). Jinak řečeno **otázky byly tvořeny na úrovni průměrných středoškolských požadavků.**

Níže jsou představeny jednotlivé otázky vždy s popisem důvodů jejich zařazení do dotazníku, očekávaného poměru správných a špatných odpovědí a reálných výsledků testu. Otázky mířily především na znalosti, snahou bylo testovat je na reálných životních situacích. Schopnosti a dovednosti tak příliš testovány nebyly (je to dáno nutným omezením kvantitativního dotazníkového šetření, kde cílem bylo získat co nejvíce odpovědí). Vzhledem k tomu, že byly kladeny všem respondentům, nemohly být zaměřeny na určitou oblast (například na studovaný obor). To je nutné brát při interpretaci

¹³ Více např. RAKUŠANOVÁ, P.: *Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic*. Marie Čermáková. Praha: [s.n.], 2005. Sociologické studie/Sociological Studies; sv. 0505, dostupný na: http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/229_05-5%20zformatovany%20text%204%20pro%20tisk.pdf.

výsledků v potaz, protože je jistě možné, že pokud by otázky byly vždy pro studenty z určitého oboru spjaté s právem tohoto odvětví, byl by poměr správných odpovědí výrazně vyšší. Jde proto o základní otázky, které by, podle mého názoru, měl znát každý vysokoškolák.

Společným zadáním pro všechny otázky bylo: *V této sekci Vám budou představeny některé případy a na Vás bude rozhodnout, jaké je správné řešení podle právního řádu České republiky.* Následovalo celkem 10 otázek, z nichž pro účely tohoto článku vyberám sedm.

OTÁZKA Č. 1

Kamarádovi jste před 5 lety půjčili peníze s tím, že je měl vrátit do týdne, před měsícem jste ho požádali o jejich vrácení. Kamarád Vám je skutečně vrátil.

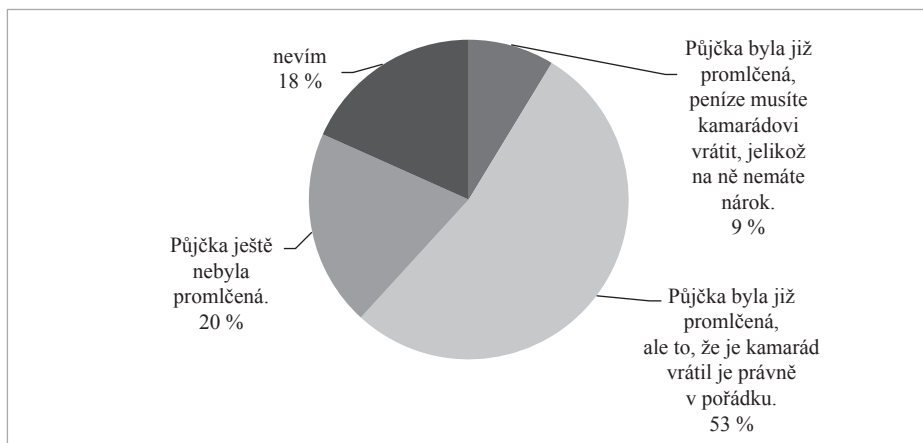
Vyberte správné tvrzení:

- a) *Půjčka byla již promlčená, peníze musíte kamarádovi vrátit, jelikož na ně nemáte nárok.*
- b) *Půjčka byla již promlčená, ale to, že je kamarád vrátil, je právně v pořádku.*
- c) *Půjčka ještě nebyla promlčená.*
- d) *Nevím.*

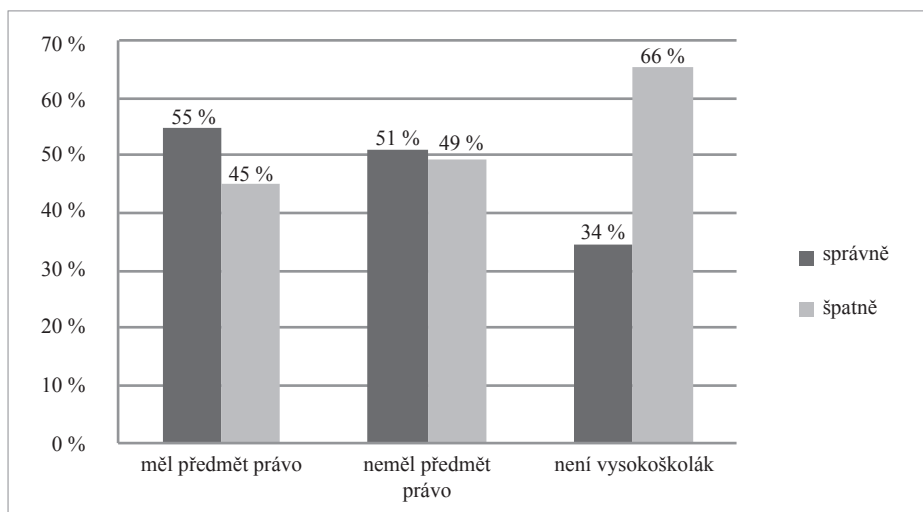
Jedinou **správnou odpovědí byla možnost b**, tedy to, že se sice jednalo o promlčený závazek, nicméně stále platný, proto dobrovolnému vrácení peněz nic nebrání. Cílem bylo zjistit, zda respondenti rozumí podstatě promlčení a umějí ji využít v praxi. Institut promlčení byl zvolen z důvodu toho, že se s ním hojně setkáme v podnikatelské praxi, ale i v běžném životě (problematika půjček a úvěrů). Z vlastní zkušenosti při výuce práva neprávnicků vím, že se v případech promlčení většina poměrně diví tomu, že promlčení neznamená zánik pohledávky, tato neznalost ale může mít v praxi poměrně závažné následky (například co do odpovědnosti účetního či daňového poradce, který má pohledávku za zaniklou). Lehce nad polovinu respondentů odpovědělo správně, což ukazuje, že promlčení a jeho fungování nepatří do běžného vědomí mnou dotázaných osob. Výsledky jsou uvedeny v následujícím grafu (Graf 7).

Zkoumejme závislost správných odpovědí na tom, zda respondent absolvoval výuku práva, či nikoliv (odpověď na jednu z prvních otázek dotazníku – „*Setkali jste se při vysokoškolské výuce s výukou práva?*“). Na otázku bylo možno odpovědět „*ano*“, „*ne*“ a „*zatím ne, teprve mne ve studiu čeká*“). „Neměl předmět právo“ v legendě označuje jak situaci, kdy byla odpověď „*ne*“, tak možnost „*zatím ne*...“. Výsledky grafu ukazují, že četnost správných odpovědí, je téměř shodná, tudíž z výsledku vyplývá, že **nezávisí bezprostředně na tom, zda respondent vysokoškolák absolvoval výuku práva na vysoké škole** (v této i ostatních legendách použitá zkratka „VŠ“), **nebo nikoliv**. Odlišné výsledky ukazuje třetí skupina – tedy ti, jejichž nejvyšší dosažené vzdělání je střední škola s maturitou a nepokračují ve studiu na vysoké škole (v grafu označení jako „není vysokoškolák“), tam je poměr špatných odpovědí nejvyšší (Graf 8).

Graf 7. Otázka č. 1 – promlčení



Graf 8. Otázka promlčení – četnost správných odpovědí v závislosti na absolvování výuky práva na VŠ



OTÁZKA Č. 2

Ve kterém právním předpise byste hledali informaci o tom, jak sepsat závět?

Vyberte správné tvrzení:

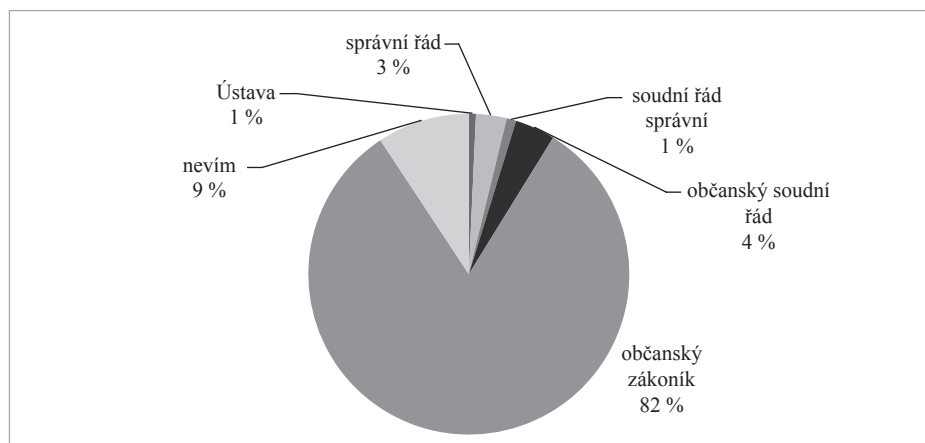
- a) Ústava
- b) správní řád
- c) soudní řád správní

- d) občanský soudní řád
- e) občanský zákoník
- f) nevím

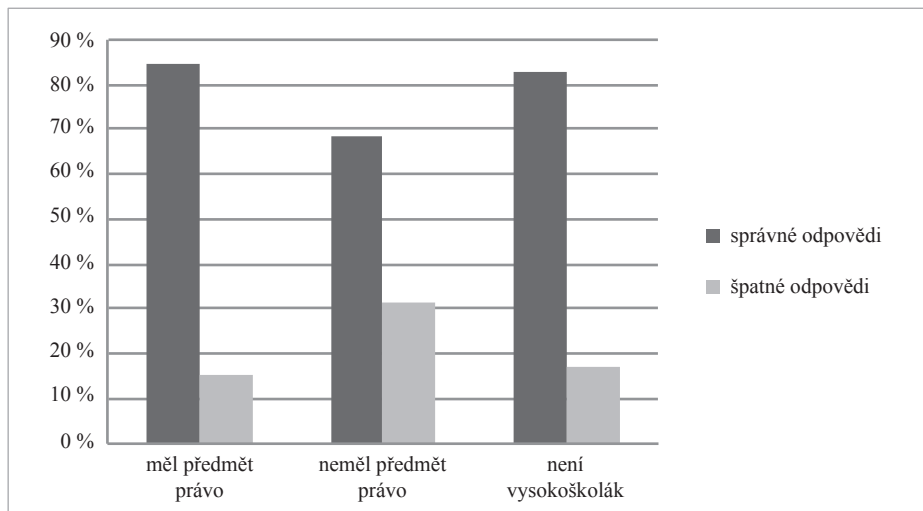
Jedinou **správnou odpovědí byla možnost e**, tedy občanský zákoník. Záměrně u jednotlivých předpisů nebyla uvedena čísla Sbírký zákonů, aby respondenty nemátla – například co se týče nového občanského zákoníku, ve kterém údaje potřebné pro sepsání závěti nalezneme a zároveň je nalezneme v občanském zákoníku „starém“, který sice již není účinný, přesto se podle něho spousta vztahů řídí (a v některých případech dokonce i zakládá). U této otázky byl předpoklad, že procento špatných odpovědí bude velmi nízké, jelikož navrhované možnosti nejsou nijak zavádějící, naopak, je možné je lehce vyloučit (zejména ty, které v sobě obsahují slovo „řád“ a měly proto nabádat, že se jedná o předpis práva procesního). Otázka směřovala na schopnost spojení právního institutu a jeho zákonného ukotvení. Znalost odpovědi na otázku je poměrně vysoká. Nicméně téměř desetina respondentů odpověděla, že neví, což je v případě patrně nejznámějšího institutu dědického práva, celkem vysoké číslo. Výsledky shrnuje Graf 9.

Graf 10 ukazuje poměr správných odpovědí v závislosti na tom, zda respondent absolvoval výuku práva, nebo ne (postup tvorby grafu je shodný jako v případě předcházející otázky – Graf 8), pro srovnání je opět uveden i poměr odpovědí těch respondentů, kteří vysokou školu nestudovali. Ti vysokoškoláci, kteří výuku práva neabsolvovali, mají větší chybovost v odpovědích než jejich kolegové, kteří ji mají za sebou. Překvapující výsledek ukazuje třetí skupina, tedy odpovědi těch, kteří nestudovali vysokou školu, jelikož u nich je téměř shodně správných odpovědí jako u respondentů, kteří absolvovali výuku práva na vysoké škole. Výsledek tedy ukazuje (samozřejmě s nutnou omezeností co se počtu respondentů týče), že **zde nelze vypožorovat jednoznačnou závislost správných odpovědí na tom, zda dotýčný absolvoval výuku práva na vysoké škole, či nikoliv**.

Graf 9. Otázka č. 2 – právní předpis obsahující pravidla pro závěť, relativní četnost



Graf 10. Otázka závěť – relativní četnost správných odpovědí v závislosti na absolvování výuky práva na vysoké škole



OTÁZKA Č. 3

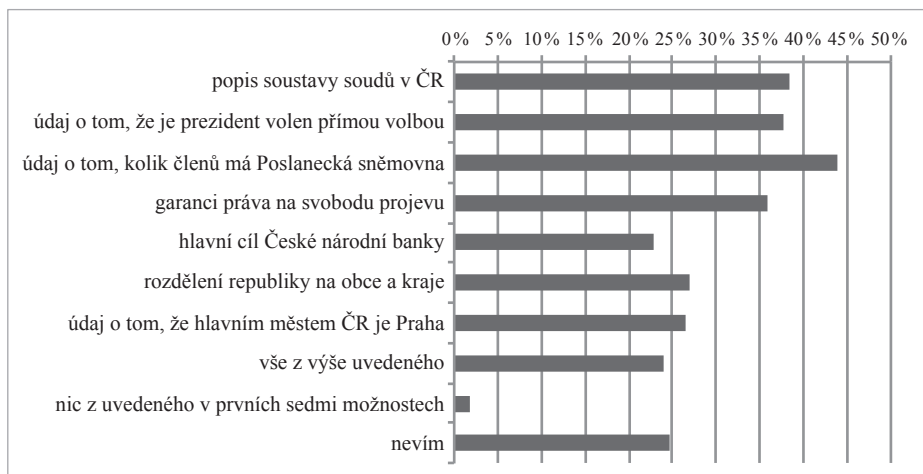
Co z nabízených možností nalezneme v zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava ČR?

Je možné zaškrtnout více odpovědí (možnost „nevím“ zaškrtněte jen tehdy, nemáte-li zaškrtnutu jinou odpověď).

- popis soustavy soudů v ČR
- údaj o tom, že je prezident volen přímou volbou
- údaj o tom, kolik členů má Poslanecká sněmovna a Senát
- garanci práva na svobodu projevu
- hlavní cíl České národní banky
- rozdělení republiky na obce a kraje
- údaj o tom, že hlavním městem ČR je Praha
- vše z výše uvedeného
- nic z uvedeného v prvních sedmi možnostech
- nevím

Správnými odpověďmi jsou možnosti a, b, c, e, f, g, tedy všechny uvedené možnosti (s výjimkou posledních dvou doplňkových a odpovědi j), kromě garance práva na svobodu projevu, kterou nalezneme v Listině základních práv a svobod. Otázka navazovala na předcházející spíše technickou otázku o délce Ústavy. Cílem bylo odhalit, zda respondenti znají základní okruhy, které jsou v Ústavě upraveny. Předpokladem bylo, že respondenti budou zaškrťovat téměř všechny obsahové možnosti. Garance práva na svobodu projevu je také součástí výuky ústavního práva, proto studenti často nerozlišují, ve kterém předpise co naleznou. Výsledky ukazuje Graf 11.

Graf 11. Otázka č. 3 – obsah Ústavy ČR

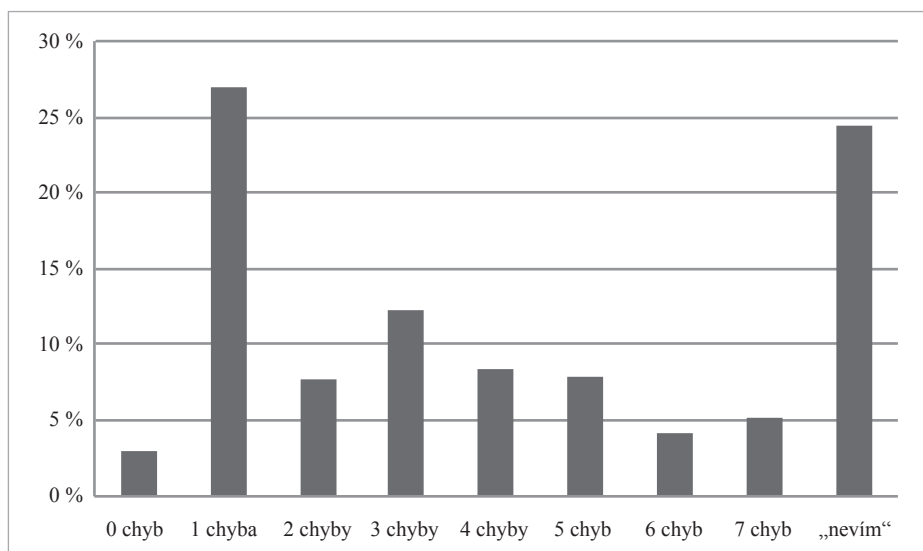


U žádné ze správných možností není četnost odpovědí vyšší než 50 %, což ukazuje, že znalost obsahu Ústavy není příliš rozšířená. Poměrně neuspokojivým výsledkem je fakt, že čtvrtina respondentů odpověděla „nevím“. V ostatním se předpoklad potvrdil.

