

# ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

## POLSKO

ZUBIK, M. **K rozhodování Ústavního soudu o neplatných předpisech týkajících se samosprávných celků** /Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego/

*Państwo i prawo*, Styczeń 2014, Rocz. 68, Nr 1, s. 3-19.

K základním zásadám kontroly ústavnosti v Polsku patří pravidlo, že pokud dojde v průběhu řízení u Ústavního soudu (*Trybunał Konstytucyjny*) ke zrušení přezkoumávaného normativního právního aktu, pak se řízení zastavuje, a to bez možnosti vynést meritorní rozhodnutí. Z tohoto pravidla však existuje jedna výjimka, která byla do zákona o Ústavním soudu včleněna novelou z června 2000 a dle které lze pokračovat v přezkumu i v situacích, kdy předpis je zrušen, avšak věcné rozhodnutí ze strany Ústavního soudu se jeví jako nutné k ochraně ústavou garantovaných práv a svobod. Výjimka je v rozhodovací praxi Ústavního soudu vykládána velmi restriktivně. V této souvislosti pak vyvstává otázka, zda u samosprávných územních celků, jimž polská Ústava v čl. 165 odst. 2 zaručuje právo na ochranu samostatnosti, jakož i právo se podílet na veřejných příjmech ve výši odpovídající úkolům, které plní (čl. 167 polské Ústavy), přichází v úvahu rovněž aplikace výše popsané zákonné výjimky. Autor dovozuje, že právy a svobodami, jejichž ochrana může legitimizovat pokračování v řízení před Ústavním soudem, je třeba rozumět všechna práva a svobody obsažené v Ústavě bez ohledu na to, do které hlavy jsou zařazeny. Má se však jednat o práva a svobody garantované výlučně soukromým subjektům, nikoliv orgánům veřejné moci (s. 11), potažmo tedy i orgánům samosprávných celků. Orgány samosprávných celků totiž dle převládajícího názoru mj. nejsou nositeli žádného lidského práva plynoucího z lidské důstojnosti a mohou jednat výlučně v rámci zákonných mezí. Výkon vlastnického práva je rovněž limitován zákonem, resp. jeho rozsah je užší než u soukromých osob (s. 14). Autor se přitom odvolává i na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, jenž rovněž odmítá přiznat orgánům samosprávných celků stejné postavení jako soukromým osobám. Nicméně v závěru autor rozvíjí úvahu, zda by přesto nebylo na místě přijetí širšího výkladu, který by zahrnoval i samosprávné celky.

(kžk)

DZIUK, T. **K doložce vykonatelnosti správních rozhodnutí** /Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej/

*Państwo i prawo*, Czerwiec 2014, Rocz. 68, Nr 6, s. 53-65.

Doložka vykonatelnosti, která je v podobě otisku razítka a vyplnění příslušných údajů vyznačována správními orgány na rozhodnutích poté, co je již nelze napad-

nout řádným opravným prostředkem, není v polském platném správním právu blíže upravena. Vyvolává to řadu procesních i hmotněprávních otázek, na které autor nejenom upozorňuje, ale především se na ně snaží na základě analýzy příslušných procesních norem a soudních rozhodnutí nalézt odpověď.

V prvé řadě zkoumá, jak vlastně nahlízet na doložky vykonatelnosti po právní stránce. Nejedná se dle jeho soudu o integrální součást původního rozhodnutí ani o samostatné rozhodnutí, neboť vykonatelnost nastává nezávisle na vůli stran, jsou-li splněny zákonné podmínky. Nejde tedy o správní akt, ale ani o právní jednání, neboť doložka sama o sobě nevytváří, nemění ani neruší právní vztahy (s. 56). Lze však uvažovat o faktickém jednání, které se blíží vydávání potvrzení. Právní úpravu potvrzení by pak bylo možné – cestou analogie - vztáhnout i na doložky vykonatelnosti, a to mj. co se týče jejich obsahových náležitostí, které jsou detailněji rozebrány. (Autor se zejména zabývá otázkou, kdo by měl doložky podepisovat.) Předmětem zájmu je i význam doložek vykonatelnosti v průběhu soudního dokazování. Doložky vykonatelnosti autor řadí k nepřímým důkazním prostředkům majícím povahu úředních listin, u kterých se presumuje správnost co do údajů v nich obsažených. Jde však o domněnku vyvratitelnou, přičemž zejména u doložek vyznačených před delší dobou autor doporučuje, aby bylo s opatrností přistupováno k údajům obsaženým v doložce, neboť v mezidobí mohlo být rozhodnutí dotčeno mimořádným opravným prostředkem. (V tomto kontextu autor také zkoumá, zda doložka je samostatným důkazním prostředkem vedle správního rozhodnutí, na kterém je vyznačena, což autor upřednostňuje, anebo zda doložka spolu s rozhodnutím tvoří jediný listinný důkazní prostředek).

