

K výkladu zákona ze dne 2. listopadu 1918 č. 4.

(Zároveň příspěvek k nauce o rozdílu mezi právem veřejným a soukromým).

František Weyr.

Tento dvouparagrafový zákon obsahuje kromě obligátního ustanovení o počátku účinnosti pouze následující předpis (§ 1):

„Pokud nepřísluší dle § 2, č. 6 zákona z dnešního dne, č. 3 sb. z., rozhodovati o nároku proti celému státu nebo jeho jednotlivým zemím nejvyššímu správnímu soudu, lze uplatňovati nároky tyto žalobou u řádných soudů. Příslušným jest v první stolici zemský soud v Praze.“

Dovolané zde ustanovení zákona č. 3 ex 1918 (o správním soudě) zní pak takto:

„Nejvyšší správní soud rozhoduje o nárocích proti státu nebo jednotlivým zemím tohoto státu tenkráte, rozhodly-li již o nárocích těchto v mezích své příslušnosti v instančním pořadí úřady správní a jde-li toliko o přezkoumání tohoto rozhodnutí.“

Podle všech pravidel právnického výkladu plyne ze srovnání obou těchto ustanovení pouze tento důsledek: Zmíněné nároky patří buď před správní soud nebo před řádné soudy. A máme-li rozhodnouti které nároky patří před správní soud a které před řádné soudy, musíme se, poněvadž zákon o tom mlčí, utéci k theorii o rozdílu mezi veřejným a soukromým právem a říci: patrně patří veřejnoprávní nároky před správní soud a soukromoprávní před řádné soudy. Tertium non datur. To jest argumentace logicky bezvadná a jediné možná, a proto bude tomu, kdo by spoléhaje na logiku, takto argumentoval, podivno, když musí se přesvědčiti, že argumentace jeho právě proto, že je logická, je v tomto případě nesprávná¹⁾.

Věc má se totiž takto: Z historie vzniku zákona ze dne 2. listopadu 1918, č. 4 „o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu nebo jeho částem“ možno se totiž poučit, že ustanovení jeho mělo nahradit předpis čl. 3 zákona ze dne 21. prosince 1867, č. 143 o říšském soudě (který vzal zároveň se starou monarchií za své), podle něhož soudu tomu příslušelo rozhodovati „o nárocích, které činí kdo na celek zemí předlitavských, nebo na jednotlivé z těchto zemí, předpokládajíc, že nárok, o který jde, nehodí se k tomu, aby o něm rozhodováno bylo pořadem práva“. Bylo

¹⁾ Případ zde projednáván byl by se tudíž hodil jako přímo skvělý příklad nebožtíku Teznerovi do jeho posledního spisu „Rechtslogik und Rechtswirklichkeit. Eine empirisch-realistische Studie“ (1925), v němž provádí důkaz, že s logikou v právní vědě nelze nic počítí.

tedy podle starorakouského práva rozeznávat tři druhy nároků, o které zde jde, a to:

1. Nároky, které se hodí, aby byly rozhodovány pořadem práva, tedy patrně nároky t. zv. soukromoprávní. Tyto patřily tudíž na pořad práva, t. j. před řádné soudy.

2. Nároky veřejnoprávní, které podle § 2 zákona ze dne 22. října 1875 (o správním soudě) patří před správní soud.

3. Nároky veřejnoprávní, které podle cit. článku 3 zákona o říšském soudě patří před říšský soud.

V naší republice nahrazena tato trojčlennost jinou. Je-li totiž ona svrchu naznačená argumentace nesprávná, t. j. měl-li zákon č. 4/1918 nahraditi článek 3 zákona č. 143/1867, pak dlužno rozlišovati:

1. Nároky veřejnoprávní, které patří před správní soud podle 1. odst. § 2 zák. o správním soudě č. 36/1876 („když někdo tvrdí, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo“) a podle č. 6 zák. č. 3/1918 (viz shora).

2. Nároky veřejnoprávní, které patří podle § 1 zákona č. 4/1918 před řádné soudy.

3. Nároky soukromoprávní, které patří podle § 1 jur. normy před řádné soudy, ale po případě před jiné, než jsou soudy sub 2. příslušné.

