

Zákonná úprava civilní soudní pravomoci ve světle teoretických úvah

JINDŘICH HRDLÍČKA

I

Tato práce si klade za úkol zkoumat platnou zákonnou úpravu civilní soudní pravomoci z hlediska obecnějších teoretických úvah o povaze a funkci soudní pravomoci a vyvodit z výsledků tohoto zkoumání závěry pro eventuální úpravu příští.

Přitom vymezuje si otázku tak, že se chce zabývat dosahem soudní pravomoci, a sice pravomoci civilní, toliko ve vztahu k pravomoci orgánů státní správy. Ponechává tedy stranou především vztah k soudní pravomoci trestní, poněvadž v tom směru celkem není závažnějších problémů. Nehodlá se zabývat ani vztahem k pravomoci hospodářské arbitráže vzhledem k tomu, že zatím není vyjasněna otázka uvažované hospodářské reformy a s tím souvisící případné nahrazení arbitráže hospodářskými soudy. Potřeba zkoumat vztah soudní pravomoci k pravomoci místních lidových soudů odpadla se zřetelem na to, že byly zrušeny (§ 16 zákona č. 150/1969 Sb.).

V úvodu je však třeba zmínit se o dvou věcech a blíže je vysvětlit. Především je jasno, že chceme-li zkoumat otázku civilní soudní pravomoci, tj. pravomoci ve věcech civilních, i z hlediska de lege ferenda, nechápeme pojem „civilních věcí“ podle formálních znaků, totiž tak, že bychom za civilní považovali prostě ty věci, které zákon přikazuje do pravomoci soudů, i když ani tato otázka není bez problémů, neboť patrně ani sebedokonalejší zákon není schopen abstraktně vymezit pojem civilní věci tak, aby při jeho aplikaci vzhledem k nesmírné rozmanitosti právních vztahů nedocházelo k pochybnostem (jak o tom svědčí bohatá judikatura). Půjde nám tedy o vymezení civilní věci jako takové bez ohledu na to, kterému orgánu je konkrétní zákonnou úpravou k rozhodování svěřena.

Leč bližšího, byť i jen předběžného ujasnění a vymezení vyžaduje sám pojem pravomoci. Nepochybně třeba souhlasit s Hellwigem,¹⁾ že jde o vymezení ve smyslu státně právním, zatímco u příslušnosti jde o vymezení ve smyslu procesně právním. V novější literatuře však se objevuje rozli-

¹⁾ K. Hellwig, *System des deutschen Zivilprozessrechts*, I. díl, Leipzig 1912, str. 103.

šování mezi pravomocí (dalo by se říci v užším smyslu) a působností či kompetencí. Tak Čečinová²⁾ pod termínem podvědomstvennost rozumí určení druhu věci podléhajících tomu kterému orgánu, kdežto kompetence podle ní určuje souhrn práv a povinností orgánu včetně oprávnění na řešení určitého okruhu věci a dále v jakém rozsahu má být věc rozřešena. Škrach³⁾ rozumí pod působností (kompetencí) právem stanovený okruh činnosti státního orgánu, pod pravomocí pak právem stanovené státní mocenské prostředky, jimiž orgán svou působnost uskutečňuje. V učebnici *Teorie státu a práva*⁴⁾ se rovněž rozlišuje mezi pravomocí, která vyjadřuje právní prostředky, jež jsou orgánu svěřeny k plnění jeho úkolů, a je tedy způsobilostí k veřejnoprávním jednáním zvláštního druhu — k vydávání právních aktů, a mezi kompetencí, jež je vymezena druhem vztahů, v nichž má orgán pravomoc vykonávat. Přitom jejich vztah formuluje tak, že působnost (kompetence) vyjadřuje okruh společenských vztahů, na něž se vztahuje či v nichž lze vykonávat pravomoc.

Naše procesualistika toto rozlišování nezná, chápajíc pravomoc jako výkon určeného rozsahu činnosti, k níž je jednotlivý státní orgán oprávněn, a definujíc pak soudní pravomoc jako souhrn oprávnění, která zákon přiznává soudům jako orgánům státu na rozdíl od oprávnění přiznaných jiným státním orgánům.⁵⁾

Podle mého názoru není takovéto pojetí pravomoci nedostatkem. Jestliže procesualisté mluví na jedné straně o souhrnu činností (oprávnění) zákonem orgánu přiznaných a na straně druhé o vymezení oproti činnosti orgánů jiných, nazývajíce obojí v jejich souhrnu pravomocí, nečiní nic jiného, než že vyjadřují stejným termínem dvě vzájemně korespondující stránky jednoho jevu. Proto i v této práci se přidržuji jednotného termínu pravomoc v onom širším procesualistickém smyslu, zvláště když pro její účel, jímž je zkoumání platné právní úpravy civilní soudní pravomoci, by ono rozlišování nemohlo přinést užitku.

II

Chceme-li zkoumat vztah pravomoci soudů k pravomoci orgánů státní správy, vnucuje se nám přirozeně otázka po účelnosti dělby pravomoci mezi tyto státní orgány. Je nám ovšem přitom jasné, že u nás nejde o otázku dělby státu moci ve smyslu Montesquieuova učení.⁶⁾

Nám jde o dělení pravomoci (popř. působnosti) mezi jednotlivé státní orgány, které je nezbytným požadavkem budování moderního státního mechanismu a jehož nutnost je také v socialistické právní teorii obecně

²⁾ *Graždanskij proces*, Moskva 1968, str. 123.

³⁾ *Ústavní právo ČSSR II*. Učební texty vysokých škol, SPN, Praha 1966, str. 6.

⁴⁾ Věd. redaktor J. Boguszak, *Orbis*, Praha 1967, díl I, str. 62.

⁵⁾ *Viz Občanské právo procesní*, *Orbis*, Praha 1968, str. 23.

⁶⁾ *Učebnice Teorie státu a práva*, cit. v pozn. 4, str. 96.

uznávána.⁷⁾ Stále vzrůstající rozmanitost a specifičnost úkolů moderního státu vyžaduje, aby pro různé typy těchto úkolů byly konstituovány i rozdílné, pro plnění funkcí z toho vyplývajících zvláště uzpůsobené druhy státních orgánů.

Je jistě pozoruhodné, že zatímco k poznání nezbytnosti vytváření zvláštních orgánů pro výkon soudnictví a výkon státní správy dospěla teorie již dávno (byl to již Aristoteles a po něm o řadu století později Montesquieu, Rousseau a Kant), počíná uskutečňovat — a to ještě jen postupně — v zákonodárné praxi tento dávny požadavek v našich zemích teprve doba Marie Terezie (nejprve v nejvyšší instanci a teprve v r. 1868 úplně).

Můžeme tedy snad vycházet z toho, že při současném stupni rozvoje moderního státu je dělení pravomoci mezi různé státní orgány, v našem případě mezi soudy a orgány státní správy — alespoň na evropském kontinentě, neboť odchylná struktura v Anglii má své historické kořeny a nás netanguje — samozřejmou skutečností, o jejíž oprávněnosti není třeba dále uvažovat.

Obecně je nepochybně také správné zastávat, že struktura určitého orgánu je (nebo spíše má být) určována funkcí, kterou má vykonávat, a úkoly, jimž má sloužit,⁸⁾ i když na druhé straně nelze zapomínat, jak připomíná Kurt Eichenberger,⁹⁾ že orgán, i když byl zvolen vzhledem ke své způsobilosti tuto funkci vykonávat, projevuje též sám zpětné účinky na tuto funkci. Nelze tudíž posuzovat jedno či druhé oddělení bez stálého zřetele na druhou, komplementární složku. (V tom je ostatně i důvod, proč pro naše úvahy nepovažujeme za nutné rozlišovat pojem pravomoci a působnosti, jak o tom byla řeč v kapitole I.)

