

## Ústavní funkce správy

(Zároveň příspěvek k její organizaci)\*)

I. Pojmem administrativy ve vlastním slova smyslu jsem se zabýval podrobně již jinde. Odkazují proto čtenáře, pokud by se chtěl s mými výklady seznámiti, na tyto práce.<sup>1)</sup>

Zde však mi půjde o něco jiného: o zachycení ústavní funkce správy. Z dalšího bude patrné, co tím míním.

Pokud jde o metodologickou povahu mých výkladů, upozorňuji, že půjde částečně o úvahy, které nespádají do sféry normativní, nýbrž že jejich ráz bude kausální nebo teleologický.<sup>2)</sup>

1. Chci-li dojít k pojmu správy, musím začítí základní thesí, že lid je jediným zdrojem veškeré státní moci, jak je uvedeno v naší ústavní listině z 29. února 1920 v § 1, odst. 1. Tato zásada je namnoze prohlašována za slavnostní programatickou thesí bez bližšího normativního významu.<sup>3)</sup> Jsem toho názoru, že ústavní listina není jen základní normou státní, nýbrž že vždy obsahuje řadu zásad politických, které si suverénní národ klade do základů své státní budovy.<sup>4)</sup> Proto čteme i v návrhu nové francouzské ústavy z 28. září 1946 slova: »La souveraineté nationale appartient au peuple français.«

Zásada, obsažená v § 1 úst. listiny má ovšem význam politický. V košickém programu a v dnešním našem politickém životě se stále na ni klade velký důraz. Při tom však je třeba mítí na paměti, že její právní význam je takový, jaký je dán dalšími předpisy ústavní listiny. Lid totiž může tuto svou svrchovanost uplatňovat jen tak, jak si ji v ústavní listině vymezil. Proto hned v 2. odstavci

\*) Redakci Ročenky dodáno dne 15. 2. 1947.

1) Pošvář, *Obecné pojmy správního práva*, Brno 1946, str. 31 a n., týž, *Nástin správního práva trestního*, Praha 1936, str. 4 a n., viz též Hoetzel, *Československé správní právo*, Praha 1934, str. 11 a n., Matějka, *Pojem veřejnoprávní korporace*, Praha 1929, str. 65 a n. a j.

2) Viz blíže Pošvář, *Obecné pojmy správního práva*, str. 13 a n.

3) Na př. Weyr, *Československé právo ústavní*, Praha 1937, str. 90.

4) K tomu srovnej na př. čl. 3 ústavní listiny SSSR, kde se praví, že veškerá moc v SSSR náleží pracujícímu lidu měst a venkova, který představují sověty poslanců pracujícího lidu.

§ 1 stojí, že ústavní listina určuje, kterými orgány svrchovaný lid si dává zákony, uvádí je ve skutek a nalézá právo. Ona také vytyčuje meze, jichž tyto orgány nesmějí překročit, aby se nedotkly ústavně zaručených svobod občanských. — V tomto ustanovení je tedy jasně řečeno, že tuto svou svrchovanost neprovádí lid sám, nýbrž že má k tomu vlastní orgány, kterým však hned ukládá určité meze, jež nesmějí překročit. Návrh francouzské ústavní listiny má v čl. 3. znění poněkud jiné. Tam se výslovně uvádí, že tuto svrchovanost si nesmí přisuzovat ani žádná část národa, ani žádný jednotlivec.<sup>5)</sup> Myslím, že takové ustanovení v ústavní listině je důležité, protože směřuje proti jakýmkoli totalitním snahám jak jednotlivců, tak skupin. Ovšem jeho význam je zas v první řadě politický. Pokud jde o výkon svrchovanosti, má francouzský návrh ustanovení, že lid svou svrchovanost provádí ve smyslu ústavním, jednak hlasem svých reprezentantů, jednak referendem.<sup>6)</sup> Tedy nepřímou a přímou. V ostatním smyslu pak vykonává svou svrchovanost svými poslanci v Národním shromáždění, zvolenými podle všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva.<sup>7)</sup>

2. V naší ústavní listině je přímo naznačena trojdílnost státních funkcí, která je vyjádřena orgány zákonodárnými, výkonnými a soudními. Francouzský návrh přenáší svrchovanost lidu na poslance, od nichž pak je přejímají přímo či nepřímou další státní orgány (president republiky, vláda atd.). Proti této trojdílnosti se vyskytly námitky hlavně se strany theorie a není tedy zbytečné, jak se domnívám, se o ní blíže zmínit. Dříve však bych rád upozornil, že tímto dělením svrchovanosti lidu a jejím přenesením na příslušné orgány docházíme k pojmu správy, která je jménem a z moci lidu vykonávána orgány povolanými k tomu podle ústavní listiny. Správní orgány — právě tak jako zákonodárné a soudní — čerpají tedy a odvozují svou pravomoc z moci svrchovaného lidu.<sup>8)</sup> Toto zjištění se uplatní při výkladu o lidovém charakteru naší správy.

