UNIVERSITAS
CAROLINA
PRAGENSIS

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

in seriebus, quae Biologica, Geologica, Geographica, Mathematica et Physica, Medica, Gymnica, Economica, Iuridica, Philologica, Philosophica et Historica, Historia Universitatis Carolinae Pragensis dicuntur, edenda curat

Actis edendis praeest Pavel Levit
Cuius vice fungitur Zdeněk Červený
Quibus a manu est Olga Volková

Series singulas edendas curant

B. Fott (Biologica), F. Čech (Geologica), V. Häufler (Geographica), J. Mohr (Mathematica et Physica), C. John (Medica), J. Fleischmann (Gymnica), B. Urban (Economica), V. Outrata (Iuridica), Zd. Urban (Philologica), L. Vebr (Philosophica et Historica), F. Kavka (Historia Universitatis Carolinae Pragensis)

Cuius consilii sedes est
nám. Curieových 7,
Praha 1 – Staré Město,
ČSSR

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA No. 4

OBSAH

Jiří Boguszak a Zdeněk Jičínský: Klasifikace státních orgánů 187
Pavel Peška: Úvahy k perspektívní konstrukci zastupitelských sborů 221
Vladimír Klokočka: K problémům voleb ve vyspělých kapitalistických zemích 237
Vladimír Vrecion: Analýza a racionalizace správněpolitických řídících orgánů některými metodami kybernetiky a operačního výzkumu 259
Jindřich Hrdlička: Civilní sankce na zneužívání práva 279

СОДЕРЖАНИЕ

И. Богусзак—З. Йичински: Классификация государственных органов 187
П. Пешка: Рассуждения по поводу перспективной структуры представительных органов 221
В. Клокочка: К некоторым проблемам выборов в развитых капиталистических странах 237
В. Врецион: Анализ и рационализация административно-политических органов управления при помощи некоторых методов кибернетики и исследования операций 259
Й. Грдличка: Гражданские санкции за злоупотребление правом 279

INHALT

Jiří Boguszak—Zdeněk Jičínský: Klassifikation der Staatsorgane 187
Pavel Peška: Erwägungen über die Perspektive der Konstruktion von Vertretungskörpern 221
Vladimír Klokočka: Zu den Problemen der Wahlen in den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern 237
Vladimír Vrecion: Analyse und Rationalisierung verwaltungspolitischer Leitungsorgane mittels gewisser Methoden der Kybernetik und Operationsforschung 259
Jindřich Hrdlička: Zivilsanktion auf den Missbrauch des Rechtes 279

VOL. XIII. 1966 PAG. 185-295

INHALT

1966 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA No. 4 Pag. 187—219

Klasifikace státních orgánů

Классификация государственных органов

Klassifikation der Staatsorgane

JIŘÍ BOGUSZAK - ZDENĚK JIČÍNSKÝ

I. Státní mechanismus se skládá z různých složek s různým postavením a je vnitřně hierarchicky uspořádán.

Je-li státní mechanismus jako celek nositelem státní moci, ne každá jeho složka bezprostředně disponuje mocí. Složky státního mechanismu, které mají mocenské atributy, nazýváme státní orgány.

Státní orgán je složka státního mechanismu, jež má tzv. pravomoc nebo jež má oprávnění dávat závazné pokyny takovým složkám, jež mají pravomoc (tj. druhým státním orgánům), nebo jež reprezentuje stát navenek (vůči druhým státům).

Pravomoc je způsobilost vydávat právní akty (ať už normativní nebo individuální).*)

Při vykonávání pravomoci státní orgány reprezentují státní moc vůči obyvatelstvu i organizacím, které nejsou součástí státního mechanismu.

K právním aktům patří ovšem např. i takové akty, jimiž se určitý státní orgán zřizuje, nebo jimiž se někdo volí či jmenuje do státního orgánu nebo se z něj odvolává či zprošťuje funkce v něm. Pod pojem právního aktu ovšem rovněž patří akty, jimiž se ruší nebo mění právní akty druhých orgánů.

*) *Od právních aktů nutno odlišovat závazné interní pokyny či instrukce, jež mají oprávnění vydávat složky nadřízené vůči podřízeným* (viz dále sub 3).

Od právních aktů nutno rovněž odlišovat právní úkony. Na rozdíl od pravomoci nemají způsobilost k (soukromo) právním úkonům jen státní orgány, ale i jiné subjekty. Účinky hmotně právních úkonů zpravidla závisí na vůli druhých subjektů.

K pojmům „normativní právní akt", „individuální právní akt resp. akt aplikace práva" a „interní (normativní nebo individuální) instrukce či pokyn" viz J. Boguszak, Základy socialistické zákonnosti v ČSSR, Praha, NČSAV 1963, kapitola druhá a J. Boguszak, Z. Jičínský, Otázky socialistického práva a zákonnosti, Praha, NPL 1964, str. 135 a násl., 138—140, 151—153.

Viz rovněž další výklad zde na str. 195—196, 197, 206, 207.

Státní mechanismus nezahrnuje jen státní orgány, ale i nezbytný jejich pomocný aparát pro přípravnou práci, a dále i takové složky, které ke státním funkcím, jež plní, nepotřebují shora uvedené prerogativy, ale plní své funkce výlučně jinými metodami a prostředky; sem patří složky, jež plní výlučně funkci obrany země (armáda; nikoli již orgány SNB, které např. mají pravomoc aplikovat tresty za menší správní přestupky v blokovém řízení) nebo mají výlučně výchovnou, osvětovou a podobnou působnost (učitelé; nikoli již orgány školské správy, které mají pravomoc přijímat na vysokou školu apod.).

Od státních orgánů odlišujeme *tzv. úřední osoby.* Jsou to osoby, které jsou oprávněny dávat závazné pokyny pracovníkům státního aparátu, kteří nejsou státními orgány a kteří jsou jim administrativně podřízeni.

Tak např. krajský hygienik je státní orgán, neboť má mj. pravomoc v určitých případech dávat závazné pokyny k odstranění závad zjištěných při hygienickém dozoru včetně zákazu určité činnosti a příkazu ke zničení zdravotně závadných výrobků aj. Zároveň je oprávněn řídit a kontrolovat činnost okresních hygieniků. (Je tedy zároveň úřední osobou.)

Anebo např. velitel vojenského útvaru v armádě má pravomoc vydávat rozkazy složkám či příslušníkům tohoto útvaru a má v tomto smyslu statut úřední osoby. Za normálních okolností není zároveň státním orgánem, neboť nemá pravomoc vydávat akty závazné pro subjekty stojící mimo tyto vztahy podřízenosti vojenských osob. Stává se však popřípadě státním orgánem při vyhlášení stavu zvýšeného ohrožení vlasti, popř. stavu branné pohotovosti státu nebo mobilizace, kdy vojenské orgány nabývají určité pravomoci zasahovat do práv občanů a organizací.

Uvedené rozlišování je podmíněno existencí určitého režimu právních pravidel ve státě, z něhož více nebo méně vymezení pravomoci vyplývá. Je obtížné tam, kde platí prostě jen „právo silnějšího“ („pěstní právo“), jak tomu bylo např. v určitých relacích feudální společnosti.

Státní orgány lze třídit na různé druhy podle těchto hledisek:

A. z hlediska suverenity,

B. z dalších hledisek, a to

1. podle druhu pravomoci,
2. podle kompetence,
3. podle jejich vzájemných vztahů,
4. podle způsobu ustanovování osob do funkce, popřip. podle trvání funkce (funkčního období) ustanovených osob,
5. podle složení.

A. a) Orgán, který je představitelem státní suverenity navenek, *je hlava státu.*

b) Z hlediska vnitřní stránky suverenity je třeba pokládat za představitele státní svrchovanosti orgán, který má ústavodárnou pravomoc, popřípadě orgán (zpravidla zákonodárný), jemuž je odpovědný nejvyšší výkonný

orgán státní moci a na němž je tak či onak závislá i činnost hlavy státu. — Orgán, který má uvedené postavení, považuje se za *nejvyšší orgán státní moci.*

O uvedených pojmech pojednáváme blíže v dalších souvislostech (sub B/1 a 3).

B. 1. Podle druhu pravomoci.

Druh pravomoci je určen druhem právních aktů, k jejichž vydávání je orgán zmocněn. Rozlišujeme tyto druhy právních aktů:

— normativní akty, které třídíme na akty
  — prvotní a odvozené a
  — vyššího či nižšího stupně právní síly;*)
— individuální právní akty, a to
  — správní individuální akty,
  — rozhodnutí sporu,
  — uložení trestu,**)
  — akty kontroly nebo dozoru či dohledu.***)

Různé pravomoci buď mohou příslušet jednomu a témuž orgánu, anebo může být pro každou z těchto pravomocí zřízen zvláštní druh orgánu, přičemž se setkáváme i s různě kombinovanými systémy.

V moderních státech bývají svěřovány různým druhům orgánů.

Orgány, které mají pravomoc vydávat prvotní normativní akty, označujeme jako *orgány státní moci.*

Orgán, který má pravomoc vydávat prvotní normativní akty nejvyššího stupně právní síly (zákony, popřípadě ústavní zákony), tzn. má zákonodárnou, popřípadě ústavodárnou pravomoc, označuje se jako orgán zákonodárný, popřípadě ústavodárný.

*) K těmto pojmům viz J. Boguszak, Základy socialistické zákonnosti v ČSSR, Praha, NČSAV 1963, str. 140—141, 164—169.

**) Rozdíl mezi individuálními správními akty a soudními rozhodnutími sporů spočívá v právních účincích aktů, totiž v tom, že správní akty mají konstitutivní dosah, kdežto civilně soudní akty mají význam deklaratorní. Na tom nic nemění, že z určitých zvláštních důvodů se soudům v některých speciálních věcech zpravidla svěřuje pravomoc vydávat určité konstitutivní — quasiadministrativní — akty a naopak.

Uložení trestu (jež má konstitutivní charakter) se pak od individuálních správních aktů liší tím, že je aplikací sankce, kdežto individuální správní akty jsou aplikací dispozice právní normy. Na tom nic nemění, že správním orgánům se v určitých (méně významných) případech svěřuje pravomoc aplikovat sankce.

Okolnost, že *rozdělení pravomoci mezi správu a justici není legislativně zcela důsledně provedeno,* tu ovšem znesnadňuje vyvozovat určité praktické důsledky z tohoto rozlišování. (Viz zde str. 195—196, 209.)

***) K těmto pojmům viz J. Boguszak, Právní záruky socialistické zákonnosti v Československé republice, Právník č. 2/1959 a J. Boguszak, Z. Jičínský, Otázky socialistického práva a zákonnosti, Praha, NPL 1964, str. 162—170.

Orgány, které mají pravomoc vydávat prvotní normativní akty nižšího stupně právní síly, označují se jako nižší orgány státní moci.

Orgány, které mají pravomoc vydávat odvozené normativní akty a individuální správní akty (výkonnou či správní pravomoc), označují se jako *výkonné orgány* státní moci, resp. *orgány státní správy*.

Orgány, které mají pravomoc vydávat rozhodnutí ve sporech a o trestech (soudní pravomoc), označíme jako *soudy*.

Oprávnění kontrolovat je vždy součástí oprávnění nadřízených orgánů řídit činnost orgánů podřízených (viz dále sub 3.). Vytvoření rozsáhlé sítě zvláštních orgánů, které mají výhradně kontrolní nebo dozorčí či dohlédací pravomoc (včetně např. tzv. všeobecného prokurátorského dozoru), je zvláštností zejména socialistických států (viz blíže sub 3, str. 198).

Tak např. v ČSSR je pravomoc vydávat prvotní normativní akty v zásadě svěřena zastupitelským sborům (Národnímu shromáždění, Slovenské národní radě a národním výborům), pravomoc vydávat odvozené normativní akty i některé individuální správní akty pak vládě, ministerstvům a jiným orgánům státní správy a Předsednictvu Slovenské národní rady, pravomoc vydávat individuální správní akty převážně orgánům státní správy (zejména výkonným orgánům národních výborů, zčásti bezpečnostním orgánům aj.), pravomoc rozhodovat spory a ukládat tresty soudům (dříve existovaly zvláštní soudy civilní a soudy trestní), pravomoc dozoru zejména prokuratuře, zvláštní kontrolní pravomoc komisím lidové kontroly a statistiky aj.

Naopak např. ve feudálním typu státu v první fázi veškeré uvedené pravomoci bývaly soustředěny v rukou feudální vrchnosti.

Normativní akty nejvyššího stupně právní síly jsou zákony, popřípadě ústavní zákony. Tyto akty v zásadě konstituují základní strukturu státní moci.

Pravomoc vydávat normativní akty nejvyššího stupně právní síly je znakem orgánu, který označujeme jako *nejvyšší orgán státní moci*.

Za nejvyšší orgán státní moci však považujeme i zákonodárný orgán, který nemá ústavodárnou pravomoc (schvaluje-li se ústava nebo její změny např. lidovým hlasováním), je-li mu odpovědná vláda jako nejvyšší výkonný orgán státní moci. (Viz k pojmu ústavně politické odpovědnosti orgánu dále sub 3.)

Nejvyšší orgán státní moci může mít oba uvedené znaky (ústavodárnou pravomoc a pravomoc uplatnit odpovědnost vlády, tj. způsobit její odvolání).

Tak např. v ČSSR je nejvyšším orgánem státní moci Národní shromáždění, které má ústavodárnou pravomoc a jemuž jsou kromě toho odpovědny vláda a nadto i ostatní nejvyšší státní orgány (včetně hlavy státu).

Nemá-li zákonodárný orgán i ústavodárnou pravomoc v systému dělby moci (takže mu není odpovědný nejvyšší orgán státní moci), nelze mluvit

o jediném nejvyšším orgánu státní moci, ale jen o pluralitě nejvyšších státních orgánů.

Tak je tomu např. v USA, kde Kongresu vlastně přísluší pouze zákonodárná a ne i plná ústavodárná pravomoc (změny ústavy musí být schváleny kvalifikovanou většinou členských států Unie) a kde president jako šéf výkonné moci ani jiné výkonné orgány v zásadě nejsou Kongresu odpovědny. Tento systém souvisí s uplatněním principů dělby moci.*)

Zvláštní postavení má orgán, který se označuje jako *hlava státu.*

(Např. president republiky, Presidium Nejvyššího sovětu, král apod.)

Hlava státu zastupuje stát navenek (zejména sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, vypovídá válku, přijímá a pověřuje vyslance aj.).

Pravomoci a oprávnění hlavy státu ve vnitrostátních věcech závisí na struktuře státní moci a bývají různě vymezeny v různých státech.**)

Jsou-li ve státě různé pravomoci svěřeny různým druhům orgánů, lze mluvit o nejvyšším státním orgánu v určité oblasti pravomoci.

Tak např. může existovat vedle nejvyššího zastupitelského sboru jako nejvyššího zákonodárného orgánu vláda jako nejvyšší výkonný orgán, dále nejvyšší soud, popřípadě generální prokurátor aj.

Ve složeném státě existuje dvojí systém nejvyšších orgánů.

Ona struktura nic nemění na shora uvedeném pojmu nejvyššího orgánu státní moci, jímž je vždy jen ten orgán, který má pravomoc určovat organizaci či strukturu státní moci, a tím i stanovit druhé orgány (tj. má ústavodárnou pravomoc), nebo jemuž je odpovědný nejvyšší výkonný orgán (i jde-li o orgán zákonodárný bez plné ústavodárné pravomoci).

2. Pro roztřídění státních orgánů má dále význam vymezení kompetence (působnosti).

Působnost (kompetence) vyjadřuje okruh společenských vztahů, na něž se vztahuje (v nichž lze vykonávat) pravomoc.

Můžeme rozlišovat působnost (kompetenci)

a) prostorovou či územní (území, na němž orgánu přísluší pravomoc),

b) časovou (období, po které orgán vykonává pravomoc; časová působnost je jen v některých případech právními normami omezena — srov. omezení pravotvorné pravomoci předsednictva Národního shromáždění, nebo rady národního výboru na dobu, kdy Národní shromáždění, resp. národní výbor nezasedá; pravomoc a působnost jsou svěřeny orgánu jako takovému, proto

*) K systému dělby moci viz blíže J. Boguszak, Z. Jičínský, Struktura státní moci, Právník č. 5/1966.

**) Viz tamtéž.

nelze časovou působnost zaměňovat s funkčním obdobím členů voleného orgánu nebo s dočasným jmenováním na určité místo státního orgánu apod.),
c) osobní (subjekty, vůči nimž orgán má pravomoc),
d) věcnou (povaha resp. druh vztahů, v nichž se vykonává pravomoc, srov. např. omezení pravotvorné pravomoci Slovenské národní rady na určité věci národní a regionální povahy) a event. i
e) funkční (působnost jen s určitým speciálním, funkčním zaměřením — srov. případ, kdy orgán, např. krajský soud, má v určitých vztazích pravomoc rozhodovat jen o opravných prostředcích proti rozhodnutím okresního soudu).

a) Z hlediska prostorové (územní) kompetence rozlišujeme
— *orgány ústřední* (centrální), které mají celostátní působnost,
— *orgány místní* (lokální) s místní působností.

Nejvyšší orgány (viz výše) patří k ústředním orgánům.

Pojem ústředních orgánů je však širší než pojem nejvyšších orgánů.

Nelze zaměňovat pojmy ústředních a místních orgánů s pojmy vyšších a nižších orgánů (k těmto posledním dvěma pojmům viz dále). Místní orgány lze označit jako nižší vzhledem k určitým ústředním orgánům, jsou-li k těmto orgánům v určitých vztazích (jež vysvětlíme dále). Mezi ústředními orgány dlužno zpravidla rovněž rozlišovat orgány vyšší a nižší.*)

Např. v ČSSR k ústředním orgánům patří i ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy; nepatří však k nejvyšším státním orgánům, neboť jsou podřízeny vládě, která jedině je nejvyšším výkonným orgánem (resp. nejvyšším orgánem státní správy).

Systém (stupňovitost) místních orgánů závisí na administrativně či justičně teritoriálním učlenění státu.

Jde-li o systém vícestupňový, nazývají se orgány nejnižšího stupně, jejichž prostorová působnost se omezuje na nejmenší územní jednotku, místními orgány v užším smyslu slova, orgány vyšších stupňů mají názvy podle označení územní jednotky.

Např. v ČSSR jsou uzákoněny v zásadě tři stupně místních orgánů státní moci a státní správy, a to krajské, okresní a v obcích městské nebo místní národní výbory.

Je-li ve státě některá územní část nadána autonomií, odlišují se její orgány od místních orgánů. (Viz dále sub 3.)

b) Časová působnost orgánů je zpravidla neomezená *(orgány s časově neomezenou kompetencí)*. Omezená bývá tehdy, jestliže určitý orgán vykonává vlastně pravomoc druhého orgánu, a to jen v době, kdy tento orgán svou pravomoc nevykonává *(orgány s časově omezenou kompetencí)*.

*) Vyskytují se (sporadicky) miniaturní státy, kde neexistuje vertikální administrativně teritoriální dělení státu, a kde tudíž rozlišení ústředních a místních orgánů odpadá.

Takového ustanovení je zapotřebí zejména v případě kolegiálních orgánů, které nefungují permanentně, ale jen periodicky. (Zpravidla se to týká zastupitelských sborů.)

Přitom „náhradnímu" orgánu nemusí příslušet veškerá pravomoc nebo veškerá věcná kompetence zastupovaného orgánu (pravomoc může být omezena na neodkladné případy, akt zastupujícího orgánu může podléhat dodatečnému schválení nahražovaného orgánu apod.).

Jestliže je stanoveno, kdo má vykonávat příslušnou pravomoc po dobu, kdy představitel určitého orgánu nemůže vykonávat svou funkci, mluvíme o zastupování, resp. *zastupujícím orgánu.*

Při zastupování může být část pravomoci či kompetence přenesena na jeden orgán a část na druhý orgán (např. v ČSSR v daném případě u hlavy státu část na vládu a část na Předsednictvo Národního shromáždění).

Jiným případem je, je-li trvale stanoven zástupce (náměstek), který má pravomoc vydávat příslušné akty místo zastupovaného, je-li jím k tomu pověřen (např. náměstek ministra). Je stále podřízen zastupovanému.

c) Menší význam má v moderních státech třídění orgánů z hlediska osobní kompetence. S moderním principem rovnosti občanů před zákonem souvisí, že ve vztazích věcně téhož druhu (vyjádřených věcnou kompetencí — viz dále) má být každý občan posuzován orgánem téhož druhu jako druhý občan.

Nicméně i v moderních státech se výjimečně uplatňuje odlišení orgánu podle osobní kompetence.

Rozeznáváme pak *orgány s obecnou osobní kompetencí,* tj. orgány, jejichž pravomoc se v daném oboru věcné kompetence vztahuje na všechny občany či organizace. Od nich odlišujeme *orgány se zvláštní osobní kompetencí;* v tomto případě jejich pravomoci podléhá část občanů nebo organizací, vyňatá z kompetence orgánů s obecnou osobní působností, i když věcná kompetence je táž.

Příkladem může být odlišení vojenských soudů od ostatních soudů, které je dáno osobní příslušností: vojenské soudy projednávají trestné činy příslušníků ozbrojených sil či sborů, válečných zajatců apod., přičemž však věcná kompetence vojenských soudů je táž jako u ostatních soudů (stran nevojenských trestných činů).

V ČSSR, pokud se týká soudní příslušnosti, vznikla určitá zvláštnost ve spojitosti se zřízením místních lidových soudů a s okolností, že tyto soudy v řadě míst, popřípadě závodů, nejsou zřízeny.Proto se jeden a týž druh jednání projednává buď jako provinění u místního lidového soudu nebo jako přestupek u orgánu národního výboru podle toho, je-li či není-li v místě či závodě místní lidový soud zřízen. (Přitom MLS mj. jsou konstituovány jiným způsobem a platí pro ně jiná pravidla řízení než je tomu u orgánů NV.)

Existence orgánů se zvláštní osobní kompetencí neruší tak dalece rovnost občanů, jestliže každý občan se může za podmínek spojených nikoli s původem stát příslušníkem kategorie podléhající zvláštním orgánům.

Od orgánů se zvláštní osobní kompetencí nutno odlišovat *stavovské orgány* (ve feudálním smyslu). Pravomoc stavovských orgánů se vztahuje vždy na příslušníky určitého stavu (přičemž stavovská příslušnost byla zpravidla spojena s původem resp. rodem).

Ve společnosti feudální, která se vyznačuje rozdělením obyvatelstva na stavy (přičemž kromě toho nevolníci nebyli ani stavem), bylo naopak osobní hledisko podstatné, pokud se týká kompetence orgánů, takže příslušníci každého stavu v zásadě podléhali jurisdikci jiných orgánů (s jiným režimem) než příslušníci druhého stavu.

Při tomto výkladu o osobní působnosti státních orgánů máme na zřeteli vztah stát—občan, nikoli vztahy pracovníků státního aparátu, jejichž status se různí podle povahy jejich funkcí.

d) Roztřídění státních orgánů podle věcné kompetence je v různých státech různé a je determinováno mj. rozsahem a stupněm náročnosti a složitosti státních úkolů.

Příkladem rozlišení podle věcné kompetence může být rozdělení státní správy mezi různé její orgány.

Změny v rozdělení věcné kompetence bývají nejčastější právě v oblasti státní správy (zvláště v socialistických státech), a to ať už jde o změny vzhledem k souřadným (koordinovaným) orgánům (srov. např. změny v počtu ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy) nebo o kompetenční přesuny mezi nadřízenými a podřízenými orgány (srov. časté změny v kompetenci národních výborů a jejich orgánů).

Příkladem stanovení věcné kompetence může být rovněž vymezení působnosti soudů, popřípadě senátů (např. na občanskoprávní, pracovněprávní, rodinnoprávní, družstevněprávní, trestněprávní vztahy).

Lze třídit státní orgány podle věcné kompetence na *orgány s obecnou* (celkovou) či komplexní *věcnou kompetencí* a *orgány se zvláštní* (dílčí či odvětvovou) *věcnou kompetencí* v rámci určitého druhu pravomoci.

Tak např. v oboru výkonné resp. správní pravomoci je vláda orgánem s všeobecnou věcnou kompetencí a ministerstva orgány se speciální (odvětvovou) věcnou kompetencí. Obdobně jsou rady národních výborů orgány státní správy s všeobecnou věcnou kompetencí a komise i odbory NV orgány státní správy se speciální věcnou kompetencí.

e) Rozlišení orgánů podle funkční kompetence je v podstatě určováno pravidly instančního postupu řízení a rozhodování ve státní správě nebo soudnictví.

Má značný význam pro uplatnění určitých požadavků zákonnosti (režim opravných prostředků).

Jde jen o zdánlivé nebo částečné naplnění těchto požadavků rozdělení funkční kompetence, jestliže orgán, který má rozhodovat o odvolání, se svým personálním složením částečně kryje s orgánem, který rozhodl v první instanci, jak je tomu zatím ve správním řízení v ČSSR podle úpravy z r. 1961 (kde ostatně nejde o vertikální stupňovitost instancí).

Exkurs: *V literatuře se pravomoc a působnost (kompetence) navzájem nerozlišují.*

Jen v procesualistickém pojmosloví se aspoň rozlišuje „pravomoc" a „příslušnost". Tyto pojmy se však zcela nekryjí se shora námi vymezenými pojmy, i když procesualistický pojem „příslušnosti" v podstatě koresponduje námi užívanému pojmu „působnosti (kompetence)".

Jestliže se totiž „pravomoc" soudu definuje v § 7 občanského soudního řádu tak, že „v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a družstevních vztahů . . ." atd., vymezuje se tu vlastně pod názvem „pravomoc" také věcná kompetence (ve shora námi vymezeném smyslu), která přísluší soudům na rozdíl od jiných orgánů. Příčinou toho je zřejmě mj., že v nauce občanského procesu při vymezení „věcné příslušnosti" (ve slovenské terminologii se pro ni užívá označení „pôsobnosť") běží o rozlišení působnosti jednotlivých soudních instancí uvnitř soudní soustavy a nikoli již o vymezení a odlišení působnosti civilního soudnictví vůbec od působnosti jiných orgánů při rozhodování. (Méně logické již je, že procesualistická terminologie, ignorujíc pojem osobní působnosti či příslušnosti, vymezuje v § 14 trestního řádu pod názvem „pravomoc vojenských soudů" vlastně jejich osobní příslušnost či působnost.)

Rozdíl mezi pojmy „pravomoc" a „věcná příslušnost" v procesualistické nauce je tedy jen relativní (v podstatě kvantitativní), nevystihuje kvalitativní rozdíl, který shora činíme mezi „pravomocí" a „kompetencí", a neumožňuje tedy ani praktické důsledky tohoto rozlišování (viz dále).

Je třeba podle našeho názoru rozeznávat dvě různé právní kategorie: a) Pravomoc, jež vyjadřuje právní prostředky, které jsou orgánu svěřeny k plnění jeho úkolů (vydávání právních aktů, např. zákonodárných aktů, nařízení, rozhodnutí, protestů apod.). Pravomoc je zvláštní druh způsobilosti k právním jednáním; je to způsobilost k veřejnoprávním jednáním — právním aktům (normativním nebo individuálním), tj. takovým aktům, jimiž lze (normativně nebo pro jedinečný případ) jednostranně autoritativně (nezávisle na vůli adresátů) zakládat nebo měnit či rušit právní vztahy (oprávnění nebo právní povinnosti) anebo potvrzovat jejich existenci či neexistenci. V pravomoci vydávat právní akty se projevuje zvláštní (nadřazené) postavení státních orgánů mezi ostatními subjekty práva. b) Působnost (kompetenci), která je vymezena druhem vztahů, na něž se vztahuje (v nichž je orgán způsobilý vykonávat) pravomoc.

Rozlišení „pravomoci" a „působnosti" má praktický význam jednak pro klasifikaci státních orgánů (viz výše), jednak podle našeho názoru i pro-

tože nedostatek pravomoci má zásadně jiné právní důsledky než překročení kompetence. Může mít totiž význam pro odlišení nicotných (právě irelevantních) aktů od aktů jen právně vadných, které je jinak obtížné.)*

*) Srov. např. neurčitost závěrů v otázce důsledků vad správních aktů u A. Merkla, Obecné právo správní, díl druhý, Praha—Brno 1932, str. 21 a násl. . . . Merklův názor, že „nikdo nemá povinnost býti poslušnu vadných správních aktů" je krajně nepřesný a v podstatě nepřijatelný, a to z důvodů, které uvádíme v pracích citovaných v následující poznámce pod čarou.

Je-li totiž pak určitý akt vydán někým, kdo nemá pravomoc (způsobilost vydávat dané akty), jde přitom o akt nicotný (paakt). (Jen je-li náležitostí platnosti aktu vyhlášení v úřední sbírce, jako je vyhlášení určitých normativních aktů ve Sbírce zákonů ČSSR, neznamenal by u nás nedostatek příslušné pravomoci orgánu u takto vyhlášeného aktu jeho nicotnost.) Naproti tomu překročení kompetence je u nás jen jednou z vad platných aktů. Akt, při jehož vydání orgán překročil svou kompetenci, je platný, pokud není pro tuto vadu zrušen nebo změněn. Neboť zde se pak uplatňuje tzv. předpoklad správnosti, jímž jsou vybaveny právní akty státních orgánů a který způsobuje, že takový akt, i je-li nezákonný, má jakožto platný tytéž právní účinky jako akt právně bezvadný.) (Jinak je tomu u soukromoprávních úkonů.)*

I při uvedeném vymezení pojmů pravomoci a působnosti by bylo řešení problému závaznosti či nezávaznosti vadných aktů velmi obtížné ve vztahu individuálních právních aktů, jež patří do správní nebo soudní pravomoci, a to poněvadž rozdělení pravomoci mezi správu a justici není (jak již shora uvedeno) legislativní praxí důsledně provedeno. Je třeba pokládat za moudré řešení obsažené v § 135 platného občanského soudního řádu, které omezuje předpoklad správnosti individuálních právních aktů v tom směru, že rozhodnutí, vydaná „nepříslušnými" (roz. nekompetentními) orgány, nejsou závazná pro soud. (Zmíněné ustanovení zní: „1. Soud je vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, provinění nebo přestupek a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu. 2. Jinak otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu, může soud posoudit sám. Bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází." Argumentum a contrario tu svědčí pro uvedenou interpretaci.)

3. Z hlediska svých vzájemných vztahů uvnitř státního mechanismu se státní orgány dělí na *odpovědné a neodpovědné*.

Je nutno rozlišovat různé druhy odpovědnosti:

Jde především o odpovědnost politickou. Rozumí se jí odpovědnost orgánu za veškerou činnost bez ohledu na to, je-li či není-li tato činnost upravena právními normami. Politická odpovědnost orgánu se projevuje konec konců v odvolatelnosti (resp. sesaditelnosti). Odvolání může přivodit ten, vůči němuž je daný orgán odpovědný.

Politická odpovědnost resp. odvolatelnost se může realizovat, když orgán z jakéhokoli důvodu ztratí důvěru toho, jemuž je odpovědný.

Poněvadž politická odpovědnost není vázána na porušení konkrétních pravidel, závisí její realizace na uvážení toho, kdo má pravomoc odvolat.

S politickou odpovědností se často spojuje povinnost podávat zprávy o činnosti, skládat účty apod. tomu, vůči němuž je orgán odpovědný.

Politická odpovědnost je stanovena právními normami, zpravidla ústavními (i když není odpovědností za porušení práva, takže ji odlišujeme od právní odpovědnosti). Je tedy, lze-li tak říci, politickoprávní, ústavní odpovědností. Je třeba od ní odlišovat politickou odpovědnost státních funkcio-

*) Viz k těmto otázkám J. Boguszak, Právní záruky socialistické zákonnosti v Československé republice, Právník č. 2/1959; J. Boguszak, Z. Jičínský, Právo a zákonnost v ČSSR, Praha SNPL 1961, str. 98—99. J. Boguszak, Z. Jičínský, Otázky socialistického práva a zákonnosti, Praha, NPL, 1964, str. 162—164.

nářů vůči nestátním politickým organizacím, jejichž zájmy oni funkcionáři zastupují, a která není upravena normami právními.

Od ústavní politické odpovědnosti nutno odlišovat právní odpovědnost. Jde o odpovědnost civilní a trestní; pro vztahy ve státním aparátu má zvláštní význam odpovědnost služební resp. pracovně právní či kárná. Realizace právní odpovědnosti nemusí spočívat ve zproštění funkce. Sankce za porušení práva mohou být různé podle povahy deliktu.

V moderních státech se absolutní neodpovědnost (politická i právní neodpovědnost) nevyskytuje. V monarchiích však bývá panovník neodpovědný vyjma civilní odpovědnost. (Jinak je odpovědný jen před svým svědomím a před bohem.) Určitou obdobou je postavení hlavy státu ve fašistické vůdcovské formě státu.

V buržoazních státech bývá odpovědná vláda parlamentu, a to v tzv. parlamentních státech. Ostatní nejvyšší orgány jsou po dobu, na niž byly zvoleny či jmenovány, politicky neodpovědné. Hlava státu (i president) bývá pak v buržoazním státě neodpovědná i trestně (zpravidla s výjimkou zločinu velezrady, přičemž soudně podléhá zastupitelskému sboru nebo jeho orgánu a sankcí může být jen ztráta úřadu a způsobilosti znovu ho nabýt).

V socialistickém státě naproti tomu všechny hlavní státní orgány bývají politicky odpovědné. — Vždy vlastně jde o odpovědnost přísl. funkcionářů (ne orgánů).

Členové určitých, zpravidla nejvyšších zastupitelských sborů mívají v moderních státech (z důvodů, které souvisejí s teorií dělby moci) tzv. trestní imunitu, jež znamená, že nemohou být trestně ani kárně stíháni ani vzati do vazby bez souhlasu zastupitelského sboru.

Vyskytuje se odpovědnost vůči dvěma různým orgánům.

Např. v ČSSR jsou předseda a členové vlády odpovědni Národnímu shromáždění (které může dát presidentu republiky závazný návrh na odvolání vlády), ale vlastně i presidentu republiky, který může předsedu a jednotlivé členy vlády odvolat i bez návrhu Národního shromáždění a i bez jejich demise.

Jiný je vztah orgánů *nadřízených a podřízených* (subordinovaných). Nadřízený je orgán, který je oprávněn dávat závazné pokyny jinému, jemu podřízenému orgánu, a ten je pak povinen řídit se pokyny orgánu nadřízeného.

Přitom je možná trojí relace, pokud se týká subordinace a odpovědnosti: a) podřízený orgán může být zároveň orgánem odpovědným orgánu nadřízenému; b) orgán nemusí být odpovědný orgánu, jemuž je podřízený; c) orgán nemusí být podřízený orgánu, jemuž je odpovědný.

Např. rada národního výboru je podřízena národnímu výboru (jeho plénu) a zároveň je mu odpovědná: členové rady mohou být plénem ze své funkce odvoláni.

Naopak např. okresní národní výbor je podřízen krajskému národnímu výboru, ale není mu odpovědný (neboť poslanci NV jsou odpovědni svým voličům).

Konečně např. soudci krajského soudu jsou odpovědni krajskému národnímu výboru, který je volí, ale nejsou mu podřízeni.

Někdy je stanovena podřízenost orgánu dvěma (nebo několika) vyšším orgánům. Přitom může být orgán buď generelně (v celém rozsahu své kompetence) podřízen různým orgánům, anebo může být generelně podřízen jednomu orgánu a v určité části kompetence druhému orgánu.

Tak např. rada krajského národního výboru je generelně podřízena jednak plénu KNV, jednak vládě.

Jinak např. odbor národního výboru je generelně podřízen komisi, radě a plénu národního výboru; kromě toho je, jen pokud jde o odborné vedení, podřízen odboru vyššího stupně a příslušnému ministerstvu.

Státní orgány lze dále dělit na *kontrolující a kontrolované*. Kontrolující je orgán, který je oprávněn dávat jinému, kontrolovanému orgánu, závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků. Vztah mezi kontrolovaným a kontrolujícím v tomto úzkém administrativním smyslu se v podstatě velmi podobá vztahu částečné subordinace. Zjištění, co je nedostatkem, do té míry závisí vlastně na uvážení kontrolujícího, že hranice mezi oprávněním dávat vůbec pokyny a oprávněním dávat pokyny k odstranění nedostatků je velmi relativní. Ostatně, jak již naznačeno, kontrolní oprávnění je vždy součástí administrativního oprávnění řídit (dávat závazné pokyny); vyděluje se pak jen vzhledem k potřebě zřizovat nadto ještě zvláštní orgány jen pro kontrolu.

Vztah kontroly má ovšem ještě širší smysl: rozumí se jím i taková relace, ve které určitý orgán je oprávněn aplikovat určité sankce při zjištění závad. Budeme-li pod sankce zahrnovat i takové politickoprávní opatření, jako je odvolání při realizaci ústavně politické odpovědnosti, lze mluvit např. i o nejvyšším zastupitelském sboru jako o orgánu kontrolujícím ve vztahu k vládě (popř. i hlavě státu), v systému, kde je vláda (popř. hlava státu) ústavně politicky odpovědná.

Jiný je vztah *orgánu dozoru a orgánu podléhajícího dozoru*. Tento vztah se značně odlišuje od vztahu subordinace, neboť orgánu, jenž podléhá dozoru, mohou vzniknout vůči dozorčímu orgánu jen určité povinnosti vlastně procesní povahy.*)

Vztahu kontrolnímu po jedné stránce a vztahu dozoru po jiné stránce se podobá vztah mezi orgánem dohledu a orgánem podléhajícím dohledu.

Pojem dozoru však nabývá v legislativní praxi různého obsahu nebo rozsahu v různých oborech státní činnosti.

Vycházíme pojmově zpravidla z vymezení pravomoci u prokurátorského všeobecného a soudního dozoru, k němuž nepatří pravomoc rozhodovací ani přikazovací.

Pojem dozoru je nejméně ujasněn v nauce státní správy, kde termínu

*) Viz blíže J. Boguszak, Právní záruky socialistické zákonnosti, Právník č. 2/1959.

„dozor“ používá naše legislativa velmi nejednotně, v různých smyslech (např. někdy pro označení činnosti, pro kterou se v jiných předpisech používá termínu „dohled“ — viz k tomuto pojmu shora — nebo termínu „kontrola“).

Pod pojem dozoru se někdy zahrnuje (tak zejména v oblasti soudnictví) pravomoc rušit (podle principu tzv. kasace), popř. i měnit (princip tzv. revize) nezákonné akty orgánu podléhajícího dozoru. S tím souvisí vztah mezi orgány vyšší instance a orgány nižší instance.

Zvláštním druhem vztahů jsou vztahy mezi *orgány vyšší instance* a *orgány nižší instance*. Uplatňují se, má-li určitý (instančně vyšší) orgán pravomoc rušit nebo měnit právní akty druhého (instančně nižšího) orgánu.

Přitom může jít o případ, kdy existuje zároveň vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi instančně vyšším a instančně nižším orgánem (tak je tomu např. v soustavě národních výborů).

V druhém případě může však jít o vztah, v němž není instančně vyšší orgán zároveň v daném ohledu nadřízen instančně nižšímu orgánu (takže vyšší orgán nemůže dávat nižším závazné pokyny k rozhodování — tak je tomu v zásadě např. v soustavě soudů).

Má-li orgán pravomoc měnit akty orgánu nižší instance, neznamená to pravomoc rozhodnout místo tohoto orgánu. Vždy musí nejprve rozhodnout orgán nižší instance.

Je-li akt orgánu nižší instance zrušen aktem orgánu vyšší instance, bývá zpravidla orgán nižší instance při novém rozhodování v téže věci vázán právním názorem orgánu vyšší instance.

Vztah orgánů vyšší a nižší instance tu souvisí s dělením orgánů podle funkční kompetence (viz výše).

Dosud uvedená třídění orgánů podle jejich vzájemných vztahů lze shrnout pod obecnější dělení na orgány *vyšší a nižší*.

Vyšší je orgán vůči orgánům, jež jsou mu odpovědny nebo podřízeny nebo které jsou jím kontrolovány nebo které podléhají jeho dohledu či dozoru (pokud jde o druh dozoru zahrnující aspoň i pravomoc rušit nezákonné akty orgánu, který dozoru podléhá), jakož i oproti orgánům, které jsou vzhledem k němu instančně nižší. Vyšší jsou rovněž určité orgány vůči orgánům decentralizovaným či autonomním (viz dále), jakož i orgán s prvotní, resp. delegační pravomocí oproti orgánům, jejichž pravomoc je od něho odvozena (viz dále).

