

Správní soudnictví v Československu

Административное правосудие в Чехословакии

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei

VLADIMÍR MIKULE

Problematika správního soudnictví (nebo — jak se také říká — soudní kontroly správy či správních aktů) se u nás teprve v posledních letech pomalu znovu dostává do okruhu pozornosti vědy i praxe.¹⁾ Důvody toho — podrobněji se tu o nich nemohu šířit — lze nalézt v samotných základech života naší společnosti a fungování socialistického státu po roce 1948. Vážným nedostatkem dosavadních diskusí, a to nejen u nás, ale i v jiných socialistických státech, je na jedné straně *neujasněnost pojmů*, s nimiž se operuje, na druhé straně (a to platí zejména o situaci u nás) *neujasněnost dosavadního vývoje* správního soudnictví na území Československa v kontextu s vývojem světovým.

Nebude patrně sporu v tom, že odstranění nejasností v obou směrech je nejen užitečné (zkušenost dokazuje, že spory bývají velmi ostré právě v těch případech, kdy si diskutující nerozumějí, protože stejnému výrazu podkládají různý obsah), ale dokonce i nezbytné. Bude totiž možno využít i dosavadních zkušeností s řešením této otázky a vyvarovat se zbytečných chyb.

V této stati se pokouším k řešení vytčeného úkolu přispět, i když jsem si plně vědom toho, že z různých důvodů může jít spíše jen o naznačení problematiky než o její řešení.²⁾ Přesto se domnívám, že i takový pokus nemusí být zcela bez užítu.

¹⁾ Srov. např. Otakar Plundr: Několik podnětů k nové úpravě prokurátorského dozoru, *Právník* č. 5/1964; Pavel Levit: K některým otázkám zákonnosti ve státní správě, *Právník* č. 4/1966, str. 326—328; Jiří Šembera: Nedostatky správního řízení a jedna možnost řešení, *Rudé právo* z p. 11. 1965; František Zoulík: K problematice správního soudnictví, *Socialistická zákonnost* č. 9/1966; Diskuse o zajišťování socialistické zákonnosti ve státní správě (zpráva v *Právníku* č. 4/1966); Vladimír Němec: Soudní kontrola správy, *Lidová demokracie* z 12. 8. 1967; Vědecká diskuse o problematice rozšíření soudní kontroly správy v ČSSR, *Právník* č. 7/1967; J. Boguszak in: *Teorie státu a práva I*, *Orbis*, Praha 1967, str. 110—111; týž: Poslání a postavení justice, *Socialistická zákonnost* č. 5/1967, str. 265—266; František Šamalík: Právo a společnost, *Academia*, Praha 1965, str. 174 a násl.; Michal Lakatoš: Kde sú záruky?, *Kultúrný život* č. 9/1967. Z prací publikovaných během tisku této statě srov. zejména článek Karla Svobody (O přezkoumávání správních rozhodnutí soudy, *Národní výbory* č. 15/1968) a moje stati *Správní soudnictví — ano či ne?* a *Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy* (*Právník* č. 9 a 10/1968).

²⁾ Je to vlastně první práce tohoto druhu u nás, a musel jsem se proto potýkat s mnohými problémy, zejména též s nedostatkem literatury. Mnoho otázek, na něž tu narážím, není také u nás dostatečně prozkoumáno, natož vyřešeno (např. i samotný výchozí problém dělby státní moci v socialistickém státě není možno považovat za dořešený).

Z hlediska materiálního lze činnost státních orgánů zhruba rozdělit do třech kategorií:

- a) činnost zákonodárná, tj. vydávání obecně závazných aktů,
- b) výkon spravedlnosti (rozhodování sporů a ukládání trestů),
- c) výkon správy (aktivní činnost k prosazování veřejných zájmů i jejich ochraně).

Po oddělení správy od soudnictví vedly na evropském kontinentě praktické důvody k tomu, že správě byly svěřovány jednak stále rozsáhlejší funkce „materiálního zákonodárství“ (normativní akty k provedení zákonů atd.), jednak i některé funkce „výkonu spravedlnosti“ (rozhodování některých soukromoprávních sporů, správní trestání). Pojem „pravomoc soudů“ není tedy (ani u nás) totožný s pojmem „pravomoc vykonávat spravedlnost“: je tomu jednak proto, že některé funkce „výkonu spravedlnosti“ vykonávají správní orgány, jednak proto, že soudům byly svěřeny i některé „nesporné“ agendy, které by s ohledem na svou „materiální podstatu“ spíše patřily do působnosti správy.³⁾

Jako součást koncepce „právního státu“ se současně rodí teorie *subjektivních veřejných práv*, vycházející z názoru, že občané nejsou vůči státu pouhými bezprávnými poddanými (jako ve státě policejním), ale že mají v oblasti veřejného práva vůči státu obdobná subjektivní práva jako v oblasti soukromého práva mezi sebou navzájem. S tím však vzniká i problém: ochranu soukromých práv poskytují soudy, jak ale zabezpečit ochranu veřejných subjektivních práv před správními orgány státu? Teorie i praktická legislativa nacházejí odpověď v opatřeních různého druhu: počínaje právní úpravou správního procesu způsobem obdobným úpravě procesu soudního, přes rozličná organizační opatření uvnitř správního organismu samého (zejména zapojení „laiků“, kteří nejsou „státními úředníky“, do rozhodování) až po svření kontroly nad správou nezávislým soudům; sumárně se hovoří o problému *správního soudnictví*.

V literatuře i legislativní praxi se setkáváme s několikerým přístupem k problému správního soudnictví (nebo též správní či administrativní justice, správní jurisdikce aj.).

1. Z hlediska *materiálního* se správním soudnictvím obvykle rozumí rozhodování o subjektivních (veřejných) právech a právem chráněných zájmech osob fyzických i právnických, příp. i rozhodování kompetenčních konfliktů.⁴⁾ Přitom však nemusí jít vždy o jednostrannou ochranu těchto subjektivních zájmů (správní soudy, zejména jsou-li součástí správního organismu, chrání mnohdy i objektivní právo, tj. právní řád, veřejný zájem apod.). Není také rozhodující, zda orgány správního soudnictví samy prvoinstančně tyto věci rozhodují, zda vystupují jako druhoinstanční

³⁾ Srov. J. Pražák: Spory o příslušnost, str. 1–10.

⁴⁾ Srov. např. O. Klapka: Samospráva a zřízení župní, str. 97.

orgán nebo zda vykonávají pouze právní kontrolu správních aktů (ať již založenou na principu kasačním nebo reformačním).

2. Správním soudnictvím se dále někdy rozumí *procesněprávní úprava rozhodování* správních orgánů o věcech, uvedených sub 1 (tedy úprava správního řízení v užším smyslu), která zaručuje „stranám“ (účastníkům řízení) určitá subjektivní procesní práva. Někdy se tak rozlišuje *jednostranná správní justice* – v případech, kdy proti správnímu orgánu stojí jeden účastník nebo aspoň je dána pouze jedna „procesní role“ (správní orgán tu pak má dvojí funkci: je „soudcem“ a současně i „zástupcem zájmů státu“) – a *vícestranná správní justice*: tou se rozumějí případy, kdy správní proces probíhá po vzoru civilního sporu (jsou tu nejméně dvě strany proti sobě a správní orgán „nad nimi“ v roli soudu).⁵⁾ V tomto druhém případě se někdy také hovoří o „správní jurisdikci“,⁶⁾ aby se tím vyjádřilo, že správní orgán tu vlastně plní funkci jinak příslušející soudu. Správní soudnictví v tomto procesním smyslu se někdy také spojovalo s činností určitých zvláštních správních orgánů, nazývaných často „správní soudy“, ačkoliv o soudy v technickém smyslu nejde.

3. Nejrozmanitější jsou *organizační koncepce*, řešící otázku, který subjekt nutno považovat za „správní soud“, tedy za orgán vykonávající správní soudnictví v materiálním smyslu.

a) Podle některých koncepcí správní soudnictví vykonávají (mají vykonávat) nezávislé *obecné soudy*, ať již ve zvláštních nebo v civilních senátech. Přitom se někdy za správní soudnictví považuje veškerá kontrolní činnost soudů nad činností správy, jindy pouze to řízení, v němž je hlavním předmětem sporu správní akt (obvykle pouze z hlediska jeho zákonnosti).

b) Dále sem patří úpravy, podle nichž správní soudnictví vykonávají nezávislé *zvláštní soudy*, a to buď jediný soud pro území celého státu, nebo celá hierarchicky uspořádaná soustava takových soudů.

c) Za třetí se setkáme s koncepcemi, podle nichž jsou „správní soudy“ součástí správního organismu, tedy *správními orgány*. Jejich činnost (Verwaltungsrechtspflege, contentieux administratif) se však odlišuje od ostatní činnosti správní (Verwaltung, administration active, administration pure) i od soudnictví v „užším“ smyslu slova (richterliche Rechtspflege, contentieux judiciaire). Někdy ovšem tyto orgány současně rozhodují správní spory i vykonávají „aktivní správu“, pro správní spory však obvykle platí zvláštní proces.

4. Někdy se termínem „správní soudnictví“ označuje i činnost (státních i nestátních) orgánů před úplným organizačním oddělením justice od správy.⁷⁾ Tímto termínem se ovšem v těchto případech označuje pouze skutečnost, že rozhodnutí ve věcech majících charakter „správní“ pře-

⁵⁾ J. Hoetzel: Správní právo, str. 299–303.

⁶⁾ Např. Pavel Levit in: Správa a správní právo, SPN, Praha 1965, str. 259.

zkoumávaly (ale ovšem také v prvním stupni mnohdy vydávaly) orgány, jež současně rozhodovaly ve věcech „justičních“. Zajímavá byla zejména situace ve městech.⁸⁾ U nás se za jednotlivé etapy oddělení justice od správy označují obvykle rok 1749 (vytvoření nejvyššího soudního úřadu ve Vídni), dále rok 1783 (nová soudní organizace, založená na principu oddělení soudnictví od správy — zejména vytvoření apelačních soudů) a konečně rok 1868, kdy byla odstraněna úprava z r. 1851 zavádějící okresní úřady, v nichž se spojovala správa i soudnictví první instance, a vytvořeny samostatné okresní soudy a okresní hejtmanství.

Než přejdu k rozboru jednotlivých koncepcí správního soudnictví, považuji za nutné upozornit ještě na dva jevy, které by mohly vymezení pojmu „správní soudnictví“ komplikovat.

Především je to *justiční (soudní) správa*, tedy činnost správních orgánů zaměřená k vytvoření organizačních a personálních podmínek pro výkon soudnictví. Justiční správa je u nás vykonávána ministerstvem spravedlnosti a předsedy jednotlivých soudů.⁹⁾

S problémem justiční správy souvisí i širší otázka: *které akty soudů (nebo soudců) nejsou výkonem soudní, ale správní činností?* Zde bude patrně třeba rozlišovat tři druhy správních činností:

- a) justiční správu, která je zaměřena dovnitř systému soudů,¹⁰⁾
- b) správní činnost soudů (a soudců) vykonávanou podle jednotlivých soudních řádů a mající tedy i externí účinky (např. rozhodnutí o vyloučení soudce, rozhodnutí o podání upozornění),
- c) externí správní činnost soudců vykonávanou podle jiných předpisů, která není ani justiční správou, ani správní činností podle bodu b).¹¹⁾

⁷⁾ Např. Marian Zimmermann odkazuje na Herrnritta a F. Teznera a tvrdí, že „v některých (policejních) státech existovalo ještě dlouho svérázné správní soudnictví (např. za Marie Terezie v Rakousku)“; vychází přitom z názoru, že již v 17. až 18. století se vytváří správní „právo“, oddělené od práva soudního a regulující činnost aparátu vlády (Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie“, PWN, Poznań 1959, str. 9). Také Jiří Klabouch uvádí, že „struktura soudnictví 17.—18. století není ještě dostatečně probádána; lze tu jen velmi nesnadno oddělit soudnictví judičiální od soudnictví správního, protože odloučení justice a správy nebylo ve feudalismu nikdy provedeno, jedna agenda přerůstala do druhé a ani správní řízení nebylo jasně vyhraněno...“ (Staré české soudnictví, Orbis, Praha 1967, str. 153).

⁸⁾ Srov. Zikmund Winter: Kulturní obraz českých měst, Matice česká, Praha 1892, str. 615 a násl.

⁹⁾ Srov. František Štajgr: Justiční správa a justice (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 366 n.), a dále stať téhož autora Soudce soudcem i vydavatelem správních aktů (Levitova pocta, UK, Praha 1967, str. 179 n.).

¹⁰⁾ Podle některých znaků by sem bylo možno zařadit i činnost kárných senátů podle zákona č. 142/1961 Sb., o kárné odpovědnosti soudců z povolání. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona (NS 1961, tisk č. 63) také uvádí, že „kárné řízení je v podstatě zvláštním druhem řízení správního“ a proto také není v rozporu s ústavou úprava, podle níž jsou členy těchto senátů pouze soudci z povolání. Stejně lze však obhajovat i názor opačný, a to zejména proto, že orgány justiční správy jsou v tomto řízení stranou (navrhovatelem), mají právo podat odvolání atd.

¹¹⁾ Např. jmenování znalce nebo tlumočníka předsedou krajského soudu podle § 3 zákona č. 36/1967 Sb.

V těchto případech tedy soudy (soudci) vykonávají správu¹²⁾ (jsou správními orgány) a teoreticky vzato by jejich činnost mohla být předmětem další kontroly soudů (jakožto orgánů vykonávajících soudnictví).¹³⁾

II.

A. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ JAKO ČINNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ UPRAVENÁ PRÁVNÍMI PŘEDPISY

Správní soudnictví se někdy ztotožňuje se „správním řízením ve věcech právních“, tedy s pouhou procesní judicializací správy,^{13a)} spočívající v právní úpravě správního řízení způsobem odpovídajícím soudnímu procesu. Na rozdíl od policejního státu, kde mají procesní normy pouze interní charakter a jejich dodržování se lze domáhat pouze denunciací, stížnostmi k vyššímu orgánu, na jejíž vyřízení ovšem není právní nárok, se touto úpravou dostává účastníkům správního řízení *subjektivních procesních práv* (a povinností). Se zvláštní právní úpravou správního procesu se mnohdy ještě spojuje vytvoření speciálních správních orgánů, které pak tuto procesní úpravu aplikují.

Tato „procesní koncepce“ správního soudnictví se obvykle objevuje tam, kde obecná právní úprava správního řízení chybí,¹⁴⁾ terminologie se však mnohdy zachovává i po zavedení takovéto právní úpravy, což lze vysvětlit snad pouze setrvačností (po oddělení správy od soudnictví je totiž zřejmé, že správa *není* justicí a že správní činnost *není* výkonem soudnictví).

Právní úprava správního procesu ovšem znamená významný kvalitativní krok na cestě k plnému uplatnění principu zákonnosti správy, nemůže to však být krok poslední. Důvody jsou obecně známy. Především platí v právním státě zásada „*nemo iudex in causa sua*“. Správní orgány však — i když třeba v procesu právně upraveném — jsou současně obhájci „svých zájmů“ i „soudci“; většinou též samy provádějí nucený výkon povinností, které občanům uložily, popř. občany za nesplnění těchto povinností i trestají. Chybí tu tedy „nezávislý“ (nezainteresovaný) třetí, který by „spor“ rozhodl. Navíc se ještě uvádí, že správní úředník je vázán interními směrnicemi i pokyny, není tedy nezávislý, že správa vždy tenduje k tomu, aby se v zájmu „účelnosti“ vymanila z krunýře práva, že ve správě panuje „*esprit de corps*“, duch solidarity, který mnohdy zabraňuje vyšším orgánům vyvodit z nezákonné činnosti nižších

¹²⁾ V podrobnostech srov. cit. stati Frant. Štajgra.

¹³⁾ U nás bylo ovšem ustanovení § 3, písm. a) zákona o NSS, podle něhož jsou z příslušnosti NSS vyloučeny „záležitosti, o kterých přísluší rozhodovat řádným soudům“, vykládáno tak, že kontrole NSS nepodléhá činnost řádných soudů ani tehdy, když jednají jako orgány justiční správy (J. Hoetzel: Soudní kontroly, str. 20).

^{13a)} Někdy se hovoří též o judicializaci správy v organizačním smyslu; rozumí se tím pokusy přizpůsobit správu justici i po organizační stránce.

¹⁴⁾ Proto se s takovými koncepcemi setkáváme např. v Československu před rokem 1928 (Klapka), v Německu (Otto Mayer), v předrevolučním i porevolučním Rusku (A. I. Jelistratov, M. D. Zarjackov).

orgánů potřebné důsledky, atd. Je tedy zřejmé, že samotný právní proces nestačí; východisko se proto hledá v různých organizačních koncepcích.

Je zajímavé, že jednotlivé koncepcie správního soudnictví nenacházely vždy uskutečnění v takovém sledu, který bychom ex post považovali za jedině logický (nejdříve právní úprava správního procesu, pak teprve event. externí kontrola). Příkladem je právě Československo, na jehož území byl správní soud zřízen již v roce 1876, obecnější právní úprava správního řízení zavedena však až v roce 1928.¹⁵⁾ Situace, v níž se správní soud před úpravou správního řízení nacházel, je originální zejména v tom, že soud měl zrušit mj. takové rozhodnutí správního úřadu, které bylo vydáno při „zanedbání podstatných forem správního řízení“ (§ 6 zákona o spr. soudu). Přitom však až do r. 1928 se velká část správního řízení opírala pouze o vnitřní předpisy a úřední instrukce a „podstatné formy řízení“ nebyly nikde, nebo aspoň ne generálně stanoveny. Problém byl prakticky vyřešen tak, že „v konkrétním případě uvažoval soud, zda si správní úřad počínal ve svém řízení správně, podle svého volného názoru, máje direktivu pouze v účelu správního řízení a vzory v civilním řádu soudním nebo v trestním řádu“.¹⁶⁾ Ustálená praxe správního soudu, jakož i správních úřadů se pak stala jedním ze zdrojů, z nichž se při zpracování správního řádu z r. 1928 vycházelo.¹⁷⁾

Právní úprava správního řízení je tedy u nás zavedena¹⁸⁾ a nemělo by proto smysl hovořit v této souvislosti o „správním soudnictví“.¹⁹⁾

B. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ JAKO ČINNOST ZVLÁŠTNÍCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

1. V této kategorii lze rozlišit několik teoretických i v praxi uskutečněných koncepcí. I když rozdíly mezi nimi jsou někdy dost podstatné, přece jen všechny mají společné to, že spory o zákonnost (atd.) správních aktů tu rozhodují orgány patřící do organismu veřejné správy: důsledkem toho je, že tyto orgány nejsou funkčně nezávislé jako soudy a že jejich členové formálně nepožívají výsady soudcovské „nesesaditelnosti“ (tj. práva být odvolán z funkce jen po zákonem stanoveném řízení a pouze z důvodů zákonem stanovených), a to buď vůbec, nebo aspoň nikoli v plné míře.

a) Nejstarším typem je *správní soudnictví francouzské*.²⁰⁾ Orgány francouzského správního soudnictví jsou správní tribunály (tribunaux administratifs), jejichž předseda a tři až čtyři členové jsou vybíráni v konkursu a jmenováni (odvolávání)

¹⁵⁾ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb.

¹⁶⁾ Jiří Havelka: Nástin zásad správního řízení podle judikatury nejvyššího správního soudu, Praha 1927, str. 9. Friedrich Tezner (Das österreichische Administrativverfahren, Wien 1922) z toho vyvozoval, že rakouský správní soud tvořil nové právo, že nalézal „vyšší spravedlnost“.

¹⁷⁾ Srov. důvodovou zprávu vlády k vl. nař. č. 8/1928 Sb., str. 19.

¹⁸⁾ Srov. dále vl. nař. č. 20/1955 Sb., vl. nař. č. 91/1960 Sb., kterými u nás bylo obecné správní řízení upraveno, a platný zákon č. 71/1967 Sb.

¹⁹⁾ Srov. též E. Hácha: Správní soudnictví, str. 590.

ministrem vnitra; územní působnost tribunálů se vztahuje na 3–5 departementů. Projednávají všechny správní spory (contentieux administratif), které nebyly zvláštními předpisy svěřeny do působnosti jiných orgánů správního soudnictví (proti rozhodnutí orgánu „aktivní správy“ je přípustné odvolání, tzv. recours hiérarchique, které má však spíše neformální charakter; cesta sporného řízení správního není na cestě řízení odvolacího závislá a ve sporném řízení může být za jistých podmínek napadeno i pozdější rozhodnutí odvolacího orgánu). Druhým stupněm je Státní rada (Conseil d'État), která působí jako apelační soud vůči správním tribunálům a jako kasační soud vůči některým speciálním orgánům správního soudnictví (např. Účetní dvůr, universitní a akademické rady atd.). Předsedou Státní rady je prezident republiky, jeho funkce však ve skutečnosti plní místopředseda SR. Členové SR jsou jmenováni dekretem presidenta republiky. Nemají formálně zaručenu nezávislost a neodvolatelnost, o jejich vysoké autoritě však svědčí, že za celé období III. republiky nebyl ani jeden člen odvolán.²⁰⁾ Obecné soudy přezkoumávají správní akty jen v několika málo případech (vyvlastnění, nepřímé daně aj.). Důvody této koncepce lze spatřovat v tom, že v období revoluce byly obecné soudy v rukách feudálů a byla proto obava, že jejich zásahy do správy by působily retardačně a znemožňovaly provedení revolučních opatření (pravou příčinou tedy nebyla snaha důsledně uskutečnit dělbu moci, jak se někdy uvádělo).²¹⁾

b) Ve *státech německých* byly spory o pojetí správního soudnictví součástí celého hnutí za právní stát. V praxi zvítězily vesměs koncepce, pojímající správní soudy (první, event. i druhé instance) jako součást správního organismu.^{22a)} Např. v Prusku podle úprav po r. 1880 rozhodovaly tzv. sporné záležitosti správní (streitige Verwaltungssachen) krajské výbory, složené ze státního úředníka (Landrat) a 6 členů volených krajským shromážděním, a dále jako odvolací orgány okresní výbory (složené ze státního úředníka – Regierungspresident – a 6 členů, z nichž jsou dva jmenováni úředníci a čtyři čestní členové, volení okresním výborem). Vrcholem celé soustavy byl vrchní správní soud, v němž působili pouze nezávislí soudcové z povolání. Krajské a okresní výbory plnily současně i funkci kolegiálních orgánů komunální správy. Funkcí pruského správního soudnictví bylo chránit objektivní právní řád (nevylučují se věci volné úvahy, resp. otázky porušení zájmů) a teprve v druhé řadě i práva subjektivní. Volený člen krajského (městského) výboru mohl být odvolán jen tehdy, porušil-li povinnosti úřadem stanovené nebo ztratil-li veřejnou vážnost; o členech okresního výboru platily předpisy o soudcích. V Badensku podle úpravy z r. 1863 měly okresní výbory současně i funkci správního soudu (odvolání šlo na nejvyšší správní soud) i správního úřadu (odvolání šlo k příslušnému ministerstvu). V Bavorsku byly orgány správního soudnictví distriktní správní úřady, krajské vlády a správní soud, a to bez účasti tzv. laického živlu. Rozhodnutí úředníků jako správních „soudců“ byla chráněna před zásahy představených, jinak těmto úředníkům však soudcovská nezávislost nepříslušela. V průběhu dalšího vývoje se německá koncepce správního soudnictví poněkud změnila (viz níže).

c) V *Anglii a USA* se v důsledku zvláštního sociálně ekonomického vývoje i zvláštní koncepce práva (common law) objevují správní soudy jakožto speciální správní orgány především po II. světové válce: do té doby je právní kontrola správy výlučnou záležitostí řádných soudů. V Anglii jsou to tzv. administrativní tribunály (administrative tribunals), jejichž funkce má soudní charakter a je proto třeba ji odlišovat od správních funkcí resortů. Podle zásad stanovených v r. 1958 zákonem Tribunals and Inquiries Act jmenuje předsedy tribunálů příslušný ministr z osob

²⁰⁾ Srov. Waclaw Brzeziński: Sądowa kontrola administracji we Francji, PWN, Warszawa 1960; Mihajlo Stojanović: Sudska kontrola akata uprave, Beograd 1963; Vladimír Klokočka: Ústavní právo kapitalistických zemí, Orbis, Praha 1967; M. Waline: Droit administratif, 9^e édition, Sirey, Paris 1963, str. 141–277.