Nechci se zde zmiňovati o obtížích, které již za starého Rakouska skýtało theorii rozlišování oněch dvou skupin veřejnoprávních nároků, z nichž jedna patřila před správní, druhá před říšský soud. Stačí poukázati na příslušné vývody Pražákovy (Rak. právo ústavní III, § 240). Obtíže ty zvýšeny byly — podle mého mínění zbytečně — československým zákonodárstvím. Uvažme jen důsledky, které plynou z výkladu ustanovení zákona č. 4/1918, pokud jej považujeme jako náhradu za ustanovení čl. 3 zákona č. 143/1867. Tímto článkem byly, jak již řečeno, nároky, o které zde jde, přikázány říšskému soudu, předpokládajíc, že se nehodí k tomu, aby o nich bylo rozhodováno pořadem práva. Co učinil s těmito nároky československý zákonodárce? Přidělil je výslovně řádným soudům. To tedy znamená *expressis verbis*: Určité nároky odkazují se na pořad práva, avšak jen potud, pokud se na pořad práva nehodí! Vůči této vpravdě žalostné situaci může nás zachránit jen theorie o rozdílu mezi veřejným a soukromým právem, která jí — snad s příslušným odvoláním na zásadní nelogičnost právní vědy ve smyslu Teznerově (viz shora) — rozuzlí prostým poukazem na „veřejnoprávnost“ oněch nároků: Kdyby šlo totiž o obyčejné „soukromoprávní“ nároky, byly by sice příslušny také řádné soudy; jde-li však o nároky „veřejnoprávní“, dlužno je přikázati řádným soudům jen proto, poněvadž zde jiného státního orgánů není (jelikož správní úřady a správní soud jsou již okupovány jinými veřejnoprávními nároky). Aby se snad z nich nestaly prosté „sou-

kromoprávní“ nároky, bylo tudíž nutno změnit aspoň obecné, (t. j. jinak podle jurisdikční normy) platné kompetenční předpisy: přidělují se totiž výhradně v první stolici zemskému soudu v Praze. Má tedy zákon č. 4/1918 pouze ten smysl, aby nějakým pozitivně právním způsobem byla zaručena (či uzákoněna) „veřejnoprávní“ povaha oněch nároků. Uvážíme-li ovšem, že onen zemský soud o nich nutně musí rozhodovat podle procesuálních předpisů, platných pro rozhodování nároků soukromoprávních, t. j. podle soudního řádu, je to záruka velice vratká a domnělý zisk, který má theorie o rozdílu mezi veřejným a soukromým právem ze zákona č. 4/1918, nijak nevyvážá praktické nevýhody, které podávají se z tak zbytečné komplikace kompetenčních předpisů.

Na nevhodnost ustanovení zákona č. 4/1918 bylo hned po jeho vydání poukazováno. Byl to především Hora, který ve své přednášce v Právnické jednotě pražské, konané dne 5. prosince 1918 a uveřejněné v Právniku, roč. LVII., str. 389 („Poznámky k zákonům ze dne 2. listopadu 1918, č. 3—5“), vyslovil pochybnosti. Správně podotýká (a s ním nejnověji i Vážný: O ústrojí a příslušnosti soudů, Brno, 1926, str. 37), že kompetence soudů ohledně soukromoprávních nároků rozuměla by se samo sebou, z čehož tedy dlužno souditi, že zákon má na mysli nároky veřejnoprávní. Theorie o rozdílu mezi veřejným a soukromým právem zachraňuje zde tedy zákonodárce, který se své strany ji taktéž chtěl podpořit. Neboť bez této theorie nikdo by nemohl připadnout na podobný výklad. Spíše by se věc jevila tak, že zákonodárce chtěl pro nároky, pokud směřují proti státu nebo jednotlivým zemím, a pokud se nehodí před správní soud, stanovit zvláštní forum (zemský soud v Praze). Že nelze pro toto zvláštní kompetenční ustanovení — a zákon č. 4/1918 je výhradně kompetenčním předpisem — naléztí rozumný důvod de lege ferenda, je pak jedinou příčinou, pro kterou prohlašuje theorie, že zde patrně jde o nároky „veřejnoprávní“, ač ovšem nebylo by méně obtížné — a to právě s hlediska nauky o rozdílu mezi právem veřejným a soukromým — naléztí rozumnější důvod de lege ferenda pro odkázání těchto „veřejnoprávních“ nároků řádným soudům, t. j. pořadu práva, když přece právě pro svou „veřejnoprávnost“ byly tytéž nároky přikázány ve starém Rakousku říšskému soudu, jakožto nároky „nehodící se“ na pořad práva!