Tak např. v ČSSR Národní shromáždění je vyšším orgánem oproti ostatním nejvyšším státním orgánům, ačkoliv ty mu nejsou podřízeny; jsou mu však odpovědny.

Anebo krajský soud je vyšším orgánem oproti příslušným okresním soudům, neboť je instančně vyšší, tj. má v mezích své funkční působnosti pravomoc rušit nebo měnit jejich nezákonná rozhodnutí.

Zvláštními druhy jsou orgány *decentralizované* a orgány *autonomní.*

Decentralizovaný je orgán, který je nejen neodpovědný vůči vyšším orgánům, ale jim také nepodřízený. Příslušný vyšší orgán může mít pouze pravomoc rušit akty decentralizovaného orgánu, které vybočují z kompetence tohoto orgánu. Přitom rozsah této kompetence je dán určitými normativními akty vyšších orgánů, s nimiž nesmějí být akty decentralizovaného orgánu v rozporu.

V praxi se většinou nevyskytují orgány ryze decentralizované. Spíše běží o takový druh orgánu, který je v určité části kompetence orgánem decentralizovaným a v jiné části kompetence orgánem podřízeným.

Princip autonomního orgánu je týž jako orgánu decentralizovaného. Rozdíl se někdy činí v tom, že se pod pojem autonomie zahrnuje tzv. autonomie politická, k níž patří i pravomoc vydávat prvotní normativní akty (i když nikoli nejvyššího stupně právní síly, neboť pak by již nešlo o autonomii, ale o státní suverenitu, tj. státní nezávislost).*) Decentralizovaným orgánem se pak rozumí jen decentralizovaný orgán se správní pravomocí. I při autonomii může jeden a týž orgán vykonávat kompetenci zčásti autonomní a zčásti neautonomní. Orgány ryze autonomní (tj. mající kompetenci jen autonomní) se vyskytují častěji než u decentralizace orgány ryze decentralizované.

Vůči autonomnímu či decentralizovanému orgánu je vyšší ten orgán, který má pravomoc normativně určovat meze autonomní (decentralizované) kompetence nebo rušit nezákonné akty autonomního (decentralizovaného) orgánu (popřípadě ovšem i orgán, jemuž je decentralizovaný orgán podřízen v neautonomní části své kompetence).

Příkladem ryze autonomního orgánu je Slovenská národní rada.

V socialistickém státě, kde existuje rozsáhlý znárodněný sektor hospodářství, je aktuálním problémem otázka míry podřízenosti státních hospodářských organizací orgánům státní správy. Tyto organizace neoznačujeme jako státní orgány (otázku, zda či do jaké míry mají např. v ČSSR vedení socialistických organizací vůči svým pracovníkům některé atributy státních orgánů, zde nelze řešit). Nicméně tu lze per analogiam operovat rovněž např. s pojmy centralismu a decentralizace. Konkrétně nová soustava řízení těchto organizací v ČSSR by podle našeho názoru byla nejpřiměřeněji vyjádřena vymezením určité části činnosti státních podniků jako činnosti decentralizované.**)

Mezi státními orgány nemusí existovat ani jeden z uvedených druhů

*) Podrobněji k autonomii viz E. Kučera, Formy socialistického státu, Acta Universitatis Carolinae — Iuridica III/1962, str. 240—241.

**) Viz k tomu blíže J. Boguszak, Z. Jičínský, La réforme de la direction de l'économie nationale en Tchécoslovaquie (aspects juridiques), Revue de droit contemporain, No. 1/1965.

vzájemných vztahů. V tomto případě — zvláště jde-li o orgány téhož stupně z hlediska územní působnosti) — se mluví o *orgánech souřadných*. Někdy je nutná koordinace činnosti souřadných orgánů. Je tomu tak zejména, jde-li o orgány s týmž druhem pravomoci a s různou zvláštní věcnou kompetencí zahrnující však určité společné či analogické stránky věcné kompetence, jež pak lze zahrnout do kompetence *koordinujícího orgánu*. Koordinaci může provádět orgán nadřízený. Zároveň však mohou být zřízeny určité orgány jen pro koordinaci.

Jde zpravidla o pomocné orgány orgánu nadřízeného (jemu podřízené). Tyto orgány mohou popřípadě mít vůči koordinovaným orgánům i oprávnění orgánů nadřízených, ovšem jen v oboru jejich společné kompetence (společných či analogických stránek činnosti *koordinovaných orgánů*), nikoli generálně nadřízených (generálně nadřízený je orgán, který má oprávnění řídit podřízené jak v oblasti společné kompetence, tak i v oblasti jejich zvláštní kompetence).

Příkladem navzájem koordinovaných orgánů jsou ministerstva, jejichž nadřízeným orgánem je vláda. Zvláštními koordinujícími orgány u nás jsou např. některé státní komise podřízené vládě jako tzv. odborné orgány vlády (např. státní plánovací komise, státní komise pro techniku aj.), přičemž tu pak někdy vzniká dvojí podřízenost (vůči vládě a vůči těmto tzv. odborným orgánům).

Vyskytují se souřadné orgány se společnou kompetencí (nerozlišenou ani prostorově, ani časově, ani co do osobní působnosti, ani věcně). Nejčastěji nejde o kompetenci totožnou, nýbrž o případy, kdy dva nebo více orgánů mají jen část kompetence společnou. V tomto případě (nemá-li dojít k desorganizaci v daném úseku státní činnosti) nemohou tyto orgány vykonávat svou pravomoc jinak než buď společným vydáváním příslušných aktů či po vzájemné dohodě (vnucuje se tu neobvyklý pojem administrativní smlouvy). Tímto způsobem může být rovněž koncipován vztah mezi orgány koordinujícími a koordinovanými.

Stanovení společné kompetence může mít racionální smysl, např. jde-li o kompetenci společnou státnímu orgánu a nestátní společenské organizaci, které se přitom má umožnit účast na vykonávání pravomoci státního orgánu.

Je-li k aktu (či závaznému pokynu) zapotřebí součinnosti (např. souhlasného usnesení) dvou nebo více složek (od sebe navzájem organizačně a procesně odlišených), které mají v podstatě týž druh pravomoci (či oprávnění) i kompetenci, lze mluvit o *složeném orgánu* (viz např. zpravidla dvoukomorový parlament) na rozdíl od jednoduchého.

Zvláštní povahu má třídění na *orgány s původní pravomocí* a *orgány s odvozenou (delegovanou) pravomocí*. Toto třídění má na zřeteli genesi pravomoci. Původnost a odvozenost pravomoci je ovšem relativní, a to ve

spojitosti se stupňovitostí (hierarchií) tzv. přenášení (delegace) pravomoci. O delegaci pravomoci lze mluvit ve dvojím smyslu:

V širším pojetí je delegací zřízení (a vymezení pravomoci a kompetence) určitého (delegovaného) orgánu delegačním orgánem s původní pravomocí. Dalším stupněm delegace pravomoci může být, když delegovaný a k tomu zmocněný orgán jakožto delegační zřizuje další delegovaný orgán a vymezuje jeho pravomoc a kompetenci.

Orgánem s ryze původní pravomocí je vlastně orgán ústavodárný. Pravomoc ostatních orgánů je od něj odvozená v tom smyslu, že způsob zřizování těchto orgánů závisí na konstrukci ústavy.

V užším smyslu je delegací pravomoci, jestliže se existující orgán zmocňuje k vydávání těch či oněch aktů; původním orgánem v elementárním smyslu je v tomto případě zákonodárný orgán (např. Národní shromáždění zákonem zmocňuje vládu, aby nařízením upravila podrobnosti určitého ustanovení zákona); delegovaný orgán může popřípadě zmocnit další orgán (např. vláda nařízením ministerstvo, aby bližší úpravu provedlo vyhláškou).

Zvláštním případem delegace pravomoci je, jestliže delegační orgán přenese v určitém oboru kompetence svou vlastní pravomoc na delegovaný orgán takovým způsobem, že delegovaný orgán vlastně vykonává pravomoc orgánu delegačního (srov. přenesení zákonodárné pravomoci na vládu; podobný faktický význam může mít i např. je-li zákonem zmocněn nejvyšší soud k podávání závazného výkladu zákona, neboť takový výklad je pak závazný, i když se jím mění zákon). Taková delegace vyžaduje respektování určitých požadavků ústavnosti či zákonnosti a v praxi hraničívá s jejich porušením.

Pravomoc přenáší zpravidla orgán vyšší na nižší. Setkáváme se však i s přenesením na vyšší orgán, a to ve státě složeném.

Od delegace pravomoci odlišujeme zastupování a přenášení na orgány s dočasnou pravomocí (viz výše sub 2 b).

Rovněž je nutno od delegace pravomoci odlišovat ustanovování (jmenování, volbu) představitelů určitého orgánu (viz dále sub 4).

Z ideologickopolitického hlediska se klade otázka zdroje původní pravomoci. V idealistické právní filosofii se setkáváme s různou představou těchto zdrojů od theokratického pojetí boha jako zdroje přenášejícího moc na panovníka až po přirozenoprávní představu o lidu jako zdroji nebo původním nositeli moci, který ji popřípadě přenáší (princip suverenity lidu) na zástupce.

Marxistické pojetí zjišťuje základ státní moci v ekonomické struktuře společnosti, v postavení tříd, vrstev a skupin ve výrobě a v konkrétních sociálněpolitických vztazích, které se mezi nimi vytvářejí. Tím je i řešena otázka, kdo je reálně původním zdrojem moci (či v ideologickém vyjádření — který princip je určující). Teprve socialistická revoluce postupně vytváří

politické, sociálně ekonomické a kulturní předpoklady pro to, aby dělnická třída a posléze všechen pracující lid určovaly princip či podstatu státní moci. I zde se ovšem tato podstata realizuje prostřednictvím složitých politických struktur.

Určitá pravomoc je někdy v některém oboru kompetence právními normami přenesena na orgán nestátní společenské organizace. V tomto případě takový orgán vystupuje (při vykonávání pravomoci) jako státní orgán.

4. Z hlediska způsobu ustanovování osob do funkcí ve státních orgánech lze dělit orgány na *volené a jmenované*.

Kromě těchto orgánů se ještě v soudobých státech vyskytují orgány *dědičné* (v monarchiích).

U kolegiátních orgánů se lze setkat i s kombinacemi různých principů ustanovování. Zvláštním případem jsou *virilisté* (v. str. 209 sh.).

Mezi volenými orgány rozlišujeme orgány *volené přímo* a orgány *volené nepřímo*.

Za přímo volený pokládáme orgán, který je volen příslušníky státu (nebo jejich částí), za nepřímo volený pak orgán, který je volen buď sborem volitelů zvlášť jen k tomu zvoleným anebo jinými, přímo volenými státními orgány.

Mezi volenými orgány odlišujeme od ostatních volených orgánů orgány *zastupitelské* (reprezentativní). S těmito orgány totiž spojujeme představu zastupování (vyjadřování vůle a zájmů) v politické činnosti těch, kdo zástupce volí. Nejvíce se tato představa realizuje při systému tzv. závazných mandátů (příkazů) voličů, jimiž jsou zástupci povinni se řídit při jednání a hlasování v zastupitelském sboru. (Tak tomu někdy bývalo např. v první fázi vývoje v SSSR ve vztahu mezi delegáty sjezdů sovětů a těmi sověty, které je delegovaly.) I když se však tyto závazné mandáty neuplatňují (tak je tomu téměř ve všech soudobých reprezentativních demokraciích včetně ČSSR), je zastupitelský princip více méně fakticky spjat s určitým programem, na jehož základě je zástupce volen a který v té či oné míře odpovídá vůli voličů.

Neoznačujeme pak za zastupitelské orgány ty, jež jsou sice složeny z volených funkcionářů, kteří však jsou při rozhodování nezávislí i na svých voličích (např. soudy při systému volitelnosti soudců).

Rovněž neoznačujeme jako zastupitelské ty nepřímo volené orgány, jejichž členové nemusí být vybráni z členů voleného orgánu.

Např. v ČSSR jsou přímo volenými a zároveň zastupitelskými orgány Národní shromáždění, Slovenská národní rada a národní výbory. Naproti tomu např. komise národních výborů, volené nepřímo (národním výborem), jsou jen zčásti zastupitelskými orgány, neboť část jejich členů nemusí být volena z poslanců národního výboru, který je zastupitelským orgánem.

Z nepřímo volených orgánů neoznačujeme za zastupitelské ty orgány, které jsou podřízené a odpovědné jinému, a to stálému (permanentnímu) zastupitelskému orgánu ať přímo nebo nepřímo volenému (a ovšem ani orgány, které jsou takovému orgánu jen odpovědné a nikoli i podřízené). Jde také vlastně jen o orgán zastupitelského orgánu v době, kdy zastupitelský orgán zasedá, nemá-li v této době žádnou pravomoc (roz. navenek). O zvláštní státní orgán vůbec ovšem jde, jen má-li aspoň určitou, časově omezenou pravomoc — když zastupitelský orgán nezasedá.

Například Předsednictvo Národního shromáždění není zastupitelským orgánem, ale je orgánem NS jakožto zastupitelského orgánu. Charakter vůbec státního orgánu má pak jen pro pravomoc v době, kdy NS nezasedá.

Naproti tomu Ústřední výkonný výbor SSSR podle ústavy z r. 1924 byl zastupitelským orgánem. Zastupoval totiž permanentně sjezd sovětů, jímž byl volen a jemuž byl odpovědný a který byl nejvyšším orgánem státní moci, nikoli však permanentním orgánem: sjezd sovětů (resp. jeho delegáti) byl na každé své zasedání znovu (nepřímo) volen.

Každý kolegiátní (sborový) orgán (viz dále sub 5) má aspoň jeden vlastní sobě podřízený a zpravidla i odpovědný orgán — totiž předsedu. Ten však sám není státním orgánem, nemá-li sám žádnou, byť třeba časově omezenou pravomoc (roz. navenek). (Srov. např. předsedu národního výboru, předsedu Národního shromáždění.)

Za zastupitelské orgány konečně nikdy nepokládáme orgány monokratické (viz dále sub 5).

Z hlediska *trvání funkčního období* osob, ustanovených do funkce, lze rozlišovat funkcionáře ustanovené trvale (příkl. je zpravidla monarcha), relativně (resp. podmíněně) trvale (tak např. u jmenovaných státních zaměstnanců ve funkcích státních orgánů při tzv. služební definitivě), na dobu neurčitou (tak např. většinou u státních zaměstnanců ve funkcích státních orgánů v ČSSR smluvně podle zákoníku práce), dočasně na určitou dobu (tak téměř vždy u volených orgánů), a to zpravidla stanovenou generelně jako periodickou obnovovatelnost složení, výjimečně ad hoc.

5. Z hlediska složení dělíme státní orgány na *monokratické*, tj. ty, které představuje jediná osoba, a *kolegiátní* (sborové), které představuje kolektiv osob.

Příkladem sborových orgánů v ČSSR mohou být shora zmíněné zastupitelské orgány, soudní senáty aj. Monokratickými orgány jsou např. ministerstva, v nichž pravomoc je svěřena jediné osobě (ministru).

Nelze zaměňovat kolegiátní orgány s volenými nebo zastupitelskými orgány a naopak ani monokratické orgány se jmenovanými.

Obojí mohou být jak volené, tak i jmenované.

Tak např. Státní plánovací komise je orgán kolegiátní, ale jmenovaný. President republiky je orgán monokratický, ale volený.

Z výše popsané povahy a poslání zastupitelských sborů plyne, že monokratické orgány nechápeme jako zastupitelské, ani když jsou volené přímo, či nepřímo z členů zastupitelského sboru. Základem a příčinou politické (resp. státní) formy organizace společnosti je, jak jsme již uvedli, třídní pluralita či diferenciace ve společnosti, i když tato diferenciace je velmi rozdílná v různých typech státu. Monokratické zastupitelstvo se z tohoto hlediska jeví jako contradictio in adiecto.

II. Státovědecká literatura, dotýkající se otázky klasifikace státních orgánů, je velmi početná. Nelze zde uvádět vyčerpávající přehled způsobů klasifikace, obsažených v této literatuře. Naše studie je pokusem o zevrubnější, všestrannější, systematičtější a úplnější juristickou klasifikaci, než jaká je podána v literatuře nám známé, u nás frekventované. Z této literatury uvádíme ve stručnosti hlavní typická pojetí státních orgánů a jejich klasifikace. (Není užitečné se v této souvislosti příliš zabývat literaturou úzce ústavně právní, neboť — zejména pokud jde o socialistická kompendia — tato literatura většinou nezpracovává určité obecné pojmy a příliš redukuje problematiku tím, že se přimyká jen k systematice konkrétních ústavních úprav.)

1. K pojmu státního orgánu:

V některých systémech se s pojmem státního orgánu operuje, aniž se tento pojem vymezuje (tak např. v knize Teorija gosudarstva i prava, Moskva, izd. Ak. nauk SSSR 1962, za redakce *P. S. Romaškina, M. S. Strogoviče a V. A. Tumanova).*

Jindy se pojem státního orgánu vymezuje tak široce, že za něj lze označit kteroukoli součást státního mechanismu, který se tedy skládá ze samých státních orgánů, a tento pojem pak vlastně nemá žádný zvláštní význam (tak u *M. A. Aržanova* v učebnici Teorie státu a práva, Praha, Orbis 1951, str. 116).

G. Jellinek chápe jako státní orgán toho, jehož vůle platí za vůli státu (srov. Všeobecná státověda, Praha, Laichter 1906, str. 573). Toto vymezení by se mohlo pro potřeby státovědy jevit jako příliš široké, neboť by se pod ně mohly zahrnout i ty úřední osoby, které jsou způsobilé činit za stát soukromoprávní úkony. Pojednávaje pak o právním postavení státních orgánů (str. 594 a n.) používá Jellinek pojmu „kompetence“ (viz dále).

Nelze neuznat, že ve vývoji nauky veřejného práva zpracování některé tematiky povznesl po juristické stránce zčásti na vyšší úroveň normativismus — bez ohledu na nepřijatelnost obecně teoretických a metodologických východisek této školy a jejich důsledků. Odmyslíme-li si tato aprioristická teoremata, lze pojetí státního orgánu autorů normativní školy *(H. Kelsena, F. Weyra, Z. Neubauera aj.)* nejstručněji vyjádřit formulí: Státní orgán je každý činitel, který tvoří normy. V normativní teorii se však pod pojmem právní normy chápe i to, co v naší teorii práva označujeme jako právní jednání, a to nejen individuální právní akty (akty aplikace práva), ale i právní úkony (smlouvy aj.). Z tohoto hlediska je ovšem i normativistický pojem státního orgánu tak široký, že se stává prakticky neužitečným. „»Orgánem státním« v nejširším smyslu jest pak každý normotvůrce, a může jím tudíž býti i každý soukromník“ *(F. Weyr,* Teorie práva, Brno—Praha, Orbis 1936, str. 118—119). Proto F. Weyr konstruuje ještě užší pojem státního orgánu, pod nějž zahrnuje jen „činitele, kteří normotvorbu vykonávají jako povinnost (především služební) a k této činnosti jsou ustanoveni trvale. . . . Tam, kde orgánní vlastnost připisujeme činiteli neosobnímu, jako např. abstraktnímu úřadu, nelze mluviti o povinnosti, nýbrž užívá se bezbarvého výrazu kompetence“ (tamtéž). „Kompetenci (příslušnost)“ Weyr vymezuje jako způsobilost tvořit právní normy, propůjčenou právními normami samými (srov. tamtéž, str. 105), tedy v podobném smyslu, jak shora vymezujeme pojem „pravomoci“. Avšak široké chápání pojmu „norma“, vlastní normativismu, jež zahrnuje i právní úkony, znehodnocuje praktický význam i tohoto užšího pojmu státního orgánu, Weyrem definovaného: zahrnuje totiž nejen úřední osobu, jednající soukromoprávně

za stát ze služební povinnosti, ale nemající pravomoc (v našem smyslu), ale i „soukromníka", který přece může mít povinnost (dokonce ani ne služební, např. povinnost ex pacto de contrahendo) uskutečnit soukromoprávní úkon. F. Weyr si ostatně tuto okolnost zřejmě uvědomuje, když uzavírá: „Zůstává nutně marnou snaha vytýčiti absolutní hranici mezi státním a nestátním (soukromým, autonomním, samosprávným) orgánem. I kdybychom rozlišovali, jak se shora stalo, orgány v širším a užším smyslu a jen tyto poslední státními orgány nazývati chtěli, vždy zůstane hranice mezi oběma velmi pohyblivá" (tamtéž, str. 119). — Obdobné pojetí viz např. u *H. Kelsena* (Allgemeine Staatslehre, Berlin, Verlag v. J. Springer 1925, zvl. str. 262—265), u *Z. Neubauera* (Státověda a teorie politiky, Praha, J. Laichter 1948, str. 359 aj.) a *A. Merkla* (Obecné právo správní, díl druhý, Praha—Brno, Orbis 1932, str. 129 a násl.). Tyto konkluze souvisejí s tím, že normativismus stírá nejen rozdíl mezi normativním a individuálním právním aktem (aktem aplikace práva) státního orgánu, ale i distinkci mezi veřejným a soukromým právem.

Pojmu kompetence používá již i *Jellinek* (který jej přímo nedefinuje), a to zřejmě jak ve smyslu toho, co označujeme jako „pravomoc", tak i toho, co my nazýváme „kompetencí".

Bez ohledu na různosti v chápání těchto pojmů je třeba podle našeho názoru vycházet z koncepce, o kterou se tak či onak (třeba i tacite) opírá převážná část státovědecké literatury, že totiž státní orgán nemá veřejnoprávní práva a povinnosti, neboť tyto práva a povinnosti má stát a státní orgán jedná za stát. Vydává-li státní orgán právní akty (např. soud rozsudek), požaduje-li plnění odpovídajících povinností, činí tak jménem státu. (Poněkud jiná je otázka vnitřních vztahů státního mechanismu mezi státními orgány navzájem.) Z uvedeného důvodu nepokládáme za přiměřené definovat pravomoc nebo kompetenci státního orgánu jako právo tohoto orgánu nebo jako souhrn jeho práv a povinností, jak činí někteří autoři, které citujeme níže. Pravomoc proto chápeme jako určitý druh způsobilosti k právním jednáním (jako způsobilost k právním aktům jakožto veřejnoprávním jednáním).

Zároveň ovšem soukromoprávní subjektivita může být (a také je, např. nyní v ČSSR) řešena jiným způsobem (a státní orgán pak může mít např. různé soukromoprávní — civilní, hospodářské, pracovní práva a povinnosti jako soc. organizace).

Pojetí státního orgánu, jak z uvedeného vyplývá, předpokládá rozlišení veřejnoprávní a soukromoprávní stránky, a to mj. právních aktů a právních úkonů.*)

V. S. Petrov v kolektivní učebnici Obščaja teorija gosudarstva i prava za redakce D. A. Kerimova, A. I. Koroleva a M. D. Šargorodského (Leningrad, izd. Leningradskogo univ., 1961, str. 57—59) považuje (kromě určitých znaků neprávního, ideologického významu, které v této souvislosti ponecháváme stranou) za znak státního orgánu „vlastnoe polnomočie" (přeložit můžeme snad i slovem „pravomoc"), pod něž zahrnuje: a) kompetenci, kterou chápe jako souhrn práv a povinností orgánu; b) možnost vydávat závazné akty, které se c) opírají o možnost aplikace donucovacích opatření; v učebnici se však pod právními akty rozumí i to, co označujeme za právní (soukromoprávní) úkony (srov. str. 402 — autor *O. S. Joffe*); d) disponování materiální bází (majetkem) k uskutečňování kompetence. — Toto pojetí pokládáme z obdobných důvodů za příliš široké, neboť vstřebává i soukromoprávní aspekty. Z formulací této učebnice ostatně též přímo vyplývá názor, že složkami státního mechanismu jsou jen samé státní orgány.

N. G. Alexandrov v učebnici Osnovy teorii gosudarstva i prava (Moskva, Gosjurizdat 1963), vymezuje stejným, tj. neadekvátním způsobem pojem kompetence, vedle toho však uvádí (jakoby mimochodem) i pojem „vlastnoe polnomočie" (pravo-

*) Zastáváme názor, že ani v socialistickém právu se nelze dost dobře obejít bez *rozlišení veřejnoprávních a soukromoprávních* aspektů, i když toto rozlišení má zčásti jiné příčiny než obdobné třídění v právu buržoazním. Lze se jistě pokoušet o používání nových, jiných termínů (např. „majetkoprávní" či pod. místo „soukromoprávní"), jež však naráží na obtíže. Tato otázka zde nemůže být předmětem bližšího rozboru. — Viz zde též pozn. na str. 187 a výklad na str. 195—196, 207.

moc), jejž chápe přiměřeněji; tkví „v právu ... uskutečnit právně závazné akty a v garanciích jejich splnění“ (str. 254). Avšak, ačkoli autor na jedné straně vymezuje pojem aktů aplikace práva způsobem, s nímž lze (s jistými výhradami) souhlasit (str. 427–432), na jiném místě nicméně chápe pod právními akty i (soukromo) právní úkony (str. 476–477).

Některých zmíněných otázek (zvláště pojmu „polnomočie“) se adekvátněji dotýká *C. A. Jampolskaja* v knize Organy sovětskogo gosudarstvennogo upravlenija v sovremennyj period (Moskva 1954).

Učebnice Sovětské správní právo *(S. S. Studenikin, V. A. Vlasov, I. I. Jevtichiev,* Praha, Orbis 1952, str. 128–129) se zabývá tříděním sovětských státních zaměstnanců a rozlišuje 1. pomocný personál vykonávající pouze materiálně technické operace, 2. úřední osoby, jež jsou kromě toho oprávněny k právním úkonům (zejména k nakládání socialistickým vlastnictvím ve stanovených mezích) a k řízení činnosti podřízených osob; nevystupují jako nositelé mocenských funkcí; 3. představitele moci, kteří kromě toho jsou oprávněni vydávat pokyny pro osoby mimo aparát, tj. pro osoby, které jim nejsou administrativně podřízeny. – Toto třídění v podstatě koresponduje s naším roztříděním složek státního mechanismu. Pod náš pojem státního orgánu by tu spadali ze státních zaměstnanců „představitelé moci“. Těmito představiteli ovšem nemusí být jen státní zaměstnanci. Úřední osoby chápeme úžeji; pokládáme za ně i ty vedoucí pracovníky státního aparátu, kteří nemají způsobilost činit soukromoprávní úkony za stát. Tuto civilistickou problematiku ponecháváme stranou, majíce na zřeteli jen veřejnoprávní aspekty při traktování státovědecké tematiky.

Vl. Delong (ve spise „Orgány socialistického státu“, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2/1962) rozumí socialistickými státními orgány mocenské orgány, které pak chápe jako orgány, jež mají celospolečenský charakter v tom smyslu, že vykonávají státní moc vůči všemu obyvatelstvu na určitém území. Tímto znakem se však podle našeho názoru pojem státního orgánu příliš zužuje. Není jasné, proč se takto tedy nepřiznává charakter státních orgánů složkám, které vykonávají státní moc např. jen vůči hospodářským organizacím či VHJ (tak arbitráž) anebo nikoli na území, ale jen v závodě (tak např. část místních lidových soudů aj.) Našemu pojetí se přibližuje, že za znak mocenského orgánu autor označuje též mocenskou pravomoc, jíž rozumí a) pravomoc vydávat právní normy, b) pravomoc aplikovat je a c) pravomoc dozírat na jejich realizaci a používat sankce. Státní orgán podle našeho názoru ovšem nemusí mít všechny uvedené pravomoci; proti autorovým formulacím jednotlivých pravomocí lze mít některé výhrady, které by však vyžadovaly podrobnějšího rozboru a citací.

Za podstatnou při vymezení pojmu státního orgánu pokládáme tedy pravomoc jako způsobilost k právním aktům jakožto veřejněprávním jednáním.

V našem pojetí pod pojem státního orgánu zahrnujeme i složky, které jsou oprávněny dávat závazné pokyny složkám, jež mají pravomoc. I když se totiž v této stati zabýváme jen právní stránkou problematiky, máme za to, že k pojmu státního orgánu jakožto právně nejvýznamnější složky státního mechanismu dlužno co možná přiřadit ty právní znaky, které mohou mít největší význam v právním životě. Nelze přitom nekonstatovat, že u některých orgánů pravomoc vydávat (externí) právní akty má prakticky mizivou nebo žádnou frekvenci a váhu ve srovnání s oprávněním dávat závazné pokyny druhým orgánům (tak např. u pléna národního výboru, ale i u některých ústředních orgánů státní správy). Ostatně např. i příkazy orgánů kontroly (k odstranění zjištěných nedostatků) mají zčásti právě tuto povahu.

Lze upozornit, že rozlišení pravomoci a působnosti, které jsme poté zavedli, korespondovalo velmi přiléhavě s terminologií dřívější čs. ústavy z r. 1948 (Ústavy 9. května), ačkoli, pokud je nám známo, ani hlavní autor právní koncepce této i juristicky poměrně vysoce vytříbené a promyšlené ústavy *Vl. Procházka* tuto tematiku literárně nezpracoval.

2. Samotná klasifikace státních orgánů je potom v uvedené literatuře podána podle našeho názoru v poměrně redukované podobě. Při její charakteristice můžeme vyjít

z *Jellinkova* třídění (dosti nesystematického), neboť většina Jellinkových kategorií se objevuje u ostatních buržoazních autorů (byť často s různými vážnými výhradami anebo ve zvláštním logickém systému — to zvláště u *H. Kelsena*).

G. Jellinek rozlišuje jen tyto druhy státních orgánů: — bezprostřední a prostředečné, — jednotlivce a sbory (u jiných autorů se používá v tomto případě termínu jednoduché či prosté a složené a v naší terminologii monokratické a kolegiátní — viz č. I/B./5), — kreační, — primární a sekundární, — samostatné a nesamostatné, — prosté a stupňované, — řádné a mimořádné, — nutné a fakultativní (poslední tři dvojice orgánů se neobjevují u jiných autorů), — nejvyšší orgán.

Bezprostředními orgány Jellinek rozumí orgány, „jichž jsoucnost ustavuje formu svazu"; mají povinnost leda „bezprostředně k státu samotnému". — V naší systematice se problematika těchto orgánů vyjasňuje (poněkud odchylně) ve spojitosti s otázkou ústavodárného orgánu, popřípadě nejvyššího orgánu státní moci (viz č. I/A, B/1).

Za kreační orgány se označují orgány, vykonávající kreační akt (volby, jmenování) nutný k vytvoření jiného orgánu. Pojmu kreačního orgánu v naší studii zvlášť neužíváme, zejména protože v demokratickorepublikánských (a tedy dnes převažujících systémech vyspělých zemí) se podle toho pak za bezprostřední kreační orgán pokládá lid. K tomu vcelku trefně poznamenává Fr. Weyr: „Možno je např. se tázati: Je lid, národ nebo obyvatelstvo orgánem státu?" (*F. Weyr*, Československé právo ústavní, Praha, Melantrich 1937, str. 23. — Podobně srov. *H. Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, zvl. str. 312—317). — Podle našeho názoru by bylo přiměřené chápat věc nanejvýše naopak (tj. stát jako orgán lidu). — Nelze přijmout *Jellinkovo* rozlišování primárních a sekundárních orgánů, které vychází z problematické představy zastupování. Druhotný orgán bezprostředně zastupuje jiný orgán v tom smyslu, že „zde nemůže zastupovaný prvotní orgán projeviti zcela žádnou vůli než svým orgánem druhotným . . ." Pokud Jellinek uvádí vztah parlamentu a lidu, vychází opět z anomálního pojetí lidu jako orgánu státu (viz výše). Vůle parlamentu, právnicky vzato jakožto orgánu státu, je — právě tak jako vůle jiných orgánů — vůlí státu. Zda a nakolik je též vůlí lidu, je jiná, již sociologická otázka. Zpravidla bývá vůlí vládnoucí třídy (což se modifikuje až v socialistickém státě všelidovém). — Uvedenou problematiku naznačujeme při výkladu o delegaci pravomoci a u pojmu zastupitelského orgánu (viz shora č. I/B. 3 a 4). — Ke kritice uvedeného rozlišování a této koncepce zastupování viz (zčásti z jiného teoretického aspektu) i *F. Weyr*, Teorie práva, str. 117—118 a *H. Kelsen* Allgemeine Staatslehre, str. 310 a násl.) — Pokud pak Jellinek dále jako druhotné uvádí „orgány zastupující v mimořádných případech orgán činnosti neschopný", jde podle našeho názoru o zcela jinou otázku (kterou shora řešíme sub B/2/b). Ani v tomto případě však nejde o to, že by zastupující orgán vyjadřoval vůli zastupovaného, ale vyjadřuje svou vůli, jež platí za vůli státu; vykonává ne vůli, ale pravomoc zastupovaného. — Jinak pokládáme za adekvátnější rozlišování na orgány s prvotní pravomocí a orgány s odvozenou pravomocí, o němž pojednáváme sub B/3. — Delegací pravomoci se (zčásti odlišně) mj. zabývá *Z. Neubauer* v cit. spise (zvl. str. 20 a násl. aj.).

Jellinkova kategorie orgánů mimořádných, které (na rozdíl od normálních čili řádných) „vstupují v činnost mimořádně", se v našem systematickém pojetí vyčerpává roztříděním orgánů podle kompetence, zejména časové.

Pro moderní demokratické státy pozbývá významu archaické Jellinkovo rozlišování orgánů nutných, jež — na rozdíl od orgánů fakultativních — „podle ústavy a zákona náleží službodárci ustanoviti". U fakultativních orgánů má Jellinek na mysli případ neústavních, absolutistických států.

Za vadnou nutno považovat kategorii stupňovaného orgánu. Podle Jellinka jde (na rozdíl od orgánu prostého) o orgán, „jehož kvalita jako orgánu jest trvale spojena s jinou orgánovou kvalitou, takže musí ve své osobě soustřediti právně více orgánů . . . Byla např. příslušnost k stavovskému sněmu spojena s jinou orgánovou kvalitou (biskupa, rektora atd.) . . ." — Tu totiž přece nejde o otázku jediného, stupňovaného

orgánu, ale o dva zcela různé orgány, přičemž podmínkou nabytí funkce v jednom z nich je nabytí funkce v druhém orgánu (tzv. virilisté; viz shora č. B/4).

Za samostatné se pokládají „orgány, jež mohou projevovati vůli, která má pro stát a jeho poddané bezprostředně závaznou moc, kdežto vůli nesamostatných orgánů tato moc schází" (Jellinek). Nesamostatné orgány však spolupůsobí souhlasem, schvalováním nebo (negativně) vetem (Weyr). — Pokud však toto spolupůsobení druhého orgánu je podmínkou právní platnosti aktu či pokynu prvního orgánu, je pak podle našeho názoru vlastně i první orgán orgánem nesamostatným. (Jinak zde str. 201.)

F. Weyr se kromě uvedených (u Jellinka) třídění ještě letmo dotýká některých vzájemných vztahů orgánů, a to orgánů souřadných, nadřízených a podřízených a dále odpovědných (tuto problematiku řešíme podrobněji, a to sub I/B/3). Týmiž vztahy se zevrubněji zabývá *H. Kelsen,* který nadto podrobně rozebírá ještě problematiku povolání (u nás ustanovení do funkce — viz č. I/B/4) a zabývá se též pojmem nejvyššího orgánu a problematikou zastupitelských orgánů, přičemž dospívá zčásti k jiným závěrům či charakteristikám než naše studie. Tito autoři též traktují otázku jednoduchých a složených orgánů, a to zčásti s odlišným pojetím, než jaké zastáváme. Tyto diference mají dílem svůj původ v obecně teoretických nebo metodologických východiscích normativismu. Rozbor těchto distinkcí přesahuje účel i možný rozsah naší stati.

V socialistické obecně teoretické literatuře se někdy nepodává obecná klasifikace státních orgánů a při třídění orgánů socialistického státu se v podstatě sleduje jen dělení podle systematiky platné ústavy (základem bývá systematika sovětské ústavy z r. 1936); tak např. v cit. knize Teorija gosudarstva i prava, Moskva, izd. AN SSSR 1962.

N. G. Alexandrov třídí orgány na „a) bezprostřední čili prvotní (orgány státní moci v úzkém smyslu slova), které původně vznikají v důsledku určitého faktického poměru třídních sil a nečerpají své pravomoci od žádných jiných orgánů tvoříce politický základ daného státu (např. v republikách... zastupitelský orgán atd.), b) tzv. výkonné orgány (zejména různé orgány státní správy a rovněž soudní orgány), vytvořené způsobem, stanoveným orgány moci, jež stanoví i jejich kompetenci; c) ozbrojené organizace lidí (armáda, policie atp.)..." (Osnovy teorii gosudarstva i prava, str. 21.) — Avšak orgány uvedené sub a) přece v moderním státě zpravidla stanoví ústavní pořádek utváření i orgánů státní moci, které nelze zahrnout sub b). Různé ozbrojené organizace, jako je např. armáda, pak nemívají za normálních kompetenčních podmínek postavení státních orgánů z hlediska našeho pojetí (viz výše sub I/B/1).

Rozlišování orgánů zákonodárných, výkonných a soudních se v moderní teorii datuje od *Montesquieua.* Rozdíl mezi správou a justicí spatřují někteří autoři (zejména *A. Merkl,* Obecné právo správní díl první, Praha—Brno, Orbis 1931, str. 22—46) jen v pozitivně právním rozdílu mezi odvislými (v naší terminologii podřízenými) a neodvislými výkonnými orgány. Poukazují na okolnost, že po jiných stránkách nejsou legislativně správa a justice odlišeny (čehož se dotýkáme výše sub I/B/1; viz i pozn. na str. 189). Domníváme se však všeobecně, že teorie, respektujíc platné právo, nemůže jen z něho vycházet. Rozlišení správy a justice, o něž se opíráme, má nejen logické, ale i závažné funkčně ideologické opodstatnění, jež rozebíráme jinde (viz J. Boguszak, Z. Jičínský, Struktura státní moci, Právník č. 5/1966), a ačkoli není nikde legislativou uskutečněno důsledně, odpovídá mu ve vyspělých soudobých státech právní úprava převážně, tj. typicky (i když nikde bezvýjimečně).

III. Podaný výklad postihuje uspořádání hlavních složek státního mechanismu, především státních orgánů, v teoretické abstrakci. Konkrétnější rozčlenění a systém vzájemných vztahů státních orgánů teprve tvoří strukturu státní moci.*)

*) Viz k tomu J. Boguszak, Z. Jičínský, Struktura státní moci, Právník č. 5/1966.

Uvedená klasifikace vyjadřuje zejména *formálně právní aspekty*.

Ujasnění této klasifikace má význam z hlediska sociálně politických zájmů, jež se mají prosazovat pomocí státu. Zajištění těch či oněch zájmů vyžaduje uplatnění těch či oněch principů, které musí být vyjádřeny a zajištěny i odpovídajícím uspořádáním státních orgánů. Určení klasifikačních znaků je předpokladem účelné organizace státní moci a relativní harmonizace činnosti jejích složek. Tato organizace se přitom v moderní společnosti nutně vyznačuje poměrnou složitostí, která si vynucuje i značnou diferenciaci klasifikačních hledisek. Stanovení pravomoci, kompetence, způsobu ustanovování, složení a vzájemných vztahů státních orgánů pak patří rovněž k předpokladům a požadavkům zákonnosti.

Právní poměry státního aparátu nepostihují všechny momenty, jež jsou podstatné pro posouzení skutečné povahy a postavení různých složek státního mechanismu. Jiné faktory než právo více ovlivňují tyto vztahy a způsobují někdy, že skutečné relace se více nebo méně odchylují od právního režimu státního aparátu. Tak např. vztahy subordinace nebo odpovědnosti mezi orgány se mohou jevit ze sociologického hlediska jinak, než jak by to odpovídalo právní úpravě. Proto někdy orgán, který je právně podřízený nebo odpovědný druhému orgánu, může mít větší faktický politický vliv a autoritu než orgán vyšší. Dokonce nelze přehlížet ani okolnost, že i aparát, který formálně nemá povahu státního orgánu (různé úřední osoby, odborný personál pro přípravu a realizaci aktů a další složky, zejména i ozbrojené síly), může fakticky do té míry ovlivňovat činnost státního orgánu, že mu ve skutečnosti přísluší rozhodující role.

Kromě toho při posuzování faktického postavení státních orgánů (zejména nejvyšších) nelze ignorovat vztahy k nestátním, zejména politickým organizacím.