²¹⁾ Srov. Brzeziński, op. cit., str. 58.

²²⁾ Srov. Gaston Jèze: Elements du droit public et administratif, Paris 1926, str. 107 n.

určených Lordem Kancléřem (často se vyžaduje právníká kvalifikace). Členy tribunálů jmenuje ministr, přičemž Council on Tribunals (orgán pro dozor a koordinaci tribunálů) může v určitých případech dát ministrům v tomto směru směrnice. Členové tribunálů nejsou neodvolatelní jako soudci a i když k jejich odvolání dochází jen zřídka, hraje tu svou roli i okolnost, že jsou jmenováni jen na krátké období a hrozí jim tedy nebezpečí, že nebudou jmenováni znovu. Problémy působí i omezení svobody rozhodování formou různých instrukcí a směrnic ministrů (společá se tu spíše na mravní kvality právníků — předsedů tribunálů). Odvolací proces není jednotný — někdy je odvolacím orgánem jiný administrativní tribunál, jindy ministr nebo řádný soud.²³⁾ Strana nespokojená s rozhodnutím z právních důvodů se může odvolat k High Court of Justice.

V USA mají mimo jiné i quasi-soudní (quasi-judicial) funkci zejména tzv. administrativní kanceláře (Administrative Agencies); přísluší jim jednak funkce arbitráže, jednak funkce správního soudu. Členy hlavních orgánů kancelářů navrhuje prezident a schvaluje senát USA. Tito členové nejsou soudci, v průběhu funkčního období mohou však být odvoláni jen z důvodů zvlášť kvalifikovaných (např. zneužití služební funkce). Formálně jsou kanceláře na presidentu USA nezávislé, o jejich faktické nezávislosti jsou však vyslovovány pochyby. Rozhodování kancelářů podléhá kontrole řádných soudů.²⁴⁾

d) Orgány tohoto typu existují i v některých *socialistických státech*. Např. v Bulharsku jsou to od r. 1961 komise rozhodující o opravných prostředcích v bytových záležitostech (členem komise musí být soudce) a zejména tzv. orgány správní jurisdikce (zvláštní odvolací orgány zřízené při některých ústředních orgánech státní správy), které podle názoru bulharské doktríny plní v jisté míře funkce soudnictví (podléhají doзору Nejvyššího soudu). Také v Polsku jsou orgány tohoto typu: buď jsou to orgány, jejichž členy jsou mj. i soudcové (např. odvolací komise při Patentním úřadě, jejímiž členy jsou soudcové Nejvyššího soudu), nebo orgány typu odvolací komise pro věci vyvlastnění, která je zřízena při ministru vnitra a jejíž členy jmenuje jednak tento ministr, jednak někteří další ministři (také o těchto orgánech se v polské teorii hovoří jako o orgánech, které jsou na rozhraní mezi státní správou a soudnictvím).²⁵⁾ I v Sovětském svazu dvacátých let existovaly orgány tohoto typu; zařazovaly se mezi ně např. pojišťovací výbory, bytové a daňové komise, Bjuro žalob atd.²⁶⁾ Velmi zajímavé byly svou působností i organizačními prvky tzv. pozemkové komise, které v letech 1922–1930 rozhodovaly všechny spory týkající se práva na užívání půdy. Pozemkové komise byly na jiných místních orgánech nezávislé; jejich členové byli zčásti voleni, zčásti jmenováni (členy komisí vyšších stupňů byli i lidoví soudci) a při výkonu soudních úkolů měli práva lidových soudců. Řízení bylo kontradiktorní a platily pro ně podpůrně předpisy o řízení soudním.²⁷⁾

2. Na území Československa nebyla koncepce správního soudnictví jakožto činnosti zvláštních správních orgánů nikdy v praxi realizována,

^{22a)} Prakticky nebylo uskutečněno ust. § 49 Základních práv národa německého, přijatých v r. 1849 tzv. Frankfurtským parlamentem, podle něhož „správní soudnictví zaniká; o veškerém porušení práva rozhodují soudy“.

²³⁾ Srov. Ludwik Bar: Sądowa kontrola administracji w Anglii, PWN, Warszawa 1962; Stojanović, op. cit.; Klokočka, op. cit.

²⁴⁾ Srov. S. B. Marinin: SŠA — politika i upravlenije, IMO, Moskva 1967, str. 156 až 158; G. G. Bojčenko: Konstitucija SŠA, IMO, Moskva 1959, str. 107, 115; Stojanović, op. cit.; Klokočka, op. cit.

²⁵⁾ Srov. např. J. Starošciak: Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1965, str. 350; A. Angelov—P. Stajnov: Administrativnoje pravo Nar. resp. Bolgarii, Moskva 1960, str. 436.

²⁶⁾ Srov. N. G. Sališeva: Administrativnyj process v SSSR, Jurid. lit., Moskva 1964, str. 142 n.

i když se o ní mnoho diskutovalo a byla dokonce uskutečněna i legislativně.

a) Již v polovině sedmdesátých let 19. stol. navrhovali čeští zástupci v Říšské radě, aby místo jednoho správního soudu pro celé Rakousko bylo zřízeno 16 zemských správních soudů. Později (v r. 1904) předložila vláda návrh na reorganizaci správního soudnictví^{26a)} podle pruského vzoru tak, že by byly vytvořeny čtyři instance správního soudnictví: okresní správní soud (sestavující z okresního výboru pod předsednictvím okresního hejtmána), krajský soud, sestávající z krajského hejtmána jako předsedy a čtyř členů jmenovaných vládou, zemský soud, v němž by zasedali pod předsednictvím místodržitele soudcové doživotně jmenovaní (kvalifikovaní z jedné poloviny pro soudní, z poloviny pro vyšší správní činnost) a konečně nejvyšší správní dvůr. K uskutečnění těchto koncepcí však nedošlo.^{26b)}

b) Ústava ČSR z r. 1920 v § 86 stanovila: „V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).“ K provedení tohoto ustanovení byl (v návaznosti na župní zákon č. 126/1920 Sb.) vydán zákon č. 158/1920 Sb. o *správním soudnictví u úřadů okresních a župních*. Orgány správního soudnictví měly podle této úpravy být jednak okresní senáty (složené z okresního náčelníka a dvou přisedících volených okresním výborem), jednak župní senát, složený ze dvou úředníků a tří přisedících volených župním zastupitelstvem. Senáty měly rozhodovat „právní věci“, jež náležejí do působnosti okresních nebo župních úřadů. „Právní věci“ se rozuměla každá záležitost, v níž vystupuje před úřadem aspoň jedna strana (fyzická nebo právnická osoba, která podle platných předpisů je oprávněna takovým způsobem hájit u zmíněných úřadů svá práva nebo právní zájmy, že úřady ty jsou povinny o tom jednat a vydat nařízení — sc. rozhodnutí). Ústavní výbor Národního shromáždění kromě toho při projednávání osnovy zákona vládě uložil, aby v zájmu zajištění dvojinstančnosti rozhodování předložila návrh na zřízení zemských jurisdikčních senátů. Z kompetence senátů byly vyjmuty trestní věci policejní. Pokud podle právních předpisů byly úřady zmocněny zakročovat v právních věcech stran z moci úřední (vyžadoval-li toho veřejný zájem a hrozilo-li nebezpečí z prodlení), mohly úřady v těchto věcech rozhodnout samy, avšak o odporu proti takovému rozhodnutí byl vždy příslušný rozhodovat ju-

^{26a)} Tzv. Koerbrovy studie o reformě vnitřní správy.

^{26b)} Uskutečněny nebyly ani závěry z ankety provedené v roce 1912, jež v roce 1914 byly zpracovány do návrhu úpravy řízení před správními orgány. O. Volkar (Zdokonalení správní justice u politických úřadů působením komise pro správní reformu, Správní obzor č. 6/1914, str. 303) k tomu podotýká: „Byrokracii správní soudnictví od prvopočátku nebylo vhod, neboť jest brzdou proti libovůli správních úřadů, které se hledí kontrole vymknouti užíváním volného uvažování ve volné správě. Bohužel se také občanstvo příliš pasivně chová a jeho udánliví právní zástupcové nevšímají si pravých záruk pro ochranu veřejných práv, o kýženou nápravu se nestarají; této netečnosti se na druhé straně zneužívá v domněnce, že je občanstvo spokojeno!“

risdikční senát. Členové senátů nebyli nezávislí jako soudci a jejich úkolem bylo také chránit veřejný zájem. V důvodové zprávě vlády (jinak velice zajímavé) se uvádí, že navrhovaná koncepce správního soudnictví vychází z francouzského vzoru.²⁸⁾

Senáty měly být zřízeny teprve poté, co bude vydán zvláštní zákon o řízení před nimi, ten však nikdy vydán nebyl, takže pokrokové představy zákonodárce z r. 1920 zůstaly nenaplněny. S vydáním zvláštního zákona o správních senátech počítal v ustanoveních §§ 58 a 93 i zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, ani ten však vydán nebyl, i když např. v roce 1937 Národní shromáždění vyzvalo vládu, aby osnovu zákona o správním soudnictví „co nejdříve připravila a Národnímu shromáždění předložila“.²⁹⁾

Správním soudnictvím tato koncepce rozuměla *správní řízení* ve „věcech právních“ a současně i speciální úpravu jednání před *zvláštními správními orgány*. Nešlo tedy o činnost především kontrolní. Důraz na procesní problematiku v té době vyplýval zřejmě z toho, že u nás nebyl vydán žádný předpis, který by řízení před správními orgány obecně a v právní formě upravil. Tento nedostatek byl zčásti odstraněn vydáním vl. nař. č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, které pak u nás platilo až do r. 1955; i toto nařízení však počítalo s tím, že řízení před správními senáty upraví zvláštní zákon (§ 1, odst. 2), což se však nestalo.

c) *Po II. světové válce* se u nás setkáváme s orgány, jež by s ohledem na jejich organizační výstavbu a složení bylo též možno považovat za orgány „správního soudnictví“. Zajímavá je např. Stálá rozhodčí komise ministerstva zemědělství, fungující jako odvolací orgán vůči okresním zemědělským úvěrovým komisím, pokud jimi byla zamítnuta žádost o poskytnutí zemědělského úvěru.³⁰⁾ Rozhodčí komise byla složena z předsedy jmenovaného ministrem zemědělství, dále ze dvou členů jmenovaných ministrem financí (jeden z nich na návrh Národní banky československé) a člena jmenovaného ministrem zemědělství na návrh Jednotného svazu zemědělců. Zajímavě byly složeny i okresní komise: předseda ONV, člen rady ONV, do jehož působnosti spadaly zemědělské záležitosti, zástupce okresního sdružení Jednotného svazu zemědělců a zástupce finanční správy.

Pro takovéto orgány je charakteristické, že jsou utvářeny tak, aby aspoň v jisté míře umožňovaly demokratickou konfrontaci zájmů a tvorbu vůle, což v určitém kontextu může vést i k vyšší celkové objektivitě rozhodování. Po r. 1948 ovšem orgány tohoto typu u nás prakticky úplně zanikly.

²⁷⁾ Srov. Pozemkový kodex RSFSR (SU 1922, č. 68, čl. 901) aj. (Sborník dokumentů po zemeľnomu zakonodateľstvu, Gosjurizdat, Moskva 1954.)

²⁸⁾ Srov. O. Klapka: Samospráva a zřízení župní, nakl. Parlament, Praha 1923, str. 86 n.

²⁹⁾ Viz Zd. Rádl: NSS, 1937, str. 213.

³⁰⁾ Srov. §§ 18, 19 zákona č. 43/1948 Sb., o zemědělském úvěru, a vyhl. č. 559/1948 Ú. l., kterou se vydává jednací řád Stálé rozhodčí komise ministerstva zemědělství.

Zvláštní povahu měly orgány (někdy nazývané „soudy“), v nichž vedle „řádnych“ soudců zasedali též „laici“ a správní úředníci [např. důchodkové soudy,^{30a)} trestní nalézací senáty podle zákona o přímých daních,^{30b)} komise pro podmíněné propuštění^{30c)}].

d) Kdybychom vycházeli z koncepce, že správní soudnictví je rozhodování o právech a povinnostech občanů a organizací, jestliže příslušným je orgán složený z osob, které buď vůbec anebo aspoň zčásti nejsou pracovníky státního aparátu (tedy v pracovním poměru ke státu nebo jeho orgánům), příp. z osob, jež podléhají jiným rezortům, našli bychom ovšem řadu forem správního soudnictví i *v současnosti*. Jako příklady možno uvést:

- správní komise NV, složené obvykle z odborníků – pracovníků státního aparátu i poslanců NV, případně dalších občanů, které rozhodují v první i druhé instanci;³¹⁾

- komise národních výborů (složené z poslanců NV a dalších občanů), event. rady národních výborů (složené výlučně z poslanců), které za určitých okolností rozhodují jako orgány prvoinstanční, komise event. i jako orgány odvolací;³²⁾

- komise k projednání dopravních přestupků při okresních odděleních VB, jejichž členy jsou zástupce odd. VB, který komisi předsedá, a dále zpravidla zástupci příslušného ONV a Okresní odborové rady;³³⁾

- komise pro zajišťování socialistického pořádku, zřizované při celnicích k rozhodování o přestupcích (předsedou je vedoucí celnice, členy pracovník celnice, pak další pracovník celnice nebo zástupce pracujících závodu, v němž občan, který se dopustil přestupku, pracuje, nebo zástupce MNV, občanského výboru nebo příslušných společenských organizací);³⁴⁾

- okresní a krajské odvodní komise při vojenských správách, jejichž předsedou je náčelník vojenské správy a členy předseda ONV (KNV), náčelník okresního odd. SNB a dva lékaři státní zdravotní správy, určení výkonným orgánem ONV (u krajské komise lékař vojenské správy);³⁵⁾

- Státní komise pro vědecké hodnosti, složená ze členů ČSAV, SAV, učitelů vysokých škol a pracovníků jiných vědeckovýzkumných pracovišť, jmenovaných vládou; komise je odvolacím orgánem např. v řízení o udělování vědeckých hodností;³⁶⁾ apod.

^{30a)} Např. okresní důch. soudy byly složeny ze 2 úředníků okresního úřadu a 2 přísedících (zejm. radů okresního soudu); předsedal státní úředník práva znalý.

^{30b)} Zákon č. 76/1927 Sb. Nalézací senáty byly složeny z „řádneho“ soudce, finančního úředníka a soudce-laika, jmenovaného finančním úřadem z okruhu poplatníků. Zásadně byly obě úpravy změněny zákonem č. 145/1949 Sb., o některých přechodných opatřeních v trestních věcech důchodkových a daňových.

^{30c)} Komise byla zřizována u krajského soudu a skládala se ze soudce jmenovaného ministrem spravedlnosti, který předsedal, a ze dvou soudců z lidu. Na návrh krajského prokurátora mohl ministr spravedlnosti rozhodnutí komise zrušit nebo změnit (§§ 278–279a trest. řádu z roku 1950 ve znění vyhl. č. 1/1953 Sb.).

³¹⁾ § 57 zákona o NV.

³²⁾ §§ 53–56 zákona o NV.

³³⁾ Cl. 28 a 42 instrukce MV (příloha čl. 14 RMV č. 14/1961).

³⁴⁾ Směrnice ÚCS č. 4/1964, bod 27.

³⁵⁾ §§ 4 a 9 vl. nař. č. 21/1958 Sb.

³⁶⁾ Vyhl. č. 172/1964 Sb.

C. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ JAKO ČINNOST SOUDŮ

1. a) V Anglii již v roce 1215 král ve Velké listině svobod prohlašuje: „Bude-li někdo námi bez zákonného soudu osob sobě rovných vypuzen z držby nebo vyhnán ze zemí, tvrzí, svobod, nebo ze svého práva, ať mu vše ihned vrátíme; a vznikne-li o tom rozepře, tu ať o ní rozhodne soud dvaceti pěti baronů...“; tatáž zásada měla platit i pro vztah baronů „k jejich lidem“.³⁷⁾ Výkonná moc se tak podrobuje kontrole soudů: soudy se zabývají všemi případy porušení práva, ať již jde o vztahy občanů navzájem, nebo o vztahy občana k veřejné moci. Tento princip (související ovšem také se zvláštnostmi anglického práva) si udržel platnost až do současnosti; výjimkou jsou administrativní tribunály posledních desetiletí, o nichž byla řeč shora. Obdobně to platí i pro USA.³⁸⁾

b) Podobně jako v Anglii bylo upraveno správní soudnictví v Norsku, Dánsku, částečně také v Belgii a Itálii. Také německá ústava z r. 1849 přikazovala soudům všechny „Verwaltungswidrigkeiten“, vítězství tohoto pojetí bylo ovšem jen přechodné.

c) V Německé spolkové republice vykonávají od r. 1960 správní soudnictví (zvláště-ní) správní soudy. V každé členské zemi jsou jednak prvoinstanční správní soudy, jednak zemský správní soud; nad nimi pak stojí Spolkový správní soud. Správní soudy jsou jednak s obecnou působností, jednak s působností speciální (např. finanční a sociální soudy). Správní soudy jednají v senátech složených ze tří soudců z povolání a dvou přisedlících; soudci správních soudů mají stejné záruky nezávislosti a nesesaditelnosti jako soudci ostatních soudů. Při Spolkovém správním soudě působí svazový ochránce práva, který před tímto soudem chrání veřejné zájmy; také u nižších správních soudů může být instituce zástupce veřejných zájmů zřízena. Působnost správních soudů je vymezena generální klauzulí.³⁹⁾

d) V Rakousku byla přijata koncepce jediného správního soudu, i když hned od počátku se objevovaly tendence organizovat správní soudnictví několikastupňově. Pro Rakousko byl v r. 1876 zřízen jediný správní soud a podle jeho vzoru bylo po r. 1918 organizováno správní soudnictví i v novém Rakousku, Polsku a Československu (o tom viz dále). Působnost tohoto soudu byla vymezena generální klauzulí; soud měl pouze kasační pravomoc. V Uhřích byl správní soud (s působností vymezenou enumerativně) zřízen teprve v roce 1896; od rakouského se lišil především tím, že měl pravomoc rozhodovat i ve věci samé, tedy s účinky reformujícími (hovořilo se proto někdy o něm jako o „instanci administrativní“). Novela z r. 1907 významně rozšířila jeho působnost, když ve snaze o ochranu municipií před neoprávněnými zásahy ministerstva stanovila, že municipium může ke správnímu soudu podat stížnost proti všem aktům ministra nebo vlády, event. jejich orgánů, kterými se porušuje zákonná působnost municipia. K uherskému správnímu soudu si mohli stěžovat i někteří funkcionáři, resp. některé úřady, a to na ochranu příslušnosti správních úřadů a veřejného řádu.

e) Význam kontroly soudů nad správou oceňovali např. i Engels a Lenin. F. Engels označil v r. 1875 odpovědnost všech úředních osob za všechny jejich úřední úkony každému občanu před obyčejnými soudy za „první podmínku vší svobody“ (kritizoval, že tento institut chybí v návrhu tzv. Gothažského programu Sociálně demokratické strany Německa).⁴⁰⁾ Z kontextu jeho výroku se oprávněně vyvozuje, že měl na mysli správní soudnictví anglického typu, tedy kontrolu správních aktů obecnými soudy (nikoliv snad odpovědnost trestněprávní).⁴¹⁾ Také V. I. Lenin ve svém návrhu a výkladu programu sociálně demokratické strany z let 1895–1896 konstatuje, že

³⁷⁾ Výbor z textů ke studiu obecných dějin státu a práva, SPN, Praha 1956, str. 237.

³⁸⁾ Srov. Bar, op. cit.; Stojanović, op. cit.; Klokočka, op. cit.

³⁹⁾ Srov. Stojanović, op. cit.; Jürgen Gliss: Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur Bundesverwaltungsgerichtsordnung, Frankfurt am M. 1962.

⁴⁰⁾ F. Engels: Dopis A. Bebelovi z r. 1875, Vybrané spisy K. Marxe a F. Engelse, sv. II, Svoboda, Praha 1950, str. 37.

⁴¹⁾ Srov. E. Iserzon: Fundamentum regnorum, Nowe prawo č. 2/1960, str. 159 a 160.

občané „jsou zbaveni veškerých práv žádat, aby se jim úředníci odpovídali, posuzovat jejich jednání, stěžovat si na ně před soudem“⁴²⁾ a navrhuje zařadit do programu požadavek „každému občanu poskytovat právo stíhat každého úředníka soudně, bez stížnosti k jeho představeným“⁴³⁾ Podobné stanovisko zaujal Lenin i později, když navrhoval, aby prokurátoři podávali své protesty proti správním rozhodnutím k soudu a nikoliv k jiným správním orgánům.⁴⁴⁾ V porevolučním Rusku byly vyslovovány i náměty na zřízení zvláštních správních soudů.⁴⁵⁾

Uznání této ochranné funkce soudů se — ne všude však důsledně — projevuje i v praxi některých socialistických států, a to způsobem někdy téměř stejným, jindy naopak úplně svérázným. Uvedu zde jen hlavní formy tohoto kontrolního vztahu mezi soudy a správou.

α) Podle ústavy SSSR z roku 1924 (čl. 43, písm. d) bylo úkolem Nejvyššího soudu SSSR také dávat na žádost ÚVV SSSR posudky o ústavnosti jednotlivých usnesení svazových republik. Podle dalších dokumentů se toto oprávnění vztahovalo i na Radu lidových komisařů SSSR; plenární zasedání Nejvyššího soudu také mohlo (i z vlastní iniciativy) dávat presidiu ÚVV SSSR návrhy na zastavení výkonu nebo zrušení protiústavních aktů jednotlivých ústředních orgánů SSSR.

β) V r. 1937 byla v SSSR zavedena svérázná forma soudní kontroly, spočívající v tom, že nucený výkon některých administrativních aktů (např. nedoplatky daní, povinného pojištění, nesplnění povinných naturálních plnění — zejména dodávky zemědělských výrobků) mohl být proveden teprve poté, co soud zjistil, zda daň atd. byla uložena v souladu se zákonem a zda majetek, který má být postižen, není vyloučen z exekuce (v opačném případě soud odmítne exekuci potvrdit). Tento způsob soudní kontroly byl později zaveden téměř ve všech evropských socialistických státech.

