

Klasifikace státních orgánů

Классификация государственных органов

Klassifikation der Staatsorgane

JIRÍ BOGUSZAK - ZDENĚK JIČÍNSKÝ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Státní orgány lze třídit na různé druhy podle těchto hledisek:

A. z hlediska suverenity,

B. z dalších hledisek, a to

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

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

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

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

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

B. 1. Podle druhu pravomoci.

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

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

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

V moderních státech bývají svěřovány různým druhům orgánů.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ve složeném státě existuje dvojitý systém nejvyšších orgánů.

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

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

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

Můžeme rozlišovat působnost (kompetenci)

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

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

**) Viz tamtéž.

nelze časovou působnost zaměňovat s funkčním obdobím členů voleného orgánu nebo s dočasným jmenováním na určité místo státního orgánu apod.),

c) osobní (subjekty, vůči nimž orgán má pravomoc),

d) věcnou (povaha resp. druh vztahů, v nichž se vykonává pravomoc, srov. např. omezení pravotvorné pravomoci Slovenské národní rady na určité věci národní a regionální povahy) a event. i

e) funkční (působnost jen s určitým speciálním, funkčním zaměřením — srov. případ, kdy orgán, např. krajský soud, má v určitých vztazích pravomoc rozhodovat jen o opravných prostředcích proti rozhodnutím okresního soudu).

a) Z hlediska prostorové (územní) kompetence rozlišujeme

— *orgány ústřední* (centrální), které mají celostátní působnost,

— *orgány místní* (lokální) s místní působností.

Nejvyšší orgány (viz výše) patří k ústředním orgánům.

Pojem ústředních orgánů je však širší než pojem nejvyšších orgánů.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rozlišení „pravomoci“ a „působnosti“ má praktický význam jednak pro klasifikaci státních orgánů (viz výše), jednak podle našeho názoru i protože nedostatek pravomoci má zásadně jiné právní důsledky než překročení kompetence. Může mít totiž význam pro odlišení nicotných (právě irelevantních) aktů od aktů jen právně vadných, které je jinak obtížné.*)

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

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

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

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

Je nutno rozlišovat různé druhy odpovědnosti:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vyskytuje se odpovědnost vůči dvěma různým orgánům.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Příkladem ryze autonomního orgánu je Slovenská národní rada.

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

Mezi státními orgány nemusí existovat ani jeden z uvedených druhů

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Obojí mohou být jak volené, tak i jmenované.

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

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

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

1. K pojmu státního orgánu:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uvedená klasifikace vyjadřuje zejména *formálně právní aspekty*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

И. БОГУШАК, З. ИЧИНСКИЙ

Классификация государственных органов

РЕЗЮМЕ

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

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

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

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

Б. по другим точкам зрения, а именно:

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

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

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

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

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

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

Вследствие выше сказанного различаются следующие виды государственных органов:

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

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

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

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

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

Особое положение имеет орган, обозначаемый как глава государства.

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

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

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

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

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

Различаются следующие компетенции:

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

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

аа) центральные,

бб) местные.

б) С точки зрения временной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы, компетенция которых не ограничена временем,

бб) органы, компетенция которых ограничена временем.

К ним принадлежат как особый вид органов — органы замещения.

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

в) С точки зрения личной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы общей личной компетенции,

бб) органы специальной личной компетенции.

Особым видом приведенных органов являются сословные органы.

д) С точки зрения вещественной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы общей вещественной компетенции.

бб) органы специальной вещественной компетенции.

е) С точки зрения функциональной компетенции различаются следующие органы:

аа) органы первой инстанции,

бб) органы апелляционной (второй или третьей) инстанции.

3. С точки зрения взаимных отношений органы делятся на:

а) Органы (должностные лица) неответственные и ответственные.

Точнее их можно разделить на:

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

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

α) неответственные или ответственные по гражданской линии,

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

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

б) Органы вышестоящие и подчиненные.

Бывает и подчиненность по отношению к двум (или нескольким) разным органам.