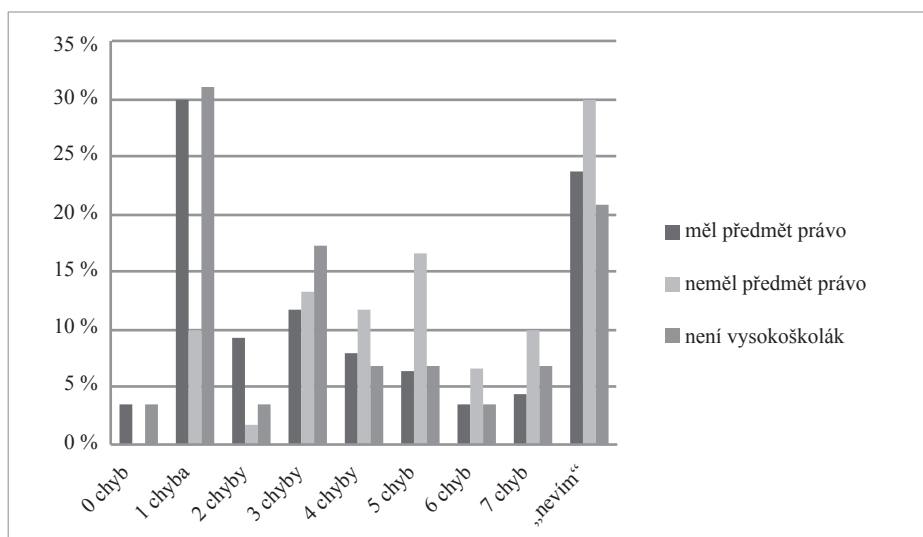
Níže je uvedena chybovost, včetně odpovědí „nevím“. Za chybu bylo považováno jak nezaškrtnutí toho, co je správná odpověď, tak zaškrtnutí varianty, která v Ústavě není (pokud například někdo zaškrtnl možnost „*hlavní cíl České národní banky*“ a již nic více, bylo toto hodnoceno jako pět chyb – zapomněl na pět správných možností, pokud někdo zaškrtnl tuto odpověď a navíc ještě „garanci na svobodu projevu“, znamená to šest chyb – zapomněl na pět správných možností a jednu uvedl chybně). V případě, že bylo zaškrtnuto „*vše z výše uvedeného*“, byla taková odpověď hodnocena stejně, jako kdyby bylo zaškrtnuto všech šest správných odpovědí a jedna špatná, tedy celkem jedna chyba. Opačný případ („*nic z uvedeného v prvních sedmi možnostech*“) byl hodnocen, jako kdyby respondent označil pouze možnost d, tedy garanci na právo na svobodu projevu, a tudíž se tato varianta odpovědi rovnala šesti chybám. Varianta „*nevím*“ nebyla hodnocena jako chybná, ale byla evidována zvlášť. Bylo možno udělat 0 až 7 chyb, případně odpovědět „*nevím*“. Výsledky shrnuje Graf 12. Z výsledků je vidět výrazná četnost jedné chyby, což je poměrně pozitivní (častá odpověď „*vše z výše uvedeného*“, případně bylo zapomínáno na hlavní cíl České národní banky a na rozdělení České republiky na obce a kraje, dále opomenutí možnosti o Praze jako hlavním městě, což ovšem nepovažuji za nijak významnou chybu.). Ve zbytku (tedy bez výrazného vybočení v případě jedné chyby) se histogram podobá normálnímu rozdělení.

Při hledání závislosti počtu chyb na tom, zda respondent absolvoval výuku práva na vysoké škole, nebo nikoliv, vyšly poměrně zajímavé výsledky, které shrnuje Graf 13. Překvapivé je, že zhruba stejný poměr správných a špatných odpovědí mají studenti, kteří se na vysoké škole učili právo, a ti respondenti, kteří vysokou školu vůbec nestudovali. Výsledky proto ukazují, že **správné odpovědi (respektive méně chybných**

Graf 12. Procento chybovosti s odpovědí „nevím“ (obsah Ústavy)



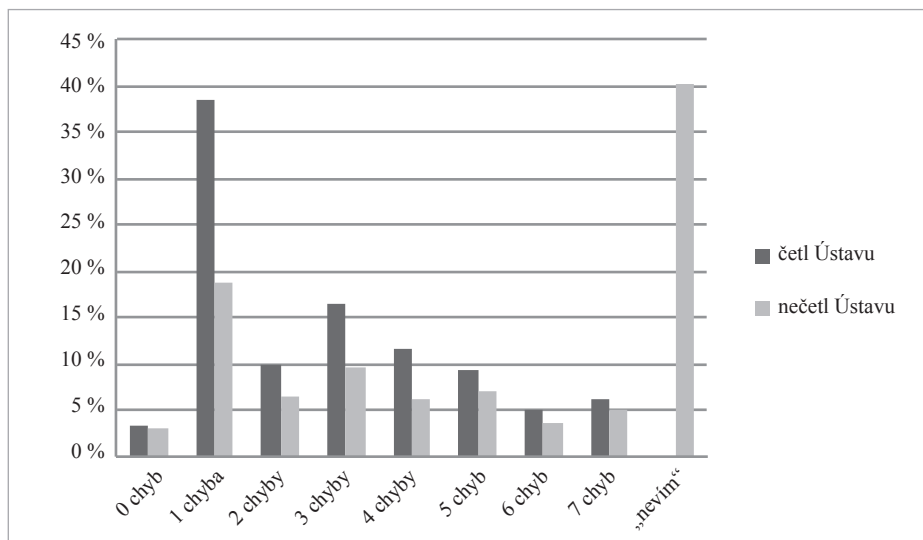
Graf 13. Počet chyb v závislosti na absolvování výuky práva na VŠ (obsah Ústavy)



odpovědí) na předloženou otázku nejsou četnější, pokud dotyční absolvovali výuku práva na vysoké škole, respektive že tato výuka nepřispívá k menší chybovosti.

Dále byla zkoumána korelace odpovědí na tuto otázku s tím, zda dotyčný v jedné z předchozích otázek odpověděl, že četl Ústavu (tuto možnost uvedlo přes 55 % respon-

Graf 14. Počet chyb v závislosti na tom, zda respondent četl Ústavu.



dentů – viz Tabulka 4). Graf 14 ukazuje, že v případě těch respondentů, kteří Ústavu nečetli, je výrazný podíl odpovědi „nevím“. Naopak z těch, co Ústavu četli, nebyl nikdo, kdo by volil možnost „nevím“ a chybovost je menší, opět s výraznou převahou pro jednu chybu.

OTÁZKA Č. 4

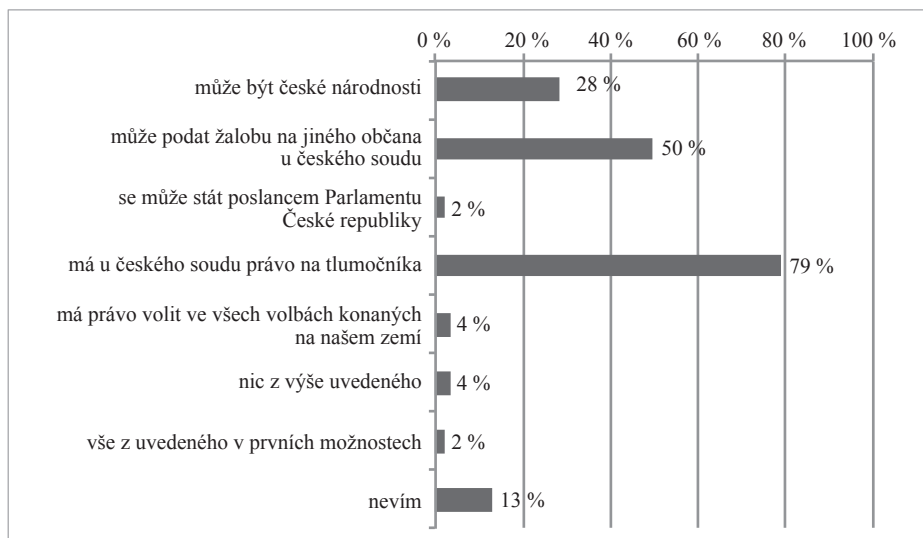
Občan jiného státu, který neovládá český jazyk:

Je možné zaškrtnout více odpovědí (možnost „nevím“ zaškrtněte jen tehdy, nemáte-li zaškrtnutu jinou odpověď).

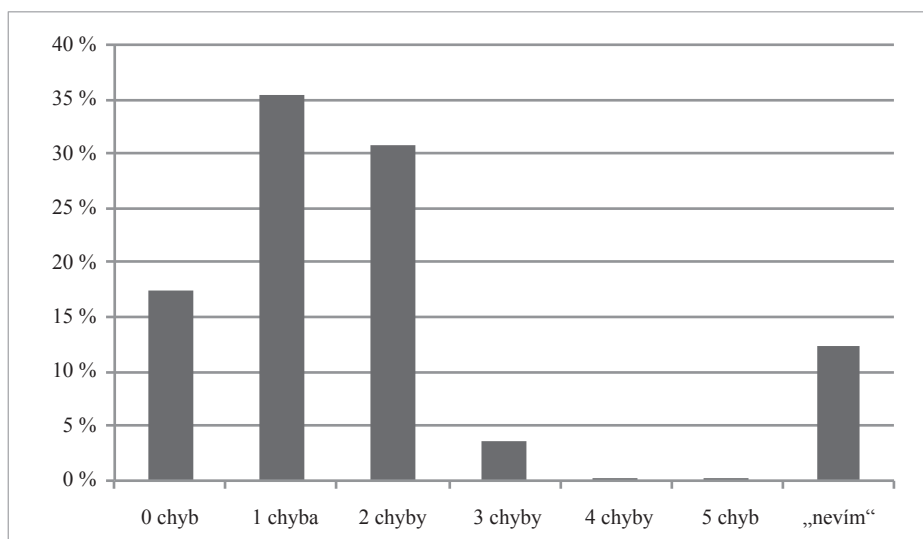
- a) může být české národnosti
- b) může podat žalobu na jiného občana u českého soudu
- c) se může stát poslancem Parlamentu České republiky
- d) má u českého soudu právo na tlumočníka
- e) má právo volit ve všech volbách konaných na našem území
- f) nic z výše uvedeného
- g) vše z uvedeného v prvních pěti možnostech
- h) nevím

Správnými odpověďmi byly možnosti a, b, d. Zkoumáno bylo propojení znalostí o pojmu občan jiného státu a o jeho právech. Otázka míří do práva ústavního a byl u ní předpoklad alespoň částečné úspěšnosti, tedy toho, že nikdo neodpoví zcela špatně, případně že nezvolí možnost „nevím“. Některé možnosti se daly rozpoznat i bez přímé znalosti práva, stačila na ně racionální úvaha (právo na tlumočníka, podání žaloby

Graf 15. Otázka č. 4 – práva občanů jiného státu



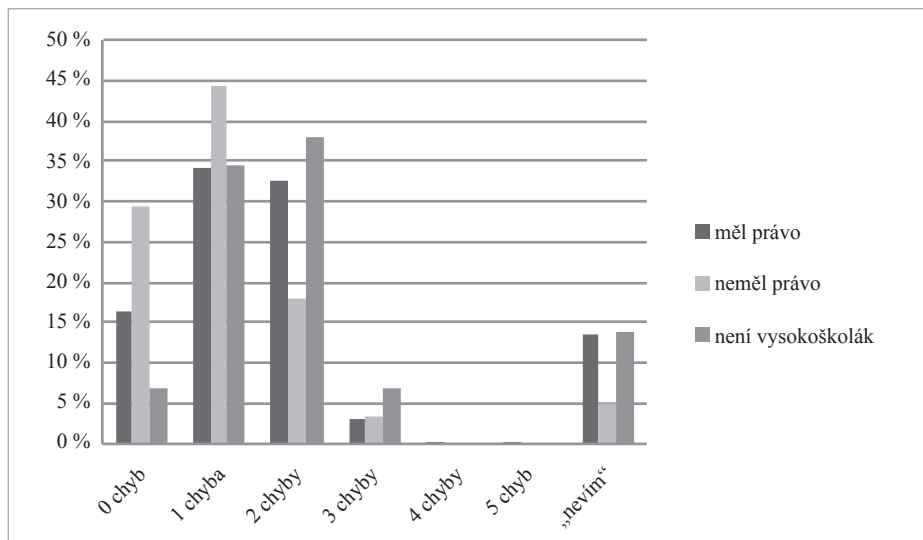
Graf 16. Práva občana jiného státu – procento chybovosti včetně odpovědi „nevím“



u soudu). Odpovědi shrnuje Graf 15. V odpovědích převažoval poměr správných možností, ovšem ve velmi různorodé četnosti.

Procházením jednotlivých odpovědí bylo počítáno, kolik respondentů v závislosti na stupni vzdělání a absolvování výuky práva udělalo jaký počet chyb. Za chybu bylo,

Graf 17. Práva občanů jiného státu – chybovost v závislosti na absolvování předmětu právo na VŠ



stejně jako u výše uvedených otázek, počítáno jednak označení špatné možnosti, jednak neoznačení možnosti správné. Bylo možno udělat 0 až 5 chyb, případně odpovědět „nevím“. Poměrně příjemné zjištění je celkem velký počet těch, kteří odpověděli zcela správně, případně udělali jen jednu chybu (nejčastější chybou bylo opomenutí možnosti, že občan cizího státu může být české národnosti). Výsledky shrnuje Graf 16.

Graf 17 ukazuje, že **lepší výsledků** (tedy menší chybovosti) dosahují ti respondenti, kteří **studují** nebo **studovali vysokou školu a výuku práva neabsolvovali**. Více studentů a absolventů, kteří výuku práva absolvovali, dokonce zaškrtno možnost „nevím“ (téměř třikrát větší procento než u těch vysokoškoláků, kteří výuku práva neabsolvovali).

Z výše uvedeného proto **nelze učinit závěr, že by absolvování výuky práva na vysoké škole pomohlo k nižší chybovosti v odpovědích**.

OTÁZKA Č. 5

Jaké znáte smlouvy, které musejí mít písemnou formu, jinak nebudou platné?

Tato otázka byla otevřená, studenti byli vybídnuti psát své odpovědi sami. Otázkou bylo ověřováno, zda respondenti umějí rozlišit požadavky na formu smlouvy a zda znají některé základní smluvní typy. Za správné odpovědi byly považovány například **pracovní smlouva, kupní smlouva na nemovitou věc, dědická smlouva, nájemní smlouva na byt či dům, společenská smlouva obchodní korporace**. Jako správné by mohly být považovány i odpovědi, kdy student napsal pouze „*nájemní smlouva*“, která obecně být písemná nemusí, bylo totiž předpokládáno, že většina neprávniků si pod pojmem

nájemní smlouva představí právě nájemní smlouvu na byt nebo dům. Předpokladem bylo, že studenti budou odpovídat spíše chybně, respektive že budou subjektivně postihovat neplatností více smluv uzavřených v jiné než písemné formě. Důvodem pro tuto hypotézu byl zejména fakt, že spousta neprávniků si neuvědomuje každodenní realitu uzavírání smluv (nákup, jízda prostředkem hromadné dopravy, půjčka a podobně), které rozhodně nejsou písemné, i přesto se jedná o smlouvy.

Z odpovědí lze poukázat na několik tvrzení, kdy respondenti uváděli, že *každá smlouva musí mít písemnou podobu*. Taková odpověď svědčí o tom, že dotyčný si neumí propojit běžné každodenní životní situace s právem. Některé odpovědi uváděly např. *závěť*. V tomto případě sice platí, že u závěti je povinná písemná forma, ovšem nejedná se o smlouvu. Objevil se i *sňatek* či *daňové přiznání*, což ukazuje, že respondenti nemají dobrou představu o tom, co se skrývá pod pojmem smlouva.

Častou odpovědí byly smlouvy z oblasti pracovního práva, což lze kvitovat, jelikož to jsou typy dohod, se kterými se každý za život setká. Dále bylo poměrně hojně uváděno, že písemnou podobu musejí mít smlouvy týkající se nemovitostí, jedná se pro běžný život i praxi užitečné znalosti. Převažovaly, jak bylo předpokládáno, spíše obecnější odpovědi typu „kupní smlouva“ nebo „nájemní smlouva“.

Lze shrnout, že určité povědomí o formě smluv respondenti mají. Na druhou stranu není potěšující častá chybovost právě ve smyslu požadavku písemnosti u všech smluvních typů.