Pro zákon č. 4/1918 nemáme žádných, jinak obvyklých „materiálií“. Souvisí to s nepochopitelným chvatem, se kterým byl samotným Národním výborem hned pět dní po vzniku republiky vydán, jako by právě norma, jako jest onen prostý kompetenční předpis tohoto zákona, byla nejnezbytečným předpokladem trvání nového státu. Proto jest nám dvojnásob vítána rozprava, která se konala v Právnické jednotě pražské o zmíněné Horově přednášce, jejíž obsah uveřejněn jest taktéž v Právniku, roč. LVIII., str. 75 až 107. Neboť jeví se — následkem účasti tvůrce onoho

zákonu, zemřelého presidenta nejvyššího správního soudu dra Pantůčka — jako jakési neoficiální materiálie k onomu zákonu. Obsah této rozpravy plně potvrzuje shora citované názory Hory a Vážného, že zákonodárce skutečně oněmi blíže nedefinovanými „nároky“ mínil nároky veřejnoprávní, které bez výslovného kompetenčního předpisu patřily by před správní úřady, resp. správní soudy. Pantůček prohlásil zde, odvolávaje se na souhlasné mínění Hoetzelo²⁾, že zákonem č. 4/1918 „míněny jsou jen ony z nároků veřejnoprávních, o nichž správní úřadové nevynášejí nižádného nálezu právní moci schopného, nýbrž o němž se jen v zastoupení tisku jako strana prohlašují“. To je arcif výklad silně restriktivní, který z doslovu zákona naprosto neplyne. Neboť zákon mluví povšechně o „nárocích“, nerozlišuje při tom vůbec mezi veřejnoprávními a soukromoprávními, a vylučuje z nich pouze nároky podle § 2, č. 6 zákona č. 3/1918. Nepředpojatý vykladač nemůže tedy nikdy dojíti k názoru, že zde míněny jsou jen nároky veřejnoprávní a z těch jen určitá část, a to tím spíše, když nemá po ruce žádných oficiálních materiálií, ze kterých by lze seznati vlastní úmysl zákonodárcův. Proto s hlediska obecně platných pravidel interpretačních nemohu nesouhlasiti s rozhodnutím zemského soudu v Praze ze dne 20. února 1919, BcI, 15—19 (uveřejněným v Právniku, LVIII, str. 106), kde se zcela důsledně praví: „Mylný jest názor žalované strany, že citovaný zákon týká se pouze nároků veřejnoprávních, neboť právě z citovaného paragrafu, který odkazuje na § 2, č. 6 zákona ze dne 2. listopadu 1918, č. 3, plyne, že pro veřejnoprávní nároky zachován jest postup soudnictví správního, tedy zákonem tím nebyl dotčen předpis § 1 j. n., podle kterého přísluší soudům rozhodovati jen o nárocích soukromoprávních (srovn. slovo „v občanských rozepřích“), jako je jím nárok žalobou uplatňovaný.“ Že se zde zemský soud drží slov zákona a nikoliv teorií, vytvořených za starého Rakouska o judikatuře říšského soudu, shledávám naprosto přirozeným. Stejně přirozeným shledávám stanovisko dra K. Matouška (eodem str. 105): „...zákon má na mysli vůbec jakékoliv nároky proti státu nebo jednotlivým jeho zemím, tedy i nároky soukromoprávní. Stanovením příslušnosti zemského soudu v Praze mění pak podstatně předpisy jur. normy jak co do příslušnosti věcné, tak co do příslušnosti místní.“ (Podobně, avšak obecněji a proto opatrněji, vyslovuje se Rauchberg (Bürgerkunde der tschechoslovakischen Republik, II. vyd., str. 188): „Es — t. j. správní soud — entscheidet über die an den Staat oder an Teile desselben erhobenen Ansprüche, wenn über diese Ansprüche die Verwaltungsbehörden im Instanzenzuge entschieden haben und es sich bloß um die Überprüfung dieser Entscheidung handelt. Über andere Ansprüche an den Staat oder an Teile desselben entscheiden die ordentlichen

²⁾ Viz článek „Sbírka zákonů a nařízení československého státu“ ve Správním Obzoru, roč. X, str. 319, kde zákon č. 4/1918 podrobuje se kritice nepřiznivé.

Gerichte.“ Méně opatrně, avšak ještě stručněji, vyjádřil jsem se konečně o věci i já ve své „Soustavě čs. práva státního, II. vyd., str. 331, pozn. 1.