γ) V SSSR a většině ostatních evropských socialistických států je zavedeno soudní rozhodování o námitkách proti nesprávnostem v seznamu voličů.

δ) Od r. 1961 mohou v SSSR občané požádat soud, aby přezkoumal rozhodnutí, kterým jim byl uložen administrativní trest (soud může správní rozhodnutí potvrdit, zrušit, ale také může trest snížit).^{45a)} Podobná úprava je zavedena i v Polsku a v Rumunsku.

ζ) Generální klauzulí je příslušnost soudů vykonávat správní soudnictví založena v Jugoslávii⁴⁶⁾ a nyní i v Rumunsku.⁴⁷⁾ V Jugoslávii rozhodují tzv. správní spory

⁴²⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 2, Svoboda, Praha 1952, str. 102–104.

⁴³⁾ V. I. Lenin, tamtéž, str. 89.

⁴⁴⁾ V. I. Lenin: O „dvoji“ podřízenosti a zákonnosti, Vybrané spisy, sv. 2, Svoboda, Praha 1950, str. 781. Dnes již nejsou pochybnosti o tom, že Lenin měl skutečně na mysli soudní kontrolu správních aktů; srov. Strogovič: Teoretické skje voprosy sovětskoj zakonnosti, Sovetskoe gosudarstvo i pravo č. 4/1956, str. 25, a dále O. Průša: Rijnová revoluce a revoluční soudnictví, Socialistická zákonnost č. 9/1967.

⁴⁵⁾ Např. A. I. Jelistratov (Ob utverždenii zakonnosti v sovětskom stroitel'stve, Sovetskoe pravo č. 1/1922) navrhoval zřízení soustavy správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem, které by měly právo zrušit nezákonné správní akty. Přitom uváděl, že „předmětem správního soudnictví není stížnost občana na úřední osobu, ale správní žaloba na zrušení nezákonného aktu“. (Cit. podle Sališevové, op. cit., str. 142.)

^{45a)} Podrobnosti jsou uvedeny v mém článku Správní soudnictví v Sovětském svazu (Správní právo č. 6/1968).

⁴⁶⁾ Zákon ze dne 23. 4. 1954 č. 403 o správních sporech (Služební list č. 21/1965, str. 913–919).

⁴⁷⁾ Zákon ze dne 26. 7. 1967 o soudním projednávání stížností proti nezákonným správním aktům (Buletinul Oficial č. 67 z r. 1967, str. 578–579). O úloze soudů při zajišťování zákonnosti v rumunské státní správě viz: Romulus Ionescu: Curs de drept administrativ al R.P.R., Editura de stat didactica si pedagogica, Bucuresti 1960, str. 635–654. Rumunská ústava z r. 1965 (čl. 96) již výslovně stanovila, že v případech stanovených zákonem soudy kontrolují usnesení správních i společenských orgánů, které mají právo jurisdikce, rozhodují o nárocích osob, jejichž práva byla porušena správními akty a rozhodují o zákonnosti těchto aktů.

nejvyšší soudy republik a Nejvyšší soud Jugoslávie. Správní spor může být zahájen i v případě nezákonné nečinnosti správního orgánu. Soud může napadený správní akt prohlásit za neplatný, za určitých okolností může však rozhodnout i meritorně (takový rozsudek nebo usnesení pak ve všem nahrazuje správní akt). V Rumunsku projednávají stížnosti na nezákonné správní akty (nezákonnou nečinnost) lidové nebo krajské soudy; řízení se povinně účastní prokurátor. Soud může napadený akt zcela nebo zčásti zrušit, může uložit žalovanému úřadu, aby vydal správní akt nebo osvědčení apod.; současně soud přezkoumává i zákonnost normativních správních aktů, na nichž je napadený individuální akt založen. Uvedený zákon se nevztahuje na akty orgánů tzv. správní jurisdikce (srov. výše), na akty, souvisící s obranou země, se státní nebo veřejnou bezpečností, na správní akty plánovací a na akty vydané v mimořádných situacích (např. k předcházení a potírání epidemií).

Obecně byla působnost soudů při ochraně občanů před nezákonnou činností státní správy pojata i v Albánské ústavě z r. 1946 (resp. 1950): „Každý občan má právo vznést u příslušných soudů žalobu na státní funkcionáře pro každé bezpráví, jehož se dopustili při výkonu svých funkcí“ (čl. 30, resp. 33). Podobně i podle Všeobecného programu lidového politického poradního shromáždění Číny z r. 1949 „občané a lidové organizace mají právo obracet se... k lidovým soudním orgánům se stížnostmi na kterékoli vládní orgány nebo kterékoli úřední osoby v případě, že se tyto orgány dopustily protizákonných činů nebo porušily svou služební povinnost“ (čl. 19); v ústavě ČLR z r. 1954 však takové výslovné ustanovení již není.

φ) Kromě toho jsou v jednotlivých státech provedeny některé úpravy speciální, a to pokud jde jak o organizaci, tak o působnost. Např. v Polsku věci sociálního zabezpečení projednávají v nižších stupních zvláštní soudy (a donedávna existoval i zvláštní nejvyšší tribunál pro tyto záležitosti). V Maďarsku je správním řádem (§§ 55–59) vytvořena možnost, aby zákonem, nařízením s mocí zákona nebo nařízením rady ministrů bylo stanoveno, ve kterých případech lze nezákonné správní akty napadat žalobou před soudem (zatím je tato možnost dána jen v několika málo případech). V některých státech soudy vykonávají právní kontrolu ve věcech matričních, bytových, daňových aj.

2. Po vzniku Československa byl jedním z prvních aktů Národního výboru československého *zákon o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů*,⁴⁸⁾ kterým byl jen s malými – i když poměrně významnými – změnami recipován rakouský zákon.

Nejvyšší⁴⁹⁾ správní soud měl *celostátní působnost*. Pro jeho členy platily všeobecně „předpisy dané pro úředníky soudcovské“; byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády.

Kompetence NSS byla vymezena tzv. *generální klauzulí*: rozhodoval totiž „ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl ve svých právech poškozen“. Z býv. říšského soudu přešla na NSS i kompetence rozhodovat

⁴⁸⁾ Zákon č. 3/1918 Sb. Tato okolnost byla později vyzdvihována: „Zřízení správního soudu hned v prvních dnech republiky bylo vzhledem k tomu, že v ní platilo dvoje právo (rakouské a uherské) a že bylo vydáno mnoho nových předpisů povahy takřka revoluční, jasným dokladem toho, že se náš stát hned od počátku svého trvání rozhodně přihlásil k myšlence státu právního.“ (K. Laštovka v Právní praxi č. 4, roč. 1937–1938, str. 126.)

⁴⁹⁾ Za slovem „nejvyšší“ se – vzhledem k tomu, že v ČSR to byl správní soud jediný – spatřovala buď jakási anticipace příštího možného vývoje (Hoetzel), anebo skutečnost, že jde o vysoký tribunál, jehož výroky nejsou žádným orgánem přezkoumatelné a zrušitelné (Hácha).

o stížnostech občanů státu pro porušení občanských práv ústavou zaručených a dále též pravomoc rozhodovat kompetenční konflikty mezi různými správními úřady.⁵⁰⁾

Z příslušnosti NSS byly vyloučeny jednak „záležitosti, o kterých přísluší rozhodovat řádným soudům“, jednak „stížnosti proti jmenování na veřejné úřady a služby, pokud nejde o porušení tvrzeného práva navrhovacího nebo obsazovacího“. Zvláštními předpisy byly vyloučeny věci patentní (zvláštní patentní soud), některé věci volební (zvláštní volební soud), rozhodnutí při výkonu vojenské kázeňské pravomoci aj.⁵¹⁾

NSS měl pravomoc *kasační*.⁵²⁾ svým rozhodnutím mohl napadené rozhodnutí zrušit pro vadnost řízení, pro nezákonnost anebo stížnost jako bezdůvodnou zamítnout. Po zrušení se věc vracela ke správnímu úřadu, který dříve ve věci rozhodoval; ten pak byl povinen zjednat nápravu, přičemž byl vázán právním názorem NSS. Řízení před NSS bylo v zásadě ústní a veřejné.

Podmínky příslušnosti NSS vykládala tehdejší právní teorie a judikatura NSS zhruba takto:

a) Stížnost k NSS mohl podat pouze ten, kdo měl právní subjektivitu. Mohl to být tedy občan, spolek, ale také obec, pokud hájila obecní zájmy a nevystupovala jako „instance“ (např. ochrana práva na samosprávu), stát, pokud nevystupoval jako „vrchnostenský orgán“ (např. v roli podnikatele) atd.

Stěžovatelem (a tedy i procesní stranou) mohl být jen ten, kdo byl stranou v předcházejícím řízení správním. Z této zásady však byly některé zajímavé výjimky, umožňující stížnost i funkcionářům nebo úředníkům státních nebo samosprávných orgánů, např. předsedovi odvolací komise v trestních věcech daňových.

b) Stěžovatel musel tvrdit, že byl ve svých právech poškozen. Na jedné straně tedy stačilo pouhé tvrzení (prokázat, zda k poškození došlo či nikoliv, bylo právě věcí soudního řízení), na druhé straně však muselo být tvrzeno poškození stěžovatelova subjektivního práva, a to právě tím správním aktem, proti němuž stížnost směřovala. Nestačil tedy např. pouhý zájem.⁵³⁾

V této souvislosti hrál důležitou roli problém tzv. volné úvahy. Věci volné úvahy byly podle původního znění § 3 zákona z r. 1875 z přísluš-

⁵⁰⁾ Kompetenční konflikty mezi řádnými soudy a správními úřady, resp. mezi NSS a řádným soudem, řešil zvláštní senát, složený ze členů NSS a Nejvyššího soudu (nař. č. 635/1920 Sb.).

⁵¹⁾ Srov. Rádl: NSS, 1933, str. 63–66.

⁵²⁾ Pozdější tendence svěřit NSS také reformační pravomoc nenašla legislativní vyjádření (srov. např. rezoluci ústavního výboru Národního shromáždění, zasedání roku 1920, tisk č. 2414, kterou tento výbor uložil vládě, aby NS předložila návrh na novelizaci zákona o NSS, jíž by NSS byla svěřena reformační pravomoc; ministerstvo vnitra v roce 1924 sice osnovu zákona připravilo, ta se však pro odpor z různých stran nestala zákonem).

⁵³⁾ Srov. Rádl: NSS, 1933, str. 136 n.

nosti správního soudu výslovně vyloučeny;⁵⁴⁾ tato výluka však byla (spolu s dalšími)⁵⁵⁾ v r. 1918 zrušena a NSS pak vycházel z úvahy, že „volná úvaha správních úřadů, pokud právě sahá, vylučuje existenci subjektivního práva, není však totožna s libovůlí, nýbrž má své zákonné meze a pouze v těchto mezích se smí pohybovat. Vybočí-li úřad z oněch zákoných mezí, zasahuje tím v subjektivní právo strany a tato se může dovolat ochrany NSS podle § 2 zákona o NSS“.⁵⁶⁾ Neznamenalo to tedy přezkoumávání po věcné stránce, ale pouze z hlediska zákonnosti.

c) Muselo jít o nezákonné rozhodnutí nebo opatření správního úřadu. Vzhledem k materiální nedefinovatelnosti pojmu „správní úřad“ je judikatura bohatá především na rozhodnutí o tom, kdo správním úřadem není. V teorii se považoval za správní úřad ve smyslu zákona o NSS i prezident republiky, pokud vydával správní akty, a za stejných podmínek i vláda.⁵⁷⁾ Výrazem „rozhodnutí nebo opatření“ se podle názoru teorie i judikatury pouze koordinovaly akty konstitutivní a deklaratorní, čímž se současně dávalo najevo, že toto rozlišení je pro vymezení působnosti soudu bezvýznamné; vždy se totiž myslí tzv. akty vrchnostenské, projevy veřejné správy, které autoritativně, „judikujícím způsobem“ upravují nebo zakládají právní poměry tak, že takový projev je schopen právní moci. „Nezákonností“ se přitom rozuměl rozpor aktu nejenom se zákonem ve formálním smyslu, ale vůbec s jakýmkoliv právním předpisem.

Stížnost mohla být k NSS podána teprve tehdy, když věc byla ve správním řízení s konečnou platností vyřízena (nebylo-li podáno včas odvolání ve správním řízení, nebyla pak ani stížnost přípustná). Stížnost sama o sobě neměla odkladný účinek, stěžovatel však mohl požádat správní úřad, který rozhodnutí stížností napadené vydal, aby odklad výkonu povolil.

Pokusy o novelizaci předpisů o NSS měly úspěch teprve v r. 1937,⁵⁸⁾ ovšem byl to úspěch nevalný. Vlastní příčinou změny zákona byla totiž skutečnost, že NSS vyřizoval stížnosti s velkým zpožděním (koncem roku

⁵⁴⁾ J. Pražák (Rakouské právo ústavní III, Praha 1902, str. 361 n.) dokazoval, že výslovné vyloučení věcí rozhodnutých na základě volné úvahy je „pleonasmem jinak neškodným“ a že skutečný smysl tohoto ustanovení je pouze ten, že „sluší stížnost k správnímu soudu odmítnouti ihned pro nepřislušnost, když stěžující sám ani tvrditi nemůže, že rozhodnutím nebo opatřením v odpor vzatým zákon byl porušen“. Srov. též F. Weyr: Čs. ústavní právo, Praha 1937, str. 245.

⁵⁵⁾ Dále bylo zrušeno zejména vyloučení věcí disciplinárních, věcí rozhodnutých instancí, složenou ze správních úředníků a ze soudců, a trestních věcí policejních.

⁵⁶⁾ Boh. A 1529/1922. I v jiných svých rozhodnutích však NSS rozlišoval mezi pouhou libovůlí úřadu a volnou úvahou a zdůrazňoval, že je oprávněn zkoumat, zda se správní úřad nedal při svém rozhodování vést nepřipustnými důvody a zda rozhodnutí netrpí nějakou podstatnou vadou řízení.

⁵⁷⁾ Srov. Rádl: NSS, 1933, str. 119 n. Srov. též J. Hoetzel: Správní akty prezidenta republiky, Veřejná správa č. 1/1934; J. Krejčí: Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole NSS?, Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 221 n. Pochybnosti o tom, zda přezkoumání podléhají akty prezidenta republiky, odstranila novela z r. 1937.

⁵⁸⁾ Zákon č. 164/1937 Sb.

1935 bylo u NSS 17 431 nevyřízených stížností, což prakticky znamenalo, že stížnost mohla být vyřízena teprve asi za tři roky po jejím podání), takže soudní ochrana se stávala iluzorní. Konkrétní cíl novelizace způsobil, že změny směřovaly prakticky pouze k jeho dosažení⁵⁹⁾ a nedošlo tedy k úpravám zásadního charakteru, ačkoliv zákon o NSS v té době již platil 60 let. Je však zajímavé, že kromě některých změn v organizaci práce NSS došlo k řadě úprav zaměřených výslovně *proti správě*, v jejíž nezákonné činnosti byla spatřována jedna z hlavních příčin stížností k NSS.

Zajímavý byl např. nově zavedený institut závazných právních zásad, usnesených rozšířeným senátem NSS (sc. zásad závazných pro správní úřady i NSS). Podle důvodové zprávy ústavně právního výboru NS „myšlenka, aby stálá judikatura NSS, zejména byla-li schválena rozšířeným senátem, byla prohlášena za závaznou pro správní úřady, vznikla proto, že mnohé správní úřady se někdy neřídily právním názorem, důsledně vyslovovaným NSS, a vyvolávaly tím hromadění stížností o téže právní otázce... Jde tu jenom o *rozšíření* myšlenky, že rozhodnutí vyšší stolice, tedy i rozhodnutí NSS v *konkrétním* případě, je pro správní úřady *závazné*“.⁶⁰⁾ Z hlediska praktické užitečnosti bylo toto opatření uvítáno,⁶¹⁾ v teoretické literatuře však byly vyslovovány i námitky, že na NSS v důsledku této úpravy vlastně přešla kompetence k legální, tedy obecně závazné interpretaci právních norem, vyhrazená dosud ustanovením § 8 obec. zák. obč. zákonodárci.⁶²⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS, obsahující právní zásadu závaznou pro správní úřady, se publikovala v prvním dílu Úředního listu.^{62a)}

Nově byl vyřešen i problém vykonatelnosti stížností napadeného správního rozhodnutí, a to jednak kogentní formulací, podle níž žalovaný úřad odklad „povolí, nevyžadují-li veřejné zájmy okamžitého výkonu a vzešla-li by straně z tohoto výkonu nenahraditelná újma“ (dosud „má povolit“), jednak doplněním tohoto ustanovení v tom směru, že „nerozhodne-li úřad o podané žádosti do 60 dnů a nedotýká-li se naříkané rozhodnutí nebo opatření práv nikoho jiného než stěžovatele, má se za to, že odkladný účinek byl povolen“.^{62b)} Pozitivní význam měla i nová úprava, podle níž

⁵⁹⁾ Vláda navrhovala, aby NSS bylo ulehčeno tím, že z jeho kompetence budou vyjmuty jednak tzv. věci bagatelní (spory o hodnoty do 500 Kčs, např. o veřejné dávky), jednak věci „volné úvahy“. I když by takovým opatřením NSS byl zbaven asi 60 % své běžné agendy, Národní shromáždění tento návrh neakceptovalo s odůvodněním, že soudní ochrana občanů by tak byla značně okleštěna.

⁶⁰⁾ Srov. Zd. Rádl: NSS, 1937, str. 165, 166. E. Hácha k tomu podotýká: „Formálně byly ovšem úřady správní oprávněny ignorovat judikáty soudní, jež se netýkaly konkrétního případu, jímž se správní soud právě zabýval. Než tento vytrvalý boj správy proti ustálené judikatuře správního soudu budil v občanstvu dojem právní anarchie ve státě.“ (Poznámky k novému zákonu o NSS, Právní praxe, roč. 1937/1938, č. 1.)

⁶¹⁾ Např. J. Novák: Novelizace zákona o NSS a naděje v ní kladené, Časopis pro právní a státní vědu, roč. 1938, str. 416.

⁶²⁾ Např. Frant. Weyr, op. cit., str. 247. Stejné stanovisko zaujímá Karol Laco: Ústava predmnichovskej ČSR a ústava ČSSR, SAV, Bratislava 1966, str. 558.

^{62a)} Srov. ust. § 2, odst. 2, písm. d) dekretu č. 66/1945 Sb.

^{62b)} Pokud jde o podrobnosti, srov. článek Jiřího Havelky: Odkladný účinek stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, Právník, roč. 76, sešit 10.

bylo správním úřadům znemožněno bránit libovolně stranám v nahlížení do spisů, jež byly NSS předloženy správním úřadem (podle dosavadní úpravy měly totiž správní orgány možnost vylučovat z nahlédnutí kterékoliv části těchto spisů). Důležité bylo konečně i založení povinnosti správních úřadů hradit v případech zákonem stanovených (§ 40) straně žalující náklady řízení (dosud tato povinnost neplatila); bylo to např. tehdy, když správní úřad nedbal uveřejněné právní zásady, nerespektoval právní názor soudu vyjádřený ve zrušujícím nálezu aj.

Nutno dodat, že NSS měl — stejně jako ostatní soudy — právo zkoumat v souvislosti s řešením právních věcí platnost normativních aktů vydaných výkonnými orgány (zejména vládou), a to zejména z toho hlediska, zda jsou v souladu se zákony, na základě nichž byly vydány. Výsledkem přezkoumání nemohlo být ovšem zrušení takového event. nezákonného aktu: soudce však nebyl tímto aktem vázán.⁶³⁾

Další vývoj v československém státě se odrazil zejména v organizaci a územní působnosti NSS. Podle § 16 ústavního zákona č. 299/1938 Sb.⁶⁴⁾ měl soudní ochranu proti správním úřadům Slovenskej krajiny ve věcech, spadajících podle § 15 cit. zákona do jejich pravomoci, poskytovat v nejvyšší stolici soud složený z nezávislých soudců, zřízený na Slovensku pro území Slovenskej krajiny. Do zřízení Nejvyššího správního soudu na území Slovenskej krajiny⁶⁵⁾ měla zůstat dosavadní pravomoc NSS nedotčena. Soudní ochranu proti správním úřadům Podkarpatské Rusi měl poskytovat v nejvyšší stolici NSS v Praze v senátě určeném pro Podkarpatskou Rus.⁶⁶⁾

Myšlenka kontinuity čs. státu a práva a současně i zásada přísného respektování principu zákonitosti správy byla koncem II. světové války vyjádřena ustanovením, že „lhůta k podání stížnosti k NSS na rozhodnutí správních úřadů státního zřízení *zahraničního*“ počne jeden rok po dni, kdy končí doba nesvobody (tj. dnem 5. 5. 1946).^{66a)}

Podle první pražské dohody mezi vládou ČSR a předsednictvem SNR ze dne 2. 6. 1945 měl být Nejvyšší správní soud společný pro území celého státu a měl mít sídlo v Bratislavě.⁶⁷⁾ Podle druhé pražské dohody z 11. 4. 1946 byl zachován stav podle první pražské dohody až do úpravy ústavní listinou.⁶⁸⁾ V diskusích předcházejících vydání ústavy bylo —

⁶³⁾ Srov. § 102 a § 98, odst. 1 ústavy z roku 1920.

⁶⁴⁾ Ústavný zákon zo dňa 22. novembra 1938 č. 299 Sb., o autonomii Slovenskej krajiny.

⁶⁵⁾ Ústavný zákon č. 120/1940 Sl. z.

⁶⁶⁾ Srov. § 16 ústavního zákona ze dne 22. listopadu 1938 č. 328 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi.

^{66a)} Srov. čl. 7, odst. 2 úst. dekretu o obnovení právního pořádku ve znění vyhl. č. 30/1945 Sb.

⁶⁷⁾ „Nejvyšší soudní tribunály republiky budou společné pro území celého státu. V jejich čele budou 2 předsedové, první a druhý a z nich vždy jeden Slovák. Nejvyšší soud a nejvyšší správní soud budou mít postačující počet senátů ze slovenských právníků pro oblast práva, platného na Slovensku. Sídlo nejvyššího správního soudu bude v Bratislavě.“ (Zdeněk Peška: Dokumenty k ústavnímu právu II, Všehrd, Praha 1947, str. 153.)