Kromě procesních aspektů se článek rovněž zabývá problémem hodnocení jednání osob, které postupují podle rozhodnutí opatřeného doložkou vykonatelnosti za situace, kdy byl podán mimořádný opravný prostředek. Rozbor vybraných případů z praxe vede autora k názoru, že neexistuje jednotné řešení, které by bylo možné plošně aplikovat (s. 64). V závěru je vyjádřen názor, že právní úprava potvrzení je dostatečná pro řešení otázek vyvstávajících v souvislosti s doložkami vykonatelnosti (s. 65).

(kžk)

BRZOZOWSKI, W. **Obcházení ústavy** /Obejście konstytucji/  
*Państwo i prawo*, Wrzesień 2014, Roczn. 68, Nr 9, s. 3-21.

Ačkoliv ve veřejných debatách, politických komentářích či třeba v rozhodnutích polského Ústavního soudu zaznívají poměrně často kritické hlasy proti praxi obcházení ústavy, tak hlubší právní analýza tohoto institutu v polské právní vědě chybí. Autor článku se proto zamýšlí nad otázkou, zda právněteoretické závěry o obcházení zákonů lze smysluplně vztáhnout i na oblast ústavního práva, a pokud ano, jaké chování může být kvalifikováno jako jednání *in fraudem legis* a zda mu lze v praxi zabránit.

Autor předně upozorňuje, že na lidské chování nelze nahlížet pouze v kategoriích jeho souladu či nesouladu s právem, neboť samostatnou skupinu – určitou

„šedou zónu“ (s. 7) – tvoří chování, která se na první pohled sice zdají jako souladná s právem, jelikož vyvolávají dojem, že jsou realizací postupu předepsaného určitou normou, ve skutečnosti však směřují k vyvolání účinků, které jiná norma zakazuje. Tato chování jsou v právní teorii označována jako obcházení zákona, přičemž s výjimkou občanského a finančního práva, není v platných právních textech nikde formulován jejich zákaz. Ze zásady legality formulované v čl. 7 polské Ústavy, povinnosti dodržovat právo (čl. 83 polské Ústavy), ústředního postavení Ústavy v systému pramenů polského práva, jakož i zakotvení mechanismů majících za úkol chránit Ústavu proti případným zásahům (např. cestou zřízení ústavního soudnictví) autor dovozuje, že rovněž na půdě ústavního práva je třeba odmítnout jednání mající za cíl obcházení ústavy. Bude však obzvláště složité rozhodnout, zda je určitý postup *in fraudem legis*, neboť pro ústavněprávní texty je příznačná vysoká míra abstrakce a neurčitosti, přičemž řada ústavněprávních standardů má vývojový charakter (typicky v oblasti lidských práv). Výjimku představují kompetenční normy upravující působnost a pravomoc jednotlivých orgánů. Právě u kompetenčních norem lze nejspíše nejjednodušší identifikovat jejich případné obcházení, přestože i u nich dochází v průběhu doby k dílčí evoluci reflektující mj. proměny politického systému. Jak ale vlastně můžeme zjistit, že v konkrétním případě máme co dočinění s jednáním *in fraudem legis*? Dle názoru autora neexistuje jednotná odpověď. Podle povahy řešeného případu bude třeba aplikovat různé metody pro identifikaci tohoto nežádoucího chování. Lze se např. uchýlit k poměřování sporného chování s teoretickými modely vypracovanými ústavněprávní naukou, zejména u posuzování postavení jednotlivých orgánů veřejné moci a jejich vzájemných vztahů či u ústavní regulace pramenů práva. V oblasti lidských práv lze využívat komparaci s jinými právními řády či lidsko-právními standardy a dokonce se uchýlit k „argumentačním transplantátům“ (s. 11). K častým metodám bude patřit hledání vůle historického normotvůrce. Konečně lze jednání posuzovat i z pohledu ústavních hodnot, což osobně autor považuje za nejjistější způsob, a to s ohledem na limity použití jednotlivých metod v praxi, které jsou v článku blíže rozebrány.