IV. Legislativní činnost u nás dnes trpí značnou neujasněností problematiky klasifikace státních orgánů. Projevuje se to v používání jednoho a téhož termínu v různých smyslech v různých předpisech, ale i v tom, že někdy nejsou vůbec příslušné atributy státního orgánu jasně upraveny. Zvláště v oblasti správního práva vzniká dojem, že úprava se dělá do té míry ad hoc, že struktura různých předpisů, pokud se týče atributů státních orgánů, je většinou navzájem těžko srovnatelná. Tento stav ještě komplikuje, že se obecně závazné předpisy přespříliš často zamořují frázemi existujícího politického jazyka (např., že orgán „pečuje“, „dbá“, „sleduje“, „podílí se“, „vede“ apod.), aniž jsou vymezeny prostředky (tj. pravomoc), jichž může orgán přitom použít a jež by těmto ustanovením teprve dodávaly právní smysl. Někdy nebývá vůbec jasné, jaký je právní význam různých ustanovení nebo mají-li vůbec právní smysl či mají-li jej mít. Je pak namnoze obtížné rozpoznat, má-li podobný termín vyjadřovat pravomoc či kompetenci, subjektivní právo nebo právní povinnost apod.,

anebo jen činnost (např. výchovnou), kterou začasté není třeba normovat obecně závaznými předpisy nebo která se takové úpravě vůbec vymyká. Tento stav značně ztěžuje orientaci v právním řádu a používání oněch předpisů, jakož i uplatňování záruk zákonnosti a celkově přispívá k devalvaci právní kultury a zákonnosti a k těžkopádnosti a neefektivnosti práce státního aparátu.

V této stati neběží o to, jak by věcně měly být uspořádány státní orgány a jejich vzájemné vztahy. Obsah právní úpravy je určen politickými usneseními a meritorní správnost těchto usnesení není tu předmětem naší úvahy. Politická usnesení zajisté nesmějí být dvojsmyslná (nesmějí např. spojovat protikladné principy vztahů mezi orgány apod.), aby bylo možno logicky a právnicky přesně je vyjádřit v předpisech. Legislativa však nemá formulace politických usnesení opisovat, ale propracovat úpravu, která by nejlépe vystihovala smysl oněch usnesení v souladu s formálními hledisky právních kategorií, konkretizovat organizačně právní stránky, což je předpokladem zajišťování právní discipliny a pořádku, uplatňování právní odpovědnosti atd.

Některé z těchto dnešních poklesků legislativy přispívají k tomu, že se vydává zbytečně mnoho předpisů nebo předpisy nadbytečně rozsáhlé. Jde zvláště právě o zvyk, který se rozmohl, reglementovat pomocí obecně závazných předpisů chování, která nevyžadují právní reglementaci a která ani dost dobře nelze regulovat normami právními (jejichž zachovávání je vynutitelné státní mocí).

Naopak se v předpisech často jen mlhavě nebo neúplně vyjadřují momenty právně závažné nebo podstatné.

Lze to letmo dokumentovat na některých vadách a nepřesnostech předpisů vydaných v poslední době aspoň pokud se týkají problematiky vyložené shora sub I./3. a 4.

Například v § 7 odst. 2 zák. 70/65 o Sboru nár. bezpečnosti se stanoví, že v místních záležitostech veřejného pořádku „plní SNB úkoly uložené mu národními výbory v rámci jejich pravomoci“. Tím je vyjádřena podřízenost SNB národním výborům v těchto věcech (přesněji asi podřízenost příslušného náčelníka či velitele SNB, jak snad plyne z dikce, že NV se na SNB „obracejí výhradně prostřednictvím“ tohoto orgánu SNB). Odst. 3 pak stanoví, že za splnění těchto úkolů „jsou náčelníci“ SNB „odpovědni jak příslušným národním výborům, tak i vyšším náčelníkům“. — Lze pochybovat o tom, že formulace předpisu je přiměřená záměru, který se měl právním předpisem uskutečnit. Zdá se, že oprávnění povolávat příslušného náčelníka k odpovědnosti za nesplnění uvedených úkolů (tj. např. aplikovat určité sankce) má asi jen určitý vyšší orgán SNB. To, co se sledovalo, mělo být asi vyjádřeno např. stanovením povinnosti příslušného náčelníka SNB podávat NV zprávy o plnění zmíněných úkolů a oprávnění NV upozornit příslušného vyššího náčelníka, nejsou-li tyto úkoly plněny, a stanovením odpovídajících povinností tohoto vyššího náčelníka. Termín „odpovědnost“ ve vztahu SNB vůči NV je jinak neadekvátní, neboť není jasné, jak by NV mohl tuto odpovědnost uplatňovat.

Například v zákoně o vysokých školách (č. 19/1966 Sb.) se stanoví, že prorektoři

„odpovídají za svou činnost“ rektorovi (§ 38 odst. 2), děkan rektorovi a proděkani děkanovi (§ 44, odst. 1 a odst. 2). Ve skutečnosti tu však jde o vztah podřízenosti (který ostatně vyplývá z toho, že prorektoři zastupují rektora a proděkani děkana, jakož i z jiných ustanovení zákona) a jen částečně tu jde o vztah odpovědnosti. Odpovědné jsou vlastně ony orgány hlavně příslušné vědecké radě (vysoké školy resp. fakulty), neboť jen ta má pravomoc odvolat prorektora nebo děkana či proděkana (jestliže hrubě porušil své povinnosti nebo je soustavně neplní, nebo jestliže mu bylo uloženo kárné opatření), i když toto odvolání musí být potvrzeno určitým vyšším orgánem (tímto orgánem ostatně není orgán, jemuž jsou ony orgány podle tvrzení zákona odpovědny, nýbrž u proděkanů rektor a u děkana a u prorektorů ministr). (Srov. § 39 odst. 6, § 45, odst. 4.) Prorektoři rektorovi, děkan rektorovi a proděkani děkanovi jsou jen kárně odpovědni podle ustanovení zákoníka práce (§§ 76–81 z. p.). Avšak tuto odpovědnost, která se přece netýká jen uvedených funkcionářů, ale i jiných pracovníků (u nichž odpovědnost není v zákoně o VŠ zmíněna), sotva měl zákon na zřeteli, neboť zajisté netřeba v zákoně o VŠ vyjadřovat, co již vyplývá obecně ze zákoníku práce. Uvedené ustanovení o odpovědnosti prorektorů, děkana a proděkanů je tedy patrně jen projevem neujasněnosti pojmu odpovědnosti při používání tohoto termínu. Zcela přesné není ani ustanovení o odpovědnosti rektora (§ 38 odst. 1 a contr. § 39 odst. 4).

V témže zákoně je ustanovení, že „výkonným orgánem pro zajišťování úkolů fakulty je děkanát, jehož práci řídí tajemník fakulty“ (§ 47, odst. 2) a podobně „výkonným orgánem pro zajišťování úkolů vysoké školy je rektorát, jehož práci řídí kvestor“ (§ 41 odst. 2). Odst. 1 § 47 pak stanoví, že „stálým zástupcem děkana ve věcech správních ... je tajemník fakulty, který ... odpovídá děkanovi ... za důsledné provádění a zachovávání zákonů a jiných předpisů na úseku správní činnosti“. Obdobné postavení má pak podle § 41 odst. 1 kvestor na vysoké škole. — Termínem „výkonný orgán“ se v právní nauce označuje orgán, který má pravomoc vydávat správní akty, a to i tzv. externí (tedy — v dané oblasti — např. rozhodnutí o přijetí na vysokou školu apod.). Je jistě možné, že sám tento termín, jakož i termín „správní věci“ a „správní činnost“, jež mohou mít široký význam, je přiměřený tomu, co se chtělo zákonem stanovit. Není tu ale jasné, proč zákon zvlášť vyslovuje odpovědnost tajemníka děkanovi a kvestora rektorovi za zákonnost správní činnosti. Kárná odpovědnost opět vyplývá z obecných ustanovení zákoníka práce (a nevztahuje se jen na tajemníka). Jinak je přece tajemník odpovědný rektorovi, neboť jen ten má pravomoc jej odvolat (na návrh děkana), a kvestor ministru školství a kultury, který má pravomoc (na návrh rektora) kvestora odvolat (§ 47 odst. 1, § 41 odst. 1). Tajemník děkanovi a kvestor rektorovi jsou podřízeni (mj. už i proto, že je zastupují). Chtěla-li se snad cit. formulací svěřit tajemníkovi či kvestorovi zvláštní dohlédací pravomoc či oprávnění, bylo by bývalo nutné výslovně to vyjádřit a stanovit orgány či pracovníky, vůči nimž se má takový dohled vykonávat. Stanovení této pravomoci či oprávnění by mělo smysl jen vůči orgánům, které jinak nejsou tajemníkovi, resp. kvestorovi podřízeny. Není ovšem nijak jasné, že by byli i jiné orgány nebo pracovníci kromě pracovníků děkanátu resp. rektorátu podřízeni tajemníkovi či kvestorovi, nakolik není zcela jasné, co zde má vyjádřovat termín „správní věci“. Tyto vztahy bylo zajisté možno vyjádřit jasněji a určitěji. (Vůči podřízeným pracovníkům děkanátu resp. rektorátu mají tito funkcionáři přirozeně kontrolní oprávnění, a to již proto, že podle cit. ustanovení jsou oprávněni řídit jejich práci.)

V těchto (a jiných) formulacích zákona o vysokých školách se ovšem projevuje asi i určitá neujasněnost meritorních principů organizace a řízení vysokých škol (vztahu akademických funkcionářů a úředních osob, úlohy kolegiálních akademických orgánů a také problému autonomie vysokých škol aj.). Tyto meritorní problémy však nejsou předmětem této úvahy.

Tyto namátkou vybrané příklady z poslední doby neznamenají, že uvedené zákony mají výrazně nižší legislativní úroveň než různé jiné správní předpisy (ostatně formulace dříve platného zákona o vysokých školách č. 58/1950 Sb. jen zčásti byly přesnější).

Řada chystaných úprav v oboru řízení hospodářství, v oblasti národních výborů aj. bude vyžadovat správné ujasnění pojmů centralismu (i když jde o demokratický centralismus) a decentralizace, jež nelze směšovat s problematikou centralizace nebo decentralizace ekonomického řízení.*)

Tyto otázky nebyly v legislativě dostatečně ujasněny při tzv. decentralizaci v letech 1958—1960. Často se věnuje pozornost jen obsahové stránce — přenesení určité pravomoci a kompetence na nižší orgány, jež samo o sobě ještě není decentralizací (viz výše str. 200).

Neujasněnost rozdílu mezi orgány volenými a orgány zastupitelskými se projevuje v tom, že odpovědnost a odvolatelnost soudců je v zákoně č. 99/1963 o organizaci soudů koncipována zčásti analogicky jako odpovědnost a odvolatelnost poslanců, tj. jako i politická odpovědnost.**)

Příkladů, kdy atributy státních orgánů nejsou v normativních aktech přesně stanoveny, by bylo možno uvést více.

Předmětem této úvahy však nejsou nedostatky legislativy a jejich příčiny. Upozorňujeme na ně jen proto, že podíl na nich má i nepropracovanost zmíněných státovědeckých pojmů v nauce. K jejich objasňování chce přispět předchozí výklad o klasifikaci státních orgánů.

И. БОГУШАК, З. ИЧИНСКИЙ

Классификация государственных органов

РЕЗЮМЕ

I. Государственный орган является составной частью государственного механизма, обладающий так называемым полномочием или правомочием давать обязательные указания таким звеньям государственного аппарата, которые имеют полномочие (т. е. иным государственным органам), или представляющий государство в отношении других государств.

Полномочие это способность издавать правовые акты (или нормативного или индивидуального характера).

Государственные органы можно классифицировать по разным видам со следующих точек зрения:

А. с точки зрения суверенитета: Орган, который является представителем суверенитета в отношении других государств — глава государства. Внутри общества представителем суверенитета является высший орган государственной власти;

Б. по другим точкам зрения, а именно:

1) по виду полномочия,
2) по компетенции,
3) по их взаимным отношениям,
4) по способу их становления на функцию,
5) по составу.

1. Вид полномочия определяется видом правовых актов, на издание которых орган уполномочен. Различаются следующие виды правовых актов:

*) Viz blíže v naší stati uvedené v pozn. **) na str. 200.

**) Viz k tomu blíže J. Boguszak, Z. Jičínský, Struktura státní moci, Právník č. 5/1966.

— нормативные акты, которые в дальнейшем разделяются на акты
первоначальные и производные,
высшей и низшей степени юридической силы;
— индивидуальные правовые акты, а именно
индивидуальные административные акты,
решения по спорам,
наложения наказаний,
акты контроля, надзора или наблюдения.

Одному и тому же органу могут принадлежать разные полномочия, но также можно учредить специальный орган для отдельных полномочий, или же можно системы поразному комбинировать.

Вследствие выше сказанного различаются следующие виды государственных органов:

а) Органы государственной власти, имеющие полномочие издавать первоначальные нормативные акты;

аа) высший орган государственной власти (законодательный или учредительный орган), имеющий полномочие издавать нормативные акты высшей законной силы (законы или конституционные законы), это значит, что он пользуется законодательным или учредительным полномочием. Высшим органом государственной власти считается также законодательный орган, не имеющий учредительного полномочия, если ему подотчетно правительство как высший исполнительный орган государственной власти. (Значит, если законодательный орган не имеет также учредительного полномочия в системе разделения власти, то нельзя говорить о единственном высшем органе государственной власти, а только о множественности высших государственных органов;

бб) низшие органы государственной власти, имеющие полномочие издавать первоначальные нормативные акты низшей законной силы.

б) Исполнительные органы (органы государственного управления), имеющие полномочие издавать административные акты, а именно конститутивные индивидуальные акты, или же производные нормативные акты.

Органы государственной власти имеют на практике, как правило, кроме вышеприведенного полномочия, также полномочие издавать определенные административные акты. А наоборот, бывает так, что некоторые исполнительные органы, кроме определенного административного полномочия, имеют, в исключительных случаях, также полномочие издавать определенные первоначальные нормативные правовые акты.

Особое положение имеет орган, обозначаемый как глава государства.

ц) Суды, имеющие полномочие издавать деклараторные решения (по спорам) и акты по поводу применения санкций (наказаний).

Это разделение полномочия между судами и органами государственного управления на практике последовательно не осуществляется.

д) Органы контроля, надзора и наблюдения, имеющие полномочие издавать акты, направленные на устранение недостатков. Акты можно разделить на несколько групп разного законного действия. Приведенные органы, стало быть, также делятся на несколько видов, в зависимости от того, какие виды актов они имеют право издавать.

Полномочие издавать акты контроля, надзора и наблюдения является составной частью полномочия или правомочия определенных исполнительных органов или судов. Особенностью, в частности, социалистических государств является образование широкой сети специальных органов, имеющих исключительное полномочие контроля, надзора или наблюдения.

2. Поле деятельности (компетенция) государственных органов представляет круг общественных отношений, к которым полномочие относится (среди которых можно полномочие выполнять).

Различаются следующие компетенции:

а) пространственная (территориальная),
б) временная,
ц) личная,
д) вещественная,
е) функциональная.

а) С точки зрения пространственной (территориальной) компетенции различаются следующие органы:

аа) центральные,

бб) местные.

б) С точки зрения временной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы, компетенция которых не ограничена временем,

бб) органы, компетенция которых ограничена временем.

К ним принадлежат как особый вид органов — органы замещения.

Временную компетенцию нельзя заменять должностным сроком, на который представители органов вступают в должность.

ц) С точки зрения личной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы общей личной компетенции,

бб) органы специальной личной компетенции.

Особым видом приведенных органов являются сословные органы.

д) С точки зрения вещественной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы общей вещественной компетенции.

бб) органы специальной вещественной компетенции.

е) С точки зрения функциональной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы первой инстанции,

бб) органы апелляционной (второй или третьей) инстанции.

3. С точки зрения взаимных отношений органы делятся на:

а) Органы (должностные лица) неответственные и ответственные.

Точнее их можно разделить на:

аа) органы (должностные лица) неответственные или ответственные по политической (конституционной) линии,

бб) должностные лица неответственные или ответственные по юридической линии, а именно

α) неответственные или ответственные по гражданской линии,

β) неответственные или ответственные по уголовной линии или по линии карательных мер.

Бывает и ответственность по отношению к двум (или более) разным органам.

б) Органы вышестоящие и подчиннённые.

Бывает и подчиненность по отношению к двум (или нескольким) разным органам. Орган притом может быть подчинен разным органам или полностью (в полном объеме своей компетенции), или по одной части компетенции одному органу, а по другой другому, или же подчиняется полностью одному органу, а по части своей компетенции другому;

ц) аа) Органы контрольные и органы контролируемые или органы наблюдающие и органы подвергающиеся наблюдению,

бб) органы надзирающие и органы подвергающиеся надзору;

д) ограны по инстанции высшие и органы по инстанции низшие;

е) аа) органы координированные,

бб) органы координируемые и органы координирующие,

ф) органы сложенные.

г) Особым видом органов являются:

аа) ограны децентрализованные,

бб) органы автономные;

х) Органы первоначального полномочия и органы производного (делегированного) полномочия.

4. По способу становления лиц на должность органы делятся на:

а) выборные органы и

б) назначаемые органы,

ц) наследственные органы,

д) ограны, у которых комбинированы разные упомянутые или другие принципы.

Выборные органы далее делятся на:

аа) органы избираемые прямо,

бб) органы избираемые косвенно.

Особым видом выборных органов являются органы представительные.

5. По составу органы деляется на:

а) ограны монократические и

б) органы колегиальные.

II. Авторы дают краткий (отчасти полемический) обзор некоторых в юридической литературе приводимых взглядов на понятие и классификацию государственных органов.

III. Приведенная классификация только формально выражает правовые вещества. Она не отражает всех обстоятельств, которые являются существенными для обсуждения действительного характера и положения разных звеньев государственного механизма. Иные социально-политические факторы оказывают большее влияние на указанные отношения, чем право, и они приводят иногда к тому, что действительные отношения более или менее отклоняются от правового режима. Установление формальных юридических признаков имеет большое значение для законности, а также для целесообразной организации государственной власти и гармонической деятельности всех ее звеньев.

IV. Авторы также указывают на некоторые недостатки законодательства, прежде всего в области административного права, указывающие на неясные точки зрения, по которым нужно провести классификацию государственных органов.

Перевод с чешского Рф.

JIŘÍ BOGUSZAK, ZDENĚK JIČÍNSKÝ

Klassifikation von Staatsorganen

ZUSAMMENFASSUNG

I. Das Staatsorgan ist ein Bestandteil des Staatsmechanismus, das mit sog. Befugnis ausgestattet ist oder das Recht hat, solchen Bestandteilen bindende Anweisungen zu geben, welche eine Befugnis haben (d. h. anderen Staatsorganen), oder den Staat in völkerrechtlichen Beziehungen vorstellt.

Unter Befugnis versteht man die Fähigkeit, Rechtsakte (sei es normative oder individuelle) herauszugeben.

Die Staatsorgane kann man in verschiedene Arten nach folgenden Gesichtspunkten klassifizieren:

A. vom Gesichtspunkte der Souveränität. Nach aussen ist die Souveränität durch das Staatsoberhaupt, im Innern durch das höchste Organ der Staatsmacht vorgestellt;

B. nach anderen Gesichtspunkten, und zwar:

1. nach der Art der Befugnis,
2. nach der Kompetenz,
3. nach ihren gegenseitigen Beziehungen,
4. nach der Art und Weise, wie die Personen in die Funktion berufen werden,
5. nach ihrer Zusammensetzung.

1. Die Art der Befugnis ist durch die Art der Rechtsakte bestimmt, zu deren Herausgabe das Organ ermächtigt ist. Wir unterscheiden folgende Arten von Rechtsakten:

normative Akte, welche wir weiter in
— primäre und abgeleitete
— von höherer und niederer Stufe der Rechtskraft einteilen;
individuelle Rechtsakte, und zwar
— individuelle Verwaltungsakte,
— Entscheidungen von Streitfällen,
— Strafakte,
— Kontroll-, Überwachungs- oder Aufsichtsakte.
Verschiedene Arten von Befugnis können einem und demselben Organ zustehen,

oder es kann für jede Art der Befugnis eine besondere Art des Organs da sein; wobei wir auch verschiedene kombinierte Systeme vorfinden.

Danach unterscheiden wir folgende Arten von Staatsorganen:

a) Staatsorgane, welche die Rechtsmacht haben, primäre normative Akte herauszugeben;

aa) das höchste Organ der Staatsmacht (das gesetzgebende, resp. verfassungsgebende Organ), welches die Befugnis hat normative Akte von der höchsten Rechtskraft (Gesetze, ev. Verfassungsgesetze) herauszugeben, d. h. es hat gesetzgebende (bzw. verfassungsgebende) Befugnis.

Als höchstes Organ der Staatsmacht betrachten wir jedoch auch jenes gesetzgebende Organ, welches keine verfassungsgebende Befugnis besitzt, wenn ihm die Regierung als höchstes Vollzugsorgan der Staatsmacht verantwortlich ist. (Hat also das gesetzgebende Organ im System der Machtteilung nicht auch die verfassungsgebende Befugnis, kann man nicht von einem einzigen höchsten Organ der Staatsmacht sprechen, sondern bloss von einer Pluralität der höchsten Staatsorgane.)

bb) Die niederen Organe der Staatsmacht, welche die Befugnis haben, primäre normative Akte von niederer Rechtskraft herauszugeben.

b) Vollzugsorgane (Organe der Staatsverwaltung), die die Befugnis haben, Verwaltungsakte herauszugeben, d. h. abgeleitete Rechtsakte, und zwar konstitutive individuelle Akte der Rechtsanwendung, gegebenenfalls abgeleitete normative Akte.

In der Praxis pflegen die Organe der Staatsmacht ausser der oben erwähnten Befugnis regelmässig auch die Berechtigung zu haben, gewisse Verwaltungsakte herauszugeben. Umgekehrt pflegen einige Vollzugsorgane ausser der Verwaltungsbefugnis ausnahmsweise auch die Befugnis zu haben, gewisse primäre Rechtsakte herauszugeben.

Eine besondere Stellung hat das Staatsorgan, welches als Staatsoberhaupt bezeichnet wird.

c) Die Gerichte, welche die Befugnis haben deklaratotische Entscheidungen (in Streitsachen) und Akte der Sanktionsanwendung (Strafen) herauszugeben.

In der Praxis ist diese Aufteilung der Befugnis zwischen Gerichten und Staatsverwaltungsorganen nicht ganz konsequent durchgeführt.

d) Die Kontroll-, Überwachtungs- oder Aufsichtsorgane, welche die Befugnis haben, Akte zur Abschaffung von Mängeln herauszugeben. Diese Akte werden in verschiedene Arten mit verschiedener Rechtswirkung eingeteilt. Die angeführten Organe teilt man also ebenfalls in verschiedene Arten ein — je nach dem, welche Arten von Akten in ihrer Befugnis liegen.

Die Befugnis oder Berechtigung Kontrollakte, Akte der Überwachung oder Aufsicht herauszugeben, pflegt ein Bestandteil der Befugnis oder Berechtigung gewisser Vollzugsorgane oder Gerichte zu sein. Es ist eine Besonderheit vor allem der sozialistischen Staaten, dass ausserdem noch ein weites Netz besonderer Organe geschaffen wird, die bloss Kontroll-, Überwachungs- oder Aufsichtsbefugnis haben.

2. Der Wirkungskreis (die Kompetenz) wird durch den Umkreis der Gesellschaftsbeziehungen bestimmt, auf den sich die Befugnis bezieht (in dem sie vollzogen werden kann).

Wir unterscheiden:

a) Gebietskompetenz,

b) zeitliche Kompetenz,

c) Personalkompetenz,

d) Sachkompetenz,

e) Funktionskompetenz.

a) Vom Standpunkt der Gebietskompetenz unterscheidet man:

aa) Zentralorgane,

bb) Ortsorgane.

b) Vom Standpunkt der zeitlichen Kompetenz unterscheidet man:

aa) Organe mit zeitlich unbegrenzter Kompetenz,

bb) Organe mit zeitlich begrenzter Kompetenz. Zu diesen gehören als besondere Art die vertretenden Organe.

Die zeitliche Bestimmung der Kompetenz darf man nicht mit der Funktionsperiode, auf die die Vorsteller der Organe berufen werden, vertauschen.

c) Vom Standpunkt der Personalkompetenz unterscheidet man

aa) Organe mit allgemeiner Personalkompetenz

bb) Organe mit besonderer Personalkompetenz. Eine besondere Art dieser Organe stellen die Ständeorgane dar.

d) Vom Standpunkt der Sachkompetenz unterscheidet man:

aa) Organe mit allgemeiner Sachkompetenz,

bb) Organe mit spezieller Sachkompetenz

e) Vom Standpunkt der Funktionskompetenz unterscheidet man:

aa) Organe der ersten Instanz.

bb) Organe der Berufungsinstanz (der zweiten, gegebenenfalls der dritten Instanz).

3. Vom Standpunkt ihrer gegenseitigen Beziehungen werden die Organe in folgender Weise eingeteilt:

a) Organe (Funktionäre) mit Verantwortung und Organe (Funktionäre) ohne Verantwortung. Ausführlicher teilt man sie in

aa) politisch (verfassungsmässig) verantwortungsfreie oder verantwortungtragende Organe (Funktionäre wobei weiters zu unterscheiden ist

α) zivilrechtlich verantwortungsfreie oder verantwortungtragende Funktionäre,

β) strafrechtlich, beziehungsweise disziplinarisch verantwortungsfreie oder verantwortungtragende Funktionäre.

Es kommt Verantwortlichkeit gegenüber zwei (oder auch mehreren) verschiedenen Organen vor.

b) Übergeordnete und untergeordnete Organe.

Es kommt Unterordnung unter zwei (oder mehrere) verschiedene Organe vor. Hierbei kann das betreffende Organ generell (im ganzen Umfang seiner Kompetenz) verschiedenen Organen unterstellt sein, oder mit einem Teil seiner Kompetenz dem einen Organ, mit einem anderen Teil der Kompetenz einem anderen Organ, oder auch generell einem gewissen Organ und mit einem Teil seiner Kompetenz einem anderen Organ untergeordnet sein;

c) aa) Kontrollorgane und kontrollierte Organe, gegebenenfalls Überwachungsorgane und Organe, die der Überwachung unterliegen,

bb) Aufsichtsorgane und Organe, die der Aufsicht unterliegen;

d) Organe von höherer Instanz und Organe von niederer Instanz;

e) aa) gleichgeordnete Organe,

bb) koordinierende und koordinierte Organe;

f) zusammengesetzte Organe;

g) eine besondere Art stellen

aa) dezentralisierte Organe und

bb) autonome Organe dar;

h) Organe mit ursprünglicher Befugnis und Organe mit abgeleiteter (delegierter) Befugnis.

4. Vom Standpunkt der Art und Weise, wie die Personen in die Funktionen eingesetzt werden, teilt man die Organe ein:

a) in gewählte Organe und

b) ernannte Organe,

c) Erborgane,

d) Organe, bei denen verschiedene Grundsätze kombiniert werden.

ad a): Die gewählten Organe teilt man in

aa) direkt gewählte Organe,

bb) indirekt gewählte Organe.

Eine besondere Art von gewählten Organen sind die Vertretungsorgane.

5. Vom Standpunkt der Zusammensetzung teilt man die Organe ein in
a) monokratische Organe und
b) Kollegiatorgane.

II. Die Autoren geben eine kurze (zum Teil polemische) Übersicht über einige den Begriff und die Klassifikation der Staatsorgane betreffenden Meinungen, die man in der Literatur vorfindet.

III. Die angeführte Klassifikation drückt formale Rechtsaspekte aus. Sie hält also nicht alle jene Momente fest, welche für die Beurteilung der wirklichen Natur und die Stellung der verschiedenen Bestandteile des Staatsmechanismus wesentlich sind. Andere sozialpolitische Faktoren beeinflussen diese Beziehungen mehr als das Recht und bewirken manchmal auch, dass die tatsächlichen Relationen mehr oder weniger vom rechtlichen Regime abweichen. Die Feststellung der formalrechtlichen Merkmale hat jedoch grosse Wichtigkeit für die Gesetzlichkeit ebenso wie für die zweckmässige Organisation der Staatsmacht und die Harmonisierung der Tätigkeit ihrer Bestandteile.

IV. Weiters weisen die Autoren auf gewisse Mängel der Legislative hin, insbesondere auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts, welche eine Folge der Nichtbeachtung der Gesichtspunkte sind, nach denen die Staatsorgane klassifiziert werden müssen.

1966 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA No. 4 Pag. 221—236

Úvahy k perspektívní konstrukci zastupitelských sborů

Россуждения по поводу перспективной структуры представительных органов

Erwägungen über die Perspektive der Konstruktion von Vertretungskörpern

PAVEL PEŠKA

Úkolem této stati je nastínit možnou dlouhodobější perspektivu vývoje zastupitelských sborů v konkrétních socialistických československých podmínkách. Tuto perspektivu je třeba odlišit od řešení etapových, které se rovněž na některých místech stati naznačují a které nepřekročují rámec platné ústavní úpravy z roku 1960.

Takovéto úvahy se nemohou zbavit několika nedostatků:

1. Tématika nebyla dosud ve svém celku badatelským způsobem zpracována; dílčí rozbory současného stavu a bezprostředních vývojových možností jednotlivých stupňů a druhů zastupitelských sborů (a ty se již zčásti mohou opírat o monografické zpracování) nebyly dosud většinou publikovány, ačkoli měly perspektivním úvahám předcházet. Nicméně po mém soudu mohou i úvahy se spekulativními prvky přinést jisté podněty pro empirická, přesná zkoumání.
2. Tato stať zahrnuje pouze otázky, které jsou společné všem stupňům zastupitelských sborů; to vedlo při velké nesourodosti jednotlivých stupňů a druhů zastupitelských sborů v působnosti a v pravomoci, v metodách práce a v politickém významu k značné povšechnosti. Kde povšechnost byla překročena, týkají se úvahy spíše nižších článků zastupitelských sborů, kde promiskuita kompetencí a metod je zvláště tíživá, a méně již zejména Národního shromáždění.
3. Nepostačující stupeň problematiky nutí k alternativním úvahám; preferování určité alternativy lze tedy považovat vždy pouze za hypotetické (ve smyslu potřeby hlubšího vědeckého zpracování alternativ).

A.

Předně bych se chtěl zabývat náměty, které lze označit za otázky perspektivní koncepce; posléze bude naznačeno jejich promítnutí do různých konkrétních vztahů (k voličům, ke straně, ke správě atd.).

Tyto otázky perspektivní koncepce jsou po mém soudu zejména tři:

1. Jaký je charakter zastupitelských sborů (a to nejen teoretický, ale i praktický); zda jsou v podstatě pouze transmisemi v mechanismu státního řízení, či také samosprávnými státními politickými orgány;
2. jaké je v případě kladné odpovědi na první otázku pojetí samosprávy, zejména jaké jsou její vazby k občanstvu a jeho organizacím;
3. jaká je v souvislosti s odpovědí na předchozí dvě otázky náplň činnosti zastupitelských sborů.

Ad. 1. Jednou z hlavních otázek perspektivní koncepce zastupitelských sborů je otázka jejich charakteru. Vycházíme z toho, že teoreticky je jejich postavení známo z klasických marxistických prací o úloze orgánů typu komuny a sovětů i z ústav socialistických zemí; jsou však v praxi socialismu toliko transmisemi v mechanismu řízení anebo také samosprávnými politickými státními orgány, organizovanými i zdola, které ve své činnosti vyjadřují rozličné zájmy občanů a samostatně řeší v rámci zákonů a pod vlivem strany jejich integraci mezi sebou a se zájmy širšími?

Kladná odpověď na tuto otázku, tedy postulát nejen formálních, ale i *faktických autonomních prostorů,* plyne z nezbytnosti precizovat obvod jejich praktických kompetencí a tím i zvýšit iniciativu a aktivitu zastupitelských sborů a nedílně s tím i jejich odpovědnost za činnost v rámci těchto zákonných prostorů. Tyto prostory by zůstaly ovšem pouze v juristické sféře, jestliže by se omezily na pravomoc a nebyly zabezpečovány jak korespondujícími metodami stranického vedení, tak určitou samostatností při vytváření a používání finančních zdrojů a vymezením rozsahu vlastnictví spravovaného zastupitelskými sbory. (V této souvislosti se nabízí podnět k oživení zasunuté problematiky tzv. komunálního vlastnictví, které bylo v padesátých letech, přestože s ním Ústava 9. května počítala, včleněno beze zbytku do vlastnictví státního.)

Koncepce zastupitelských sborů jako samosprávných organizací však nemá zeslabit jejich transmisní úlohu; naopak má ji posílit, ježto umožňuje obklopit stranu autonomní iniciativou a odpovědností. Neznamená to ani zeslabování zásady demokratického centralismu, neboť tímto pojetím dochází k oddělování vztahů, v nichž je bezprostřední podřízenost a v nichž je třeba důsledně kontrolovat plnění norem a úkolů vyšších orgánů, od vztahů demokratické odpovědnosti ve věcech autonomní povahy vůči občanům a jejich demokratickým organizacím, zejména též vůči straně. To odpovídá i definici demokratického centralismu v článku 18 ústavy z r. 1960, který mluví o spojení centrálního řízení s širokou pravomocí a odpovědností nižších orgánů při účasti pracujících a jejich organizací, i pojetí pravomoci a odpovědnosti národních výborů v čl. 92 téže ústavy.

Při takovéto koncepci zastupitelských sborů vystupuje do popředí více než při detailním direktivním řízení otázka *hranic* samosprávy i otázka

sankcí pro případy přestoupení hranic kompetenčních prostorů, mimo jiné i problematika sistačního a zrušovacího práva (až do možnosti zastavit činnost sboru), která byla předčasně považována za anachronismus. Při ryze transmisní koncepci zastupitelských sborů tyto sankční otázky nemají samozřejmě větší význam. A vůbec nově a výrazněji vystupuje do popředí problém *discipliny* ve společnosti.

Ad. 2. Při pozitivní odpovědi na první otázku je třeba přejít k druhé otázce perspektivní koncepce: k problematice povahy oněch autonomních prostorů, k problematice povahy samosprávy, což je dáno zejména jejími strukturálními vazbami k nižším orgánům a jejich organizacím.

Možné jsou zejména dvě varianty:

a) *varianta universálních sborů* (známá z platné právní úpravy); tato varianta usnadňuje aktuální tendenci komplexnosti politického státního řízení, nevede však podle zkušenosti k dostatečnému honorování rozličných dílčích názorů a zájmů daných společenskou dělbou práce a růzností mimopracovních činností;

b) *varianta návaznosti zastupitelských sborů na společenskou dělbu práce;* ta by umožnila dbát v rámci celospolečenských potřeb větší měrou specifických názorů a přístupů různých vrstev obyvatelstva a zvýšit jejich angažovanost v těch veřejných záležitostech, které jsou spjaty zejména s jejich profesionální prací. (Otázku, zda tyto vazby reprezentace mají vést ke kolektivům pracujících či k orgánům ROH, zde necháváme stranou.) Nicméně v čisté podobě mohla by vést tato varianta k přebytečnému institucionálnímu formování a prosazování partikulárních profesionálních zájmů. Např. v dopravě, službách nebo ve zdravotnictví či školství se projevuje při nejmenším patero zájmů: mimo zájem odborný (technologický, odborně lékařský, pedagogický, který necháváme zatím stranou), je tu zájem občanů — běžných spotřebitelů daného odvětví společenské práce, dále zájem těch, kdož pracují v daném odvětví, pak zájmy plynoucí z činnosti mimo zaměstnání a posléze existuje stanovisko politické, které má vycházet z těchto zájmů a řešit jejich střetnutí s použitím vědy a ve světle dlouhodobých komplexních perspektiv.

Je třeba podrobit hluboké analýze, jakou váhu jednotlivé druhy potřeb a zájmů mají ve vztahu mezi sebou a v jakém poměru jsou k politickému stanovisku, které nelze sice od nich oddělit, ale také je nelze stanovit jejich aritmetickým součtem. Stejně nelze preferovat jediný zájem a dát mu nadřazený institucionální výraz (například v preferenci komor nad universálním sborem).

Nejplodnější budou proto úvahy, které spojují více aspektů: zachování universálních orgánů (ovšem s jinou náplní, o níž se zmíníme v rozboru třetí koncepční otázky), doplněných o jisté institucionální vazby pro

vyjadřování zvláštních zájmů a znalostí. Přitom vazba k speciálním úsekům společenské dělby práce (resp. mimopracovní činnosti) a s nimi spojené impulsy pro zainteresovanost pracujích na věcech, které jsou jim známy z účasti na určité činnosti, nesmí být však zaměňována s řešením *odborného* prvku v řízení, protože specializace podle hlavních oborů pracovní činnosti je pouze předpokladem odbornosti, nikoli však její zárukou. Aspekty odbornosti je vhodné uvažovat odděleně, a to jak bude ještě dále řečeno, zvýšením kvalifikace a úlohy odborného správního aparátu, existencí zvláštních odborných poradních a kontrolních sborů a inspekcí apod. a v neposlední řadě i zvyšováním úrovně členů zastupitelských sborů samotných.

U obou uvedených variant by bylo třeba, aby speciální institucionální vazby na určité úseky společenské práce byly spjaty již se vznikem (volbou) speciálních útvarů či částí dnes existujících výborů a komisí. Rozdíly ve vzniku a odpovědnosti jsou jedním z podstatných odlišujících znaků obou variant. Komory resp. speciální části komisí, by si vyžádaly volby nikoliv plénem sboru, ale *občany* pracujícími v určitém odvětví společenské práce, a to buď přímo, nebo na podkladě delegačního systému (na shromáždění či sjezdem delegátů z pracovišť); jsou myslitelné i jisté kombinace (kupř. shromáždění delegátů by pouze navrhovalo kandidáty a pracující určitých úseků by pak prováděli přímé volby).

U vyšších orgánů, na rozdíl od obecně politického sboru, který by si patrně vyžadoval přímé volby v každém případě, by docházelo k volbě vyšších komor (částí komisí) nižšími komorami (komisemi). To by umožnilo uvést ony prvky speciální autonomie až do centrálního řízení.

Zvlášť by musel být propracován klíč a způsob volby zástupců do těchto komor (komisí), kteří by reprezentovali *územní dobrovolné společenské organizace*, jež mohou v některých případech výrazněji a přesněji vyjadřovat speciální názory a zájmy na regulaci určitých odvětví než občané pracující přímo v příslušných odvětvích. V žádném případě nelze problematiku dobrovolných organizací z celkového kontextu vazeb zastupitelských sborů na speciální zájmy a znalosti opomíjet.

Ad. 3. Za třetí otázku perspektivní koncepce zastupitelských sborů lze považovat problém *náplně činnosti zastupitelských sborů*. Odpověď je obzvláště nesnadná, ježto právě v této otázce vystupují rozdíly jednotlivých stupňů zastupitelských sborů zvláště do popředí. Nicméně na všech stupních zastupitelských orgánů, teoreticky interpretované jako možnost atrahovat kteroukoliv konkrétní věc zastupitelským sborem, resp. jeho složkami a operativně zasahovat do činnosti podniků a zařízení spravovaných národními výbory atd. To vedlo kupř. k identifikaci zastupitelského sboru s podniky místního hospodářství, se zdravotnickými zařízeními apod. (Postavení Národního shromáždění je v tomto ohledu jiné, ježto podle ústavy

i podle ústavní praxe nutno vládu formulovat jako samostatný ústavní orgán, jako odpovědný nejvyšší výkonný orgán státní moci a nikoli jako výkonný výbor Národního shromáždění. Zde obdobné úvahy lze aplikovat cum grano salis na některé relace mezi vládou a ministerstvy a oborovými ředitelstvími.)

Ve všech těchto případech je nutno uvažovat o *nových variantách dělby práce* mezi zastupitelskými sbory (ev. jeho složkami universálními i speciálními) a mezi správním aparátem a mezi podniky a zařízeními, vycházející z toho, že základní společenskou aktivitou je výroba, služby, léčení, vyučování, osvětová činnost atd. a nikoliv řízení, které musí vycházet z objektivních potřeb rozvoje těchto základních činností.

Jestliže lze vymezit okruh problémů, které by měly být příznačné právě pro zastupitelské sbory v této dělbě práce a jestliže se opíráme o tendence zdůrazněné v posledních stranických a státních usneseních, dojdeme zejména k pojetí zastupitelských sborů jako *politických státních orgánů,* jimž přísluší *komplexní řízení* v daném územním celku. I když tato charakteristika má v souladu s ústavou i marxistickým pojetím demokracie zajistit rozhodující místo zastupitelskému sboru, nesmí znamenat, že tyto sbory jednají a rozhodují o všem, aniž jsou k tomu politicky a odborně kvalifikovány. Preponderance zastupitelských sborů nemůže znamenat monopol v rozhodování o veřejných záležitostech.