III

Na daném stupni vývoje orgánů státní moci (to znamená při existenci v podstatě dobudovaných zvláštních typů státních orgánů pro výkon soudnictví a výkon státní správy) vyplývá ze zásady právě zmíněné otázka, podle jakých zásad by bylo třeba postupovat při vymezování rozsahu oprávnění a z toho vyplývající činnosti toho kterého z obou typů státních orgánů, aby funkce, jež mu byly svěřeny, mohl plnit skutečně optimálně.

Při pokusu o zodpovězení této otázky se nevyhneme tomu, abychom si blíže nevymezili obecně pojem jurisdikce na straně jedné a pojem správy (běžně užívané zkratky pro pojem státní a společenské správy) na straně druhé.

⁷⁾ Z cizí literatury např. *Graždanskij process*, Moskva 1968, str. 123, a Nathan, *Die Stellung des Gerichtes und der Parteien im neuen Zivilprozess*, Neue Justitz 13, 1959, str. 592, který říká, že jednotnost státní moci v socialistickém státě nelze zaměňovat s anarchií ve volbě a používání prostředků poskytovaných k plnění jednotlivých úkolů, a to zejména i v zájmu odpovědnosti jednotlivých státních orgánů.

⁸⁾ Tak Zoulík, *Pravomoc soudů*, Právník 1969, str. 761.

⁹⁾ V práci *Die richterliche Unabhängigkeit als Staatsrechtliches Problem*, Bern 1960, str. 20–21.

Jak již tomu bývá, nepřesně zvolený a pak již vžitý termín vnáší nejistotu i co do obsahu samého pojmu, pro nějž byl zvolen. Tak je tomu i s termínem jurisdikce, neboť *ius dicere*, tj. vyslovovat se o tom (a to autoritativně), co je právem, je úkolem nejen soudu, ale v četných případech i správního orgánu. Přesto však je možno a nutno hledat a nalézt mezi činností těchto dvou typů státních orgánů rozdíl. Nemělo by snad smyslu uvádět tu byť i jen některé z těch nesčetných formulací usilujících o vystižení tohoto rozdílu. Stačí snad zatím vyzdvihnout alespoň základní charakteristické diferenciační znaky (být ne vždy specifické, nýbrž někdy jen typické):

1. Zatímco činnost správního orgánu nezáleží vždy v aplikaci práva, nýbrž je tu vedle toho obsáhlá oblast, kde tento orgán zajišťuje podmínky pro uskutečňování nejrůznějších společensky důležitých úkolů, aniž přitom aplikuje právo, ale postupuje jen podle úvah řízených ohledy účelnosti, je takový postup rozhodování činnosti soudu naprosto cizí (a to i v případech, kde používá volné úvahy, neboť smí tak učinit zase jen v rámci určeném zákonem).

2. Specifikem jurisdikce je, že nalézání práva, záležející v aplikaci práva na konkrétní skutkovou podstatu, děje se státním orgánem, který je vůči všem jiným státním orgánům v tomto směru nezávislý.¹⁰⁾

3. Rozdílnost proti správě je však dána — kromě důležitého znaku nezávislosti rozhodujícího orgánu — i tím, že zatímco ve správě se aplikace práva uskutečňuje převážně se vztahem na právní poměr, na němž je zúčastněn stát, za nějž jedná právě orgán, který právo na daný případ aplikuje, při jurisdikci nalézá právo pro konkrétní případ státní orgán jako nezúčastněný třetí.^{11, 12)}

Tomuto pojetí dalo by se ledacos vytýkat, zejména se zřetelem na existenci oblasti soudního řízení nesporného. Zmiňujeme se o něm nejen pro jeho originalitu, nýbrž i proto, že obsahuje určité zdravé jádro, jak o tom bude řeč na jiném místě.

¹⁰⁾ Přibližně v tomto smyslu u Mengera, *System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, str. 40.

¹¹⁾ Podobně Friesenhahn citovaný u Eichenbergera, *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*, str. 7.

¹²⁾ Zcela jiné kritérium nalézáme v práci Armina Bascho, *Beziehungen zwischen Justiz u. Verwaltung im schweizerischen Recht*, Zürich 1946, který je spatřuje (str. 48) ve dvojitosti funkce veřejného práva, a sice jako pravidla chování na jedné straně a pravidla kompetence na straně druhé. V důsledku toho orgán správy při své činnosti musí vždy (za účelem zjištění své kompetence) zkoumat také, zda tu jsou i jeho vlastní veřejnoprávní povinnosti. Zjišťování okruhu povinností toho, jehož se rozhodnutí týká, má význam i pro zodpovězení otázky, zda je dána kompetence orgánu, který zasáhl.

Naproti tomu činnost justice záleží v použití práva, jímž je sledováno zjištění existence či neexistence tvrzeného právního poměru jednotlivce, tedy zjištění bytí či nebytí práv a povinností někoho třetího (tj. odlišného od rozhodujícího orgánu). Proto spatřuje pojmový bytostný protiklad justice a správy v tom, že při judikování jde o zjišťování autonomního okruhu práv někoho třetího, kdežto ve správě o zjištění vlastních povinností, tj. povinností rozhodujícího orgánu.

Jestliže vycházíme z existence dvou typů státních orgánů, tj. soudů a orgánů správy, a když jsme si i určili základní rysy funkcí těchto orgánů a jejich nejpodstatnější rozdílnosti, neprovedli jsme tím ještě ani zdaleka skutečnou delimitaci věcí, o nichž rozhodovat by mělo příslušet tomu či onomu z obou typů těchto státních orgánů. Ocitli jsme se zatím jen před otázkou, zda teorie je vůbec schopna vyvodit obecně platná, objektivní kritéria, podle nichž by bylo možno předmětnou delimitaci provést, či zda je nutno spokojit se s ryze pragmaticky určenou dělbou práce. Kdybychom se rozhodli pro druhou variantu, objevuje se další ne-snáz záležející v tom, že není právní normy — a každý pokus o její vytvoření by byl patrně předem odsouzen k nezdaru — která by tuto dělbu důsledně a s dostatečnou přesností obecně prováděla. I kdyby se podařilo takovou normu vytvořit, nepostihla by nikdy všechny případy, takže by vždy zbývala řada takových, jež by bylo nutno řešit zase jen podle nějakých obecných, pomocí teorie vytvořených kritérií, jež by ostatně musila sloužit i jako základna pro hodnocení a kritiku normou vytvořeného právního stavu. V tom je třeba hledat i vysvětlení pro úsilí teorie vznést do této otázky jasno, takže tu nejde snad o bádání samoúčelné a o úkol, jehož řešení by bylo lépe předem vzdát. I když se patrně teorií nikdy nepodaří stanovit naprosto přesnou hranici pro stanovení pravomoci soudů a orgánů správy a na druhé straně ani pozitivní úprava se nebude moci z různých důvodů, o nichž ještě bude řeč, vyhnout tomu, aby si v jednotlivostech od zásad přijatých pro rozhraničení pravomoci neodchýlila, nebude žádné úsilí o nalezení zásad pro takové rozhraničení z uvedených důvodů zbytečné a neužitečné.

S pokusy o nalezení objektivních kritérií pro rozlišení věcí patřících do pravomoci soudů (rozuměj zde i v dalším: soudů civilních) nebo orgánů státní správy se setkáváme již v buržoazní teorii. Vedle takových řešení, jež byla záhy odmítnuta jako nedostačující, kdy za rozhodné kritérium byla považována např. povaha normy, podle níž se rozhoduje (zejména při incidenčních nebo prejudiciálních otázkách), majetkový či jiný zájem, vlastnost zúčastněného právního subjektu (stát, korporace či jednotlivec), forma právního titulu, nebo ražena teze, že judikování znamená čisté uskutečňování práva, kdežto správa volnou činnost v mezích zákona, nebo že používání práva je v justici samoúčelem a ve správě prostředkem k dosažení účelu aj., nabyl záhy převahy názor, že rozhodným kritériem je, zda předmět řízení (a rozhodování) má základ ve vztazích práva soukromého či veřejného. Přitom pojem práva soukromého a veřejného byl definován v jednotlivostech různě, v podstatě však asi tak, že soukromé právo má na zřeteli pouze samostatnou, izolovanou existenci jednotlivců, pokud jde o jejich vzájemné právní styky, kdežto právo veřejné nakládá s jednotlivci jakožto se členy organizovaných svazků, ve kterých se sdružuje lidská společnost, přičemž stanoví práva a povinnosti vznikající z těchto spojení (Ott). Jinde — u vědomí souvztažnosti mezi zájmy jednot-

livce a společnosti — se nestaví tyto dvojí zájmy do přímého protikladu, a proto soukromoprávní normy jsou charakterizovány tak, že stanoví práva a povinnosti v první řadě se zřetelem na jednotlivce a jeho individuální existenci, a teprve v druhé řadě se zřetelem na státní celek, a tím na veřejnoprávní svazky lidské společnosti (Pollak, *System des Zivilprozessrechts* I, 1930, str. 21).

Stručně dal by se vzájemný vztah soukromého a veřejného práva podle těchto teorií vyjádřit asi tak, že první poskytuje ochranu jednotlivcům v právních vztazích, do nichž vstupují, jako takovým, kdežto druhé upravuje jejich právní vztahy především jako členů společnosti.

Poměrně brzy objevuje se však v diferenciacích definicích soukromého a veřejného práva nový znak, který později převládl obecně a k němuž se dokonce hlásí i teorie popírající oprávněnost dělení práva na soukromé a veřejné. Tak v pozdějších pracích téhož Otta¹³⁾ se dočteme, že soukromoprávní úpravě podléhají takové vzájemné životní vztahy jednotlivců v jejich samostatné izolované existenci, kde se ocitají v postavení rovnoprávných účastníků, zatímco veřejnoprávní normy upravují takové právní vztahy jednotlivců, kde vystupují jako příslušníci organizovaných svazků lidské společnosti, kteří jsou podřízeni těmto společenstvím. Se vztahem rovnoprávnosti a podřízenosti jako rozlišovacím znakem mezi soukromým a veřejným právem se však setkáváme již dříve, např. u Hellwiga,¹⁴⁾ který konstatuje, že soukromoprávní jsou ty normy, které upravují právní poměry účastníků jako rovnoprávných jednotlivců, kdežto veřejné právo upravuje organizaci vládnoucí moci (státu, obcí, svazků) a její vztah k podřízeným, a uvádí, že v pochybnostech o povaze právního vztahu jako soukromého či veřejného je rozhodné, zda mezi subjekty jde o poměr rovnoprávnosti či podřízenosti. Pak již soustavně je přijímán znak stejného postavení subjektů (*gleichgeordneten Personen*) jako charakteristikou pro soukromé nebo občanskoprávní vztahy,¹⁵⁾ a to i v socialistické literatuře a dokonce i u autorů, kteří odmítají rozlišování mezi soukromým a veřejným právem.¹⁶⁾

¹³⁾ *Rechtspflege und Verwaltung*, Festschrift für Fr. Klein, Wien 1914.

¹⁴⁾ *Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, Leipzig 1902.

¹⁵⁾ Např. Pfundtner-Riediger, *Grundbegriffe des bürgerlichen, Straf- und Prozessrechtes*, Berlin—Wien 1943.

¹⁶⁾ Např. Revai, *Nekotoryje voprosy kompetencii sudov VNR po graždanskim delam*, Pravovedenie 4, 1967. *Izvestia vyššich učebnych zavedenij*, který k občansko-právním věcem počítá ty, kde se projednávají taková práva a povinnosti občanů a organizací, která pramení z právních vztahů založených na principu rovnosti jejich subjektů. Správně poukazuje na to, že existenci principu rovnoprávnosti nelze odmítat ani v těch vztazích, v nichž určujícím je princip podřízenosti, což je požadavkem zachování socialistické zákonitosti, neboť i podřízený má stejné právo na zachování zákona nadřízeným subjektem. Jodlowski—Siedlecki (*Postepowanie-cywilne, Cześć ogólna*, Warszawa 1958) uvádějí, že soudní pravomoci náležejí všechny vztahy založené na rovném postavení subjektů a vzájemnosti (ekvivalenci) jejich vztahů, na rozdíl od vztahů na základě nadřízenosti jednoho subjektu vystupujícího v charakteru orgánu státní moci.

S tím ve shodě je i současné nazírání naší teorie civilního procesu, která rovněž se hlásí k principu ekvivalence, tj. rovného postavení subjektů v právních vztazích, na nichž jsou účastny, jako rozhodujícímu znaku soukromoprávního vztahu, kdežto princip podřazenosti—nadřazenosti je vlastní právním vztahům veřejnoprávním.¹⁷⁾

Z toho, co bylo právě uvedeno, je patrné, že naše právní věda překonala svého času téměř jednoznačné zavrhování členění práva na veřejné a soukromé, jež bylo poněkud zjednodušeně odůvodňováno tvrzením, že v socialistické společnosti není rozporu mezi zájmy jednotlivce a společnosti. Právě v otázce dělení pravomoci mezi soudy a orgány státní správy se ukázala nejnázorněji nepostradatelnost rozlišování mezi právem veřejným a soukromým, neboť jiný rozhodný rozlišovací znak nebyl nalezen.¹⁸⁾

Nepouštíme ovšem nikterak ze zřetele, že toto rozlišování má odlišný základ od tradičního dualismu práva buržoazního, což se projevuje i v rozsahu obou oblastí a jejich vzájemném vztahu.¹⁹⁾

V

Z předchozích výkladů je jasno, že za objektivně existující, rozlišující znak způsobilý k určení pravomoci občanskoprávních soudů na jedné straně a orgánů státní správy na straně druhé lze považovat charakter právních vztahů, o nichž má být jednáno a rozhodováno, rozdílný podle toho, zda subjekty těchto právních vztahů mají v nich rovné postavení či zda mezi nimi je v těchto právních vztazích poměr podřazenosti či nadřazenosti. V prvním případě je namísto pravomoc soudů, ve druhém pravomoc orgánů státní správy.²⁰⁾

¹⁷⁾ Srov. např. Zoulík, *Pravomoc soudů*, Právník 1969, str. 761, nový komentář k obč. soudn. řádu, díl I., str. 59, a dále i Fiala—Švestka, *Několik úvah nad pojetím právního vztahu*, Právník 1969, str. 665, kde se říká: Má-li podle právní normy vzniknout právní poměr nadřazenosti a podřazenosti (vertikální), jde o poměr veřejnoprávní, má-li vzniknout pouze horizontální poměr (poměr rovnosti), jde o poměr soukromoprávní. Současný poměr vertikální a horizontální je vždy poměrem veřejnoprávním.