5) Odst. 2, čl. 3 zní: *Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.* (Č. 77 tisků Úst. nár. shromáždění v Paříži)

6) Odst. 3 zní: *Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le referendum.*

7) Odst. 4 zní: *En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée Nationale, élus au suffrage universel, égal direct et secret.*

8) S tohoto hlediska, t. j. po výtce politického významu zásady o svrchovanosti lidu je ovšem zcela jedno, zda se tato zásada vyjádří tak, že lid je zdrojem či pramenem veškeré státní moci, poněvadž její normativní obsah je dán dalším zněním ústavní listiny. Víme totiž, že v každém případě všechny státní orgány odvozují svou pravomoc z moci lidu. Tuto poznámku uvádím, protože podle denního tisku byl spor o to, zda se má použít výrazu »zdroj« nebo »pramen«.

V ústavních listinách se činí rozdíl mezi t. zv. mocí zákonodárnou, mocí výkonnou a soudnictvím. Tuto trojčlennost lze považovati od dob Montesquieuových na kontinentě více méně za usuelní. Je však třeba upozorniti, že hledisko normativní zjednodušuje ovšem tuto trojčlennost na tvorbu norem prvotních, tedy činnost zákonodárnou a na provádění či výkon těchto norem tvorbou norem druhotných (náleží, rozhodnutí, rozsudků atd.), jež náleží správě a soudnictví. S hlediska tvorby norem bylo by snad odůvodněno rozdělení na moc zákonodárnou a moc výkonnou.<sup>9)</sup> Toto stanovisko je ostatně více méně obsaženo již ve vládních vysvětlivkách k osnově ústavní listiny z r. 1920 (č. 2421 sněm. tisků, str. 25), kde se praví, že i moc soudcovská je ve své podstatě částí moci výkonné. Nicméně ústavní listina mluví odděleně o moci zákonodárné (hlava druhá), o moci vládní a výkonné (hlava třetí), a o moci soudcovské (hlava čtvrtá).

Rovněž ústavní listina Spojených států pojednává odděleně o jednotlivých druzích mocí, a to v čl. I., odst. 1 o moci zákonodárné, v čl. II., odst. 1 a 3 o moci výkonné a v čl. III., odst. 1 a 2 o moci soudcovské.<sup>10)</sup>

Stejně ústava SSSR zná trojdílnost státní moci. Podle čl. 32 patří moc zákonodárná výlučně Nejvyššímu sovětu SSSR, čl. 64 přiznává moc výkonnou a správní Sovětu lidových komisařů. Moc soudcovská pak podle čl. 102 náleží Nejvyššímu soudu SSSR.<sup>11)</sup>

Zmíněný již návrh francouzské ústavy neobsahuje však výslovně tradiční rozdělení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudcovskou. Pravděpodobně proto, že je považuje již za zcela zžitě. Titul II. mluví o parlamentu a v čl. 13 se uvádí: »L'Assemblée Nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit.« Z toho se patrně podává, že Národnímu shromáždění náleží výlučně zákonodárná moc. Výkon zákonů patří podle čl. 47 předsedovi vlády. O moci soudcovské zvlášť však v návrhu francouzské ústavy není zmínky.

9) Viz Weyr, Československé právo ústavní, str. 21 a n.

10) Art I., Sec. 1: All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States . . .

Art II., Sec. 1: The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. — Sec 3: . . . he shall take Care that the Laws be faithfully executed and shall Commission all the Officers of the United States.

Art III., Sec. 1: The judicial Power of the United States shall be vested in one supreme Court and in such inferior Courts . . . — Sec 2: The judicial Power shall extend to all Cases in Law and Equity arising under this Constitution, the Laws of the United States and Treaties . . . (Cit. podle Documents of American History, Columbia University, N. Y. 1946.)

11) Viz Конституция (основной закон) СССР, Москва 1945, blíže viz na př. С. С. Студеникин, Советское административное право, Москва 1945, str. 6.

Švýcarská ústava uvádí v čl. 85, že spolkové shromáždění vydává zákony o organizaci a způsobu volby spolkových úřadů a zákony a rozhodnutí o těch věcech, k jichž úpravě je spolek podle ústavy oprávněn. Čl. 95 pak prohlašuje za nejvyšší výkonný a vedoucí úřad spřísenstva spolkovou radu. Podle čl. 106 k výkonu právní péče se zřizuje spolkový soud. K rozhodování trestních případů se zřizují poroty. Z toho je patrné, že i švýcarská ústava uznává zásadně oddělení jednotlivých mocí.<sup>12)</sup>

Z těchto příkladů je patrné, že i když se výslovně neprohlašuje oddělení tří druhů mocí, je tento rozdíl tak vžitý, že není třeba jej *expressis verbis* v ústavě zdůrazňovat. Postoj theoretický tu podle mého mínění může ustoupiti do pozadí proti vžité praxi. V nové ústavě lze snad tuto otázku rozhodnouti tak, že ponecháme fakticky rozlišení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní podle jednotlivých kapitol, třeba jsme si vědomi, že formálně-právní rozdíl mezi mocí soudcovskou a výkonnou je v podstatě jen relativní. Rozdíl obsahový však stále zůstává velmi podstatný. O tom však bude řeč níže. Tím se dostávám zároveň k další otázce, totiž poměru správy a zákonodárství na jedné straně a správy a soudnictví na straně druhé.