Pokud jde o *konkrétnější vymezení působnosti a provomoci* plynoucích z této charakteristiky, je třeba vzít v úvahu, že jiná bude faktická náplň práce zastupitelských sborů a jeho složek u vyšších orgánů, které mají rozsáhlé správní úkoly a řídí řadu významných podniků a zařízení, a jiná u místního národního výboru, který je bez vlastního správního aparátu a eventuálně neřídí žádná zvláštní zařízení.

Například jde zejména o otázky perspektivního a koncepčního významu, jakou je perspektivní plán, ale kupř. i jednotlivé investice, pokud mají strukturální význam. Vedle zásadních otázek celkového rázu půjde i o stěžejní problémy rozvoje hlavních odvětví a o sladění těchto odvětví s celkovou koncepcí. Pokud jde o věci hospodářských oborů, půjde o stanovení perspektiv odvětví na podkladě zavádění vědy a moderní technologie, dále o problémy koordinace s nevýrobními oblastmi a zvláště pak o otázky odborného dozoru a inspekce.

S pojetím sborů jako výrazných politických orgánů do popředí pak vystupují obzvláště otázky podněcování a reprezentování veřejné kontroly ve věcech, které se týkají bezprostředněji zájmů větších celků obyvatelstva. Zde zvláště se může uplatnit v obsahovém smyslu pojetí zastupitelských sborů jako nejširších společenských organizací. Zvláštní místo pak zaujímají otázky *ochrany veřejného pořádku a právního řádu a ochrany občanských práv* zejména v těch oblastech, které se bezprostředně dotýkají

bezprostřednějších zájmů občanů (od bytových a sociálních věcí přes zdravotnická opatření například až k otázkám čistoty ovzduší a vody). Je třeba vidět, že právě otázky veřejného pořádku a vůbec otázky politicko-správní byly v minulých letech bagatelizovány.

V neposlední řadě jde při vymezování specifické náplně zastupitelských sborů o *úkoly celostátní*, které vyžadují součinnost nižších zastupitelských orgánů a obyvatelstva samotného (např. otázky centrálně řízeného průmyslu s jeho teritoriálními aspekty, otázky obranyschopnosti země atd.); i zde úloha zastupitelských sborů tkví nejenom v převodu usnesení a pokynů vyšších článků řízení na nižší, ale i v zprostředkování názorů a stanovisek zdola.

Přitom namísto každodenní ingerence stává se ve všech uvedených problémech účinnější vliv zastupitelských sborů na činnost odpovědných orgánů *na počátku a na konci určitých delších období*. Jestliže na počátku v popředí stojí volba (jmenování) odpovědných orgánů a zásadní směrnice pro jejich činnost, pak na konci je to složení počtu z činnosti s eventuálními důsledky politického rázu (napomenutí, odvolání apod.). To přispívá k samostatné iniciativní činnosti odpovědných pracovníků ve správě i v hospodářství a k zvýšení jejich odpovědnosti a politického přístupu k svěřeným úkolům.

Závěrem k náčrtu tří koncepčních otázek je třeba uvést, že vycházejí z *myšlenky socialistického konstitucionalismu*. Tato idea vyjadřuje předně požadavek dodržování ústavy, kterou nelze pojímat pouze jako slavnostní politický dokument, ale jako závazný právní předpis o organizaci a činnosti stěžejních politických institucí; ústava je postulována jako předpis vyznačující se konkrétní praktickou funkcí v chodu politického systému jako celku. Avšak nejen to: idea socialistického konstitucionalismu vyžaduje zadruhé *pozitivní* aktivní využívání oněch politických prostorů vymezených ústavou k plnění úkolů státu a k prohlubování autonomní odpovědnosti vůči občanům a vůči jejich organizacím, především vůči vedoucí síle společnosti — komunistické straně. Jde zde o pozitivní kritické využití dědictví, které přinesla dosavadní historie humanistické kultury, ať už to bylo ono rousseaouvské zaujetí pro absolutní demokracii či montesquieuovské učení o dělbě moci, a které přinesl novodobý vývoj praktické demokracie v buržoazních státech. Přitom nejde o to, tyto podnětné ideje do socialistických modelů integrovat, ale vytvářet samostatné marxistické koncepce politického systému na základě socialistické teorie a socialistických zkušeností a s přihlédnutím ke zkušenostem státnosti industriálně vyspělých kapitalistických zemí.

B.

Jestliže nemají uvedené otázky perspektivní koncepce zůstat u povšechností, je nyní třeba je promítnout do *konkrétnějších* vztahů, do nichž jsou zastupitelské sbory zasazeny.

Je možno analyzovat zejména osm komplexů vztahů, v nichž fungují zastupitelské sbory: 1. vztahy vůči voličům, 2. ke straně, 3. k jiným dobrovolným společenským organizacím a k Národní frontě, 4. vůči správnímu aparátu, 5. k podnikům a zařízením, jež jsou řízeny zastupitelskými sbory, 6. vztahy nižších sborů k vyšším (včetně problematiky jednoty zastupitelských sborů), 7. vztahy uvnitř mezi složkami zastupitelských sborů, 8. některé vztahy k soudům a prokuratuře. Nakonec je nezbytné se zabývat i otázkou kádrových předpokladů pro naznačený vývoj v úkolech a postavení zastupitelských sborů.

I.

Pokud jde o první uvedený komplex — o *vztahy k voličům*, nemůže zůstat zdůraznění samosprávných prvků v oněch třech koncepčních hlediscích bez vlivu na vztahy zastupitelských sborů k jednotlivcům (občanům a pracujícím) a jejich organizacím, a to zejména jako k voličům (přičemž stranou necháváme širokou problematiku demokratické reprezentace jako celek).

Dosavadní zkušenosti ukazují, že nejvážnější překážkou splnění smyslu voličského aktu vybrat nejzpůsobilejší lidi na vysoce odpovědnou státní práci v zastupitelském sboru — je *nominálnost* tohoto aktu pro převážnou část voličů. Zatím však právě socialistický systém, protože nezná střetávání protikladných politických stran, má strukturní předpoklady být *masovým pracovním procesem* a neomezit se na hlasování. Socialistický systém umožňuje nenominální iniciativu pracovních kolektivů i společenských organizací, dále věcné, neapriorní posuzování vlastností navrhovaných kandidátů v organizacích a shromážděních voličů a posléze i výběr mezi kandidáty protažený až do volebního aktu. Takovéto pracovní pojetí voleb zabezpečuje prohlubování politického vlivu strany a zvyšuje její autoritu i autoritu státu. I když volby jsou (jako každý z politických procesů státního mechanismu) nutně integračním procesem, je to proces neukončený. A to v tom smyslu, že volby jsou sice sítem, propouštějícím pouze socialistické kandidáty, neměly by však být sítem pro eliminaci různých názorů, postojů, zájmů a jiných kvalit kandidátů, stojících na půdě socialistické společnosti. Řešit tyto různosti nemůže být úkolem voleb, ale teprve činnosti zastupitelského sboru samotného.

Přitom protažení reálného výběru až do hlasovacího aktu by mělo ten kladný důsledek, že nezvolení jednoho kandidáta a zvolení druhého (samo-

zřejmě rovněž kandidáta Národní fronty) by nemělo ony vyhraněné politické důsledky, jaké má eventuální nezvolení jediného kandidáta. Nesouhlas s osobou by nemohl být identifikován s nesouhlasem s režimem.

V této souvislosti lze také uvážit možnost *vícemandátových obvodů* (srov. zkušenosti z voleb do zastupitelských sborů v Polsku); takovýto systém by zeslabil ostrou konfrontaci dvou kandidátů a výběr mezi nimi podle znaků, které nemusejí být rozhodné pro práci v zastupitelském sboru (znaků generačních, sociálních, národnostních) a vůbec přebytečné zdůraznění takovýchto znaků. Navíc vícemandátové obvody mohly vést k určité dělbě práce mezi poslanci a k neinstitucionálním vazbám s obyvatelstvem určitých profesí, národností atd. To by nemusilo být v rozporu s vazbami, které by byly do zastupitelské soustavy vneseny volbou speciálních komor, resp. částí komisí.

Z dalších otázek, které mají značný politický význam, je dodržování *tajnosti voleb*. Při předpokládaném a výše naznačeném pracovním charakteru voleb by pojetí voleb jako celonárodní manifestace jednoty a svátku ustupovalo do pozadí. (I zde by ovšem bylo třeba brát v úvahu rozdíly „civilismu“ voleb na různých stupních zastupitelských sborů.)

Vztah občanstva k zastupitelskému sboru nelze samozřejmě omezit na volby. Jde o *stálý stav reprezentace*, v němž dochází ve smyslu ústavy k dvoustrannému *vztahu transmise a mandátů;* je třeba v této souvislosti uvážit, zda teoretická formulace imperativního mandátu a ústavní vyjádření povinnosti dbát podnětů voličů není třeba interpretovat pouze jako povinnost skládat účty za *relativně delší objektivně určené období*. Takovéto pojetí, aniž by redukovalo mandát na jednorázové schválení kandidáta a programu, by umožňovalo větší prostor pro činnost poslance, upevnilo by jeho postavení a na druhé straně by i prohloubilo kontrolu ze strany občanů, protože požadavek stálosti kontroly a její věcné neomezenosti v současnosti překrývá nedostatek kontroly reálné.

II.

Klíčové místo v úvahách o respektivní koncepci zastupitelských sborů mají jejich *vztahy ke straně*. Je nesporné, že zdůraznění autonomních prostorů, vytváření vazeb na speciální názory a zájmy a zdůraznění zastupitelských sborů jako politických orgánů komplexního řízení vyžadují *posílení* vedoucí úlohy strany.

Toto posílení znamená, jestliže mají být respektovány zmíněné prostory ve smyslu socialistického konstitucionalismu, nepřipustit nahražování zastupitelských sborů stranickými a zaměňování politického vlivu vztahem nadřízenosti. Faktické úžení prostorů zastupitelských sborů přenášením rozhodnutí na stranické orgány se stranické vedení zeslabuje, neboť neob-

klopuje stranu iniciativní činností a vede k anonymitě rozhodování. (Srov. mj. referát J. Hendrycha na zasedání ÚV KSČ v lednu 1965.) Přitom vztah ke straně je především dán jednak autoritou komunistických poslanců v zastupitelském sboru, jednak vztahem těchto poslanců k voleným stranickým orgánům a jejich usnesením (a nikoliv k často subjektivistickým názorům jednotlivých pracovníků stranického aparátu).

V této souvislosti bude třeba vyjasnit úlohu stranických skupin v zastupitelských sborech, které by neměly být pouze pákami od stranických orgánů k zastupitelským sborům, ale též půdou pro formování stanoviska komunistických poslanců v konkrétních otázkách za bezprostředně daných podmínek. Sama povaha usnesení stranických orgánů by měla samostatnou odpovědnost komunistických poslanců za činnost v zastupitelském sboru posilovat.

III.

Pokud jde o *vztahy k jiným dobrovolným společenským organizacím,* bylo již poukázáno na možnost posílení institucionálních vazeb zastupitelských sborů k těmto organizacím.

Současně vzniká i otázka míry koordinující úlohy zastupitelských sborů, zejména na nižších stupních řízení, vůči dobrovolným společenským organizacím. Zatímco bude úkolem zastupitelských sborů a zvláště jejich aparátu účinně dohlížet na dodržování zákonných mezí dobrovolnými organizacemi, při koordinující úloze bude třeba velmi citlivě dbát na samostatnost činnosti dobrovolných společenských organizací, které nemohou být podřizovány státním orgánům, byť zastupitelským.

Pokud jde o *Národní frontu* jako sdružení dobrovolných organizací na podkladě kolektivního členství, šlo by o posílení její úlohy v oblasti tvorby zastupitelských sborů (zvláště při shromažďování návrhů na kandidáty, při jejich prezentaci a vůbec ve volební kampani). Jiná je problematika případného prohlubování koordinující role Národní fronty vůči dobrovolným společenským organizacím vůbec a vývoj koordinace v usměrňující (ev. direktivní) úlohu, což se může jevit účelným v souvislosti s aktuálním posilováním teritoriálních prvků v činnosti některých dobrovolných organizací. Zde však, zdá se, vzniká dvojí úskalí: jednak možnost zkomplikování vztahů těchto organizací s komunistickou stranou, jednak možnost zasahování do vlastní sféry jejich činnosti a tím i zeslabování iniciativy těchto organizací.

Do úvah o vztazích Národní fronty a zastupitelských orgánů je možno eventuálně vřadit i pojetí Národní fronty jako široké masové společenské organizace s *individuálním* členstvím, která by umožnila občanům účast v politické organizaci a posílila jejich politickou odpovědnost. Dnes masová politická organizace ve vlastním smyslu neexistuje.

IV.

Zvláště významné místo zaujímají vztahy zastupitelských sborů *k jejich správnímu aparátu,* bez čehož nelze účinně vymezit náplň jmenovaných samosprávných prostorů. V těchto vztazích je třeba překonávat nedoceňování činnosti správního aparátu. Význam úlohy správního aparátu podřízeného zastupitelským sborům tkví předně v odpovědnosti za vysoce odborně kvalifikovanou přípravu jednání zastupitelských sborů a jeho složek i za realizaci usnesení. To předpokládá zvýraznění vazeb po vertikální linii, přičemž samozřejmě by měla být i zde v zájmu precizace pravomoci centrálních orgánů přesně vymezena funkce nižších článků správního aparátu (a to nikoliv schematicky, ale s přihlédnutím k povaze jednotlivých odvětví správy). Za druhé by pak mělo vzrůstat (a nebylo by to nikterak v rozporu s posilováním pozice zastupitelských sborů) vybavení pracovníků aparátu v daleko širší a přesnější míře *rozhodovací pravomocí,* která by umožnila odstranit jejich neodpovědnost krytím v podstatě individuálních rozhodnutí usnesením kolektivního voleného orgánu.

V této souvislosti je třeba rovněž připomenout již nejednou konstatovanou nezbytnost znovuzavedení *vertikálního postupu* v správním řízení.

V.

Pokud jde o vztah *k podnikům a zařízením,* bylo již v úvahách o náplni práce zastupitelských sborů uvedeno, že je třeba tyto sbory, včetně jejich aparátu, oprostit od úkolů spadajících do podnikové správní činnosti. Především ředitel podniku či vedoucí provozovny a vedoucí pracovníci zařízení školských, zdravotnických, osvětových atd. jsou odpovědni za to, že v rámci plánu a zásadních směrnic a zákonných ustanovení plní příslušné úkoly a že tyto vztahy jsou založeny, resp. mají být založeny na přirozeném, ekonomicky podloženém zainteresování zlepšovat životní podmínky obyvatelstva i samotných pracovníků závodů (jak to nakonec vyžaduje i promítnutí zásad nové ekonomické soustavy do řízení hospodářství spravovaného národními výbory).

Ve shodě s těmito požadavky na postavení výrobních podniků nelze nevidět tím spíše i potřebu zvýšit odpovědnost institucí i v *nevýrobní sféře.* V obou sférách nejde zejména o ztotožňování zájmu zastupitelských sborů s podniky a zařízeními, jak tomu je dosud; ale o veřejný zájem reprezentovaný zastupitelským sborem na uspokojování potřeb obyvatelstva příslušnými institucemi.

V této souvislosti je třeba uvážit možnost dalšího rozvoje *zvláštních samosprávných organizací* vybavených veřejnoprávními funkcemi, u nichž jsou odborné prvky mimořádně v popředí, a u nichž proto nemůže být

řízení správním aparátem dosti účinné. To se týká samosprávy vědeckých institucí, dále vysokých škol, dále lékařské odborné činnosti, advokacie atd. Jednotné, formálně identické schema řízení odvětví veřejného života, včetně těchto příkladmo uvedených úseků, by znamenalo nivelizaci právě oborů činnosti, které vyžadují citlivé respektování odborných řešení. Rozvoj takovéto samosprávy ovšem nikterak neznamená vyloučení kvalifikovaného odborného *dohledu* vyšších samosprávných orgánů i zapojení do komplexního politického řízení.

VI.

Problematika perspektivních koncepcí naší socialistické zastupitelské soustavy se významnou měrou dotýká i *vztahů vyšších a nižších zastupitelských sborů* a problematiky *jednoty zastupitelské* soustavy. Je třeba říci, že tato jednota dosud neexistuje, resp. se omezuje na různé druhy formálně neprecizované spolupráce. Na nedostatky jednoty působí i to, že národní výbory jsou řízeny vládou, že Slovenská národní rada není ve smyslu ústavy řádným článkem řízení a v neposlední řadě nepostačující faktická úloha plén vyšších sborů a vertikální nepodřízenosti komisí. I když možnosti jednoty jsou pro značné diference působnosti i pravomoci jednotlivých stupňů zastupitelských sborů omezené, jsou nicméně opatření ve směru této jednoty ku prospěchu pro uplatňování názorů a zájmů zdola i pro posílení vlivu volených orgánů shora. Zejména bez upevnění vazeb národních výborů k Národnímu shromáždění a Slovenské národní radě nelze účinně rozvíjet státní politický charakter národních výborů.

Speciální institucionální možnosti pro posílení jednoty lze spatřovat: a) v posílení vlivu plén při projednávání práce nižších zastupitelských sborů, b) v eventuálním podřízení komisí nižších a vyšších stupňů (což však vzhledem k potřebě posílit vertikální řízení ve správním aparátu na jedné straně a zvýšit úlohu zastupitelských sborů v komplexním politickém řízení na straně druhé není nepochybné), c) v účasti nižších orgánů ve vytváření usnesení orgánů vyšších (mimo jiné v zaručení účasti členů nižších zastupitelských sborů ve vyšším); bylo již uvažováno i o možnosti vytvářet vyšší zastupitelské sbory, resp. jejich speciální části na podkladě nepřímých voleb nižšími zastupitelskými sbory (jejich součástmi), eventuálně prostřednictvím sjezdů zástupců těchto organizací.

Všechna tato opatření k posílení jednoty zastupitelské soustavy jsou neodlučitelná od úvah o dotažení samosprávy na úroveň centrálního řízení, jak tomu bylo v prvních letech sovětské moci, i když nelze odhlédnout od toho, že eventuální vzory z tohoto období byly podmíněny konkrétními historickými a geografickými fakty.

VII.

Náměty k perspektivní koncepci zastupitelských sborů se nemohou nepromítnout do *vztahů uvnitř zastupitelských sborů samotných,* do vztahů pléna, rady (předsednictva) a komisí (výborů). Zde stále trvá kritika preponderance tzv. výkonných orgánů nad plénem, což je stav, který není v souladu s ústavou ani se zásadními stranickými usneseními. I když jsme si vědomi faktické síly výkonných orgánů (velká část uvolněných pracovníků, specializace a odbornost řady pracovníků v komisích a radě, nesnadnost beze zbytku precizovat pravomoc plenárních schůzí), je třeba usilovat o *další zdůraznění úlohy plenárních schůzí,* a to nejen ve věcech, které patří již ze zákona do jejich výlučné pravomoci, ale ve všech zásadních otázkách politických, včetně otázek rozvoje jednotlivých odvětví, které mají strukturní význam pro dané území. Jak již bylo řečeno, formulace o slučování usnášecích a výkonných funkcí sama o sobě nemůže být vodítkem pro řešení komplexu těchto vztahů, naopak vedla v podmínkách nové sociální struktury, neznající konflikty tříd, k zatemnění těchto vztahů.

VIII.

Pokud jde o některé vztahy *k soudům a prokuratuře,* bylo by jistě na tomto místě žádoucí opakovat vysoce aktuální potřebu posilovat zákonnost a ochranu práv občanů. Omezme se však jen na některé aspekty. Co se týče odpovědnosti soudů ve vztahu k zastupitelským sborům, je třeba přesněji interpretovat jejich náplň nejen v teoretických pracích, ale zejména v praxi, a to v tom smyslu, že jde především o *odpovědnost za nezávislé rozhodování.* Nejasnost v relacích mezi volbou soudů, skládáním účtů a mezi nezávislostí soudního rozhodování není dosud odstraněna jak v povědomí občanů, tak u pracovníků politických a správních.

Již byla vyzdvihnuta potřeba vytvoření účinného správního řádu, počítajícího též s účinnými vertikálními vztahy. Tím se však nemůže, máme-li na mysli nutné posilování socialistické právní kultury, ochrana práv občanů a jejich organizací končit. Nelze neuvést nejednou řešené náměty týkající se správního procesu soudního anebo (vzhledem k soudobým možnostem obecného soudnictví) soudnictví správního. Proti dosavadním způsobům ochrany práv občanů a jejich organizací (oproti prostředkům všeobecného dozoru prokuratury) jde o ochranu, jejíž vyšší účinnost je dána zejména nárokem občana na rozhodnutí ve věci samé, formálním procesem a nezávislostí soudcovskou.

V těchto úvahách opřených o myšlenku socialistického konstitucionalismu nelze vynechat ani závažný podnět zavedení *ústavního soudu* či obdobného orgánu jako strážce ústavy, který by vnášel do státního systé-

mu v sféře centrálního řízení potřebnou stabilitu a právní jistotu. To by umožnilo na vyšším stupni právní kultury řešit i celou řadu dalších významných právních otázek, kupř. sporů kompetenčních ať již negativních či pozitivních. Dosavadní, třebas nedlouhé a nejednoznačné zkušenosti s těmito institucemi v Jugoslávii svědčí o užitečnosti takovéto instituce při posilování centrálního řízení společnosti v zásadních věcech.

Tyto náměty k perspektivní koncepci zastupitelských sborů vedou i k otázce nároků na *kvalifikaci lidí,* a to samozřejmě s diferenciací podle stupňů řízení, kterou v tomto materiálu nelze provést.

Je třeba ovšem rozlišovat dvojí kvalifikaci:

1. Uvedené koncepční náměty vyžadují zvýšení odborné a politické kvali-

1. Uvedené koncepční náměty vyžadují zvýšení odborné a politické kvalifikace především pracovníků správního aparátu, kteří jsou zodpovědni za odbornou přípravu rozhodnutí zastupitelských sborů a jeho složek i za realizaci rozhodnutí a kteří by měli být, jak již bylo řečeno, vybaveni ve větší míře rozhodovací pravomocí zejména v individuálních případech. Je třeba proto zajistit, aby postupně všechna místa byla obsazena lidmi s příslušným vzděláním a zkušenostmi a aby byly dány pevné perspektivy pracovníkům aparátu v závislosti na zvyšování odborné a politické kvalifikace a se zavedením pevných objektivních kritérií pro hodnocení jejich činnosti.

2. Požadavek zvyšování kvalifikace nelze však omezit pouze na aparát, ale je významný i pro členství v samotných zastupitelských sborech, jimž přísluší konečné rozhodnutí. Jde ovšem o *jinou* kvalifikaci: v popředí stojí hlubší znalosti širších společenských souvislostí, způsobilost racionální orientace v komplexních otázkách i osvědčení v praktické politické organizační práci a v kontaktu s občany. Pro správné řešení poměru demokracie a odbornosti je právě důležité uvést do souladu výběr voliče se zájmem voliče o kvalifikované řízení a tento zájem povzbuzovat: toho však nelze dosáhnout bez praktického přesvědčení občanů o faktické roli zastupitelských sborů a o spojitosti této role s individuálními kvalitami zástupců lidu.

V obou druzích kvalifikace pak zvláště a novým způsobem do popředí vystupují otázky *etiky* politické a správní činnosti a jejich nositelů.

Souvislá literatura

Acta juridica Academiae scientiarum Hungariae VII/3—4, zpráva o mezinárodní konferenci k vývoji socialistických ústav (rusky a anglicky).

Bertelmann K., Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května, Praha 1964.

Burda A., Polskie prawo państwowe, Warszawa 1962.
Djordjević J., Novi ustavni sistem, Beograd 1964.
Jak V. I. Lenin řídil sovětský stát, Praha 1965.
Lenin V. I., Marxismus o státu, Praha 1965.
Lenin V. I. Ob ekonomičeskoj roli socialističeskogo gosudarstva, Moskva 1957.
Lenin o práci sovietskeho štátneho aparátu, Bratislava 1956.
Mlynář Z., K teorii socialistické demokracie, Praha 1961.
Montesquieu Ch., O duchu zákonů, Praha 1947.
Návrhy na zvýšení působnosti a účinnosti národních výborů (podklad k jednání celostátní konference národních výborů), Praha 1966.
Peška P., O perspektivách ústavního práva a konstitucionalismu, Právník č. 5/1966.
Peška P., Rattinger B., Dressler A., Ústavní právo ČSSR, Praha 1965.
Programma SKJu, Beograd 1959.
Program KSSS, zvl. číslo Nové mysli, říjen 1961.
Rousseau J. J., O společenské smlouvě, Praha 1949.
Usnesení předsednictva ÚV KSČ o prohloubení činnosti Národního shromáždění, Usnesení a dokumenty ÚV KSČ 1964, Praha 1965.
Usnesení ÚV KSČ a ÚV KSS „Za plnější uplatnění Slovenské národní rady", ibidem.
Ústava ČSSR (č. 100/1960 Sb.).
Ústava SFRJ, Beograd 1963.
Ústava SSSR.
Zastupitelská soustava ČSSR, Praha 1962.

П. ПЭШКА

Рассуждения по поводу перспективной структуры представительных органов

РЕЗЮМЕ

Автор в своих рассуждениях интересуется проблематикой перспективного развития представительных органов в социалистической Чехословакии. В первой части, исходя из мысли социалистического конституционализма, он подчеркивает их роль как самостоятельных политических органов и сравнивает ее с их прежним односторонним пониманием как трансмиссий. В дальнейшем он интересуется их контактом с населением и его организациями, причем он здесь различает два возможных варианта, а именно вариант универсальных органов, развивающий действующее состояние права, и вариант связи представительных органов с общественным разделением труда. Разбирая, однако, недостатки последнего, он все-таки дает ему определенное преимущество, учитывая возможность развития автономной активности граждан (в частности недостаточное уважение к интересам конкретного человека во время досуга, отражающееся в деятельности добровольных общественных организаций, а также специальных аспектов руководства обществом и т. п.).

Имея в виду содержание деятельности представительных органов, автор размышляет о новых вариантах разделения труда между представительными органами и административ-

тивным аппаратом, между предприятиями и учреждениями, причем он доходит до определения представительных органов как органов государства чисто политического характера. Он также подчеркивает их роль при установлении перспективного плана, бюджета, некоторых принципиальных постановлений, а также их роль как органов общественного контроля. Особое внимание он уделяет проблематике отношения к ведущей силе общества в смысле невозможности замены одной организации другой.

Во второй части статьи автор переносит эти перспективные вопросы в область конкретных отношений представительных огранов к избирателям, к добровольным организациям, Национальному фронту, административному аппарату, предприятиям и учрежде-

ниям, руководимым представительными органами, а также к высшим или низшим представительным органам и, наконец, к суду и прокуратуре. Все рассуждения автора направлены на уточнение положения отдельных звеньев политической системы, на обеспечение стабильности в области права и законности при политических процессах.

Перевод с чешского Рф.

PAVEL PEŠKA

Erwägungen über die Perspektive der Konstruktion von Vertretungskörpern

ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor befasst sich in dem Aufsatz mit Erwägungen über die Problematik der Perspektive der Entwicklung der Vertretungskörperschaften in der sozialistischen Tschechoslowakei. In dem ersten Teil der Arbeit unterstreicht er ihre Aufgabe als politischer staatlicher Selbstverwaltungsorgane im Gegensatz zu der früheren einseitigen Auffassung als Transmissionseinrichtungen; hierbei geht er von dem Gedanken des sozialistischen Konstitutionalismus aus. Weiters beschäftigt er sich mit den verschiedenen Bindungen der Vertretungskörperschaften an die Staatsbürger und deren Organisationen, wobei er zwei mögliche Varianten unterscheidet, und zwar die Variante der universellen Organe, die den gültigen Rechtszustand entfalten, und die Variante, wonach die Vertretungskörper an die gesellschaftliche Arbeitsteilung anknüpfen. Diese Variante bietet zwar gewisse Vorteile in Anbetracht der möglichen Entfaltung der autonomen Aktivität der Bürger, gleichzeitig macht der Autor aber auch auf ihre Mängel aufmerksam: insbesondere die ungenügende Rücksichtnahme auf die nicht die Arbeit betreffenden Interessen des konkreten Menschen, welche in der Tätigkeit in den freiwilligen Gesellschaftsorganisationen ihren Ausdruck findet, die ungenügende Beachtung der Fachaspekte der Leitung der Gesellschaft u. a.

In bezug auf den Inhalt der Tätigkeit der Vertretungskörper untersucht der Autor neue Varianten der Arbeitsteilung zwischen den Vertretungskörperschaften und den Verwaltungsorganen, den Betrieben und Einrichtungen und gelangt so zur Definition der Vertretungskörperschaften als politischer Staatsorgane; er betont in diesem Zusammenhang ihre Aufgabe bei der Festlegung des perspektiven Planes, des Budget und anderer grundlegender komplexer Beschlüsse, sowie ihre Rolle als öffentliche Kontrolle. Besondere Aufmerksamkeit widmet der Autor dem Problem der Beziehung der leitenden Kraft der Gesellschaft in dem Sinne, dass verschiedene Organisationen nicht vertauscht werden dürfen.

Diese Fragen der Entwicklungsperspektive projiziert der Autor in dem zweiten Teil der Arbeit auf die konkreten Beziehungen der Vertretungskörper zu den Wählern, zu den freiwilligen Organisationen und zur Nationalfront, gegenüber dem Verwaltungsapparat, den Betrieben und Einrichtungen, welche von den Vertretungskörpern geleitet werden, und schliesslich gegenüber den Gerichten und der Prokuratur. Diese Erwägungen dienen der Präzisierung der Stellung der einzelnen Glieder des politischen Systems und zur Erhöhung der Rechtsstabilität sowie der Sicherheit in den politischen Entwicklungsprozessen.

1966 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA No. 4 Pag. 237—258

K problémům voleb ve vyspělých kapitalistických zemích

Zu den Problemen der Wahlen in den fortgeschrittenen kapitalistichen Ländern

К некоторым проблемам выборов в розвитых капиталистических странах

VLADIMÍR KLOKOČKA

Při rozboru volebních soustav a voleb v jednotlivě vzatých zemích vzniká otázka jejich společných rysů — a to jak s ohledem na statistické zachycení voleb v uvedených zemích, tak i se zřetelem na jejich vývojové tendence. Bude-li autor v dalším výkladu sledovat právě tuto otázku, nečiní tak bez vědomí určité omezenosti obecných závěrů okruhem několika hlavních zemí tak i časovým úsekem poválečného vývoje.

1. Hlavní směry současného vývoje v úpravě a provádění voleb

Studium a věcný rozbor voleb ve vyspělých kapitalistických státech — byť kritický — vede především k nutnosti odmítnout nános jednostranně zkreslujících pohledů, které zejména ve stalinském období převládly v publicistice socialistických zemí.

Takové chápání voleb ve vyspělých kapitalistických státech vycházelo jednostranně z charakteristiky voleb jakožto nástroje buržoazie ke klamání mas, z vyhlášení úpadku voleb, dokreslovaného výčty rozmanitých cenzů a jiných právních omezení volebního práva, poukazem na hlubokou materiální nerovnost v kapitalistické společnosti a argumentem o policejním násilí a podvodech, jimiž prosadí buržoazie své panství bez ohledu na výsledky voleb. Takové představy se, žel, objeví občas i dnes na stránkách tisku. Přitom úplné odmítnutí těchto představ „a limine fori“ bylo by stejně nesprávné jako jejich přijetí. Na každý z uvedených argumentů lze odpovědět zároveň „ano“ i „ne“, a to proto, že ve skutečnosti jsou volby mnohem složitějším, rozpornějším a zároveň v čase i prostoru diferencovanějším jevem, než by se zdálo.

Rozbory voleb v jednotlivých zemích především potvrzují, že ve vyspělých kapitalistických zemích probíhají vedle negativních procesů v ob-

lasti voleb i určité procesy pozitivní. Prudký vzestup životní úrovně obyvatelstva a intenzívní sociální, politický a kulturní vývoj společnosti rozvíjí postupně — i když s určitými výkyvy — demokratické a, ne-li socialistické, tedy alespoň sociální cítění mas a vytváří široké demokratické a sociálním reformám přístupné veřejné mínění. Tlakem tohoto veřejného mínění spojeného s účinnými akcemi politických stran, odborů a jiných organizací probíhá ve všech uvedených státech v určitých směrech proces demokratizace voleb.

Pod tlakem tohoto hnutí padla řada omezení všeobecnosti volebního práva a byly zlepšeny podmínky pro výkon volebního práva (Itálie, Francie, NSR, V. Británie), uskutečňují se pokusy — jakkoli dosud málo účinné — vyrovnat možnosti a materiální prostředky soupeřících kandidátů a stran (zejména ve V. Británii, zčásti pak ve všech ostatních zemích), odstraňují nebo se omezují křiklavé nerovnosti ve volbách, zejména nerovnosti volebních obvodů (USA, V. Británie a zčásti i v ostatních zemích), jsou zaváděna ostrá opatření proti volebním podvodům apod. Růstem materiální a kulturní úrovně života pracujících jsou vytvářeny předpoklady jak pro jejich svobodnější a aktivnější účast ve volebním procesu, tak i pro značný pokles možnosti úplatků a materiálního působení na rozhodování voličů.

Tento proces zdokonalování voleb není však ani živelný ani jednoznačný. Bylo by sebeklamem si namlouvat, že neexistují ve vyspělé kapitalistické společnosti síly, které by se stavěly těmto tendencím na účinný odpor. Nejde přitom jen o určité skupiny koncentrující hospodářskou moc, o jejich lobby a zájmové organizace či stoupence v politických stranách, ale i o část tzv. „demokratické veřejnosti", která je v určitých směrech pro demokratizaci volebního práva, která však v jiných směrech podporuje nebo schvaluje hesla o tom, že volby musí být uspořádány tak, aby zajistily stabilitu a účinnost vládní politiky, jakož i zamezily přístup k moci silám, které svým „extrémním" charakterem představují vážnou hrozbu pro volby v samotném jejich principu.

Aniž bychom se zabývali otázkou antikomunismu v plné šíři, je třeba si připomenout, že pod jeho vlivem se v kapitalistické společnosti prosazují poměrně snadněji zásahy do voleb, které svými důsledky představují vážná omezení demokratického charakteru i funkce voleb.[1])

V důsledku těchto okolností a zčásti též jiných vlivů lze všeobecně pozo-

[1]) Protože převážná část argumentů uplatňovaná ve volební kampani proti komunistickým stranám se netýkala těchto stran bezprostředně, ale otázek mezinárodního komunistického hnutí, kultu osobnosti a jeho metod v socialistických zemích, lze se domnívat — přestože hlubší rozbory v tomto směru nejsou po ruce — že negativní vliv stalinského období byl i v mezinárodním měřítku větší než by se zdálo a významně přispěl k formování koncepce antikomunismu a jejímu pronikání do širších vrstev obyvatelstva na Západě.

rovat tendence směřující k znemožnění účasti některých politických sil, mezi nimi i pokrokových, ve volbách nebo i k reformě volebního systému zvýhodněním zastoupení určitých politických stran.

Přesto však tyto okolnosti sotva potvrzují, že by snad volby měly nutně jen omezenou roli „nástroje buržoazie", tedy prostředku používaného vládnoucí třídou k dosažení těch či oněch cílů. Volební soustava a volební instituce nejsou dnes předmětem libovolného a jednostranného výběru vládnoucích politických sil, nýbrž produktem diferencovaných a střetajících se politických sil. Možnosti a prostředky pokrokových sil zasáhnout aktivně do tohoto boje rostou — rostou tudíž i možnosti pozitivně ovlivnit volební soustavu a její další demokratizaci. Lze mít zato, že proces další demokratizace a jejího prohlubování strukturálními reformami v hospodářském, politickém a státním ohledu závisí ve skutečnosti více na skutečném rozšiřování vlivu a autority pokrokových sil, než na vůli vládnoucích skupin konzervovat své výsady — a to aniž bychom podceňovali latentní nebezpečí rozmanitých „radikálních" řešení vážných politických krizí.

V souvislosti s těmito problémy naskýtá se otázka významu voleb. Lze hovořit o poklesu významu voleb ve vyspělých kapitalistických státech současné doby?

Na rozdíl od mnoha obecných úvah běžné publicistiky je nezbytné si především položit otázku, čím lze vůbec význam voleb měřit — jakými hledisky vést úsudky, jež by měly víceméně objektivně zachytit podstatné momenty a oddělit je od nepodstatných. Přitom intenzita s níž je veden volební boj (jak co do volby prostředků, tak i se zřetelem na věcný obsah volebních kampaní) se může stát sice velmi markantním, nicméně však vedlejším a druhořadým měřítkem.

Pro posouzení významu voleb jsou důležité předně skutečnosti souvisící bezprostředně s procesem voleb. Příčiny poklesu významu voleb lze v tomto ohledu shrnout do skupiny rozmanitých skutečností, kterou můžeme obecně charakterizovat jakožto nedostatek volební demokracie — ať v té či oné podobě — v důsledku něhož volby nemohou vyjádřit mínění voličstva. Vycházíme-li ze dvou stránek voleb, můžeme takové příčiny hledat jednak v první fázi volebního procesu — tj. v procesu utváření výsledku hlasování (spolu se vším co hlasování předchází a co je ovlivňuje) a na druhé straně pak ve způsobu, jakým jsou výsledky voleb (přesněji: výsledky hlasování) promítány do politické skladby voleného orgánu (tj. ve volebním systému v užším smyslu, ve způsobu rozdělování poslaneckých mandátů, zkrátka v procesu transformace výsledků hlasování do politických symbolů poslaneckých křesel).

Druhá základní skupina příčin, které mohou vést k poklesu významu voleb nesouvisí s volbami a je dána postavením volených orgánů. Nemají-li volené orgány takové reálné postavení, které by zajišťovalo skutečný vliv

na řešení zásadních nebo alespoň významných státně politických záležitostí, ztrácejí na ceně jak objektivně, tak i v očích voličů.

Bereme-li tato hlediska za základ našeho pohledu na volby v předních kapitalistických zemích, nelze konstatovat zcela jednoznačné vývojové tendence.

Je sice pravda, že jak teorie, tak i praktické koncepce stabilizační a integrační funkce voleb jsou v západních státech na vzestupu, avšak držíme-li se přísně toho, co a jak z nich bylo realizováno, lze sotva vyvozovat obecně závěry o poklesu významu voleb. Na jedné straně sice můžeme zaznamenat — zejména v oblasti rozdělování mandátů — jisté zásahy do volební soustavy, jejichž důsledkem je částečné zkreslování politického zastoupení ve prospěch jedněch a v neprospěch druhých stran (ať již jde o zákaz nebo značné ztížení účasti některých politických sil ve volbách jak to lze konstatovat v NSR, USA a částečně i jinde, nebo o operace kolem rozdělování mandátů — např. ve Francii), avšak jejich dosah je ve skutečnosti menší, než by se zdálo. Navíc je velmi podmíněn konkrétními okolnostmi daných voleb (Francie). Na druhé straně růst demokratického cítění obyvatelstva a vzestup jeho politické aktivity představuje spolu s jistou demokratizací volebního procesu a výkonu volebního práva spíše brzdu proti příslušným deformacím voleb.

Poněkud jiná je tendence vývoje v otázce úlohy zastupitelských orgánů v moderním kapitalistickém světě. Nesporný růst vlivu exekutivy a technokratů v politickém a státním životě jakož i pokles vlivu a často i působnosti a pravomoci parlamentů bezesporu jsou prvky oslabující nepřímo i význam parlamentních voleb. Při hlubším zamyšlení však je nutné si přiznat, že tento obecný vliv může být v konkrétních podobách velmi diferencovaný. Nejde totiž o jakékoli oslabení parlamentu, ale zejména o takové, které brání tomuto sboru planit ty nejzákladnější funkce politické kontroly a korektivu státní politiky. V tomto ohledu však — jakkoli jinak přesun iniciativního a organizujícího centra státní politiky ve prospěch exekutivy je zřejmý — nejde o změny tak výrazné, aby ovlivnily podstatně autoritu voleb.