Ve svém projevu zdůrazňuje pak Pantůček dále, že v případech zákona č. 4/1918 půjde „o pohledávky peněžité, které soukromoprávním nárokům se silně blíží³⁾, takže opravdu rozhoduje jen otázka opportunity, zda rozhodování o nich vhodněji soudům či úřadům správním jest přenechati“ (n. u. m. str. 77). Vzhledem k tomuto názoru bylo by možno shora sdělené schema doplniti takto: „Určité nároky odkazují se podle zákona 4/1918 na pořad práva jen potud, pokud se na pořad práva nehodí; avšak nároky ty blíží se silně nárokům, které se na pořad práva hodí (t. j. soukromoprávním), a proto odkazují se na pořad práva.“ Dále tvrdí Pantůček, „že sotva jednou za celá léta se udá příležitost k žalobě podobné“ (n. u. m., str. 77). Tomu odporoval Hoetzel tvrzením, že případů takových bude dost. Neshoduje se s Pantůčkem ani v tom, že by šlo jen o nároky peněžní, které „soukromoprávním nárokům se silně blíží“⁴⁾, a prohlašuje praxi bývalého správního soudu rakouského, podle které určovala se kompetence říšského soudu proti správnímu podle zásady Pantůčkem nynější

³⁾ Stejně vyslovuje se Hora v cit. článku (n. u. m. str. 395): „Nebof, poněvadž tu půjde vesměs o nároky majetkoprávní, mohly by tu vzniknouti i vzhledem k § 7 a) jur. normy snad pochybnosti.“

⁴⁾ Jak pohlíží dosavadní praxe na otázku, lze seznati z přehledu judikatury, který podává Hora ve druhém vydání Civilního řádu soudního (vydání Kompassu 1927) str. 65. Tam uvádí se jako případy, hodící se pod zákon č. 4/1918: a) Náhradní nárok proti státu ve věci doličné, b) Uschováním věci příslušníkem Čs. státu v cizině je založen poměr veřejnoprávní patřící k příslušnosti zem. civ. s. v Praze, c) Nárok na náhradu škody za neoprávněné zabavení dováženého zboží celním úřadem, d) Nárok na náhradu pro obohacení, ježto stát, zabaviv cizí valutu, za vyššího kursu ji prodal a vrátil ji později, nakoupiv ji za kursu nižšího.

Z několika Horou n. u. m. citovaných rozhodnutí jde však též najevo, že praxe kloní se spíše k názoru Pantůčkově, že nároky podle zák. č. 4/1918 „se silně blíží nárokům soukromoprávním“, neboť ve třech případech se praví, že dotyčné nároky nelze uplatňovati „a ni žalobou na zem. civ. soudě v Praze“, resp. „a ni podle zákona z 2. listopadu 1918 č. 4“, což nemůže nic jiného znamenati než že ony nároky (na př. nárok proti eráru na vrácení neprávem vybraného celního poplatku, náhrada za koně na Slovensku odvedené a potom voj. správou majiteli proti jeho vůli vrácené, nebo nároky ze služebního poměru proti státu těch, kdož byli ať v povinné ať v nepovinné službě vojenské) jsou tak naveskrz veřejnoprávní povahy, že je nejen vyloučen „pravidelný“ pořad práva, nýbrž i pořad podle zákona 4/1918.

Zvláštní zmínky zasluhuje i rozhodnutí podle kterého „příslušnost zem. s. v Praze vztahuje se pouze na nároky z veřejnoprávních poměrů vnitrostátních... nikoliv i na nároky, mající svůj původ ve veřejnoprávních poměrech mezistátních. (Hora n. u. m. str. 65.) Je ovšem otázka, čím jest „mezistátnost“ takového veřejnoprávního poměru dána: zda povahou zúčastněných osob nebo povahou norem, poměr ten „ovládajících“. K této druhé alternativě musím podotknouti, že si nedovedu představit, jak by československý státní orgán mohl judikovati podle jiných než československých právních norem; takovou normou jest zajisté i t. zv. mezinárodní norma právní, pokud právě jest recipována naším právním řádem. Jak ale pak možno rozlišovati veřejnoprávní poměry vnitrostátní a mezistátní?

pro kompetenci zemského civ. soudu v Praze za rozhodnou prohlášené (viz shora), za pochybnou, dodávaje, že „právo státu jednostrannými akty autoritativně upravovati své vztahy k občanovi je tak esentiální a samozřejmé, že by nemělo smyslu, o tom se šířiti. Bylo by zásadním omylem, kdyby kdo chtěl hájiti názor, že speciálně v otázkách majetkoprávních stát jen poťud má právo projevovati se o veřejnoprávních relacích s intenzitou úředního decernátu, pokud mu právo takové bylo přiznáno v (specielních) pozitivních předpisech“ (n. u. m. str. 92). Z toho vyvozuje H., „že každý veřejnoprávní nárok nás zajímající — s výhradou výše naznačenou — lze dostati před správní soud“.