⁶⁸⁾ Peška: tamtéž, str. 175.

v souvislosti s novou koncepcí zemského zřízení — také navrhováno, aby v každé zemi byl zřízen zemský správní soud, který by rozhodoval ve věcech zemského významu a z jehož rozhodnutí by se za určitých podmínek bylo možno odvolat k NSS, zejména když by šlo o zachování jednoty práva.^{68a)}

S vícestupňovým systémem správního soudnictví počítal ve svém návrhu ústavy i Vladimír Kubeš.^{68b)} Někteří autoři považovali za správné zachovat správní soudnictví s jeho dosavadními funkcemi a popř. provést jen některé dílčí (zejména organizační) změny.^{68c)} Vyskytovaly se však i náměty na hlubší revizi jeho postavení a úkolů^{68d)} a bylo také již namítáno, že soudní kontrola veřejné správy, vykonávané lidovými volenými orgány, je v rozporu se základními myšlenkami lidové demokracie.^{68e)}

Ústava 9. května (1948) počítala s další existencí správního soudu⁶⁹⁾ a s tím, že jeho působnost bude zahrnovat celé území státu. Podrobnosti o správním soudu měl stanovit zvláštní zákon, jenž však vydán nebyl a platily proto i nadále předpisy dosavadní.⁷⁰⁾

V legislativním programu ministerstva vnitra z r. 1948⁷¹⁾ se uvádí mezi základními legislativními úpravami i „reforma správního soudnictví“. Po-

^{68a)} Ivan Dérer: Košický program a nová ústava, Dělnické naklad., Praha 1947, str. 48.

^{68b)} V Kubešově návrhu ústavy ust. § 124 zní: „1. Soudní moc ve věcech veřejné správy na ochranu proti orgánům této správy vykonávají správní soudy s jediným nejvyšším správním soudem pro celé území republiky, složené z nezávislých soudců z povolání. 2. Tyto soudy poskytují také ochranu proti nečinnosti orgánů veřejné správy. 3. Podrobnosti stanoví zákon, který také může určit, zda a kdy jsou rozhodnutí nejvyššího správního soudu závazná pro orgány veřejné správy vůbec.“ (Vladimír Kubeš: O novou ústavu, Melantrich, Praha 1948, str. 101.)

^{68c)} Ivan Dérer: Soudce a nová ústava, V. Linhart, Praha 1947, str. 10; Alfréd Meissner: O budoucí ústavu, 1946, str. 38.

^{68d)} Např. Václav Vaněček v souvislosti s potřebou, aby se vyšší kontrolní instance odpoutávaly od starého práva platného jenom formálně a naopak připínaly na nové směrnice, nové ideály, požaduje zrevidovat z hlediska potřeb nového státního zřízení a nových socialistických cílů samy základy tzv. soudních kontrol veřejné správy (Obrodíme právníctví, V. Linhart, Praha 1946, str. 43).

^{68e)} S tímto názorem polemizovalo např. memorandum Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 1947. V. Kubeš (op. cit., str. 101) k tomu poznamenává, že přece nejde o nic jiného, než aby orgány veřejné správy vykonávaly pravomoc jim svěřenou podle vůle svrchovaného reprezentanta lidu, jak je vyjádřena v zákoně. Přiznat orgánům správy ve věcech upravených zákony suverenity, nezávislost na zákonu a na vrcholném orgánu lidu, by znamenalo otevřít bránu libovůli, tříštilo by jednotný stát na řadu státčků a nutně by vedlo k anarchii.

⁶⁹⁾ Se správním soudnictvím v té době ještě počítaly i ústavy jiných soc. států. Např. podle čl. 26 polské tzv. Malé ústavy z r. 1947 „zvláštní zákon stanoví způsob jednání a meze působnosti orgánů příslušných rozhodovat o legálnosti správních aktů v oboru veřejné správy“. Podle čl. 138 ústavy NDR z roku 1949 „ochraně občanů před protiprávními opatřeními správy slouží... správní soudnictví“; organizaci a příslušnost správních soudů upravuje zákon, o členech správních soudů platí přiměřené zásady o volbě a odvolávání soudců řádných soudů. Žádný z obou předpokládaných prováděcích zákonů však vydán nebyl.

⁷⁰⁾ Srov. § 137 Ústavy 9. května.

⁷¹⁾ Program reorganizace lidové správy, předložený na prvním celostátním sjezdu národních výborů v Kroměříži v červnu 1948 (příloha), vydal II. odbor min. vnitra, str. 28.

čítalo se také s tím, že „při národním výboru bude zřízena funkce veřejného zástupce, jehož úkolem bude podávat odvolání proti rozhodnutím, iniciativní návrhy na zahájení řízení nebo na obnovu řízení již skončeného, pokud to bude vyžadovat zájem veřejný“.⁷²⁾ Žádné z těchto chystaných opatření však skutečně nebylo.

V roce 1949 byl vydán zákon o sídle správního soudu,⁷³⁾ kterým byla za sídlo správního soudu určena Bratislava, a tak tedy teprve byla realizována první pražská dohoda; současně bylo stanoveno, že do nové úpravy platí zákon č. 164/1937 Sb.

Konec správního soudu de jure (de facto nastal již dříve) znamená rok 1952. S účinností ke dni 1. 1. 1953 byla totiž Ústava 9. května změněna⁷⁴⁾ a v nové soustavě soudnictví se již se správním soudem nepočítalo. Důvody, které byly pro toto opatření uváděny, lze shrnout asi takto:

a) Soustavu státní správy i soudnictví je třeba upravit podle osvědčených sovětských vzorů.

b) Konstrukce správního soudnictví „vycházela z buržoazního nazírání na poměr občana ke státu, z toho, že zájmy občana a zájmy státu musí být protikladné. Ve státě budujícím socialismus musí být o ochranu zájmů občanů postaráno jinak“.

c) Správní soud je přežitkem buržoazního státního aparátu, typicky kapitalistickým zařízením, které mělo budit zdání legality.

d) Platný zákon z r. 1937 je zastaralý a úprava správního soudnictví velmi nedokonalá, protože

- jediný správní soud výkonává pravomoc na celém území republiky bez znalosti místních potřeb,

- pracuje na byrokratických principech a bez účasti soudců z lidu,

- otázka, zda bude proti nezákonnému rozhodnutí nebo opatření zakročeno, se ponechává úvaze jednotlivce,

- rozhodnutí správního soudu zavazuje administrativní orgán právě jen v té věci, ve které správní soud rozhodl, takže „administrativní orgán — jak se častěji stávalo — mohl tak zachovat svou nezákonnou praxi v jiných případech“,

- řízení je těžkopádné a nákladné.

e) Správní soud sloužil převážně zájmům majetných vrstev, po roce 1945 se snažil mařit znárodnění, cesta na správní soud byla jedním z prostředků daňového úniku.

f) Činnost správního soudu po roce 1948 prakticky ustala.

⁷²⁾ Tamtéž, str. 26.

⁷³⁾ Zákon č. 166/1949 Sb. Podle důvodové zprávy vlády k tomuto zákonu (tisk NS č. 262 z r. 1949) „na Slovensku byl... zřízen zvláštní správní soud, který pak existoval i po roce 1945 a jeho činnost byla podle ústavy považována za činnost orgánické součásti jediného správního soudu. Aby obě součásti byly spojeny, změnilo se sídlo správního soudu na Bratislavu“.

⁷⁴⁾ Ústavní zákon č. 64/1952 Sb.; zákonem o prokuratuře č. 65/1952 Sb. (§ 8, odst. 2) byly všechny předpisy o správním soudu zrušeny.

g) Ochrana zájmů občanů bude zajištěna lépe dozorem prokuratury, takže správní soud se stává zbytečným.⁷⁵⁾

Důvody zrušení správního soudu — některé z nich jsou vlastně argumenty proti správnímu soudnictví v socialistickém státě vůbec — se tu nemůžeme hlouběji zabývat. Z toho, co již bylo řečeno, však vyplývá, že některé argumenty byly naprosto liché (zastaralý zákon přece bylo možno novelizovat, jak se původně také počítalo!) a i řada ostatních zní pro dnešního čtenáře, který zná historii posledního dvacetiletí, zcela nepřesvědčivě;⁷⁶⁾ s některými z nich byla ostatně i v naší odborné literatuře již vedena polemika,⁷⁷⁾ jiné však jsou i v posledních letech plně uznávány, aniž ovšem jejich správnost byla vědecky prokázána.⁷⁸⁾

Bude úkolem našich právních historiků, aby všechny okolnosti působení správního soudu i jeho zrušení dopodrobna prozkoumali.⁷⁹⁾ Domnívám se však, že už nyní lze hlavní důvod zániku správního soudu rozpoznat: jeho existence totiž musela být nežádoucí pro každého, kdo chtěl vládnout pomocí mimoprávních metod a práva používat jen potud, pokud to bylo momentálně „účelné“. S tím objektivně souviselo i tzv. materiální pojetí zákonnosti, podle něhož je třeba se řídit nikoli platným právem, ale určitými zásadami, ať jsou nebo nejsou vyjádřeny v platném právu, a platným právem jen potud, pokud dané zásady vyjadřuje.⁸⁰⁾ Za takové

⁷⁵⁾ Srov. důvodové zprávy k vládním návrhům ústavního zákona o soudech a prokuratuře (tisk NS č. 630 z r. 1952) a zákona o prokuratuře (tisk NS č. 631 z r. 1952).

⁷⁶⁾ Nutno ovšem dodat, že praxe NSS nebyla zcela jistě bez vážných nedostatků. Např. E. Chalupný (Sociologie a filosofie práva a mravnosti, část I., Praha 1929, str. 99 n.) uvádí: „...praxe a zkušenost správní ukazuje, že nejvyšší správní soud zachází v ohledech ryze formálních mnohem dále, než ukládá mu jeho určení zákonné. Nižší úřady si naň stěžují, že se začasť vyhýbá věcnému rozhodování „in merito“ a chápě se raději formálních argumentů (legitimace, lhůty apod.), aby stížnost odklidil.“

⁷⁷⁾ Např. Frant. Zoulík v článku K problematice správního soudnictví, Socialistická zákonnost č. 9/1966, vyvrací názor o zásadní neslučitelnosti správního soudnictví se systémem orgánů soc. státu aj.

⁷⁸⁾ Tak např. Karol Laco (op. cit., 1966, str. 558, 559) v souvislosti s výkladem §§ 105 a 88 ústavy z roku 1920 uvádí, že smyslem těchto ustanovení bylo „udržovat ilúzie, že „nezávislé soudy“ sú a budú garanciou korektnosti činnosti ministerstiev, účinným prostriedkom proti administratívnym prechmatom a nedopatreniam a pod.“. Podle Václava Vaněčka (Dějiny státu a práva v Československu, Orbis, Praha 1964, str. 514) hrál NSS „velmi reakční roli jak před rokem 1938, tak v letech 1938–1945 i konečně, tím více, v prvních letech po osvobození...“. A dále: „Posláním NSS v buržoazní společnosti bylo vhodné zahalovat třídní stranictví orgánů staré veřejné správy, včetně samosprávy. V této roli pokračoval tento tribunál po roce 1945 tím, že byl záměrným, záluďným a rafinovaným zastáncem buržoazně chápané zákonnosti, namířené proti socialistické revoluci.“

⁷⁹⁾ Zdá se, že se vyskytovala tendence vydávat zrušení NSS za pouhou organizační záležitost. Např. v učebnici Československé státní právo, Orbis, Praha 1953, se na str. 276 komentují změny v soudní soustavě, provedené v r. 1952, přičemž se prohlašuje, že „tato organizační struktura našeho soudnictví umožnila (podtrhl V. M.), aby byly zrušeny nejvyšší vojenský soud a správní soud“. Ve skutečnosti šlo ovšem o věc mnohem složitější, což ostatně naznačují samy argumenty proti správnímu soudu. Že současně zanikla i kompetence správního soudu (nebyla na jiný orgán přenesena), patrně nebylo považováno za důležité.

⁸⁰⁾ Srov. J. Boguszak: Základy socialistické zákonnosti v ČSSR, Nakl. ČSAV, Praha 1963, str. 69 n.

situace je ovšem *jakákoliv právní kontrola prakticky nemožná*. Tomu nasvědčuje i jeden z případů rozhodování správního soudu, nedávno vzpomínutý v tisku.⁸¹⁾ NSS totiž zrušil koncem ledna 1948 usnesení vlády o zestátnění pražské továrny na cukrovinky Orion, protože majitelé namítali, že zákonné podmínky znárodnění nejsou dány. Podle dekretu o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského⁸²⁾ (§ 1, odst. 1, bod 6) se totiž dnem vyhlášení tohoto dekretu znárodněly podniky tohoto druhu, které měly více než 500 zaměstnanců podle průměru stavů ke dnům 1. ledna let 1938 až 1940; jak ze shora citovaného článku v Rudém právu vyplývá, bylo však v podniku Orion k danému termínu zaměstnáno pouze 496 zaměstnanců, i když v době sezóny podnik zaměstnával podstatně více pracovníků. NSS za této situace ovšem patrně nezbyvalo nic jiného, než rozhodnutí o znárodnění zrušit; bouře protestů se však snesla na jeho hlavu, nikoliv na hlavu zákonodárce, který se sezónní práci v potravinářském průmyslu v dekretu nepočítal.

Vedle správního soudu působily v Československu ještě zvláštní *patentní soud* a *volební soud*; oba vykonávaly v podstatě funkce správního soudnictví.

Patentní soud^{82a)} rozhodoval jakožto „odvolací instance“ o odvoláních proti konečným rozhodnutím zrušovacího oddělení patentního úřadu. Skládal se z presidenta nebo senátního předsedy NSS jako presidenta a předsedajícího, z jednoho rady ministerstva obchodu, ze dvou radů NSS, pokud byli soudci, nebo jejich zástupců a ze tří technických odborníků jako radů. Na členy soudu se po dobu výkonu funkce vztahovala příslušná ustanovení ústavy o soudcovské nezávislosti a neseaditelnosti. Patentní soud a předpisy o něm byly zrušeny zákonem č. 7/1952 Sb., o přechodných opatřeních v oboru patentů (§ 26).

Do pravomoci volebního soudu^{82b)} patřilo rozhodovat o stížnostech do výsledků reklačního řízení provedeného podle zákona o stálých seznamech voličských,^{82c)} zkoumat a ověřovat volby členů Národního shromáždění a župních^{82d)} zastupitelstev, rozhodovat o stížnostech do voleb do Národního shromáždění, župních zastupitelstev, župních výborů a komisí, rozhodovat o ztrátě mandátu^{82e)} a o tom, zda u určitého člena Národního shromáždění nastal případ neslučitelnosti.^{82f)} S ohledem na povahu věcí, které měl volební soud projednávat, jej bylo třeba „odbyrokratizovat“ v tom smyslu, aby se neskládal především ze soudců-úředníků a aby měl úzký kontakt s parlamentem, současně však zaručit odbornost jeho judi-

⁸¹⁾ Václav Vrabec: Druhá etapa znárodnění, Rudé právo z 21. 1. 1968.

⁸²⁾ Dekret č. 101/1945 Sb.

^{82a)} Zákon č. 30/1897 ř. z. ve znění zákona č. 305/1919 Sb. z. a n.

^{82b)} Zákon č. 125/1920 Sb. z. a n. ve znění zákonů č. 145/1924 a č. 87/1934 Sb. z. a n.

^{82c)} Zákon č. 663/1919 Sb. z. a n.

^{82d)} Později „zemských“ (zákon č. 125/1927 Sb. z. a n.); to platí pro celou jeho kompetenci.

^{82e)} Jestliže člen po volbě ztratil volitelnost anebo přestal být z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen (§ 13 zák. o voleb. soudě).

^{82f)} Zákon č. 144/1924 Sb. z. a n., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).

katury.^{82g)} Soud se skládal z presidenta (kterým byl první prezident NSS), 12 přísedících volených poslaneckou sněmovnou (nesměli však být členy Národního shromáždění ani župního zastupitelstva) a potřebného počtu stálých referentů (přidělených radů NSS). Při výkonu funkce byli všichni samostatní a neodvislí jako soudcové. Volební soud prakticky nefungoval již od r. 1945;^{82h)} v roce 1946 byl zrušen,⁸²ⁱ⁾ podle předpisů o řízení před ním se však ještě nějakou dobu postupovalo.^{82j)}

3. Po roce 1948 se soudní kontrola správy u nás vyvíjela zejména v těchto formách:

a) Věci národního pojištění (sociálního zabezpečení)

Zákon o národním pojištění č. 99/1948 Sb. (přijatý dne 15. 4. 1948) vycházel z koncepce *pojišťovacích soudů*, které rozhodují zejména o opravných prostředcích proti výměrům pojišťovny.⁸³⁾ Ustanovení zákona o pojišťovacím soudnictví však vůbec nenabyla účinnosti a kompetence těchto soudů přešla podle zákona o zlidovění soudnictví⁸⁴⁾ na obecné soudy.⁸⁵⁾

Další vývoj vedl k tomu, že působnost soudů v těchto věcech byla výrazně omezována: v r. 1953 byly vyloučeny dávkové věci nemocenského pojištění,⁸⁶⁾ v r. 1956 bylo soudní přezkoumávání v oboru důchodového zabezpečení omezeno jen na rozhodnutí Státního úřadu sociálního zabezpečení⁸⁷⁾ a v r. 1964 byla rozhodovací pravomoc soudů omezena na pouhou kasaci⁸⁸⁾ (dříve rozhodovaly meritorně).

Podle nynější úpravy soudy rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutím:

— orgánu KNV jako odvolacího orgánu nebo SÚSZ jako orgánu prvo-

^{82g)} Srov. J. Hoetzel: Soudní kontroly, str. 45; V. Hora: Volební soudnictví, Praha 1938, str. 55 a n.

^{82h)} Podle vl. nař. č. 48/1945 Sb. rozhodovaly o stížnostech na volby národní výbory, SNR a vláda; při ověřování voleb působily ONV, ZNV a zvláštní výbor Národního shromáždění (pro řízení před ním obdobně platily předpisy o volebním soudu).

⁸²ⁱ⁾ Čl. 13 úst. zákona č. 65/1946 Sb., o Ústavodárném Národním shromáždění (platnost voleb ověřovaly a o inkompatibilitě rozhodovaly zvláštní výbory Národního shromáždění).

^{82j)} Srov. ust. § 53 zákona č. 75/1948 Sb. Nutno podotknout, že nestanovil-li zákon o volebním soudu jinak, platily pro řízení před ním předpisy o Nejvyšším správním soudu.

⁸³⁾ Zákon zavedl *jednotné* pojišťovací soudy pro celé národní pojištění, čímž odstranil dosavadní roztržičnost soudnictví v tomto oboru. Kromě toho zavedl další významné novum, když jurisdikci soudů podřídil i tzv. nedávkové spory, které byly dříve rozhodovány ve správním řízení. Podle zákona měly být zřízeny pojišťovací soudy (složené z předsedy, soudců z povolání a přísedících z řad pojištěnců), vrchní pojišťovací soudy a nejvyšší pojišťovací soud (chápaný patrně jako součást Nejvyššího soudu).

⁸⁴⁾ Zákon č. 319/1948 Sb. O důvodech této změny viz komentář: Zákon o zlidovění soudnictví, Praha 1949, str. 89 až 104.

⁸⁵⁾ Rozhodovat věci nemocenského pojištění v zásadě příslušelo okresním soudům, věci důchodového pojištění krajským soudům.

⁸⁶⁾ Srov. § 43, odst. 3 a § 45 vyhl. č. 100/1953 Sb.

⁸⁷⁾ Srov. § 78, odst. 4 zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení.

⁸⁸⁾ Viz § 245, odst. 1 ve spojení s § 249, odst. 1 o. s. ř.

instančního⁸⁹⁾ o zákonných (obligatorních) nárocích ve věcech důchodového zabezpečení;⁹⁰⁾

— orgánů ROH a orgánů výrobních družstev v jiných než dávkových věcech nemocenského pojištění.^{91, 92)}

b) Povinné dodávky zemědělských výrobků

Podle § 13, odst. 1, 2 zákona č. 56/1952 Sb., o dodávkové povinnosti a o výkupu zemědělských výrobků, mohly být povinné dodávky včas nesplněné vymáhány i nuceným odnětím výrobků. Vláda měla stanovit, ve kterých případech je třeba k vymáhání předchozího rozhodnutí soudu. V takových případech soud k žalobě, kterou podá okresní plnomocník ministerstva výkupu, buď potvrdí, že dodávka byla stanovena v souladu s předpisy o povinných dodávkách, nebo žalobu zamítne.⁹³⁾ Podle rozhodnutí vlády se pak toto ustanovení v letech 1952 až 1959 vztahovalo pouze na JZD.⁹⁴⁾ Nyní náš právní řád soudní záruky tohoto typu nezná, ačkoliv dodávková povinnost — zejména pokud jde o jednotlivě hospodařící rolníky — zrušena nebyla.

c) Zrušení práva užívat byt

Příkaz k vyklizení bytu vydaný správními orgány byl podle § 43, odst. 3 zákona č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty, vykonatelný jen tehdy, potvrdil-li jej okresní soud; nebyl-li příkaz vydán v souladu se zákonem, soud jej zrušil. Soud mohl také žádat, aby MNV doplnil řízení. Účastníky soudního řízení byl uživatel bytu, proti němuž příkaz směřoval, a vlastník domu, nikoliv však národní výbor, který příkaz vydal. Proti usnesení soudu nebyl přípustný řádný opravný prostředek.

Nový zákon o hospodaření s byty z roku 1964 a nový občanský zákoník z téhož roku tento institut soudní kontroly odstranily, provedly však nově delimitaci působnosti mezi soudy a národními výbory tak, že v některých případech rozhodují přímo soudy, v některých naopak národní výbory, a to bez soudní kontroly.⁹⁵⁾

⁸⁹⁾ Je zajímavé, že soud může současně s rozhodnutím SÚSZ zrušit i rozhodnutí orgánu ONV, které bylo *podkladem* pro rozhodnutí SÚSZ a proti němuž jinak samostatně brojít nelze. SÚSZ pak v novém rozhodnutí znovu a samostatně řeší i otázky, o kterých původně rozhodl orgán ONV.

⁹⁰⁾ Srov. § 92, odst. 2 až 7 zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, a § 121, odst. 3 až 8 zákona č. 103/1964 Sb., o sociálním zabezpečení družstevních rolníků.

⁹¹⁾ Srov. § 244, odst. 2 o. s. ř.

⁹²⁾ V obou případech jsou soudní ochrany zbavení vojáci z povolání a příslušníci bezpečnostních sborů (srov. § 7, odst. 3 zák. č. 101/1964 Sb. a § 5, písm. a) zák. č. 54/1956 Sb.).

⁹³⁾ Soudní přezkoumávání výměrů o povinných dodávkách bylo převzato ze sovětského právního řádu, kde bylo zavedeno v r. 1937.

⁹⁴⁾ Srov. § 44, odst. 4 vl. nař. č. 57/1952 Sb., § 40, odst. 7 vl. nař. č. 114/1953 Sb., § 41, odst. 7 vl. nař. č. 5/1957 Sb. a § 40, odst. 7 vl. nař. č. 49/1957 Sb. Zákon čís. 56/1952 Sb. byl s účinností k 1. 1. 1960 zrušen zákonem č. 51/1959 Sb.