¹⁸⁾ V málo záviděnihodné situaci se ocitli autoři komentáře k občanskému soudnímu řádu z r. 1950, když měli vyložit — neuznávající dělení práva na soukromé a veřejné — co to jsou občanskoprávní věci náležející do kompetence soudů. Nezbylo než definovat je vlastně jen pomocí tautologie, totiž jako věci, při nichž občané nebo socialistické právnické osoby vstupují do takových vztahů, které jsou upraveny občanským zákoníkem, zákonem o rodinném právu a předpisy s těmito zákony souvisícími i dalšími, jež zabezpečují ochranu majetkových a osobních práv občanů i majetkových práv a zákonných zájmů státu a socialistických právnických osob. Přitom takové vymezení má nepochybně tu další vadu, že na první pohled je příliš úzké i příliš široké zároveň.

¹⁹⁾ Srov. J. Boguszak a kol., *Teorie státu a práva*, 1967, str. 471.

²⁰⁾ Je třeba zdůraznit, že toto kritérium se nehodí na soudy trestní, když v trestních věcech nejde o vztahy v poloze rovnosti, nýbrž o vztahy typicky „veřejnoprávní“. Leč otázku pravomoci trestních soudů jsme hned v úvodu z našich úvah vyloučili.

Poněvadž vycházíme z toho, že je třeba stanovit pro výkon funkce ten orgán, u něhož jsou nejlepší záruky pro to, že svěřenou funkci bude plnit dobře, ptáme se přirozeně, v čem tyto záruky lze u určeného orgánu, v našem případě u soudu spatřovat. Poněvadž jde o subjekty právních vztahů vznikajících uvnitř autonomní právní oblasti, a to subjekty, z nichž žádný není druhému podřízen, je nejvhodnějším subjektem k řešení vzniklého konfliktu někdo třetí, stojící vně právního vztahu, o nějž jde, na rozdíl od případů, kde jeden ze subjektů je podřízen druhému subjektu právního vztahu, který je předmětem rozhodování. Tím je zaručena (základně) nezájatost, kterou (alespoň teoreticky) nelze vždy předpokládat u orgánu, jenž není vně právního vztahu, o němž rozhoduje. Další požadavek, tj. požadavek skutečně objektivního rozhodování, však kromě toho předpokládá, že rozhodující orgán je chráněn před vlivy vyplývajících z jeho závislosti na státu, jeho vládě, politických stranách apod. Jinak by totiž nezájatost, pro níž se rozhodování o věci svěřuje třetímu, stojícímu vně právního vztahu, o nějž jde, ztrácela na významu, kdyby tento třetí nemohl akt vůle, jímž je jeho rozhodnutí, učinit svobodně a nezávisle na zmíněných vlivech.

Požadavku posléze zmíněnému může vyhovovat jen orgán, jehož nezávislost v naznačených směrech je zaručena zákonem. Takovým orgánem je jediné soud jakožto zvláštní orgán odlišný od ostatních státních orgánů a ustavený právě jen pro soudní rozhodování s vyloučením jakékoliv jiné činnosti s rozhodováním přímo nesouvisící.²¹⁾

U nás (podobně jako v jiných státech) je zdůrazněn význam soudcovské nezávislosti i formálně tím, že je proklamována v ústavě, a to v čl. 102 Ústavy ČSSR č. 100/1960 Sb., podle něhož jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí, jsou vázáni jediné právním řádem socialistického státu, jsou povinni řídit se zákony a jinými právními předpisy a vykládat je v souladu se socialistickým právním vědomím.

Zdálo by se tedy, že řešení otázek týkajících se právních vztahů, v nichž jejich účastníci vystupují jako partneři, kteří jsou si po právní stránce rovni, by mělo náležet bezvýhradně soudům, chceme-li důsledně vycházet z toho, že pojem soudní pravomoci, jak jsme si jeho obsah zdůvodnili a vyvodili, je obecně platnou, právně logickou kategorií.²²⁾ A přece skutečnost je jiná, neboť zjišťujeme, že právní úpravy (naše i cizí) se často od vytyčeného vymezení odchylují, a to nejen v tom směru, že věci, jež by podle tohoto vymezení měly patřit do pravomoci soudů, svěřují orgá-

²¹⁾ Z tohoto hlediska je bez významu někdy neprávem zdůrazňována skutečnost, že v historickém vývoji se stírají rozdíly mezi řízením administrativním a soudním (viz např. naše poslední úprava provedená správním řádem z r. 1967), neboť tím vůbec není dotčen základní rozdíl mezi obojím řízením, daný právě nezávislostí soudů.

²²⁾ Zoulík (*Pravomoc soudů*, Právník 10, 1969, str. 762) o tom říká: „Jestliže určitá funkce je objektivně podmíněná, musí být nutně objektivně podmíněna i pravomoc určitého orgánu, která v této relaci vystupuje toliko jako prostředek, jímž má být dosaženo splnění určitého daného cíle.“

nům správy, ale naopak i věci, mající základ v právních vztazích povahy veřejnoprávní, přikazují k rozhodování (byť i výjimečně) soudům. Ba není zcela ojedinělým ani jev, že táž věc je přikazována střídavě tomu či onomu typu státních orgánů v časovém rozmezí zcela krátkém.

Příčiny těchto jevů jsou různé. Abstrahujeme-li od případů teoretického neujasnění otázky,²³⁾ budou tu působit nejrůznější faktory, jako historicky se měnící podmínky, ekonomika, tradice, ideologie aj. Přitom bývá konstatována jako obecná tendence k posilování soudní jurisdikce, a to jak v právních rádech kapitalistických,²⁴⁾ tak socialistických.²⁵⁾ Příznačné je ovšem i to, že ve fašistických režimech se jasně projevuje tendence k rozšiřování kompetence správy.²⁶⁾

Nejčastějším uváděným důvodem odchylek od vytčené zásady je účelnost, což je ovšem při známém zdiskreditování zásady, podle níž účel světi prostředky, důvod značně problematický. Bylo by proto třeba v každém jednotlivém případě velmi pečlivě zkoumat, zda je nezbytně nutné zásadu, kterou jsme přijali jako kritérium pro diferenciaci pravomoci, obětovat účelnosti. V žádném případě bychom se neměli spokojit účelností, která není dostatečně konkretizována, neboť jedině v kladném případě lze zvážit oprávněnost jejího uplatňování porovnáním s nevýhodami spojenými s připuštěním výjimky z pravomoci soudů. Pak můžeme např. účelnost zdůvodňovanou lepší znalostí specifické problematiky předmětu sporu u orgánu správy, z jehož činnosti spor vzešel, vyvrátit možností zvláštní úpravy soudní příslušnosti (např. soustředěním takové agendy u větších soudů v sídle soudních krajů s odděleními specializovanými pro takovou agendu a disponujícími kvalifikovanými znalci). Ani požadavek rychlosti vyřízení věci nemusí vždy být dostatečným důvodem pro okleštění soudní pravomoci. Především není přece zásadně namístě dávat přednost řízení snad rychlejšímu před řízením s dokonalejšími zárukami správného rozhodnutí. Kromě toho neodpovídá — alespoň ne vždy — skutečnosti, že by řízení před soudem bylo zdoluhavější než před orgánem správy, nehledě k tomu, že lze učinit opatření pro urychlení vyřizování věcí svou povahou toho vyžadujících. Sotva lze výjimky z pravomoci soudů oprávněně odůvodňovat potřebou odlehčení soudům, neboť je věcí státu, který převzal na sebe povinnost poskytovat ochranu subjektivních práv, aby vybavil příslušné orgány tak, aby mohli svou funkci řádně plnit. Vždy třeba také zvážit, zda výhody i konkrétně zdůvodněné účel-

²³⁾ Z tohoto hlediska je zajímavá poznámka Zoulíkova (*Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*, Studie ČSAV 4, 1969, str. 152), že koncepce jednotného řízení, tj. řízení nerozlišujícího řízení sporné a nesporné, má značný podíl na nesprávné představě, že nejsou dána objektivní kritéria pro pravomoc soudů, ale že závisí v podstatě na vůli zákonodárce, jak ji stanoví.