OTÁZKA Č. 6

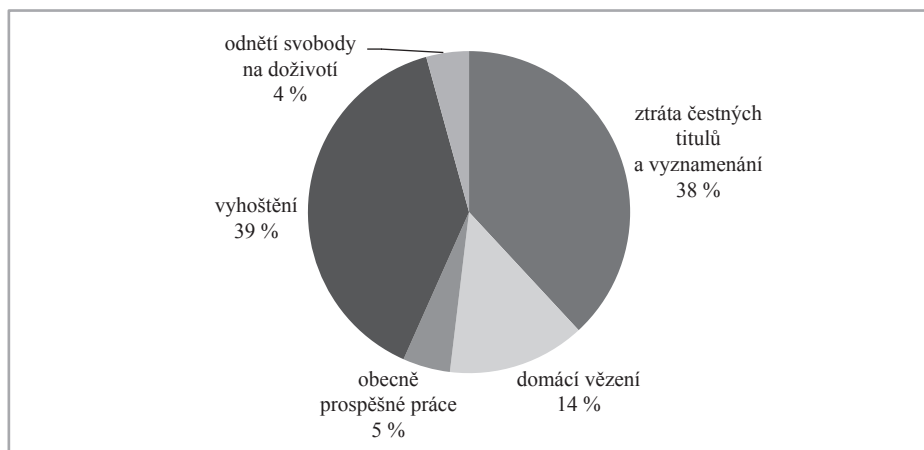
Trestem pro občana ČR podle našeho právního řádu není:

Vyberte jednu z odpovědí

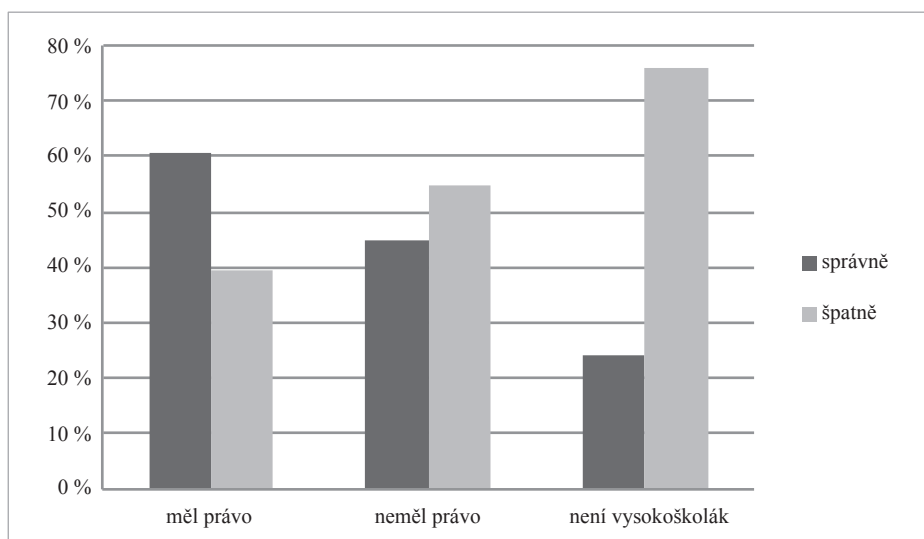
- a) *ztráta čestných titulů a vyznamenání*
- b) *domácí vězení*
- c) *obecně prospěšné práce*
- d) *vyhoštění*
- e) *odnětí svobody na doživotí*

Jedinou správnou odpovědí je možnost d, vyhoštění, tedy jediný z trestů, který nelze uložit našemu občanovi. Otázka zkoumala přehled respondentů o trestních sankcích. Bylo předpokládáno, že budou převažovat správné odpovědi, vzhledem k tomu, že o trestním právu a trestních sankcích je poměrně hojně pojednáváno v médiích. Studenti tak jistě znají trest odnětí svobody, domácí vězení, obecně prospěšné práce. Variantou, která respondenty dle výsledku zmátla, byl trest ztráty čestných titulů a vyznamenání, o kterém se v médiích často nehovoří a nebývá mu věnována pozornost ve výuce (i s ohledem na to, že tento trest se neukládá samostatně). Správně odpovědělo jen 39 % respondentů. Zarážející je poměrně vysoká četnost odpovědí u možnosti domácího vězení, zejména v době, kdy se diskutuje o nutnosti konečně dovést do konce elektronický monitorovací systém (tzv. elektronické náramky). Výsledky shrnuje Graf 18.

Graf 18. Otázka č. 6 – druhy trestů



Graf 19. Poměr správných a špatných odpovědí v závislosti na absolvování výuky práva na vysoké škole (druhy trestů)



Graf 19 ukazuje poměr správných odpovědí v závislosti na tom, zda respondent absolvoval výuku práva, nebo ne.

Ukazuje se, že **studium vysoké školy i bez toho, aby zde byla absolvována výuka práva, přispívá ke správným odpovědím na tuto otázku. Absolvování výuky práva znamenalo vyšší procento správných odpovědí.**

OTÁZKA Č. 7

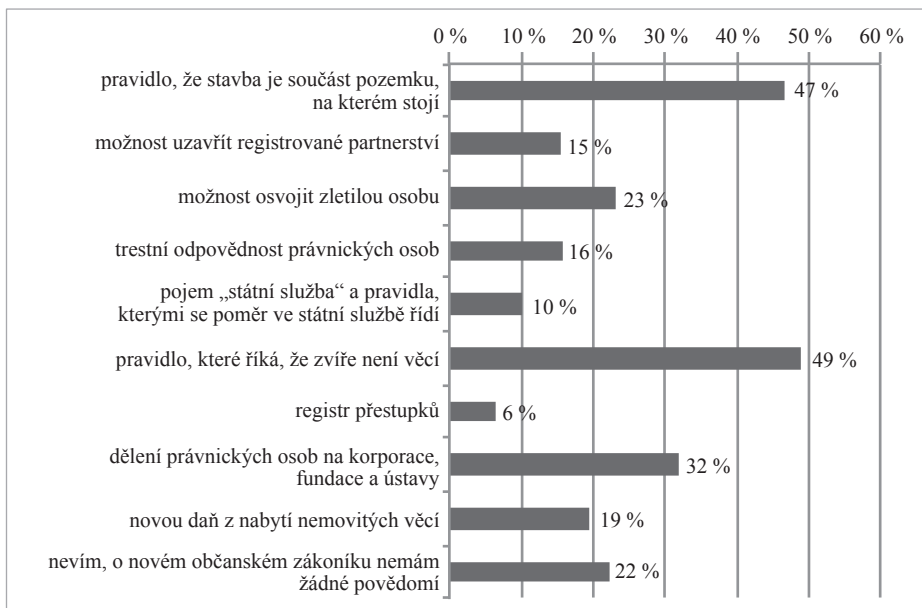
Tzv. nový občanský zákoník (zákon č 89/2012 Sb.), který dopadá na právní vztahy od 1. ledna 2014, zavedl mimo jiné

Je možné zaškrtnout více odpovědí (možnost „nevím“ zaškrtněte jen tehdy, nemáte-li zaškrtnutu jinou odpověď).

- a) pravidlo, že stavba je součástí pozemku, na kterém stojí
- b) možnost uzavřít registrované partnerství
- c) možnost osvojit zletilou osobu
- d) trestní odpovědnost právnických osob
- e) pojem „státní služba“ a pravidla, kterými se poměr ve státní službě řídí
- f) pravidlo, které říká, že zvíře není věcí
- g) registr přestupků
- h) dělení právnických osob na korporace, fundace a ústavy
- i) novou daň z nabytí nemovitých věcí
- j) nevím, o novém občanském zákoníku nemám žádné povědomí

Správnými odpověďmi byly možnosti a, c, f, h. Otázka mířila na zjištění, jaké povědomí mají studenti o novém občanském zákoníku, který byl v době konání dotazníku účinný po dobu jednoho roku. Vzhledem k tomu, že zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je platný již od března roku 2012, bylo předpokládáno, že na něj studenti byli při výuce upozorňováni a všichni respondenti o něm mají nějaké povědomí. Navíc

Graf 20. Otázka č. 7 – nový občanský zákoník

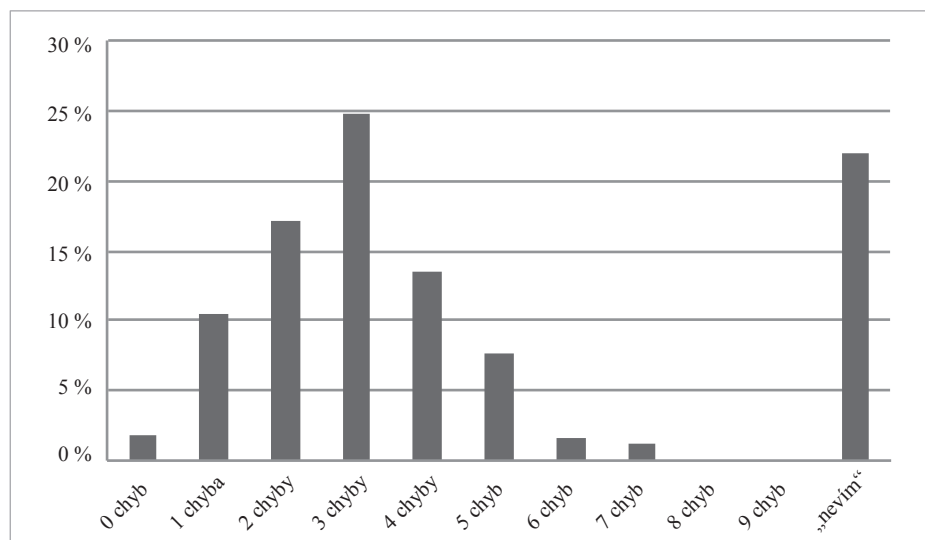


v době legisvakance zákoníku probíhala vcelku rozsáhlá mediální kampaň, která měla občany informovat (reportáže v České televizi, novinové články např. v MF Dnes, internetové stránky Ministerstva spravedlnosti věnující stručnému popisu hlavních změn, distribuce brožur k novému zákoníku na městské úřady apod.). Poměr odpovědí ale není úplně přesvědčivý, co se týče všeobecné znalosti změn, což by mohlo být i informací pro přípravu novel zákona (ve smyslu – nač rychlé novelizace, když je evidentní, že do praxe a právního vědomí jednotlivé instituty ještě zcela nezasáhly).

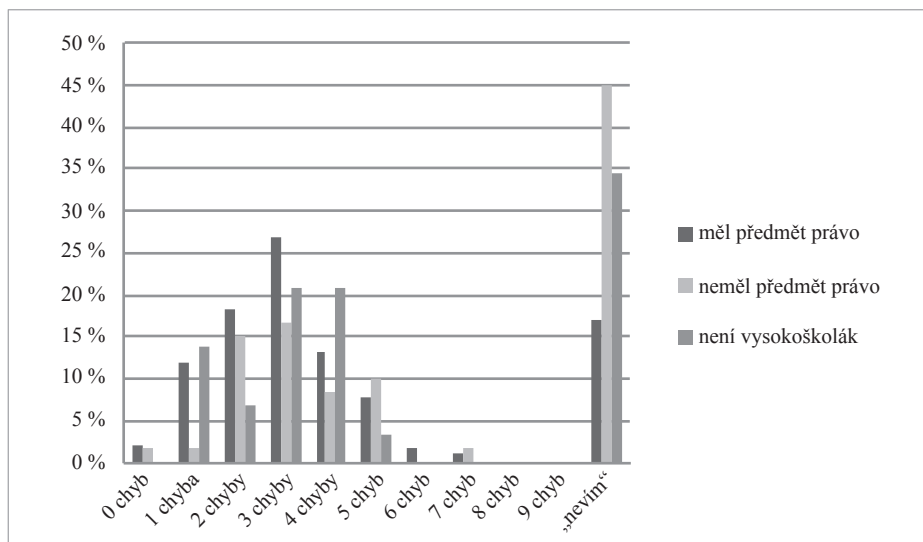
Žádná z odpovědí nepřesáhla relativní četnost 50 %, lze tedy usoudit, že znalost institutů nového občanského práva není univerzální. Z uvedených výsledků považuji za paradoxní, že největší zastoupení měla odpověď, že zvíře není věcí, což je z hlediska praktického poměrně málo relevantní. Na druhou stranu z mé praxe bývá otázka na statut zvířete jednou z nejčastějších i při školeních k novému právu a právu vůbec.

Při bližším zkoumání jednotlivých odpovědí vycházejí zajímavé závěry. Odpovědi byly podrobeny zkoumání tak, že bylo u každé z nich počítáno, kolik dotýčný udělal chyb. Za chybu bylo považováno jak nezaškrtnutí toho, co je správná odpověď, tak zaškrtnutí varianty, která v občanském zákoníku není (tedy pokud někdo uvedl, že občanský zákoník zavedl pravidlo o tom, že zvíře není věcí a dále registr přestupků spolu s novou daní z nabytí nemovitých věcí, byla taková odpověď hodnocena jako pět chyb – „zapomněl“ na tři další správné odpovědi a dvě uvedl nesprávně). Na otázku proto bylo možno odpovědět s žádnou (respondent zaškrtnl čtyři správné možnosti a nenechal se „zmást“ žádnou chybnou variantou) až devíti chybami (respondent nezaškrtnl ani jednu ze čtyř správných možností a zvolil jen pět chybných variant), dále bylo možné odpovědět „nevím, o novém občanském zákoníku nemám žádné povědomí“. Tato poslední možnost byla volena jen tehdy, když respondenti nezaškrtnli jinou z možností. Výsledky,

Graf 21. Procento chybovosti s odpovědí „nevím“



Graf 22. Chybovost v závislosti na absolvování předmětu a stupni vzdělání



kteří měří počet chyb, ukazují průběh podobný Gaussovu normálnímu rozdělení ovšem vychýleného ve prospěch menší chybovosti (střední hodnota počtu chyb, tedy bez možnosti „nevím“, počítaná váženým průměrem odpovídá hodnotě 2,9, což je méně než pět, tedy průměr z celkového počtu chyb včetně 0 chyb). Výsledky shrnuje Graf 21. Do grafu je pro názornost zahrnut i počet odpovědí „nevím“.

Dále bylo zkoumáno, zda počet chyb koreluje s tím, zda respondent vysokoškolák absolvoval výuku práva, či nikoliv. Výsledky shrnuje Graf 22, vyplývá z nich závěr o tom, že **v chybovosti není pozitivní korelace s výší vzdělání**. Více studentů, kteří předmět právo při studiích neměli, volilo variantu „nevím“, z jiných odpovědí ovšem vyplývá **téměř shodná chybovost obou skupin** (těch, co právo absolvovali i těch, co jej neměli). Pro úplnost byly výsledky doplněny o procento chybovosti respondentů, kteří mají dosažené vzdělání nižší než vysokoškolské a zároveň nejsou studenti (tedy výsledky doplněné o odpovědi těch, kteří zaškrtnuli, že jejich dosažené vzdělání je základní či střední škola s maturitou a nepokračují ve studiu na vysoké škole – v grafu označen legendou „není vysokoškolák“).

Z výsledku nelze dovodit, že by absolvování výuky práva mělo výrazně pozitivní vliv na počet správných odpovědí na danou otázku.

ZÁVĚRY DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ

Dotazníkový výzkum ukazuje, že přístup k právu a úroveň právního vědomí respondentů se příliš neliší v závislosti na tom, zda jsou vysokoškoláci a absolvovali výuku práva, nebo nikoliv. Je samozřejmě nutné brát v potaz nutná omezení tohoto

výzkumu, zejména co do množství respondentů a výše otázek, které zdaleka nepokrývaly celou škálu práva. I tak mám za to, že jisté trendy lze popsat, a tyto do určité míry podporují můj závěr o nízké efektivitě výuky práva na vysokých školách neprávnického zaměření. Ve výzkumu byl implicitní předpoklad, že je to právě vzdělání, které ovlivňuje (pozitivně) znalosti a vědomosti.

Považuji za vhodné zmínit některé limity výzkumu, na které je třeba brát při interpretaci výsledků zřetel. Prvním z nich je počet respondentů, který nepřevyšuje pět set. Z celkového počtu studentů vysokých škol v České republice je to velmi malé procento. Přesto jsem se snažila, aby zastoupení odpovědí bylo napříč vysokými školami i obory. To se vcelku podařilo, ačkoliv ve výsledných odpovědích převažuje počet respondentů, jejichž oborem je ekonomie/ekonomika. To ale odpovídá i realitě, jelikož se jedná o obor, který je možné studovat na většině vysokých škol a počet studentů je značný.

Otázky zkoumající mínění o právu, respektive prestiž práva, nepotvrdily odlišnost v odpovědích v závislosti na absolvování výuky práva na vysokých školách. Výsledky ovšem ukazují, že názory na právo jsou poměrně kladné, respektive otázka mífící na subjektivní názor o nutnosti dodržet špatné právní pravidlo sdílí téměř 60 % respondentů, což lze interpretovat jako pozitivní závěr pro prestiž práva. Obdobně názor, že právo v České republice je sice komplikované, ale i pro laika je možné jej obsáhnout, zastává většina respondentů bez vazby na stupeň svého vzdělání zkoumaný v tomto výzkumu a na to, zda absolvovali výuku práva, nebo nikoliv.

Odpovědi na vědomostní otázky se ukázaly být spíše chybné. Nelze vysledovat výrazný vliv absolvování výuky práva na správnost odpovědí. V některých případech odpovídali dokonce lépe ti, kteří vysokou školu nestudovali. Nelze proto učinit jednoznačný závěr o tom, že by absolvování výuky práva na vysoké škole výrazně přispívalo (s ohledem na konkrétní otázky) ke kultivaci právního vědomí více, než tomu u respondenta bylo v souvislosti s předchozím vzděláváním.

Na druhou stranu je nutné tyto závěry porovnat se subjektivním pohledem respondentů vysokoškoláků, kteří právo absolvovali a nahlížejí na výuku jako užitečnou pro svůj běžný život a povolání. Užitečnost se ukazovala vyšší tehdy, pokud bylo právo vyučováno formou kurzů zaměřených na obor studia. Lze proto shrnout, že pokud se má učit vysokoškoláky právo, je vhodné kombinovat, tedy na právní základ navázat zaměřenými kurzy.