Vezmeme-li jednotlivé státy, vidíme, že v USA představují sice volby do Kongresu a zvláště do Sněmovny reprezentantů druhořadou záležitost, avšak hlavní příčinou je presidentský systém a z něho plynoucí všeobecné volby amerického presidenta. Presidentské volby nejenže neztratily nic na svém významu, ale jsou provázeny v poslední době i jistou demokratizací. Nepřímost těchto voleb — často kritizované publicistikou socialistických zemí — ve skutečnosti je jen formální, takže z praktického hlediska jde víceméně o přímé volby. Význam parlamentních voleb ve Francii — porovnáme-li Pátou republiku se Čtvrtou — skutečně poklesl, a to jak v důsledku volební reformy r. 1938 tak i oslabení úlohy parlamentu. Na druhé straně

však zavedení všeobecných a přímých voleb francouzského presidenta a to i za podmínek volebního zákona z r. 1962 otevírá přece jen voličům další sféru, která by mohla — za určitých okolností — významem předčít volby parlamentu. Význam italských parlamentních voleb netřeba zdůrazňovat zvláště za současné situace. Pokus o reformu italského volebního systému a výrazné zvýhodnění některých politických sil v r. 1953 ztroskotal. V souvislosti s Velkou Británií se, pravda, mnoho hovoří o omezené roli parlamentu ve prospěch řídící funkce vlády, přesto však sotva lze v této zemi pozorovat pokles významu parlamentních voleb. Je tomu tak patrně především proto, že britské parlamentní volby lze ve skutečnosti pokládat — v současných podmínkách — za jakési „nepřímé“ volby kabinetu, tedy právě onoho nejvýznamnějšího orgánu v soustavě britské „nejsvětější trojice“, přičemž na druhé straně i parlament si stále uchovává — ne-li efektivně tedy alespoň potencionálně — možnost přímého zásahu do nejzávažnějších politických záležitostí. Volby v NSR jsou sice provázeny některými omezujícími klausulemi jak volebního zákona tak i Spolkového ústavního soudu, avšak protože jde v praxi o deformace, jež postihují jen malou část voličů a také vzhledem k postavení Spolkového sněmu, nelze ani v tomto případě pozorovat pokles významu parlamentních voleb.

Jiná je ovšem otázka nebezpečí protidemokratických převratů jakožto východiska ze složité politické situace, jež je přirozeně v moderní společnosti nebezpečím latentním, avšek trvalým.

2. Faktory určující výsledky hlasování

Vrátíme-li se od dynamiky voleb k jejich statickému zachycení, přichází téměř automaticky na mysl otázka, čím, jakými prvky jsou v současné době a ve vyspělých kapitalistických státech určeny výsledky hlasování voličů. Tato otázka skrývá v sobě celou řadu problémů, např. problematiku skutečného vlivu a míry působení vlastní volební kampaně, problematiku volební predispozice a prvků, které ji ovlivňují, otázky účasti a neúčasti voličů ve volbách a jejich rozmanitých příčin, problematiku volební povinnosti, otázky úlohy porušení demokratických principů organizace voleb, zejména různých forem nátlaku, porušení tajnosti hlasování a volebních podvodů, máme-li je zčásti vyjmenovat.

Zabývejme se však nejprve tím, co tvoří předběžnou otázku, predeterminující do značné míry přístup k celé problematice voleb: lze vůbec pokládat volby v těchto zemích za legitimní, za výraz skutečného mínění voličů? Tato otázka je totiž přímo nebo nepřímo položena publicistikou nejen stalinského údobí, ale i současnými pracemi, publikovanými v socialistických zemích.

Všimněme si nejprve okruhu občanů volících a nevolících, Z argumen-

tace běžné v naší publicistice vyplývá, že jednou z vážných příčin výsledků voleb uspokojivých pro buržoazii je neúčast voličů, způsobená jak rozmanitými cenzy tak i jejich nezájmem o volby a konečně apatií, případně dezorientací při hlasování. Ve skutečnosti však fakta tyto předpoklady nepotvrzují. Volební absence je v kapitalistických státech sice relativně značná, avšak celková tendence účasti na volbách je ve vyspělých zemích všeobecně vzestupná. Při tom ani vzestup účasti voličů, ani výkyvy, které lze pozorovat zejména ve Spojených státech, nenasvědčují tomu, že by příchod nových voličů k urnám znamenal nějaký obrat směrem „doleva". Naopak, odpor, který kladou komunistické strany v řadě zemí proti zavedení všeobecné volební povinnosti, svědčí o tom, že oněch 20—30 % absentujících voličů představuje mnohem spíše pasívní a politicky zaostalou a spíše konformní než resistující část společnosti. Situace není ve všech zemích stejná, patrný vliv má nepochybně i stranicko-politický systém (poněkud odlišná je situace ve Velké Británii s autoritou dvou pevně vybudovaných stran, jiné jsou okolnosti v Itálii a vůbec tam, kde jde o systém více politických stran), avšak přesto je tento fakt víceméně všeobecný. Pokud jde o rozmanité formy omezování účasti na volbách, uvedli jsme již dříve, že lze obecně konstatovat tendenci omezování rozmanitých cenzů a rozlišování jak právních, tak i materiálních předpokladů pro širší volební účast.

Věnujeme-li pozornost i jiným formám, sloužícím ke zkreslení konečného výsledku hlasování, pak lze konstatovat celkový ústup jak volebních podvodů, tak i porušování tajnosti hlasování a rozmanitých machinací s hlasovacími lístky. Především tyto případy vymizely jako masový jev, ačkoli ještě koncem devatenáctého století a začátkem tohoto století byly běžným jevem v amerických volbách a zčásti i v Evropě. Výtky, které jsou v tomto směru vzneseny v poválečném údobí představují jen zlomek oproti dřívějšímu stavu. Kromě toho — vezmeme-li v úvahu hlavní volební aféry poválečného období — týkají se představitelů nejrozmanitějších politických směrů (např. v posledních parlamentních volbách ve Francii v roce 1962 se zabývala francouzská Ústavní rada přezkoumáváním volebního vítězství jednoho z poslanců KSP). V souvislosti s italskými volbami v r. 1953 je v západní literatuře dodnes živena domněnka, že porážka křesťanských demokratů nebyla docílena „fair" prostředky (Unkelbach, Hermens). V živé paměti jsou také aféry, které se týkaly voleb v některých odborových svazech v Británii v roce 1963 a 1964.

Zdá se tedy, že za určité situace mohou vzniknout tendence prosadit určitý výsledek voleb neregulérními prostředky bez ohledu na charakter takto postupujících politických sil (zpravidla to souvisí se složením volebních komisí a politickou strukturou volebního obvodu). Silné politické strany mají k tomu zvláště tam, kde je jejich postavení dominující méně

překážek. Avšak ani jedna z posledních afér tohoto druhu, jež zdramatizovala závěr amerických presidentských voleb v r. 1960, vcelku nemění nic na faktu, že vliv volebních podvodů nebo dokonce tzv. prefabrikace voleb, nepředstavuje dnes ve vyspělých kapitalistických zemích faktor, který by měl podstatný vliv na výsledek hlasování.

Jestliže tedy volby vcelku vyjadřují — s určitým, ne však podstatným zkreslením — názory, představy a přání voličského sboru, naskýtá se otázka, které prvky jsou podstatné a prvořadé pro rozhodnutí voličů volit tím či oním způsobem, které prvky tudíž utvářejí výsledek hlasování. Máme-li na mysli utváření výsledků hlasování, je třeba rozlišovat mezi trvalejším vlivem na občany jakožto voliče a prostředky, které stojí mimo vlastní volební soustavu na straně jedné a působením vlastní předvolební kampaně a jejich prostředků na straně druhé.

Mimořádně významným činitelem, který působí trvale i na volby, je sociální nerovnost, vyplývající z kapitalistického hospodářského a politického systému. Koncentrace hospodářského potencionálu a monopolizace hospodářské moci v rukou skupin kapitalistických podnikatelů nutně plodí i snahu koncentrovat politickou a státní moc v rukou privilegovaných společenských vrstev. Nástroji této snahy jsou i mocné prostředky hospodářského působení, politického vlivu, utváření veřejného mínění a do jisté míry i systém školního vzdělání, církev a oficiální morálka a další prvky vytváření tzv. občanského profilu voliče.

Sociologické a volební analýzy ve vyspělých kapitalistických zemích ukazují, že v období, kdy masy vstoupily do politické arény, se prostředky (media) k jejich ovlivnění a usměrnění staly prvořadou složkou politického života. Na jedné straně vzrostla s masifikací politického života potřeba nepřetržitě získávat a udržovat přízeň mas, na druhé straně však komplikované odborné otázky, jež se stávají stále více alfou a omegou politických a vládních programů, se stále více vymykají schopnostem a možnostem masy prostých nezasvěcených voličů posoudit se znalostí věci vhodnost či nevhodnost předkládaných koncepcí a vědeckou oprávněnost uváděných argumentů. I při nejlepších intelektuálních vlastnostech je volič rostoucí dělbou práce stále více odkázán na výběr mezi koncepcemi, předkládanými štáby odborníků, než na samostatné promyšlení problematiky. Stává se — na základě řady příčin — z „vnitřně vedeného“ subjektu politického a státního života člověkem řízeným převážně „z vnějška“, manipulovaným člověkem, jak se často říká.

Této tendenci elit k masové manipulaci lidmi odpovídá i rozvoj techniky. Reprezentace voličů poslancem, který odjížděl do hlavního města a vracel se, aby udržel nepříliš častý a omezený kontakt přímým stykem s voliči odpovídala plně technickým možnostem kapitalistické společnosti v 19. století. Rozmach masových sdělovacích prostředků, jako tisku, filmu, rozhlasu,

televize, je však dnes v průmyslově vyspělých zemích na takové úrovni, že umožňuje rychlý a stálý kontakt mezi elitou vládnoucích a masou ovládaných bez jakýchkoliv dalších mezičlánků: těmito medii je dnes moderní technika, která omezuje vliv a mění úlohu politických kádrů druhého stupně. Zejména rozhlas a televize se staly již vžitou formou přímého styku mezi politiky a státníky prvního řádu a masou. Tyto nejčastěji používané prostředky jsou přitom spjaty s určitými — z hlediska manipulace lidmi výhodnými — vlastnostmi: umožňují přímý kontakt převážně jednostranný, při němž politik či státník má aktivní úlohu (předkládá své argumenty), kdežto masa má úlohu pasívní (recipuje myšlenky nebo je odmítá). Zpětná vazba je pomocí těchto prostředků jen obtížně realizovatelná.

Výsledek souhrnného působení těchto medií na masu bývá pak někdy formulován jako manipulace vůdčí elity společnosti masou a veřejné mínění pak označováno za manipulované mínění. Toto působení je nutno při zkoumání voleb nepochybně vzít na vědomí. Je proto nezbytné počítat i s tím, že volební výsledky nevyjadřují přesně rozložení sil v nitru společnosti. Na druhé straně však nemůže uspokojit silně zjednodušující a zdánlivě vrcholně „marxistická“ kritika, která si představuje společnost ve vyspělých kapitalistických zemích jako nástroj, manipulovaný vůdčí buržoazní elitou a veřejné mínění ve volbách projevené prostě pokládá za mínění manipulované, jež nevyjadřuje jakési „skutečné“, skryté mínění voličů. Zčásti tomu tak zřejmě je, avšak vcelku lze mít za to, že volby ve vyspělých zemích s volební demokracií s určitými rozdíly přece jen reprezentují mínění voličů, a to i tehdy, kdyby bylo lze pochybovat o tom, zda vyjadřují také objektivní zájmy voličů.

Při rozboru vlastního údobí volební kampaně a tlaku, který je na voliče právě ve volebním období vyvíjen, ukazuje se s určitými výkyvy trvalý vzestup volebních nákladů stran a kandidátů jakož i celková intenzifikace volební kampaně. Materiální, morální a politické a v neposlední řadě i fyzické nároky na strany i kandidáty rostou. Na druhé straně lze na základě existujících výzkumů veřejného mínění tvrdit, že krátkodobé prostředky volebního tlaku a vliv volebních kampaní jsou — s určitými menšími rozdíly — méně účinné, než by to odpovídalo jejich intenzitě.

V průběhu volební kampaně lze nesporně pozorovat určité změny ve veřejném mínění, ty jsou však způsobeny především novými fakty, argumenty, stanovisky a vůbec obsahovým průběhem volebního boje, přičemž voliči se vcelku zajímají nejvyšší měrou právě o otázky, které jsou pro politické koncepce stran a kandidátů nejpodstatnější. I když druhořadé momenty jistý vliv na voliče mají (např. náboženské nebo rasové předsudky vůči kandidátům), nelze dnes s vážnou tváří pokládat působení právě těchto prvků za prvořadé.

Jejich vliv se výrazně projevuje jedině tehdy, když v základních politických problémech země je veřejné mínění víceméně jednotné. Chybí-li alternativy v principiálních otázkách, vstupují do popředí alternativy v otázkách druhotných.

Celá řada rozmanitých vlivů vytváří především v zemích s určitou politickou stabilitou predisposici voličů hlasovat pro tu nebo onu obecnější a trvalejší politickou koncepci. Zdá se, že tato okolnost velmi závisí i na celkové politické struktuře země. Lze patrně vyvodit i závěr, že predispozice voličů — tedy předběžné rozhodnutí voličů hlasovat tím či oním způsobem již před počátkem volební kampaně — je mnohem častější v zemích, kde volební programy a politické zaměření střetajících se stran a kandidátů jsou vzájemně odlišnější a zvláště tam, kde i tradice podporuje rozdělení voličů do relativně stabilních politických směrů. Je zřejmé, že predispozice britských voličů je — v důsledku odlišné politické struktury země — značně rozsáhlejší než u voličů amerických. Také u těchto politických hnutí, jež jsou pevněji organizačně seskupena v masových stranách, je predispozice stoupenců ve volbách podstatně vyšší než u politických směrů nebo hnutí bez pevné organizace.

Výsledek těchto skutečností lze formulovat jako určitou převahu — někde větší, někde menší — predispozice voličů nad působením volební kampaně. Na druhé straně však nelze působení volební kampaně zcela opomíjet, neboť v současném světě (zvláště v některých zemích) závisí výsledky voleb a mnohdy i politický profil voleného orgánu na tom, komu odevzdá své hlasy několik procent nerozhodných voličů, kteří představují jazýček na váze střetávajících se stran. Nejvýrazněji lze tuto skutečnost pozorovat ve Velké Británii, kde jsou volby pořádány — viděno z tohoto hlediska — pro dva až tři milióny nerozhodných voličů.

Přitom dosah volební kampaně, její význam, není dán zdaleka jen stupněm predispozice voličů a rozsahem skupiny tzv. „nezávislých voličů“, o něž je sváděn ostrý boj. Velký vliv má i forma vlády a koncepce stranicko-politického systému, protože důsledky volebních přesunů mohou být např. v Británii mnohem vážnější než tam, kde převládá soustava více stran a kde jsou obvyklé koaliční vlády.

Kromě toho i v zemích se silnou predispozicí voličů nelze vyloučit působení dočasných momentů ve volební kampani; je nesporné, že Profumova aféra by byla mnohem výrazněji potvrdila vítězství labouristů ve volbách, kdyby se tyto nekonaly s delším časovým odstupem. Důležité ovšem je, jak jsou takové páky volební kampaně objektivně významné, jaký mají dosah, protože — jak ukazují volby ve všech těchto zemích — „řadové“ skandály, používané všemi stranami k oslabení protivníků vcelku nedokáží voliče natolik „šokovat“, aby masově změnili svá stanoviska.

Jak ukazují analýzy voleb v jednotlivých státech, zůstává základní prvek

a stimul hlasování voličů, totiž výběr, zachován. Je pravda, že tento výběr je stále ještě ovlivněn řadou prostředků ve prospěch vládnoucích politických sil, že je zčásti zkreslen, avšak přece jen existuje. V Itálii a Británii a Francii mají komunistické strany možnost apelovat — i když za ztížených podmínek — na voliče. V Itálii a Francii tyto strany dokonce získávají trvale hlasy významné části voličů. Jestliže jsou v NSR a USA tyto strany víceméně vyřazeny z voleb, jde nepochybně o hrubé porušení volební demokracie. Na druhé straně však tento fakt neznamená sám o sobě, že uvedené strany skutečně vyjadřují tendence voličských mas. Zdá se, že je tedy třeba hledat příčiny malých volebních úspěchů pokrokových sil nejen v omezujících tendencích buržoazního politického a státního mechanismu, ale především v rozboru všech okolností relativní izolace, do níž se tyto strany dostaly.

Současně s tím je však třeba si uvědomit jistou omezenost výběru, a to jak omezenost nezbytnou, tak i omezenost nežádoucí ve volbách. Je zřejmé, že nejen složení zastupitelského sboru, ale dokonce již i samé výsledky hlasování nemohou nikdy poskytnout naprosto přesný, adekvátní obraz přání voličů. Každé volby představují totiž do určité míry — někdy větší, jindy menší — zobecnění, jakousi integraci přání mnoha miliónů voličských individualit. Protože 80 miliónů amerických voličů nevolí 80 miliónů míst, ale případně jen jedinou osobu presidenta, obsahuje v sobě již hlasování samo integrující prvek tím více, čím méně volených míst je obsazeno, čím větší procento voličů se musí sjednotit na určité společné politické koncepci (ať již předložené stranou nebo kandidátem). Přitom výběr jednotlivých voličů je veden zpravidla a především souhrnem osobních poznatků a životních zkušeností ať přímých nebo zprostředkovaných. Jeho snahou je vybrat tu z předkládaných politických koncepcí, která je jeho představám nejblíže. Z tohoto hlediska není tolik důležité, zda volí osobu nebo stranu, neboť jejich společným jmenovatelem je určitý program. Volič hlasuje především pro určitý program, pro určitou politickou koncepci a z tohoto hlediska je méně významné, zda tyto koncepce předkládají strany nebo jednotlivé osobnosti. V prvním případě, zvláště tam, kde je zavedeno poměrné zastoupení s velkými volebními obvody — je jistá část integračního procesu zajištěna již při tvorbě stranických programů o koncepci. V tomto směru lze také vyslovit námitky proti názoru rozšířenému v západní literatuře, podle něhož slabinou poměrného zastoupení je nedostatek integrujícího působení při volbách.

3. Faktory určující politické složení volených orgánů

Výsledky hlasování nezajišťují ještě samy o sobě odpovídající složení volených orgánů. Reflex volebních výsledků ve složení zastupitelského sboru je zprostředkován způsobem rozdělování mandátů — volebním systé-

mem v užším smyslu. Existují dvě hlavní podoby volebního systému, a to většinový systém a poměrné zastoupení. V praxi se vyskytuje každý z těchto systémů v rozmanitých formách: u většinového systému rozeznáváme jeho provedení jednojmenné nebo vícejmenné, systém relativní nebo absolutní většiny, jednokolový nebo dvoukolový, soustavu s alternativním hlasováním, kdežto poměrné zastoupení může být spojeno s vázanými listinami nebo s volnými, případně realizováno v jiné podobě, kromě celé řady soustav kombinujících prvky většinového a poměrného zastoupení.

Volební systém v užším smyslu si lze představit jako určité technické zařízení, které pomocí jistých pravidel umožňuje vyjádřit výsledky voleb ve skladbě volených orgánů. Přitom nejde zdaleka jen o prostou mechaniku počítacího stroje, neboť nejde jen o prostý součet odevzdaných hlasů, nýbrž o jeho transformaci a použitím určitých předem stanovených koncepcí, jejichž aplikace je výhodnější pro ty nebo ony politické síly. Systém rozdělování mandátů má tudíž prvořadý politický význam, neboť umožňuje toto rozdělení provádět podle zásad, jež mohou některé politické síly favorizovat, jiné znevýhodnit. Z tohoto hlediska mají samotné výsledky hlasování v jistém smyslu jen teoretický význam, kdežto skladba zastupitelského sboru je praktickým politickým důsledkem voleb.

Základní a prvořadou je v této souvislosti otázka smyslu voleb, jejich pojetí a funkce v dané společnosti. Klasická teorie voleb, představovaná mnoha věhlasnými jmény buržoazní vědy i politiky učila, že úkolem voleb je zjistit přesně rozložení politických sil uvnitř národa a pomocí volebního systému zajistit jejich adekvátní reprezentaci v zastupitelském orgánu. Tato teorie parlamentu jakožto zrcadla politického rozvrstvení společnosti, jakožto fotografie voličského sboru, je v současné době opuštěna ve prospěch nových koncepcí voleb kapitalistické společnosti.

Společným rysem nového pojetí účelu je skutečnost, že smysl voleb není omezován jen na přesné vyjádření politického rozvrstvení voličů, nýbrž rozšiřuje chápání smyslu voleb i o jiné další funkce. Tak např. jeden z významných představitelů americké a západoevropské politické vědy F. A. Hermens konstatuje, že teorie „volební fotografie“ zanedbává podstatný rozdíl mezi společností a státem a říká, že „. . . podstatným znakem prvého pojmu je mnohost, zatímco u druhého jím musí být jednota; neboť alternativou by jinak byla občanská válka. A trvalá státní jednota nevyrůstá z mnohosti společenských sil automaticky. Potřebuje zvláštní transformátor, který tuto mnohost v sobě zachytí a z ní, v demokracii, vytvoří jednotu založenou na dobrovolnosti“.[2]) Tato Hermensova slova jsou velmi jasným vyjádřením názorů dnes již celé řady odborníků, podle nichž parla-

[2]) Srov. předmluvu k dílu Helmuta Unkelbacha, Grundlagen der Wahlsystematik, Göttingen 1956, s. 8.

mentní volby jsou nejen měrou sil, ale také nástrojem utváření voličovy vůle.

Jiný aspekt voleb, i když velmi úzce související s prvním, byl vyjádřen v několika rozhodnutích Spolkového ústavního soudu, když tento počátkem roku 1957 projednával stížnost několika menších buržoazních stran proti omezujícím ustanovením spolkového volebního zákona ze 7. 5. 1956. V rozhodnutí ústavního soudu, který tehdy odmítl stížnost a uznal volební zákon za ústavní, se praví: „Cílem voleb není jen uplatnění politické vůle voliče jako jednotlivce, tedy vytvoření lidového zastupitelstva, které představuje věrný obraz politických názorů uvnitř národa, ale musí též vytvořit parlament, který by byl výkonným a účinným státním orgánem.“[3]) V rozhodnutí se dále hovoří o žádoucí stabilitě volených orgánů, o té stabilitě, která je požadována převážnou většinou amerických a západoevropských odborníků ve volebních otázkách. Z francouzských autorů vyjadřuje problematiku voleb zajímavým způsobem Duverger, když konstatuje, že hledání přesné reprezentace hlasů při rozdělování poslaneckých křesel neznamená nic jiného než přenášení problému z „oblasti práva“ do „oblasti činu“.[4])

Blízko k těmto koncepcím mají i různé představy hledající kompromis mezi oběma hlavními směry mínění. Tak např. britští autoři Enid Lakeman a James D. Lambert v díle o většinovém a poměrném zastoupení píší: „Představitelé většiny směrů politického myšlení by měli, jak vidno, včlenit do „velkých cílů“ voleb tyto úkoly, při nejmenším v té míře, v jaké pokládají každý z nich za žádoucí (tyto úkoly mohou někteří pokládat za vzájemně neslučitelné a odlišné svým relativním významem):

1. parlament, vyjadřující základní směry veřejného mínění voličů;
2. vláda odpovídající vůli většiny voličů;
3. zvolení zástupců, kteří jsou ostatními kvalitami nejvhodnější pro výkon vládních funkcí;
4. silná a stabilní vláda.“[5])

Uvádím tyto podnětné myšlenky obou britských vědců především proto, že z jejich formulace je poněkud patrnější pravá podstata věci. Běžně se totiž v pracích o volbách sotva dočteme jasného zavržení principu „volebního zrcadla“. Jestliže je společným rysem nových koncepcí voleb zdůrazňování aktivního působení volebního systému, který by měl utvářet, modelovat politické složení voleného orgánu (a nepřímo i národa) do stabilizujících celků, usměrňovat jako transformátor střídavý proud na stejno-

[3]) Jde o rozhodnutí z 23. 1. 1957, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode Drucksache 5169, s. 6.

[4]) Srov. Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionel, Paris 1962, s. 81.

[5]) Srov. Enid Lakeman, James D. Lambert, A study od majority and proportional electoral systems, ruský překlad, Moskva 1958, s. 17—18.

měrný, je neméně příznačným průvodním rysem těchto teorií, že jejich výklad je podáván nikoli jako negace zásady „volebního zrcadla“, nýbrž jako její doplnění, jako její realističtější podoba, přihlížející k jiným potřebám života.

Ve skutečnosti však podstatou tohoto sporu není otázka, zda má být symbiosa těchto dvou cílů voleb nebo nemá, nýbrž problém, který z prvků pokládaných za cíle a smysl voleb má mít prioritu, čili otázka *priority výběru* nebo *priority funkce*. Britští autoři vycházejí při formulaci hlavních cílů voleb zřejmě ze situace Velké Británie — avšak sotva si lze představit, že by úprava voleb nejen v této zemi, ale tím méně jinde mohla současně odpovídat všem stanoveným požadavkům.

Skutečnost, že se mnozí představitelé jak politické a právní vědy tak i praktické politiky zříkají priority výběru ve volbách stydlivě a nepřímo je pochopitelná. Tyto myšlenkové přesuny znamenají totiž vážné opravy vnesené do samého pojmu voleb, od něhož je princip výběru neodlučitelný.

Zavádění nových koncepcí v praxi znamená, — přinejmenším částečné — opuštění zásady volební spravedlnosti a umělé zvýhodnění určitých politických sil. V jistém smyslu tudíž jde o úpravy, které se svými důsledky rovnají nebo mohou rovnat starému kurijnímu systému — s tím rozdílem, že nerovnost volebního práva se neprosazuje již při sčítání hlasů, nýbrž až v procesu jejich transformace do symbolů poslaneckých míst.

Starý kurijní systém plnil rovněž určitou „stabilizační“ funkci — obdobně jako nové volební soustavy. Je však jasné, že v současné době nestrpí voliči ve vyspělých kapitalistických zemích tak hrubé a přímé zásahy do volebních práv a proto jsou „stabilizační“ funkce zapracovány do volební soustavy způsobem „taktním“ a k voliči jako jednotlivci „ohleduplným“. Výsledek však zůstává stejný.

Zůstává otevřena i jiná neméně závažná otázka. Lze se totiž právem tázat zda a jak jsou stanoveny meze této stabilizační funkce. I když si blíže této otázky všimneme v souvislosti s úvahami o poměrném zastoupení a většinovém systému, lze konstatovat již na tomto místě, že není obecně platných hranic pro takové působení. Meze jsou velmi relativní a vyplývající výhradně ze dvou skupin prvků: z přijatého volebního systému a z politické struktury země a organizace stran. Přitom již prostá úvaha ukazuje, že integrující působení a stabilizační vliv pomocí deformace politické skladby voleného orgánu sice nelze vyloučit, avšak jeho působení je omezené jak obsahem tak i rozsahem: působí jen do určitého stupně zkreslení volebních výsledků. Při překročení této relativní míry únosnosti hrozí nebezpečí dvojí fikce: nejen fiktivního charakteru voleb, ale i fikce politické stability — je prakticky opuštěna základna buržoazní demokracie.

Jiný problém související s uplatněním nových koncepcí voleb je dán ve vztahu k volebním pojmům většiny a menšiny. Můžeme jej formulovat

takto: má se stabilizační funkce voleb omezit na posílení většiny a oslabení menšiny již existujících nebo má uměle zajišťovat přímo tvorbu většiny, tj. případně i tvorbu většiny z menšiny a menšiny z většiny? Tato otázka není literaturou přímo ani stanovena ani zodpovídána. Jasnou odpověď však podává praxe a to jednoznačným prosazením druhé varianty. Vážné teoretické i praktické důsledky takových koncepcí si lze snadno domyslet.

Všimněme si však ještě jednoho zajímavého aspektu nových volebních koncepcí. Někteří autoři totiž domýšlejí integrační a stabilizační působení voleb nejen na skladbu voleného orgánu, nýbrž již na samotné voliče, přistupující k urnám — tudíž ještě v procesu utváření výsledků hlasování.[6]) Tento „preventivní" vliv volebního systému je dokonce formulován jakožto „výchovná funkce" voleb. Část voličů uvažuje totiž před urnou o vyhlídkách stran a kandidátů na poslanecká křesla. Dochází-li předem k závěru, že reálná naděje jejich stran a kandidátů na volební vítězství jsou mizivé (volební systém může právě v tomto směru vyvinout silný integrační tlak), odevzdávají často hlasy raději — ve snaze alespoň zčásti ovlivnit volby — kandidátům stojícím politicky nejblíže, mají-li naději na vítězství. Z našeho hlediska lze tudíž konstatovat, že k jistému zkreslení dochází — větší či menší měrou — již v samotném hlasování, zkreslení, které je ovšem na rozdíl od fáze rozdělování mandátů sotva číselně postižitelné.

Tento základní rozpor dvou koncepcí voleb se promítá v politickém životě především do boje mezi stoupenci dvou hlavních volebních systémů, systému poměrného zastoupení a většinové soustavy. Poznamenejme již na tomto místě, že jakkoli každý z těchto volebních systémů odpovídá svými vlastnostmi víceméně jedné z obou koncepcí, nelze říci, že by byl jejím přesným a úplným vyjádřením.

a) Volební systém a spravedlivé zastoupení.

Poměrné zastoupení má nepochybně mnohem blíže k realizaci voleb jakožto věrného reflexu politického rozvrstvení národa — samotný princip proporcionality dokonce toto přesné vyjádření bezpodmínečně předpokládá. Abstraktně ideální proporcionální systém si lze představit právě jako věrnou reprodukci voličského sboru, zmenšenou do rozměrů voleného orgánu. Každé politické straně přísluší takový počet mandátů, který úměrně odpovídá podílu hlasů odevzdaných straně.

Soustava poměrného zastoupení se opírá všeobecně o velké volební obvody: v NSR jsou to jednotlivé země, v Itálii pak seskupení několika provincií, v nichž je voleno v průměru po několika desítkách poslanců. Čím větší je jejich počet míst, tím lépe může být proporcionální princip uveden v život.

Technika rozdělování mandátů bývá oprávněně kritizována pro svou

[6]) Srov. Helmut Unkelbach, Grundlagen der Wahlsystematik, Göttingen, 1956, s. 54.

složitost. Kromě D'Hondtova systému volebního dělitele, použitého v současné době v NSR, probíhá rozdělování mandátů nezbytně ve dvou postupných skrutiniích, přičemž zvláště pro druhé (rozdělující zbylé mandáty podle zbytků hlasů jednotlivých stran po prvním skrutiniu) naráží realizace požadavku proporcionality na velké potíže. Tyto obtíže jsou větší zůstávají-li základem pro rozdílení zbylých mandátů jednotlivé obvody, jsou menší, je-li rozdílení míst prováděno v rámci celého státu tj. v jediném kolegiu (jako např. v Itálii). Žádná z technik používaných ve druhém skrutiniu není všestranně uspokojivá: systém největšího zbytku je výhodnější pro drobné politické strany, soustava nejvyššího průměru je výhodnější pro strany velké stejně jako D'Hondtovo řešení. Těchto vlastností volebních technik využívají pak v praxi vládnoucí politická seskupení ke svému zvýhodnění.

Praktické provedení principu poměrného zastoupení je tudíž ve skutečnosti natolik obtížné, že bez výjimky všechny systémy poměrného zastoupení — a to i v těch nejideálnějších podmínkách — mohou realizovat tento princip jen přibližně, s větší nebo menší nepřesností. Je tomu tak především proto, že proporce vyjádřená hlasováním až do přesnosti jednotlivých hlasů, se může ve skladbě zastupitelského sboru uskutečnit pouze jako proporce jednotlivých mandátů, z nichž každý v sobě zahrnuje zpravidla několik desítek tisíc odevzdaných hlasů, nebo i více. Kromě toho i počet volebních obvodů a způsob jakým jsou rozvrženy příslušné kvóty mandátů na jednotlivé obvody ovlivňují tyto nepřesnosti, máme-li uvést jen ty nejvýznamnější činitele, kteří působí na určitou nepřesnost soustavy poměrného zastoupení jaksi „zevnitř". Jiná je ovšem otázka dalších, vnějších „korektivů" vnášených do volebních soustav jednotlivých zemí.

Na druhé straně však, — přes určité nevyhnutelné zkreslení — zůstává poměrné zastoupení soustavou, která je s to vyjádřit rozložení politických sil uvnitř národa se stupněm přesnosti, přesahujícím možnosti většinové soustavy, a to v některých případech dokonce výrazně.

Princip většinové soustavy spočívá ve skutečnosti, že ve volebním obvodu je zvolen jaksi „automaticky" ten kandidát (příp. kandidáti), který získal více hlasů než jeho volební soupeři. U majoritního systému bývá jeho obhájci vyzdvihována jeho jednoduchost. Tato chvála většinové soustavy není však ve skutečnosti tak docela oprávněná, jak by se zdálo. Také tento volební systém může totiž existovat v řadě rozmanitých podob, z nichž některé nevynikají žádnou jednoduchostí. Vedle klasické majoritní soustavy anglo-amerického typu je např. francouzský většinový systém parlamentních i presidentských voleb záležitostí značně komplikovanou existencí dvou volebních kol, jež prodlužuje volby na 8 dní a nutí voliče (alespoň jejich část) přicházet k urně dvakrát. Jiné komplikace mohou být vnášeny dalšími prvky — např. alternativním hlasováním.

Jestliže můžeme kritizovat poměrné zastoupení pro mírnou nepřesnost, pak tím méně lze hovořit o přesnosti majoritního systému při reprodukci voličského sboru ve složení voleného orgánu. Trvalým problémem zůstávají volební obvody, jejich velikost a hranice, velmi výrazné je i naprosté potření a téměř vyřazení politických minorit z volených orgánů kromě řady důsledků nepřímých. Z hlediska co nejpřesnějšího zachycení politických tendencí voličů je tudíž systém většinový rozhodně méně vhodný, než soustava poměrného zastoupení.

Zatímco u proporcionálního systému téhož typu lze v různých zemích a při aplikaci na rozmanitou strukturu politického života konstatovat v hlavních rysech stejnou tendenci; totiž realizovat víceméně proporcionalitu v zastoupení stran, u většinového systému existují až překvapivé rozdíly při jeho aplikaci na rozmanité země a odlišné politické struktury: při existenci dvou silných a vyvážených politických stran, jejichž vliv je v rovnováze i z hlediska geografického rozložení, jsou disproporce mírněny, při existenci silnějších a četnějších politických minorit a nevyrovnaných nerovnoměrnostech v geografickém rozložení politického vlivu, se mohou stát velmi příkrými.

Přitom je na rozdíl od poměrného zastoupení, které má k dispozici řadu prostředků k oslabení určitých disproporcí, jež by mohly v zastoupení politických stran případně vzniknout, *vnitřní* technické prostředky většinového systému jsou v tomto směru podstatně omezeny. Zmírnění značných disproporcí může být dosaženo spíše kombinací s proporcionální soustavou než úpravami v rámci majoritního systému.

b) Volební systém a strany.

Již po řadu let probíhá v politické vědě diskuse o vlivu volebních systémů na politický život, zejména pak na politické strany, jejich systém a organizaci. Za jednu z nejuznávanějších prací v tomto oboru je pokládáno dílo Maurice Duvergera o vlivu volebních systémů na politický život, vydané roku 1950 v Paříži.[7]) V uvedené práci se autor pokusil formulovat — jak sám říká — tři základní sociologické zákony, vystihující působení volebních soustav na strany. První závěr, který Duverger vyvodil, se týká poměrného zastoupení: tento volební systém směřuje k soustavě více stran, a to stran pevných a vzájemně nezávislých. Z úvah o většinové soustavě o dvou kolech vyvodil pak autor tvrzení o tendenci této varianty majoritního systému směrem k soustavě více stran, a to stran pružných a vzájemně závislých, kdežto jednokolový majoritní systém směřuje k soustavě dvou stran.

Duvergerovy formulace vyvolaly postupem času kritiku — oprávněnou

[7]) Srov. Maurice Duverger, L'influence des systemes électoraux sur la vie politique, Paris 1950.

určité jednostrannosti při úvahách o volebním systému. Je jisté, že reálný vliv volebních systémů na politický život je velmi těžko měřitelný, mnohem obtížněji než působení v opačném směru, protože kromě volebních systémů působí na politický život mnohem bezprostředněji a účinněji celá řada dalších faktorů. S těmito doplňky a změnami, jež také autor později zapracoval do svých děl,[8]) lze v současné době myšlenky profesora Duvergera — s určitými výhradami — akceptovat.

Přes nepopiratelnou logiku úvah, kterými byl veden tento významný představitel politických věd k uvedeným závěrům, je tato otázka — zdá se — poněkud složitější. Volební systém je především výrazem určitého poměru politických sil ve společnosti, a to výrazem zájmů a přání vládnoucích politických stran a skupin, mírněným případně silou opozice. Aplikaci určitého volebního systému lze však sotva přisuzovat určitý jednoznačný vliv, a to proto, že určitý volební systém v praxi nikdy nepůsobí samostatně, mimo systém politických stran a politickou strukturu určité konkrétní země. Vliv volební soustavy je totiž neodmyslitelný od společenských podmínek její aplikace. Snad bychom mohli dokonce říci, že lze o něm vůbec hovořit jedině v sepětí s podmínkami jeho aplikace. Je-li tomu tak, pak to co se nazývá působením volebního systému je ve skutečnosti vždy a jedině společným a nerozlučným produktem celé řady okolností, individuálně neměřitelných, neboť působících právě ve vzájemném sepětí.

Zdá se, že tyto pochybnosti můžeme podpořit i další úvahou. Zamyslíme-li se nad tím, co je specifického na působení volebního systému, dospějeme k závěru, že volební systém sám je určitá abstraktní matematická metoda: metoda sestavená tak, aby splnila ve větší nebo menší míře jisté požadavky a předpoklady, mezi nimi i požadavek zvýhodnit určité politické tendence nebo brzdit jiné. Protože však jde o matematickou metodu, která přirozeně musí abstrahovat od jednotlivých politických stran ve prospěch jiných měřítek, mohou být výhody určitých stran zajištěny tehdy, jestliže vlastnosti těchto stran abstraktně, matematicky a geometricky vyjádřitelné představují ony symboly, které jsou metodou, použitou ve volebním systému zvýhodněny. V praxi se však může stát, že při složitosti politického života zvýhodnění, zamýšlená pro určitou stranu nebo strany, mohou v důsledku špatných předpokladů o průběhu a výsledcích hlasování nebo na základě určitých podobných vnějších vlastností posloužit i stranám jiným, případně opozičním. Italský volební systém zvýhodňuje, jak známo, strany silné: tudíž nejen křesťanské demokraty, ale i komunisty. Podobně pak některé instituce, zavedené gaullistickým volebním zákonem k pod-

[8]) Srov. Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris 1962, str. 117.

poře politických sil nového režimu v průběhu druhého kola voleb, se za podmínek voleb v r. 1958 plně osvědčily, avšak v podmínkách r. 1962 se již zčásti — a to nikoli bezvýznamně — obracely proti záměru svých tvůrců.

Bylo by tedy patrně vhodnější, formulovat důsledky volebních systémů spíše jako určitý vliv na konzervaci již existujících stranicko-politických soustav než jako aktivní působení směřující ke tvorbě dvou stran nebo systému více stran.

c) Vliv voleb na vládní kurs a integraci politického života.

Jinou otázkou významnou pro posuzování volebního systému je vliv voleb nejen na politickou strukturu voleného orgánu, nýbrž na politický kurs budoucí vlády. Úvahy o tom, do jaké míry může volební systém usnadnit nebo zabránit voličům vybírat vědomě nejen mezi stranami a kandidáty, ale dokonce mezi vládními kursy jsou zpravidla součástí argumentace obránců většinové soustavy proti poměrnému zastoupení. Za vzor ideálního působení většinové soustavy je obecně pokládána Velká Británie, kde voliči v parlamentních volbách rozhodují bezprostředně nejen o poměru obou parlamentních frakcí, ale přímo o výběru strany vládnoucí, jejíž vládní kurs a dokonce do značné míry i složení budoucí vlády jsou předem známými fakty. Vybírají-li touto cestou britští voliči vládu, což je pokládáno za ideální stav, pak tím ostřeji je kritizováno poměrné zastoupení, jež zachovává pestrou mosaiku politické struktury a činí ze sestavování vlády záležitost komplikovaných jednání rozmanitých politických směrů, jejichž výslednicí je řada kompromisů ve skladbě i programu vlády. Voliči, kteří hlasovali vždy pro určitý politický směr se tedy nemohou vyjádřit ve volbách ani k otázce politické skladby vlády ani k jejímu programu. V důsledku toho představuje vláda vždy pro voliče cosi cizího, utvářeného bez jejich vlivu, neboť volič, přistupující k volební urně sice ví, pro kterou stranu bude hlasovat, avšak nezná politickou výslednici vládního kursu, který posléze z voleb vzejde.