⁹⁵⁾ Z praxe lze soudit, že tato úprava nebyla zcela šťastná. Na jedné straně se ukazuje, že v oblasti hospodaření s byty, která patří z hlediska právního i sociálního

d) Chyby a nesprávnosti v seznamech voličů

Každý občan je oprávněn upozornit MNV na chyby a nesprávnosti v seznamu voličů pro volby NS, SNR, NV, resp. pro volby soudců a navrhnout opravu. MNV je povinen o upozornění rozhodnout do 3 dnů a buď provést příslušnou opravu, nebo písemně stěžovateli sdělit, z jakých důvodů ji neprovede. Byl-li návrh zamítnut, může jej občan předložit okresnímu soudu, podle jehož rozhodnutí pak MNV event. opravu provede.⁹⁶⁾

V tomto případě tedy soud rozhoduje *meritorně* a jeho rozhodnutí je pro MNV závazné. K podání návrhu je oprávněn kdokoli, tedy každý, kdo má na věci nějaký zájem (nevyžaduje se porušení subjektivního práva). Ustanovení §§ 244 až 250 o. s. ř., upravující přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů, se tedy vlastně na tento případ nehodí, protože v těchto ustanoveních se počítá s kasací atd., přesto však volební zákony na o. s. ř. odkazují.⁹⁷⁾

e) Detence

Je-li někdo bez svého souhlasu převzat do ústavní péče pro duševní poruchu (detence), může žádat, aby příslušný národní výbor toto opatření zdravotnického zařízení přezkoumal (o přezkoumání mohou žádat i osoby blízké nemocnému, opatrovník, zdravotnické zařízení, orgány ROH nebo jiné společenské organizace); přezkoumání může NV provést i z vlastní iniciativy. Výsledkem řízení je potvrzení nebo zrušení opatření zdravotnického zařízení. Osoby nebo orgány shora uvedené mohou kromě toho ještě *kdykoli* žádat, aby rozhodnutí národního výboru bylo přezkoumáno *soudem*,⁹⁸⁾ který pak rozhodnutí NV potvrdí nebo zruší.⁹⁹⁾

Tento institut byl sice zaveden nově, neznamená však faktické rozšíření

k nejcitlivějším, soudní kontrola správního rozhodování chybí, na druhé straně pak z toho, že soudům byla svěřena působnost rozhodovat o věcech, v nichž by jinak správní orgán zahajoval řízení *ex officio*, vyplynuly určité praktické problémy: např. má-li uživatel dva byty [§ 184, písm. c) obč. zák.], nemá na likvidaci tohoto stavu zájem ani on sám, ani vlastník domu (pokud uživatel jinak plní své povinnosti); návrh na zahájení řízení proto téměř vždy podává orgán národního výboru, zajišťující hospodaření s byty a plnící tak svou povinnost chránit zájmy společnosti (§ 32 o. s. ř.). Oba účastníci řízení (NV účastníkem není) jsou tak nuceně „vtahováni“ do sporu, na němž sami nemají zájem. Tak se tato typicky administrativně právní záležitost, vyžadující svou povahou jednostranně zahajované správní řízení, dostává do rozporu s kontradiktorní formou soudního procesu.

⁹⁶⁾ Srov. § 8 zákona č. 113/1967 Sb., § 8 zákona č. 114/1967 Sb., § 9 zákona SNR č. 35/1964 Sb. a § 43 zákona č. 36/1964 Sb. Tato úprava byla u nás podle sovětského vzoru zavedena v roce 1954 (§ 8 zákona č. 14/1954 Sb., o volbách do NV, § 8 zákona č. 27/1954 Sb., o volbách do NS); obdobná úprava je provedena v SSSR, Polsku, Jugoslávii, Maďarsku, NDR a Rumunsku.

⁹⁷⁾ Praktický význam tohoto institutu je vzhledem k nedostatkům našeho volebního systému, resp. problémům při jeho realizaci zatím velmi omezený.

⁹⁸⁾ § 24, odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

⁹⁹⁾ Zákon o péči o zdraví lidu nepočítá s možností, že některou z osob nemocnému blízkých bude napadeno rozhodnutí orgánu NV, kterým bylo opatření zdravotnického zařízení zrušeno. Jestliže soud takové opatření *zruší* a nemocný byl mezitím z ústavní péče propuštěn, nemá soud ani NV právní prostředek, kterým by mohlo být nové zadržení vynuceno.

soudní kontroly správy, protože o detenci podle dřívějších předpisů rozhodovaly soudy přímo. Také na přezkoumávání rozhodnutí orgánů NV o detenci se ustanovení o. s. ř. o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů příliš nehodí, protože:

- lhůta k podání stížnosti o přezkoumání soudem není omezena;
- navrhovatelem může být i subjekt, který nebyl účastníkem předchozího správního řízení;
- z ustanovení §§ 53 a 58 správního řádu vyplývá, že i proti rozhodnutí orgánu NV o detenci je přípustné odvolání, o němž vzhledem k organizaci zdravotnických zařízení bude zpravidla rozhodovat orgán KNV nebo ministerstvo zdravotnictví. Soud tedy bude přezkoumávat rozhodnutí odvolacího orgánu, přičemž příslušným bude soud okresní, ačkoliv předtím rozhodovaly orgány s krajskou nebo dokonce celostátní působností.¹⁰⁰⁾

f) Tiskové věci

Podle tiskového zákona¹⁰¹⁾ má vydavatel hromadného informačního prostředku¹⁰²⁾ právo podat krajskému soudu návrh, aby přezkoumal rozhodnutí Ústřední publikační správy,¹⁰³⁾ kterým bylo pozastaveno uveřejnění, popř. rozšiřování informace.

Tato úprava je — jak se ukazuje — problematická nejméně ve dvou směrech:

- Především přináší potíže vymezení kontrolního kritéria. ÚPS sice může zastavit publikaci informace jen tehdy, obsahuje-li taková informace podle názoru ÚPS skutečnost tvořící předmět státního, hospodářského nebo služebního tajemství, tyto skutečnosti jsou však v našem právním řádu vymezeny tak vágně, že za takové tajemství může být označeno prakticky cokoliv.¹⁰⁴⁾ To ovšem efektivnost soudní kontroly značně problematizuje.
- K podání návrhu na soudní přezkoumání je oprávněn pouze vydavatel. Praxe však ukazuje, že zájmy vydavatele a autora pozastavené informace nejsou vždy zcela totožné; pozastavením je poškozen na svých zájmech

¹⁰⁰⁾ Zákon o péči o zdraví lidu odvolání proti rozhodnutí orgánu NV ani nevylučuje, ani „nestanoví jinak“, jak vyžaduje § 53 spr. řádu, z čehož nelze vyvozovat nic jiného, než že odvolání je přípustné, a to — od 1. 1. 1968 — ve vertikální linii.

¹⁰¹⁾ § 17, odst. 3 zákona č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.

¹⁰²⁾ Vydavatel periodického, neperiodického a ostatního tisku, jiná příslušná organizace, jako Čs. rozhlas atd.

¹⁰³⁾ „Územním orgánem“ ÚPS pro Slovensko je Slovenská publikační správa, která „na Slovensku plní úkoly ÚPS“, v krajích má ÚPS „své pobočky“. Mám za to, že nepřesné ustanovení § 17, odst. 3 cit. zák. je nutno vykládat tak, že se vztahuje i na uvedené dekoncentrované orgány ÚPS (jinak by ztratilo praktický význam).

¹⁰⁴⁾ Skutečnosti tvořící předmět státního tajemství jsou (ovšem jen zcela obecně) uvedeny ve vyhl. č. 181/1964 Sb., kdežto skutečnosti tvořící předmět hospodářského a služebního tajemství jsou v čs. právním řádu vymezeny (ještě obecněji) pouze v trestním zákoně (§ 89, odst. 11, 12). Je tedy na omylu statut ÚPS (vlád. nař. č. 119/1966 Sb.), když v § 4, odst. 2 uvádí, že cit. vyhláška vymezuje také rozsah hospodářského a služebního tajemství.

nejen vydavatel, ale i autor. V poslední době se proto navrhuje, aby oprávnění obrátit se k soudu bylo poskytnuto i autorům.^{105, 105a)}

g) Právní postavení pracovníků státního aparátu

Ochrana pracovníků státního aparátu před jednostrannými neoprávněnými zásahy státních orgánů do jejich pracovněprávního poměru ke státu patřila vždy mezi důležité funkce správního soudnictví. Důležitost této ochrany vyplývá z toho, že pracovněprávní poměry státních zaměstnanců obvykle nejsou zakládány, rušeny atd. smluvně, ale jednostrannými *správními akty*. U nás tato soudní ochrana zanikla se zrušením správního soudu; v letech 1950–1966 ochranu poskytovaly zvláštní *rozhodčí komise*.¹⁰⁶⁾

Zákoníkem práce, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1966, byly dosavadní zvláštní předpisy pro státní zaměstnance zrušeny a jejich pracovní poměr založen na *smluvním* základě. Pracovní spory proto nyní rozhodují přímo odborové orgány v rozhodčím řízení a soudy.¹⁰⁷⁾

h) Rozhodovací činnost státních notářství

V literatuře některých socialistických států se do soudní kontroly správy zařazuje i kontrola soudů nad rozhodovací činností státních notářství. Z hlediska organizačního je totiž státní notář nikoliv soudem, ale správ-

¹⁰⁵⁾ V tomto smyslu se vyslovil IV. sjezd Svazu čs. spisovatelů (srov. usnesení sjezdu, Literární noviny, č. 27/1967).

^{105a)} V době tisku této stati došlo v tiskovém právu k zásadním změnám. Vládním nařízením č. 69/1968 Sb. byl zrušen statut ÚPS a zákonem č. 84/1968 Sb. byla pak cenzura vůbec zrušena. Zákonem č. 127/1968 Sb. však byla účinnost ustanovení o zrušení cenzury pozastavena a proti cenzurním opatřením již není soudní ochrana přípustná. Vydavatel sice může požádat krajský soud, aby přezkoumal rozhodnutí o uložení některých z nově zavedených sankčních opatření proti vydavateli, účinnost soudní kontroly je tu však diskutabilní, protože důvody uložení sankčních opatření jsou stanoveny pomocí nevymezených pojmů (např. porušují-li se uveřejněnými zprávami „důležité zájmy vnitřní nebo zahraniční politiky státu“); z celkové úpravy však lze dovozovat, že zákonodárce měl na mysli *meritorní* přezkoumání (nikoliv tedy jen zjištění, zda správní orgán respektoval zákonné meze volné úvahy).

¹⁰⁶⁾ Tyto komise, jejichž působnost byla v r. 1961 podstatně rozšířena (projednávaly pak všechny stížnosti na rozvázání nebo zrušení pracovního poměru, přeložení atd. – soudy tu nebyly příslušné), byly složeny z předsedy, jeho náměstků a poloviny členů jmenovaných příslušným odborovým orgánem, druhou polovinu jmenoval a odvolával orgán, u něhož byla komise zřízena. Členové měli svou funkci vykonávat „neodvisle“, což bylo vykládáno jako „nestranně“, „spravedlivě“; soudcovskou nezávislost ovšem neměli (srov. F. Bernard–V. Mařík: Pracovněprávní vztahy státních zaměstnanců, Práce, Praha 1962, str. 97, 98, a vl. nař. č. 120/1950 Sb., ve znění vlád. nař. č. 12/1961 Sb.). Ve věcech sporů z pracovního poměru státních zaměstnanců byla stížnost ke správnímu soudu – v té době ještě existujícímu – *výslovně vyloučena* (§ 31, odst. 3 zák. č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců).

¹⁰⁷⁾ To se ovšem nevztahuje na příslušníky ozbrojených sil v činné službě, na příslušníky SNB a na prokurátory a vyšetřovatele prokuratury; srov. §§ 2, 4, 27 a 207 zákoníku práce č. 65/1965 Sb. V pracovních sporech rozhodují soudy meritorně; zvláštním případem je soudní přezkoumání rozhodnutí, kterým bylo pracovníkovi uloženo kárné opatření: v takových případech soud rozhodnutí pouze potvrdí nebo zruší (§ 81, odst. 6 cit. zák.), postupuje tedy patrně podle obecných ustanovení o. s. ř. o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů.

ním orgánem,¹⁰⁸⁾ i když vykonává působnost, jež by jinak patrně měla příslušet soudu. Pozitivní právo však státní notářství (přesněji státní notáře) de facto zařazuje do soustavy soudů, a to jednak tím, že nadřízeným orgánem justiční správy je pro notáře předseda krajského soudu,¹⁰⁹⁾ a dále tím, že krajské soudy projednávají *odvolání* proti rozhodnutím státních notářství obdobně podle ustanovení o projednávání odvolání proti rozhodnutím soudů,¹¹⁰⁾ nikoliv tedy podle ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů.¹¹¹⁾

Rozhodnutí státních notářství jsou tedy soudní kontrole podrobena, avšak jiným způsobem než rozhodnutí ostatních správních orgánů.^{112, 113)}

ch) Spolčovací právo

Nově byla zavedena na podzim roku 1968 soudní kontrola v některých věcech spolčovacího práva:

aa) Byla-li příslušným správním orgánem činnost dobrovolné organizace dočasně *zastavena*, popř. organizace byla *rozpuštěna*, může se dobrovolná organizace obrátit ke krajskému soudu s návrhem, aby pravomocné rozhodnutí v této věci přezkoumal.^{113a)}

bb) Vydal-li příslušný správní orgán rozhodnutí, kterým byl vysloven *zákaz činnosti* politické strany nebo organizace plnící její funkci, z toho důvodu, že není členem Národní fronty, může tato organizace podat do 30 dnů návrh na přezkoumání pravomocného rozhodnutí ministerstva

¹⁰⁸⁾ Podle J. Boguszaka je notář orgánem odlišným od správních orgánů i od soudů (Teorie státu a práva, Orbis, Praha 1967, str. 111). Notář se však (stejně jako prokurátor) liší od ostatních správních orgánů v podstatě jen druhem kompetence a nejsou proto podle mého názoru důvody pro to, aby byl principiálně vyčleňován ze správního aparátu. Opačný názor, vycházející z myšlenky, že „rozhodovací činnost státních notářů je součástí systému soudního rozhodování“ a notářům má být proto v této sféře jejich činnosti poskytnuta soudcovská nezávislost, vyslovil J. Bičovský (Postavení státního notáře, Socialistická zákonnost č. 6/1968).

¹⁰⁹⁾ § 6, odst. 2 notářského řádu.

¹¹⁰⁾ §§ 10, odst. 2 a 227 o. s. ř.

¹¹¹⁾ §§ 244–250 o. s. ř.

¹¹²⁾ Ještě podle § 24, odst. 2 zákona č. 26/1957 Sb., o notářských poplatcích, však o odvolání proti vyměření poplatků notářstvím rozhodoval s konečnou platností finanční odbor rady KNV.

¹¹³⁾ O *rozšíření soudní kontroly správních aktů* se v poslední době uvažovalo i v některých dalších případech. Podle § 23, odst. 4 vládního návrhu zákona o *komisích lidové kontroly* (NS 1967, tisk č. 128) měl mít odpovědný funkcionář nebo vedoucí pracovník, jemuž byla komisi uložena peněžitá náhrada, právo podat po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí. Národní shromáždění však přijalo správnější řešení, podle něhož komise LK jsou pouze oprávněny podat soudu návrh na zahájení řízení o náhradu škody (§ 25 zák. č. 70/1967 Sb.); zapomnělo se však přitom na důležitou „maličkost“: náhrada škody totiž připadá státu, nikoliv organizaci, které byla škoda způsobena, jde tedy o sankci, avšak na ochranu „trestané“ organizace není pamatováno (soud tento aspekt věci nebude moci brát v úvahu). O soudní kontrole správních aktů se také uvažuje v souvislosti s přípravami nového zákona o *spolčování a shromáždování* (srov. Václav Pavlíček: Problematika spolčovacího a shromáždovacího práva v ČSSR, Právník č. 7/1967, str. 601).

^{113a)} Srov. ust. § 2 zákona č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku. Zdá se, že i zde měl zákonodárce na mysli meritorní soudní kontrolu (srov. poznámku 105a).

vnitřní městskému soudu v Praze (v případě rozhodnutí orgánu SNR krajskému soudu v Bratislavě).^{113b)}

4. Celkově lze nynější organizačněprávní a procesněprávní úpravu „správního soudnictví“ v ČSSR charakterizovat těmito základními znaky:

a) Soudní kontrola slouží nejen ochraně *subjektivních práv* (např. nárok na starobní důchod), ale i *subjektivních zájmů* (např. zájem, aby blízká osoba nebyla držena proti své vůli ve zdravotnickém zařízení, zájem, aby volební právo vykonávali všichni ti — a jen ti — kterým přísluší) a také *veřejného zájmu* na uskutečňování objektivního práva (o. s. ř. umožňuje, aby návrh na zahájení řízení podal i prokurátor, event. národní výbor).¹¹⁴⁾

b) Ochranu poskytují *obecné soudy*, a to buď okresní, nebo krajské. Pro rozhodování v záležitostech sociálního zabezpečení se u krajských soudů obvykle zřizují *specializované senáty*.

c) Řízení se zahajuje na *návrh*, kterým je „opravný prostředek“ proti rozhodnutí správního orgánu (§ 247, odst. 1 o. s. ř.). Nejedná se však o jakési pokračování správního řízení u soudu (kromě snad volebních věcí, kde soud rozhoduje meritorně), ale o *nové, samostatné řízení* (podání opravného prostředku také nemá v žádném případě odkladný účinek). Správní řízení musí být vždy ukončeno a napadené rozhodnutí může být v právní moci (evidentní u detence).¹¹⁵⁾ Opravný prostředek musí být podán do třiceti dnů od doručení rozhodnutí (do šesti měsíců, neobsahuje-li rozhodnutí řádné poučení o opravném prostředku,¹¹⁶⁾ „kdykoliv“ ve věcech detence atd.).

d) Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je *účastníkem* soudního řízení, ztrácí tedy v soudním řízení své „výsady“, jimiž disponoval v řízení správním (§ 246 o. s. ř.).

e) Po projednání návrhu soud *usnesením* přezkoumané rozhodnutí *potvrdí nebo zruší*, má tedy pouze kasační pravomoc (ve volebních věcech rozhoduje meritorně). Kontrolním kritériem jsou právní předpisy, soud tedy sleduje pouze *legalitu*, nikoliv účelnost.¹¹⁷⁾ Zastávám názor, že soud

^{113b)} Zákon č. 128/1968 Sb., o Národní frontě (§ 3). Problematickou formulaci § 3, odst. 1, podle níž příslušný orgán Národní fronty „rozhoduje“ o tom, zda politická strana je členem NF, je podle mého názoru třeba vykládat v tom smyslu, že soud v rámci přezkumného řízení může zjišťovat, zda politická strana skutečně je či není členem NF, aniž by přitom šlo o přezkoumávání rozhodnutí orgánu NF; ze strany tohoto orgánu totiž v daném případě nejde o rozhodnutí, ale pouhou deklaraci.

¹¹⁴⁾ Srov. §§ 32, 35 o. s. ř. Takový zásah prokurátora je myslitelný např. v případě, že by SÚSZ někomu poskytl důchod, aniž by k tomu byl oprávněn (prokurátor by ovšem stejně tak mohl podat protest k SÚSZ nebo k vládě).

¹¹⁵⁾ Lze soudit, že po zavedení institutu rozkladu proti rozhodnutí ústředního správního orgánu bude nutno, aby i při řízení před SÚSZ nebo ÚPS bylo nejprve rozhodnuto o rozkladu (srov. §§ 53 a 61 správního řádu).

¹¹⁶⁾ Správní řád (§ 47, odst. 4) ani zvláštní předpisy ovšem správním orgánům *neukládají*, aby v poučení o odvolání (rozkladu) účastníky také seznámily s tím, že se mohou obrátit k soudu (i obecná povinnost poskytovat občanům pomoc a poučení, uložená správním orgánům ust. § 3, odst. 2 spr. ř., se vztahuje pouze na řízení správní).

¹¹⁷⁾ V o. s. ř. to *expressis verbis* vyjádřeno není, lze to však dovodit z ustanovení § 3 o. s. ř.

musí při rozhodování vycházet z právního i faktického stavu v době rozhodování správního orgánu, jenž vydal akt, který je předmětem přezkoumávání.¹¹⁸⁾

f) Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, je tento orgán *právním názorem soudu vázán* (§ 249, odst. 3 o. s. ř.).

g) Proti rozhodnutí soudu není přípustné odvolání ani obnova řízení (§ 250 o. s. ř.), je však přípustná stížnost pro porušení zákona.

h) Pokud soud zrušil rozhodnutí odvolacího (ústředního) orgánu a správní orgán nové rozhodnutí nevydá, lze se nápravy domáhat jen formou stížnosti pracujících, případně prostřednictvím prokuratury (v některých případech by přicházelo v úvahu i opatření proti nečinnosti podle § 50 spr. ř.). Nerespektoval-li správní orgán právní názor soudu, lze se domáhat nového přezkoumání soudem. Soud sám žádné donucující prostředky vůči státní správě nemá.

i) Soudní řízení ve věcech přezkoumání rozhodnutí správních orgánů jsou osvobozena od soudních poplatků.¹¹⁹⁾ Z ustanovení §§ 140–151 ve spojení s § 244, odst. 1 o. s. ř. lze dovodit, že správnímu orgánu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, může být uloženo, aby druhému účastníku hradil jeho náklady řízení.

j) Ústavní zákon o československé federaci (č. 143/1968 Sb.), který nabývá účinnosti dnem 1. ledna 1969, znovu zřizuje *ústavní soud ČSSR* a svěřuje mu mj. i pravomoc rozhodovat o ochraně ústavou zaručených práv a svobod, jsou-li porušeny rozhodnutím nebo jinými zásahy federálních orgánů, *neposkytuje-li zákon jinou soudní ochranu* (čl. 92). Podrobnosti o působnosti a organizaci Ústavního soudu ČSSR a způsob řízení před ním má upravit zákon Federálního shromáždění; ústavními zákony národních rad má být upravena působnost a zásady organizace ústavních soudů republik. Vztah mezi působností ústavního a správního soudnictví bude možno úplněji posoudit teprve po vydání prováděcích zákonů.

D. MEZINÁRODNÍ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Pro úplnost nutno dodat, že institut, který bývá nazýván „správní soudnictví“, se po druhé světové válce začíná stále častěji vyskytovat i v mezinárodní (nebo snad lépe: nadstátní) sféře. Souvisí to s tím, že výkonné orgány některých „nadstátních“ organizací mohou vydávat normativní

¹¹⁸⁾ Ve správním řízení je odvolací orgán povinen popř. i dosavadní řízení doplnit a rozhodnutí napadené odvoláním může i změnit. Správní řízení tvoří jeden celek, a pro odvolací orgán je tedy určující stav v době jeho rozhodování. Naopak soud vykonává pouze kontrolu, zda správní akt byl vydán v souladu s právním řádem, nemůže tedy brát ohled na skutečnosti, které nastaly *po vydání* tohoto aktu. Vzhledem k této funkci soudní kontroly je také podle mne nutno vykládat zásadu materiální pravdy, vyjádřenou v § 6 o. s. ř. slovy, že soud je povinen postupovat tak, aby byl „zjištěn skutečný stav věci“. Srov. rozsudek NS, publikovaný pod č. 78/1967 Sb. rozh. obč. práv., a dále též úpravu přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65, odst. 3 spr. řádu).