Podle výsledků je možné shrnout to, že **výuka práva na vysokých školách neprávnického zaměření nemá podstatný vliv na formování právního vědomí jedince.** Tento závěr platí pro všechny složky právního vědomí. Je třeba ovšem tento závěr brát s určitou rezervou, která je dána omezením výzkumu, zejména co do volených otázek a do počtu respondentů.

SHRNUTÍ

Cílem článku bylo shrnout poznatky z dotazníkového šetření mezi studenty a absolventy vysokých škol, ale i osob, které vysoké školy nestudovaly. Výzkum byl zaměřen na přístup k právu a na míru znalostí a vědomostí o právu.

S ohledem na výsledky mám za to, že lze tvrdit, že kultivace právního vědomí formou výuky na vysokých školách má stále své mezery. Pokud po vysokoškolských absolventech požadujeme, aby oplývali právními znalostmi, je třeba výuku vylepšit, zaměřit ji jednak na přemýšlení o právu a hodnotové soudy, jednak na učení se na praktických příkladech s použitím právních textů, nikoliv na zúžení učeného pomocí učebnicových definic a výtahů ze zákonů. Na druhou stranu se ukázalo, že i současný stav výuky stačí k tomu, aby nabyté znalosti absolventi používali pro běžný život nebo svoji praxi. Výuka formou zaměřených kurzů se ukazuje efektivnější než obecné úvody do práva.

Odpověď na úvodní otázku, tedy zda lze nalézt propojení mezi výukou práva na vysoké škole a výraznou kultivací právního vědomí těch, kteří ji absolvovali, je na základě výše popsaného záporná.

Mgr. Ing. Tereza Krupová, Ph.D.
Ministerstvo spravedlnosti ČR
tkrupova@gmail.com

A REGULATORY MODEL TO CHOOSE THE APPROPRIATE REGULATORY TOOLS

MIRKO PEČARIČ

Abstract: This paper deals with regulatory quality that always depends also on human factors. While the latter are moulded in time and in their mutual enhancements, also the regulatory tools have the same characteristics. Because they change their meanings in time and place – while these changes are enhanced by other changes and contexts – this paper gives criteria for some regulatory tools that could have the same meanings in different jurisdictions. Due to the political, social, economic and cultural differences there cannot be present the same regulatory tools for the same problems or targets in different countries, but nevertheless there can be used the same approach or a model by which we could establish the most appropriate tool (that could be different in other jurisdictions) for solving similar situations. A proposed model favours a participatory “individual-collective” approach that can eliminate more bias than deliberative democracy or even by experts individually, because it is built on one of the basic cybernetic laws, *i.e.* of redundancy of command.

Keywords: regulatory quality, regulatory tools, regulatory model, regulatory cycle, countries’ differences

DOI: 10.14712/23366478.2017.4

INTRODUCTION

The adoption of a qualitative regulatory or its alternative system should be the strategic decision of every organization. Already one example of the importance of this strategic dimension is enough: Europe 2020 is a 10-year strategy proposed by the European Commission for advancement of the economy of the European Union (EU). To achieve the five targets for the EU in 2020¹ and efficiently administrate the EU economic governance within the framework of the Stability and Growth Pact (SGP), reporting and evaluation is done simultaneously within the European semester to bring the means and aims together, while keeping the instruments and procedures *separate*

¹ The strategy identifies five headline targets the European Union should take to boost growth and employment. These are: 1) to raise the employment rate of the population aged 20–64 from the current 69% to at least 75%; 2) to achieve the target of investing 3% of GDP in R&D in particular by improving the conditions for R&D investment by the private sector, and develop a new indicator to track innovation; 3) to reduce greenhouse gas emissions by at least 20% compared to 1990 levels or by 30% if the conditions are right, increase the share of renewable energy in final energy consumption to 20%, and achieve a 20% increase in energy efficiency; 4) to reduce the share of early school leavers to 10% from the current 15% and increase the share of the population aged 30–34 having completed tertiary from 31% to at least 40%; 5) to reduce the number of Europeans living below national poverty lines by 25%, lifting 20 million people out of poverty. <http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/>

and maintaining the integrity of the SGP.² Setting goals and recommendations for the EU member states must be consistent not only with the general principles of proportionality and subsidiarity, but each state should adapt its legal rules to bring the means and aims *together*, i.e. to have the instruments and procedures interconnected. Countries should apply for their contexts the most suitable regulatory tools due to the countries' differences (the presence of latter can be shown by the different worldwide governance indicators), but at the same time they need a process to do this.

The basic question for every good regulator is how to choose the most appropriate regulatory tool to achieve desired goals; although the scientific and technical breakthroughs have been remarkable, complexity is still on its rise³ and will rise also in the future, so this task will be even more difficult. Problems of managing the transition to a more knowledge-based and/or innovative economy can be achieved by the *reduction* of complexity without losing sight of wholeness in a real time-place dimension. This was done in the past mainly by deliberative democracy where people democratically used the argumentative discourses 'as the effects of power generated by what was said'.⁴ Despite of the importance of choosing the right fundamental goals, there should not be forgotten on achieving them on the right way, so there is a question if power really rests in discourses. There should not be forgotten the idea of importance of what was, and will be done when following the fundamental goals. Power for Foucault 'is not an institution, and not a structure; neither is it a certain strength we are endowed with; it is the name that one attributes to a complex strategical situation in a particular society'.⁵ If we look on regulatory tools that are *used* to achieve goals in Foucauldian way, there is only dispersion and division of power:⁶ who has the power to choose (some regulatory tool), does not *ex automata* have also the power to collect (regulatory effects). The above-mentioned basic question is therefore wrong; in regulation the law of the harvest between the regulatory tools and the desired goals – due to the complex interweaving of tools and goals, when the first became the second on the other way around – cannot be automatically applied (power could be closer to the instrumental means than to the fundamental goals).

Choosing the most suitable (regulatory or its alternative) tool can make a contribution to the achievement of goals, but only in a constant presence of the tightest connection between a tool and its goal(s). George Stigler already in 1981 criticized regulatory economics for neglecting what he regarded as the most pervasive and fundamental

² See Communication from the Commission Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3. 3. 2010 COM(2010) 2020.

³ Complexity can be displayed on a simple case: if there is a statute that would contain only four measures to achieve a certain goal, the number of their positions $n(n-1)$ is 12, the number of connections between them $n(n-1)/2$ is 6; their variety at start (2^n) would permit 16 options, while the output variety) would be already 2^{64} options... And we want this to tame with four measures?

⁴ FOUCAULT, Michel: *The History of Sexuality, Vol. 1: An Introduction*. Reissue edition. Vintage Books, 1978, 11.

⁵ Ibid 23.

⁶ If we look on power on Foucauldian way we became almost instantly aware on contradiction between the above-mentioned Council Recommendation on the National Reform Programme of Slovenia and the Article 197 of the Treaty on European Union (OJ 2010/C 83) that is based (only) on administrative cooperation.

regulatory structure in society *i.e.* the legal system: '[i]f the economic theory of contracts, torts, and property, for example, are not part of the theory of regulation, I don't know where in economics this work belongs'.⁷ In regulatory theory the regulatory tools have to be evaluated more systematically; although efforts are present,⁸ there are still more authors – who write about administrative law – and not even mention⁹ any kind of choosing the appropriate regulatory tools or their alternatives to achieve the desired goals (somehow surprisingly it is the same also in works that deal specially with regulatory questions,¹⁰ while this kind of effort can be found in the work about organizational systems¹¹).

Based on these observations a direction will be given by which – the national and/or EU – goals or targets could be more effectively and efficiently enhanced in the present complex environment; this will be done by presenting a model that will enable a more rational (and democratic) choice between the most appropriate options in the light of the national political economic, social and cultural characteristics and/or differences among countries. Although choosing the most appropriate regulatory tool is only a first step towards overall regulatory efficiency (there has to be also a system that should monitor results and their effects in real time and space, make the necessary corrections and draw attention also to other consequences) already this step should be carefully planned and deserves its special treatment. The next chapters will explain the basic characteristics of regulation, differences between the regulatory tools, their meanings and/or criteria, to be able then for regulators to select a country-specific regulatory tool based on the proposed model.

REGULATION IS CYCLICAL, WIDE AND ENCOMPASSING LIFE PHENOMENON

It must be emphasized – due to the above-mentioned differences – that it is not the task of this paper to address – from the regulatory point of view – a philosophical question about the difference between liberalism and state interventionism;

⁷ STIGLER, George A.: 'Comment on Joskow and Noll'. In FROMM, Gary (ed.): *Studies in Public Regulation*. MIT Press, 1981, 73.

⁸ BALDWIN, Robert – CAVE, Martin – LODGE, Martin: *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2nd edition. Oxford University Press, 2013; BREYER, Stephen: *Regulation and Its Reform*. Harvard University Press, 1982; BREYER, Stephen G. et al.: *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. 6th edition. Aspen Publishers, 2006; CASS, Ronald A. et al.: *Administrative Law: Cases and Materials, Sixth Edition*. 6th edition. Aspen Publishers, 2011.

⁹ CHAPUS, René: *Droit Administratif Général*. Montchrestien, 1996; CRAIG, P. P.: *Administrative Law*. 5th edition. Sweet & Maxwell, 2003; WADE, William – FORSYTH, Christopher: *Administrative Law*. 9th edition. Oxford University Press, 2004; HARLOW, Carol – RAWLINGS, Richard: *Law and Administration*. 3rd edition. Cambridge University Press, 2009; POPPER, Andrew et al.: *Popper, McKee, Varona, and Harter's Administrative Law: A Contemporary Approach, 2d*. 2nd edition. West Academic Publishing, 2010.

¹⁰ MORAN, Michael: *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford University Press, USA, 2003; SENN, Myriam: *Non-State Regulatory Regimes: Understanding Institutional Transformation*. Springer, 2014.

¹¹ ESPEJO, Raul – REYES, Alfonso: *Organizational Systems: Managing Complexity with the Viable System Model*. 2011 edition. Springer, 2011.

the paper's predisposition is that freedom and liberalism should be the starting point to choose the most appropriate regulatory tool. Although 'free institutions offer a surer, if perhaps at times a slower route to the ends they seek than the coercive power of the state',¹² it is also true that 'governmental measures ... as [long as] they are compatible with the rule of law, cannot be rejected out of hand as government intervention but must be examined in each instance from the viewpoint of expediency... In other words, it is the *character* rather than the volume of government activity that is important'.¹³ We must also emphasize that the EU 2020 or any other targets, are only static goals (while our societies are dynamic and flexible) with their own "characters". In the year 2020 every target will also – due to different periods and/or cycles and (mutual) reinforcements – mean something else and more than it meant at the time of its determination. We will now therefore proceed to the question of different periods and/or cycles, and after that on the reinforcements and/or amplifiers of regulatory tools, to be able to speak about a proposed method. Regarding the first we should mention that the liberals and protagonists of governmental interventions are both right in their ideas – if we look on them within the different time periods:

It is probably true that, at any given moment, a unified organization designed by the best experts that authority can select will be the most efficient that can be created. But it is not likely to remain so for long if it is made the only starting point for all future developments and if those initially put in charge also become the sole judges of what changes are necessary. It is an error to believe that the best or cheapest way of doing anything can, in the long run, be secured by advance design rather than by *the constant re-evaluation of available resources*. The principle that all sheltered monopolies become *inefficient in the course of time* applies here as much as elsewhere.¹⁴

The importance of the real time is never emphasized enough; to OECD 'the goal of regulatory reform is to improve national economies and enhance their ability to adapt to change'.¹⁵ As life and nature goes through its changes, other things can go through their cycles; one of them is the Kondratiev cycle¹⁶ that refers to wavelike fluctuations in the modern world economy and can be used also for the prediction of regulatory changes, because it is based on the constant re-evaluation of changes. If we combine the Kondratiev cycle with the regulatory cycle, we can predict what regulatory stage will follow after the previous one will end. This life-like regulatory cycle can tell us to which tool or process we should give an emphasis in the different time periods (see Figure 1).

OECD *Regulatory Governance Principles* advise to: deregulate where markets work better than governments; regulate well, where markets cannot work without governments; establish systems to ensure laws are coherent and well managed; and ensure

¹² FRIEDMAN, Milton: *Capitalism and Freedom: Fortieth Anniversary Edition*. 40th Anv edition. University of Chicago Press, 2002, 202.

¹³ HAYEK, F. A.: *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*. Ronald Hamowy ed, The Collected Works of F. A. Hayek edition. University Of Chicago Press, 2011, 331.

¹⁴ Ibid 407.

¹⁵ 'OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance' 1.

¹⁶ ALEXANDER, Michael: *The Kondratiev Cycle: A Generational Interpretation*. iUniverse, 2002.

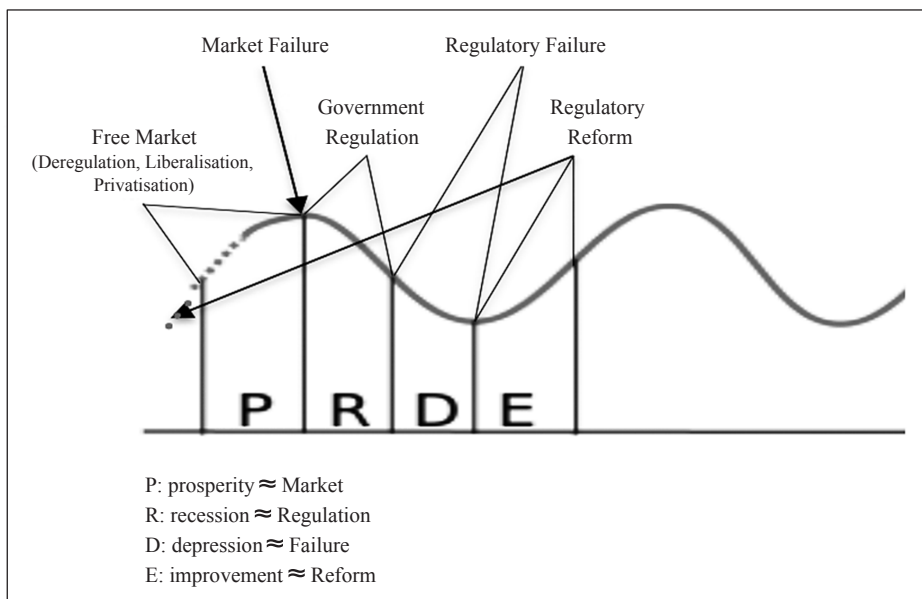


Figure 1. Regulatory cycle

regulations are made in ways to ensure democratic principles.¹⁷ This can be even better to accomplish if we have in mind the regulatory cycles. Within the regulatory cycle we should give a special attention to the OECD's element that advises us to establish systems to ensure laws are coherent and well managed, *i.e.* we should have *data in real-time* period. This is basically the core statement of regulatory quality and performance because it refers to capture the dynamic environment by the systematic assessment of diverse impacts *of* and *on* regulations. *Time* is thus very important element in the matters of regulation, so people should stop 'fighting about the donkey's shadow', *i.e.* which approach (liberal or interventionist) is more correct: they both are, but in different *time*.

Regulatory quality cannot be established already at this point; there should be also a relevant content of regulatory tools to which time can be applied as the (sort of) amplifier. Regulatory substance is becoming wider, all encompassing and bigger in the number of regulations. Despite of different ideas and differences between countries a prediction is given that there will be even more regulations in the future already due to the human's biological possibility of self-organisation:

Thirty years of research have convinced me that ... natural selection is important, but it has not labored alone to craft the fine architectures of the biosphere, from cell to organism to ecosystem. Another source—self-organization—is the root source of order. The order

¹⁷ OECD, 'OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Policies in OECD Countries, From Interventionism to Regulatory Governance' 2.

of the biological world, I have come to believe, is not merely tinkered, but arises naturally and spontaneously because of these principles of self-organization—laws of complexity that we are just beginning to uncover and understand.¹⁸

As molecules join to make cells, organisms, ecosystems, and societies, similar amplifying things that assemble, load, integrate, interweave, etc., are prevalent also in the ‘life-like’ law. Regardless of the ideas of deregulation, simplification, liberalisation, debiocratisation, the law is becoming wider, stronger and more encompassing than ever before, due to the proportional growth of society, technology and many other things. Vogel’s¹⁹ conclusion about the freer markets that have even more rules than before, was confirmed many times to this day. Moran in the similar style claims that ‘the image of a turn from command is ... hard to reconcile with the growth of a vastly expanded apparatus of surveillance and control within the public sector ... and with the transformation of self-regulation ... where the direction of change has been towards more hierarchy, more formality, and more state control’.²⁰ Decentralisation is theoretically *a contrario* process of passing the public affairs from the state to the local level, but in practice specific circumstances may lead right to the opposite, *i.e.* to centralisation. This is true as for the Slovene municipalities, as it is for the EU member states. Parisi talks about the paradox of progressive centralisation: ‘[c]ontrary to the aim for which it was introduced ... the subsidiarity test does not play a significant role in slowing down the process of centralisation. Rather, it is likely that the subsidiarity test leads to excessive centralisation, because over time it becomes an increasingly weaker instrument for keeping policy responsibilities at the local level’.²¹ Along the intended, there are always the non-intended (good/bad) consequences. The latter could be almost synonymous with not-imaginable in the beginning, while in the end they usually fit into a proverb (after a battle, everyone is a general). The law is the human phenomenon and humans have life cycles. Law *is* life, while the latter is also so much else. The second cannot be fully framed with the first. If we already know this (remember on the proverb) – how come that we use pretty much the same regulatory tools as were basically known already in the Ancient Rome? There are so many differences between countries that cannot be explained nor even mentioned in one paper; although generalisations are made in comparative-type monographs neither this cannot be a sufficient basis for making inferences to predict the future practice. In the next part of this paper it will be shown that even for the specific regulatory (administrative) tools people can understand something completely different.