Takovýto obraz poměrného zastoupení a většinové soustavy je zjednodušený a zkreslený, protože skutečnost sama je složitější. Kritika poměrného zastoupení může být oprávněná z toho hlediska, že většinová soustava intenzívněji zkresluje výsledky voleb ve prospěch integrace voličů do dvou politických seskupení, čímž před nimi otvírá i otázku alternativy vládního kursu.

Na druhé straně je však třeba problematiku politické integrace chápat nikoli abstraktně, nýbrž zcela konkrétně — v souvislosti s určitou zemí a určitými podmínkami. Položíme-li si otázku, zda integrační tendence volebního systému skutečně vyjadřují existující integraci sociálního a politického života dané země, zjistíme záhy, že působení volebního systému není ani jednoznačné ani prvořadé co do významu. Obráncům většinové soustavy lze pak vytknout, že většinová soustava se neprojevuje vždy stej-

ným způsobem jako v Británii. Vezmeme-li např. USA, lze dostatečně jasně demonstrovat, že přednosti většinové soustavy dokumentované britským příkladem nejsou ve skutečnosti zdaleka tak spjaty s volebním systémem jako se strukturou a organizací politického života v této zemi. V USA naproti tomu volič — ať již zvolí Republikány nebo Demokraty — si nemůže být jist ani vládním kursem, ani linií Sněmovny reprezentantů nebo senátu: ačkoli bylo — a to i pomocí volebního systému — dosaženo vnější, často i okázalé, integrace do dvou velkých volebních proudů, skutečná vnitřní desintegrace politického života s rozmanitými politickými proudy uvnitř obou stran činí efekt značně nejistým. Svědčí o tom např. celé období presidenta Kennedyho.

Na druhé straně ani poměrné zastoupení není prosto určitých integračních a majoritní systém naopak určitých desintegračních tendencí. Poměrné zastoupení, založené na soupeření jednotlivých politických stran víceméně v celostátním měřítku staví do popředí spíše celostátní problémy než otázky místní a spíše programy stran než osob, kdežto většinový systém může být do značné míry provázen i lokalizací a individualizací volebního boje, jak svědčí příklady USA a Francie.

Koneckonců lze otázku integrace a vládního kursu chápat i tak, že v některých zemích probíhá vlastní proces integrace různých politických proudů již v samotných volbách (a ještě dříve), kdy volič má prakticky na vybranou jen mezi dvěma hlavními směry — chce-li vůbec zasáhnout do výběru vládního kursu — a proto tyto dvě strany již při hlasování soustřeďují na sebe pozornost mnoha rozmanitých politických tendencí. V jiných zemích pak proniká řada politických směrů ve volbách až do parlamentu, aby pak tato koalice sil reprezentující vládní kurs vznikla až na této vyšší úrovni. Je-li tato koalice vratší než prvá, není to ani tak důsledkem volebního systému, jako politické situace a struktury dané země.

Není zbytečné zvážit také cenu, jakou se platí za integraci a její výhody. Často je totiž rozhodování voličů o tom či onom vládním kursu provázeno i jinými důsledky většinové soustavy, které vedou k tomu, že vlády se ujímá strana, která nepředstavuje většinu, ale menšinu voličů.

Rovněž takový nástin problematiky, který upírá poměrnému zastoupení jakoukoli možnost voličů orientovat se v otázkách budoucího vládního kursu, je zkreslený. Zpravidla je totiž již předem známo, které politické strany vytvoří s největší pravděpodobností budoucí vládní koalici. Celkem dokonalý výzkum veřejného mínění a víceméně přesné předpovědi volebních výsledků usnadňují již před vlastními volbami voličům orientaci rozhodně dokonalejší, než by se obhájcům většinové soustavy zdálo.

d) Většinový systém nebo poměrné zastoupení?

Z hlediska potřeb pokrokových sil bojujících o podíl a koneckonců o získání státní moci lze celkem všeobecně pozorovat shodnou tendenci:

snahu po zavedení poměrného zastoupení všude tam, kde tyto strany teprve usilují o získání případně rozšíření jejich zastoupení na půdě parlamentu, kdežto po získání moci je všeobecně aplikována většinová soustava. První tendence vyjadřuje touhu všech odstrčených nebo diskriminovaných stran získat širší pozice k účinnějšímu vlivu na státní politiku, druhá tendence pak (kromě jiných prvků) snahu využít integračního vlivu většinové soustavy k posílení širšího politického bloku kolem vedoucí politické síly společnosti. I když programová prohlášení komunistických stran západních kapitalistických států nejsou v tomto ohledu příliš rozpracována, zůstává přesto nesporné, že požadavek poměrného zastoupení se stal jejich nezbytnou součástí všude tam, kde dosud tento volební systém není uplatněn.

Takovéto koncepce existující již dlouhou řadu let se prosazovaly dosud s tak neúprosnou pravidelností, že vzniká otázka, zda nepředstavují nezbytnou, zákonitou politickou linii pokrokových stran v otázkách voleb. Na druhé straně nová fakta ve vývoji moderní kapitalistické společnosti a počátky hlubší diskuse v mezinárodním komunistickém hnutí dávají tušit, že zvláště v souvislosti s otázkami pokojné a parlamentní cesty k socialismu bude patrně problematika vhodnosti volebního systému složitější.

Vycházíme-li z předpokladu pokojného přechodu k socialismu parlamentními prostředky (jenž se přirozeně nemusí realizovat vždy a všude), musí se nezbytně stát prvořadým cílem pokrokového hnutí dosažení změny v myšlení většiny voličů. Základní otázkou tudíž je získat v rozhodujících okamžicích — avšak nikoli pouze v nich — reálnou většinu obyvatelstva pro strukturální přeměny společnosti v socialistickém směru. Nové studie italských komunistů přitom ukazují, že sil směřujících v té nebo oné míře k socialismu souběžně s komunisty a pokrokem moderní společnosti přibývá. Je proto dnes právem položena otázka poměru k těmto silám: usilovat o přeměnu těchto sil v „páky a převody“ komunistické strany nebo respektovat jejich specifičnost a autonomii a budovat akční jednotu na základě vzájemné nezávislosti, diskuse a kritiky?[9])

Jakkoli tato otázka je dosud předmětem vážné diskuse a názory se různí, lze se právem domnívat, že důsledky nových koncepcí by se patrně projevily i v pružnějším přístupu k otázkám volebního systému. Aniž bychom se pokoušeli o hlubší rozbor této problematiky, lze již na základě prosté úvahy upozornit na určité nové momenty v problematice volebního systému. Tak např. systém poměrného zastoupení představuje jistě žádoucí volební soustavu tam, kde komunistická strana usiluje z hlediska stranického systému o dosažení pozic ve státním orgánu víceméně izolovaně. Jinak však může být postavena otázka v případě více politických proudů, směřu-

[9]) Srov. např. Ingraův článek „Democrazia socialista a democrazia interna di partito“, Rinascita z 25. 4. 1964.

jících k socialistickým přeměnám na základě vzájemné spolupráce a důvěry. Za takové situace se může stát výhodným i většinový systém jakožto prvek integrace socialistického hnutí k dosažení volební většiny. Na druhé straně pak pro období po získání moci socialistickými silami nelze trvat jedině na většinové soustavě. Nelze vyloučit, že za určitých okolností — o nichž např. uvažují italští komunisté — může se soustava poměrného zastoupení stát jednou ze záruk autonomie různých politických skupin, které založily své vztahy ke komunistům na vzájemné diskusi.

Uvádíme-li tyto dva příklady, neklademe si za cíl vyhlašovat prognózu do budoucna a tím méně pak pokoušet se o charakteristiku jakéhosi univerzálního modelu společnosti. Společnost je dostatečně složitá a politický vývoj dostatečně komplikovaný a diferencovaný, abychom byli příliš často přesvědčováni o nepřesnosti takových modelů. Nejde o nic více a nic méně než o kritickou reakci na určitou *fatišizaci* poměrného zastoupení v období boje o moc a většinové soustavy v období po získání moci socialistickými silami. Budoucnost může ukázat, že použití obou volebních systému se může vyvíjet mnohem diferencovaněji než dosud.

В. КЛОКОЧКА

К некоторым проблемам выборов в развитых капиталистических странах

РЕЗЮМЕ

В статье автор пытается дать синтетический обзор общих проблем выборов в некоторых развитых капиталистических странах, имея в виду их правовые и политические аспекты. Материалом для этой статьи послужил анализ избирательных кампаний в США, Великобритании, ФРГ, Франции, Италии после второй мировой войны.

Статья состоит из трех основных глав. В первой говорится о главных направлениях современного развития не только регламентации процесса выборов, но и их проведения. Во второй главе автор говорит о начальной фазе избирательного процесса, анализирует значение отдельных факторов, определяющих результаты голосования выборов. В третьей главе резюмируются те элементы, которые оказывают влияние на политическую структуру выборных органов. Она разделяется на четыре части, где последовательно решаются следующие вопросы: отношение избирательной системы и справедливого представительства, отношение избирательной системы и политических партий, влияние выборов на политику правительства и интеграцию политической жизни, а также проблематику альтернативы между мажоритарной системой и пропорциональным представительством.

Настоящая статья ставит своей целью дать правильную картину выборов в современном капиталистическом обществе, картину их истиной роли в современном мире, а также политической жизни отдельных стран. Данной статьёй автор проявляет свое отношение к устарелым представлениям о выборах в капиталистических странах.

Перевод с чешского Рф.

VLADIMÍR KLOKOČKA

Zu den Problemen der Wahlen in den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern

ZUSAMMENFASSUNG

Die Arbeit stellt einen Versuch dar, die allgemeinen Wahlprobleme in einigen fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern synthetisch festzuhalten, und zwar in dem Zusammenhang ihrer rechtlichen und politischen Aspekte. Die Grundlage der Studie bilden Analysen des Wahlprozesses in der USA, in Grossbritanien, in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich und in Italien, und zwar nach dem zweiten Weltkrieg.

Die Studie zerfällt in drei grundlegende Kapitel. Das erste befasst sich mit den Richtungen der heutigen Entwicklung sowohl der Regelung der Wahlprozesses als auch der Durchführung der Wahlen. Das zweite Kapitel untersucht die Anfangsphase des Wahlprozesses und analysiert die Bedeutung der einzelnen Faktoren, die die Ergebnisse der Wahlabstimmung determinieren. Das dritte Kapitel fasst die Problematik jener Elemente zusammen, welche die politische Struktur der gewählten Organe beeinflussen. Es ist in vier Abschnitte eingeteilt, welche der Reihenfolge nach folgende Fragen bearbeiten: die Beziehung des Wahlsystems und der gerechten Vertretung, das Verhältnis zwischen dem Wahlsystem und den politischen Parteien, den Einfluss der Wahlen auf den Regierungskurs und die Integration des politischen Lebens ebenso wie die Problematik der Alternative zwischen dem Mehrheitssystem und dem System der proportionalen Vertretung.

Die Studie stellt sich die Aufgabe, ein unverzerrtes Bild der Wahlen in der modernen kapitalistischen Gesellschaft, ihrer tatsächlichen Rolle in der heutigen Welt und im politischen Leben der einzelnen Länder, zu zeichnen. In diesem Zusammenhang reagiert die Studie auf die veralteten Vorstellungen über die Wahlen in den kapitalistischen Ländern.

1966 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA No. 4 Pag. 259—277

Analýza a racionalizace správněpolitických řídících orgánů některými metodami kybernetiky a operačního výzkumu

Анализ и рационализация административно-политических органов управления при помощи некоторых методов кибернетики и исследования операций

Analyse und Rationalisierung verwaltungspolitischer Leitungsorgane mittels gewisser Methoden der Kybernetik und Operationsforschung

VLADIMÍR VRECION

V této studii se zabýváme některými aplikacemi kybernetické teorie řídících systémů a aplikací metod tzv. operačního výzkumu v analýze a racionalizaci struktury a fungování správních a politických orgánů socialistického státu. Ukážeme zejména možnosti matematické teorie hromadné obsluhy v této aplikaci.

Nejprve vymezíme základní používané pojmy.

Kybernetika[1]) je exaktní věda (Ljapunov, Jablonskij), jejímž předmětem zkoumání je vybudování exaktní teorie složitých objektů, na nichž můžeme definovat: jejich *schéma* (strukturu), *informaci, koordináty* elementů objektu a *funkci* objektu. Takovým objektům říkáme řídící systémy. Pod uvedenou definici můžeme zahrnout patrně všechny objekty reálného světa.

Je však evidentní, že u elementárních soustav ztrácí aplikace kybernetiky praktický význam.

Při exaktním popisu elementárních soustav neužíváme její kybernetickou interpretaci, nýbrž používáme jednoduchých matematických a logických prostředků. Exaktními nekybernetickými fromulacemi procesů a objektů se zabývá zejm. operační výzkum (exaktní výzkum operací).

Hranice mezi aplikací kybernetiky a operačním výzkumem, jak vyplyne i z definic, není ostrá.

Operační výzkum bývá vymezován jako matematizace oblastí společenské praxe a společenských věd. Lze jej chápat jako věcnou interpretaci matematických (logických) metod, resp. jako matematicky fundované věcné myšlení. Přesněji je operační výzkum definován jako vědecká disciplína, která se zabývá analýzou a strukturálním uspořádáním shodných prvků různých řídících operací a matematickým modelováním dílčích reálných řídících operací. Cílem operačního výzkumu je racionalizace dílčích procesů řízení ve společenských soustavách.

[1]) Srov. A. A. Ljapunov, S. V. Jablonskij, Teoritečeskije problemy kibernetiky. Problemy kibernetiky č. 9, Moskva 1963. Tuto výchozí definici zde citujeme, protože, jak se domníváme, není všeobecně známá.

Předmětem operačního výzkumu (na rozdíl od kybernetiky, která je teoretickou vědou) je zkoumání konkrétní společenské vědy. Operační výzkum připravuje exaktní popis elementů (elementárních jevů) pro kybernetickou interpretaci složitých společenských soustav. Proto metody operačního výzkumu většinou patří i do matematicko-logického aparátu kybernetiky.

Nutnost uplatnění metod operačního výzkumu i kybernetiky si vynucuje rozvoj jednotlivých společenských oborů. Souběžně s rozšiřováním poznatků společensko-vědního oboru a se stále dokonalejším a hlubším zkoumáním společenských jevů nutně vznikají problémy, které nelze řešit zanedbáním jevů strukturální a kvantitativní povahy. Společenská věda se tak v určitém stadiu rozvoje dostává do jisté „metodické krize", z níž je východiskem obohacení dosavadních metod zkoumání o metody matematické (což je podmíněno i rozvojem matematiky a techniky).
Historie jednoznačně potvrzuje, a to i v případě právní vědy, že v rozvoji vědy lze vždy definovat dvě fáze:

1. fázi, kdy věda vystačila s verbálním popisem jevů,
2. fázi, kdy postupuje matematizace (exaktizace) jejích metod.

Formulace složitých společenských řídících soustav jako kybernetických řídících soustav
(*Obecné funkcionální vymezení společenských soustav*)

Řídící soustavu, jejíž elementy jsou lidé, nazýváme společenskou řídící soustavou. *Řízením společenské* řídicí soustavy rozumíme fungování této soustavy. Fungování je vymezeno cílem soustavy.

Organizování definujeme jako rušení, změny nebo vytváření nových společenských řídících soustav **R**. *Struktura* společenské řídící soustavy **R** je určena vztahy mezi konečnou množinou **M**,

$$a_i, b_j \in M, \ (i = 1, 2, \ldots, n, \ j = 1, 2, \ldots, m)$$

elementů (elementárních řídících soustav), které v ní fungují. Vztahy formálně popíšeme zobrazením (vztahy) Γ prvků $a_i \in M$, $b_j \in \mathbf{M}$
na množině $M \equiv [\Gamma, M]$ $\quad (i = 1, 2, \ldots, n, j = 1, 2. \ldots, m)$
Elementy společenských řídících soustav jsou lidé: $a_i \in M$, kolektivy lidí tvořených podmnožinami $N_e \in M$, $a_k \in N_e$, $(k = 1, 2, \ldots, n)$ $(e = 1, 2, \ldots o)$ a technickými elementy vykonávajícími složité logické operace v algoritmech fungování soustav (samočinnými počítači) i technickými elementy spojovacími.

Funkce společenské řídící soustavy **R** určujeme tak, že určíme např. diskretní časový krok (v časovém systému (T, f), kde $f(t_n) = t_{n+1}$ a pak stav řídící soustavy $v\ t_{n+1}$ je funkcí diskretního časového kroku a stavu soustavy **R** v okamžiku tn.
Je evidentní, že na stejných skupinách **M** lze zavést řadu různých řídících systémů.
Společenským řídícím soustavám **R** budeme říkat kybernetické řídící soustavy tehdy, budou-li natolik složité, že jejich interpretace jako kybernetických soustav bude vědecky i prakticky užitečná. Kybernetický přístup k soustavám v podstatě

znamená klasifikaci elementů z hlediska jejich funkcí v celém řídícím systému procesu.

Kybernetická interpretace, resp. formulace kybernetického řídícího systému zahrnuje tuto návaznou posloupnost hlavních vědeckých výzkumů (což plyne i z předchozí definice kybernetiky).[2])

I.

Zkoumání společenského řídícího systému *na úrovni „černé schránky"*, o níž známe jen obecně její cíl.

1. Určení informačních vstupů a výstupů a vnější paměti (množiny zpráv a působení určité formy na vstupech a výstupech) určité společenské řídicí soustavy.
2. Analýza kódů informačních toků soustavy.
3. Obecné vymezení funkce společenské řídicí soustavy.
4. Se znalostí vstupů a výstupů společenské soustavy formulovat její vlastnosti:

a) jako spojovacího kanálu,
b) jako systému hromadné obsluhy,
c) jako systému lineárního nebo dynamického programování,
d) jako systému teorie her atd.

II.

Úkoly detailní analýzy, algoritmování a optimalizace společenských kybernetických řídících soustav

1. Nalezení všech elementů soustav.
2. Formulace všech vztahů mezi elementy soustav.
3. Adekvátní algoritmický popis soustav.

Pro každou etapu uvedené posloupnosti úkolů disponuje kybernetika těmito hlavními speciálními exaktními postupy a matematickými prostředky:

kybernetickým experimentem, teorií informace, teorií funkcionálních systémů, statistickou analýzou, teorií grafů (sítí), teorií her, teorií hromadné obsluhy, lineárním a dynamickým programováním, teorií spolehlivosti, teorií automatů a j.

*

[2]) Podrobně o této problematice viz M. Kučerovská, V. Vrecion, K problémům kybernetické analýzy a automatizace v procesech řízení socialistického státu, AUC Iuridica No. 3/1966.

Nejprve zdůrazníme, že užití operačního výzkumu k analýze a racionalizaci společenských řídících orgánů a procesů neznamená redukci metod vědy na metody matematické ani pouhé přidání matematických metod k dosavadním metodám výzkumu a praxe společenského oboru. Operační výzkum implikuje složité vytváření exaktních výzkumných a pracovních metod společenského oboru z analytických metod speciálního oboru a z metod (i nově vznikajících) matematických.

Řešení problémů společenských řídících soustav metodami operačního výzkumu lze vždy rozdělit do dvou etap:

1. formulace obecné koncepce řešení, tj. předběžná analýza problému s určením vhodné matematické metody a precizování analytických prostředků a
2. řešení detailních analytických úkolů (věcné zkoumání jevů, vztahů a veličin) a matematická formulace.

Je patrné, že metody operačního výzkumu jsou v podstatě stejné jako metody aplikace kybernetiky. Přesto operační výzkum, jak jsme už řekli, nepatří do kybernetiky.

O aplikaci kybernetiky v oblasti společenských řídících soustav budeme mluvit tehdy, když zkoumaný řídící proces bude natolik složitý, že bude mít praktický význam uplatnění všech postupů kybernetického výzkumu (viz výše).

Bude-li společenská řídící soustava natolik jednoduchá, že nebude mít praktický smysl její kybernetická interpretace nebo budeme-li řešit exaktní analýzu a matematickou formulaci jen dílčího procesu kybernetické společenské soustavy bez konečné kybernetické formulace, budeme mluvit o operačním výzkumu.

Poznámka

Přesto podle mého názoru by bylo dobře možné, zahrnout operační výzkum do aplikace kybernetiky a teorii operačního výzkumu do kybernetiky. Stačilo by k tomu pouze rozšířit obor kybernetikou zkoumaných systémů i na jakékoli elementární systémy, což by principy kybernetiky nenarušovalo.

Řešení tohoto problému však přesahuje rámec tohoto článku a není pro jeho cíle nutné. Přidržujeme se uvedeného odlišení operačního výzkumu a kybernetiky hlavně proto, že to čtenáři podstatně lépe umožní orientovat se v současné literatuře kybernetiky a operačního výzkumu.

*

Formální popis společenských řídících soustav

Pro exaktní kybernetický i operační výzkum potřebujeme formální aparát, vhodný k popisu společenských soustav. Zformalizujeme proto některé základní myšlenky.

Element A_i, $B_j \in M$ společenské řídící soustavy **R** (odbor, úřední osoba v určité agendě, počítač apod.) formálně ztotožníme s množinou všech stavů $A_i = a_1, a_2, a_3, \ldots, a_n$, $B_j = b_1, b_2, b_3, \ldots, b_m$ ve kterých se $A_i \in M$, $B_j \in M$ vůbec může nacházet. Množiny stavů elementů lze vždy ve společenských soustavách přípustně považovat za konečné.

Aby soustava fungovala, musí být tyto množiny nejméně dvoučlenné.

V dalším lidi $= A_i \in M$ ($i = 1, 2, \ldots, n$), technické elementy $\mathbf{B}_j \in M$ ($_j = 1, 2, \ldots, m$) nebudeme rozlišovat. Elementy společenské soustavy označíme jednotně $A_i \in M$ ($i = 1, 2, 3, \ldots, n$).

Stav elementu $A_i \in M$ lze detailně charakterizovat zavedením pojmu vlastnost. Nechť každý element A může mít několik relevantních vlastností (je užitečným zjednodušením předpokládat konečný počet) D_1, D_2, D_3, ..., D_n. Každá z těchto vlastností D_n (i = 1, 2, 3, ..., n) může nabývat několika hodnot D_i (z_j) ($_j = 1, 2, 3, \ldots, m'$). Jestliže hodnoty D_i (z_j) ($i = 1, .2, .3, \ldots, n', j = 1, 2, 3, \ldots, m$') můžeme vyjádřit kvantitativně, nazýváme D_i parametrickou vlastností.

Element $A_i \in M$ nazveme parametrickým, jestliže všechny jeho vlastnosti D_i ($i = 1, 2, 3, \ldots, n'$) relevantní pro fungování **R** jsou parametrické. Analogicky soustavu R nazveme parametrickou, jsou-li všechny její elementy parametrické.

Podle mého názoru všechny vlastnosti společenských elementů lze přípustným způsobem formulovat jako parametrické.

Jako důkaz existence přírodních zákonů, společenských norem, právních norem, funkčních vztahů ve společenském orgánu apod. existují funkční závislosti mezi stavy na sebe působících elementů (*element je relativní vždy k zvolené soustavě* **R**).

Potom řídící systém $\mathbf{R} = (M \equiv A_1, A_2, \ldots, A_n; f_1, f_2, \ldots f_k)$ je souhrnem:

n elementů, jejichž stavů je konečná množina A_i,

k funkcí, kdy $f_i \in [V \times A_1 \times A_2 \times \ldots \times A_n \rightarrow A_i)$

($i = 1, 2, \ldots, n$) je zákon přechodu elementu Ai.

Funkci f_i definujeme na množině V (V = vliv vnějšího prostředí na soustavu) a na množině A a jejími hodnotami jsou elementy množiny A_i.

Množiny mohou být zadány

a) deskriptivně, tj. výčtem vlastností prvků nebo

b) konstruktivně, tj. výčtem všech prvků.

Protože $A_1, A_2, A_3, \ldots, A_n$ jsou neprázdné množiny je $A = [A_1 \times A_2 \times A_3 \times \ldots \times A_n]$ kartézský součin, což je souhrn všech možných vektorů $a = [a_1, a_2, a_3, \ldots, a_n]$, kde $a_i \in A_i$ *pro* ($i = 1, 2, 3, \ldots, n$). Přitom stav a_i může být určen vlastností elementu.

Definiční obor funkcí společenských soustav **R** bude patrně vždy kartézský součin.

Vektory $[a_1, a_2, a_3, \ldots, a_n]$ jsou tedy stavy soustavy **R**, funkce f_i jsou zákony přechodu stavů objektů A_i.

Stručně lze psát $R = (A, f)$. Funkce f_i jsou v soustavách R buď determinované a pak $[A \times V \to Ai]$ nebo pravděpodobnostní a pak $[V \times A \to P(Ai)]$.

Nezávisle na soustavách R vždy působí T, tj. čas.

Rozlišuje se: *diskretní čas = systém* $(T, f); f(t_n) = t_n + 1$

spojitý čas $\langle T, \gamma \rangle$, kde **T** je konečný nebo nekonečný interval na ose reálných čísel $T = \langle t_o, +\infty \rangle$ nebo $\langle -\infty, +\infty \rangle$ a funkce $\gamma \in \langle T \times G \to T \rangle$ je definována jako $\gamma \langle t, g \rangle = \gamma_g(t) = t + g$, kdy $G = \langle 0, +\infty \rangle$.

Uvažujeme-li ve fungování společenských řídících soustav čas T, potom lze zapsat $R = (A, f)$ jako $R' = (T, A, \gamma, f)$, kdy $f \in (A \times V \times G \to A)$.

Rozepsáno: $a(t_n + 1) = f_i(a(t_n)) = f_i(v(t_n), a_1(t_n), \ldots, a_n(t_n)); \quad v \in V$.

Pomocí uvedených zákonů přechodu lze definovat vztah informování i samu informaci takto:

Mějme systém R složený z podsystémů $(X, Y, f, g;)$ zákony přechodu f, g jsou takové, že $f \in [X \times V \to X], g \in [X \times V \times Y \to Y]$.

Pak objekt X ovládá objekt Y.

Jestliže tyto zákony přechodu objektu Y jsou fyzicky determinované objektem X, jde o vztah ovládání, jestliže zákony přechodu objektů X jsou ovlivňovány, resp. jsou fyzicky nedeterminovaně určeny stavy objektu Y prostřednictvím nějakého objektu N skládajícího se z prvků abecedy B, pak jde o vztah informování.

Forma informace jsou stavy objektu X a stavy objektu N, stavy N jsou jednoznačně určeny stavy X. Naopak stavy Y nejsou jednoznačně určeny stavy X, resp. N, nýbrž stavy X, N vybízejí systém Y k realizaci zákonů přechodu v Y jistých typů. Obsah informace je tedy „vybídka" k realizaci zákonů přechodu přijímajícího objektu. Objekt N lze nazývat deskriptivním objektem.

Zformulujeme nyní elementární řídící soustavy:

Soustava se vztahem informování: (Y, N, B):

kdy Y je informovaný objekt, N deskriptivní objekt a B abeceda, z níž může být objekt N sestaven, pak $R_1 = (Y, N, B, f, n, k)$, kde $f \in [V \times X \to X]$, $X =$ objekt, o němž dostává Y informaci, $n \in [X \times N \to N]$, $k \in [X \times N \to B]$.

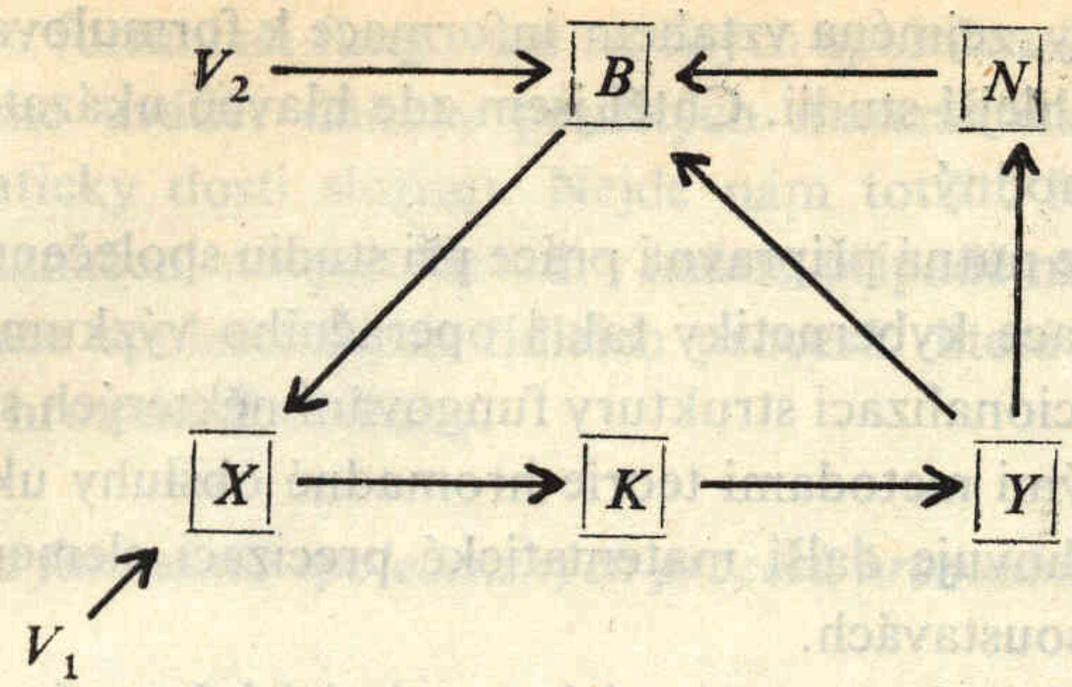
Soustava ovládací: $G(Q, X, K)$

kde Q je objekt vstupní, K výstupní a X řídící; pak $R_2 = (Q, X, K, f, n, k)$ kde, $f \in [V_1 \to Q], n \in [V_2 \to X], k \in [Q \times X \times K \to K]$.

Tyto elementární soustavy lze agregovat v libovolně složité soustavy.

Soustava, kde jeden objekt X řídí objekt Y, $(X \leftrightarrows Y)$ nazývá se obvykle řídící soustavou 1. řádu. Formulace řídící soustavy 1. řádu může být zásadně dvojí:

1. $R_1 \equiv [X, K, Y, N, B, \alpha, \beta, \gamma, \delta, \varepsilon]$, $\alpha \in [V \times X \to X]$, $\beta \in [X \times K \to Y]$, $\gamma \in [Y \to N]$, $\delta \in [Y \times N \to B]$, $\varepsilon \in [V_2 \times B \to X]$

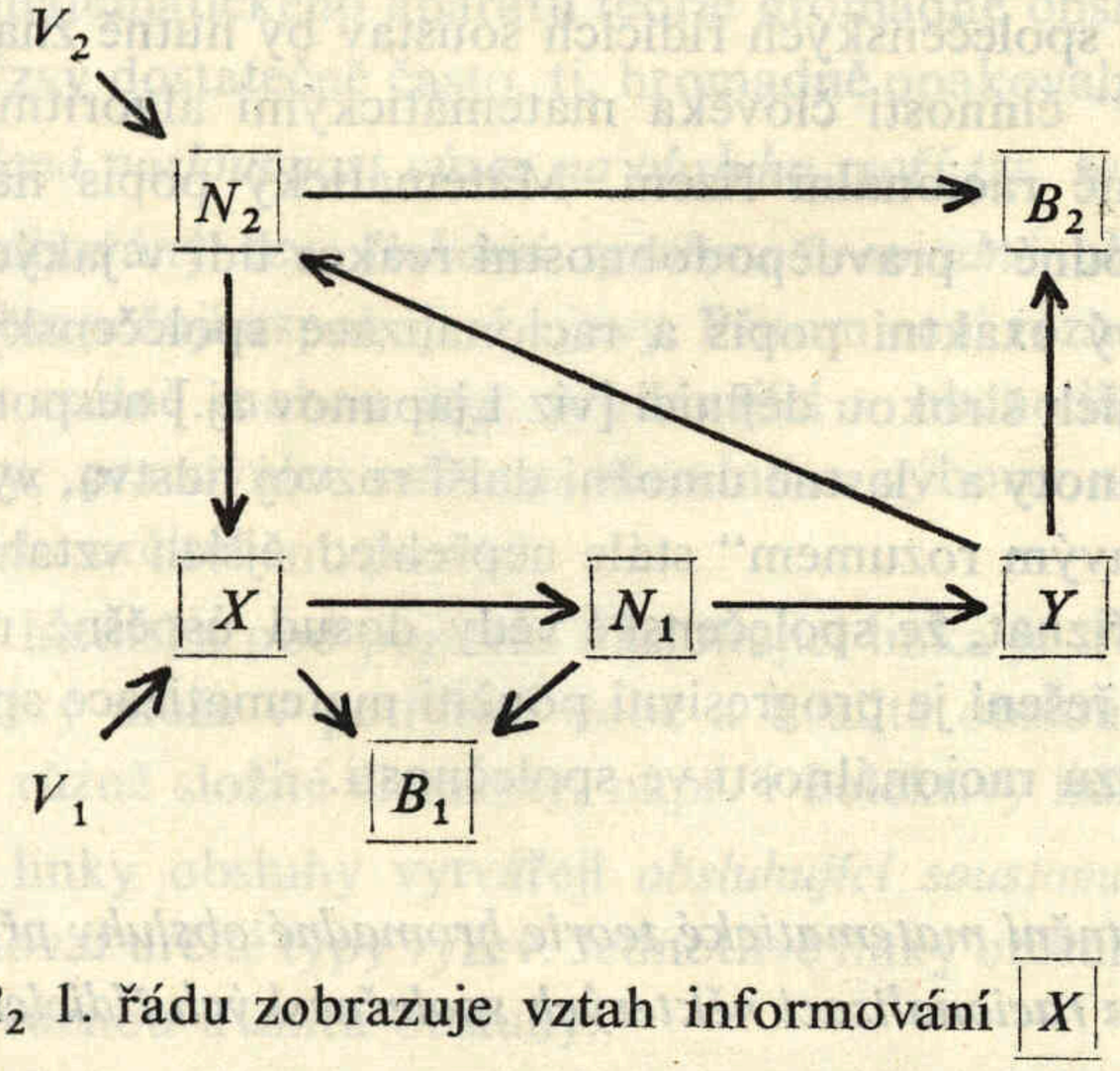


Vnější vlivy V_i by mohly být formulovány u všech elementů řídící soustavy.

Tato řídící soustava R_1 1. řádu zobrazuje vztah ovládání $\underline{|X|} \rightarrow \underline{|Y|}$ a vztah informování (zpětnou vazbu) $\underline{|Y|} \rightarrow \underline{|X|}$

2. $R_2 \equiv [X, N_1, B_1, Y, N_2, B_2, \alpha, \beta, \gamma, \delta, \varepsilon, \varphi, \psi, \nu]$
$\alpha \in [V_1 \times X \rightarrow X]$; $\beta \in [X \rightarrow N_1]$, $\delta \in [N_1 \times X \rightarrow B_1]$,
$\varepsilon \in [N_1 \times Y \rightarrow Y]$, $\varphi \in [Y \rightarrow N_2]$, $\psi \in [N_2 \times Y \rightarrow B_2]_1$
$\nu \in [V_2 \times B_2 \times V_1 \rightarrow X]$

I zde platí, že vnější vlivy by mohly být zaznamenány u všech elementů soustavy.



Řídící soustava R_2 1. řádu zobrazuje vztah informování $\underline{|X|} \rightarrow \underline{|Y|}$ (čili nedeterminované řízení) se zpětným vztahem informování $\underline{|Y|} \rightarrow \underline{|X|}$.

Principálně je možné z těchto elementů formálně vyjádřit jakkoli složité soustavy.

Řídící soustavu n – tého řádu je pak soustava, která řídí alespoň jednu řídící soustavu $(n - 1)$ řádu. Přesněji: řídící soustava n–tého řádu je taková soustava, která obsahuje právě 1 řídící soustavu n-tého řádu a žádnou soustavu vyššího řádu.

Existují způsoby jak podobné formalizace řídících soustav rozvíjet dále. Chci se

však těmito problémy, zejména vztahem informace k formulovaným řídícím soustavám, zabývat v obsáhlejší studii. Chtěl jsem zde hlavně ukázat, že koncentrovanější zápis je možný a výhodný.

Tato formalizace je nutná přípravná práce při studiu společenských řídících soustav jak z hlediska aplikace kybernetiky tak i operačního výzkumu. V dalším výkladu o formulaci, resp. racionalizaci struktury fungování některých společenských řídících soustav matematickými metodami teorie hromadné obsluhy ukážeme, že předchozí formalizace plně vyhovuje další matematické precizaci elementů a funkcí ve společenských řídících soustavách.

Je evidentní, že adekvátní matematicko-analytické formulace společenských řídících soustav jsou brzděny nedostatečnými znalostmi elementů společenských soustav a jejich funkcí. Tyto nedostatky popisných verbálních společenských věd se projevují zejména v tom, že:

1. slučujeme stavy elementů $A_i \in M$, $(i = 1, 2, 3, \ldots, n)$, které nejsme schopni rozlišovat, v jeden stav,
2. přidáváme k reálné množině A_i falešné stavy elementu, tj. stavy, kterých reálně element vůbec nenabývá,
3. mnohé zákony přechodu stavů elementů společenských soustav (funkce) nejsou ani verbálně popsány.

Chtěli bychom zde ještě zdůraznit, že považujeme za nedorozumění názor, že matematický popis společenských řídících soustav by nutně znamenal nějaké jednostranné „porobení" činností člověka matematickými algoritmy, v zájmu různých nároků na relativně racionální řízení. Matematický popis naopak může a musí respektovat „svobodné" pravděpodobnostní reakce lidí v jakýchkoli společenských soustavách. Takový exaktní popis a racionalizace společenských řídících procesů (odkazujeme na jejich širokou definici [viz Ljapunov aj.] nesporně uspoří materiální a intelektuální hodnoty a vlastně umožní další rozvoj lidstva, vyvíjejícího se do stále složitějších a „zdravým rozumem" stále nepřehlednějších vztahů.

Nutno ovšem přiznat, že společenské vědy dosud úspěšně nevyřešily kardinální problém, na jehož řešení je progresivní použití matematizace společenských procesů závislé, totiž analýzu racionálnosti ve společnosti.

Uplatnění matematické teorie hromadné obsluhy při analýze a racionalizaci některých společenských řídících soustav

Matematická teorie hromadné obsluhy patří do matematického aparátu operačního výzkumu i do aparátu komplexu kybernetických výzkumů. Tím, že budeme aplikovat některé matematické formulace hromadné obsluhy na adekvátní procesy společenských řídících soustav (zdravotnictví, obchod, služby) nebo na vyřizování některých agend národními výbory, ministerstvy apod., provádíme v podstatě operační výzkum společenských procesů. Tím však zároveň připravujeme podklady pro perspektivní

exaktní kybernetickou formulaci fungování složitých společenských řídících soustav.

V dalším nebudeme uvádět důkazy použitých matematických formulací (tyto důkazy jsou matematicky dosti složité). Nejde nám totiž o řešení matematických problémů, nýbrž o naznačení nových metod, v našem případě matematických metod, analýzy a racionalizace společenských řídících procesů, které můžeme formulovat jako (řídící) procesy hromadné obsluhy.

Matematická formulace společenských procesů hromadné obsluhy

Matematická teorie hromadné obsluhy exaktně charakterizuje a kvantitativně oceňuje libovolné procesy, kde dochází k mnohokráte se opakující obsluze výzev na obsluhu jistých typů.

1. Výzvou na obsluhu jistého typu rozumíme výzvu libovolného elementu, aby byl jistým způsobem obsloužen. Výzvu na obsluhu jistých typů realizuje např. zákazník v obchodním podniku, v podniku poskytujícím opravárenské služby, ve zdravotnickém zařízení, v telefonní centrále apod. Výzvou na obsluhu můžeme rozumět např. i žádosti o realizaci určitého úředního úkonu (žádosti o povolení stavby, žádosti o byt, žádosti o znalecký posudek, nápad trestního případu soudu apod.).

Vyhovujícím způsobem, to jest dostatečně přesně, lze jako obsluhu jistého typu zformulovat snad všechny úkony v ekonomickém, správním i politickém řízení. Aby měla aplikace matematického aparátu teorie hromadné obsluhy smysl, je toliko třeba, aby se tyto výzvy dostatečně často, tj. hromadně opakovaly.

2. *Náhodně uspořádaná posloupnost výzev na obsluhu tvoří tzv. tok výzev.*
3. Výzvy jsou obsluhovány tzv. *linkami systému hromadné obsluhy*, tj. elementy systému, které zabezpečují uspokojení výzvy. Přitom není rozhodující typ obsluhy. Linkami obsluhy reálně mohou být: prodávající v obchodě, ambulance a jiné lékařské jednotky, pracovníci odboru národního výboru nebo jiného orgánu vyřizujícího agendu určitého typu atd.

Z matematického hlediska pod pojmem obsluhující linka je třeba chápat jakýkoli element systému, který může v potřebné době a kvalitě obsloužit výzvu. Linkami obsluhy mohou být různě složité elementy, např. i kolektivy lidí.

4. Vhodně spojené linky obsluhy vytvářejí *obsluhující soustavu*, která je schopna hromadně obsluhovat určité typy výzev. Jednotlivé linky obsluhy mohou mít různé charakteristiky i různou kvalitu obsluhy.
5. V případě, kdy kapacita obsluhující soustavy není schopna uspokojit přicházející výzvu na obsluhu dříve, než přijde další výzva na obsluhu, vzniká *fronta výzev*. V této frontě jsou výzvy, které čekají na obsluhu. Fronta vzniká buď v důsledku malého počtu obsluhujících linek nebo v důsledku nevhodné organizace soustavy.

Soustavy hromadné obluhy se rozdělují podle:

1. charakteru toku výzev,

2. charakteru linek obsluhy,
3. existence nebo neexistence fronty.

ad 1. Lze předpokládat, že proces vstupu výzev do obsluhující soustavy je náhodný proces. Vstup výzev do soustavy lze popsat funkcí $y\ (t)$ určující počet vstupujících výzev v časovém intervalu $(0, t)$.

Funkce y (t) je náhodná funkce a nabývá jen celé kladné hodnoty s růstem **t** monotonně stoupající. Praktický odhad této funkce zejména ve společenských obsluhujících soustavách může být často obtížný.

Existují určité jednoduché formy vstupů výzev do soustavy, které můžeme použít i při popisu vstupu výzev do společenských obsluhujících soustav.

a) Existují stacionární proudy výzev, při nichž pravděpodobnost vstupu určitého počtu výzev za časový interval (t_k, t_{k+1}) nezávisí na okamžiku t_k, od nějž sledujeme proces, ale jen na délce časového intervalu.

b) Existují ordinální proudy výzev, což jsou takové stacionární proudy výzev, pro které platí, že v libovolném časovém okamžiku může do soustavy vstoupit jen jedna výzva.

Soustavy hromadné obsluhy jsou tedy rozlišovány podle funkce $y\ (t)$.

Pro začátek výzkumů aplikace teorie hromadné obsluhy se omezíme na takové případy obsluhy ve společenských obsluhujících soustavách, kde tok výzev může být přípustně charakterizován jako ordinální.

Takové toky výzev lze plně charakterizovat jen jednou veličinou λ. λ určuje průměrný počet výzev, které vstoupí do soustavy za jednotku času. Pro naše potřeby může být jednotkou času např. 1 hod., 1 den.

Známe-li λ, lze určovat pravděpodobnost, že za určitý časový interval bude třeba obsloužit k výzev vztahem

$$V_k(\mathrm{t}) = \frac{(\lambda \mathrm{t})^k}{k!} e^{-\lambda t}, \qquad (k = 0, 1, 2, \ldots)$$

ad 2. Jestliže linky obsluhy nebo jejich skupiny v soustavě mají předem stanoveno pořadí, podle něhož některé linky nebo jejich skupiny přednostně obsluhují, označujeme soustavy za uspořádané.

Jsou-li linky jakkoli jinak uspořádány, jde o neuspořádané soustavy.

Lze si představit ve společenských obsluhujících (řídících) soustavách obojí soustavy. Neuspořádané soustavy:

skupina prodávajících, obsluhujících „rovnoprávně",
podobná skupina linek zdravotnických zařízení,
odbor ONV, kde žádosti o povolení stavby realizuje se stejnými pravomocemi i povinnostmi několik pracovníků atd.

Uspořádáné soustavy: skupina zdravotnických zařízení rozdělená na několik podskupin – podskupina 1 obsluhuje výzvy nejprve – podskupina 2 obsluhuje výzvy jen tehdy, nestačí-li je obsluhovat skupina 1 atd.; odbor národního výboru,

kde agendu určitého typu (např. žádosti o byt) odbavují (nerozhoduje jestli pozitivně nebo negativně) – dvě skupiny lidí: 1. skupina přednostně, 2. skupina jen tehdy, nestačí-li 1. skupina.

ad 3. Rozlišujeme soustavy, kde fronta výzev na obsluhu je nepřípustná. Neobsloužené výzvy na obsluhu u těchto soustav zanikají. Nazýváme je *soustavy se ztrátami.*

Soustavy, kde fronta je přípustná se nazývají *soustavy bez ztrát.*

Další dělení je podle toho, zda *délka fronty* je nějak *omezena.*

Společenské soustavy bez ztrát je např. soud „obsluhující" nápad případů, organizace „obsluhující" žádosti o povolení stavby atd.

Společenské soustavy, s omezenou délkou fronty jsou např. obchodní prodejna, běžné zdravotnické zařízení, většina úředních agend atd.

Společenská soustava se ztrátami je např.: „obsluha" akutních zdravotnických případů, „obsluha akutních" kriminalistických případů, řešení určitých dopravních nehod atd.

Kvalita uskutečněné obsluhy jednotlivými linkami obsluhy může být charakterizována mírou účinnosti provedené obsluhy nebo srovnání s obsluhou normované obsluhující linky.

U obsluhující linky je zejména důležitý časový interval, vyjadřující dobu nutnou pro obsloužení jedné výzvy. Časový interval je evidentně náhodnou veličinou, kterou lze popsat různými (většinou dosti složitými) matematickými funkcemi.

Náhodnost této veličiny je důsledkem různých činitelů:

– výzvy na obsluhu nejsou vždy identické a vyžadují různou dobu obsluhy. Tento fakt je evidentní u všech příkladmo uvedených společenských soustav;
– stav a okamžité možnosti obsluhující linky v časovém rozvoji kolísají v jistých rozmezích. Rovněž toto plně platí pro společenské soustavy.

Průběh náhodné veličiny trvání obsluhy znázorňuje funkce **F** (t), která určuje, že čas spotřebovaný k obsluze bude menší, než předem určený čas **t**, a která dostatečným způsobem znázorňuje pravděpodobnostní rozložení této veličiny. Tvar funkce **F** (t) je nutno zjišťovat detailní analýzou činnosti obsluhujících linek.

Zde dobu trvání obsluhy budeme označovat $\frac{1}{v}$.

Takto jsme formulovali některé společenské řídící procesy, jako systémy hromadné obsluhy. Matematická teorie hromadné obsluhy nám umožní přesně najít základní funkční závislosti fungování elementů soustavy. Její aparát umožní přesně chatakterizovat tok výzev na obsluhu, dovolí exaktně formulovat požadavky na organizaci a rozsah obsluhující společenské soustavy (počet elementů), aby výzvy byly jistým kvalitním způsobem obslouženy.

Nároky na obsluhu u společenských soustav můžeme většinou přesně formulovat předem s různými kritérii. Pro další úvahy předpokládáme, že u úloh, kde to bude potřeba, můžeme statistickými metodami (sociologickými metodami) dostatečně přesně charakterizovat nebo zadat:

1. u toků výzev na obsluhu vymezených typů veličinu λ (λ = veličina udávající průměrné číslo výzev, došlých do systému za zvolenou časovou jednotku). Veličina předpokládá ordinální tok, na který lze mnohé toky ve společenských soustavách přípustně přivést.
2. průměrnou dobu obsluhy výzvy určitou linkou $= \frac{1}{v}$.
3. vhodnou časovou jednotku (např. 1 hod, 1 min., 1 den).
4. počet obsluhujících linek n a jejich základní organizaci.

Pak můžeme uplatnit tyto matematické postupy teorie hromadné obsluhy:

A. *Společenské soustavy hromadné obsluhy se ztrátami*

Nejdůležitějším kriteriem u těchto soustav bude pravděpodobnost odmítnutí výzvy na obsluhu, průměrný počet linek provádějících obsluhu a stupeň využití linek. Podle těchto kritérií budeme soustavy optimalizovat.

K optimalizaci soustav lze užít zejm. vzorce určující:

1. Pravděpodobnost, že všechny linky v soustavě jsou právě volné

$$p_o = \frac{1}{\sum_{m=0}^{n} \frac{1}{m!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^m}$$

Mohou se vyskytnout tyto typy problémů:

a) budeme u společenské soustavy hromadné obsluhy (zdravotnického zařízení pro akutní případy, instituce ministerstva vnitra řešící neodkladné případy, speciální autohavarijní služba atd.) znát: λ = průměrný počet případů potřebujících obsluhu za určitou časovou jednotku, $\frac{1}{v}$ = průměrnou dobu obsluhy jednoho případu jednou linkou, n = počet linek v soustavě. Budeme pak chtít znát pravděpodobnost, že v určitých okamžicích nebude soustava vůbec fungovat.

Příklad: chceme znát v určité zdravotnické, vyšetřovací aj. pohotovostní organizaci pravděpodobnost, že pohotovostní zdravotnická (vyšetřovací) organizace nebude v určitém okamžiku fungovat.

b) určíme p_o jako přípustnou pravděpodobnost, že soustava nebude fungovat. Budeme znát λ, $\frac{1}{v}$ a chceme určit optimální počet linek.

Příklad: kolik musíme mít pohotovostních ambulancí, lékařských jednotek, příslušníků vyšetřovací skupiny MV, při přípustné nevytíženosti soustavy, charakterizované p_o.

c) určíme p_o, známe λ, n a chceme znát optimální $\frac{1}{v}$.

Znamená to, že chceme určit při přípustném p_o, se znalostí průměrného výskytu případů za časovou jednotku a počtu obsluhujících linek, jak by měla trvat průměrná doba obsluhy jednoho případu jednou linkou.

Příklad: jak má průměrně trvat zásah pohotovostní zdravotnické skupiny resp. lékaře, jak má v průměru trvat zásah speciální vyšetřovací skupiny resp. vyšetřovatele atd., při přípustné nevytíženosti soustavy p_o a známých λ a n.

2. Pravděpodobnost, že je v soustavě obsazeno právě k linek obsluhy

$$p_k = \frac{p_o}{k!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^k \qquad (k = 1, 2, 3, \ldots, n)$$

Mohou existovat tyto hlavní úlohy:

a) známe $\lambda, \frac{1}{v}$, n a chceme charakterizovat vytíženost soustavy znalostí průběhu pravděpodobnosti, že v soustavě v každém okamžiku právě k stanic ($k = 1, 2, 3, \ldots n$) obsluhuje výzvy.

Příklad: chceme znát p_k k charakterizování vytíženosti zdravotnických soustav, vyšetřovacích skupin, skupin nebo členů správního orgánu, které jsme charakterizovali jako soustavy se ztrátami.

b) získáme statistickým šetřením p_k a chceme získat některou z hodnot $\frac{1}{v}$, λ, p_o, kterou neznáme.

Příklad: statisticky zjistíme p_k u zdravotnických, vyšetřovacích, správních a podobných orgánů a chceme znát chybějící údaj,

$$\text{tj. buď } \frac{1}{v}, \lambda, \text{ nebo } p_o.$$

3. Pravděpodobnost odmítnutí obsluhy požadavku, který právě vstupuje do soustavy

$$p_n = \frac{\left(\frac{\lambda}{v}\right)^n \frac{1}{n!}}{\sum_{m=0}^{n} \frac{1}{m!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^m}$$

Bude možno řešit úlohy:

a) společenská (zdravotnická, správní, vyšetřovací) soustava je charakterizována $\lambda, \frac{1}{v}$ *a* n. Chceme znát pravděpodobnost (riziko), že určitou výzvu na obsluhu nebude moci soustava obsloužit.

Příklad: při znalosti $\lambda, \frac{1}{v}, n$ chceme u pohotovostních zdravotnických skupin nebo vyšetřovacích skupin znát pravěpodobnost (riziko), že v důsledku zaneprázdnění jinými obsluhami nebudou v jednotlivém případě schopny zasáhnout (pravdě-

podobnost, že akutní pacient zemře nebo nastanou komplikace, protože nebyl ošetřen, pravděpodobnost, že nebude možno realizovat vyšetřování a pod.).

b) Stanovíme společensky přípustnou pravděpodobnost (riziko), že soustava nebude schopna jednotlivou výzvu na obsluhu obsloužit a vypočítáme resp. stanovíme: $\frac{1}{v}$, tj. optimální průměrnou dobu obsluhy jednoho případu, nebo n = optimální počet potřebných obsluhujících linek, nebo určujeme přípustné λ pro takovou sestavu.

Příklad: stanovíme přípustnou hodnotu rizika, že zdravotnická, správní, vyšetřovací skupina nebude moci zasáhnout u jednotlivého případu, protože obsluhuje jiné výzvy a určujeme: optimální potřebný počet obsluhujících členů takových soustav, optimální potřebnou průměrnou dobu obsluhy jednoho případu, optimální průměrný počet výzev na obsluhu za časovou jednotku.

4. Průměrný počet obsluhujících linek

$$M = \sum_{k=1}^{n} \frac{1}{(k-1)!} \cdot \left(\frac{\lambda}{v}\right)^k \cdot p_o = \sum_{k=1}^{n} \frac{k}{k!} \left(\frac{\lambda}{v}\right)^k \cdot p_o = \sum_{k=1}^{n} k \cdot p_k$$

pro úlohy:

a) známe λ, $\frac{1}{v}$, n, p_o nebo p_k a chceme znát průměrný počet v každém okamžiku obsazených linek obsluhy, abychom charakterizovali vytíženost soustavy.

Příklad: chceme znát průměrný počet v každém okamžiku obsluhujících jednotek zdravotnické, správní, vyšetřovací skupiny hromadné obsluhy při známém λ, $\frac{1}{v}$, n, p_o nebo p_k.

b) určíme společensky přípustnou (potřebnou) hodnotu M a počítáme některou ze zbývajících proměnných výrazů: p_k, λ, $\frac{1}{v}$, p_o, n.

Příklad: stanovíme potřebnou hodnotu M zdravotnického, vyšetřovacího atd. orgánu a počítáme optimální buď $\frac{1}{v}$, λ, n, p_k, p_o.

Shrnutí: Matematické řešení uvedených úloh nebude zpravidla obtížené. Dostaneme však někdy i rovnice vyšších řádů (teoreticky $(1-n)$-tých). Protože analytické řešení rovnic řádu >3 je velmi pracné, bude vhodné užívat iterativní procedury. (prováděné event. samočinnými počítači).

Např. chceme-li z výrazu

$$p_n = \frac{\frac{1}{n}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^n}{\sum_{m=0}^{n} \frac{1}{m!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^m}$$

určit optimální $\frac{1}{v}$ (= průměrnou dobu obsluhy jedné výzvy) při předem zadaném riziku odmítnutí výzvy p_n a při $n > 3$, určíme sami $\frac{1}{v}$, vypočítáme p_n', porovnáme s požadovaným p_n a podle diference $p_n' - p_n$ volíme krok, o který změníme hodnotu $\frac{1}{v}$. Taková interativní procedura dovoluje evidentně libovolnou přesnost.

B. *Společenské soustavy hromadné obsluhy s čekáním*

Zopakujeme, že jsou to soustavy tvořené linkami obsluhy, z nichž každá může současně obsluhovat jen jednu výzvu. Je-li libovolná linka obsluhy volná, uspokojuje výzvu, která je na řadě, resp. která přichází do soustavy. Jestliže při příchodu výzvy jsou všechny linky obsazeny, čeká výzva na frontě.

Zpravidla, jestli počet výzev na obsluhu v soustavě dosáhne $v = m + n$, kde $m =$ = počet požadavků čekajících ve frontě, $n =$ počet současně obsluhovaných výzev, soustava další výzvy odmítá (pracuje ze ztrátami).

Kritéria efektivnosti u těchto společenských soustav jsou:

pravděpodobnost, že vstupující výzva bude odmítnuta, doba čekání výzvy na obsluhu ve frontě a průměrný počet volných linek. Platí stejně jako výše: $n =$ počet linek, $\lambda =$ průměrný počet výzev za časovou jednotku, $\frac{1}{v} =$ průměrná doba obsluhy jednoho požadavku.

Uvedeme jen některé vzorce (které jsou podstatně složitější než u soustav se ztrátami), které bude možno užívat obdobně jako je uvedeno výše:

1. Pravděpodobnost, že je v soustavě obsazeno právě k linek

$$p_k = \frac{1}{k!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^k \qquad \text{pro } 1 \leqq k \leqq n$$

2. Pravděpodobnost, že je v soustavě obsluhováno právě k' výzev = pravděpodobnost vzniku fronty, kde čeká $k - n$ výzev

$$p_{k'} = \frac{p_o}{n!\, n(k-n)}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^{k'} \qquad n \leqq k' \leqq 1$$

3. Pravděpodobnost, že všechny linky soustavy jsou volné

$$p_o = \frac{1}{\sum_{k=0}^{m-1} \frac{1}{k!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^k + \frac{1}{n!\left(1-\frac{\lambda}{n}\right)} \cdot \left(\frac{\lambda}{v}\right)^n \left[1 - \left(\frac{\lambda}{n \,.\, v}\right)^{m+1}\right]}$$

4. Pravděpodobnost, že přicházející výzva bude odmítnuta

$$p_e = \frac{p_o}{n! \,.\, n^{(e-n)}} \cdot \left[\frac{\lambda}{v}\right]^e$$

5. Průměrný počet výzev, které čekají ve frontě

$$M_1 = \frac{p_n}{\left(1 - \frac{\lambda}{nv}\right)^2}\left[\frac{\lambda}{n \,.\, v} - (m+1)\left(\frac{\lambda}{n \,.\, v}\right)^{m+1} + m\left(\frac{\lambda}{n \,.\, v}\right)^{m+2}\right]$$

m = největší přípustná délka fronty

6. Průměrný počet požadavků, které jsou v obsluhující soustavě

$$M_2 = M_1 + \frac{1 - \left(\frac{\lambda}{nv}\right)^{m+1}}{1 - \frac{\lambda}{nv}} n \,.\, p_n + p_o \sum_{k=1}^{n-1} \frac{1}{(n-1)!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^k$$

7. Průměrný počet volných obsluhujících linek

$$M_3 = \sum_{k=0}^{n=1} \frac{n-k}{k!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^k \cdot p_o$$

Uvedenými postupy lze optimalizovat společenské soustavy hromadné obsluhy tj. obchodní, zdravotnické, jisté správní orgány, systémy služeb atd., kde tok výzev můžeme považovat za ordinální a kde se hromadí výzvy čekající ve frontě. Fronta může být nekonečná nebo může být omezena určitou maximální hodnotou *m* (statisticky zjištěnou nebo zadanou), kterou nemá reálný význam překračovat. Čtenář si jistě najde četné příklady takových společenských soustav.

C. *Uspořádané společenské soustavy hromadné obsluhy (aplikace tzv. Palmovy úlohy)*

Uspořádané soustavy jsou soustavy se ztrátami nebo bez ztrát, pro které platí, že se skládají ze skupin linek (případně jednočlenných), řazených za sebou podle stupně účasti na obsluze. Linky v jednotlivých skupinách jsou rovnoprávné, ale vzájemný vztah jednotlivých skupin linek je předem pevně stanoven. Výzva přicházející na vstup soustavy nejprve „hledá" volnou linku v první skupině linek. Jsou-li všechny linky první skupiny obsazené, postupuje k druhé skupině atd. Teprve jsou-li všechny skupiny obsazeny, zůstává neobsloužena, tj. ztrácí se nebo se vrací do fronty.

Jako uspořádané společenské soustavy hromadné obsluhy můžeme charakterizovat např. vojenské soustavy se zálohami několika sledů, zdravotnické soustavy, kde *n*-tá soustava linek obsluhuje výzvy jen tehdy, nestačí-li $(n-1)$ soustava, správní orgán, kde určitou agendu odbavuje *n*-tá skupina (pracovník) jen tehdy, nestačí-li ji odbavit $(n-1)$ skupina apod.

Základní vzorce (jsou to vzorce Palmovy úlohy), které budeme moci užívat jsou:

1. Pravděpodobnost, že bude obsazeno k skupin obsluhujících stanic

$$E_k = \frac{\frac{1}{S_k!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^{S_k}}{\sum_{m=0}^{S_k} \frac{1}{m!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^{m}} \qquad k = (1, 2, 3, \ldots)$$

$S_k = n_1 + n_2 + \ldots + n_k$ = součet obsluhujících linek prvních k skupin.

2. Pravděpodobnost, že výzva vstupující do n-té skupiny, ji najde obsazenou

$$M = \frac{\lambda}{nv + \lambda E_{n-1}}$$

3. Pravděpodobnost vstupu právě k požadavků za čas t.

$$V_k(t) = \frac{(\lambda t)^k}{k!} e^{-\lambda t}$$

Uvedené úlohy hromadné obsluhy všech typů byly zde formulovány ze zjednodušujících podmínek průběhu $\lambda, \frac{1}{v}, n$. Přesto mohou být dostatečně adekvátní mnoha společenským soustavám hromadné obsluhy.

Teorie hromadné obsluhy disponuje také metodami, kdy průběhy veličin $\lambda, \frac{1}{v}, n$ mohou být složitější (např. λ nemusí mít ordinální průběh, n může být v průběhu obsluhování proměnlivé). Tyto metody jsou matematicky podstatně složitější než výše uvedené postupy. Budou však rovněž adekvátní některým společenským soustavám, takže bude vhodné je k jejich exaktnímu popisu a optimalizaci používat.

V komplexních kybernetických interpretacích složitých společenských řídících soustav bude evidentně platit, že u soustav hromadné obsluhy bude možné proces obsluhy realizovaný jednotlivou linkou *dál algoritmicky popsat i racionalizovat.*

Optimalizace struktury společenských orgánů metodami matematické teorie hromadné obsluhy lze dobře kombinovat s časovou, nákladovou optimalizací jednotlivých agend metodami matematické teorie grafů: CPM, PERT, Fordových algoritmů apod. Teorie hromadné obsluhy evidentně dovoluje dynamicky analyzovat a optimalizovat dílčí činnosti graficky zobrazeného modelu agend společenského orgánu[3].

V případě, že společenský orgán realizuje několik agend charakteru hromadné obsluhy, bude třeba režim činnosti i strukturu orgánu přednostně optimalizovat podle důležitějších agend. V takových případech lze rovněž exaktně preferovat výzvy na důležitější obsluhu.

[3]) Problémy aplikace matematické teorie grafů v kombinaci s teorií informace jsem se zabýval v článku „Návrh metody exaktní analýzy a racionalizace fungování správněpolitických orgánů", který byl publikován v čísle 6/1966, Právníku, NČSAV.

Příklad praktického výpočtu podle uvedených metod

Pro nedostatek místa provedeme řešení jen jednoho příkladu zdravotnické soustavy se ztrátami.

Zadání: zdravotnický ústav, který provádí v n pohotovostních operačních sálech akutní chirurgické zákroky, chce znát procento akutních pacientů, u nichž pro nedostatek kapacity nebude moci včas zasáhnout (za běžné situace).

Získání potřebných údajů: je třeba delším statistickým šetřením zjistit průměrný počet λ akutních pacientů přicházejících za časovou jednotku do ústavu (zjednodušeně zde předpokládáme ordinální průběh λ). Podobně je třeba změřit průměrnou dobu trvání jednoho zásahu $\frac{1}{v}$. Nechť $\lambda = 48$ případů za den $= 2$/hod. $\frac{1}{v} = 5$ hod., $n = 2$

Výpočet:

$$p_n = \frac{\left(\frac{\lambda}{v}\right)^n \cdot \frac{1}{n!}}{\sum_{m=0}^{n} \frac{1}{m!}\left(\frac{\lambda}{v}\right)^m} = \frac{\left(\frac{2}{\frac{1}{5}}\right)^2 \cdot \frac{1}{2}}{1 + 1\left(\frac{2}{\frac{1}{5}}\right) + \frac{1}{2}\left(\frac{2}{\frac{1}{5}}\right)^2} = \frac{50}{61}; \quad \frac{50}{61} \cdot 100 \doteq 82$$

Výsledek: uvedené zdravotnické zařízení pracuje s 82 % rizikem, že akutní pacient nebude včas ošetřen.

Poznámka: na základě uvedených hodnot $\lambda, \frac{1}{v}, n$ je možno určit pomocí vzorců všechny charakteristiky uvedené výše, což zde neprovádíme.

Praktická aplikace je tedy evidentně jen v prostém dosazení vhodných hodnot $\lambda, \frac{1}{v}, n$ atd. do vzorců. Podstata aplikace je však v dostatečně přesném vymezení, co rozumíme obsluhou a v adekvátním statistickosociologickém určení $\lambda, \frac{1}{v}, n$ atd. v dostatečně hromadných společenských obsluhách.

Domnívám se, že uvedené metody mohou být využívány už v chystaných vědeckých průzkumech struktury a činnosti některých orgánů správy v ČSSR.

Literatura

A. A. Ljapunov, S. V. Jablonskij, Teoretičeskije problemy kibernetiki, Problemy kibernetiki 9, Moskva 1963

V. J. Prochorov, A. I. Rozenberg: Čto takoje teoria masovogo obsluživanija, Moskva 1962

V. Vlach, Kybernetika ve vojenství, Praha 1964

В. ВРЕЦИОН

Анализ и рационализация административно-политических органов управления при помощи некоторых методов кибернетики и исследования операций

РЕЗЮМЕ

В первой части статьи разработано общее математическое описание структуры и функционирования общественных функциональных формаций. Определяются и формулируются понятия: система управления, управление общественной системой, организация, структура общественной системы управления, функция общественной системы, элемент системы, информирование, управление и др.

Одновременно устанавливается отношение применения кибернетики и исследования операций в области общественных наук и практики.

Во второй части общая формулировка конкретизируется примерами из области математической теории массового обслуживания для рационализации структуры функционирования некоторых санитарных, административных, военных и др. формаций.

К общественным системам, которые точно определяются как системы, и где доходит до массового обслуживания „вызовов" на обслуживание точного типа, применяются:

1) математические модели систем массового обслуживания с убытками,
2) математические модели систем массового обслуживания с ожиданием обслуживания или
3) математические методы упорядоченных систем массового обслуживания (применение задания Пальме).

Перевод с чешского Рф.

VLADIMÍR VRECION

Analyse und Rationalisierung verwaltungspolitischer Leitungsorgane mittels gewisser Methoden der Kybernetik und Operationsforschung

ZUSAMMENFASSUNG

In dem ersten Teil des Aufsatzes wird eine allgemeine mathematische Beschreibung der Struktur und der Funktion der gesellschaftlichen Funktionsgebilde gegeben. Es werden folgende Begriffe definiert und formalisiert: das lenkende System, das gelenkte Gesellschaftssystem, das Organisieren, die Struktur des lenkenden Gesellschaftssystems, die Funktion des Gesellschaftssystems, das Element des Systems, das Informieren, das Beherrschen u. a. Gleichzeitig wird die Beziehung zwischen der Anwendung der Kybernetik und der Operationsforschung auf dem Gebiet der Gesellschaftswissenschaften und der Praxis bestimmt.

In dem zweiten Teil wird die allgemeine Formalisierung durch Anwendungsbeispiele der mathematischen Theorie der Massenbedienung zur Rationalisierung der Struktur und Funktion einiger Gebilde aus dem Gebiet des Gesundheitswesens, der Verwaltung, des Militärwesens u. a. konkretisiert.

Der Autor wendet auf die Gesellschaftssysteme, die er genau als Systeme definiert, wo es zur Massenbedienung auf „Anforderungen" nach Bedienung von bestimmten Typus kommt, folgende Methoden an:

1. mathematische Modelle von Systemen der Massenbedienung mit Verlusten,
2. mathematische Modelle von Systemen der Massenbedienung mit Warten auf Bedienung und
3. mathematische Modelle geordneter Systeme von Massenbedienung (eine Anwendung der Palms'chen Aufgabe).

1966 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA No. 4 Pag. 279—295

Civilní sankce na zneužívání práva

Гражданские санкции против злоупотребления правом

Zivilsanktion auf den Missbrauch des Rechtes

JINDŘICH HRDLIČKA

Problémem zneužívání práva zabývá se právní věda našeho kontinentu již drahnou dobu. Že jde o problém stále živý, a to i v socialistických právních řádech, o tom svědčí i několik studií z poslední doby, zejména Joffe—Gribanov: Predëly osuščestvenija subjektivnych graždanskych prav (Sov. G. i P. 7/64 str. 76 an.), Stellmachovski: Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (Państvo i prawo 1/65 str. 5 an.) a Eörsi: Rechtsmissbrauch u. funktionsmässige Rechtsausübung im Westen u. Osten (Zeitschrift für Rechtsvergleichung 1, 2/65 str. 30 an.) u nás pak Knapp: Některé otázky ochrany práv v občanském zákoníku (Právník 3/65 str. 227 an.) vedle dřívější práce téhož autora: Zneužití občanských práv ke škodě celku (Právník 4/1959 str. 297 an.).

Význam výrazu zneužívání práva (Missbrauch des Rechtes, l'abus de droit, l'abuso di diritto, nadužycie prawa, zloupotreblenie) se zdá na prvý pohled jasný v tom smyslu, že jím označujeme případy, kdy oprávněný užívá svého práva v rozporu s jeho účelem. Při hlubším zkoumání však zjistíme, že snaha o přesné vymezení naráží na nemalé potíže. Dokladem je četná literatura o tomto tématu i pochybnosti judikatury v této otázce a v neposlední řadě i vývoj zákonodárných úprav.

Přesto, že našemu právnímu vědomí připadá nepřípustnost zneužívání práva něčím samozřejmým, trvalo dlouhou dobu, nežli právní věda a pak i zákonodárství uznaly nezbytnost zákazu zneužívání práva a ještě dnes jsou oblasti práva, kde tomu tak není a v nichž se důsledně prosazuje neomezenost subjektivních práv.[1])

U nás — podobně jako v ostatních socialistických právních řádech — vyplývá nezbytnost určitých mezí výkonu subjektivních práv již z ústavní zásady o souladnosti zájmu společnosti a jednotlivých jejích příslušníků (čl. 19). Je proto jen důsledné, jestliže čl. VI. obč. zák. stanoví jako kritérium mezí výkonu práv (a povinností) vyplývajících z občanskoprávních vztahů pravidla socialistického soužití, jichž uvědomělé zachovávání požaduje ústava jako neodlučnou součást občanských povinností (čl. 38).[2])

[1]) Srov. k tomu velmi zajímavou a hlubokou studii Eörsiho shora citovanou.

[2]) Podobně se dovolává čl. 5 GK RSFSR pravidel socialistického soužití a morálních principů společnosti budující socialismus, čl. 5 KC Polské lidové republiky zásad společenského soužití (vedle společensko-hospodářského určení práva), § 2 odst. 1, § 4 odst. 2, § 5 odst. 2 obč. zák. Maďarské lidové republiky společenského určení práva a pravidel socialistického soužití.

I.

Než-li se pokusíme přesněji vymezit pojem zneužívání práv, které je výslovně zakázáno čl. VII. obč. zák. navazujícím na čl. VI., který stanoví přípustné meze výkonu subjektivních práv, bude snad užitečné všimnout si alespoň stručně historického vývoje tohoto institutu v právních řádech, které platily na našem území. Obecný občanský zákoník z r. 1811 neměl ustanovení o obecném zákazu zneužívání práva. Ani třetí dílčí novela z r. 1916 v tom směru nepřinesla změny, vložila však do § 1295 odst. 2 ustanovení o povinnosti k náhradě škody způsobené úmyslně způsobem příčícím se dobrým mravům a to i při výkonu práva, jestliže poškození jiného bylo zřejmě účelem výkonu práv.[3])

Československý občanský zákoník z r. 1950 převzal v podstatě ustanovení § 1295 odst. 2 rak. obecného zák. obč., když v § 338 odst. 2 stanovil, že ten, kdo poškodí jiného výkonem práva, je povinen nahradit škodu tehdy, jestliže vykonal právo záměrně, aby ho poškodil. Vedle toho však zavedl v § 3 obecný zákaz zneužívání práv ke škodě celku.[4])

II.

Nový občanský zákoník z r. 1964 formuluje zákaz zneužívání práv v čl. VII. tak, že nikdo nesmí zneužívat svých práv proti zájmům společnosti nebo spoluobčanů. Oproti § 3 obč. zák. z r. 1950 je tu tedy rozdíl ve dvojím směru. Pokud se týče rozšíření ochrany zájmů i na zájmy spoluobčanů, není zde ve skutečnosti obsahového rozdílu, neboť, jak bylo vyloženo v pozn. 4., dovolovala i dikce dřívějšího § 3 interpretaci, která pokrývala i tyto zájmy. Jde tedy vlastně jen o zpřesnění formulace. Naproti tomu

[3]) Je zajímavé, že v judikatuře brněnského Nejvyššího soudu se setkáme s rozhodnutími, které chápou citované ustanovení jako výraz zásady, že nelze poskytnout právní ochranu žalobě, jež je sice právnicky odůvodněna, směřuje však ve skutečnosti jen k šikáně žalovaného. Vyvozuje se v nich z dílčí speciální úpravy týkající se náhrady škody obecná zásada o odepření soudní ochrany právu vykonávanému šikanosně a to s přesvědčivou argumentací, že při realizaci povinnosti k náhradě šikanosně způsobené škody, by při zásadě naturální restituce stejně došlo k obnovení stavu, jehož změny se zamítaná žaloba domáhá. Tato judikatura (č. 8233 i jiná Sb. Vážného) byla ovlivněna ustanovením § 226 německého občanského zákoníka z r. 1896, jehož se dovolává a jež stanovilo, že výkon práva je nepřípustný, může-li míti za účel jen způsobení škody jinému.

[4]) Je zajímavé, že i tu judikatura předjímala pozdější zákonný stav, když ustanovení § 3 obč. zák. používala nejen k ochraně společnosti před zneužíváním práv, nýbrž i k ochraně jednotlivých občanů, vycházejíc z dialektické závislosti práv jednotlivce a společnosti a majíc i tu oporu v zásadách Ústavy 5. května. Tak např. v rozh. R 14/60 při zneužívání výkonu spoluvlastnického práva ke škodě spoluvlastníků nebo v plenárním usnesení R 89/56 v otázce oprávnění nájemce bytu zřídit si na domě televizní anténu.

v druhém směru (proti zájmům — ke škodě) se nepochybně jedná o změnu obsahovou znamenající rozšíření ochrany zájmů společnosti i občanů, neboť se nevyžaduje jako podmínka způsobení škody nebo i jen hrozící škoda. Zájmy, jež takto mají být chráněny, mohou být různé povahy. Pokud jde o zájmy společnosti, budou to nejen zájmy hospodářské, ale i např. kulturní nebo politické.[5])

Je přirozené, že pokud jde o zájmy jednotlivce, nelze vztahovat ochranu poskytovanou čl. VII. obč. zák. na jakékoliv zájmy. Plyne to nejen z paralelního řazení těchto zájmů vedle zájmu společnosti, což předpokládá alespoň přibližnou ekvivalenci obojích zájmů, ale též z historického, již zmíněného vývoje tohoto ustanovení. Lze poukázat i na § 2 zák. o org. soudu a § 1 o. s. ř., podle nichž soudy poskytují ochranu nikoliv jakýmkoli zájmům, nýbrž jen zákonem chráněným, pokud se týče oprávněným zájmům občanů a organizací. Proto třeba souhlasit s názorem Knappovým (v čl. shora cit., Právník 3/1965 str. 233), že ochrana se poskytuje jen společensky oprávněným zájmům.

Čl. VII. obč. zák. představuje nám tedy určení dovolených mezí výkonu subjektivních práv a to pomocí formulace negativní. Tvoří tak protějšek k čl. VI., který toto vymezení stanoví pozitivně, když požaduje, aby výkon práv byl v souladu s pravidly socialistického soužití.

Máme-li podle kritérií daných čl. VI. a VII. obč. zák. posoudit, zda výkon práva se v konkrétním případě pohybuje v mezích určených těmito ustanoveními, je třeba si uvědomit, že zákon vychází při tomto vymezení z dvojího hlediska. Je to především hledisko objektivní, určované pravidly socialistického soužití, neboť ta jsou realitou objektivní (byť i nikoliv neměnnou), nezávislou na subjektivním vztahu jednajícího subjektu.[6]) Vedle toho však je třeba použít i neméně důležitého hlediska subjektivního, jež je podle mého názoru pro určení, zda máme co činit se zneužíváním práva či nikoliv, rozhodující. Z těchto hledisek nás zajímá jednak to, jakým se jeví jednání subjektu práva ve světle zájmu, který má objektivní právo chránit právě ve prospěch nositele subjektivního práva, jednak to, jaký je psychický vztah jednajícího k zájmům ostatních — ať již jsou to zájmy společnosti či občanů.

Podle učení o relativitě či funkčnosti subjektivních práv[7]) je každý výkon

[5]) Zajímavé v tomto směru je již cit. rozh. NS R 14/60, kde škoda celku je výstižně spatřována v tom, že z chování spoluvlastníka, nebude-li mu znemožněno v něm pokračovat, se bude vyvozovat neschopnost společnosti zajistit řádným občanům (ostatním spoluvlastníkům) nerušené užívání jejich práv.

[6]) Rozborem pravidel socialistického soužití se v této stati přirozeně nemůžeme zabývat. Mnoho místa mu bylo věnováno zejména v sovětské literatuře.

[7]) Základní význam zde má nepochybně dílo L. Josseranda: De l'esprit des droits et de leur relativité — s podtitulem: Théorie dite de l'Abus des Droits, které je dále citováno z II. vydání r. 1939.

práva nedbající jeho určení protiprávní. Toto pojetí je převládající nejen v teorii některých socialistických zemí, ale došlo jasného vyjádření i v jejich novém zákonodárství. Tak čl. 5 GK RSFSR z r. 1964 prohlašuje, že občanská práva jsou chráněna zákonem s výjimkou případů, kdy jsou vykonávána v rozporu s určením těchto práv v socialistické společnosti v periodě výstavby komunismu. Stejně čl. 5 polského obč. zákoníka stanoví, že nikdo nesmí získávat ze svého práva prospěch, který se příčí sociálně hospodářskému určení tohoto práva. Paragraf 2 odst. 2 maďarského obč. zák. z r. 1959 zaručuje svobodný výkon práv podle jejich společenského určení.

Podle všech těchto právních řádů je tedy jasnými ustanoveními zaručena ochrana jen takovému výkonu práva, který se nepříčí jeho společenskému určení a je tedy odepřena výkonu, který tento předpoklad nesplňuje. Máme zde tedy co činit s kritériem ryze objektivním, takže druhý zřetel tj. psychický vztah k zájmům společnosti či spoluobčanům nemá význam, leda jen potud, pokud jeho morální závadnost činí nedovoleným i výkon, který by jinak onomu objektivnímu kritériu vyhovoval. Tak např. čl. 5 maďarského obč. zák. výslovně zakazuje zneužití práva a označuje jako zneužití takový výkon práva, který sleduje cíl neodpovídající jeho společenskému určení.[8])

Z našeho občanského zákoníku nevyčteme přímou odpověď na otázku, zda právní ochrana je odepřena výkonu práva již tehdy, chybí-li na straně subjektu práva vlastní zájem na jeho výkonu, či musí-li přistoupit i morálně závadný vztah subjektu práva k zájmům společnosti nebo spoluobčanů. Vzniká tu problém, zda se vyžaduje úmysl přivodit výsledek, který je v rozporu se zájmy společnosti či spoluobčanů, nebo zda stačí objektivní stav, tj. existence nebo i jen možnost takového výsledku. V. Knapp v cit. studii z r. 1965 str. 231 — na rozdíl od dřívější z r. 1959 — zastává názor, že zneužití práva podle čl. VII. se rozumí jen zneužití úmyslné a dovozuje to zejména z koncepce nového obč. zákoníka, (aniž ji zde blíže vysvětluje), např. § 424 hovořícího o úmyslném jednání a § 39 mluvícího o úkonu, který se příčí zájmu společnosti. Myslím, že pro správnost tohoto názoru se dají uvést i další argumenty, a že tu lze poukázat zejména na ust. § 102 zák. mezin. obchodu. To totiž označuje za zneužívání práva, jemuž odpírá právní ochranu, jednání, které se děje za účelem poškození druhé strany. Při nutnosti jednotného výkladu právního řádu nelze pro různé jeho oblasti vykládat význam téhož pojmu různě. Pro nezbytnost tohoto výkladu mluví i úvaha, že výjimku z takové základní

[8]) Mohlo by se zdát, že se zde rozlišuje dvojí způsob vykročení z mezí práva, přičemž jen onen druhý se považuje za zneužití práva. Jde však spíše toliko o ne zcela přesné rozlišení terminologické nežli rozdílnost pojmovou a ani z cit. studie Eörsiho nevyplývá opak.

zásady, jakou je zaručení ochrany subjektivních práv státem, lze odůvodnit jen u morálně zavrženíhodného výkonu práva, tedy u výkonu, jejž takto kvalifikuje subjektivní vztah jednajícího k výsledku, nikoliv tento výsledek sám.