¹¹⁹⁾ Srov. § 11, odst. 1, písm. j) zákona č. 116/1966 Sb., o soudních poplatcích.

i individuální akty, které jsou závazné jak pro jednotlivé státy, tak i přímo pro subjekty vnitrostátního práva: „nadstátní“ správní soud – pokud posuzuje „zákonnost“ aktů druhé kategorie – pak ovšem nelze zařazovat mezi běžné mezinárodní soudy.¹²⁰⁾

Termínu „administrativní tribunál“ se však používá i v jiných případech, např. pro označení orgánů soudního typu, které rozhodují o stížnostech zaměstnanců některých mezinárodních organizací na nedodržení podmínek vyplývajících z pracovní smlouvy nebo jmenovacího aktu. I v tomto případě tedy jde o spor mezi fyzickou osobou na jedné straně a právníkou osobou na straně druhé.¹²¹⁾

III. INCIDENTNÍ KONTROLA SPRÁVNÍCH AKTŮ SOUDEM

Jde tu zejména o řešení prejudiciálních otázek, tedy otázek, na jejichž zodpovězení závisí rozhodnutí ve věci hlavní. Ze zásady rozdělení výkonné moci na soudnictví a správu a z jejich vzájemné nezávislosti jsou odvozovány dva hlavní vzájemně protichůdné názory o příslušnosti k incidentnímu řešení prejudiciálních otázek soudy, pokud soudy nejsou jinak k rozhodnutí věcně příslušné. Ve francouzském systému, vycházejícím ze zásady „séparation de pouvoirs“, je zásah soudů do pravomoci správního orgánu zcela vyloučen, a soud si proto v takových případech nesmí předběžné otázky řešit sám. Německý systém stojí na opačném stanovisku: rozhodující je příslušnost ve věci hlavní.¹²²⁾

Z německého systému v podstatě vycházelo i dřívější naše právo. Řešení této otázky v socialistickém státě musí ovšem vycházet z potřeby realizovat kvalitativně odlišné společenské vztahy, jak jsou pro socialistickou společnost proklamovány (socialistické pojetí dělby státní moci, princip všestranné demokratizace a efektivní ochrany práv občanů atd.).

A. OBČANSKÉ SOUDNÍ ŘÍZENÍ

V občanském soudním řízení může dojít k incidentní kontrole v několika různých případech.

1. Podle § 135, odst. 1 o. s. ř. je soud *vázán* rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že bylo spácháno provinění nebo přestupek a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu. Tu je zřejmé, že soud může přezkoumávat (zjišťovat) pouze:

- a) jde-li vůbec o správní akt (a contr. akt neexistentní, paakt),
- b) jde-li o individuální správní akt vydaný příslušným orgánem,
- c) zda správní akt je v právní moci.

Z hlediska „věcného“ nebudou patrně pochybnosti o tom, co je roz-

¹²⁰⁾ Např. Soudní dvůr, zřízený podle smluv o vytvoření EHS, Evropského sdružení uhlí a ocele a EURATOMu (srov. Cestmír Čepelka: Padla „supranacionální“ koncepce západoevropské integrace, Právník č. 7/1966, str. 628). Srov. též Jerzy Starościk: Soudní kontrola v systému prostředků zajištění zákonnosti v činnosti správy, Państwo i Prawo č. 6/1957, str. 1082.

¹²¹⁾ Např. Administrativní tribunály OSN a MOP (srov. F. Ivanov: O juridickésoj sile rešenij meždunarodnyh administrativnyh tribunalov, Sovetskoe gosudarstvo i pravo č. 3/1957).

¹²²⁾ O. Půlpán: Poměr soudů ke správním aktům, V. Linhart, Praha 1946, str. 38 n. Srov. též J. Grňa: Civilní soudce a správní akt, PF UK, Bratislava 1935, str. 46 n.

hodnutí o provinění nebo přestupku.¹²³⁾ Spornější je otázka, co se míní slovy „rozhodnutí o osobním stavu osob“. A. Winterová vyslovuje názor, že jde pouze o věci vypočtené v § 80, písm a) o. s. ř., tedy o věci, o nichž rozhoduje občanskoprávní soud;¹²⁴⁾ mám však za to, že sem budou patřit i některá rozhodnutí správní, např. podle předpisů o užívání a změně jména a příjmení¹²⁵⁾ nebo podle předpisů o státním občanství.

Jinak si otázky, o nichž rozhodovat přísluší správnímu orgánu, může soud posoudit sám; bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází (§ 135, odst. 2 o. s. ř.). A. Winterová vyslovuje názor, že tato formulace „znamená patrně zákonné potvrzení dřívějšího teoretického názoru, že takovému rozhodnutí svědčí určitá domněnka pravdivosti — lépe řečeno správnosti — a že tedy soud má z jeho obsahu vycházet, pokud není prokázán opak nebo nevystane závažná pochybnost o něm“.¹²⁶⁾ Opačný názor vyjádřil M. Černý, podle něhož „slova ‚vycházet‘ a ‚být vázán‘ třeba vykládat jako termíny pojmově shodné v tom smyslu, že občanskoprávní soud je pravomocným rozhodnutím příslušného jiného orgánu vázán a nemůže je přezkoumávat“; opačný přístup by podle něho vedl „k právní nejistotě a k nepřípustnému přezkoumávání správy soudem“.¹²⁷⁾

Podle mého názoru — který zde mohu vyjádřit jen velice stručně — je při řešení tohoto zajímavého a důležitého problému třeba vycházet z těchto zásad:

a) Bez ohledu na to, zda jde o akt, kterým je soud vázán, nebo o akt, z něhož má vycházet, musí jít v obou případech o správní akt, tedy nikoliv o akt neexistentní (paakt). Souhlasím s názorem, že to je otázka, kterou soud musí řešit, aniž by k tomu potřeboval výslovného zákonného zmocnění.¹²⁸⁾ Obsah výroku takového paaktu totiž nelze považovat za projev vůle státu. Teorie vadných správních aktů je však jednou z oblastí teorie správního práva, kde se vyskytuje nejvíce nejasností a rozporů; lze proto pouze odkázat na speciální literaturu.¹²⁹⁾

b) V obou případech musí jít také o akt vydaný orgánem příslušným.

¹²³⁾ Půjde tu nepochybně o rozhodnutí *každého* správního orgánu příslušného o přestupcích rozhodovat (nejen tedy orgánu národního výboru, ale i oddělení Veřejné bezpečnosti a celnice), a to i v případech, že o přestupku bylo rozhodnuto v blokovém řízení (paleta příslušných orgánů pak bude ještě podstatně bohatší — srov. vyhl. č. 61/1961 Sb.); nelze přitom namítat, že snad v blokovém řízení nejsou dostatečné záruky zjištění objektivní pravdy (srov. rozh. č. 78/1965 Sb. rozh. obč. práv.).

¹²⁴⁾ Alena Winterová: Prejudiciální otázka v občanskoprávním řízení, Socialistická zákonost č. 2/1967, str. 96.

¹²⁵⁾ Zákon č. 55/1950 Sb. Srov. též Správa a správní právo, zvláštní část, SPN, Praha 1966, str. 153.

¹²⁶⁾ Tamtéž, str. 96, 97.

¹²⁷⁾ Miroslav Černý: Ještě k výkladu ustanovení § 135 o. s. ř., Socialistická zákonost č. 8/1967, str. 469. Srov. též jiný článek téhož autora (Pokud soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu, Socialistická zákonost č. 7/1962), v němž je zejména analyzována soudní judikatura padesátých let.

¹²⁸⁾ O. Půlpán: op. cit., str. 138.

¹²⁹⁾ Zejména cit. práce O. Půlpána a J. Grni, kde čtenář najde i odkazy na další literaturu, dále Správa a správní právo, obecná část, SPN, Praha 1964, str. 280 n.

Správní řád rozlišuje příslušnost věcnou (§§ 5, 6) a příslušnost místní (§ 7); někdy se také rozlišuje příslušnost funkční (tj. příslušnost rozhodnout jako orgán první nebo druhé instance atd.). Z toho, že se v ustanovení § 135 o. s. ř. hovoří obecně o „příslušnosti“, lze soudit, že o. s. ř. má na mysli všechny tyto tři druhy příslušnosti; orgán tedy musí být věcně, místně i funkčně příslušný, aby jeho rozhodnutí bylo za podmínek § 135, odst. 1 o. s. ř. pro soud závazné, resp. aby soud z něho mohl „vycházet“. I tu vzniká teoretický problém: striktně vzato, je totiž vlastně každé porušení právních norem vybočením z věcné příslušnosti.¹³⁰⁾ Jaké má však věcná, místní nebo funkční nepřislušnost právní následky? Je akt vydaný nepřislušným orgánem zcela (nebo zčásti) paaktem — srov. sub a) — nebo tu platí praesumpce správnosti správního aktu a akt platí, dokud nebude zrušen nebo změněn? Také v odpovědi na tyto otázky není v teorii ani v praxi jednota.¹³¹⁾

c) U aktů, z nichž soud „vychází“, je podle mého názoru třeba rozlišovat mezi akty konstitutivními a akty deklaratorními. U konstitutivního aktu si může soud učinit pouze názor o tom, zda jde o akt zákonný (nejen hledisko příslušnosti v běžném smyslu slova, ale i zákonnosti obsahové a procesní), nikoliv však o jeho účelnosti. Rozhoduje-li správní orgán podle volné úvahy, může soud pouze posuzovat, zda meze zákonem dané volné úvahy nepřekročil. V žádném případě však soud nemůže předběžně rozhodnout, že tu právo nebo povinnost je, pokud toto právo nebo tato povinnost může být založena pouze konstitutivním aktem správního orgánu a jestliže tento orgán rozhodl opačně (nebo nerozhodl vůbec). Jde-li však o akt deklaratorní, může soud — za předpokladu, že mu výsledky dokazování pro to dávají oporu — rozhodnout o předběžné otázce i jinak než správní orgán.

Uvedu dva případy konstitutivních aktů, ve kterých vlastně jde (striktně vzato) o věcnou nepřislušnost:

Rozhodnutí orgánu národního výboru o přidělení bytu má povahu konstitutivního aktu; tímto rozhodnutím vzniká občanovi právo, aby s ním vlastník domu uzavřel dohodu o odevzdání a převzetí bytu (§ 154, odst. 1 obč. zákona). Jestliže vlastník odmítne povinnost uzavřít smlouvu splnit, může být prohlášení jeho vůle nahrazeno soudním rozsudkem (§ 161, odst. 3 o. s. ř.). Soud v tomto řízení není oprávněn přezkoumávat „věcnou“ správnost rozhodnutí o přidělení bytu, pokud jde jen o to, jak „správně“ si orgán NV vyložil tzv. nevymezené pojmy nebo vůbec jak

¹³⁰⁾ Srov. O. Půlpán: op. cit., str. 80–81. Adolf Merkl (Obecné právo správní II, český překlad, Orbis, Praha–Brno 1932) zdůrazňuje, že „žádný orgán není příslušný vydávat vadné akty“.

¹³¹⁾ J. Boguszak (Teorie státu a práva, díl I., Orbis, Praha 1967, str. 453 n.) vychází z názoru, že nicotnost aktu je způsobována pouze nedostatkem pravomoci, nikoliv však působnosti (srov. též str. 61, 62). Z toho pak dovozuje, že v případě úpravy podle § 135 o. s. ř. je soudům dáno výjimečné postavení, protože mohou posuzovat i příslušnost a ne jenom pravomoc (účastníci soudního řízení by ovšem toto právo neměli — str. 454). Zdá se však, že pro oblast státní správy není ani tato koncepce vhodná: pravomoc jakožto (abstraktní) vlastnost správních orgánů totiž prakticky asi nebude možno zjistit.

v mezích daných zákonem uplatnil hledisko účelnosti při rozhodování. Pokud by však soud např. zjistil, že byt byl přidělen uchazeči, ačkoliv vlastník rodinného domku včas národnímu výboru oznámil, že chce sám uvolněný byt užívat,¹³²⁾ nemohl by z aktu pro jeho vadnost vycházet.¹³³⁾ Naopak kdyby orgán NV třeba i v rozporu se zákonem neschválil dohodu o výměně bytu, nemůže soud předběžně rozhodnout, že směna byla schválena.

Podobný problém může vzniknout např. i v souvislosti s rozhodnutím o vyvlastnění, jestliže v občanskoprávním řízení bude třeba předběžně vyřešit otázku vlastnictví k věci. Věc, která je v osobním vlastnictví, lze vyvlastnit jen na základě zákona (§ 131, odst. 2 obč. zák.). Pokud vyvlastňovací orgán rozhodne o vyvlastnění z důvodu, který zákon jako důvod pro vyvlastnění neuznává, soud k jeho rozhodnutí nemůže přihlížet (nemůže z něho „vycházet“).

U deklaratorních aktů si podle mého názoru soud může učinit o věci vlastní úsudek; otázka účelnosti tu totiž nehraje roli. Jestliže např. správní orgán rozhodl o povinnosti organizace silničního hospodářství nahradit uživateli pozemku v okolí silnice škodu způsobenou pracovníky této organizace¹³⁴⁾ a organizace pak uplatní u soudu nárok na náhradu škody vůči svým pracovníkům, kteří škodu uživateli pozemku způsobili, není soud rozhodnutím správního orgánu vázán. Bude-li v průběhu soudního řízení dokázáno, že skutečně způsobená škoda na pozemcích byla menší, než jak rozhodl správní orgán, soud při rozhodování o regresu vyjde z této menší škody.¹³⁵⁾

d) Aby správní akt byl pro soud závazný, resp. aby z takového aktu mohl soud vycházet, musí se jednat o akt pravomocný (tedy o rozhodnutí, proti němuž se již nelze odvolat nebo podat rozklad — § 53, odst. 1 spr. ř.). Teprve právní mocí rozhodnutí totiž správní řízení končí, a to popř. i bez ohledu na to, že povinnost uložená rozhodnutím byla již dříve nuceně vykonána nebo dobrovolně splněna (jestliže byl případně podanému odvolání odejmut odkladný účinek — § 55, odst. 2 spr. ř.). Občanský soudní řád sice podmínku právní moci rozhodnutí výslovně neklade,¹³⁶⁾ vyplývá však z povahy věci.¹³⁷⁾

2. Občanskoprávní soudy dále zjišťují:

— zda rozhodnutí orgánů státní správy, která mají být soudem vykonána, jsou vykonatelná [§ 274, písm f) o. s. ř.];

¹³²⁾ § 23 bytového zákona.

¹³³⁾ Z tohoto hlediska nepovažuji za zcela přesné stanovisko uveřejněné v rozhodnutí č. 42/1965 Sb. rozh. obč. práv., podle něhož otázky přidělování bytů jsou svěřeny výlučně do pravomoci národních výborů a soudy nejsou oprávněny přezkoumávat věcnou správnost rozhodnutí národního výboru v těchto otázkách.

¹³⁴⁾ § 15 silničního zákona č. 135/1961 Sb.

¹³⁵⁾ Jinak by tomu ovšem bylo, kdyby byl původně rozhodl místo správního orgánu soud. Srov. A. Winterová, cit. článek, str. 97.

¹³⁶⁾ Patrně též proto, že dřívější správní řád (vl. nař. č. 91/1960 Sb.) institut právní moci neznal.

¹³⁷⁾ Podmínka právní moci rozhodnutí je výslovně položena v ustanovení o řešení předběžných otázek správními orgány (§ 40, odst. 1 spr. ř.) a trestními soudy (§ 9, odst. 1 tr. ř.).

— zda je vykonatelné rozhodnutí MNV o přidělení náhradního bytu (§ 340 o. s. ř.);¹³⁸⁾

— zda listina, která má být v řízení použita jako důkazní prostředek, byla správním orgánem vydána v mezích jeho pravomoci, případně i zda je pravdivé to, co je v listině osvědčeno nebo potvrzeno (§ 134 o. s. ř.).

3. Jak z toho, co jsem shora uvedl, vyplývá, považuji (bez ohledu na zásadní nejasnosti v otázce pojetí paaktů) za správné rozhodnout spor mezi A. Winterovou a M. Černým ve prospěch autorky. Nejde tu však jenom o sémantickou otázku, zda slova „vycházet“ a „být vázán“ označují obsahově totožné pojmy (kladná odpověď by asi mohla být odůvodněna jen velice obtížně). Důležitý aspekt věci vidím totiž také v tom, který z obou výkladů je spíše v souladu s obecnou funkcí soudů v našem státě. Podle ústavy (čl. 97, odst. 1) je funkcí soudů mj. *chránit* práva a oprávněné zájmy občanů a organizací.¹³⁹⁾ Pokud soudy rozhodují o věcech, které jsou svěřeny do jejich pravomoci, musí tuto svou ochrannou funkci plnit do důsledků (pokud jim to zákon dovoluje) a nemohou připustit, aby jejich vlastní rozhodnutí bylo založeno na podkladě, který je v rozporu se zákonem. Opačný výklad by byl ostatně v rozporu i s jejich nezávislostí: jsou-li soudy vázány pouze právním řádem, nemůže to současně znamenat, že jsou vázány i individuálními akty, které jsou s tímto právním řádem v rozporu, zejména když byla nezákonnost těchto aktů před soudem prokázána.

Princip účelné dělby státní moci mezi státní orgány různých druhů tím není nijak narušen — naopak: *právní kontrola* vykonávaná soudy je zárukou, že nezákonnosti, k nimž došlo v oblasti státní správy, nebudou přenášeny i do oblastí dalších. Rozhodnutí soudu o předběžné otázce kromě toho působí pouze inter partes, nezpůsobuje zánik správního aktu a do pravomoci správních orgánů se jím tedy ve skutečnosti nezasahuje.¹⁴⁰⁾ Incidentní soudní kontrola tu tedy působí jako užitečný protějšek správního soudnictví, doplňuje jeho působení např. v těch případech, kdy soudní přezkoumávání správních aktů (ve smyslu správního soudnictví) není umožněno.

¹³⁸⁾ Jak uvádí soudce krajského soudu v Č. Budějovicích dr. M. Černý (Právník č. 7/1967, str. 640), zjišťuje se při takovém zkoumání často řada nedostatků, např. že rozhodnutí nebylo vůbec nebo správně doručeno. Nutno ovšem uvést, že institut soudního zkoumání vykonatelnosti je v jistém smyslu zdrojem právní nerovnosti občanů: je totiž konečnou věcí náhody (z hlediska povinného), zda rozhodnutí správního orgánu bude nuceně vykonáno správním orgánem nebo soudem; při výkonu správním orgánem ovšem výhoda nezávislé právní kontroly odpadá.

¹³⁹⁾ Zákon o organizaci soudů toto ustanovení konkretizuje slovy, že soudy jsou povinny mj. chránit „politická, osobní, rodinná, pracovní, sociální, bytová, majetková a jiná práva a zákonem chráněné zájmy občanů“ a dále „práva a zákonem chráněné zájmy státních, družstevních a jiných společenských a hospodářských organizací“ (§ 2, odst. 1, písm. b, c zákona č. 36/1964 Sb.).

¹⁴⁰⁾ Stejně jako v případech, kdy si soud sám řeší předběžnou otázku, o níž jinak příslušný orgán nerozhodl.

B. TRESTNÍ ŘÍZENÍ

V trestním řízení jsou soudy vázány pravomocným rozhodnutím správního orgánu o předběžné otázce, která se v řízení vyskytne, pokud však nejde o posouzení viny obviněného (§ 9, odst. 1 tr. řádu).

Problém incidentní kontroly se tu vyskytuje ve dvojí poloze: jednak jde o to, zda rozhodnutí správního orgánu je platné (zda nejde o paakt — zde platí to, co jsem uvedl výše), navíc je tu však problém, co rozumět „otázkou viny“.

Podle teorie trestního práva (i soudní praxe) „za otázku viny bude nutno považovat každou jednotlivou podmínku nutnou pro to, aby šlo o trestný čin“. Spisy o řízení o této otázce jsou pro soudy důkazním materiálem a odchýlný postoj k řešení otázky, pokud by k němu došlo, by musily orgány činné v trestním řízení náležitě odůvodnit.¹⁴¹⁾

Při posuzování viny obžalovaného tedy nejsou soudy vázány např. rozhodnutími:

- finančních odborů národních výborů o daňové povinnosti obžalovaného, jde-li o trestný čin zkrácení daně (§ 148 trest. zák.);¹⁴²⁾
- příslušného správního orgánu o tom, zda akt vydaný veřejným činitelem je nezákonný či nikoliv, jde-li o trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trest. zák.;¹⁴³⁾
- orgánu vojenské správy o vydání povolávacího rozkazu, jde-li o trestný čin nenastoupení služby v ozbrojených silách (§ 269 trest. zák.), aj.¹⁴⁴⁾

Také tu se podle mého názoru výrazně projevuje ochranná funkce soudu, i když ovšem — stejně jako v řízení občanskoprávním — omezená pouze na určitou oblast práva. Soud je totiž povinen znemožnit, aby pro trestný čin byl odsouzen někdo, kdo nesplnil povinnost nezákonně mu správním orgánem uloženou; ani zde ovšem soud nemůže nezákonně rozhodnutí orgánu zrušit nebo změnit.

C. SOUDNÍ PŘEZKOUMÁVÁNÍ NORMATIVNÍCH AKTŮ VLÁDY A SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Podle ústavy ČSR z roku 1920 (§§ 102 a 98, odst. 1) byli soudcové oprávněni zkoumat v souvislosti s řešením právních věcí platnost normativních aktů, vydaných výkonnými (správními) orgány, a to zejména z toho hlediska, zda jsou v souladu se zákony, na základě nichž byly vydány. Jestliže soudce zjistil, že normativní akt není se zákonem v souladu, nevzal ho při rozhodování v úvahu.

¹⁴¹⁾ A. Růžek in: Trestní řád, komentář, Orbis, Praha 1963, str. 42—45.

¹⁴²⁾ Srov. rozh. č. 27/1959 Sb. rozh. trest.

¹⁴³⁾ Pro soud tedy není závazné, že správní orgán vyššího stupně akt veřejného činitele v odvolacím nebo mimořádném řízení atd. pro nezákonnost zrušil nebo změnil, nebo že naopak takový akt jako zákonný potvrdil.

¹⁴⁴⁾ Může jít např. o případ, že osoba, které byl vydán povolávací rozkaz (§ 52 branného zákona ve znění vyhl. č. 20/1958 Sb.), branné povinnosti vůbec nepodléhá, protože buď není občanem ČSSR, nebo požívá na území ČSSR práva exterritoriality (§ 5, odst. 1 cit. zák.).

Tato pravomoc soudů byla odstraněna Ústavou 9. května (čl. XI, odst. 3 a § 143). Také podle platné ústavy (čl. 102, odst. 1) jsou soudy vázány *celým právním řádem*.

Z toho, že československé právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů ČSSR není třeba dokazovat (§ 121 o. s. ř.), však nelze dovodit, že není ani možno dokazovat právní neexistenci takových aktů (např. protože byly vydány bez zákonného zmocnění) nebo skutečnost, že jde o pouhé interní služební pokyny, i když třeba normativní povahy. Podle mého názoru totiž samotný fakt publikace normativního aktu v oficiální sbírce nemůže být nezvratným důkazem toho, že jde skutečně o akt právní (resp. že jde vůbec o akt), stejně jako u individuálních aktů tento význam nemá ústní vyhlášení, nebo doručení písemného vyhotovení rozhodnutí; jinak by tomu ovšem mohlo být, kdyby normativní akty před publikací procházely právní kontrolou. I tu ovšem narážíme na nevyřešený problém, kde jsou hranice mezi neplatností normativního aktu a vadností nižšího stupně, za níž se aktu ještě přiznává praesumpce správnosti.