Na tomto místě snad bude vhodné podotknout, že moc vládní a výkonná, která se odděluje od moci zákonodárné a soudní, je vlastně moc správní a že by bylo správnější mluvit o zákonodárství, správě a soudnictví jakožto základních státních funkcích, spočívajících na jednotlivých druzích mocí. Zpravidla se zaměňuje funkce se svým zdrojem, čili směřuje se hledisko sociologické s právním. U zákonodárství a soudnictví to — aspoň výrazově — nepůsobí obtíže, avšak u správy spočívající na moci vládní a výkonné (podle tradičního označení) dochází k výrazovému rozdílu.

3. Souvislost správy a zákonodárství je velmi těsná, protože jak víme, správa je prováděním zákonodárství, t. j. jinými slovy správa prvotní normy, produkované zákonodárstvím, jednak aplikuje na konkrétní případy a tvoří sama druhotné normy konkrétní, jednak je skutečně přímo provádí tvorbou druhotných norem obecné povahy, t. zv. vládních nařízení, ministerských výnosů atd. U prvé části, aplikace prvotních norem na konkrétní skutkové podstaty, je hranice mezi zákonodárstvím a správou zcela jasná. Jinak je tomu u nařízení.

Naše ústavní listina v § 55 výslovně stanovila, že nařízení lze vydávati jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích. Tím mělo být řečeno, že moc vládní si nesmí nic přisvojovati z moci zákonodárné a smí se při své normativní činnosti držeti v rámci sta-

12) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1946, vydáno Spolkovou kanceláří s předmluvou prof. Dr E. von Waldkircha.

noveném jen určitým zákonem. O poměru moci zákonodárné a moci nařizovací je četná literatura, která se tou věcí podrobně zabývá.<sup>13)</sup> Vcelku lze říci, že s hlediska čistě formálního, s hlediska jednotnosti právního řádu není možno vydávati obecné normy nařizovací cestou praeter legem, protože každá norma je pojmově nutně obsažena v normě vyšší. Obsahově ovšem může býti řeč o nařízení praeter legem, které není prvotním zákonem kryto. Ovšem, jak správně ukázal Weyr,<sup>14)</sup> s tohoto hlediska je hranice mezi nařízením praeter a secundum legem plynulá, protože i nařízení secundum legem přináší konec konců obsahově něco nového, co není v prvotní normě obsaženo a je tu tedy rozdíl jen kvantitativní. Ustanovení § 55 ústavní listiny má však své oprávnění aspoň potud, že nutí výkonné orgány, aby při vydávání nařízení uváděly výslovně určitý zákon, který se provádí.

Zhodnotíme-li tedy to, co tu bylo řečeno o poměru moci zákonodárné a správní (výkonné), jinými slovy o zákonodárství a správě, je nám jasno, že v ústavě sice není třeba stanoviti hranici mezi nimi, jednak protože je toto dělení již samozřejmé a stejně je konec konců relativní, naproti tomu dosavadní ustanovení § 55, i když jeho obsah není zcela absolutní, má svůj význam aspoň potud, že může přece jen předejiti sporům mezi správou a zákonodárstvím (vládou a parlamentem), chtěl-li by snad někdy některý ministerský předseda osobovati si více moci na úkor parlamentu, než mu podle ústavy náleží.

4. Jinou otázkou je poměr moci vládní a soudcovské čili správy a soudnictví.<sup>15)</sup> Shora jsem uvedl, že s hlediska normativního v obou případech jde o provádění ústavy. Dosavadní předpis § 96 ústavní listiny obsahuje však výslovně ustanovení, že soudnictví je ve všech stolicích odděleno od správy.

Ukázal jsem shora na několika příkladech, že v některých ústavních listinách se oddělení moci vládní (správy) od moci soudcovské (soudnictví) provádí fakticky tím, že se o nich pojednává v rozdílných částech či kapitolách. O výslovném oddělení správy od soudnictví však nebývá zmínky. Na př. návrh nové francouzské ústavy se touto věcí vůbec nezabývá. Je tedy otázka, zda v nové ústavě československé má zůstatí při dikci § 96 o výslovném oddělení soudnictví od správy, či může-li takové ustanovení odpadnout.

K tomu je třeba zeptati se, zda oba tyto pojmy, t. j. správa a soudnictví, jsou zcela přesné a jak je lze i obecně odlišit. Touto věcí jsem

13) Viz Weyr, n. u. m. str. 181.

14) Weyr, n. u. m. str. 179.