Орган притом может быть подчинен разным органам или полностью (в полном объеме своей компетенции), или по одной части компетенции одному органу, а по другой другому, или же подчиняется полностью одному органу, а по части своей компетенции другому;

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

бб) органы надзирающие и органы подвергающиеся надзору;

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

е) аа) органы координированные,

бб) органы координируемые и органы координирующие,

ф) органы сложенные.

г) Особым видом органов являются:

аа) органы децентрализованные,

бб) органы автономные;

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

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

а) выборные органы и

б) назначаемые органы,

в) наследственные органы,

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

Выборные органы далее делятся на:

аа) органы избираемые прямо,

бб) органы избираемые косвенно.

Особым видом выборных органов являются органы представительные.

5. По составу органы делятся на:

- а) органы монархические и
- б) органы коллегиальные.

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

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

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

Перевод с чешского Рф.

J IŘ Í B O G U S Z A K, Z D E N Ě K J I Č Í N S K Ý

Klassifikation von Staatsorganen

Z U S A M M E N F A S S U N G

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

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

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

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

B. nach anderen Gesichtspunkten, und zwar:

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

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

normative Akte, welche wir weiter in

- primäre und abgeleitete
- von höherer und niederer Stufe der Rechtskraft einteilen;

individuelle Rechtsakte, und zwar

- individuelle Verwaltungsakte,
- Entscheidungen von Streitfällen,
- Strafsakte,
- Kontroll-, Überwachungs- oder Aufsichtsakte.

Verschiedene Arten von Befugnis können einem und demselben Organ zustehen,

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

Danach unterscheiden wir folgende Arten von Staatsorganen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wir unterscheiden:

a) Gebietskompetenz,

b) zeitliche Kompetenz,

c) Personalkompetenz,

d) Sachkompetenz,

e) Funktionskompetenz.

a) Vom Standpunkt der Gebietskompetenz unterscheidet man:

aa) Zentralorgane,

bb) Ortsorgane.

b) Vom Standpunkt der zeitlichen Kompetenz unterscheidet man:

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

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

c) Vom Standpunkt der Personalkompetenz unterscheidet man

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

d) Vom Standpunkt der Sachkompetenz unterscheidet man:

- aa) Organe mit allgemeiner Sachkompetenz,
- bb) Organe mit spezieller Sachkompetenz

e) Vom Standpunkt der Funktionskompetenz unterscheidet man:

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

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

- a) Organe (Funktionäre) mit Verantwortung und Organe (Funktionäre) ohne Verantwortung. Ausführlicher teilt man sie in
 - aa) politisch (verfassungsmässig) verantwortungsfreie oder verantwortungstragende Organe (Funktionäre wobei weiters zu unterscheiden ist
 - α) zivilrechtlich verantwortungsfreie oder verantwortungstragende Funktionäre,
 - β) strafrechtlich, beziehungsweise disziplinarisch verantwortungsfreie oder verantwortungstragende Funktionäre.

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

b) Übergeordnete und untergeordnete Organe.

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

- c) aa) Kontrollorgane und kontrollierte Organe, gegebenenfalls Überwachungsorgane und Organe, die der Überwachung unterliegen,
- bb) Aufsichtsorgane und Organe, die der Aufsicht unterliegen;
- d) Organe von höherer Instanz und Organe von niederer Instanz;
- e) aa) gleichgeordnete Organe,
- bb) koordinierende und koordinierte Organe;
- f) zusammengesetzte Organe;
- g) eine besondere Art stellen
 - aa) dezentralisierte Organe und
 - bb) autonome Organe dar;
- h) Organe mit ursprünglicher Befugnis und Organe mit abgeleiteter (delegierter) Befugnis.

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

- a) in gewählte Organe und
- b) ernannte Organe,
- c) Erborgane,
- d) Organe, bei denen verschiedene Grundsätze kombiniert werden.
- ad a): Die gewählten Organe teilt man in
 - aa) direkt gewählte Organe,
 - bb) indirekt gewählte Organe.

Eine besondere Art von gewählten Organen sind die Vertretungsorgane.

5. Vom Standpunkt der Zusammensetzung teilt man die Organe ein in

- a) monokratische Organe und
- b) Kollegiatorgane.

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

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

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