Kdyby tedy soud — ať již v občanskoprávním nebo v trestním řízení — narazil na (zdánlivý) normativní akt, který by byl ve skutečnosti paaktem nebo pouhou služební instrukcí, má nepochybně právo i povinnost k tomuto aktu nepřihlížet. Jinak by neplnil svou ochrannou funkci, což by mělo obdobné důsledky, jako v případech shora uvedených.

IV. JINÉ KONTROLNÍ NEBO QUASIKONTROLNÍ VZTAHY MEZI SOUDY A SPRÁVOU

Mezi soudy a orgány státní správy vznikají i některé další vztahy, které svou povahou nepatří ani do „správního soudnictví“, ani do incidentní kontroly správních aktů, o které byla právě řeč. Patří sem zejména tyto případy:

a) Soud rozhoduje znovu samostatně otázku dříve již rozhodnutou ve správním řízení, aniž by byl rozhodnutím správního orgánu vázán a aniž by rozhodnutí správního orgánu měnil nebo rušil.

Ústava z roku 1920 stanovila, že „ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva“.¹⁴⁵⁾ V těchto výjimečných případech, kdy zvláštní úprava — teorií ostatně označovaná za „contra rationem juris“ — svěřila rozhodování o věcech soukromého práva správním orgánům, pak soudy na žádost strany rozhodovaly zcela samostatně o tom, zda a pokud je po právu nárok, nejsouce vázány výsledky správního řízení;¹⁴⁶⁾ předchozí správní akt ovšem nemohly zrušit nebo změnit (s právní mocí rozsudku nebo jiného rozhodnutí soudu ztratil účinnost). Tato obecná úprava však nebyla novou ústavou z roku 1948 převzata.

¹⁴⁵⁾ § 105 ústavy z r. 1920 a zákon č. 121/1920 Sb.

¹⁴⁶⁾ Takový byl výklad Nejvyššího soudu. Srov. A. Hartmann: Předpisy o soudech, Praha 1933, str. 36.

Do 1. ledna 1959 takto soudy rozhodovaly o náhradě za vyvlastněné věci a práva,¹⁴⁷⁾ do nynějška zbyly již jen dva pozůstatky realizace dřívější ústavní zásady: podle poštovního zákona sice o nárocích vyplývajících z odpovědnosti pošty za věci poštou dopravované rozhodují orgány správy spojů, po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení se však může ten, o jehož právo jde, obrátit na soud, který pak rozhoduje znovu ve věci;¹⁴⁸⁾ podobná úprava dosud platí i při škodách způsobených při katastrálním řízení.¹⁴⁹⁾ V celé řadě dalších případů, kdy správní orgány rozhodují o náhradě škody apod., ovšem občané výhodu soudní ochrany nemají.

Podobná situace nastává i v případech, kdy jsou správní orgány oprávněny předběžně rozhodovat o věcech, které jinak patří do kompetence soudů, je-li věc natolik naléhavá, že nestrpí odkladu; s právní mocí soudního rozhodnutí pak zaniká i účinnost opatření správního orgánu.¹⁵⁰⁾

b) Správní orgán vystupuje jako „organizace“, která je subjektem právních vztahů (např. pracovní spor s pracovníkem orgánu, spor o náhradu škody apod.), nikoliv tedy jako vrchnostenský orgán jednostranně disponující státní mocí.¹⁵¹⁾

c) Orgán národního výboru byl pověřen funkcí opatrovníka dítěte, při jejímž výkonu podléhá pravidelnému dozoru soudu.¹⁵²⁾

d) Zvláštním případem je vyloučení soudce pro podjatost podle § 16, odst. 1 o. s. ř.¹⁵³⁾ O tom, zda je soudce vyloučen, rozhoduje správním aktem předseda soudu, odvolací soud však tímto rozhodnutím není vázán a může o věci rozhodnout odchylně, aniž by ovšem rozhodnutí předsedy soudu měnil nebo rušil.¹⁵⁴⁾

e) Soudy plní v rámci občanskoprávního nebo trestního řízení tzv. *signalizační povinnost*.¹⁵⁵⁾ Zjistí-li soud v činnosti některého správního

¹⁴⁷⁾ Podle § 20, odst. 6 zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, rozhodovaly o vyvlastnění i náhradě ONV. Nebyl-li však některý účastník spokojen s pravomocným rozhodnutím o náhradě, rozhodoval na jeho žádost v nesporném řízení soud, v jehož obvodu je nemovitost. Návrh musel být podán do 30 dnů ode dne doručení pravomocného rozhodnutí. Tato úprava byla zrušena zákonem č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

¹⁴⁸⁾ Srov. § 12 poštovního zákona č. 222/1946 Sb. a vyhl. č. 29/1958 Ú. 1.

¹⁴⁹⁾ Srov. § 76 katastrálního zákona č. 177/1927 Sb.

¹⁵⁰⁾ Např. podle § 5 obč. zákona nebo podle § 46 zákona o rodině.

¹⁵¹⁾ Někdy je zastáván názor, že akt, kterým ministerstvo spravedlnosti přizná (nepřizná) podle § 374 trest. řádu oprávněné osobě odškodnění za vazbu nebo trest, je správním aktem. Z toho se pak vyvozuje, že uplatní-li oprávněná osoba, která s tím není spokojena, svůj nárok v občanskoprávním soudním řízení, jde o přezkoumávání správního aktu. Podle mého názoru se zde však jedná o občanskoprávní vztah, v němž povinnou stranu (stát) zmíněné ministerstvo pouze reprezentuje; přiznání (nepřiznání) odškodnění je tedy úkonem občanskoprávním, nikoliv administrativně právním, a nejde o rozhodnutí ve smyslu správního řádu.

¹⁵²⁾ Srov. §§ 78–80 zákona o rodině. Faktické úkony učiněné orgánem NV jakožto opatrovníkem nejsou správními akty.

¹⁵³⁾ Jinak tomu patrně bude v trestním řízení (srov. § 31 trest. řádu).

¹⁵⁴⁾ Srov. František Štajgr: Soudce soudcem i vydavatelem správních aktů, *Levitova pocta*, UK, Praha 1967, str. 185.

¹⁵⁵⁾ Srov. §§ 65 a 66 o. s. ř., § 184 trest. řádu. Signalizační povinnost mají také státní notářství (§ 4, odst. 4 zákona č. 95/1963 Sb.) a orgány hospodářské arbitráže (§ 11, odst. 2 zák. č. 121/1962 Sb. v platném znění).

orgánu nedostatky, upozorní na to buď tento orgán, nebo orgán nadřízený. Orgán, jemuž bylo upozornění adresováno, je povinen jeho obsah projednat a do dvou měsíců po doručení upozornění, příp. v jiné soudem stanovené lhůtě soudu sdělit, jaká nápravná opatření byla učiněna.

Soudy tedy — plnice signalizační povinnost — vykonávají kontrolu státní správy na jedné straně neomezenou pouze na správní akty, na druhé straně však ohraničenou činností a poznatky v rámci soudního řízení. Kontrolní poznatky a zásahy jsou jakýmsi sekundárním produktem soudního řízení a soud tu plní funkci, která mu jinak není vlastní.¹⁵⁶⁾ Nemá ovšem právo správním orgánům určitou činnost ukládat a nemůže tedy ani odstranění nedostatků vlastními prostředky vynucovat.

V. ZÁVĚRY

A. K POJMU SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Pojem „správní soudnictví“ v sobě obsahuje dva základní prvky: předně že jde o *soudnictví*, tedy o *činnost soudů*, za druhé pak že se jedná o soudnictví, jehož předmětem jsou *záležitosti správní* (opakem je soudní správa, event. správní činnost soudů jakožto správních orgánů, tedy případ, kdy soud a správní orgán jsou subjekty pouze fyzicky totožné).

Soudnictvím tedy není činnost jiných subjektů než soudů. Pouhou právní úpravu správního procesu nebo vytvoření speciálních správních orgánů pro rozhodování „právních věcí“ u nás¹⁵⁷⁾ nelze považovat za konstituování správního soudnictví.¹⁵⁸⁾

Rozdíl mezi správním orgánem a soudem¹⁵⁹⁾ lze podle mého názoru (de lege lata) definovat v podstatě těmito znaky:

¹⁵⁶⁾ „Jak upozornění toho, u něhož byly ony nedostatky zjištěny, tak event. pozdější uvědomění nadřízeného orgánu jsou nepochybně administrativně právní akty soudu — bez ohledu na to, zda k nim došlo už za trvání řízení, jež k upozornění dalo podnět, nebo až po jeho skončení. Žádný z těchto úkonů totiž není s to jakkoli ovlivnit probíhající nebo už skončené řízení ani jeho výsledek.“ (Frant. Štajgr, cit. stať, str. 188.)

¹⁵⁷⁾ Vymezení jednotlivých pojmů je ovšem věcí pozitivního práva, může tedy být (a také je) jiné v různých státech; ani teorie se ovšem nemůže od pozitivního práva úplně odpoutat.

¹⁵⁸⁾ J. Boguszak (Poslání a postavení justice, Soc. zákonnost č. 5/1967, str. 266) nadhodil otázku, zda by při reformě dosavadního systému komisi lidové kontroly nebylo bývalo vhodné pokusit se o zavedení správního soudnictví způsobem obdobným úpravě bulharské nebo belgické (Státní rada s postavením obdobným jako francouzská instituce téhož jména). Ve Francii i Belgii bylo ovšem správní soudnictví svěřeno *správním orgánům* z důvodů zcela specifických a úspěchy, kterých např. francouzská Státní rada dosáhla, se spojují především také s tím, že její členové získali *fia facti* soudcovskou *nezávislost* a mohou proto rozhodovat nestranně a kromě toho dosáhli i vysoké kvalifikace právníké. U nás však důvody pro vytváření takových „soudů de facto“ neshledávám. Ostatně i v NSR vedl vývoj k vytvoření správních soudů jakožto „soudů de jure“ a podobně i v Jugoslávii, kde byl před válkou zaveden systém podobný francouzskému.

¹⁵⁹⁾ Termín „soud“ má (a často se to přehlíží) dvojitý význam. Jednak se slovem „soud“ označuje instituce, která je *organizačním základem pro výkon soudnictví*; dělí se na oddělení (srov. § 8 jedn. řádu pro okresní a krajské soudy), v jejím čele

1. Přes to, co jsem uvedl na počátku této statě o prolínání funkcí správy a soudnictví (správních orgánů a soudů), lze dovodit, že soudy mají v zásadě jinou funkci než správní orgány. Vyplývá to nejenom z charakteru jejich převažující působnosti, ale i z obecné formulace jejich funkce, jak ji provedla ústava i zákon o organizaci soudů. Podle nich mají soudy funkci ochrannou,¹⁶⁰⁾ kdežto správní orgány mají aktivně realizovat politiku státu, a to i aplikací práva.¹⁶¹⁾ Soudy i správní orgány jsou výkonnými orgány státu, pracují však odlišnými metodami; tyto metody mají být adekvátní jejich působnosti a naopak. Pokud by u soudů převážila působnost, která jim jakožto zvláštním způsobem organizovaným a zvláštním způsobem fungujícím orgánům není vlastní, ztrácí toto zvláštní uzpůsobení smysl.¹⁶²⁾

2. Soudy se dále liší od správních orgánů svou nezávislostí, a to jednak ve smyslu funkčním, jednak ve smyslu personálním (tedy znakem organizačním).

a) *Funkční nezávislost* znamená, že soudci jsou při výkonu soudnictví nezávislí a jsou vázáni jedinečně právním řádem socialistického státu; zákony a jiné právní předpisy jsou povinni vykládat v souladu se socialistickým právním vědomím. Z toho vyplývá dvojí: soudcům nesmí nikdo jinak než ve formě právního předpisu určovat, jak mají rozhodovat, a nikdo kromě soudu vyššího stupně nesmí jejich rozhodnutí rušit nebo měnit. Tato funkční nezávislost je možná jen proto, že soudy nejsou na jednotlivých správních věcech přímo angažovány.

b) *Personální nezávislost* se spojuje jednak se vznikem, jednak se zánikem soudcovské funkce. Soudci jsou u nás voleni, možno tedy cum grano salis říci, že vznik jejich funkce na správě nezávisí.¹⁶³⁾ Obdobně je tomu i se zánikem jejich funkce;¹⁶⁴⁾ také kárná opatření jim mohou být uložena jen zvláštním kárným senátem, složeným ze soudců, a pro trestné činy spáchané při výkonu soudcovské funkce nebo v souvislosti s výkonem této funkce mohou být trestně stíháni nebo vzati do vazby jen se souhlasem příslušného zastupitelského sboru.

Z druhé strany vzato se tedy orgány správy — i když jsou zčásti nebo zcela složeny z osob, jež nejsou pracovníky státního aparátu, případně

stojí předseda soudu jako orgán justiční správy, jemuž jsou všichni soudci i ostatní pracovníci podřízeni (pokud jde o věci organizační, personální, hospodářské apod.). Za druhé se slovem „soud“ označuje subjekt *vykonávající soudnictví* (kolegiální nebo monokratický orgán státu); pouze tento soud je soudem nezávislým, pouze při výkonu soudnictví jsou nezávislí soudci (předseda soudu — i když je „vedoucím“ soudu v prvním smyslu — jim nemůže dávat příkazy, jak rozhodovat, nemůže jejich rozhodnutí zrušit atd.). Pouze v tomto druhém smyslu tu slova „soud“ také používám. (Srov. obě citované statě Františka Štajgra.)

¹⁶⁰⁾ Podle čl. 97, odst. 1 ústavy soudy „chrání socialistický stát, jeho společenské zřízení i práva a oprávněné zájmy občanů a organizací pracujícího lidu“.

¹⁶¹⁾ Např. vláda podle čl. 68 ústavy „organizuje a zajišťuje plnění úkolů socialistického státu v oblasti hospodářské a kulturní výstavby“ atd. Podobně i národní výbory (čl. 69).

¹⁶²⁾ Slovem „zvláštní“ tu odkazuji na specifika vůči správě.

¹⁶³⁾ Způsobilsti konat soudcovskou činnost ovšem nabývají teprve pověřovacím aktem justiční správy (srov. F. Štajgr, cit. stať v Levitově počtě, str. 179, 180).

¹⁶⁴⁾ Pokud jde o zásadní problematiku, která s tím souvisí, srov. J. Boguszak: Poslání a postavení justice, Soc. zákonnost č. 5/1967, str. 261 n.

jsou pracovníky jiných resortů — liší od soudů předně svou funkcí, která se nezbytně musí projevovat i v myšlení jejich členů a pracovníků (primární je účelnost — u soudců spravedlnost), a dále funkční závislosti, která se projevuje jednak tím, že tyto orgány jsou vázány též interními (interpretačními i jinými) směrnicemi vyšších orgánů, jednak tím, že tyto vyšší orgány mohou jejich rozhodnutí zrušit nebo změnit i pro „nesprávnost“ (neuúčelnost).¹⁶⁵⁾ Také personální nezávislost těchto pracovníků a členů je velmi problematická.

Domnívám se proto, že nemá význam koncipovat jakési mezičlánky mezi „pravým“ soudem a „pravým“ správním orgánem. Každý takový mezičlánek se totiž nakonec (via facti) stane buď soudem „de facto“ (např. Francie), nebo zklame představy svých tvůrců, protože bude postupovat jako „pouhý“ závislý správní orgán, nezpůsobilý „správní spory“ nestranně a spravedlivě rozhodovat.¹⁶⁶⁾ Ve většině případů se tu ostatně zaměřuje hledisko účelnosti a efektivnosti správy (takové složení správních orgánů, aby rozhodování bylo co nejodbornější),¹⁶⁷⁾ event. hledisko samosprávy¹⁶⁸⁾ s hlediskem nezávislé právní kontroly.

Z toho všeho, co bylo v této stati řečeno, vyvozují, že pojem „správní soudnictví“ lze definovat těmito základními znaky:

¹⁶⁵⁾ Jde tu zjevně o něco jiného, než když např. Nejvyšší soud zruší rozhodnutí soudu, protože je v rozporu s jeho vlastním výkladem právního řádu, vyjádřeným např. v interpretační směrnicí pléna NS.

¹⁶⁶⁾ Např. v Polsku praxe ukázala, že v činnosti různých správních orgánů, zejména odvolacích, jejichž členy jsou někdy i soudci a jejichž zřizování bylo svého času velmi pozitivně oceňováno, „lze pocítovat jejich ‚administrativní‘ charakter a kromě toho i jejich nezávislost bývá v řadě případů problematická“ (Janusz Lętowski: Sady powszechnie i praworzadność w administracji, PWN, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, str. 173). Nespokojenost byla i s činností dřívějších prefekturních rad ve Francii jakožto správních soudů; bylo uváděno, že jejich členové jsou postaveni vedle všemocného prefekta, podléhají vlivu poslanců, senátorů a starosty hlavního města, nejsou nezávislí a nemají ani potřebnou kvalifikaci (srov. Gaston Jéze: op. cit., str. 128). Také Hauriou shledával možnost nápravy v tom, že členům bude zajištěna soudcovská nezávislost (srov. Klapka: Samospráva a zřízení župní, str. 98).

¹⁶⁷⁾ Jde tu přirozeně o odbornost v širokém smyslu slova, tedy také o odbornost právní. Proto jsou do správních orgánů někdy přibíráni soudci, v SSSR zase v určitém období bylo někde zvykem přibírat prokurátory (srov. S. Berezovskaja: Vývoj všeobecného dozoru prokuratury v sovětském státě, Socialističeskaja zakonnost' čís. 5/1967).

¹⁶⁸⁾ Důvodová zpráva ústavního výboru NS k návrhu zákona o správním soudnictví u úřadů okresních a župních (NS zased. 1920, tisk č. 2414) např. uvádí: „Okolnost, že v zemích českých element laický se celkem dobře uplatňoval v řešení veřejnoprávních sporů, byla pohnutkou pro podržení principu tohoto, a to nejen v dosavadním, celkem úzkém okruhu samostatné působnosti autonomních korporací, nýbrž i v přerostlého oboru správy státní, jež byla dosud výlučnou doménou rozhodování čistě úřednického. Jestliže však dalekosáhlou měrou rozšiřuje se okruh působnosti elementu laického, tedy z druhé strany zase bylo nutno učiniti opatření, aby bylo zabezpečeno správné i nestranné posuzování všech pro řešení sporu rozhodných skutečností. ... Jen v harmonickém spolupůsobení elementu úřednického i laického jest dána záruka správného i nestranného rozhodnutí.“ O. Klapka (Samospráva a zřízení župní, str. 99) to komentuje takto: „Nezávislost soudcovská vyvažuje se tu účastí přísedících lidem volených. Na jejich zdatnosti bude záviset, aby nepodléhali plně úředníku. Úředník bude korektivem lokálních interesů, mnohdy zástupci lidu uplatňovaných.“

1. Je to *činnost soudů*, tedy orgánů odlišných od správních orgánů (a nelze proto jako správní soudnictví označovat činnost orgánů, v jejichž rukách se soustřeďuje činnost správní i justiční, ani činnost orgánů správních).

2. Je to *činnost kontrolní*; soud tedy nezjišťuje s účinky *erga omnes*, zda právo tu je či není, ale kontroluje postup správy.

3. Soudní kontrola se týká pouze *individuálních správních aktů* a podmínek jejich vzniku, nikoliv tedy správní činnosti, která se ve formě správních aktů neprojevuje, ani správních aktů normativních.

4. Je to kontrola *právní*; kontrolním kritériem je právní řád, nikoliv tedy požadavky (politické, hospodářské aj.) účelnosti.

5. Právní kontrola individuálního správního aktu je *hlavním cílem* správního soudnictví; nepatří sem tedy kontrola incidentní.

6. Soudní řízení je vedeno ve formě *právního sporu* zahájeného na návrh.

7. Správní orgán, který napadený akt vydal, ztrácí v řízení o „správním sporu“ své výsadní postavení, které doposud ve správním řízení měl, a stává se pouhým *účastníkem řízení*. Nejde tedy o odvolací řízení správní (o pokračování správního řízení u jiného orgánu).

8. Rozhodnutí soudu působí *erga omnes*, nikoliv tedy pouze *inter partes*, jako při rozhodnutí předběžné otázky apod.

Další znaky podle mého soudu nejsou rozhodující. Pro otázku, zda jde o správní soudnictví, tedy není důležité, kdo je oprávněn správní akt u soudu napadnout, z jakých důvodů (porušení subjektivního práva, zájmu, objektivního práva),¹⁶⁹ zda soud nezákonnost aktu pouze konstatuje nebo zda nezákonný akt zruší atd.

Jakmile má však soud právo rozhodnout ve věci i *meritorně*, situace se mění a tuto činnost soudu pak nelze považovat za správní soudnictví. Může jít zhruba o tyto případy:

a) Věc svou povahou patří do pravomoci soudů a správní orgán vlastně rozhodoval pouze „předběžně“, i když třeba závisí pouze na účastníku správního řízení, zda se k soudu obrátí či nikoliv (např. soukromoprávní věci u nás do r. 1948, event. až dosud, věci, které projednávají rozhodčí komise podle zákona o myslivosti aj.).

b) Soudní řízení se chápe — v jistém smyslu — jako pokračování řízení správního (např. v Polsku se rozhodnutí správního orgánu o uložení správního trestu stává — poté, co se věc dostala k soudu — pouhým aktem obžaloby;¹⁷⁰) podobně i v SSSR může soud výměru trestu snížit atd.; u nás by sem zřejmě patřilo soudní rozhodování ve věcech volebních).

¹⁶⁹) Mohlo by jít např. i o případy porušení práva na samosprávu. Možnost soudní ochrany tohoto práva měly samosprávné korporace (obce atd.) u nás zhruba do r. 1950, mají je v Jugoslávii a i u nás je po zavedení sféry tzv. „samostatné působnosti“ národních výborů tato otázka aktuální (srov. V. Mikule—J. Rypel—Zd. Červený: K úloze a postavení národních výborů v socialistické společnosti, Právník č. 10/1966, str. 883).

¹⁷⁰) Srov. J. Lętowski: op. cit., str. 153, 154.

c) Soud má právo rozhodnutí správního orgánu změnit nebo dokonce nahradit svým aktem, je-li správní orgán nezákonně nečinný (Jugoslávie). V takových případech soud ovšem musí myslet i jednat jako by byl správním orgánem (vlastně se jím ad hoc stává).

Pro zodpovězení otázky, zda jde či nejde o správní soudnictví, nepovažuji také za rozhodující skutečnost, že správní soudnictví je vykonáváno „obecnými soudy“ (v občanskoprávních senátech nebo ve zvláštních specializovaných senátech) nebo „zvláštními soudy“, ať již je to soud jediný nebo soustava soudů, vyúsťujících do jediného společného nejvyššího soudu či do zvláštního nejvyššího soudu správního. Zde jde totiž pouze o organizačně technickou otázku, řešenou podle hlediska účelnosti.

B. K OTÁZCE EXISTENCE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČSSR

Z toho, co jsem vpředu uvedl, vyplývá, že se správním soudnictvím náš právní řád fakticky počítá.¹⁷¹⁾ Existuje však spíše potenciálně než reálně.