15) Viz blíže Pošvář, Obecné pojmy, str. 31 a n.

se již zabýval za použití rozsáhlého literárního aparátu podrobně ve svém »Nástinu správního práva trestního«<sup>16)</sup> a odkazují zde na tyto vývody. Úhrnem lze říci, že autoři o této věci uvažující nedovedou obecně položit přesnou mez mezi správou a justicí, ať rozdíl mezi oběma shledávají v tom, že justice je uskutečňování právního řádu, správa pak uskutečňování veřejných zájmů, že právo je pro justici účelem, pro správu jen prostředkem k účelu, že justice je volní funkcí státní (stát chtějící), kdežto správa funkcí jednající (stát jednající), nebo v tom, že soudnictví je aplikací právního řádu, správa pak volnou činností v mezích právního řádu, čili že justice je sférou vázanou zákony, správa sférou volného uvažování, nebo že justice je nalézání práva, správa péči a pod. Stejně ovšem i hledisko normativní nepřináší vůbec žádné odlišení, ježto obě státní funkce staví do jedné řady, protože v tom i onom případě jde o provádění prvotních norem.

Poněvadž tato všechna kritéria selhala, nutno se utéci k hledisku pozitivně právnímu, a to kompetenčnímu a prohlásiti pak za soudnictví činnost soudů, za správu činnost správních úřadů. Tu pak je nutno oddělití pojmově soud od úřadu správního.

Je ovšem třeba přiznati, že u nás pojem správního úřadu je závislý na pojmu soudu tak, že za správní úřad prohlašujeme ten orgán, který není soudem. Pojem soudu máme však normativně typován v tom smyslu, že jeho znakem je samostatnost funkční a zároveň nezávislost soudu na rozdíl od principu služební subordínace a závislosti úřadů správních. Tyto znaky soudů bývají *expressis verbis* vyznačovány v ústavě, protože zákonodárce je si vědom, jak významné jsou pro zachování právního řádu ve státě. Administrativa, jak každý ví, spočívajíc na služební podřízenosti, může snadno, hlavně v dobách politicky neklidných, býti vykonavatelem úzkých politických postulatů šéfa resortu, pokládá-li je za důležitější postulatů celostátních.

Z toho důvodu také naše ústavní listina vyslovila v § 98 zásadu, že »veškerí soudcové vykonávají svůj úřad neodvisle, jsouce vázáni jen zákonem«. Téměř doslovné znění má na př. ústava SSSR v čl. 112.

5. Výtěžek těchto úvah je pak asi tento: Ustanovení o lidu jako zdroji veškeré státní moci má samo jen význam politický. Právního významu nabývá dalším provedením v obsahu ústavní listiny, v prvé řadě určením, jak je jeho moc vykonávána. Suverénní moc lidu je v ústavních listinách dělena na moc zákonodárnou, vládní a výkonnou (správní) a soudcovskou. Toto rozdělení je již vžitě a je zpravidla vyznačeno třemi funkcemi, spočívajícími na jednotlivých druzích této moci: zákonodárstvím, správou a soudnictvím, o nichž mají ústavní listiny oddělená ustanovení podle kapitol nebo článků.

16) Str. 4. a n.

Pokud jde o vymezení jednotlivých funkcí navzájem, je dobré odlišení správy od zákonodárství, pokud se týče t. zv. mezi moci nařizovací (viz § 55 ústavní listiny). Důležité je i ustanovení o oddělení správy a soudnictví. Postulát oddělení správy od justice, formulovaný dosud v § 96 ústavní listiny, má ovšem podklad v platném právu, jež některé věci přikazuje do příslušnosti soudů, jiné do příslušnosti správních úřadů. Sám o sobě pozbývá praktického významu, není-li doplněn ustanovením o nezávislosti soudů. Při tom není nijakou zárukou pro budoucnost, pokud jde o kompetenci soudů nebo správních úřadů, protože zákonodárce i za jeho platnosti rozhoduje sám, zda některou věc svěří do rozhodování soudů či správních úřadů. Naprosto však je nutné výslovné ústavní zaručení nezávislosti soudů po vzoru dosavadního § 98 ústavní listiny, včetně neseaditelnosti (§ 99) a práva zkoumatí platnost druhotných norem obecných (nařízení) (§ 102). To také proto, že pojem správního úřadu můžeme vyvodit jen negativně z pojmu soudu. Při tom ponecháváme ovšem stranou hledisko formálně theoretické jako neužitečné z důvodů legislativně účelových.

II. Nyní si všimneme organizace správy. Při zániku rakousko-uherské monarchie v r. 1918 byla v zemích koruny české jednak státní správa říšská, jednak samospráva, která byla vybudována od obcí přes okresy k zemským výborům jako nejvyšším samosprávným orgánům. Samospráva měla tehdy i určitou autonomii, t. j. právo vydávat si vlastní zemské normy, jež náleželo zemským sněmům.