Na základě analýzy vybraných příkladů z praxe autor uzavírá, že k častému (a v praxi nejspíše nejzjistitelněmu) obcházení ústavy dochází při přijímání právních předpisů. Je-li shledáno toto chování *in fraudem legis*, pak vadný normativní akt lze poměrně snadno eliminovat z právního řádu cestou ústavní kontroly. U jiných případech obcházení ústavy, které nevyúsťují v přijetí právního textu, lze konstatovat jejich neúčinnost, nemohou však dát vzniknout ústavněprávní odpovědnosti (s. 21). Závěrem autor doporučuje, aby v rámci minimalizace jednání *in fraudem legis* byly právní předpisy sepisovány precizněji a ponechává na zvážení, zda by nebylo vhodné po vzoru občanského či finančního práva včlenit klauzuli zakazující obcházení zákona do jednotlivých právních textů.

(kžk)

## NĚMECKO

THOMAS WOLF-HEGERBEKERMEIER. **Mezinárodní metodická komparace k rozvaze o užitečnosti v zákonodárství** /Internationaler Methoden-vergleich zur Nutzenbetrachtung in der Gesetzgebung/*Zeitschrift für Gesetzgebung* 4/2013, s. 357-375.

Tento příspěvek zkoumá druh, obsah a metody, jimiž se odrážejí aspekty stability v systému mezinárodního zákonodárství. Je částí výzkumné zprávy, kterou vypracovalo Národní centrum pro odbourání výdajů na byrokracii. Cílem projektu byl v Německu vývoj standardního modelu k systematickému hodnocení užitečnosti zákonů a regulací na základě stability pojmu růstu. Mezinárodní komparace se proto vztahuje jak na pochopení pojmu stability, tak i na teoretické rozhodovací metody. Pochopení stability vykazuje v různých zemích odlišnosti i různé hodnotící metody.

Internacionální komparace má uvést v jiných státech používané metody k měření stability v zákonodárství, možné podněty pro standardní model. Cílem této komparace mezinárodních metod je rovněž dosáhnout potřebného modelu měření a hodnocení. K tomu, aby se dosáhlo potřebných směrnic, je účelné orientovat srovnání na otázky: jaké místo má měření užitečnosti v rámci dosavadního hodnocení účinnosti zákonů; jaký materiální obsah se rozumí v jiných zemích pod pojmem užitečnosti (prospěšnosti) zákonů a jaké jsou přitom zásadnější rozdíly; jaké metody přicházejí pro měření v úvahu v různých systémech hodnocení a jak se systematicky odlišují.

V celé řadě států je legislativní snaha implementovat myšlenky stability do zákonodárného procesu.

V USA zavedla v r. 1981 administrativa v Executive Order (EO) 12291 systém hodnocení účinnosti pro regulace federálních úřadů Regulatory Impact Analysis. Tento systém byl v letech 1993 dále rozvíjen regulacemi v Circular No. A-94 z roku 2003, a to skrze Office of Management and Budget v Bílém domě (OMB), k obsáhlému a systematickému hodnocení účinnosti v americkém zákonodárství. Základem tohoto systému je alternativní sledování z hospodářského aspektu a hodnocení analýzy náklady – užitek nebo hospodářské nákladové analýzy. Užitek a náklady vyvolané zákony jsou trvale kvantifikovány a hodnoceny peněžními (monetárními) měřítky. Analýza náklady – užitek nositelů rozhodnutí je jasnou indikací a může uvádět nejefektivnější alternativu rozhodování. Monetarizace účinku působení zákonů a výpočet výše nákladů pro zdůvodnění zákonodárných rozhodnutí jsou uskutečňovány i vládami v Kanadě a Velké Británii. Především ve Velké Británii je v legislativním procesu velmi rozvíjen a praktikován systém Impact Assessment (IA). Velká Británie orientuje metodu tohoto systému na analýzu náklady–užitek, dává do popředí monetarizaci účinnosti zákonů, a to i z hlediska jejich stability. Anglosaský prostor se tedy soustřeďuje na ekonomické důsledky zákonů.

Na evropském kontinentu se především OECD na začátku nového tisíciletí zaměřuje rovněž na důsledky zákonodárných aktivit pro životní prostředí. Obsahové

hodnocení zákonodárství se postupně rozšiřuje o další kritéria a sféry. K rozsáhlému systému hodnocení účinnosti regulace a její stability se rozvinul Impact Assessment EU. Od roku 2010 se soustředila OECD kromě EU i na sledování národních systémů, a to se zřetelem na potřebnou stabilitu právních úprav.