²⁴⁾ Srov. Vaněček—Másilko, *Pravomoc soudů a zásady soudnictví v některých ústavách*, Právník 12, 1968, str. 959.

²⁵⁾ Srov. Revui v článku cit. v pozn. 16.

²⁶⁾ Srov. Hans Otto de Boor, *Rechtsstreit einschliesslich Zwangsvollstreckung*, Berlin 1940, str. 44.

nosti vyřizování věci před orgánem správy nejsou paralyzovány — nehledě k základním, dříve vytyčeným postulátům mluvícím pro pravomoc soudů — jinými nedostatky vyřizování věci před těmito orgány (např. jako jsou menší odborná kvalifikace, úprava řízení poskytující menší záruky správného rozhodnutí, nedostatek judikatury a prostředků pro její sjednocování aj.).²⁷⁾

VI

Přes všechny výhrady, které lze obecně mít proti zúžování soudní pravomoci připouštěním výjimek ze zásady dříve vytčené pro její stanovení, třeba uznat, že připuštění takových výjimek nelze apriorně zcela odmítat. Z toho vychází i naše platná úprava, která (§ 7 obč. soudního řádu) počítá s tím, že věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a družstevních vztahů mohou být zákonem přikázány do pravomoci jiných orgánů, právě tak jako s tím, že jiné věci než uvedené mohou být zákonem přikázány k projednání a rozhodování soudům v občanském soudním řízení.

Jde však o to, zda případy těchto výjimek (v tom či onom směru, i když výjimky z pravomoci soudů jsou nepochybně závažnější a početnější než výjimky v její prospěch) ob stojí ve světle kritiky jejich oprávněnosti z hledisek dříve zmíněných. Nejpopovlanějším obhájcem oprávněnosti těchto výjimek by nepochybně měl být zákonodárce, který je stanovil. Jsme totiž oprávněni předpokládat, vycházíme-li ze zákonodárné činnosti jako z projevu jednotné obecné vůle státu o tom, co má být právem, že zákonodárce si byl vědom toho, když stanovil v občanskoprávních (v širším smyslu) věcech pravomoc jiných orgánů než soudů, že jde o výjimku ze zásady, podle níž tyto věci patří do pravomoci soudů, ze zásady vyjádřené v cit. ustanovení § 7 obč. soudního řádu, a předtím v § 3 obč. soudního řádu z r. 1950, pokud se týká i v ustanovení § 1 jurisdikční normy (zák. z 1. 8. 1895 č. 111 ř. z.).

Tu bychom pak očekávali, že zákonodárce stanovení výjimky ze zásady tak závažné odůvodní způsobem pro to obvyklým, totiž v důvodové zprávě. Zkoumejme tedy, zda — popřípadě jak — to činí, a to nejprve v právních předpisech upravujících komplexně právní vztahy odvětví vypočtených v § 7 obč. soudního řádu.

Všimneme si nejprve úpravy pravomoci u jednoho ze základních a pro uspokojování hmotných a kulturních potřeb obzvlášť důležitých institutů občanského zákoníka — u osobního užívání bytů. Že tu jde mezi subjektem, který užívání bytu poskytuje, a druhým, který bytu užívá, o právní vztah, v němž účastníci mají rovné postavení (§ 2, odst. 2 obč. zák.), tedy o právní vztah „soukromoprávní“, nemůže být pochyby, i když na jeho založení se podílí prvek veřejnoprávní (rozhodnutí o přidělení bytu), ovšem jen jako předpoklad jeho vzniku, a to ještě jen v některých případech.

²⁷⁾ Srov. Mikule—Císařová, *K otázce rovnosti před zákonem*, Právník 1968, str. 518.

K jeho založení dochází totiž podle výslovného ustanovení zákona (§ 155, odst. 1 obč. zák.) teprve dohodou mezi účastníky užívacího vztahu, pokud nevzniká jinými, opět výlučně občanskoprávními skutečnostmi (např. při smrti uživatele přechodem na jiné osoby nebo dohodou o výměně bytu). Jak se tedy vypořádává důvodová zpráva se skutečností, že přes tento vyloženě občanskoprávní charakter tohoto vztahu je zákonem v určitých případech pro zrušení práva užívat byt stanovena pravomoc národního výboru? Uvádí k tomu, že podle osnovy zákona je příslušnost soudů a národních výborů při rozhodování o zániku užívacího práva k bytu vymezena podle věcných hledisek, zejména podle složitosti případu, takže případy skutkově i právně složité se svěřují soudům. Pokud jde o zrušení užívacího práva k bytu nebo jiné místnosti v rodinném domku a o zrušení užívání části bytu, omezuje se důvodová zpráva na prosté zjištění, že o těchto věcech národní výbory též rozhodují. Poněvadž v posledních dvou případech, ačkoli jde o dispozice, které se týká uživatele bytu nenalézáme v důvodové zprávě jakékoliv odůvodnění pro stanovení pravomoci národního výboru (a to ani v části vztahující se na druhou hlavu části páté osnovy obč. zákoníka, ani v důvodové zprávě k zákonu o hospodaření s byty), můžeme se jen domýšlet, co asi vedlo zákonodárce ke stanovení výjimky ze zásady jím samým přijaté. Byl to nepochybně ohled na potřebu zajištění náhradního bytu pro uživatele, jehož užívací právo k bytu v rodinném domku bylo zrušeno, popř. náhradního ubytování pro uživatele části bytu a z toho plynoucí „účelová“ úvaha, že národní výbor nepřikročí k rozhodnutí o zrušení užívacího práva k bytu, popřípadě jeho části, pokud náhrada nebude zajištěna. A tento případ je názorným dokladem toho, jak nebezpečné je svěřovat rozhodování sporu mezi účastníky právního vztahu, kteří v něm mají rovné postavení, orgánu, který není s to rozhodovat jako nestranný třetí, poněvadž jeho rozhodnutí je ovlivňováno ohledy na vlastní zájem. Oč snazší je pro národní výbor v našem případě nezrušit užívací právo k bytu, popřípadě jeho části s odůvodněním, že není náhrady, než se postarat o zajištění náhrady, aby mohlo být užívací právo zrušeno. (Zcela jinak je tomu v případě rozhodování o zrušení užívacího práva soudem, kde otázka, zda náhradní byt [náhradní ubytování] bude skutečně zajištěn, nemá na toto rozhodování vliv, neboť bude uvažována teprve při nařízení výkonu rozhodnutí.)