¹⁸ KAUFFMAN, Stuart: *At Home in the Universe: The Search for the Laws of Self-Organization and Complexity*. Reprint edition. Oxford University Press, 1996, 2.

¹⁹ *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Cornell University Press, 1998.

²⁰ Moran (n 10) 6.

²¹ *The Economics of Lawmaking*. Oxford University Press, USA, 2008, 65.

DIFFERENT NAMES FOR THE SAME THING

If targets are changing and reinforcing in time, we should at first give an emphasis on tools by which we are trying to achieve them; while tools could have the essential role in this quest, we can see that within this like-life law there are many tools that are by their content identical to each other despite of their different names. If we proceed to look for regulatory quality in regulatory tools, we are confronted with their different meanings: are we talking *e.g.* about the certificate *of* education, academic certificate, degree, diploma or certificate *in* education; about the driving *permit* (fr. *permis de conduire*), driving *license*, driving certificate (ger. *führerschein*; *führer* – driver; *scheine* – certificate), registration *certificate* or registration *permit*? The Vienna Convention on Road Traffic (UN, 1968) mentions the international and domestic *driving permit* or fr. *permis de conduire*, while in the English language a driver is licensed, but in French *le conducteur est habilité* (*i.e.* the driver is licensed, empowered, authorized) for the B, C or D category. The French *certificat d'immatriculation*, English *registration certificate*, German *Zulassungsbescheinigung*, Spanish *permiso de circulación* and Slovenian *prometno dovoljenje* (literal translation: “traffic permit”) have the same formal validity, despite of the fact that some are addressed as the “certificate” and others as the “permit”. If we put aside the law for a moment, we can – based on these namings – by syllogistic reasoning validly conclude that license *is* certificate (although they are in the law different):

Permit = licence

Certificate = permit

Licence = certificate?

This example can show that names should be put in context to understand their meanings. Different contexts give different weights to regulatory (and other) elements, so it is of utmost importance for regulatory efficiency to establish the most relevant, objective state of affairs. If we would ask ourselves what is a license or any other regulatory tool, we will probably say something – more or less accurate – in the direction of its basic meaning, but this would be true only if we – as the citizens from a specific country – would have in mind a specific tool from to-us known region. Otherwise we cannot point on differences between *e.g.* the *certificat d'immatriculation*, *registration certificate*, *zulassungsbescheinigung* or *permiso de circulación*, regardless of the fact that we may be the French, English, German or Spanish citizens. Before the basic criteria for different regulatory tools and regarding the different names for the same things from the above subchapter can be given, the emphasis will be given to the most common regulatory tools that could have confusing meanings to emphasise the importance of context on one side and the importance of a specific regulatory tool (it must be balanced with context for appropriate intrusion in the people's lives) on the other.

REGULATORY TOOLS WITH LESS AUTHORITY

The term service is pretty much undisputed in the EU area; article 50 of the Treaty Establishing the European Community gives sufficient meaning to it: '[s]ervices shall be considered to be "services" ... where they are normally provided for remuneration, in so far as they are not governed by the provisions relating to freedom of movement for goods, capital and persons. Services shall in particular include: (a) activities of an industrial character; (b) activities of a commercial character; (c) activities of craftsmen; (d) activities of the professions'.²²

Registrations typically do not require a proof of skill or education. In most cases, a registration requires the business or individual to provide some general information about the business. The purpose of registration is to establish a written record of who is providing certain services. It is not a guaranty of competency or expertise. Register means 'to formally enter a record in a government maintained registry that is accessible to the general population'.²³ Standard is something considered by an authority or by general consent as a basis of comparison or an approved model. Standard's primary purpose is to provide a model suitable for the supply of a conforming product or service between two parties – a supplier and his customer. Having regard the founding principles set out in the Treaty of Rome (the free movement of goods, persons, services and capital) it is no wonder that EU have adopted measures to establish the internal market also with the help of standards; the greatest impact of this effort has been in the area of standards in the automotive sector.²⁴ While the Community type-approval system allows manufacturers to benefit fully from the opportunities offered by the internal market, worldwide technical harmonisation in the context of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) offers them a market, which extends beyond the European borders. 'UNECE sets out the norms, standards and conventions to facilitate international cooperation within and outside the region. ISO has published more than 19,500 International Standards covering almost every industry, from technology, to food safety, to agriculture and healthcare. ISO International Standards impact everyone, everywhere'.²⁵

Standards can be viewed as the autocratic or liberal point of view: for Friedman '[g]overnment can never duplicate the variety and diversity of individual action ... by imposing uniform standards ... government could undoubtedly improve the level of living of many individuals ... but in the process, government would replace progress by stagnation',²⁶ while for Moran '[i]nformality ... [and] autonomy from public scrutiny and accountability ... are succeeded by standardization and formality, by the provision of systematic information accessible both to insiders and outsiders, and by reporting

²² European Union, 'Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version)', OJ C 325/35 of 24. 12. 2002.'

²³ The Law Dictionary, 'Register', <http://thelawdictionary.org/register-2/>.

²⁴ See Council Directive 92/61/EEC of 30 June 1992 relating to the type-approval of two or three-wheel motor vehicles.

²⁵ International Organization for Standardization, 'About ISO', <http://www.iso.org/iso/home/about.htm>.

²⁶ Friedman (n 12) 4.

and control mechanisms that offer the chance of public control'.²⁷ The more social control passes from the norm to prescription or instruction, the less is the need for an institutionalized monopoly of coercion; of course it may on the other hand indicate also its rise where there is no need for standards at all.

A certificate is a document that serves as evidence or as written testimony, as of status, qualifications, privileges, or the truth of something. 'To ensure the independence of standard setting and evaluation, most certification schemes appoint a third-party accreditation body to assess the suitability and qualification of certification bodies for their system. Accreditation is the confirmation that a certification body is able to thoroughly assess clients against these requirements and issue certificates in an impartial manner'.²⁸ A standard represents material or formal requirement that some product or service must have, while *certification* is the provision by an independent body of written assurance (a certificate as a declaration of product or service's conformity to some standard) that the product, service or system in question meets specific requirements. Certification can be a useful tool to add credibility, by demonstrating that a product or service meets the expectations of customers.

'With an increase in specified standards has come a growth in the number of organisations whose business it is to check conformity and compliance with standards by providing services such as testing, inspection, calibration and certification'.²⁹ Accreditation is a formal, third party recognition of competence to perform specific tasks. It provides a means to identify a proven, competent evaluator so that the selection of a laboratory, inspection or certification body is an informed choice. Accreditation is a procedure by which an authoritative body gives formal recognition that a body or person is competent to carry out specific tasks; certification means 'the action of independent third party, which verifies that product, process or service in question fulfils all the specified requirements of relevant standards, technical regulations or other normative acts in force'³⁰ or is the 'procedure by which a third party gives written assurance that a product, process or service conforms to specified requirements [whereas] registration [is the] procedure by which a body indicates relevant characteristics of a product, process or service, or particulars of a body or person, in an appropriate publicly available list'.³¹ The European approach is to label both quality system registrars and product certifiers as certification bodies and it operates in the way shown in the Diagram 1.

²⁷ Moran (n 10) 7.

²⁸ Accreditation Services International, 'What Is the Difference between Certification and Accreditation?', <http://www.accreditation-services.com/archives/what-is-the-difference-between-certification-and-accreditation> (accessed 14 November 2014).

²⁹ UKAS, 'About Accreditation' (2014), <http://www.ukas.com/about-accreditation/default.asp> (accessed 14 November 2014).

³⁰ Directorate of Accreditation, 'What Is the Difference between Accreditation and Certification | Directorate of Accreditation' (2011), <http://www.dpa.gov.al/en/faq/what-is-difference-between-accreditation-and-certification> (accessed 14 November 2014).

³¹ NEWSLOW, Debby L.: *The ISO 9000 Quality System: Applications in Food and Technology*. John Wiley & Sons, 2001, 3.

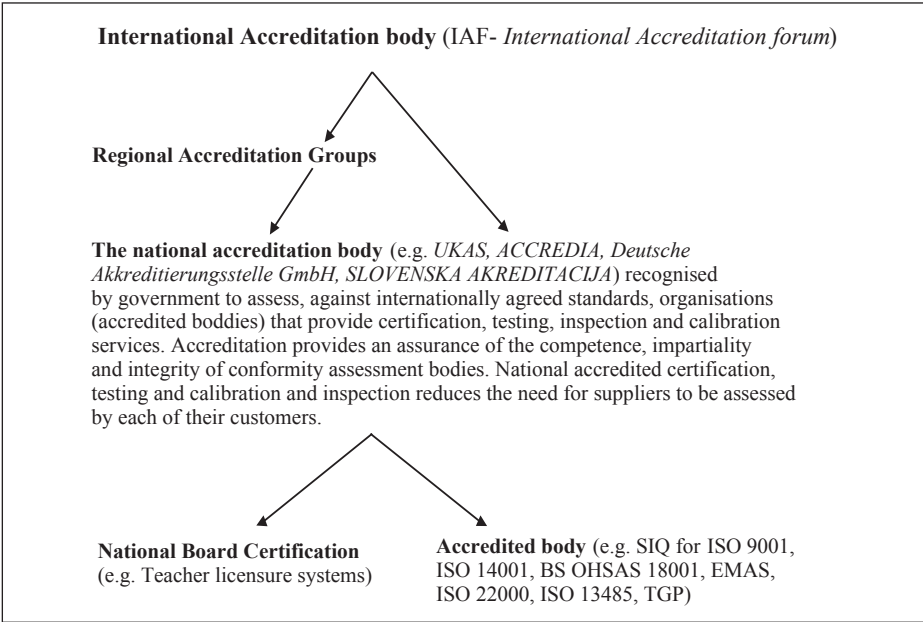


Diagram1. Quality System Registrars

In the procedure of accreditation, an assessment team involves a combination of personnel who have expert knowledge for recognition in a specific institution, together with personnel who have specific knowledge of the policies and practices of the accreditation body and the general systems applicable to all accredited institutions. Thus, the accreditation assessment includes a technical peer-review component plus a systems compliance component (accreditation involves appraisal of the competence of personnel as well as systems). The technical competence and performance of personnel may also be witnessed as part of the assessment process. The loss of key personnel may affect the continuing accreditation of the institution by the accrediting body.

REGULATORY TOOLS WITH HIGHER AUTHORITY

Authorization is the most general term for the official permit, certificate, or empowerment; it is the act of authorizing or permission or power granted by an authority.

The concept of authorisation scheme should cover, inter alia, the administrative procedures for granting authorisations, licences, approvals or concessions, and also the obligation, in order to be eligible to exercise the activity, to be registered as a member of a profession or entered in a register, roll or database, to be officially appointed to a body or

to obtain a card attesting to membership of a particular profession. Authorisation may be granted not only by a formal decision but also by an implicit decision arising, for example, from the silence of the competent authority or from the fact that the interested party must await acknowledgement of receipt of a declaration in order to commence the activity in question or for the latter to become lawful.³²

A license is permission, usually revocable, to commit some act or to carry on some business or profession that would otherwise be unlawful. License is the formal permission from a governmental or other constituted authority to do something; it is granted by a licensor to licensee as an element of an agreement between those parties. The license may also serve to keep the authorities informed on a type of activity, and to give them the opportunity to set conditions and limitations.

In some cases, license 'is granted after some kind of test, to make sure that the person receiving the license is capable of doing the activity. A business license does not usually require an examination of any kind. Licenses can be granted by a government agency, such as a license to do business in a particular location'.³³ Individuals or companies may also sell licenses (software licence, trademark and brand licensing, patent licensing). In general, the State usually requires a license for activity that is *potentially hazardous*, or involves a *specialized skill for which training is required*. A professional body or a licensing board composed of practitioners of the relevant occupation or profession grants most occupational and professional licenses. For many licenses, an individual must complete certain education and training, and pass an exam in order to be eligible. Some business types are also subject to inspection.

Permission is the act of permitting. It is 'a written license or a warrant, issued by a person in authority, empowering the grantee to do some act not forbidden by law, but not allowable without such authority'.³⁴ Permits regulate *safety* and are typically granted following an inspection. A permit is generally limited and is only accepted under certain terms, whereas a license gives you the right to do that action you are licensed to do. Basically it is the difference between a privilege and a right. There is little difference between a license and a permit as both require permission from authorities to carry on certain activities or business, but permits are usually more restrictive and temporary in nature, whereas licenses are (usually) permanent. Permits require the occasional inspection, fulfilling safety regulations and a person may be required to obtain permits even after obtaining a license to start a business (e.g. accreditation of study programme and/or university and its later inscription into the public registry of valid study programmes and/or universities). Authorisations as permits or licences are granted normally on request of the economic operator and not on

³² The European Parliament and the Council, 'Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market OJ L 376, 27. 12. 2006' para 39.

³³ MURRAY, Jean: 'Licenses and Permits' (*About*, 2014), <http://biztaxlaw.about.com/od/glossary/l/g/licensepermit.htm> (accessed 14 November 2014).

³⁴ BLACK, Henry Campbell: *A Dictionary of Law: Containing Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern : Including the Principal Terms of International, Constitutional, and Commercial Law : With a Collection of Legal Maxims and Numerous Select Titles from the Civil Law and Other Foreign Systems*. The Lawbook Exchange, Ltd, 1891, 890.

the initiative of the contracting authority, while an operator remains free to withdraw from the provision of works or services.

Franchise in our sense (it can mean otherwise also the right to vote) is a privilege of a public nature conferred on an individual, group, or company by a government (*e.g.* to operate a bus system). ‘Franchises are grants of the right to occupy or to use the city’s inalienable property, such as streets or parks, for a public service, *e.g.*, transportation or telecommunications [whereas] concessions are grants for the private use of city-owned property such as for food sales or recreational activity, with a city’s compensation typically tied to the concessionaire’s revenue’.³⁵ Franchising is the offer to provide a service is tendered by the franchisee in a competitive context. The regime is based on market incentives, with the franchisee bearing at least some of the revenue risk. ‘The essence of [commercial] franchising is the allocation (subject to conditions) of a protected or exclusive right to exploit or carry out an activity’.³⁶ The franchiser and franchisee have a continuing relationship with the franchiser monitoring performance quality. We could see them also see them as the public service implemented by public property. Franchise presents a significant commercial risk for franchisee but also some commercial freedom and potentially greater profits. Governmental franchising may resemble commercial franchising closely but can be distinguished by its public purpose:

The aim of the franchiser is not to maximize profits but to deliver to consumers or the public an advantage—for example, an efficiently produced and competitively priced utility service. As a tool of government influence, franchising is seen by proponents as particularly useful in a number of respects. It is said to avoid the restrictiveness associated with classical command and control regulation while, nevertheless, allowing some degree of control to be retained.³⁷

Some states grant permissions or licences, where a state or a public authority establishes the conditions for the exercise of an economic activity, including a condition to carry out a given operation, granted, normally, on request of the economic operator and not on the initiative of the contracting authority or the contracting entity and where the economic operator remains free to withdraw from the provision of works or services; these cases should not qualify as concessions. In the case of the EU Member State acts, the specific provisions of Directive 2006/123/EC apply. Concession is the act of conceding or yielding, as a right, a privilege, or a point or fact in an argument.

Concessions are contracts for pecuniary interest by means of which one or more contracting authorities or contracting entities entrusts the execution of works, or the provision and the management of services, to one or more economic operators. The object of such contracts is the procurement of works or services by means of a concession, the consideration of which consists in the right to exploit the works or services or in that right

³⁵ Citizens Union, ‘2010 CITY CHARTER REVISION RECOMMENDATIONS Increasing Avenues for Participation in Governing and Elections in New York City’ 43.

³⁶ Baldwin, Cave and Lodge (n 8) 165.

³⁷ Ibid 166.

together with payment. Such contracts may, but do not necessarily, involve a transfer of ownership to contracting authorities or contracting entities, but contracting authorities or contracting entities always obtain the benefits of the works or services in question.³⁸

Concession presents comparatively minor risk for contractor, minimal or no commercial freedom, some incentives and revenue reasonably predictable. Concession contracts provide the mutually binding obligations where the execution of the works or services is subject to specific requirements defined by the contracting authority or the contracting entity, which are legally enforceable.³⁹

THE MEANINGS AND/OR CRITERIA OF REGULATORY TOOLS

To have the equal names of regulatory tools in different states is possible only by an international agreement or the supra-state EU law, but we think that – in Hayek’s style – their *character* rather their name, is more important. While we want in our rationalistic era reasons and facts, on the other hand character implies the *human* character and a human is the one who puts a method by which reasons and facts are gathered. We should be aware that there are also trustworthiness, respect, responsibility, fairness, caring, citizenship and other values involved, not only the pure and cold logic of rationality. Based on this predisposition – and the meanings of regulatory tools with the less and higher authority – *criteria* will be given by which one regulatory tool can be distinguished from another. Different regulatory tools and their alternatives can be therefore put on the relative equal footing by stating *criteria* that can be used for a specific tool. By using the meanings of tools from the dictionaries and other sources, we came to Table 1.