V Belgii se v roce 2006 začala implementovat hlediska stability na hodnocení účinnosti zákonů a nařízení na úrovni federálního státu. Svůj právní podklad má belgická Sustainability Impact Assessment (SIA) v roce 2007 zavedením obligatorního testu stability. Na každém ministerstvu jsou nyní zřízeny Sustainability Development Units. Všechny zákony, právní nařízení a vládní rozhodnutí belgického federálního státu musí být podrobeny testu stability.

Švýcarsko má velmi rozvinutý systém k hodnocení důsledků politických opatření a rozhodnutí v sektorech ekonomiky, životního prostředí, zemědělství a dopravy. Centrální úřady a instituce zkoumají možné důsledky politických rozhodnutí. V sektoru ekonomiky je zavedeno hodnocení účinnosti regulací rozhodnutím Spolkové rady z roku 1999 pro zákony a právní nařízení. S pomocí podnikových dotazníků jsou zavedeny testy únosnosti administrativních zatížení pro podniky. Skladba politických postupů osvědčuje, jak důležité postavení je ve Švýcarsku připisováno stabilitě politických záměrů; základním postupem je posuzování stability.

Na základě „Strategie stabilního rozvoje“ je sledován cíl posoudit a optimalizovat záměr Spolku ohledně cílů stability rozvoje. Ve Švýcarsku je uváděno mnoho postupů posuzování, které se zčásti prolínají. Na základě rozdílných druhů a způsobů použití se dají rozlišit a rozeznat od sebe různé hodnotící a posuzovací instrumenty. Zobrazení pojmu stability stojí na dvou podstatných prvcích: na politických kritériích Spolkové rady a na kritériích Mezidepartmentního výboru pro stabilní rozvoj (IDANE).

V závěrech pro Německo je široké spektrum mezinárodních poznatků a zkušeností pro ponaučení.

Novelou Společného jednacího řádu spolkových ministerstev z 1. 6. 2009 jsou respektována důrazněji pravidla Národní strategie stability u záměrů zákonů Spolku a závazně realizovány požadavky stability pomocí tzv. ověřování stability. Národní strategie stability vyžaduje od spolkové vlády uvést kvalitativní popis a výčet kritérií, podle nichž se může posoudit a změřit užitečnost legislativních (regulativních) záměrů. Podle většího počtu různých metod měření v jiných státech je standardizace sice obtížná, avšak rozhodnutí pro širší obsahové posouzení místo pouze monetarizované (peněžní) posouzení je možné. Vlastnímu cíli legislativního posouzení užitečnosti, totiž zlepšit kvalitu politického rozhodovacího procesu, nemůže být pouze čistě fiskálně motivované rozhodnutí pro celkový výsledek prospěšné. Co by však na pozadí mezinárodních zkušeností v hodnocení účinnosti (užitečnosti) zákona bylo považováno za dobré a praktické pro německý model standardu užitečnosti, je rozvinuté a německému právnímu systému blízké, a to švýcarský podrobný Koncept pro obsáhlé posuzování stability z roku 2004 jako základní postup hodnocení *ex-ante* legislativních záměrů a návrhů. Jako základní předpoklad „Strategie stabilního rozvoje“ sleduje posuzování stability cíl posuzovat a optimalizovat záměry Spolku ohledně cílů stabilního rozvoje.

(zš)

## RUSKO

KOLDIN, V. J. **Problém technologické úrovně realizace práva** /Проблема технологического уровня правоприменения/Государство и право, 2014 Но 3, с. 89-93.

### **Problém technologické úrovně realizace právní činnosti**

Technologická úroveň a kvalita realizace právní činnosti, její efektivnost, jsou přímo spojeny s činností celého státního aparátu a mají rovněž přímou příčinnou následnou vazbu s krizí právní reformy.

Aktuálnost těchto problémů je podmíněna obecnými krizovými procesy stavu trestnosti a v kultuře činnosti spojené s realizací práva. Patří mezi ně obecný růst trestnosti, strukturální změny jejích forem, a to bezpečnostní, ekonomická, korupční, extremistická, a rovněž úpadek profesionální úrovně realizace práva a jeho obecné kultury, spojené s hrubým porušováním práv a svobod občanů. Nejzávažnější problémy z hlediska technologické úrovně realizace práva představují prudký růst latentní kriminality, snížení jejího rozkrytí a malá efektivnost činností orgánů realizujících právo. To vedlo mimo jiné i k uskutečnění kádrové reformy policejních orgánů, zaměřené na zvýšení efektivity jejich činnosti. Již dříve byla provedena reorganizace vyšetřovacího aparátu prokuratury Ruské Federace.