Odůvodnění pravomoci národního výboru chybí však v důvodové zprávě i pokud jde o příkaz k vyklizení bytu protiprávně získaného (§ 157 obč. zák. a § 40 zák. o hospodaření s byty, ačkoli i tu jde o právní vztah občanskoprávní [zásah do vlastnického práva vlastníka domu ze strany uživatele]).²⁸⁾

²⁸⁾ Z tohoto hlediska se jeví jako zvlášť pochybený názor v judikatuře a částečně i v literatuře zastávaný, že ustanovením § 157 obč. zák. je vyloučena alternativní pravomoc soudu, tj. vedle pravomoci národního výboru (bliže o tom Hrdlička, *K otázce soudní pravomoci v případech protiprávního získání bytu*, Socialistická zákonost č. 1/1970, str. 4.

Leč máme povinnost vypořádat se s těmi případy, kdy důvodová zpráva dělbu pravomoci mezi soudy a národními výbory zdůvodňuje, aniž ovšem naznačuje, že by šlo — pokud jde o národní výbory — o výjimku ze zmíněné zásady. Kritérium větší či menší složitosti skutkové nebo právní v důvodové zprávě uváděné je kritériem velmi problematickým.²⁹⁾ Některé z případů svěřených do pravomoci soudu (např. má-li uživatel dva byty nebo neužívá-li bez vážných důvodů bytu vůbec nebo užívá-li ho jen občas — § 184, písm. c a d obč. zák.) mohou být v konkrétním případě právě tak jednoduché, jako mohou být složité případy, které jsou svěřeny občanským zákoníkem a zákonem o hospodaření s byty do pravomoci národního výboru (nadměrný byt nebo potřeba naložit s bytem nebo domem tak, že byt nelze dále užívat). Nadto však i zde vystupuje jasně do popředí nedostatek nestrannosti u orgánu o věci rozhodujícího, plynoucí z funkce národního výboru, již je pověřen při provádění bytové politiky. Obecný zájem by ve všech zmíněných případech mohl nepochybně stejně účinně, přitom však při zachování nestrannosti při rozhodování, hájit soud, zatímco národní výbor by mohl v případě pasivity subjektu, který užívání poskytuje, spor svým návrhem zahájit nebo do zahájeného řízení vstoupit (§ 32 obč. soudního řádu).³⁰⁾

V této souvislosti nelze se nezmínit o tom, že důvodová zpráva zřejmě pokládá za pokrok proti stavu předchozímu zrušení přezkoumávání příkazů k vyklizení vydaných národním výborem soudy (podle §§ 43–45 zák. č. 67/1956 Sb. ve znění zák. č. 147/1961 Sb.). I když je pravda, že tato změna znamená zjednodušení, na druhé straně bylo zde zajištěno účastníku právo domáhat se ochrany svého práva před soudem.

V důvodové zprávě nenalezneme však odůvodnění pro stanovení výjimky ze soudní pravomoci v případech, kdy při uzavírání dohody o odezdání a převzetí bytu se účastníci nedohodnou o rozsahu příslušenství nebo o výši úhrady za užívání a za služby (§ 156 obč. zák.), a také bychom se asi marně pokoušeli přesvědčivé odůvodnění nalézt.

(Pokud pak jde o družstevní byty, u nichž o těchto sporech rozhoduje příslušný orgán družstva, tu rovnost postavení uživatele v užívacím vztahu není respektována vůbec.)

Poučné a výstražné jsou zkušenosti s důsledky nedbání zásady, že rozhodování občanskoprávních věcí (v širším smyslu) patří soudům, které byly učiněny s dočasným přenesením některých rodinně právních věcí do kompetence národních výborů. Stalo se tak zákonem č. 46/1959 Sb.

²⁹⁾ Toho si byl jinde zákonodárce velmi dobře vědom, když sice stanovil jednoduchost majetkového sporu jako podmínku pro věcnou příslušnost místního lidového soudu, současně však připouštěl postoupení věci okresnímu soudu, jestliže místní lidový soud spor za jednoduchý nepovažoval (§ 22 zák. č. 38/1961 Sb. o místních lidových soudech, dnes již zrušeného).

³⁰⁾ Toto právo národního výboru by musilo být v těchto věcech národnímu výboru v každém případě zachováno, i když proti obecnému připuštění tohoto práva, jak je národnímu výboru dáno v platném občanském soudním řádu, lze mít vážné výhrady.

o změně pravomoci soudů, jímž na orgány péče o mládež byla přenesena část soudní agendy týkající se ustanovení poručníka, jeho vzetí do slibu, dohled na jeho činnost a odvolání z funkce, dále výkonu majetkové správy jmění nezletilců zřízené ze zvláštních důvodů a konečně udělování souhlasu ke sňatku. Mylně se tu argumentovalo tím, že se nevyžaduje soudcovské rozhodování, a tendence rozšiřovat pravomoc národních výborů byla nepochybně podporována i skutečností, že ve věcech tzv. nesporného soudnictví byla hranice mezi pravomocí soudní a správní vždy labilní se zřetelem k tomu, že nesporné řízení se vyznačuje některými podobnostmi s řízením správním. Zkušenosti učiněné s tímto přesunem pravomoci vedly k tomu, že již za několik málo let byly tyto agendy vráceny opět soudům (občanským soudním řádem z r. 1963).

Týmž zákonem (č. 46/1959 Sb.) byla přenesena převážná část pracovních sporů do pravomoci rozhodčích orgánů ROH (podle vzoru SSSR) a před soud se dostávaly tyto věci teprve v případě, že řízení před rozhodčím orgánem bylo bezvysledné. Od počátku bylo této úpravě vytýkáno, že spory s tak obtížnou právní matérií, jakou se vyznačují vztahy pracovní, se svěřují orgánu, který není po odborné stránce dostatečně kvalifikován a který nadto ani nemůže být nestranný, když je po zákonu povolán chránit zájmy jedné sporné strany (tj. pracovníka, i když v některých případech při vztahu závodního výboru k vedení závodu se v nevýhodné pozici ocitá právě pracovník). Trvalo deset let, než podstatným omezením okruhu věcí spadajících do pravomoci komise pro pracovní spory a novou organizační strukturou tohoto rozhodujícího orgánu byly nejpodstatnější nedostatky této úpravy odstraněny a tomuto orgánu bylo dáno poslání, jemuž především je schopen úspěšně sloužit. Důvodová zpráva k novele k zákoníku práce (zák. č. 153/1969 Sb.) přiznává, že obligatorní rozhodčí řízení prováděné odborovými orgány mělo řadu nedostatků, a proto zákon omezuje obligatorní projednání věci komisí pro pracovní spory jen na úzký okruh případů, u nichž projednání věci před orgánem dobře obeznámeným s místními podmínkami může podle zkušeností vést k vyřízení bez zásahu soudu. I v těchto případech mají však účastníci možnost obrátit se, nejsou-li spokojeni, na soud.

Pokud jde o poslední skupinu právních vztahů zmíněných v § 7 obč. soudního řádu, tj. vztahů družstevních, tu přesouvání sporů z těchto vztahů na kolej nesoudní nejde na vrub legislativy, nýbrž na vrub nesprávné judikatury, a to jak pokud jde o jednotná zemědělská družstva, tak o družstva stavební, bytová a výrobní. To ovšem se vymyká z rámce našeho tématu vyznačeného v názvu této studie.³¹⁾

³¹⁾ Na doklad nepřijatelnosti názoru judikaturou zastávaného stačí snad citovat bez komentáře z toho, co je uvedeno v rozhodnutí R 76/1965 k odůvodnění vyloučení pravomoci soudu v otázce zániku členství, alespoň toto: Otázky členství jsou upraveny v družstevně právních předpisech a stanovách, a proto tu jde, jak plyne ze zákona a z povahy věci, o otázky čistě členské, o nichž je oprávněn rozhodovat výlučně povoláný družstevní orgán.