³⁸ Directive, ‘Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the Award of Concession Contracts Text with EEA Relevance. OJ L 94, 28. 3. 2014’ para 11.

³⁹ See Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance OJ L 94, 28. 3. 2014, at 14.

Table 1. Meanings and/or Criteria of Regulatory Tools

Service Lat. <i>servitium</i> »servitude«	Register/Registration Lat. <i>registrum</i> , <i>regestrum</i> , alteration of <i>regesta</i> »catalog, list«	Standard/Standardisation Old Fr. <i>estandard</i> , »stand fast or firm«, from lat. <i>extendere</i>	Certificate/Certification Lat. <i>certificatum</i> »thing certified«	Accreditation Fr. <i>accréditer</i> , from the phrase <i>mettre à crédit</i> »to put to credit«	Licence Lat. <i>licentia</i> »authorization«	Permit Lat. <i>permittere</i> »to let go through, give leave«
Business service	An official register; catalogue, schedule, written record;	To provide a management model	A document serving as evidence or as written testimony of status, qualifications, or the truth of something	Demonstration of competence by the assessment team that someone has specific knowledge to deal with some expert activity	Demonstration of competence to deal with potentially hazardous activity	Demonstration of competence to deal with hazardous activity
Consumer service	the act of making a list of names if (legal) persons engage in certain kinds of activities	The supply of conforming products or services; material or formal requirement of meeting criteria	A document attesting to the fact that a person has completed some course; a third party or producer itself gives written assurance (certificate of conformity) that a product, process or service conforms to specified requirements	The formal recognition by an independent body that a certification body operates according to standards, a technical peer-review component plus a systems compliance component; appraisal of the competence of personnel as well as systems	The formal recognition by an official/state body that a (legal) person operates according to standards and/or other legal criteria	Regulates safety and is typically granted following an inspection

Remuneration	A member of a profession, to be officially appointed to a body or to obtain a card attesting to membership of a particular profession; registration of quality systems	A basis of comparison, an approved model; an object that is regarded as the usual or most common size or form of its kind; an average or normal requirement of quality, quantity, level, grade, etc.; to add credibility by demonstrating that some product or service meets the expectations	A statement, written and signed, which is by law made evidence of the truth of the facts stated, for all or for certain purposes; the confirmation that a client operates in line with a set of requirements, provided by a standard setter; product certifier/ quality system	To check conformity and compliance with standards to provide services such as testing, inspection, calibration and certification	A formal – usu. revocable – permission or authorisation from a governmental or other constituted authority to do something, or to practice occupation (driving, banking, dog, hunting, vehicle, medical, pilot, television, liquor, gun licence)	A formal – usu. non-revocable – permission from a usu. governmental authority to practice (or to authorize others to practice on behalf of the authorizer) occupation or other activity
Trade	A body indicates relevant characteristics of a product, process or service, or particulars of a body or person, in an appropriate publicly available list	Attesting to the training, aptitude, and qualification of; a document which attests to someone's skills or competences to practice or do something	Attesting to the training, aptitude, and qualification to produce or make services according to demands from standards (e.g. ISO, EMAS, TGP) or other qualified bodies (e.g. vocational qualification)	A formal, third party recognition of competence to perform specific tasks; to credit: commendation given for some action, quality, trustworthiness; credibility, to put confidence in, reputation	A permission of a (business) body to use the licensed material (business, software, brand, trademark, artwork, patent licence, an academic degree)	A permission of an official body or from the latter empowered body to practice (work, residence, building, occupancy, gun permit)

Contract	Making entries for the private/public interest (tax purposes, security, order, transparency)	The authorized exemplar of a unit of weight or measure	A document which attests to someone's <i>authorization</i> to practice skills or competences	To provide or send with credentials	Contract, administrative (court) decision	Administrative (court) decision, discretionary decision
----------	--	--	--	-------------------------------------	---	---

Sources: GARNER, B. (ed.): *Black's Law Dictionary*. 8th ed. Thomson West, 2004; *The Law Dictionary* (<http://thelawdictionary.org/>); *Legal Dictionary* (<http://dictionary.law.com/>) and *Dictionary* (<http://dictionary.reference.com/>), this dictionary uses meanings from the *Random House Dictionary*. Random House, 2014; *Collins English Dictionary – Complete & Unabridged 2012 Digital Edition*; *Online Etymology Dictionary*. Douglas Harper, 2010 and the *American Heritage Abbreviations Dictionary*. Houghton Mifflin Company, 2005); European Union: *Treaty Establishing the European Community* (Consolidated Version), Rome Treaty, 25 March 1957; Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market OJ L 376, 27. 12. 2006.

SELECTING AN APPROPRIATE COUNTRY – SPECIFIC REGULATORY TOOL

Each country is a world within itself and every part of it is also different; each country is culturally, economically and politically determined and different from other countries. This can be seen by using the grid and group model⁴⁰ or by looking at country's culture (as a catchword for all patterns of thinking, feeling, and acting): Hofstede et al. in the style of cultural relativism claim that '[w]e cannot change the way people in a country think, feel, and act by simply importing foreign institutions ... each country has to struggle through its own type of reforms, adapted to the software of its people's minds'.⁴¹ You can select and see differences for countries at the Hofstede centre⁴² regarding values for the 6 cultural dimensions. Differences can be seen also from the Corruption Perceptions Index, the Worldwide Governance Indicators, Eurostat etc. Knowing about the countries' differences – how can we give some guidance to pick the right regulatory tool regarding its content and countries' goals? The most reliable would be Friedman's approach, so we will balance things according to given criteria:

In any particular case of proposed intervention, we must make up a balance sheet, listing separately the advantages and disadvantages. Our principles tell us what items to put on the one side and what items on the other and they give us some basis for attaching importance to the different items. In particular, we shall always want to enter on the liability side of any proposed government intervention, its neighbourhood effect in threatening freedom, and give this effect considerable weight.⁴³

Based on the author's numerical preferences (from 0 to max. 100) *vis-à-vis* the meanings or criteria for the tools from the Table 1, we can see in the Table 2 their proportions in the regulatory environment, but they cannot be used in different countries, because of the above-mentioned cultural and other differences neither they per se do not tell us anything. It maybe sounds a little bit strange, but one person's preferences do not mean anything *vis-à-vis* regulatory environment.

When the work on regulatory regimes concludes that 'regulatory regimes are subject to constant change ... hardly ever did the reformers get the design of the regulatory regime "right" from the very beginning. Instead they engaged in a process of correcting the initial institutional arrangements and instruments in order to correct the existing structures in the light of accumulating experience',⁴⁴ this can not only mean that forming the right design of regulatory regime is not easy, but also that experiences should be included and non-stop evaluated.

Despite of this difficulty, a holistic method can and will be shown by which each country could pick up its own specific regulatory tools. This can be done by the pre-

⁴⁰ DOUGLAS, Mary: *Cultural Bias*. Humanities Pr, 1978.

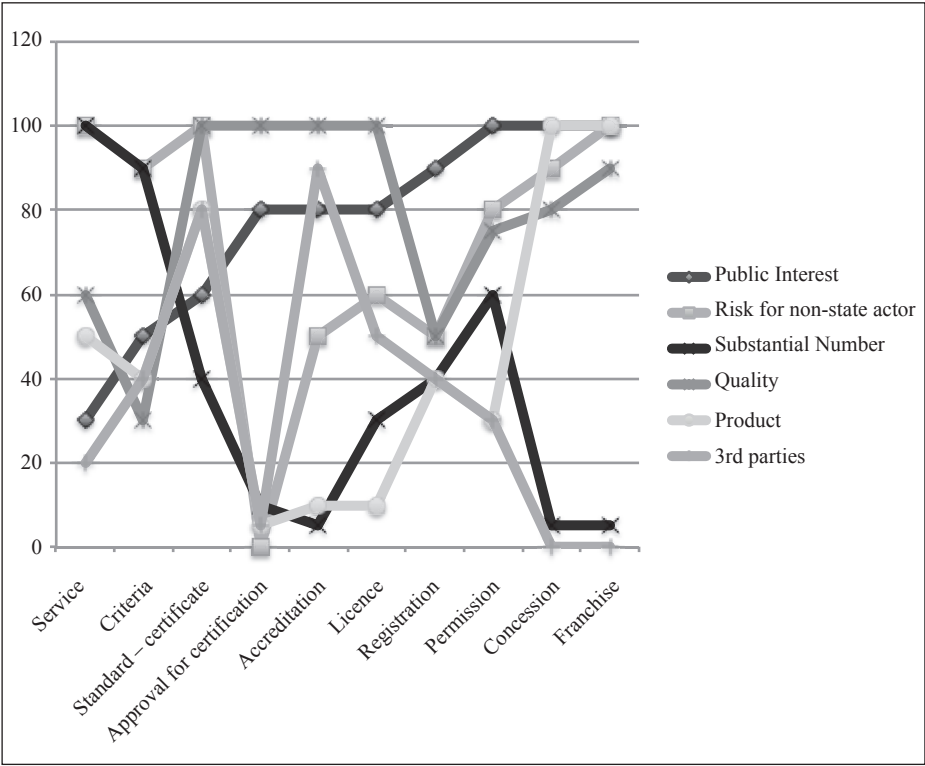
⁴¹ HOFSTEDE, Geert – HOFSTEDE, Gert Jan – MINKOV, Michael: *Cultures and Organizations: Software of the Mind, Third Edition*. 3rd edition. McGraw-Hill, 2010, 25.

⁴² See <http://geert-hofstede.com/countries.html> (accessed 14 November 2014).

⁴³ Friedman (n 12) 32.

⁴⁴ HERITIER, Adrienne: 'Conclusion: Refining Regulatory Regimes'. In COEN, David – HERITIER, Adrienne (eds): *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Edward Elgar Pub, 2006, 217.

Table 2. Regulatory Tools in Regulatory Environment



sented regulatory model that depends on the ISO standard 9001:2008’s elements: a) organizational environment, changes in that environment, and the risks associated with that environment; b) varying needs; c) particular objectives; d) the products it provides; e) the processes it employs; and f) its size and organizational structure). By this the elements of environment and risk, public objectives, products, processes, size and organisational structure can be extrapolated to which are also added the elements of g) 3rd parties (i.e. non-state, actors that can participate in the regulatory processes) that (can) enhance independence and impartiality from daily politics and h) transparency (public tender, reports on work and financial conditions, performance disclosure) for control. To these material criteria are also added the enforcement criteria (because regulation must not only be established but also has to be implemented): i) detection of problems, j) responsiveness in real time, k) enforcement, l) assessment, and m) modification. Through evaluation of these material and enforcement elements (they give us overall qualitative and quantitative information) the right regulatory tool can be more effectively chosen according to its main characteristics and our wanted goals (the latter can be different in a light of specific needs or interests that have to be fulfilled. As an example the final goals are: 1) protection against fraud, 2) equal quality of products or services, 3) the pur-

suit of other aims, 4) spill-over effects, 5) a device to facilitate taxation, 6) elimination of incompetence, 7) potentially hazardous activity, 8) dangerous activity, 9) anti-trust policy, 10) trade policy, and 11) anti-discrimination.

These elements are presented in the Table 3 (see Appendix); they could be at first filled by a ministry responsible for a specific field (because ministries usually prepare draft laws in their fields); this approach of getting the averages on answers can be used for the wider democratic purposes and elimination of special interests, lobbies, corruption, etc. Distribution of results is driven by the complex combination of distribution of interests of those who would fill the table and not by their personal and/or material influences among potential winners and losers. The individual's personal preferences are grouped with other preferences on the basis of which is then calculated the average, so bias is cancelled out. Whether an industry gets deregulated, for example, will more likely depend on the aggregate of participants' answers, not on political and other interests.⁴⁵ If all sides cooperate, they will usually – if there are minor transaction costs – achieve more efficient result regardless of the formal law that would be otherwise given by a classic, representative way. If there is wide deliberation, better (more agreeable and efficient) decisions – closer to the Coase's theorem⁴⁶ – can occur (if the persons involved strive towards solution that could benefit them). Because persons cannot know all data that are relevant to their decisions, the proposed model incorporates also the cost of acquiring knowledge about various opportunities. In this exemplary case it was done from the author's point of view to show *modus operandi* of this model, while in real situations it should be done by *ex ante* and *ex post* known “the larger – the better” number of people.

The exemplary results – obtained from the completed Table 3 – are divided in four groups according to the summation of results (20–23 points; 16–19; 11–15; and 10 or less) by horizontal (regulative tools and their alternatives) and vertical elements (final goals, enforcement and material criteria). The point (checkmark) was given if some vertical element could be present in a horizontal one and *vice versa*; based on these divisions the following results are shown in Figure 2.

The results show the rough approximations between the regulatory or alternative tools and the material and enforcement criteria and final goals. It has to be emphasised that each public authority due to the mentioned cultural and other differences will receive different results with different or even the same tools.⁴⁷ In the demonstrated

⁴⁵ By this way we can avoid the negative consequences of winners and losers that are present in Brennan: ‘[t]he allocation mechanism we get, and how it is implemented, is more likely driven by some complex combination of the distribution of influence among potential winners and losers, evaluated over the range of policy options (taxes, subsidies, trade and entry barriers) affecting the distribution of wealth’, BRENNAN, Timothy: Regulation and Competition as Complements. In CREW, Michael A. – SPIEGEL, Menahem (eds): *Obtaining the best from Regulation and Competition*. Softcover reprint of hardcover 1st ed 2005 edition. Springer, 2010, 5.

⁴⁶ COASE, Ronald: The Problem of Social Cost. *Journal of Law & Economics* 1960, vol. 3, 1.

⁴⁷ One of the latest confirmations of the similar conclusion came from the field of alternative dispute resolution: ‘the jurisdictions analyzed in this book [Germany, France, Netherland, Denmark, Belgium, Austria, Spain, United Kingdom, Hungary, Slovenia, Serbia, Czech Republic, EU] offer a mixed picture and mixed blessings’, DRAGOS, Dacian C. – NEAMTU, Bogdana (eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. 2014 edition. Springer, 2014.

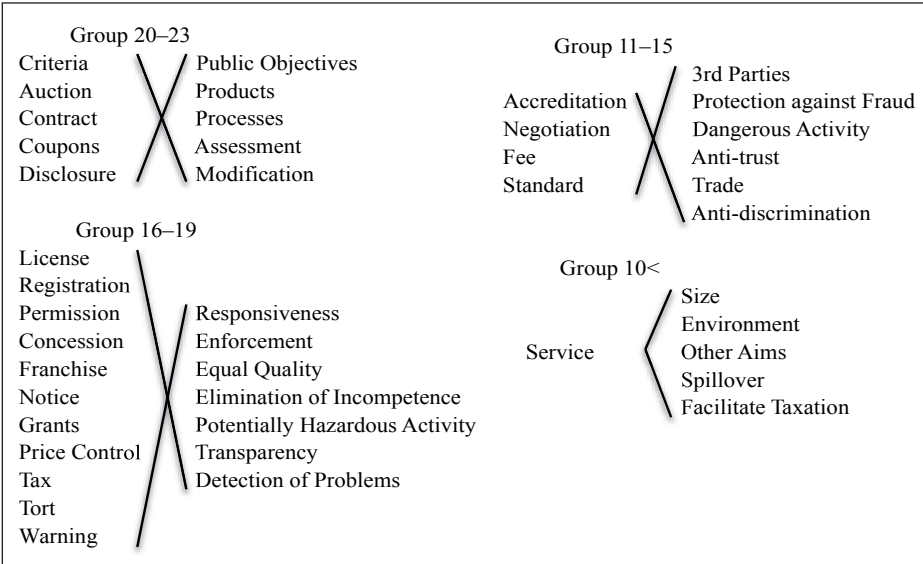


Figure 2. Results from the Table 3

case, if we want *e.g.* to achieve public objectives (material criteria), the first step would be to look on the regulatory tools or their alternatives within the same group (Group 20–23), *i.e.* criteria, auction, contract, coupons or disclosure. If this public objective is more specific, *e.g.* protection against fraud (final goals) from the Group 11–15, the most appropriate would be accreditation and negotiation (regulation and alternative). If we want to see to what criteria (based on the highest score) from other groups could be similar, we could look on the groups' right/left side (*e.g.* to criteria and auction from the Group 20–23 is similar standard or negotiation from the Group 11–15, to fee is contract etc.). If we know the characteristics of the regulatory tools (we put them for some tools in the Table 1) we can then more easily decide which tool should be the most appropriate for a specific goal. These results can give us the possible directions, while final decisions will depend on the specifics of time, place, finances, quantitative and other elements⁴⁸ or questions, which will be available in a given moment of time. Given all the differences between countries there is no right answer for all, but it can be – by the proposed method – at least fully transparent, accountable and the right one for a specific country.