Nově vzniklý stát československý měl tedy z počátku dvě administrativní koleje, jednak státní, to byla okresní hejtmanství a zemská místodržitelství pro záležitosti státní, jednak úřady samosprávné. Tento způsob správy veřejných záležitostí byl upraven tak, že zemské sněmy v zájmu jednotné legislativy byly brzy zrušeny a později t. zv. organizačním zákonem č. 125/1927 Sb. byla státní správa a samospráva spojena. Pro správu věcí samosprávných byly ustaveny při státních správních úřadech občanské sbory, a to v I. stolici okresní výbory a okresní zastupitelstva u okresních úřadů, v II. stolici zemské výbory a zemská zastupitelstva u zemských úřadů. Těmto sborům předsedal vždy šéf příslušného státního úřadu, t. j. úředník z povolání. Tím tedy byla odstraněna t. zv. dvojí kolej, ačkolí uvnitř byly i nadále děleny otázky státní správy od věcí samosprávných, o kterých rozhodovaly zmíněné občanské sbory. Byl tedy pro záležitosti samosprávné zachován princip kolegiálního rozhodování, zastoupení laického živlu a princip volitelnosti oproti principu monokratickému, byrokratickému a jmenovacímu, který platil při správě věcí státních.

Obce nebyly touto organisací dotčeny, neboť tam samosprávné občanské orgány prováděly podle obecních řádů z 2. polovice 19. stol. potřebné úkoly státní správy v oboru své t. zv. přenesené působnosti. Zde tedy nebylo vůbec t. zv. dvojí koleje.

1. Nová změna v úpravě politické správy nastala po II. světové válce. Již v roce 1944 stanovil prezident republiky ústavním dekretem ze 4. prosince 1944 č. 18 Úř. věstníku, vydávaného v Londýně, že na území republiky osvobozeném od nepřitele budou ustaveny místní, okresní a zemské národní výbory jako orgány veřejné správy ve všech jejich oborech. Zároveň zmocnil vládu, aby nařízením vydaným za spolupodpisu presidentova určila, jak budou národní výbory vykonávat svou pravomoc. Toto vládní nařízení bylo vydáno dne 5. května 1945 č. 4 Sb. a později doplněno nařízením ze 7. srpna 1945 č. 44 Sb. Na Slovensku byly národní výbory zřízeny nařízením předsednictva Slovenské národní rady ze 7. dubna 1945 č. 26 Sb. nař. SNR.

V obcích byly ustaveny místní národní výbory, které převzaly působnost dřívějších obecních orgánů: starosty, obecní rady a obecního zastupitelstva. Místo nich byly zřízeny nové orgány místního národního výboru: předseda, rada a plenární schůze MNV. Jak patrně, zde změna v podstatě nebyla velká, protože obce byly již dříve organizovány na občanském základě.

Větší změna nastala v okresích a zemích. Okresní národní výbory převzaly všecku kompetenci okresního zastupitelstva, okresního úřadu a okresního hejtmana. Podobně i zemské národní výbory mají pravomoc dřívějšího zemského zastupitelstva, zemského úřadu a zemského presidenta. Na Slovensku není zemský národní výbor.

ONV i ZNV ovšem jsou rozčleněny na jednotlivé složky, a to plenární schůze, rady, předsednictvo a předsedu. Kromě toho je tu instituce referentů (jimiž jsou členové rady), různých komisí a poradních sborů. Jako zásada platí, že všude jsou tyto občanské složky nadřizeny úředníkům z povolání. Bývalé okresní a zemské úřady fungují nyní jako úřady okresních či zemských národních výborů a obstarávají příslušnou agendu koncepční, účetní, kancelářskou a manipulační.

Z tohoto přehledu je patrné, že nynější úprava správy znamená důslednější provedení zásady o lidu jako zdroji veškeré státní moci. Občanstvo si samo provádí nyní správu nejen věci dříve samosprávných, nýbrž podle zásad platných dříve, jen pro samosprávu (princip kolegiální, zastoupení živlu laického, princip volitelnosti atd.) spravuje i věci státní. Oba sektory správy spravuje nyní jeden a týž orgán, který vystupuje jednou jako státní, podruhé jako reprezentant samosprávné korporace.



2. Tento způsob správy občanskými orgány kolegiální povahy není ovšem nijak nový. Jsou to jednak sověty v SSSR, občanské výbory v Jugoslavií, ale je to i způsob správy na př. ve Švýcarsku a Velké Británii, na které lze poukázati.

Ve Švýcarsku je nejvyšším správním úřadem spolková rada, která většinu záležitostí vyřizuje v kolegiu,<sup>17)</sup> ovšem některé věci přenesla na šéfy departementů, kteří rozhodují podle systému monokratického či — podle švýcarské terminologie — departementního neboli byrokratického. Kolegiální správní organisaci spolku odpovídá i organisace správy v kantonech. Správu vykonává kolegiální orgán, který se jednou nazývá Landrat, Kantonsrat, většinou však Regierungsrat (Conseil d'état, Consiglio di stato), jinde Standeskommission nebo Kleiner Rat. Je zpravidla sedmičlenný a v čele jeho stojí Regierungspräsident, Landammann, Landesstatthalter či Schultheiss. Kantonálním úřadům jsou podřízeny úřady menších územních celků (správních okresů), které však jsou spravovány většinou již monokraticky. Jen v některých kantonech jsou kromě toho ještě kolegiální občanské správní orgány.<sup>18)</sup>

V Anglii jsou správní úřady organisovány jednak jako orgány ústřední vlády (Central Government), jednak tu fungují kolegiální občanské orgány, t. zv. Local Government. Je velmi obtížno podati definici těchto orgánů nebo přirovnat je snad k naší samosprávě, ježto jejich nynější podoba je výsledkem historického vývoje. Hart<sup>19)</sup> doporučuje určit jejich povahu všeobecně podle úkolů, které jsou jim svěřeny. V Anglii a ve Walesu je země rozdělena na counties (podobně našim zemím), vedle nich county boroughs, pak boroughs a městské a venkovské districts. Ve Skotsku je organisace poněkud odlišná (counties, burghs a districts). Jen pro informaci uvádím, že obor působnosti těchto Local Authorities se týká na př. výchovy, zdraví, sociální péče, dopravy, vody, elektřiny a jiných, jak se praví, služeb. Zajímavé pro nás je, že tato místní správa podléhá britskému ministerstvu zdravotnictví.<sup>20)</sup> Orgány tyto jsou voleny v místních volbách a rozhodují zpravidla v kolegiích.

3. Půjde nyní o to, jak včlenit naši novou občanskou správu do ústavy. Snad by stačilo ustanovení, že obce, okresy a země jsou spravovány volenými národními výbory, při čemž podrobnosti by bylo lze odkázati

17) Viz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tubinky 1923, str. 190 a n.

18) Viz blíže na př. Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Curych 1939, I., str. 45 a n.

19) Viz Beattie, Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration, Londýn 1946, str. 6.

20) Ministerstvo zdravotnictví vydalo v r. 1945 pod č. 6579 publikaci v souvislosti s dotazem, který byl vznesen dne 3. srpna 1944 v dolní sněmovně, týkající se úpravy Local Government, ježto za války se ukázala nutnost její reorganisace.

do zvláštního zákona. Doporučoval bych však, aby již do ústavy se dostalo ustanovení o instanční podřízenosti národních výborů, což by pak v příslušném organizačním zákoně bylo vyjádřeno také osobní odpovědností členů národních výborů s účinnou sankcí. Bez toho se řádně organisovaná administrativa neobejde.<sup>21)</sup> Není totiž natrvalo možné, aby nižší národní výbory nerespektovaly nařízení a rozhodnutí vyšších, jak se dosud někdy děje.

Při tom bude nutno také v organizačním zákoně provést potřebnou decentralisaci agendy, po které se stále volá a která je obsažena též v košickém vládním programu. Celková organisace správy ovšem závisí na mnoha předpokladech, z nichž snad nejdůležitějším je ústavní vztah zemí českých a Slovenska.

Byly by tedy podle mého mínění hlavně tři věci, které by měly být — co se týče politické správy — v ústavě obsaženy. Především určení orgánů, t. j. volených národních výborů, dále zásada jejich decentralisované kompetence, vzájemná podřízenost a osobní odpovědnost, zajištěná sankčně ve zvláštním organizačním zákoně.

III. Dalším důležitým momentem, o kterém je třeba se zmíniti, je ochrana práv jednotlivce před správními úřady. K tomu účelu je tu především instituce t. zv. opravných prostředků řádných a mimořádných. Strana, která se domnívá, že úřad nerozhodl o její věci správně, ať z toho či onoho důvodu, má možnost obrátiti se na vyšší stolicí, která rozhodnutí nižšího úřadu přezkoumá. Podmínky a postup opravného řízení je vymezen zásadně v t. zv. správním řádě (vl. nař. č. 8/1928 Sb.). Jiné předpisy platí pro správní řízení trestní. Při této příležitosti upozorňuji, že nemáme normativně stanoveny vady správních aktů, jež znamenají nezákonnost, resp. nulitu, čímž trpí celé opravné řízení, které je tu odkázáno jen na praxi, zejména judikaturu nejvyššího správního soudu. Tento nedostatek, kterého není v soudním řízení, by bylo možno odstraniti v organizačním zákoně, kde by bylo možno takové ustanovení vztáhnouti i na oblast správního trestního práva.

Opravné řízení předpokládá ovšem bezpečně vybudovaný instanční postup a správně fungující služební subordinaci nižších úřadů oproti vyšším.

1. Kromě opravného řízení je tu ovšem další prostředek, to je t. zv. správní dozor, který je rovněž důsledkem funkční podřízenosti správních úřadů. Vyšší úřad totiž má nejen právo, ale i povinnost se

21) Na Slovensku mají takovou trestní sankci proti těm členům národního výboru, kteří by zanedbávali své povinnosti nebo je porušovali, v podobě pořádkové pokuty do 5000 Kčs. (Viz výnos pověřence pro vnitro ze dne 15. listopadu 1945, čís. 6633/1-II/1-45, č. 298 Úř. věst.)

presvědčiti o činnosti úřadu nižšího. Instrumentem správního dozoru, pokud jde o strany, je dozorčí stížnost, která upozorňuje vyšší úřad na závady u úřadu nižšího.<sup>22)</sup> Vyšší úřad je pak povinen už vzhledem k zásadě zákonitosti správy se stížností zabývatí. Ovšem podle praxe nejvyššího správního soudu při výkonu dozoru jde jen o ochranu práva objektivního, takže strana nemá nárok na výkon dozorčího práva v subjektivním zájmu. Zpravidla ovšem porušení objektivního práva znamená i újmu práva subjektivního, ježto jde o vadnou aplikaci na konkrétní skutkovou podstatu. I zde by situace byla jiná, kdybychom měli normativně určené vady správních aktů.

2. V denním tisku čteme stížnosti na úřadování některých národních výborů. Snad by mnohé z těchto závad bylo možno odstraniti zřízením zvláštních dozorčích komisí u národních výborů, které by se stížnostmi zabývaly, je vyšetřovaly a materiál podávaly předsednictvu národního výboru, které podle §§ 7 a 24 prozatímního organizačního řádu zemských a okresních národních výborů má dozorčí působnost. Poněvadž pak v nejvyšší stoličce dozorčí právo přísluší ministerstvům, kde neplatí zásada občanského kolegiálního rozhodování, nýbrž princip monokratický, nad to ovlivnitelný politicky, bylo by možno zříditi u nejvyššího lidového orgánu, parlamentu, zvláštní výbor či komisi, která by dozírala na činnost správy. Ovšem zase by bylo nutno zajistiti, aby se nepodařily stížnosti bezdůvodné, účinnou sankcí, která by postihovala svévolné obtěžování úřadů neodůvodněnými stížnostmi. Snad by toto dozorčí právo vyžadovalo i zvláštních procesních předpisů.

V souvislosti s institucí těchto stížnostních komisí či výborů bylo by možno vyřešiti také již dávnou bolest naší správy, otázku tak zv. nečinnosti úřadů. Úřad totiž může poškoditi stranu tím, že její věc prostě nechává ležet a nevyřizuje ji. To má za následek, že straně vzniká škoda nejen z odkládaného vyřízení, kvůli němuž snad již podnikla nějaké investice či provedla nějaká opatření, ale i nepřímo, protože odkladem popřípadě ztráví vůbec možnost kladného vyřízení. Bylo by možno stanovit povinnost správního úřadu, aby za určitých podmínek do určité doby vyřídil věc, s kterou se naň strana obrátila. V opačném případě by strana mohla podati stížnost k stížnostní komisi, která by zjedнала nápravu buď tím, že by následkem nečinnosti úřadu přenesla kompetenci na vyšší správní stoličce a zařídila by příslušné meritorní rozhodnutí, nebo by uložila pod disciplinární či jinou sankcí, aby nižší úřad o věci rozhodl do určité krátké lhůty. To

<sup>22)</sup> O správním dozoru viz blíže na př. mé *Obecné pojmy*, str. 55 a n., *Neubauer*, *Sociální pojištění po stránce procesní*, str. 213 a n., dále *Slovník veřejného práva* čsl. I., str. 458, *Dozor*.

ovšem zase předpokládá, že bude ústavně stanovena podřízenost nižších národních výborů vyšším a že bude sankčně zajištěna odpovědnost členů národních výborů, jak bylo uvedeno shora.

3. Další možností, u nás již částečně provedenou, je soudní kontrola správy. Bylo jí věnováno v odborné literatuře mnoho místa. Soudní kontrola správy souvisí s pojmem správního soudnictví. Lze uznat za správnou takovou definici správního soudnictví, že jde o funkci, kterou vykonávají nezávislé orgány výkonné, t. j. soudy, za účelem přezkoumání správních aktů.<sup>23)</sup> Stručně pak je možno říci, že správní soudnictví znamená soudní přezkoumání správy. Někteří hledají však ještě další rozdíl, a to v tom, že jurisdikčnímu aktu je zjištění o porušení práva, tedy otázka právní účelem, kdežto správnímu aktu jen prostředkem. Tento názor, který je hodně rozšířený, nepovažují za podstatný, protože konec konců i jurisdikčnímu aktu je otázka právní také prostředkem, a to ke kontrole správy, což je právě účelem správního soudnictví. Jinými slovy v prvním případě není použito hlediska účelového, v druhém ano. Jakmile použijeme teleologie v obou případech, rozdíl mizí. Tolik jen k pojmu správního soudnictví, na jehož bližší výklad tu není místa.

Typů správního soudnictví je několik. Nejdůležitějším snad byl typ anglický, kde totiž původně vůbec byla správa pohlcena soudnictvím, pokud pak se počaly vytvářeti správní orgány, šlo nejprve odvolání k řádným soudům, teprve později k vyšším úřadům správním. To však výjimkou. Rovněž ve Francii je celá řada různých správních soudů, jež instancčně všechny více méně ústí do státní rady, která je pro některé jen instancí odvolací, pro jiné kasační.

U nás máme nejvyšší správní soud, který se zabývá kontrolou správy, ovšem jen v případech, které jsou mu zákonem (č. 164/1937 Sb.) přikázány. Předpokladem řízení je, že strana podala v předepsané lhůtě 60 dnů formálně správnou stížnost, když věc, jak praví zákon v § 5, byla vyřízena ve správním pořadu.

Na první pohled se jistě zdá, že správní soudnictví znamená porušení zásady o oddělení správy a soudnictví. Snad také leckoho napadne, jak je možno, aby soud, který je organizačně tak rozdílný od správního úřadu, mohl s úspěchem kontrolovat normativní produkci správy. K tomu je třeba odpovědět tolik: Oddělení správy a soudnictví není institucí správního soudu nijak dotčeno. Naopak je důkazem, že jde o dvě rozličné sféry. Ovšem jedné z nich, soudnictví, je tu dávana přednost, ježto je jí přiznáváno právo kontroly sféry druhé. Tato mož-

23) Merkl, Obecné právo správní, II., Praha—Brno, 1932, str. 220. Viz též Slovník veřejného práva, IV., str. 589 a n., Správní soudnictví, Hoetzel, Československé správní právo, Praha 1934, str. 375 a n. a j.

nost je dána skutečností, že methodologický způsob aplikace soudů i správních úřadů je v zásadě týž.<sup>24)</sup> Jinak by totiž jakékoli soudní přezkoumávání správních aktů bylo nemožné.

Otázka však je, proč tedy je správa přezkoumávána soudem a nikoli naopak soud správním úřadem? Odpověď ovšem není právní, nýbrž právně politická: protože občan má větší důvěru k nezávislému soudu než k správnímu úřadu, který je podřízen služebně úřadům vyšším a musí býti poslušen jejich příkazů, takže ve svém rozhodování není nezávislý. Snad je nyní logickou otázkou (s hlediska ochrany subjektivních práv), proč vlastně není celá organizace státu po stránce výkonné svěřena justici? Tu musíme odpovědět, že taková organizace by byla nepružná a příliš vázána justičním formalismem. Proto se vlastně historicky vyvinuly orgány správní odlišné od soudů. Ostatně Anglie byla původně ryze justičním státem, kde správa ve vlastním slova smyslu se začala vyvíjeti až hodně pozdě (můžeme říci až v 19. stol.) a dnes po válce pociťuje nutnost úpravy místní správy pro budoucnost.<sup>25)</sup>

Abych se však vrátil zase k ústavě, upozorňuji, že v § 88 je ustanovení, že »soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud, složený z neodvislých soudců...« Soudím, že toto ustanovení by mělo být i nadále v ústavní listině zachováno.

V § 86 ústavní listiny je dále řečeno, že v nižších úřadech správních má býti podle možnosti zastoupen živel občanský a má býti postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví). Správní soudnictví v tomto významu mělo znamenat ovšem něco jiného než kontrolu správy. To mělo být přímo nalézání práva ve věcech správních ve formě podobné řízení soudnímu. Toto správní soudnictví bylo také upraveno zákonem č. 158/1920 Sb., který měl vstoupiti v platnost s organizací žup. Dnes ovšem vzhledem k proniknutí občanských zástupců do správy a kolegiálnímu způsobu rozhodování ve správních věcech v národních výborech je situace podstatně jiná. Dnes takového správního soudnictví v té formě, jak byla tehdy zamýšlena, třeba není. Stejně šlo jen o senáty při správních úřadech, takže soudy v pravém slova smyslu to nebyly.

Je ovšem možná jiná úprava. Protože při nové organizaci správy se očekává rozsáhlá decentralisace, která konečně rozhodování o mnohých věcech přeneše z ústředních úřadů na zemské národní výbory,

24) Viz blíže na př. Pošvář, *Nástin správního práva trestního*, II. díl, Brno 1946, str. 64 a n.; týž, *O aplikaci právních norem soudy a úřady správními*, Kallabova pocta, Praha 1939, str. 235 a n.; týž, *O aplikaci právních norem*, *Časopis pro pr. a st. vědu*, r. 1938, str. 273, a literatura tam uvedená.

25) Viz *Hardt's Introduction to the Law of Local Government and Administration*, str. 63.

popřípadě z těchto na okresní národní výbory, nebylo by praktické, aby tyto věci šly po podání stížnosti k nejvyššímu správnímu soudu, ježto by těchto stížností byl pravděpodobně velký počet a zemským či okresním národním výborům by bylo asi dost obtížné posílat k líčení své zástupce. Proto bych navrhoval, aby pro soudní kontrolu těchto správních věcí byly zřízeny zemské správní soudy. Bylo by pak možno tyto zemské správní soudy instančně podrobiti nejvyššímu správnímu soudu v tom, že by byla přípustná ještě stížnost z nálezů zemských správních soudů k nejvyššímu správnímu soudu. Tím by byla zajištěna jednotnost rozhodování ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud by se takto zbavil záplavy stížností, které v normálních dobách ztěžovaly rychlé nalézání práva. Zároveň by tak bylo docíleno žádoucí decentralisace v oboru správního soudnictví. Bylo by nutno však i instituci zemských správních soudů zajistiti příslušným ustanovením v ústavě. Alespoň rámcově, a zmocniti zákon k provedení organizace správního soudnictví v této podobě.