Stanovení pravomoci orgánů správy pro rozhodování sporů vznikajících ze vztahů občanskoprávních nalezneme však v celé řadě zákonů upravujících jiné právní oblasti. Nejčastěji jde o nároky na náhradu škody, pozornosti zaslouží však i nároky z odpovědnosti za neoprávněný majetkový prospěch (regresní) a konečně i nároky ze služeb. Občanskoprávní povaha vztahů, z nichž tyto spory vznikají, je snad mimo jakoukoli pochybnost (§§ 420 a sl., § 454 a §§ 222 a sl. obč. zák.).

Pokud jde o náhradu škody, lze případy její úpravy se zřetelem na stanovení pravomoci rozdělit do několika skupin, přičemž — i když přirozeně nejde o výčet vyčerpávající — vystihuje toto rozdělení alespoň přibližně kvantitativní poměr případů zařazených do dvou skupin podle zřetele, který nás zajímá. Nepochybně totiž převažuje skupina případů, kde důvodová zpráva výjimku ze zásady § 7 obč. zák. vůbec nezdůvodňuje.

Jsou to např.: Ustanovení § 15 silničního zákona č. 135/1961 Sb. o náhradě škody způsobené při silničních pracích vstupem na okolní pozemky; § 14/4 zákona o územním plánování č. 84/1958 Sb. o stejném případě; § 15/2 lesního zákona č. 166/1960 Sb. o náhradě za škodu při lesní dopravě; § 14, odst. 2 zákona o drahách č. 51/1964 Sb. o náhradě za škodu způsobenou drážním vedením; § 8/3 zákona o vnitrozemské plavbě č. 26/1964 Sb. o škodě při umísťování plavebních znaků a světel; § 13/2 zákona o rybářství č. 102/1963 Sb. o škodě při umísťování rozhraničovacích značek aj.

Ze zdůvodněných případů připomeňme: Ustanovení § 6/2 cit. silničního zákona (při opotřebení silnic nad obvyklou míru nebo znečištění silnice půjde v podstatě o určení nákladů na úpravu nebo opravu silnice); § 28 elektrizačního zákona č. 79/1957 Sb. (důvodem je urychlení likvidace škod, které nejsou u jednotlivých poškozených velkého rozsahu. Národní výbory mohou vlastními odbornými pracovníky rychle a pružně posoudit význam a výši škody [na zemědělských kulturách] a přihlédnout ke škodám při stanovení dodávkových úkolů); na předchozí zákon odkazuje důvodová zpráva k plynárenskému zákonu (č. 67/1960 Sb.), k vládnímu nařízení o oprávnění k cizím nemovitostem při stavbách pozemních potrubí (č. 29/1959 Sb.) a k zákonu o telekomunikacích (č. 110/1964 Sb.).

Z uvedených příkladů lze vyvodit některé poučné závěry. Především je zarážející, že v řadě případů nepovažuje zákonodárce za nutné vyloučení soudní pravomoci vůbec zdůvodnit, ačkoli jen výstižné odůvodnění je s to nás o oprávněnosti výjimky přesvědčit. To je patrné z příkladů, kde pravomoc nesoudních orgánů je zdůvodňována a kde u prvního (silniční zákon) nepřesvědčivost odůvodnění je očividná, zatímco u druhých (elektrizační zákon a další) lze stěží co oprávněně namítat.

K dokreslení věci je však třeba povšimnout si i případů, kde v obdobných situacích, jako jsou ty, kde soudní pravomoc je vylučována, je zákonem tato pravomoc stanovena, a to buď mlčky tím, že není vylučována, a podle zásady vyjádřené v § 7 obč. soudního řádu tudíž je dána anebo je dokonce výslovně — i když nadbytečně — normována.

K případům posléze zmíněným patří např. § 12 horního zákona čís. 41/1957 nebo § 42 zákona o JZD č. 49/1959 Sb. (o náhradě škody způsobené družstevníkem), ke druhým případům např. zákon o obraně ČSR č. 40/1961 Sb. nebo zákon letecký č. 47/1956 Sb.

Svědčí to totiž o tom, že zákonná úprava pravomoci se neděje podle jednotného hlediska, když případy v podstatě shodné se svěřují jednou do pravomoci jednoho a podruhé jiného státního orgánu, a současně i o tom, že ke stanovení výjimek z pravomoci soudní se nepřistupuje vždy dost uváženě nebo snad dokonce ani ne u vědomí toho, že jde o výjimku z řečené zásady.³²⁾

Případy, v nichž se podle jejich podstaty jedná o právní vztah mající základ v ustanoveních občanského zákoníka o nárocích z odpovědnosti za neoprávněný majetkový prospěch, jsou předmětem úpravy provedené nyní zákonem o regresních náhradách (č. 33/1965 Sb.). V důvodové zprávě k § 5 tohoto zákona, který stanoví pravomoc okresního národního výboru, popřípadě i obvodního ústavu národního zdraví k rozhodování o náhradě nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení vynaložených státem v důsledku pracovních úrazů, nenajdeme zdůvodnění přiznání pravomoci národním výborům, poněvadž tímto ustanovením byl — pokud se pravomoci týká — toliko převzat stav normovaný již zákonem č. 150/1961 Sb. upravujícím stejnou materii. Podle důvodové zprávy k § 22 posléze jmenovaného zákona byla soudům odňata pravomoc ve sporech o náhradu zmíněných nákladů náležející jim předtím podle výslovného ustanovení § 16 zákona č. 58/1956 Sb. s odůvodněním, že se tak děje v souladu se zásadou zvyšování pravomoci národních výborů. Nehledě k tomu, že nám toto odůvodnění neharmonuje se zjištěním některých autorů (viz pozn. 24, 25) o převládající tendenci posílení pravomoci soudní, vadí nám na něm, že tu dovolávání se zásady ve své podstatě správné umožňuje vyhnout se potřebě konkrétního odůvodnění. Poukazem na zásadu zvyšování pravomoci národních výborů bylo by totiž možno zdůvodnit přesun jakýchkoli věcí náležejících podle své povahy soudnímu rozhodování do pravomoci národních výborů, aniž bylo třeba uvažovat o tom, zda normování takové výjimky je únosné z hlediska těch zásad, o nichž byla řeč ve výkladech úvodních. Proto nás ani tato úprava pravomoci nemůže uspokojit.

Zvláštní pozornosti zaslouží stanovení pravomoci správních orgánů v oblasti služeb ve smyslu § 222 a sl. obč. zákona. Zákon o telekomunikacích (č. 110/1964 Sb.) stanoví v § 21 (pod záhlavím „Řízení“), že organizace spořů postupují při rozhodování o právech, oprávněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací podle tohoto zákona a že úhrady a poplatky za používání telekomunikačních zařízení vymáhají výkonem

³²⁾ Pochybnost v tom směru např. musí vzbuzovat zmíněný zákon o územním plánování, který je opatřen důvodovou zprávou k jednotlivým paragrafům, přičemž právě k § 14, stanovícímu kompetenci výkonného orgánu národního výboru, odůvodnění chybí.

rozhodnutí ve správním řízení, popřípadě navrhuji soudní výkon rozhodnutí. Důvodová zpráva poukazuje na dosavadní jednoduchou úpravu, která se v praxi osvědčila, uvádí, že práva uživatelů jsou dostatečně chráněna předpisy o správním řízení, a dodává, že k vymození úhrad a poplatků se připouští výkon rozhodnutí podle § 274 obč. soudního řádu, protože nové projednání téhož nároku soudním sporem by znamenalo zbytečné zatěžování soudů, zvýšení nákladů a zejména (podtrženo mnou) podstatné zpoždění ve vymáhání nedoplatků.