⁴⁸ One of them could be the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making: 1. Is the problem correctly defined? 2. Is government action justified? 3. Is regulation the best form of government action? 4. Is there a legal basis for regulation? 5. What is the appropriate level (or levels) of government for this action? 6. Do the benefits of regulation justify the costs? 7. Is the distribution of effects across society transparent? 8. Is the regulation clear, consistent, comprehensible and accessible to users? 9. Have all interested parties had the opportunity to present their views? 10. How will compliance be achieved OECD, 'Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation' 42–43?

For Hayek '[c]ertainty we cannot achieve in human affairs, and it is for this reason that, to make the best use of what knowledge we have, we must adhere to rules which experience has shown to serve best on the whole, though we do not know what will be the consequences of obeying them in the particular instance'.⁴⁹ Most of the time regulations are not tested as the scientific experiments in laboratories, so we have mainly good practices (that cannot be automatically transplanted in other countries as was mentioned above), and trial-and-error-type experiences:

Regulation of many industries, including telecommunications, has changed substantially over the past several decades. Some of the changes are in the nature of evolution: slow changes that seem part of a trial-and-error approach to see what works, what produces the benefits sought (such as industry stability, control over prices, or allocation of costs to limit burdens on particular groups) at tolerable cost. Other changes have been more radical, replacing wholesale a regulatory regime that has been in place for many decades, sometimes for more than a century.⁵⁰

The more people we would invite to fill the Table 3 (after they get to know the criteria from the Table 1), the bigger average (and more independent, unbiased) result we would get, and less difficulties we would have in finding the right tool for a specific problem. Larger is the number of people – less there is a need for command. Similar idea can be found when cyberneticists speak about the principle of redundancy of potential command: 'command in a viable system is a potentiality spread all through the system. Command is highly redundant; all sorts of people are capable of taking small decisions which finally add up to a big decision'.⁵¹ In viable systems coordination arises out of the local interactions between the components of an initially disordered system. This process of self-organization is spontaneous: it is not directed or controlled by any agent or subsystem inside or outside of the system; however, the laws followed by the process and its initial conditions may have been chosen or caused by an agent. 'The potential to command becomes actual in a given instance solely because of the way that information is distributed through the system at the time' (ibid.). And here fits our proposed model: its formal mission is (only) to bias the informational distribution, but during the process it provides democratically obtained and unbiased information. In the present time, informational technology is developed enough to allow very good e-surveys or the other kinds of modern collection of information that could enable determining the will of the affected people, political parties, interest groups and non-government organizations. If we have information, there are only averages and no political position and opposition; there would be only professionally prepared document (of the public administration) about which politics should later decide.

⁴⁹ Hayek (n 13) 82.

⁵⁰ Cass and others (n 8) 897.

⁵¹ BEER, Stafford – ENO, Brian: *Think before You Think: Social Complexity and Knowledge of Knowing*. David Whittaker ed. Wavestone Press, 2009, 26.

CONCLUSION

We should try as many times as possible to gather experience, to have data in real time and not forget on regulations after they are enacted; the evaluation of existing rules through *ex post* impact analysis is necessary as much as it is *ex ante* to ensure that the legal rules are effective and efficient. By this way we could build the regulatory, transparent and accountable management system that would enable the quality regulation through a mix of regulation, deregulation and re-regulation at the same time. Regardless of the fact that ‘it is our inability to control complex social phenomena that leads to demands for deregulation – and for reregulation as well⁵² we are humans who built our institutions mainly by the practice, experiences, trials and errors. After all, democracy itself (Gk. *ta pragmata*, literally “things”) is the pragmatic, practical thing. This is confirmed every time when we participate in the forms of direct democracy. The proposed model enables us to decide more professionally, while still respecting the individuals’ preferences.

Associate Professor Mirko Pečarič, PhD.
University of Ljubljana, Faculty of Administration
mirko.pecaric@fu.uni-lj.si

⁵² Cass and others (n 8) 913.

Appendix – Table 3. Regulatory Tools and their Alternatives vis-à-vis the Material and Enforcement Criteria and Final Goals

		REGULATORY TOOLS							
		criteria (c&c)	standard-certificate	accreditation	licence	registration	permission	concession	franchise
MATERIAL CRITERIA	environment and risk	✓	✓		✓		✓	✓	✓
	public objectives	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	products		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	processes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	size and organisational structure							✓	✓
ENFORCEMENT CRITERIA	3 rd parties		✓	✓	✓	✓	✓		
	transparency	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	detection of problems		✓	✓	✓		✓	✓	✓
	responsiveness / real time				✓	✓	✓	✓	✓
	enforcement	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
FINAL GOALS	assessment	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	modification	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	protection against fraud	✓			✓	✓	✓	✓	✓
	equal quality of products or services	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	the pursuit of other aims	✓				✓			
	spillover effects	✓	✓				✓		
	a device to facilitate taxation	✓				✓			
	elimination of incompetence	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	potentially hazardous activity	✓			✓	✓	✓	✓	✓
	dangerous activity	✓					✓	✓	✓
	anti-trust (competition) policy	✓				✓			
	trade policy	✓	✓		✓	✓			
	anti-discrimination	✓					✓	✓	✓

	ALTERNATIVES												
	service	negotiation	auction	notice	warning	disclosure	contract	grants, subsidies	price controls	tax	fee	tort	coupons
MATERIAL CRITERIA	environment and risk		✓		✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
	public objectives	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	products	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	processes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	size and organisational structure			✓		✓	✓						
ENFORCEMENT CRITERIA	3 rd parties		✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓
	transparency		✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓		✓
	detection of problems		✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓
	responsiveness / real time		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	enforcement		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
FINAL GOALS	assessment		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	modification	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	protection against fraud		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
	equal quality of products or services		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓
	the pursuit of other aims	✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓
FINAL GOALS	spillover effects	✓		✓				✓		✓	✓		
	a device to facilitate taxation	✓		✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓
	elimination of incompetence		✓	✓		✓	✓	✓		✓		✓	✓
	potentially hazardous activity		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	dangerous activity			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
FINAL GOALS	anti-trust (competition) policy		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓
	trade policy	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓
	anti-discrimination	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	

THE AUTONOMY OF THE EUROPEAN UNION CUSTOMS LAW (SELECTED ISSUES)

ADAM DROZDEK

Abstract: The autonomy of the customs law means that it is independent of other legal branches and can freely establish own legal institutions, it has independence and self-reliance with regard to other branches of a legal system. Customs law regulations have features of the public law as they have own system of law sources at the European Union level. They reflect the role of a state in establishing foreign trade turnover. They are included in the broader meaning of a state's participation in the economy, which constitutes a subject of public commercial law regulations and they concern the obligation of incurring specific payments to the benefit of a public entity (state, the European Union) in a form of customs and taxes related with importing or exporting goods abroad.

Keywords: the European Union, autonomy, customs law

DOI: 10.14712/23366478.2017.5

INTRODUCTION

The international exchange of goods has been regulated by various legal regulations. These regulations refer to the health and life protection of humans, animals and plants covered by other legal provisions. Not only veterinary, phytosanitary and ecological legal provisions, but also intellectual property rights apply to this trade. Many of these areas of law are domestic and international law. Nevertheless, the most important set of norms regulating international trade in goods is the customs law.

Customs law regulations belong to these legal areas that have been recently transformed to the biggest extent. Contemporary customs law has been developed under the influence of the European economic integration to a great extent. Despite preserving political sovereignty due to four binding economic freedoms, European Union Member States, need to accept the fact that their economy and finances are subject to harmonisation.¹ As a result, the European Union customs law was established, binding in all Member States, including Poland.² One of the fundamental elements of the European Union is the customs union that constitutes one of three European Union's pillars. The customs union is aimed at establishing a uniform European Union market, the essence of which is free transport of goods among Member States and, in consequence, to in-

¹ FAMULSKA, T. – NOWAKOWSKI, I.: *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2006, p. 26.

² Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (recast) (Dz. Urz. UE L Nr 269 z dn. 10. 10. 2013 r., s. 1 z późn. zm.) – further: UCC.

troduce uniform customs provisions and common customs tariff in all Member States. The aim of this publication is to present the autonomy of the European Union customs law, autonomic with regard to internal legal systems of Member States as well as to the international law. The need to elaborate on this issue also results from the necessity to fill in a legal loophole, since the autonomy of customs law as a whole has not yet been discussed in the customs law science.

METHODOLOGY OF DISTINGUISHING LEGAL BRANCHES VS. CUSTOMS LAW

The issue of distinguishing the customs law, so far considered as one of financial law branches, into a separate legal branch has been discussed in the doctrine for some time.³ In order to address this issue it is, therefore, necessary to determine, whether customs law norms constitute a category specialised to a degree allowing distinction among financial law norms, whether this distinction is confirmed in practice and whether it is possible to justify it on the grounds of theoretical criteria.

While referring to dictionary literature, one must note that the term “autonomy” means entitlement, independence, self-reliance.⁴ These features are considered mainly in terminological aspect, yet, in the doctrine, there is also a view that the notion instrument used by the legislator within a given branch does not constitute a measure for its autonomy.⁵

In the legal doctrine, the aspect regarding the place of the customs law in the legal system is differently understood. The division of law into branches (divisions) is done by legal doctrine representatives for various aims and depends on many prerequisites. The aim of dividing legal norms into branches is to provide for systematics of these norms into certain, uniform groups.⁶ Then, they are linked predominantly with common characteristics of legal relations regulated by norms of a given group, thus, the subject of the regulation. It is also crucial that legal norms classified to one branch (division) are usually connected with common principles. Legal provisions implementing legal norms of a given legal division usually use own legal terminology (legal language). Therefore, norms of a given division are characterised with a tighter content relation than norms of another division.

³ SAWICKA, K.: *Prawo celne w systemie prawa* (w:) FOJCIK-MASTALSKA, E. – SAWICKA, K. (red.): *Podstawy prawa celnego i dewizowego*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited, 2001, p. 14; KUŚ, A.: *Gospodarcze procedury celne w prawie polskim na tle prawa unii europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Iuris, 2001, p. 14; WÓJTOWICZ, W.: *Pojęcie finansów publicznych i prawa podatkowego* (w:) WÓJTOWICZ, W. (red.): *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*. Warszawa: CH Beck, 2008, p. 29; SAWICKA, K.: *Prawo celne w systemie prawa* (w:) MASTALSKI, R. – FOJCIK-MASTALSKA, E.: *Prawo finansowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2011, p. 334.

⁴ SZYMCZAK, M. (red.): *Słownik języka polskiego. T. 1*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1978, p. 101.

⁵ KAZMIERCZYK, S.: *Kryteria autonomii gałęzi prawa* (w:) GROMSKI, W. (red.): *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited, 2001, p. 132 i 133.

⁶ SMOKTUNOWICZ, E. (w:) KOSIKOWSKI, C. – SMOKTUNOWICZ, E. (red.): *Wielka Encyklopedia Prawa*. Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2000, p. 260.

The aim of legal division into branches may also comprise in practical considerations. They are related with the process of establishment, interpretation, application and execution of law. The law is too extent to move within it freely with the same knowledge on problems and solutions. From the point of view of legal interpretation, specialisation in law is necessary, since it is already referring to legal specialisation of public administration and court bodies. Therefore, one should expect that a customs administration official should specialise in at least customs law. The more so this knowledge should be expected from a judge who recognises claims against rulings and decisions. However, at the same time, the official cannot be deprived of basic knowledge regarding basic administrative, civil or tax law institutions.⁷

It should be underlined that a given legal branch is separated in a given legal system when it facilitates law application by indicating directions of resolutions done in a given case based not only on rules or principles binding in the law, in general, but also based on rules and principles specific only for this legal branch.⁸ Division of law into branches should be based on adopting specific criteria concerning similarities and differences of particular legal institutions. These institutions should include a wide scope of social relations based on the subject or object unity.

The only issue that does not trigger off discrepancies is the public-legal character of customs law that predominantly results from the scope of issues it regulates, the manner of regulation, type of bodies appointed for application and enforcement of customs provisions as well as realised tasks.⁹

Therefore, customs law cannot be understood as legal division regulating only customs duties and charges as public levies due to increasingly lower meaning of customs duties in contemporary legal systems. Currently, customs duties and customs law should aim at stimulating economic processes, where it shall constitute one of means that can be used in this process and only in a limited scope.¹⁰ Therefore, distinguishing customs law from legal system is justified with the fact that “it enables complex familiarisation with principles as well as a mode of conducting international trade exchange and resulting rights and duties of participants of this trade and rights and duties of customs bodies”.¹¹

According to C. Kosikowski, dividing law into branches (divisions), despite it being artificial, does not constitute a completely discretionary operation. Systematisation of legal norms in specific sets must have an aim and be based on clearly defined criteria. These criteria include:¹²

⁷ KOSIKOWSKI, C.: *Samodzielny byt prawa finansowego jako działu prawa finansowego i problem jego autonomiczności* (w:) KOSIKOWSKI, C. (red.): *System prawa finansowego. Tom I. Teoria i nauka prawa finansowego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2010, p. 428.

⁸ MASTALSKI, R.: *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1989, p. 17.

⁹ DRWIŁŁO, A.: *Cla* (w:) WÓJTOWICZ, W. (red.): *Prawo finansowe*. Warszawa: CH Beck, 2000, p. 449.

¹⁰ SAWICKA, K.: *Prawo celne...*, op. cit., p. 334.

¹¹ Similar conclusion, though from other point of reference, is presented by R. Molski, who states that “in the area of legal disciplines the theme of foreign trade in goods is referred mainly within: administrative law, economic law, financial law and penal-fiscal law”. MOLSKI, R.: *Administracyjnoprawna regulacja obrotu towarowego z zagranicą. Rozprawy i studia*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, 2001, p. 9.

¹² GROMSKI, W. (w:) *Encyklopedia prawa*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis, 2004, p. 183.

1. the object of regulation (type of regulated social relations),
2. the method of regulation,
3. subjects at whom legal norms are addressed,
4. legal principles characteristic for a given division and
5. a scope of binding (internal and external law).

These criteria must be deemed as indisputable. Furthermore, application of other criterion of dividing law into branches cannot be excluded, e.g.: interest criterion, legal norm criterion or criterion of historic tradition of dividing law in a given state.

To sum up this theme of considerations, it should be stated that while dividing the law into branches, it is important that this division is done with assumption of crucial criteria indicating the similarities and differences of particular legal institutions. Dividing a given branch in legal system should be mainly done when it facilitates law application by indicating directions of resolutions in a given case based on rules and principles specific for this branch. The criterion of quality and diversity should constitute a starting point for undertaken considerations regarding the autonomy of a given legal branch, in this case – the autonomy of the customs law.

THE OBJECT AND METHOD OF REGULATION OF THE CUSTOMS LAW

Undertaking further part of considerations on the autonomy of the customs law, the object and method of legal regulations, subjects, legal principles and binding scope should be subject to analysis as the most frequently used criteria of dividing law into branches.

The basic feature for indicating a legal branch is the object. It is understood broadly as a specific social relation subject to the regulation of this law. On the other hand, the object of regulation of each law comprises in a set of norms of relatively uniform relations. The object of the European Union customs law regulations comprises in social relations connected with the international trade in goods consisting in introducing goods into the European Union customs area or moving the goods from the European Union,¹³ According to K. Sawicka, the criterion of the object is a basic element determining a set of legal provisions that should be included in the customs law. By using the criterion of the object of regulation, the customs law should include not only the regulations concerning establishing and collecting customs duties, but also regulations determining the principles of trading in goods in relations with other states, in which, among others, the duty to pay customs duties and charges is imposed.¹⁴ These relations have wide connections with other spheres of economic activity, both in internal area, i.e. in par-

¹³ Por. art. 1 UCC.

¹⁴ SAWICKA, K.: *Prawo celne...*, op. cit., s. 333; podobnie: DRWIŁŁO, A.: *Cło i należności celne* (w:) ETEL, L.: (red.): *System prawa finansowego, T. III. Prawo daninowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2010, p. 875.

ticular European Union Member States, and in international area.¹⁵ These relations are developed by the state, between the public authority and the entity. Also other authors seem to be of similar opinion with regard to the issue of customs law. They claim that “the customs law” is the legal branch distinguished from financial and tax law due to the individual nature of the object of regulation. It includes regulations: principles of foreign trade in goods, collecting relevant customs duties and charges, customs proceedings, customs control, organisation and functioning of customs administration.¹⁶

In legal literature it is noted that the customs law should be treated as public law division with a complex character based on legal norms belonging to public economic law and financial law within a scope they refer to the state using particular administrative-legal or financial-legal instruments developing foreign trade in goods.¹⁷ The above norms refer to two spheres, i.e. the sphere of protecting customs law related with regulation of foreign trade in goods as well as to the fiscal sphere that is related with the fact that the foreign trade in goods is related with collecting customs duties and taxes by the state or other public-legal body due to import of goods (VAT and excise duty) connected with import or export of goods. The boundary of dividing legal norms classified to the customs law is predominantly situated within the object of regulation thereof and to some extent in relation to subjects of these norms as well as type of legal relations.¹⁸

It should be noted that social relations which constitute the object of foreign trade in goods are regulated not only under customs law. The following areas could be enumerated: constitutional law, economic law, commercial law, administrative law, financial law, banking law, civil law, penal law, international public and private law. Their common feature is the fact that they concern international trade in goods. Whereas, procedures and the character of decisions taken within this law indicate administrative character of this law.

While considering this issue, customs law regulations regulating mutual relations between customs bodies and entities conducting international trade in goods should be indicated. And thus, e.g. the customs law regulates:¹⁹

- terms and conditions, methods and forms of submitting customs applications to particular customs procedures;
- the amount and terms and conditions of customs charges – tariff and non-tariff;
- terms and conditions of customs debt and the manner of its coverage and remission;
- terms and conditions and manner of securing customs charges;
- terms and conditions of conducting customs control and revision;
- rights and obligations of entities conducting international trade in goods;
- stipulates structure, rights and obligations of customs administration;
- terms and conditions of appealing decisions taken by customs bodies;

¹⁵ CZYŻOWICZ, W.: *Prawo celne-samodzielna dyscyplina prawa*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2007, p. 761.

¹⁶ HUCHLA, A.: Hasło: *Celne prawo* (w:) *Encyklopedia prawa*. Warszawa: CH Beck, 1999, p. 73.

¹⁷ SAWICKA, K.: *Prawo celne w systemie prawa...*, op. cit., p. 14; KUŚ, A.: *Gospodarcze procedury...*, op. cit., p. 14; WÓJTOWICZ, W.: *Pojęcie finansów publicznych i prawa podatkowego...*, op. cit., p. 29.

¹⁸ SAWICKA, K.: *Prawo celne w systemie prawa...*, op. cit., p. 14.

¹⁹ CZYŻOWICZ, W.: *Prawo celne-samodzielna...*, op. cit., p. 763.

- terms and conditions of cooperation of customs bodies with other bodies of national or international organisations.

These are only exemplary social relations regulated in full or in part by customs law norms and related with international trade in goods.

The object of customs law regulations is inseparably connected with the method of regulation. In legal literature it is also underlined that for distinction of a given branch (division) of law it is important to regulate social relations.²⁰ Two basic methods should be differentiated:

- administrative-legal based on control and subordination, and
- civil-legal based on equality of parties and freedom of expressing will within boundaries set by the law.

In the customs law it is not possible to choose one of the two above methods of legal regulations, since we deal both with the former and the latter method of mutual relations' regulation. In relations between customs administration bodies and entities conducting foreign trade in goods we deal with the dominance of administrative-legal relation (e.g. reporting to a relevant customs procedure). At the same time, in customs law there are civil-legal relations (e.g. representation in customs cases).

The aforementioned opinions constitute grounds for distinguishing customs law from legal system also for methodological reasons. Customs law norms reflect the role of a state in developing foreign trade in goods, thus, they fall within broader meaning of the state's participation in the economy. Thus, the customs law, due to the object of regulation, is treated as a part of public economic law (international commercial law). Due to the procedures and character of decisions taken within this law, its administrative character is apparent.²¹ When customs law concerns the obligation to incur specific payments to the benefit of the state, such as customs duties and taxes related with import and export of goods abroad, it should be treated as a part of financial law due to the object of regulation. In this meaning the customs law constitutes a part of financial law and has a character of public law.²²

There are also opinions that "the customs law constitutes, both with regard to the individual nature of the object of regulation and to operational procedures, a distinguished branch of the Polish legal system".²³ In this approach, the customs law results from the development of the customs law in Poland as well as in the European Union. The grounds for separating customs law in the European Union legal system comprises in

²⁰ Ibid., p. 764.

²¹ MOLSKI, R.: *Administracyjnoprawna...*, op. cit., p. 43.

²² DRWIŁŁO, A.: *Niepodatkowe dochody państwowe* (w:) RUŠKOWSKI, E. (red.): *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2000, p. 213.

²³ CZYŻOWICZ, W.: *Pojęcie i przedmiot prawa celnego a polityka celna* (w:) CZYŻOWICZ, W. (red.): *Prawo celne*. Warszawa: CH Beck, 2004, p. 20. The author underlines that the same treatment of customs law in Poland and in the European Union is advocated by the fact that in both systems the customs law object and subject scope is the same, namely, international trade relations and entities engaged in this trade – economic entities and EU bodies as well as public authorities. Furthermore, the definition of the customs law indicates explicitly constitution and enforcement of this law.

this law having all features and necessary elements. It is also crucial that classifying the customs law to one of legal branches e.g. financial or administrative law or considering the customs law as a separate legal branch does not lead to explicit opinions in this matter. It should be noted that a specific system of legal branches is subject to continuous changes and, moreover, it is historically conditioned.²⁴ In his opinion there are many criteria and divisions of legal branches. One of the basic ones is the division into public and private law. Due to the object of the regulation, the customs law is indisputably a public law of a public-legal character.

Analysis of regulation of customs law provisions and others applied in the customs proceedings indicates a strong connection between customs law, tax law, foreign exchange law, penal law and penal-fiscal law.²⁵ Plethora of criteria distinguishing the customs law causes that contemporary customs law already constitutes an independent legal area.²⁶

It is also worth underlining that one of the most important social relations appearing within customs law comprises in contractual relation. It has a multi-aspect character. It constitutes a bilateral relation between persons established on the grounds of legal norms, where one of the parties is always an entity representing the state or the customs union. Furthermore, these relations are characterised with complexity and dynamics.²⁷ Qualification of elements of a factual status through the agency of legal-civil norm has a complex character. It means that the entitlement to demand a specific behaviour constitutes at the same the obligation of the other entity – the obliged one.

Establishment of obligation relation between a customs debtor and public-legal union (state, the European Union) is not a result of an obliged entity's will, but a result of a factual status relating to the hypothesis of a legal norm. The public-legal union through the agency of legal regulations directly enters into the social life, constituting specific obligations of legal norms' addressee. Realisation of these obligations leads to an establishment of an obligation relation of a unilateral character, where the obliged entity (customs debtor) is not at the same time the entitled entity, and the entitled entity (administrative body representing state, the European Union) is not at the same time the obliged entity.

The above leads to a conclusion that the behaviour of entities leads to establishment of bilateral relation between them comprising in one entity being an entitled entity having a set of entitlements against the other entity that has a specific set of obligations against the former.²⁸

²⁴ CZYŻOWICZ, W.: *Prawo celne-samodzielna...*, op. cit., p. 761.

²⁵ CZYŻOWICZ, W.: *Prawo celne w systemie prawa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, Nr 6, p. 30.

²⁶ This thesis is also confirmed by the evolution process of civil law, its codification, specification of regulations and special norms of proceeding in customs cases. In fact, the customs law comprises of: substantive customs law, procedural customs law and constitutional customs law (NARUSZEWICZ, S. – LASZCZUK, M.: *Prawo celne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis, 2001, p. 9–10).

²⁷ MACHALICA-DROZDEK, K.: *Stosunek prawny zobowiązania celno-podatkowego w obrocie towarowym z zagranicą*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2015, p. 228.

²⁸ Ibid., p. 228.

In the context of the aforementioned it should be noted that due to the non-equivalence of the customs benefit, only the administrative-legal method of regulation based on power and subordination applies.²⁹ The obligation of customs benefit (as well as possible compulsory realisation thereof) is established when in a specific case a factual status is related with a given entity shows all the features of a customs-legal factual status regulated under the act. Then, the customs obligation is specified as to the subject and amount – it is transformed into a customs debt. The agreement of the parties to the obligation relation to the establishment and scope thereof is irrelevant. This method determines the position of legal relations' subjects in the customs law, in particular, the obligation relations. Such payments are imposed pursuant to the act and are of a public character, thus, they are incurred to the benefit of a public entity and do not result from civil-legal contract.

To sum up this theme of considerations, it should be concluded that in case of the obligation to pay due customs, social relations between the entity conducting foreign trade in goods, i.e. a debtor, and an entity entitled to demand this payment, i.e. customs body representing the public-legal union. Existence of a legal relation causes connections between the entity entitled to impose customs duty and the entity obliged to pay it. This relation is established directly under binding legal provisions.

CUSTOMS LAW SUBJECTS

Customs law has its own, characteristic subjects and applies thereto own terminology that is binding not only within its scope, but also penetrates other legal areas and is approved thereby. Article 5, section 1 of the UCC defines customs body, that is, customs administrations of Member States responsible for application of customs law provisions and any other bodies authorised pursuant to domestic law to apply some of the customs law provisions. Article 5, section 19 UCC defines a debtor, that is, any person responsible for customs debt.

Customs law doctrine uses the term “customs creditor” (active entity) and “customs debtor” (passive entity). Customs creditor is an entitled entity – customs body representing the public-legal union. Whereas the obliged entity is the customs debtor and persons bound with obligations provided for in customs law provisions. These entities are obliged to pay customs charges and to undertake activities in order to regulate the legal situation of goods e.g. by giving them a proper customs purpose. Nowadays, the notion of customs creditor is replaced with customs administration.³⁰

It is significant that the customs administration body as an entity in the process of applying customs law appears in dual role. On one hand, this is a subject of material-legal obligation relation and on the other, an entity developing legal situation of a customs debtor or other entity as a result of unilateral, imperative stipulation thereof. The body

²⁹ BIEŃ-KACAŁA, A.: *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.* Toruń: Wydawnictwo TNOiK, 2005, p. 143.

³⁰ DROZDEK, A.: *Organ celny jako jednostka administracji publicznej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2014, nr 1, p. 20–28.

adjudicates, whether in case of a given factual status there are activities or events with which the customs law associates specific consequences for establishment of customs duty and contents for stipulating customs debt as well as realisation thereof.³¹

LEGAL PRINCIPLES

Customs law, like other legal branches (divisions), has specific features and norms treated as principles.³² They have a principal character, the meaning of which is considered basic in the whole legal system. The European Union customs law is based on the following principles:

- freedom of foreign trade in goods – it means that each entity (a natural person, a legal person or a person without legal personality under jurisdiction of the Republic of Poland, including also foreigners (stateless persons), foreign legal persons and foreign business entities without legal personality that earn revenues, incomes or have specific property in Poland) participating in international exchange can undertake business activity, including within the scope of international trade in goods.
- equality in treating goods – it results from regulations connected with the customs law pursuant to which all goods, of the same type and quantity, irrespectively of origin or target, are subject to identical treatment.
- equality in treating subjects – irrespectively of an enterprise's legal form of activity, they have the same rights and duties, they are obliged to fulfil all necessary pursuant to the law activities and payment of customs and tax charges.
- commonness of customs – all goods transported in order to conduct economic activity are related with the necessity to calculate customs and customs debt they are charged with. The principle of commonness of customs is related with the principle of equality in object sense. It means that all transported goods are assigned with CN code number and customs rate. The European Union Customs Tariff provides for the possibility of applying uniform customs rates on the same goods traded within the same customs procedures, on goods transported from third countries to each Member State.
- availability of information in customs law – this is one of the fundamental principles of the customs law. Each person can refer to customs body with an application for information regarding applying customs law provisions. The application can be rejected, if it concerns activity which is not included in actually planned international trade in goods.³³

These principles are reflected both in customs provisions and in practice of applying them in customs procedures used by the customs service of particular Member States.

³¹ Ibid., p. 20–28.

³² DRWILŁO, A.: *Procedury celne w świetle przepisów kodeksu celnego*. Sopot: Lex, 1999, p. 31.

³³ Art. 14 UCC.

THE BINDING SCOPE OF CUSTOMS LAW

While studying the autonomy of customs law, it is worth noticing that the European Union Member States assigned a part of their legislative competences to the Union and, thus, authorising it to stipulate norms. Union legal acts are directly applied in Member States and do not require confirmation by national parliament. Moreover, they cannot be repealed by domestic law of these States. It allows coherent application of *acquis communautaire* in European Union Member States and providing uniform legal norms in line with the imperative aim of the EU.

The European Union customs law regulations are based on the European Parliament and European Council resolutions. They belong to legal acts of supranational character, considering the necessity of providing for direct, effective and uniform application of customs law within the European Union. It means that under the law the resolutions are subject to application in legal systems of Member States without the necessity to undertake additional implementation activities. Resolution issued by the European Union institutions “replaces”, with regard to the normative acts hierarchy, a national act by having precedence in case of a collision with the latter.³⁴ This is justified with requirements of providing uniformity and effectiveness of the European Union customs law. In fact, the same customs law is binding in all European Union Member States. There are lots of European Union resolutions concerning customs law. Some of them are of episodic and single character (e.g. Commission resolutions stipulating tariff quotas). Nevertheless, one can indicate certain legal acts that constitute a basic framework of the Community customs law. The most important legal act constituting the Customs Union Constitution is the resolution of the European Parliament and Council (EU) no. 952/2013 of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code.

Apart from directly binding European Union legal regulations, customs law norms are also included in the Polish domestic law. They are of a Community law supplementary character and they predominantly concern internal (domestic) aspects of customs law application. The first legal act that should be mentioned is the Act of 27 August 2009 on the Customs Service.³⁵ This is not *stricte* customs law act, but it doubtlessly has a significant meaning within this scope. It is in fact a legal act regulating legal position, competences and system of Polish customs administration. The most important legal act of the Polish customs law is the Act of 19 March 2004 – Customs Law.³⁶ The act itself, in its first provision stipulates the character of the European Union customs law autonomy. According to the article 1 of the Act – Customs Law it regulates within a supplementary scope to the community legal provisions the principles for importing goods to the European Community customs area and exporting goods from this area.

³⁴ KRAWIEL, T.: *Cło – Konstytucja a prawo wspólnotowe*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2007, nr 3, p. 86; ŁAZOWSKI, A.: *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3, p. 12–13.

³⁵ Uniform text. U. of 2015. Item. 990, as amended.

³⁶ Uniform text. U. of 2015. Item. 858, as amended.

In the view of the above, one must conclude that the customs law in the European Union, both in broad and narrow meaning, constitutes a clearly separated branch of secondary European Union law as well as whole legal property of this organisation, so-called: *acquis communautaire*. It constitutes a part of a binding legal system understood as a certain status set by legal system norms – organised set of legal norms.³⁷ The legal system should be coherent and complete, i.e. free of discrepancies and loopholes (so-called complete system). In legal literature, complete system should be understood as a system, where on the grounds of its binding norms any activity can be adjudicated as banned, imposed or indifferent.³⁸ The legal system is internally ordered, which allows differentiation – on the grounds of adopted criteria – its subsets, stipulated as legal branches.

DEFINITIONS IN CUSTOMS LAW

While analysing the objective issue, it should be noted that the boundaries of customs law autonomy are greatly set by legal definitions, which we face when, through the agency of legal provisions, the legislator stipulates the understanding of particular terms appearing in legal texts as binding.³⁹

While analysing criteria of separating the autonomy of the customs law, customs law regulations stipulated concepts and phrases established especially for the needs of this branch (e.g. customs duties, customs charges, customs debtor, customs value) as well as concepts and phrases adopted from other legal branches. From the point of view of applying customs law regulations, it is crucial to stipulate which meaning scopes should be given “foreign terminology” on the grounds of customs law. As it results from the resolution of the Supreme Administrative Court of 24 June 1996, names adopted by the customs law from other legal divisions most frequently do not refer to the same concepts.⁴⁰ As a consequence, they differ in the method of regulating as well as the language (using specific concepts and phrases). It can, within customs law, introduce concepts and terms unknown to other legal branches. The essence of customs law autonomy comprises in establishing customs-legal solutions and institutions relatively independently of contents of norms included in provisions belonging to other legal branches.⁴¹ It means that it depends solely on the customs legislator’s will, whether “foreign” concepts and phrases are to be understood as in their origin branches or differently.

³⁷ WRONKOWSKA, S. (w:) WRONKOWSKA, S. – ZIEMBIŃSKI, Z.: *Zarys teorii prawa*. Wydawnictwo Prawnicze PWN Poznań, 2001, p. 180 i n.

³⁸ *Ibid.*, p. 183.

³⁹ Judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw dated 22 July 2004, Ref.GSK 356/04, Lex nr 133858.

⁴⁰ Resolution of the Supreme Administrative Court in Warsaw on 24 June 1996, Ref. FPK 6/96, Lex nr 25044.

⁴¹ NYKIEL, W.: *Autonomia prawa podatkowego (wybrane zagadnienia)* (w:) DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, T. – JANKIEWICZ, A. (red.): *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 1999, p. 404.

FINAL CONCLUSIONS

The analysis conducted under this study allows for formulating the following final conclusions:

- 1) Customs law binding in the European Union constitutes a very developed legal division exceeding traditional understanding thereof. Customs law norms are formulated on the grounds of European Union, international and domestic regulations.
- 2) Customs law is a set of norms and procedures regulating international trade in goods, stipulating the rights and duties of legislative and executive bodies with regard to following these norms in order to protect the European Union economic interests.
- 3) Customs law provisions constitute a set of legal norms belonging to customs law, distinguished mainly on the grounds of a criterion of the object of regulation, that is, social relations belonging to the international trade in goods.
- 4) The autonomy of the European Union customs law also results from the fact that it has its own network of notions characteristic only for this law with own institutions of constituting thereof and procedures for stipulating, interpreting and protecting as well as executing thereof irrespectively of the Member States' law and international law.

Dr. Adam Drozdek
Uniwersytet Śląski w Katowicach
adam_drozdek@poczta.onet.pl

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Mgr. Naděžda Svobodová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jiří Herczeg, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bohdan (Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP, Praha)

prof. Dr.hab. Wladyslaw Czapinski (Varšava)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2017
Vol. LXIII

Časopis Acta Universitatis Carolinae Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com).

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.
Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1
www.karolinum.cz
Praha 2017
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585