V citovaných větách dotknul se Hoetzel základního pozadí celého problému, t. j. rozdílu mezi veřejným a soukromým právem. Jinak celá rozprava, ze které jsem zde uvedl úryvky, se pozadí tomu vyhýbala, považujíc patrně onen problém za dogma, kterého pravověrný právník nesmí se dotknouti, stejně jako pravověrný katolík existence osobního Boha. Budiž mně k tomu dovoleno několik poznámek, kterými chci doplniti to, co jsem dříve na mnohých místech o problému tom již pronesl:

Se statického hlediska na právo, t. j. s hlediska, které má před sebou hotový právní řád, je zcela marné, chceme-li udržeti tento rozdíl oněmi obvyklými argumentacemi jako jest „nadržienost“ a „podřízenost“, „veřejný zájem“ nebo kolektivistický či individualistický názor na jednotlivce. Že tyto argumentace nevedou a nemohou vésti k cíli, bylo, jak mám za to, nezvratně dokázáno. Jinak má se (nebo: může se míti) věc, změníme-li statické hledisko v dynamické, t. j. vidíme-li v právním řádě především proces normotvorný, který nepřetržitě odehrává se ve všech jeho jednotlivých „vrstvách“. (Viz k tomu mé pojednání „Motivy zákonů a důvody rozhodnutí“ ve Věd. roč. právn. fak. Mas. univ., III. svazek.) Pro tuto dynamiku práva může míti onen starobylý rozdíl mezi jus publicum a privatum po případě význam, chceme-li oběma pojmy naznačit dva zásadně různé způsoby normotvorby, a to způsob buď demokratický nebo autokratický⁵⁾. Oním míníme tvorbu norem, která se může uskutečnit pouze spolupůsobením těch, kteří se stanou povinnostními subjekty (typus „soukromé“ smlouvy nebo demokraticky vzniklého zákona), tímto pak tvorbu norem bez spoluúčasti oněch subjektů. Tento poslední způsob jest právě případem „autoritativní“ úpravy vztahů k občanovi „jednostrannými akty“ ve smyslu Hoetzelově. A je skutečně nesporno, že podle našeho právního řádu platí tento autokratický nebo, chcete-li, „veřejnoprávní způsob normotvorby, pokud jde o tvorbu druhotných norem konkrétních, t. j. rozsudků soudních nebo správních aktů. Mezi emanacemi řádných soudů a správních úřadů není arcí v tomto směru žádného rozdílu.

⁵⁾ Viz k tomu nejnověji Kelsen: *Základy obecné theorie státní* § 36.

Není tudíž a nemůže býti veřejnoprávních „vztahů“, „poměrů“, „nároků“ nebo právních subjektů a contr. soukromoprávních, může ale býti, chcete-li, veřejnoprávních způsobů normotvorného procesu a contr. soukromoprávních.

Rozbor zákona č. 4/1918 vede tedy k požadavkům, aby zákon ten byl zrušen. Není žádné praktické, a tím méně theoretické potřeby, aby zbytečný a umělý rozdíl mezi veřejnoprávními nároky byl zachován. Není žádného důvodu, proč by o nárocích podle tohoto zákona nemohly „autoritativně“ rozhodovat správní úřady (když mohou tak činit ohledně všech ostatních, pokud jsou „veřejnoprávními“), bude-li jen stranám zachován regulérní postup k správnímu soudu⁶⁾. Odstranění tohoto zákona vyžadují i zřetel nomopojetické. Neboť jest naprosto nepodařeným výplodem tohoto umění. Pokud bude platit, bude vždy nebezpečí, že bude vykládán tak, jak shora naznačeno, t. j. doslovně, ale zřejmě proti úmyslu zákonodárcovu. Odstranění jeho žádá dále i zřetel ekonomie právnické práce: neboť u srovnání s právnickou prací, vynakládanou na meritorní řešení konkrétních otázek, jeví se práce, vynaložená na subtilní úvahy kompetenční — jako jest v našem případě úvaha, patří-li určitý „veřejnoprávní“ nárok do té či oné skupiny těchto nároků — neplodnou. Naše úřady a soudy jsou beztoho velmi často nuceny lámat si hlavu, patří-li určitý nárok do skupiny veřejnoprávních nebo soukromoprávních nároků, není tedy třeba dalším škatulkováním přidělovat jim zbytečně novou obtíž.

Že by konečně prosté zrušení kratičkého zákona č. 4/1918 neskýtalo žádných zvláštních obtíží odborných, parlamentních nebo politických, je jasno.

⁶⁾ Souhlasně i Hoetzel, n. u. m. str. 94.