Nebudu zde opakovat, co bylo dříve vyloženo o nedostatečnosti ochrany práv účastníka právního vztahu, v němž má mít rovné postavení s druhým účastníkem tohoto vztahu, jestliže o jeho právech a povinnostech nerozhoduje nestranný a nezávislý třetí, nýbrž účastník téhož vztahu, jehož zájem je zpravidla protichůdný. Jestliže tedy důvodová zpráva mluví o tom, že se dosavadní úprava v praxi osvědčila, chápe to zřejmě z hlediska resortního, neboť obecné zkušenosti uživatelů telekomunikačních zařízení, zejména pokud jde o odstraňování závad při poskytování služeb (§§ 233 a 235 obč. zák., § 8 zákona o telekomunikacích) jsou právě opačné. Ostatně příznačné pro jednostrannost pohledu na potřebu vyloučení soudní pravomoci je v důvodové zprávě projevená starost o možnost včasného vymáhání nedoplatků. Není proto odůvodnění důvodové zprávy vůbec přesvědčivé a těžko by bylo takové odůvodnění pro toto privilegované postavení organizace správy spojů nalézt.

VIII

Máme-li stručně shrnout závěry, k nimž jsme v předchozích výkladech jednotlivě dospěli, lze říci asi toto:

Otázce určení pravomoci civilních soudů není naší legislativou věnována taková pozornost, jakou si zaslouží vzhledem ke své důležitosti pro ochranu práv a oprávněných zájmů občanů i organizací v oblasti právních vztahů založených na principu rovného postavení účastníků. Platí to zejména o stanovení výjimek z pravomoci soudů, jež často budí dojem, že se děje bez náležitého zvážení významnosti pravidla, jímž je pravomoc soudů ve věcech týkajících se uvedených právních vztahů; ba někdy dokonce, že existence takového pravidla se nebere ani na vědomí.

Třeba dodat, že tento problém nelze obcházet ani zaváděním následné soudní kontroly rozhodnutí vydaných jinými státními orgány.³³⁾ Podle mého názoru nutno dát vždy přednost tomu, řeší-li věci, jež podle své povahy patří před soudy, soudy přímo a nikoli teprve při přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů, a to zejména vzhledem ke zbytečné složitosti a nákladnosti takového postupu. Na druhé straně nelze nevidět přednosti takové úpravy, podle níž jsou zřizovány nesoudní orgány, určené pro smírné vyřízení sporu, ať již obligatorní či dobrovolné, jež jsou určitým sítím pro vyloučení věcí, jež se vyřídí bez soudního řízení. Jsou to např.

³³⁾ Jak to doporučuje např. Revai v článku citovaném v pozn. 24.

rozhodčí komise zřizované podle § 35 zákona o myslivosti (č. 23/1962 Sb.) nebo komise pro pracovní spory ve velké většině pracovních sporů podle § 207 a sl. zákoníku práce (ve znění zák. č. 153/1969 Sb.).

JINDŘICH HRDLÍČKA

Die gesetzliche Regelung der zivilgerichtlichen Befugnisse im Lichte theoretischer Erwägungen

ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor stellte sich in der Arbeit die Aufgabe, die gültige gesetzliche Regelung der zivilrechtlichen Befugnisse zu untersuchen, und zwar vom Gesichtspunkt allgemeiner theoretischer Erwägungen über den Charakter und die Funktion der gerichtlichen Befugnisse aus gesehen. Aus den Ergebnissen dieser Untersuchungen zieht er dann Schlüsse für eine eventuelle zukünftige gesetzliche Regelung.

Im einführenden Teil stellt der Autor fest, wie der Begriff Befugnis, soweit es sich um den Wirkungskreis handelt, in der Theorie abgegrenzt wird und erläutert die Anwendung des Terminus Befugnis und die Abgrenzung dieses Begriffes in der tschechoslowakischen Prozessualistik.

Im zweiten Teil der Arbeit befasst sich der Autor mit der Frage der Zweckmäßigkeit der Befugnisteilung zwischen den Gerichten und den Organen der Staatsverwaltung. Der dritte Teil wurde einerseits der Abgrenzung des Begriffes Jurisdiktion und andererseits dem Begriff Verwaltung (Staats- und Gesellschaftsverwaltung) gewidmet. Nachdem der Autor im weiteren Teil der Arbeit die Frage bejaht, ob die Theorie fähig ist allgemein gültige, objektive Kriterien abzuleiten, nach welchen es möglich wäre, eine Grenzlinie zwischen den Befugnissen der Gerichte und der Verwaltungsorgane zu führen, untersucht er verschiedene Kriterien, die in der Rechtswissenschaft für die Unterscheidung beider Befugnisse für entscheidend gehalten wurden und vertritt die Ansicht, dass es notwendig ist als objektiv existierendes und zu dieser Unterscheidung geeignetes Kennzeichen den Charakter der Rechtsbeziehungen zu halten, über welche verhandelt und entschieden werden soll, unterschiedlich danach, ob die Subjekte dieser Rechtsbeziehungen in denselben die gleiche Stellung einnehmen, oder ob zwischen ihnen in diesen Rechtsbeziehungen ein unter- oder übergeordnetes Verhältnis besteht. Er legt dann aus, warum für die Lösung von Konflikten solcher Rechtsbeziehungen, die auf dem Prinzip der Äquivalenz der Subjekte begründet sind, das Gericht in Betracht seiner Unabhängigkeit als Voraussetzung und Garantie der Unparteilichkeit das einzig geeignete Organ ist. Im weiteren sucht der Autor die Ursachen, warum die Regelung der Befugnisse nicht immer nach diesem zweifellos richtigen Grundsatz durchgeführt wird und untersucht kritisch die am öftesten für die Bestimmung einer Ausnahme angeführten Gründe, und zwar im allgemeinen, sowie auch an konkreten Fällen. Er tut dies in einer Reihe von Fällen, die in der tschechoslowakischen Rechtsordnung auftreten, besonders bei dem persönlichen Wohnungsgebrauch, einigen arbeits- und familienrechtlichen Sachen, der Verantwortlichkeit für Schäden und der Verantwortlichkeit für unberechtigten Vermögensvorteil (Regress) und auch bei Ansprüchen aus den Diensten. Er konstatiert, dass in der überwiegenden Mehrheit der Fälle der Motivenbericht überhaupt nicht begründet, die Abweichung von dem in der Zivilprozessordnung verankerten Grundsatz, dass zivilrechtliche Sachen (in breiterem Sinne) dem Gericht zufallen und dass in einer Reihe weiterer Sachen die Begründung der Ausnahme nicht überzeugend und an manchen Stellen auch sehr problematisch ist. Erwähnt werden auch schlechte Erfahrungen, die mit der Einschränkung der Gerichtsbefugnis zusammenhängen.

Die Ausführungen am Schluss der Arbeit werden in dem Sinne geführt, dass der