Jestliže tedy dospíváme k závěru, že pro zneužití práva podle čl. VII. obč. zák. se „vyžaduje vždy úmysl spočívající ve vědomí, že výkonem práva se druhému působí společensky neoprávněná újma a ve vůli tuto společensky neoprávněnou újmu mu způsobit“ (tak Knapp 1. c. str. 233), stavíme se na jiné stanovisko, než je to, ze něhož vychází zákonodárce sovětský, polský a maďarský. V praktickém výsledku však zde zpravidla nebude rozdílů. Lze si totiž těžko představit, že by úsudek o jednání, jež zřejmě nesleduje vlastní zájem jednajícího a přitom působí újmu zájmům společnosti nebo spoluobčanů, vyzněl jinak, nežli tak, že tu je úmysl tuto újmu způsobit. Je ovšem nutné, aby úsudek o neexistenci vlastního zájmu se řídil hledisky objektivními, tj. hledisky společenské oprávněnosti, neboť při použití hlediska subjektivního by mohl být i pocit škodolibého uspokojení posuzován jako vlastní „zájem“.[9])

Proto také bude přesnější, budeme-li mluvit místo o vlastním zájmu jednajícího o účelu nebo určení subjektivního práva.

K tomu je třeba ještě dodat, že není třeba, aby úmysl způsobit jinému společensky neodůvodněnou újmu, byl výlučným motivem chování, nýbrž že stačí, že tento úmysl převažoval ve srovnání s vlastním zájmem jednajícího.

III.

Jestliže jsme si takto ujasnili meze, v nichž se smí podle čl. VI. a VII. obč. zák. realizovat výkon práva a jestliže na druhé straně vycházíme z toho, že subjektivní právo nám určuje míru chování, kterou oprávněnému subjektu dovoluje ve společnosti objektivní právo, pak nezbytně dospějeme k závěru, že výkon práva, který vykročuje z takto stanovených mezí, není

[9]) Jako doklad nesprávné chápané společenské oprávněnosti zájmu jednotlivce je vhodno ocitovat rozhodnutí — zřejmě poplatné své době — v němž soud prvé stolice zamítl žalobu, kterou žalobkyně uplatnila nárok z předkupního práva spoluvlastníka (§ 137 obč. zák. z r. 1950), poněvadž usoudil, že i když byl porušen zákon v § 137 obč. zák., je třeba žalobu zamítnout, protože prý výsledek tohoto porušení zákona (tj. nedbání předkupního práva žalobkyně) je v souladu s vůlí pracujícího lidu, neboť zájem žalovaných, z nichž jeden je třídně uvědomělým pracovníkem a úderníkem s návrhem na vyznamenání, převyšuje zájem žalobkyně, která domu nepotřebuje. Žalobkyně prý jen formalisticky lpí na svém právu, takže rozhodnutím v její neprospěch nevznikla křivda ani jí ani pracující společnosti. Nejvyšší soud ovšem toto rozhodnutí ke stížnosti pro porušení zákona zrušil a správně vyložil význam § 3 obč. zák. z r. 1950 (R 88/1954).

již vlastně výkonem práva, nýbrž že se za ně vydává a je ve skutečnosti úkonem protiprávním.

K tomuto závěru také skutečně dospívají všichni v předu jmenovaní autoři, i když jej různě formulují.[10])

Se stejným názorem se pak setkáváme i u jiných autorů, např. u Kendzierské v práci Nadużycie prawa jako samodzielna podstava powòdztwa (Państvo i prawo 3/58 str. 531) a jí citovaném díle Szpunarově Nadużycie prawa podmietowego a dokonce i u starších teoretiků buržoasního práva např. v Roučkově—Sedláčkově Komentáři, díl V. str. 687, v Klangově Komentáři § 1295 odst. 2 o. z. o. a zejména i v základním již zmíněném díle francouzské právní vědy tímto tématem se zabývajícím, v Josserandově: De lèsprit des Droits, v němž je vyslovena myšlenka, která zřejmě ovlivnila i pojetí zneužití práva v socialistické teorii, že totiž každý výkon práva, který nedbá relativnosti a funkčnosti práv, je protiprávní.[11])

Závěr o protiprávnosti výkonu práva, při němž dochází ke zneužití práva, vyžaduje si vysvětlení, v čem je tedy smysl institutu zneužívání práva a zda je, popř. jaký je rozdíl mezi protiprávností takto vznikající a protiprávností jinou. Míra chování, která je oprávněnému dovolena objektivním právem, je stanovena v konkrétní normě způsobem zpravidla více či méně neurčitým. Zákonodárce počítá s obvyklým nebo typickým chováním, jehož výkon a ochranu chce oprávněnému zajistit. Znění normy proto nepostihuje a zpravidla ani nemůže postihnout všechny možné způsoby výkonu práva, což je ostatně dáno její abstraktností. Přitom však někdy určité způsoby výkonu práva norma rovnou zakazuje (ať již přímo či pohrůžkou sankcí), takže v těchto případech nemůže být pochyb o tom, že nejde o výkon práva, nýbrž o jednání protiprávní. Jestliže např. uživatel bytu vykonává své právo užívání bytu tak, že nedbá, aby v domě bylo vytvořeno prostředí zajišťující všem nerušení užívání bytů, společných prostor a zařízení domů, pak jedná jasně protiprávně, neboť porušuje povinnost, kterou mu přímo ukládá ust. § 160 odst. 2 obč. zák. Stejně tomu bude, jestliže uživatel bytu přes výstrahu porušuje zásady socialistického soužití, neboť takové chování postihuje zákon sankcí záležející v možnosti zrušení práva užívat byt (§ 184 písm. b, obč. zák.). Nemluvíme proto v těchto případech o zneužívání práva, neboť takové chování jasně vybo-

[10]) Knapp označuje takové jednání jako contra legem, protiprávní a na jednom místě mluví o zdánlivém výkonu práva, jinde dává „výkon práva“ do uvozovek (str. 232 a 233); Joffe—Gribanov říká, že oprávněný tu jedná nikoliv jako nositel práva, nýbrž jako osoba, které příslušné právo nenáleží; Eörsi uvádí (str. 48), že tam, kde je překročen okruh práva určený jeho funkcí, chybí subjektivní právo; Stellmachowski pak tvrdí, že za mezemi danými zásadou socialistického soužití právo neexistuje.

[11]) K tomuto závěru dospěla tzv. vnitřní teorie zneužívání práva, zatímco podle tzv. zevnější teorie slouží subjektivní právo vždy v mezích určených objektivním právem a jeho zneužití může způsobit toliko odepření jeho ochrany. (Stellmachovski v cit. článku str. 14.) O důsledcích tohoto rozlišování bude pojednáno v části pojednávající o sankcích na zneužití práva.

čuje z mezí chování zákonem dovoleného. Kdybychom však v těchto případech neměli takového přesného určení mezí výkonu práva, pak bychom takové chování nezbytně posuzovali jako vykročení z mezí práva daných jeho určením.[12])

Z případů, kdy zákon zvláštními ustanoveními chce čelit takovému chování, které nebýt jich, bychom posuzovali jako zneužití práva, stojí za zmínku alespoň nejzajímavější: Ust. § 184 písm g, obč. zák., kdy neužívání bytu bez vážných důvodů opravňuje organizaci dožadovat se zrušení užívacího práva (je to zároveň doklad o tom, že zneužíváním práva se může uskutečnit i tím, že se právo nevykonává); ust. § 36 odst. 2 obč. zák., které stanoví jako následek záměrného zmaření podmínky se strany toho, jemuž je nesplnění podmínky na prospěch, že právní úkon se stane nepodmíněným; ust. § 138 odst. 1 o. s. ř., podle něhož nelze přiznat osvobození od soudních poplatků, jde-li o svévolné nebo zřejmě neúspěšné uplatňování nebo bránění práva; nepřípustnost takového výkonu rozhodnutí, který je zřejmě nevhodný nebo bez vyhlídek, že povede k uspokojení oprávněného (§ 264 odst. 1 a 3 a § 268 odst. 1 písm. e, a odst. 2). Stejný účel sledují i jiná ustanovení např. § 12 odst. 2 a 3 a 79 o. z., § 27 odst. 3 a § 96 odst. 1 zák. o rod., § 80 písm. c, o. s. ř., a zejména i ustanovení § 424 o. z., o němž však bude řeč v jiné souvislosti.

Je třeba dodat, že v uvedených případech bychom mohli mluvit o zneužívání práva — nebýt oněch ustanovení, jež závadné chování reprobují přímo — jen za předpokladu existence vytčeného subjektivního znaku zneužívání práva tj. úmyslu poškodit zájmy jiného nebo společnosti. Z toho však vyplývá i přednost našeho pojetí požadujícího přítomnost tohoto subjektivního znaku, které dovoluje odlišit přesně případy zneužití práva od chování vybočujícího z mezí subjektivního práva daných jen objektivními znaky, totiž jeho určením.[13])

V tom spatřuji přednost našeho pojetí i proti úpravě sovětské, podle níž — alespoň podle výkladu, jak je podáván v citovaném článku Joffeho a Gribanova na str. 84 — zlý úmysl slouží toliko jako vedlejší kritérium při

[12]) V tom směru je instruktivní příklad uváděný Verdnikovem—Kabalkinem (Novye graždanskie kodeksy sojuznych respublik — Moskva 1965 str. 46). Pobírání bezpracného důchodu z domu se posuzovalo za platnosti GK (RSFSR) z r. 1922 podle základního článku 1 jako zneužívání vlastnického práva, kdežto podle GK z r. 1964 je takové chování reprobováno přímo zvláštním ustanovením (č. 111) se speciální sankcí.

[13]) Tak si lze představit případ, kdy chování podle zevního projevu zcela shodné se projeví jednou jako dovolené a po druhé jako zneužívání práva právě jen v důsledku nedostatku či přítomnosti šikanozního úmyslu: Reprodukce z rozhlasového přijímače v bytě nedostatečně isolovaném se stane zneužíváním práva užívání bytu, děje-li se za okolností, z nichž nutno na takový úmysl soudit (např. se provozuje, aniž nikdo z užívatelů bytů rozhlas poslouchá, vždy právě v době, kdy v sousedním bytě ukládají ke spaní nervosní dítě).

úvaze, jaké sankce má být použito na výkon práva vykročující z mezí stanovených čl. 5 Osnov obč. zák. SSSR a Svazových republik.

Tento pohled nám umožňuje učinit především poznatek, že určit, co je zneužíváním práva, je možno vždy jen se zřetelem na určitý právní řád, neboť na zneužívání práva lze pochopitelně usuzovat jen v relaci k určitým právním normám. Proto stejné chování se nám podle různých právních řádů nebo při změně téhož právního řádu bude jevit jednou jako zneužívání práva, jindy jako přímé protiprávní jednání a někdy dokonce — i když to bude jistě případ vzácný —jako nezávadný výkon práva.

Důležitější však je, že tento pohled nám ozřejmil i smysl a nezbytnost institutu zneužívání práva. Bez něho by se právní norma stala nástrojem jen nedostatečně způsobilým plnit svůj úkol závazně upravovat právní vztahy mezi lidmi. Nepružností, jež by byla důsledkem tohoto nedostatku, by přivedla ad absurdum zásadu lex dura tamen lex.

Mám však za to, že neméně závažná je ta skutečnost, že teprve přímým rozlišením chování, které je protiprávní z toho důvodu, že je kontra legem, od onoho, které se pouze skrývá pod rouškou domnělé legálnosti, vydávajíc se za výkon práva, nám dovoluje kvalifikovat náležitě takové chování z hlediska morálky, speciálně z hlediska morálky socialistické. Z tohoto hlediska je pak podle mého názoru třeba hodnotit chování, které se jeví zneužíváním práva, jako chování ještě zavrženíhodnější než ono, které je prostě protiprávní ve shora uvedeném smyslu a neskrývá se za škraboškou legálnosti.

Pojetí, podle něhož nelze pokládat za zneužití práva to chování, které je reprobováno přímo speciální normou, není vžité a zejména v zákonodárné praxi není v tom směru vždy zcela jasno. Dokladem toho je např. ustanovení § 258 tr. zák., který jako zneužívání práva označuje trestný čin záležející v tom, že někdo poškodí důležitý kulturní nebo jiný důležitý obecný zájem tím, že zničí atd. vlastní věc, která požívá ochrany podle zvláštních předpisů. Ve skutečnosti však tu vůbec nejde o výkon práva, nýbrž o chování protiprávní postihované dokonce trestní sankcí. Zde zřejmě ještě přežívá vliv starého pojetí vlastnického práva s jeho zásadně neomezeným výkonem, kdy i způsob výkonu zákonem reprobovaný byl chápán jako výkon práva.

Můžeme tedy shrnout předchozí úvahy v závěr, že *v našem občanském právu rozumíme zneužitím práva takové jednání (opomenutí), které jednající uskutečňuje jakoby výkon práva, které však ve skutečnosti vykročuje z mezí výkonu onoho typu subjektivního práva určených ustanoveními čl. VI. a VII. obč. zák.*

IV.

Zákaz zneužití práva není podle našeho občanského zákoníku ani pouhou proklamací určitého mravního postulátu (jakým je např. § 23 odst. 2 zák. o rod., který prohlašuje, že lehkomyslný poměr k manželství je v rozporu se zájmem společnosti), ani tzv. lex inperfekta, neboť s přestoupením tohoto zákazu spojuje zákon určité právní následky. Než o nich pojednáme jednotlivě, je třeba říci několik slov o sankcích obecně.

Právní sankcí rozumíme újmu, která podle zákona postihuje za jeho porušení toho, kdo zákon porušil.[14]) Z hlediska našeho tématu bylo by užitečné rozlišit sankce občanskoprávní povahy na straně jedné a ostatní — zejména trestní — na straně druhé. Boguszak[15]) spatřuje rozdíl v tom, že újma stanovená civilními sankcemi se rovná zásadně ekvivalentu nebo části ekvivalentu hmotné újmy způsobené deliktem druhému subjektu práva, čemuž tak u jiných sankcí není.

S tímto vymezením lze souhlasit jen s výhradou, že podtrhneme slovo zásadně. Především nelze uvažovat vždy o druhém subjektu práva, jak je patrno právě u sankcí na zneužívání v případě absolutního práva, kde nemůžeme oprávněně mluvit o právním vztahu mezi subjektem absolutního práva a subjekty povinností odpovídajících tomuto právu.[16]) I tehdy, vznikne-li tu újma, nemusí tím být založen právní vztah mezi delikventem a jiným subjektem, neboť stačí, že šlo o újmu na zájmech společnosti. Krom toho nemusí jít o újmu hmotnou, nýbrž i jinou (společenskou, mravní, na cti) a to i v případě, že jde o újmu na zájmech spoluobčana. Ani zásada ekvivalence není však vždy pro civilní sankci typická. Tak např. vůbec se neuplatní u sankce propadnutí plnění ve prospěch státu uložené na uzavření neplatné smlouvy s úmyslem porušit zákon (§ 457 obč. zák.). A přece jde o sankci civilní. Nárok na propadnutí věci podle tohoto ustanovení je totiž nepochybně nárokem občanskoprávním, i když jej uplatňuje prokurátor, neboť zákon jím sleduje cíl upevnit pořádek v občanskoprávních vztazích. Ostatně soud vykonává v občanském řízení též represivní a výchovnou funkci.[17])

Na zcela přesné rozlišení sankcí civilních a jiných podle jejich povahy

[14]) Učebnice čs. obč. práva díl I. str. 17 v pozn. uvádí, že slova sankce se v teorii práva používá jednak ve významu sankce uvedené v zákoně, což je ve skutečnosti hrozba sankcí, jednak jako konkrétní právní normou předvídaný následek porušení práva, tedy jako uskutečnění hrozby sankcí v určitém konkrétním případě. Nás zajímá, pokud jde o zneužití práva, sankce v tom i onom smyslu. Ostatně jde vlastně jen o líc a rub téže věci.

[15]) Právní záruky socialistické zákonnosti v ČSR, Právník 2/58 str. 129.

[16]) Srov. V. Knapp: Předmět a systém čs. socialistického práva občanského, ČSAV 1959 str. 237.

[17]) Srov. Štajgr—Boura: Prokurátor v občanském soudním řízení, str. 74.

(nikoliv podle zevních znaků záležejících v tom, zda jsou ukládány za delikt civilní či jiný, zejména trestní) musíme tedy patrně resignovat a to tím spíše, že bychom se octli v rozporu s pojetím zákonodárce, jak o tom bude řeč ještě v jiné souvislosti.

V.

Formy civilních sankcí mohou být velmi různé. Zde chceme věnovat pozornost pouze těm, které přicházejí v úvahu při zneužití práva.

Článek VII. obč. zák. sám žádnou sankci na porušení v něm obsaženého zákazu zneužívání práva výslovně nestanoví. Přesto je nutno z něho tuto sankci vyvodit a to zejména v souvislosti s čl. VI. a s pátým odstavcem preambule, kde se jako hlavní úkol občanského zákoníku stanoví mimo jiné chránit práva (z občanskoprávních vztahů), jsou-li vykonávána v souladu se zájmy společnosti. Z toho totiž plyne, že ochrana je zákonem odepřena takovému výkonu práv, který této podmínce, jak je dále zpřesněna v čl. VII., nevyhovuje. Odepření ochrany výkonu práva, který je podle znaků dříve stanovených zneužíváním práva, je tedy první sankcí, kterou ze zákona zjišťujeme.[18])

Touto sankcí je ostatně zneužití práva v příbuzných zákonodárstvích postiženo výslovně.[19])

V jiné souvislosti jsme se zmínili, že judikatura vyvodila stejný závěr i z ustanovení rak. obecného obč. zákoníka o náhradě škody způsobené výkonem práva.

VI.

Sankce záležející v odepření zákonné ochrany takovému chování, jež je zneužitím práva, není však vždy dostatečná, neboť ve většině případů nedožaduje se této ochrany subjekt, který se takto závadně chová, nýbrž ochrany potřebuje naopak ten, jehož zájem je tímto chováním dotčen. A tu vyvstává otázka, již dlouho diskutovaná, zda a jak lze takovou

[18]) Domnívám se, že se tu věcně nerozcházím s Knappovým názorem z cit. studie z r. 1965, kde uvádí (str. 232): „Prostředky, kterými zneužívání brání, čl. VII neuvádí a neobsahuje ani žádné sankce. Prvým prostředkem je zajisté odepření ochrany, tj. odepření státního donucení k realizaci takového „výkonu práva". Další prostředky jsou obsaženy v jednotlivých ustanoveních (v § 39 obč. zák., a v ustanoveních o náhradě škody) a může jich být použito za předpokladů v těch ustanoveních uvedených."

Domnívám se ovšem, na rozdíl od Knappa, že odepření ochrany práva je podle vymezení pojmu sankce celkem shodně přijímaného skutečně sankcí a to velmi citelnou.

[19]) Tak např. článek 5 GK RSFSR případy, jež označuje jako zneužití práva, výslovně vylučuje z ochrany zákona. Podobně čl. 5 KC Polské lidové republiky a § 2 odst. 2 obč. zák. Maďarské lidové republiky.

ochranu postiženému podle zákona zaručit. Celkem nebylo neshod v názoru, že postižený musí být chráněn přiznáním nároku na náhradu škody. Zde se uplatnila funkce sankce při zjednávání rovnováhy narušené deliktem. To nalezlo výraz i v zákonných úpravách, a to i v buržoasních právních řádech. Rozdílnost mínění (i zákonných úprav) se však projevila v tom, zda se má postiženému zaručit ochrana i tím, že mu bude dovoleno dovolat se státní moci k tomu cíli, aby se zabránilo závadnému výkonu práva dotýkajícího se jeho oprávněného zájmu, popř. aby se odstranil stav vzniklý takto závadným výkonem práva. Již Josserand v cit. díle (str. 434) takové právo postiženému přiznával, poukazuje na nepřirozenost jiného řešení z toho důvodu, že profylaxe je lepší než terapie.[20])

Jestliže ostatně vycházíme ze zásady, že způsobená škoda má být především hrazena uvedením v předešlý stav, pak je skutečně protismyslné odpírat postiženému právní prostředek, jímž by popř. zabránil vzniku škody a odkazovat jej na to, aby vyčkal, až škoda mu vznikne a pak se teprve mohl domáhat restituce stavu, který tu byl předtím. Vedle absurdnosti takového postupu mluví proti tomuto stanovisku i nebezpečí, že vymáhání náhrady škody bude bezvýsledné.

Budí proto podiv, že např. v polské teorii převládalo mínění opačné a že teprve v ustanoveních nového civilního kodexu se spatřuje taková zákonná úprava, která poskytuje osobě postižené výkonem práva vybočujícím z mezí daných jeho společenským určením právo žaloby dožadující se nepřípustnosti takového výkonu.[21])

Pro oblast našeho občanského práva máme tuto otázku vyřešenu jednoznačně, jestliže jsme se postavili na stanovisko, že chování, které má všechny znaky zneužití práva, je protiprávní. Pak totiž musíme důsledně připustit, aby se ten, kdo je takovým chováním postižen, bránil všemi prostředky, které mu právo poskytuje na ochranu proti takovýmto neoprávněným zásahům do jeho práv nebo oprávněných zájmů, včetně svépomocí za podmínek, za nichž ji zákon dovoluje (§ 6 obč. zák.).[22])

Může být pochybné, zda občanské právo poskytuje prostředek pro zjednávání nápravy v případě, že zneužíváním práva jsou dotčeny zájmy spo-

[20]) Vtipně tu dodává, že nejsme v římském právu, podle něhož bohatý Říman mohl pohlavkovat kolemjdoucí a otrok vyplácel obětem příslušnou náhradu.

[21]) Viz Stellmachowski v cit. čl. str. 15, Kendzierska naproti tomu v cit. čl. str. 536 již za dřívější zákonné úpravy hájila přesvědčivě názor, že proti jednání, jež je zneužitím práva, lze se bránit všemi druhy žalob, jež jsou přípustny proti jiným typům bezpráví.

[22]) Kendzierska v cit. článku str. 357, uvádí, že postižený může žalovat, aby soud zakázal takové chování, nebo nařídil delikventu určité jednání nebo (určovací žalobou, je-li zájem na určení), aby soud určil přípustné meze výkonu práva. I tu je patrný vliv citovaného díla Josserandova, který (na str. 440) uvádí pod označením „naturální sankce" stejné formy obrany postiženého.

lečnosti, nikoliv však zájem jednotlivých občanů (alespoň nikoliv přímo, neboť vzhledem k úzké konexitě obojích zájmů znamená poškození zájmů společnosti nakonec i dotčení zájmů jejích členů). I když takové případy budou patrně velmi vzácné a zpravidla zde bude lze účinně použít sankcí jiných než občanskoprávních, nelze vyloučit, že se vyskytnou. Obtíž pak je v tom, rozhodnout, zda existuje subjekt, který by byl legitimován dovolat se u soudu ochrany proti výkonu práva, jež se jeví jako jeho zneužití. Národní výbor nebo prokurátor mohou sice, vyžaduje-li to zájem společnosti, podat návrh na zahájení řízení (§ 32 a 35 o. s. ř.), to však předpokládá, že tu je nějaký právní vztah, podle něhož je právní subjekt tohoto vztahu k žalobě formálně legitimován, sám však žalobu nepodal. Takový právní vztah však v případě, který máme na mysli, tu není, neboť společnost tu nevystupuje jako subjekt takového vztahu (občanskoprávního, pracovního, rodinného a družstevního — § 70 o. s. ř.) mezi ní a rušitelem. Může být však sporné, zda v těchto případech by neměl být dán ustanovením § 32 a 35 o. s. ř. širší dopad, nežli lze vyvodit z koncepce jinak z jejich obsahu vyplývající. To však je otázka, jejíž rozpracování se vymyká z mezí daných rozsahem a rámcem této studie.

VII.

Přisuzujeme-li chování, které kvalifikujeme jako zneužívání práva, charakter protiprávního činu, pak nezbytně se musí uplatnit jako sankce na toto chování i povinnost k náhradě škody. Skutečně také, jak jsme viděli, je v moderních právních řádech upravujících následky zneužívání práva, s touto sankcí počítáno a to někdy právě jen výlučně s ní. Ba v teorii se setkáme i s názorem, podle něhož rozdíl mezi protiprávním jednáním a jednáním „prostě zneužívajícím“ (l'acte simplement abusif)[23]) záleží právě v tom, že ten, kdo je poškozen jednáním „prostě zneužívajícím“, nemá na rozdíl od subjektu poškozeného jednáním protiprávním nárok na naturální restituci, nýbrž jen na peněžitou náhradu.

Již dříve jsme uvedli ustanovení § 1295 odst. 2 rak. obec. obč. zák. a obsahově shodné ustanovení § 338 odst. 2 obč. zák. z r. 1950 normující povinnost k náhradě škody způsobené šikanozním výkonem práva. V platném občanském právu nenajdeme ustanovení podobné. Paragraf 424 obč. zák. pod marginální rubrikou „Odpovědnost za jednání proti pravidlům socialistického soužití“ stanoví pouze, že za škodu odpovídá i ten, kdo ji způsobil úmyslným jednáním proti pravidlům socialistického soužití. Pod toto ustanovení můžeme nepochybně podřadit i škodu způsobenou šikanozním jednáním, když jsme si řekli, že zneužití práva předpokládá jednání či opo-

[23]) Srov. Josserand 1. c. ,str. 432.

menutí úmyslné. Tohoto ustanovení bychom však pro založení povinnosti k náhradě škody způsobené šikanozním výkonu práva nepotřebovali, neboť tato povinnost plyne již z ustanovení § 420 obč. zák., jestliže přijímáme, že zneužití práva je činem protiprávním a k tomu, abychom něčí chování směli označit jako zneužívání práva, požadujeme, aby delikvent měl úmysl způsobit újmu zájmům společnosti nebo spoluobčanům, tedy zavinění. Má proto ustanovení § 424 obč. zák. samostatnou relevanci jen v případech, kdy škoda byla způsobena bez porušení právní povinnosti, ale jinak nežli při výkonu práva. Proto je jen důsledné, že nový občanský zákoník nemá zvláštní ustanovení o škodě způsobené zneužitím práva a nebylo by správné spatřovat takové ustanovení v jeho § 424.[24 a 25])

Ustanovení obsahově zcela shodné má § 173 odst. 3 zák. práce. Poněvadž v zákoníku práce není ustanovení odpovídající článku VII obč. zák., dalo by se soudit, že ustanovení § 173 odst. 3 zák. práce stanoví sankci (povinnost k náhradě škody) i na zneužití práva. Podle mého názoru však je správnější připustit použitelnost článku VII obč. zák. i na vztahy pracovněprávní, neboť jinak bychom neměli oč opřít nepochybně nezbytný požadavek, aby i výkon práv z těchto vztahů vznikajících byl podroben omezení danému články VI a VII obč. zák. a aby byla poskytnuta ochrana zájmům spolupracovníků i společnosti proti výkonu práva, který tyto meze překročuje. Je to jedním z dokladů marně popírané konexity jiných oblastí práva s právem občanským a o zvláštním postavení občanského zákoníku vůči zákoníkům z jiných oblastí.

V této souvislosti zasluhuje zmínky ustanovení § 225 odst. 2 obč. zák., které ukládá občanu povinnost nahradit organizaci náklady, které jí vznikly tím, že občan zneužil služeb poskytnutých zcela nebo zčásti bezplatně, a to i tehdy, když z toho neměl majetkový prospěch. Podle § 223 obč. zák. jsou organizace poskytující služby povinny vytvářet předpoklady pro jejich poskytování tak, aby společensky odůvodněné požadavky občanů byly řádně a plynule uspokojovány. Bylo by podle našeho názoru nesprávné z toho dovozovat, že o zneužití podle § 225 odst. 2 obč. zák. půjde již tehdy, jestliže použití služby se strany občana se ukázalo jako společensky neodůvodněné. Toto hledisko je podle zákona rozhodné toliko pro způsob a míru plnění povinností poskytovat služby se strany organizace. Nelze proto tohoto hlediska použít při zkoumání, bylo-li služby zneužito občanem, jemuž byla poskytnuta. Zde tedy bude potřebí použít těch kritérií, jež jsme si určili pro zkoumání, zda jde o zneužití ve smyslu čl. VII. Je to nutné nejen v zájmu jednotného chápání pojmu zneužití práva v oblasti práva občanského, jak to i na jiném místě zdůrazňujeme, nýbrž i proto,

[24]) Není proto zcela přesné, jestliže Učebnice obč. práva (str. 421) uvádí při výkladu § 424 obč. zák., že o zvláštní případ by šlo, kdyby někdo úmyslně uskutečňoval výkon svého práva nikoliv za tím účelem, aby dosáhl společensky dovoleného cíle, nýbrž jen, nebo zejména proto, aby dosáhl poškození jiného (tzv. šikána).

[25]) Obdobně je tomu v polském civilním kodexu, jak konstatuje Stellmachowski v cit. článku str. 16.

že by jinak použití ustanovení § 225 odst. 2 obč. zák. mohlo vést k nežádoucím výsledkům a oslabovat tak význam služeb poskytovaných zcela nebo zčásti bezplatně.

VIII.

Nejtvrdší sankce na zneužití práva je nepochybně ta, podle níž se oprávněný subjekt práva zbavuje. Jestliže taková sankce nemá mít vyloženě charakter sankce trestní, pak může mít v oblasti občanskoprávních vztahů (v širším smyslu) své oprávnění jen tam, kde je schopna plnit svou výchovnou, preventivní popř. i represivní funkci a přitom od jiných sankcí se nelze nadít, že budou dostatečně účinné. Je proto třeba pohlížet na ní jako na prostředek nejkrajnější[26]) a to i proto, že adaekvatním prostředkem k postižení závazného výkonu práva se jeví zpravidla ten prostředek, který postihuje tento závadný výkon a nikoliv právo samo.[27])

Proto považuji za nepochybné, že této sankce možno použít jedině tam, kde ji zákon speciálním ustanovením výslovně připouští, a nelze na její přípustnost usuzovat v těch případech, kde fakt zneužívání práva vyvozujeme pouze z obecného zákazu zneužívání práva obsaženého v čl. VII. obč. zák. Příkladem ustanovení kde zneužití práva se stíhá jeho odnětím, je § 44 odst. 3 zák. o rod., podle něhož soud musí zbavit rodičovských práv rodiče, jestliže zneužívají svých práv. Stejná sankce je obsažena v ustanovení § 68 odst. 1 zák. o rod., podle něhož není třeba přivolení rodičů osvojovaného dítěte k osvojení — ačkoliv jsou jeho zákonnými zástupci — jsou-li splněny předpoklady v tomto ustanovení uvedené. Tu je ovšem situace poněkud složitější. Osvojení má za následek podle § 72 zák. o rod. zánik rodičovských práv. Ten však nastává i v případě, že osvojení se děje se souhlasem rodičů. Nelze proto tento následek spojovat přímo s faktem zneužívání rodičovských práv. Důvodem toho, že zákon tu připouští osvojení bez přivolení rodičů, je však obava ze zneužití rodičovských práv odpíráním přivolení k osvojení. Můžeme proto zánik rodičovských práv tu považovat za prostředek k zabránění zneužití těchto práv, tedy vlastně za prostředek prevence.

Tento příklad nám může zároveň sloužit k přesnějšímu odlišení sankce záležející v odnětí práva od sankcí, jež postihují jen výkon práva, nikoliv právo samo. Je to důležité proto, že tohoto rozlišení se často nedbá a krom toho vést přesnou hranici není vždy snadné. Záleží totiž na tom, díváme-li

[26]) Joffe—Gribanov v cit. čl. (str. 83) o tom říká, že zbavení práva je na místě jen tehdy, jestliže se realizuje s takovým vybočením z jeho mezí, při němž nezbývá místa pro žádné anebo alespoň pro nejpodstatnější formy dovoleného chování.

[27]) Tato myšlenka byla patrně i základem úvah, které vedly k vyslovení závěru (rozhodnutí č. 12349 Sb. Vážného), že šikanozní jednání nemá za následek neplatnost smlouvy zakládající právo šikanozně vykonávané.

se na určité chování jako na potencionálně úplnou realizaci subjektivního práva či jen jako na jedno z více oprávnění, jímž se toto subjektivní právo může realizovat. Jestliže např. na právo rodiče rozhodovat o změně příjmení svého dítěte se budeme dívat jako na samostatné právo, pak by rozhodnutím soudu, jímž byl podle § 49 zák. o rod. dán souhlas ke změně příjmení proti vůli jednoho z rodičů, došlo vlastně k odnětí tohoto práva. Jestliže však — a to je podle mého mínění správnější — budeme v tom spatřovat jen jedno z oprávnění vyplývajících z rodičovských práv jako souhrnného celku, tedy jen jeden z možných způsobů realizace těchto práv, pak jde jen o odepření ochrany konkrétnímu způsobu výkonu těchto práv, která jinak zůstávají oprávněnému subjektu zachována. Někdy — jak řečeno — bude toto rozlišení činit potíže, např. když za platnosti zákona o právu rodinném z r. 1949 (před novelizací z r. 1955) soud uvažoval o odpírání souhlasu s rozvodem jako o zneužívání tohoto práva. Podobně by tomu mohlo být v případech, kdy organizace odpírá souhlas k výměně bytu, nebo vlastník rodinného domku k výměně části svého bytu, pokud souhlas zákon vyžaduje (§ 30 odst. 2 a 3 zák. o hosp. s byty). (Tam, kde se souhlasu organizace nebo jiného vlastníka nevyžaduje, nemůže ovšem dojít ani ke zneužití neexistujícího práva.)

Náš občanský zákoník nemá sankce na zneužívání vlastnického práva, jež by záležela v jeho odnětí. Pokud jde o osobní vlastnictví, je to zcela v souladu se zásadou ústavy o nedotknutelnosti osobního vlastnictví i s ustanovením § 131 odst. 1 obč. zák., které dovoluje vyvlastnění věci v osobním vlastnictví jen v důležitém zájmu společnosti a to na základě zákona. Pokud jde o soukromé vlastnictví, postačí tu nepochybně prostředky zajištěné jinými normami (např. zák. č. 71/59 o opatření týkajících se některého soukromého domovního majetku).

Podle sovětských občanských zákoníků je odnětí vlastnického práva jako sankce na jeho zneužití, a to i pokud jde o věci v osobním vlastnictví, přípustné. Podle čl. 111 GK RSFSR se odejme bez náhrady majetek zejména obytný dům, jeho část nebo chata, jestliže vlastník ho používá systematicky k získání bezpracného důchodu (z odkazu odst. 2 tohoto ustanovení na článek 304 je zřejmo, že se vztahuje i na domy v osobním vlastnictví). Podle čl. 141 téhož kodexu je stanovena stejná sankce na nehospodárné zacházení s domem a v čl. 142 na takové zacházení s kulturními hodnotami. K žalobě, kterou projednává soud, je legitimován výkonný výbor příslušného sovětu.[28])

[28]) Tato nepochybně tvrdá, svou povahou spíš trestně právní sankce, byla v praxi používána někdy téměř krutě, jak patrno z příkladu uváděného v cit. článku Joffe—Gribanova na str. 81, kde teprve kolegium oblastního soudu zrušilo rozhodnutí soudu prvého stupně, jímž byli zbaveni vlastnictví obytného domu téměř 80letí důchodci, poněvadž část domu dávali do nájmu. Kolegium poukázalo na to, že tak činili proto, poněvadž vlastními silami nemohli opravy domu provádět.

Otázka vhodnosti sankce záležející v odnětí vlastnictví stala se u nás v současné době aktuální při přípravě zákona o osobním vlastnictví bytů. Při projednávání navrhované úpravy tohoto institutu se právem poukazovalo na to, že připustit nucený prodej bytu pro neplnění povinností nemajetkové povahy by znamenalo zavést v občanském právu sankci obdobnou sankci trestněprávní, a to již za porušování pravidel socialistického soužití. Proto poslední návrh se spokojoval se sankcí záležející ve vystěhování vlastníka z jeho bytu. Zákon však (zákon o osobním vlastnictví k bytům č. 52/1966 Sb.) upustil i od této sankce.

IX.

Shrneme-li předchozí zjištění a úvahy, dospíváme k závěru, že sankce, které poskytuje občanské právo jako prostředek k ochraně proti zneužívání práva, popř. jako prostředek, jímž se má zneužívání práva zabránit, jsou dostatečné a vyhovující. Jedinou výjimku by mohly tvořit případy — ostatně velmi vzácné — kdy zneužíváním práva jsou dotčeny zájmy společnosti a nikoliv zájmy jednotlivých občanů. Zde totiž může být pochybné, zda existuje subjekt oprávněný k tomu, aby uvedl v činnost prostředky dané právem k ochraně proti takovému zneužití práva.

Й. ГРДЛИЧКА

Гражданские санкции за злоупотребление правом

РЕЗЮМЕ

Автор аргументирует необходимость исследовать вопрос злоупотребления правом и санкциями, налагаемыми за злоупотребление правом в качестве регресса, развитием данного института на территории ЧССР, в частности, в свете судебных решений. На основе анализа юридической регламентации по гражданскому закону 1964 года автор обосновывает чехословацкую регламентацию, требующую в качестве предпосылки злоупотребления умысел, и считает ее более подходящей, чем другие (напр. советскую), где умысел имеет свое значение только для подбора санкций. Разбирая, какие гражданские санкции закон за злоупотребление правом допускает, автор высказывает требование неупотребления санкций в гражданско-правовых отношениях, которые по своему характеру являются скорее уголовными санкциями.

Таким образом, он доходит до заключения, что санкции по новому гражданскому кодексу, а также в новом законе о собственности на квартиру, являются соразмерными, и с некоторыми несущественными исключениями, вполне достаточными.

Перевод с чешского Рф.

JINDŘICH HRDLIČKA

Zivilsanktion auf Missbrauch des Rechtes

ZUSAMMENFASSUNG

Die Notwendigkeit den Missbrauch des Rechtes und die Sanktionen, welche ihn verfolgen, zu untersuchen, belegt der Autor anhand der Entwicklung dieser Institution auf dem Gebiet der Tschechoslowakischen sozialistischen Republik, und zwar insbesondere im Lichte der Judikatur. Nach einer Analyse der Bestimmungen des bürgerlichen Gesetzes aus dem Jahre 1964 begründet er seine Ansicht, dass die tschechoslowakischen Bestimmungen, welche als Voraussetzung des Rechtsmissbrauches eine Absicht voraussetzen, passender sind als jene, wo die Absicht nur für die Wahl der Sanktion entscheidend ist (wie z. B. im sowjetischen Recht). Nach einer Untersuchung, was für Zivilsanktionen in unserem Rechte auf Missbrauch des Rechtes vorgesehen sind, spricht er die Meinung aus, dass in bürgerlichen Beziehungen nicht solche Sanktionen, welche eher Strafcharakter haben, angewendet werden sollten. Schliesslich gelangt er zur Überzeugung, dass die im neuen bürgerlichen Gesetzt enthaltenen Sanktionen — ebenso wie die in dem neuen Gesetzt über das Eigentum von Wohnungen, passend sind und — mit Ausnahme von unwesentlichen Ausnahmen — auch ausreichen.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 4 1966

© Universita Karlova v Praze 1966

Redakční rada série Iuridica: prof. dr. V. Outrata (předseda),
doc. dr. Z. Lukeš (tajemník), doc. dr. J. Boguszak, doc. dr. O. Novotný

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

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

Náklad 500 výtisků. Vydání I. A-01*61151

Cena brožovaného výtisku Kčs 10.—