Vznikl dále stav, při němž expertiza jako nástroj práva, zabezpečující objektivní právní a řídicí řešení, ztratila svou specifiku a podstatu a klesla na úroveň „komerčních služeb“. Systémová změna struktury a statusu expertní činnosti v Rusku a v první řadě její komercializace na rovině nestátních expertních systémů vedly k deformacím a kvalitativním změnám ve své rovině. Ve sféře samotného trhu vznikly problémy, spojené s falzifikací expertních závěrů a chybných právních a řídicích řešení a rozhodnutí.

Strategie rozvoje úrovně realizace musí do budoucna vycházet z vědecké analýzy technologického potenciálu stavu kriminalistiky i expertní činnosti, tak i z potřeb zvýšení jejich efektivnosti jako instrumentů rozvoje současné informačně vysoko-technologické a demokratické společnosti.

(zš)

### **Cesty a podmínky modernizace technologické úrovně činnosti realizace práva**

V první etapě překonávání technologického zaostávání je třeba cílevědomě využívat typové technologické instrumenty, ověřené a prověřené v příbuzných druzích právní činnosti. Zvláště aktuální je rozpracování přijímání rozhodnutí v řídicích, podnikatelských, finančněhospodářských sférách, managementu, a rovněž ve sféře právní regulace. Jde především o zvládnutí metodologie a schémat procesu vypracování rozhodnutí, o metody a nalezení přednostního subjektu přijetí rozhodnutí pro stanovení volby efektivních alternativ, a o technologii hodnocení efektivity a optimálnosti alternativ podle kritérií ve složitých situacích, o principy, metody



a opatření v praxi při řízení technických systémů, o metody analýz problémů, vzniklých v průběhu řízení, a rovněž o metody matematické teorie pro řešení typových úkolů a jejich zdůvodnění.

Následnou etapou modernizace technologické úrovně realizace práva se mají stát adaptace typových technologických nástrojů a tvorba zvláštních technologických algoritmů, programů a fondů.

To mohou ilustrovat v zahraniční praxi uplatňované technologie animačního počítačového modelování. Jde o systém komplexní a komponentní tvorby, v níž funkci faktického a expertního souhrnu informace, analýzy, plánování a kontroly zaujímá jednotný, nepřerušovaný a vzájemně propojený proces. Tento model pracuje s informací o zdrojích libovolného druhu a významu a automaticky modeluje dynamiku jejich přetváření mírou uplatnění informace. Metoda zabezpečuje modelování různých oblastí činnosti a adaptaci vlivů jiných systémů, vlivů změn, hledání alternativních scénářů rozvoje, operativní získávání prognóz, vypracování preventivních opatření i kontrolu výsledků práce. Technologie modelování dosáhly širokého uplatnění ve světové praxi dynamického modelování složitých systémů.

Využívání zahraničních zkušeností představuje rovněž důležitou rezervu modernizace realizace práva.

V anglosaských zemích se uskutečňuje vědeckotechnické zabezpečení prostřednictvím vědeckého odvětví „forensic science“, představující souhrn všeobecně vědeckých a speciálních znalostí. Praktická realizace se uskutečňuje přes systém resortních analytických center podle jednotlivých odvětví realizace práva.

K využívání teoretického, metodologického a technologického potenciálu shromážděného v Rusku se shromáždil značný potenciál a utvořila státní síť vědecko-technické úrovně expertních technologií v praxi. Ten se však v současnosti ocitl v kvalitativním rozpadu profesionální vědecko-technické úrovně expertizy a vyšetřování, což je způsobováno zejména nízkou úrovní profesionální přípravy pracovníků vyšetřování. Dosavadní empirická úroveň musí být přetvořena na soudobou metodologii a výsledky musí odpovídat současným technologickým požadavkům.

Nezbytnou podmínkou technologické úrovně realizace práva je její kádrové zabezpečení, v němž spočívá největší počet současných praktických problémů.

V současné době chybí vzorové standardy, programy a vysokoškolská zařízení, zaměřená na přípravu potřebných specialistů. Je třeba zvládnout znalosti a vládnout uměním komplexní informace, na jejímž podkladě může být přijato odpovídající právní řešení a rozhodnutí. Takový specialista vyžaduje zvláštní přípravu zahrnující právo a komplex speciálních disciplín k řešení úkolů realizace práva na současné technologické úrovni. Úkoly a funkce státu nemůže být řešena jednotlivci a skupinami bez reálné ingerence a státní podpory.

(zš)