Zdá se však, že pro zákonodárce nebyla pravá podstata správního soudnictví jasná, když způsob přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů v občanském soudním řádu upravoval. Zařadil totiž tuto úpravu do části čtvrté zákona, nazvané „opravné prostředky“, a to mezi hlavy nadepsané „odvolání“ (sc. proti rozhodnutí soudu a státního notářství), „obnova řízení“ (sc. soudního) a „stížnost pro porušení zákona“ (kterou lze napadnout rozhodnutí soudu nebo státního notářství).

Ve skutečnosti je však „přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů“ *jiným druhem soudního řízení*, a tato problematika by proto měla být upravena ve zvláštním zákoně nebo aspoň ve zvláštní části zákona.

Občanským soudním řádem je upraveno občanské soudní řízení, mnohdy označované též jako občanskoprávní, ačkoliv se v něm nejedná pouze o vztazích vyplývajících z občanského práva hmotného, ale i o vztazích pracovněprávních atd. Občanské právo procesní tedy není prostým procesním protějškem občanského práva hmotného, má však — vyjdeme-li z věcí uvedených v ustanovení § 7 o. s. ř. — společné to, že upravuje soudní řízení ve věcech *soukromoprávních*. Při přezkoumávání správních rozhodnutí jde však o řízení ve věcech *veřejnoprávních*, které se od předchozího druhu řízení musí v mnoha směrech odlišovat (stejně jako se od občanskoprávního řízení liší řízení trestní).

Přitom je nepochybné — a praxe jiných států to potvrzuje — že v této zvláštní úpravě řízení nemusí být upraveny všechny procesní zásady, ale že stačí upravit jen *zvláštnosti* a jinak odkázat na předpisy o řízení ve věcech občanskoprávních. Tyto zvláštnosti však musí být náležitě vystiženy, aby úprava řízení odpovídala povaze věcí, které se v něm projednávají.¹⁷²⁾

¹⁷¹⁾ Srov. §§ 244 až 250 o. s. ř., § 70 správního řádu.

¹⁷²⁾ Např. podle čl. 12 rumunského zákona o soudním projednávání stížností proti nezákonným správním aktům a čl. 61 jugoslávského zákona o správních sporech platí předpisy o občanskoprávním (sporném) řízení subsidiárně. „Graždanskij pro-

Nelogické je zařazení ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů do části o „opravných prostředcích“ také proto, že vzbuzuje dojem, jako by soudní řízení bylo pouhým pokračováním předchozího řízení správního a jako by soudy patřily do soustavy správních orgánů, resp. správní orgány do soustavy soudů, ačkoliv ve skutečnosti tomu tak není a být ani nesmí.

V témž smyslu, jako se hovoří o *soudním řízení* občanskoprávním, trestním a o řízení při přezkoumávání rozhodnutí jiných (správních) orgánů, lze pak hovořit (vyjdeme-li od soudu jakožto procesního subjektu) též o občanskoprávním, trestním a správním *soudnictví*,¹⁷³⁾ případně též o občanskoprávním, trestním a správním *soudu*¹⁷⁴⁾ (ve smyslu státního orgánu vykonávajícího určitý druh soudnictví).

Pokud jde o rozsah působnosti správního soudnictví, bylo už řečeno, že je zatím u nás velmi úzký. Drtivá většina hlasů, které se zatím k otázce správního soudnictví vyjádřily, se však staví za podstatné rozšíření jeho působnosti a i já sám se domnívám, že téměř stoletá tradice správního soudnictví u nás by si zasloužila rehabilitaci. O tomto problému se tu však nelze šířit, protože v tomto kontextu se otázka co je to správní soudnictví mění v otázku jinou: proč je správní soudnictví i v socialistickém státě nezbytné.

Únor 1968.

Hlavní čs. literatura týkající se správního soudnictví*

Karel Čížek: *Obrys řízení správního*, Praha 1888.

Emil Hácha: *Nejvyšší správní soud* (Slovník veřejného práva čs., Praha 1933).

Správní soudnictví (tamtéž, 1937).

Záruky právnosti ve veřejné správě anglické (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 104 n.).

Průvodní slovo k Rádlově knize „NSS“ (1933).

Krise Nejvyššího správního soudu (Parlament, roč. VII, č. 1/1928, str. 2–5).

cessuaľnyj kodeks Ukrainskoj SSR“, který nabył účinnosti dnem 1. 1. 1964, rozlišuje trojí řízení před soudem první instance: 1. sporné (iskovoje proizvodstvo), 2. proizvodstvo po delam, vznikajučim iz administrativnopravovyh otnošenij a 3. nesporné (osoboje proizvodstvo). V řízení uvedeném sub 2) se pak ještě rozlišuje řízení o stížnostech na nesprávnosti v seznamech voličů, stížnosti na úkony správních orgánů a o věcech týkajících se vymáhání nedoplateků (obecná ustanovení kodexu platí subsidiárně). Také úprava, provedená v NSR roku 1960, „vychází z představ velmi blízkých pojmu ‚jednota soudnictví‘, když mluví o pěti druzích ‚řádného soudnictví‘ (občanské a trestní, pracovní, správní, sociální, finanční). V souladu s tím ukazuje přehled soudního řádu pro správní soudy, že pouze tehdy má ustanovení odlišná od ostatních soudních řízení, zejm. občanského, když je to s ohledem na povahu věci nezbytné“ (G. Gliss: op. cit., str. 68).

¹⁷³⁾ Např. F. Zoulík (Otázky soudního řízení a rozhodování ve věcech tiskových, Socialistická zákonost č. 7/1967, str. 402) označuje za výkon správního soudnictví činnost soudu při přezkoumávání sistačních aktů ÚPS.

¹⁷⁴⁾ I této terminologie se v praxi používá (srov. např. citovaný článek M. Černého). Srov. též poznámku 159.

- Jiří Havelka*: O reformě Nejvyššího správního soudu (Obzor Národohospodářský, ročník XVI., č. 1/1936, str. 1–16).
 Poznámky k novému zákonu o NSS (Právní praxe, roč. 1937/1938, č. 1).
- Jiří Hoetzl*: Československé správní právo, Melantrich, Praha 1934.
 Nauka o správních aktech, Sborník věd právních a státních, Praha 1907.
 Soudní kontroly veřejné správy, Všehrd, Praha 1924.
 K judikatuře konfliktního senátu (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 145 n.).
 Zákon ze dne 16. února 1937 č. 164 o NSS (Právník 1937, č. 6, str. 333–348).
- Ant. Hons*: Nejvyšší správní soud a reforma veřejné správy (Právní obzor, roč. I., 1922, příloha str. 21–24, 73–80, 94–107).
- Vladimír Hora*: Volební soudnictví, Sborník věd právních a státních, Praha 1938.
- Jan Chour*: Oddělení soudnictví od správy, kontrola správy a správní soudnictví Česká advokacie, roč. XII., 1926, str. 2–8, 17–36, 49–52, 64–71, 77–78).
- Otakar Klapka*: Samospráva a zřízení župní, nakl. Parlament, Praha 1923, str. 86 n.
- Jaroslav Krejčí*: Podléhají právní akty presidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 221 n.).
 Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, Moderní stát, Praha 1931.
- Karel Laštovka*: Správní soudnictví ve státech slovanských (Hoetzlova pocta, Bratislava 1934, str. 7 n.).
 O zásadách našeho správního soudnictví (Právní obzor, roč. V., 1922, str. 1–4, 33–37).
 Reforma Nejvyššího správního soudu (časop. Bratislava, roč. IV., 1930, str. 26–41).
- Jan Matějka*: Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci, vl. náklad, Praha 1923.
 Kontrola moci výkonné (Čs. vlastivěda, díl V., Sfinx, Praha 1931).
- Josef Novák*: Novelizace zákona o NSS a naděje v ní kladené (Časopis pro právní a státní vědu, 1938, str. 408 n.).
- Jiří Pražák*: Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními, díl I, II, F. Šimáček, Praha 1883, 1886.
 Rakouské právo ústavní, Jednota právnická, Praha (I. vyd. 1898, II. dopl. vyd. 1902).
 Rakouské právo správní, část první, Jednota právnická, Praha 1905.
- Zdeněk Rádl*: Nejvyšší správní soud, Kompas, Praha 1933.
 Nejvyšší správní soud (komentář k zákonu č. 164/1937 Sb.), Kompas, Praha 1937.
- Adolf Štafl*: Řádné i mimořádné opravné prostředky v řízení správním, V. Linhart, Praha 1939.
- F. Vavřínek*: Základy práva ústavního, VI. vyd., Všehrd, Praha 1929.
- František Weyr*: Československé právo ústavní, Melantrich, Praha 1937.
- *) Další literaturu uvádí Jan Janák v publikaci Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu, II., SPN, Praha 1967, str. 187, 188.

ВЛАДИМИР МИКУЛЬ

Административное правосудие в Чехословакии

Резюме

Автор стремится оказать помощь, с одной стороны, в деле объяснения некоторых понятий (в частности, самого понятия „административное правосудие“), которыми оперируют в настоящее время в чехословацкой дискуссии об административном правосудии, с другой стороны, в деле объяснения истекшего развития административного правосудия на территории Чехословакии в контексте с мировым развитием.

В литературе и в законодательной практике мы встречаемся с разным подходом к проблеме административного правосудия (или также административной юстиции, административной юрисдикции и др.).

1. С материальной точки зрения под административным правосудием обычно подразумевается постановление решений о субъективных (публичных) правах и правом охраняемых интересах физических и юридических лиц, а иногда и постановление решений по пререканиям о подсудности и подведомственности. При этом необязательно, чтобы речь всегда шла лишь об охране этих субъективных интересов, и не является решающим то, чтобы органы административного правосудия сами в первой инстанции постановляли решения по этим делам или чтобы они выступали в качестве органа второй инстанции или осуществляли лишь юридический контроль административных актов.

2. Далее под административным правосудием иногда подразумевается процессуально-правовая регуляция постановления решений административных органов по делам, указанным выше под п. 1 (т. е. регуляция адм. производства в тесном смысле), которая гарантирует „сторонам“ (участникам производства) определенные субъективные процессуальные права.

3. Наиболее разнообразными являются организационные концепции, решающие вопрос о субъекте, который необходимо считать „административным судом“, то есть органом, осуществляющим административное правосудие в материальном смысле.

а) Согласно одним концепциям административное правосудие осуществляют независимые общие суды, безразлично, в специальных или в гражданских коллегиях. При этом иногда административным правосудием считается вся контрольная деятельность судов за деятельностью управления, а в других случаях только то производство, в котором главным предметом спора является административный акт (обычно только с точки зрения его законности).

б) Далее сюда относятся регуляции, согласно которым административное правосудие осуществляют независимые специальные суды, а именно, или единственный суд для территории всего государства, или целая иерархически построенная система таких судов.

в) В-третьих мы встречаемся с концепциями, согласно которым „административные суды“ являются составной частью административного организма, то есть административными органами. Однако их деятельность (Verwaltungsrechtspflege, contentieux administratif) отличается от остальной административной деятельности (Verwaltung, administration active, administration pure) и от правосудия в „тесном“ смысле слова (richterliche Rechtspflege, contentieux judiciaire). Иногда, однако, эти органы одновременно решают административные споры и осуществляют „активное управление“, но в отношении административных споров обычно применяется специальный процесс.

4. Иногда термином „административное правосудие“ обозначается и деятельность (государственных и негосударственных) органов перед полным организационным отделением правосудия от управления. Но так обозначается только тот факт, что решения по делам „административного“ характера пересматривали (но, конечно, также на первой ступени очень часто постановляли) органы, которые одновременно постановляли решения по делам правосудия. В чешских землях окончательное отделение правосудия от управления произошло в 1868 году, когда были созданы самостоятельные районные суды и районы уездных начальников.

II.

А. Понимание административного правосудия как деятельности административных органов, урегулированной процессуально-правовыми предписаниями, потеряло в Чехословакии смысл в 1928 году, когда впервые была проведена правовая регуляция административного производства перед органами политического управления. При этом интересно то, что эта регуляция исходила, в частности, и из практики Верховного административного суда, действовавшего здесь уже с 1876 года. Но было очевидно, что сама правовая регуляция административного производства, ввиду специфических проблем законности в управлении, является недостаточной: поэтому выход из этого искали в разных организационных концепциях.

Б. Тенденция ввести систему органов административного правосудия в качестве особых административных органов проявлялась уже во второй половине 19 столетия. Например, в 1904 году был представлен проект реорганизации административного правосудия по прусскому образцу так, чтобы была создана система „административных судов“, присоединенных к районным, областным и земским административным органам. Законодательное осуществление нашли эти тенденции после создания Чехословацкой республики в 1920 году, когда был издан закон об административном правосудии в районных и жупных правительственных учреждениях, исходящий по своей концепции из французского образца. Пред-

полагалось, что органами административного правосудия были бы, с одной стороны, районные коллегии (в составе районного начальника и двух заседателей, избираемых районным комитетом) и, с другой стороны, жупные коллегии в составе двух чиновников и трех заседателей, избираемых жупным представительством. Коллегии должны были выносить решения по так называемым правовым делам, то есть по делам, в которых речь шла о правах или правовых интересах лиц. Этот закон, проводящий выраженный в конституции принцип, осуществлен, однако, практически не был.

Элементы этого понимания административного правосудия, которое исходит из предположения, что судебская независимость здесь достаточно возмещена участием „народного элемента“ в административном постановлении решений, можно, конечно, найти в организации административного аппарата Чехословацкой республики и после 1945 года, эвентуально и в настоящее время (такowymi являются разные комиссии, состоящие из работников государственного аппарата и „неспециалистов“, или же исключительно из депутатов национальных комитетов). Практика, однако, показывает, что и такая организационная регулировка достаточной гарантией законности в управлении не является.

В. На территории Чехословакии глубоко установилась традиция административного правосудия, осуществляемого независимыми судами (судами в техническом смысле этого слова). Для Австрии был учрежден в 1876 году единственный административный суд. Его область ведения была определена так называемой генеральной клаузулой; подсудны были ему все случаи, когда кто-либо чувствовал себя ущемленным в своих правах незаконным решением административного правительственного учреждения. Незаконное решение или решение, которое было принято с нарушением основных процессуальных принципов, он мог отменить. В Венгрии административный суд (с исчерпывающе определенной областью ведения) был учрежден только в 1896 году; от австрийского он отличался прежде всего тем, что обладал компетенцией постановлять решения и по существу дела, то есть с реформирующими последствиями. Оба эти суда охраняли и права самоуправляющихся корпораций (в частности, населенных пунктов, муниципиев).

После возникновения Чехословакии одним из первых актов Национального чехословацкого комитета был закон о Верховном административном суде и о решении пререканий о подсудности и подведомственности, которым был с небольшими изменениями воспринят австрийские суды учреждены не были — ср. выше под п. Б) распространялась на все государство и члены этого суда занимали положение судей. Согласно преобладающему мнению его область ведения распространялась и на административные акты президента республики и правительства; в 1918 году было отменено исключение дел свободного усмотрения, и Верховный административный суд исходил из взгляда, что свободное усмотрение нетождественно с произволом и из этого выводил и свое право контролировать, не вышло ли административное правительственное учреждение из законных пределов, данных этому усмотрению.

В 1937 году закон о Верховном административном суде был новеллизирован, но прежде всего в том направлении, чтобы достигнуть снижения количества жалоб. Предложения об ограничении компетенции Верховного административного суда были отвергнуты, потому что такое ограничение означало бы существенное ограничение охраны граждан, и поэтому центр тяжести изменений заключался, с одной стороны, в организационных мероприятиях и, с другой стороны, в мероприятиях, направленных против управления. В пользу граждан был решен, например, вопрос об отсрочке приведения решения в исполнение, об обзоре административных актов и о возмещении расходов судопроизводства (при известных обстоятельствах эти расходы должно было возместить стороне административное правительственное учреждение). Интересным был в особенности вновь введенный институт так называемых обязательных принципов, которые административные правительственные учреждения обязаны были уважать; речь тут, собственно говоря, шла о расширении идеи, что решение Верховного административного суда в конкретном случае обязательно для административных правительственных учреждений — обязательные правовые принципы были по существу обобщением постоянной практики Верховного административного суда.

В дальнейшие годы Верховный административный суд прошел сложным развитием, в частности, и в связи с государственно-правовым отделением Словакии.

Конституция 9 мая 1948 года определенно принимала в расчет существование административного суда, и административный суд вплоть до 1952 года также существовал, но в этом году он был упразднен. Автор полемизирует с мотивами, приводившимися за упразднение административного суда и высказывает взгляд, что настоящей причиной была неохота управлять последовательно при помощи права: при таком положении вещей, конечно, какой бы то ни было правовой контроль был практически невозможен. Общественная функция административного суда должна была быть заменена всеобщим надзором прокуратуры.

После 1948 года судебный контроль за управлением ограничивался и в других направ-

явлениях (в особенности национальное страхование). Вновь был введен судебный пересмотр административных актов по делам обязательных поставок сельскохозяйственных продуктов (действовал, однако, только в отношении единых сельскохозяйственных кооперативов) и по делам об отмене права пользоваться квартирой.

В настоящее время суды пересматривают решения по делам ошибок и неправильностей в списках избирателей, по делам о задержании лица в стационарном учреждении ввиду психической болезни (согласно прежним предписаниям решения по этим делам постановляли прямо суды), по делам печати (прекращение опубликования или распространения определенных информации), по делам об обязательных положенных выдачах социального обеспечения и далее по некоторым делам страхования на случай болезни, не имеющим отношения к положенным выдачам. Ввиду того, что с 1965 года трудовые правоотношения работников государственного аппарата основаны на договоре, и споры, вытекающие из этих отношений, подсудны судам. Согласно предписаниям о гражданском судопроизводстве судебному пересмотру подлежат также решения государственных нотариатов.

III.

В третьей части автор рассматривает вопрос об инцидентном контроле административных актов судом. Речь идет здесь главным образом о решении преюдициальных вопросов, от ответа на которые зависит решение по существу дела. Автор исходит из охранной функции судов и на основании анализа правовых предписаний и литературы приходит к заключению, что в гражданском судопроизводстве суды в принципе пользуются правом пересматривать законность административных актов; однако такое пересматривание обладает силой только *inter partes*. В уголовном производстве суды административными актами не связаны, поскольку речь идет о рассмотрении вопроса о вине подсудимого. Относительно судебного пересмотра нормативных актов правительства и административных органов, автор указывает, что конституция 1920 года предоставляла судам право пересматривать законность таких актов. Но эта возможность в 1948 году была устранена, и суды в настоящее время связаны всем правом порядком. Вся эта проблематика значительно осложняется неясностью критериев для рассмотрения вопроса о том, является ли определенный акт административным, или он представляет собой пакт *паакт* (*actus nullus*).

IV.

Автор далее указывает на некоторые другие контрольные или квазиконтрольные отношения между судами и управлением. Он, в частности, указывает, что согласно конституции 1920 года „во всех случаях, в которых административное правительство учреждение, согласно закону на тот предмет изданным, постановляет решение о частноправовых предметах, сторона, этим решением затронутая, свободно может после исчерпания средств обжалования обратиться в суд в общеисковом порядке“. Эта общая регулировка в 1948 году прекратила свое существование; сохранилась она, однако, в нескольких малозначительных регулировках. В этих случаях суд не пересматривает административный акт, а решает по существу дела снова, с самого начала. К этой категории далее относятся, например, и так называемое частное определение судов и др.

V.

В заключительной части автор сначала высказывается о понятии административного правосудия. Он рассматривает разницу между судом и административным органом и отвергает концепцию административных судов как особых административных органов, потому что каждое такое промежуточное звено между „настоящим“ судом и „настоящим“ административным органом в конце концов все равно (*via facti*) станет или судом „*de facto*“ (например, Франция), или обманет представления своих создателей и будет вести себя как „чисто“ зависимый административный орган, не способный решать административные споры нелицеприятно и справедливо. По мнению автора административное правосудие возможно определить следующими основными признаками:

1. это — деятельность судов, то есть органов, отличающихся от административных органов;

2. это — деятельность контрольная — суд, таким образом, не устанавливает с последствиями *erga omnes* наличие или отсутствие права, а контролирует порядок действий управления;

3. судебный контроль касается только индивидуальных административных актов и условий их возникновения и, значит, не административной деятельности, которая в форме административных актов не проявляется, и не нормативных административных актов;

4. это — контроль правовой: контрольным критерием служит правопорядок, а не требования (политические, экономические и др.) целесообразности;

5. правовой контроль индивидуального административного акта является главной целью административного правосудия; сюда, таким образом, инцидентный контроль не относится;

6. судопроизводство ведется в форме правового спора, возбуждаемого по заявлению;

7. административный орган, издавший обжалованный акт, теряет в производстве об административном споре свое привилегированное положение, которое до этого в административном производстве он имел, и становится одним только участником производства. Речь, значит, идет не об апелляционном административном производстве (о продолжающемся административном производстве у другого органа);

8. решение суда действует erga omnes, значит, не лишь inter partes, как это имеет место при решении преюдициального вопроса и т. п.

Далее, исходя из положений §§ 244—250 ГПК и § 70 административного кодекса, автор приходит к заключению, что наш правопорядок фактически предполагает наличие административного правосудия. Но такое наличие существует скорее потенциально, чем реально. Автор поэтому — в согласии с явным большинством голосов, высказанных в литературе — высказывается за реабилитацию административного правосудия.

В этой связи автор критикует и то, что Гражданский процессуальный кодекс включает регулировку пересмотра административных актов (в смысле административного правосудия), в часть, озаглавленную термином „средства обжалования“, а именно в главы регулирующие судебное апелляционное производство, возобновление производства по вновь открывшимся обстоятельствам и т. д. На самом деле речь идет о другом виде судопроизводства и потому эту проблематику следовало бы урегулировать в особой части закона или в особом законе, причем необходимо было бы в достаточном объеме учесть процессуальные особенности, связанные с осуществлением административного правосудия.

UVOD

Dávající manželství je důležitou právní skutečností, zakládající nejen právní respektované, upravované a chráněné životní společenství muže a ženy, ale zároveň, resp. v důsledku uvedeného ovlivňuje významnou měrou i právní postavení manželů v oblasti majetkových vztahů.

Cílem této studie je nejen analýza faktorních právních následků uzavření manželství v oblasti majetkových vztahů upravovaných českým občanským právem, ale zejména vymezení, zda a jak ovlivňuje manželství samotnou podstatu těchto vztahů, a některé úvahy de lege ferenda.

Společnost, která se vztahem k manželství respektuje právo v majetkové sféře především společně upravovat vzájemných práv a povinností manželů ohledně jejich majetku, rovněž modifikaci obsahu těchto majetkových vztahů, kde jedním z účastníků je jeden, resp. oba manželé.

Základním smyslem speciální úpravy vzájemných majetkových práv a povinností manželů je — aha upravit manželství tím, že se v maximální míře vyloučí možnost narušení osobního vztahu konkurencí jejich individuálních zájmů, vyplývajících z různých výdělkových a majetkových možností, z dílby práce uvnitř rodiny apod. Základním smyslem modifikace obsahu těchto majetkových vztahů, kde jako jeden z účastníků vystupuje manžel, resp. oba manželé, je především vyjádření zájmové jednoty manželů navzájem a ochrana dobré vůle třetích osob.

Můžeme tedy rozdělit právní následky uzavření manželství v oblasti majetkových vztahů do dvou skupin: