

VŠEHRD

LIST ČESKOSLOVENSKÝCH PRÁVNÍKŮ.

Právní moc v theorii a praxi správního práva.*)

Adolf Procházk a. (Brno)

Každá věda snaží se uvéstí zjevy, jež si byla vyvolila za předmět svého poznání, v jednotný systém. Činí to určitou methodou, jež však nikdy se nesmí propůjčiti k tomu, aby na daném materiálu něco měnila. Právní věda má svůj objekt v normách, úsudcích o tom, co býti má, a uvádí je v jednotu tím, že je spojuje logickým důvodem a následkem, logickou racionalitou. Tak vytváří pyramidovitou stavbu, na jejímž vrcholu leží nejvyšší, dále neodvoditelná (sc. právně) norma, zvaná ústavním ohniskem právního řádu, na nižších stupních pak zákony, nařízení a na nejnižších denní rozsudky, rozhodnutí, smlouvy soukromníků a pod. Materiál t. j. normy jsou právní vědě k této stavbě dány. Nechce-li se vystaviti výtce, že předmět svůj nejen poznává, ale také si ho tvoří (což, jak známo, nemůže býti úkolem theoretické vědy), tu nesmí vkládat do daného materiálu normového obsah, jehož v něm není. To jest kredo t. zv. právního positivismu.

Norma — jednotka právní vědy — vyjadřuje ve své nejjednodušší formě vztah mezi tím, co býti má a subjektem, jenž obsah normou požadovaný má splniti. Realisuje-li subjekt tento obsah, tu kvalifikujeme vytvořený stav jako právní. Vše ostatní, co subjekt činí, jest pro tuto normu lhostejné. Proto musí se pohybovat v mezích normou vytčených, jest jimí vázán, chce-li vytvořit něco právního. Tato vázanost subjektu, již promiscue říkáme delegace, kompetence a pod., jest původním významem právní povinnosti.¹⁾

Jak obyčejný občan, taktéž úředník, který vykonává svou orgánní funkci a tak konečně i parlament, jenž vydává zákony

*) K práci hlavně jsem použil: Weyr: Československé právo správní, Merkl: Zum Problem der Rechtskraft in Justiz und Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht, sv. 1., Tezner: Handbuch des österreichischen Administrationsverfahrens, vedle ostatních děl v textu citovaných.

¹⁾ Srovnáním stavu a normy nekonstatujeme pouze jejich shodu, tedy něco, co jest, nýbrž schvalujeme tuto shodu jako to, co býti má.

v mezích své delegace, jest právní normou vázán. Jiná jest otázka, pokud svůj blanket vyplníti musí resp. pokud nevyplnění blanketu přičítáme mu jako porušení povinnosti k vině. K tomu jsme oprávněni tehdy, když jiná norma upíná na podobné nevyplnění blanketu své právní účinky (trest) a tak kontravenci normy negativně hodnotí. K pojmovým znakům právní normy a povinnosti však tento vztah k jiné normě nenáleží.

Z našeho východiska — krajního pozitivismu — vyplývá, že zásadně zamítáme jakékoliv ovlivňování obsahu norem metajuristickými předpoklady. Právní theorie nikde nemůže stanovit povinnost, kompetenci, kde ji z právního řádu nevyvodí, stejně jako nemůže vyloučit pozitivní normu, která by snad neodpovídala určitým metajuristickým měřítkům. Proti této zásadě a tím i proti vlastnímu úkolů theoretické právní vědy často se dnešní literatura prohřešuje. Chci zde poukázat na jeden zdánlivě nevinný případ. Věta *lex posterior derogat legi priori* pokládá se za logický předpoklad, s nímž přistupujeme k poznávání právního řádu. Zákodárce může vydávat zákony jakéhokoliv obsahu — míní theorie — a tu, vyskytnou-li se dva sobě odporující, jest se rozhodnouti pro časově pozdější. Tato argumentace dává tedy zákonodárci již z důvodů logických, methodických, bez ohledu na pozitivní ustanovení kompetenci k změnám zákonů. Mění tudíž daný materiál a to způsobem podstatným. Lze zde důvodně namítnouti, že i zákonodárce jest vázán svou delegací a proto nemůže jeho akt odporující právnímu řádu míti právní relevance, ježto nena-chází v něm svého logického důvodu platnosti. Logickým pravidlem jest spíše opačná parodie »*lex prior derogat posteriori*«, lépe řečeno k derogaci a ke konfliktu norem zde vůbec nepřichází, neboť *lex posterior* nemá logického vztahu k právnímu řádu, jest juristické nic. Tedy zásadně platí, že každý normotvorný subjekt, jakmile jednou vyplní část svého blanketu obsahem, od-cíná ji tím svému dosahu.²⁾ Teprve tehdy máme-li v právním řádě jasně projevenou zásadu z m ě n i t e l n o s t i právních norem, t. j. je-li zákonodárce k změně norem delegován, můžeme konflikt norem řešit ve prospěch časově pozdějších. Pak každá norma již při svém vzniku bere do vinku podmínku svého zániku: kontradiktorní vůli normotvorného subjektu. Tot vysloveno zásadou: *lex posterior derogat priori*. *Lex posterior* jeví se nám logickým důsledkem normy předcházející, která připouští, aby ji normotvorný subjekt, naplnil novým obsahem.

Otázka změnitelnosti právních norem prostupuje všeliny stupně právního systému. U zákonů objevuje se ve známém problému z m ě n i t e l n o s t i či n e z m ě n i t e l n o s t i ú s t a v y. U rozsudků a správních aktů vystupuje v učení o m a t e r i á l n í

²⁾ Jest to ostatně zásada na nižších stupních práva namnoze uznávaná. Ze zmocnění konnubientů k uzavření smlouvy manželské nelze již dedukovat, že mohou ji *communi consensu* zrušiti. Konnubienti uzavřeše jednou smlouvu manželskou, nemohou ji bez výslovného z m o c n ě n í z á k o n a *dissensu* zrušiti.

právní moci. Jde zde o otázku, pokud je soud či správní úřad vázán svým rozsudkem nebo právním aktem, jež strany již nahřívají nemohou, může-li jej změnit či ne. Vidíme zde úplnou obdobu s problémem svrchu řešeným a proto můžeme ihned odpovědět. Není-li soudu nebo správnímu úřadu výslovně dána kompetence ke změně, zůstává právo platný rozsudek nebo správní akt nezmenitelný, neboť blanket jednou vyplněný vymyká se z dosahu úřadu.

V řízení před soudy trestními a civilními, kde zásada rei iudicatae jest jasně zákonem vyslovena, byla právní vědou nezměnitelnost právoplatných rozsudků uznávána. —

Sporná byla však právní moc materiální konkrétních norem úřadů správních. V právu československém není o věci jeho ustanovení o změnitelnosti správních aktů, jsou zde pouze vypočítávány taxativně některé speciální případy, jež za určitých podmínek změnu definitivních správních aktů připouštějí. Tak Weyr (Čsl. právo správní, str. 95.) uvádí dva příklady: § 30 čsl. hon. zák. z 1./VI. 1866 o odnímání honebního lístku a § 19 lékárnického zák. z 18./XII. 1906 o odnímání lékárnické koncesse; Tezner (Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens, str. 308.) pak známé Giskrovo nař. z 30./VIII. 1868, dle něhož může politický úřad, proti jehož rozhodnutí jest podána stranou stížnost, své vlastní rozhodnutí nebo opatření zrušiti a nahraditi jiným, nenabyla-li z něho již jiná strana nějakého subjektivního práva. Ani Giskrovým nařízením však otázka právní moci dostatečně řešena není. Platí především pouze pro politické úřady a mimo to neřeší nejdůležitější případ: kdy může správní úřad z vlastní iniciativy, bez žádosti strany a bez ohledu na t. zv. nabytá práva, hotový správní akt změnit. Zde jeví se problém právní moci nejnaléhavějším, neboť často praktické důsledky správního aktu jeho změny vyžadují. Právní theoretici odpomohli praxi řešením typicky přirozenoprávním, argumenty po výtce de lege fereuda. Merkl v článku »Zum Problem der Rechtskraft in Justiz und Verwaltung« (Zeitschrift für öffentliches Recht, sv. 1., str. 463) vystižně rozlišuje mezi nimi dva hlavní směry: individualistický u těch, kteří právní moc správních aktů přijímají a kolektivistický u těch, kteří ji popírají. Více jest posledních.

První směr obhajuje nezměnitelnost správních aktů argumenty právní bezpečnosti obyvatelstva, nabytých práv, právem strany na rozsudek (toto nazývá O. Mayer relativní právní mocí, ježto závisí na svolení obdařené strany) a podobnými přirozenými právy. Tak Bernatzik (Rechtssprechung und materielle Rechtskraft, str. 112) uvádí ve prospěch materiální právní moci právní bezpečnost a spořivost ve využitkování státní činnosti kromě důvodů t. zv. logických, omezuje však zásadu rei iudicatae jen na správní rozhodnutí. Vedla ho k tomu asi příbuzná povaha správních rozhodnutí se soudními rozsudky. (Merkl, na n. m. str. 460.) Celková charakteristika tohoto směru jest ochrana individua.

Bernatzikovi blíží se Hoetzel, opírá-li (Nauka o správních aktech, str. 111) zásadu materiální právní moci jednak o ekonomii práce veřejných orgánů, jednak o autoritu výroků úředních. V pozdějším svém spise (Záruky a exekuční prostředky, str. 89 a n.) připouští změnitelnost správních aktů a snaží se nalézt kompromisní stanovisko, »... jak uvést v soulad právní bezpečnost občanů s nutkavými zájmy veřejnými«. (Záruky, str. 87.) Odmítá se radikální, kolektivistický názor Teznerův (viz níže), ale používá stejně jako tento k řešení sporné otázky sociálního úkolu státní správy, t. j. ochrany veřejných zájmů (str. 89). Jinak odmítá vratkost Teznerových vývodů, pravili: »Nikterak však nemůžeme souhlasiti s formulací Teznerovou, jakoby správní (ne právní!) nemožnost a nesmysl nebyly schopny právní moci. Zde jest zřejmě zmčteno hledisko právní a politické, ... Správní nesmysl nebo nemožnost musí se nám zredukovati na nemožnost právní...«, kterou »...způsobiti může jen předpis opravdu kogentní, nikoliv ius publicum dispositivum« (str. 91). Kogentní předpis jest imperativ, jemuž dle vůle zákonodárcovy jest vyhověti bezpodmínečně. Zjistíme to výkladem té které normy (str. 90): Nehledě k tomu, že pojem »bezpodmínečného vyhověni« jest přece jen nejasný, může se i Hoetzlovu řešení namítnouti, že nemáme zákonného ustanovení, jež by odnímało schopnost právní moci aktům odporujícím »kogentním« předpisům. Proto snad lépe jest říci, že správní akty stanovící nějaký evidentní právní nesmysl jsou absolutně nullitní, tedy právnícké nic a tudíž zrušení ani nevyžadují.

Druhý směr kolektivistický, k němuž náležejí jména, jako Tezner, Spiegel, Otto Mayer, Fleiner, odmítá právní moc správních aktů, ježto princip nezměnitelnosti odporuje veřejným zájmům, jejichž ochrana jest předním úkolem správních úřadů. Tezner (na n. m. str. 318) praví: »Die Abänderungsbefugniss der Behörden in Betreffemell rechtskräftiger Erledigungen besteht nämlich einmal nur zu Gunsten der öffentlichen Interessen.« Podobně vyjadřuje se O. Mayer (Deutsches Verwaltungsrecht, str. 169, 173 a n.) a zejména Fleiner (Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, str. 186 a n.). Fleiner přichází již k povážlivým důsledkům: »Die Behörde darf ihre eigene Verfügung abändern oder zurücknehmen nicht bloss bei einer Aenderung der äusseren Verhältnisse, sondern auch »wegen geänderter oder abweichender Ansicht«, d. h. wenn sie Tatsachen anders würdigt oder Rechtssätze anders auslegt, als sie es beim Erlass der Verfügung getan hat.«

Zmínění theoretikové nikde neopomenou zdůraznit »podstatný« rozdíl mezi soudnictvím a správou. Soudnictví přísně applikuje právo, kdežto: »in der Verwaltung gibts es daneben zahlreiche Fälle, wo die Behörde nicht die viva vox legis sein soll, sondern ausspricht, was sie selbst namens des Staates will, weil sie es für gut und zweckmässig hält nach ihrem ireiem Ervussen. Hier greift jene Rücksicht auf das Rechtssicherheitsgefühl, die für das Gesetz einen als unfehlbar geltenden Ausleger verlangt,

nicht Platz und folglich die absolute... Rechtskraft nicht.« (Mayer, l. c. str. 173.) Srovn. dále Fleiner, l. c. str. 186.

Zde jasně vystupuje příbuznost dnešní nauky o právní moci správního aktu s učením o právně-mocenské činnosti správních úřadů. Správní orgán neaplikuje pouze právní normy, nýbrž on též vládne, t. j. uskutečňuje státní účely mimo právní řád a často i proti němu. Tak dle vládnoucí literatury stojí jeho činnost na rozhraní mezi právem a mocí. Jeví se to zejména v charakteristice t. zv. autoritativních úkonů a správních aktů, jež britké kritice podrobil Weyr v Základech právní filosofie, (str. 199 a n., poukázav na jejich příbuznost s politickými zásadami absolutistického státu, stejně jako v učení o veřejném a soukromém právu a o veřejnoprávních subjektech. Uvědomíme-li si princip logické uzavřenosti právního řádu a z toho nutnost, by vše, co zove se právním, bylo v jakémsi vztahu k tomuto, pak musíme i správní činnost subsumovati pod normy právní, chceme-li ji vůbec právnicky chápati.

Typická vada uvedených konstrukcí právní moci tkívá v tom, že teorie přistupuje k normovému materiálu s předpoklady metafyzickými, k methodickému zpracování práva některak nutnými, a tím modifikuje obsah norem, tvoří právo. Obdobně počínají si ti, kteří z podstaty (!?) toho či onoho úkonu veřejné správy snaží se vyvodit, zdali je schopen účinků rei iudicatae. (Srovn. Weyr, Právo správní, str. 91 a n.) Jest nesporno, že často přesná aplikace práva vede k důsledkům, jež odporují i všeobecně uznaným zájmům, ale tu musíme si uvědomit, že jest to nedostatek právního řádu a nikoliv snad právní teorie. Úkolem zákonodárcovým, tedy činnosti de lege ferenda a nikoliv snad de lege lata, musí býti odstranění případných nedostatků. Jak to učiní v našem případě právní moci, nelze zde řešiti. Jest to úvaha politická a možno jen říci, že její směrnice bude dána výslednicí dvou komponent: principu t. zv. nabytých práv a t. zv. veřejného zájmu.

Praxe našeho československého nejv. správního soudu jest celkově shodná s uvedenými názory theoretiků. Blíží se nejvíce pojetí H o e t z l o v u. Charakteristickým je tu nález z 10. května 1919, Sbirka Bohuslavova I. č. 101. Správní akt nabývá materiální právní moci, i když jest materiálně nesprávným, jakmile strany pozbyly opravných prostředků. Ale »účinek ten by se nedostavil tenkrát, kdyby buď výrok úřadu byl vůbec neúčinný, zmatečný, a tudíž jako úkon ničí v žádném směru, tedy ani co do založení právní moci působnosti neměl, anebo kdyby šlo o úkon, jenž by buď nějakému předpisu obsahujícímu kategorický imperativ odporoval nebo přičil se nezadatelným zájmům veřejným« (str. 184). Jasným jest zde první případ: úkon absolutně nullitní jest právní 'nic', a proto nemůže nabýti právní moci. Co se týče druhé eventuality, tu především nevíme, co jest to kategorický imperativ a pak nemáme právní normy, jež by odníkala správním aktům takovému imperativu odporujícím účinky právní moci. Mínil-li se kategorickým imperativem norma, jež

pod sankcí neplatnosti něco zakazuje, pak jde o absolutní nullitu. Ovšem otázkou v praxi dosti spornou bude, kde jsou hranice absolutní nullity. Obecně možno říci, že lze je viděti v překročení kompetence (na př. nález č. 12 roč. 1919). Pokud jde o nezadatelný zájem, tu evidentně jde o otázku de lege fereuda.

Majestas Carolina.

F. Müllner (Praha).

(Dokončení.)

Nárok na dědictví po rodičích náleží dětem pod mocí otcovskou i vystouplým z moci. Synům odděleným i neodděleným, dcerám pouze neodděleným. Oddělené dcery (vdané, vdovy) jsou pokládány za odbyty věnem. Zemřeli-li rodiče bez dětí, spadá jmění jich do komory kr. Dědictví po rodičích má býti zachováno neztenčené pro syny. Utrácení tohoto jmění je zapověděno pod trestem neplatnosti zcizovacího jednání. Jmění toto může býti prodáno jen v nouzi. Je-li více těch, kdo mají po zůstalém děditi, má pozůstalost býti rozdělena u pánů a knížat buď před králem neb 3 zvolenými popravci, u vládyk před třemi popravci toho kraje, kde je dědictví, u měšťanů a sedláků před rychtářem místa, v němž statek leží. Poněvadž mnichové, kněží a círk. sbory nemohou míti t. zv. svobodného jmění a jmění duchovního nesmějí zciziti, jest jim zapověděno darovati neb zastaviti něco ze jmění konkubinám. Rovněž kněžské děti nemohou po otci ničeho děditi. Stejně služebníci královští musí zachovati neztenčené služebné statky králem udělené. Nemohou jich zejména udělití věnem a zadlužiti jen do výše 10 hřiven stříbra. Statky jakýmkoli způsobem od služebníků nabyté jsou služebními statky královskými. Získá-li žid jako zřítel zaplacením dluhu statek, nesmí jej bez svolení krále zciziti, poněvadž statek židovský podléhá vrchnímu vlastnictví královu.

Z instrukcí r o d i n n ě h o p r á v a mluví se v M. C. o věně Dáti nevěstě věno bylo povinností uloženou určitým příbuzným. Když by totiž strýc neb bratr odepřel neteři neb sestře osiřelé svolení ke sňatku, aby si mohl podržeti její věno, dá na žalobu nevěsty povolení ke sňatku zemský soud a donutí zároveň bratra neb strýce k vyplacení věna. Vdova může věnem volně nakládati. V tomto jediném případě není k převodu vlastnictví potřebí zápisu do desk. Darovací listina musí býti ale opatřena pečeti dárkyně a 7 zemanů jako svědky. Syn má právo v 15ti letech žádati o vyplacení podílu ze jmění otcovského zděděného po dědovi. K žádosti jeho otec může býti přinucen k vyplacení onoho povinného podílu.

V. **Proces.** Právo procesní v M. C. je velmi neúplné. Wehrunský uvádí, že v tomto případě Karel IV. úmyslně nedal znamenati procesních předpisů. Bylo to v době, kdy stavové zápasili o moc v zemi s panovníkem a král čítil si osobní justici