

JUDr. JOSEF HOFFMANN:

Forma organizačních úkonů podle ústavní listiny republiky Československé.

(Dokončení.)

K § 89 úst. listiny.

Vpředu již bylo několikrát upozorněno, že při srovnávání rozsahu ustanovení § 85 a ustanovení § 89 úst. list. dlužno — nikoli prvý — nýbrž posléze uvedený paragraf vykládati extensivně. Tak na př. slovu „nižší“ v § 89 úst. list. dlužno dáti při právnickém výkladu tohoto ustanovení význam, který vlastně jest v úplném rozporu s filologickým jeho výkladem. Vždyť mezi „nižší“ úřady státní správy dlužno — jak bylo již řečeno — zahrnouti též úřady vysloveně nejvyšší stolice, pokud nejsou „ministerstvy“. Rovněž pro formu úpravy funkční příslušnosti úřadů s výsostnou pravomocí (a to i úřadů bezprostředně ministerstvům podřízených vůči těmto a vice versa) jest směrodatným — jak bylo dovozeno — § 89 úst. list.

V § 89 úst. list. jest tedy třeba hledati primární ustanovení o formě pro organizační úkony, týkající se státních úřadů s výsostnou pravomocí. Tomu odpovídá i souvislost tohoto paragrafu s §§ 90 a 91 úst. list. Tyto tři paragrafy tvoří dohromady celek,⁴⁸⁾ pojednávající o formě pro organizační úkony jednak u státních úřadů s výsostnou pravomocí, jednak u státních úřadů bez této pravomoci, jednak konečně u svazů samosprávných. Těmto třem kategoriím veřejných orgánů odpovídá v zásadě též trojí různá forma úkonů organizačních, totiž: opatření moci vládní a výkonné bez podkladu v obyčejném zákoně (§ 90 úst. list.), nařízení na podkladě zvláštního zákona (§ 89 úst. list.) a zákon sám (§ 91 úst. list.).

⁴⁸⁾ Jiné logické uspořádání paragrafů tohoto oddílu ústavní listiny má Klapka (Samospráva a zřízení župní — Praha 1923, str. 46.).

Uvedme tu ještě jednu znění § 89 úst. list.

„Jak jsou ustrojeny nižší úřady státní správy, určuje se v zásadě zákonem, jenž podrobnou úpravu může svěřiti nařízení.“

Jak bylo již ve všeobecné části této úvahy nadhozeno, jest třeba vykládati slova „*jak jsou ustrojeny*“⁴⁹⁾ v § 89 úst. list. extensivně v tom smyslu, že míní se tím všechny organizační úkony, tedy nejen organizace těchto úřadů v užším slova smyslu, nýbrž i jich zřízení a vymezení jich působnosti.

K důvodům pro toto tvrzení ve všeobecné části sneseným není snad třeba již mnoho přidávati. Ještě jednoho důvodu nelze však pominouti mlčením, a to důvodu čerpaného z dikce § 54, odst. 8. úst. list.

V tomto ustanovení se praví, že Stálý výbor Národního shromáždění „je příslušný ve všech věcech náležejících do zákonodárné a správní působnosti Národního shromáždění, ale není oprávněn . . . měniti . . . příslušnost úřadů, leč by šlo o rozšíření působnosti úřadů už zřízených novými úkoly.“

Jest nesporno, že toto ustanovení neobsahuje vymezení příslušnosti moci zákonodárné oproti moci vládní a výkonné v oboru úkonů organizačních. (Vymezení to nutno hledati v §§ 85, 89 a násl. úst. list.) V tomto paragrafu se jen stanoví, který z organizačních úkonů, spadajících do kompetence Národního shromáždění, smí provésti též Stálý výbor a kterého z úkonů těch provésti nesmí. Pro naši otázku má však význam ta okolnost, že „změna příslušnosti úřadů“ započítává se tu do působnosti nositelů moci zákonodárné. Důraz jest třeba položiti na slovo „úřadů“, které jest pojmem širším než označení „ministerstvo“ v § 85 úst. list. a jež vede tudíž nutně k té interpretaci slova „ustrojeny“ v § 89 úst. list., jaká byla vpředu zastávána.

Ostatně, pokud jde o vzájemné vymezení působnosti nižších úřadů státních, podléhajících různým ministerstvům, přichází v úvahu i § 85 úst. list., ježto tím tangována jest i úprava působnosti ministerstev.

Konečně bylo by se ještě zmíniti o tom, že právě zmíněného výkladu § 89 úst. list. přidržuje se i praxe, jež při *zřizování* nižších

⁴⁹⁾ V důvodové zprávě k tomuto paragrafu mluví se o tom, že účelem tohoto ustanovení jest usnadniti „organizací“ nižších úřadů správních.

úřadů státní správy s výsostnou pravomocí (ovšem jako kategorie) a při *vymezování jejich věcné příslušnosti* (opět pro celou kategorii) používá formy zákona, v němž ovšem bývá dáno moci nařizovací dostatečně široké zmocnění k dalším podrobnějším úkonům organizačním povahy abstraktní, zejména ke zřizování jednotlivých úřadů této kategorie, k vymezení jich místní příslušnosti a t. d. Z takovýchto zákonů organizačních možno z poslední doby jmenovati třeba jen zákon o organizaci politické správy (č. 125/1927 Sb. z. a n.) a celní zákon (č. 114/1927 Sb. z. a n.).

I v praxi lze však pozorovati ten zajímavý zjev, že při organizačních úkonech, týkajících se úřadů vyšší stolice, jest přiznáno moci nařizovací menší pole působnosti než při organizačních úkonech, týkajících se úřadů stolice nejnižší. Tak na př. v cit. zákoně o organizaci politické správy (§ 1) stanoví se obvody a sídla zemských úřadů přímo zákonem, kdežto obvody a sídla úřadů okresních mají býti určeny vládním nařízením.⁵⁰⁾ V § 8 téhož zákona dáno bylo vládě v rámci § 89 úst. list. časově omezené zmocnění k libovolné změně funkční příslušnosti úřadů politických a ministerstev. Kdežto však nařízení, měnící funkční příslušnost mezi politickými úřady I. a II. stolice, nepodléhají žádné speciálně upravené kontrole Národního shromáždění, jest třeba nařízení, jež mění funkční příslušnost mezi politickými úřady II. stolice a ministerstvy, předložiti Národnímu shromáždění dodatečně ke schválení.⁵¹⁾ Vystupuje i tu tedy do popředí myšlenka, jež vedla ústavního zákonodárce ke koncepci speciálního ustanovení § 85 úst. list., totiž zásada, že čím jde o zřízení, organizaci nebo úpravu působnosti vyššího úřadu, tím větší podíl má míti na organizačních úkonech moc zákonodárná.

O výkladu slova „*nižší*“ v § 89 úst. list. bylo pojednáno již dříve, zejména v souvislosti s pojednáním o rozsahu ustanovení § 85 úst. list. Není tedy třeba na tomto místě se o tom znovu šířiti.

V § 89 úst. list. mluví se o „*úřadech*“. Jak bylo již ve všeobecné části naznačeno, jest třeba dáti tomuto slovu širší význam, než

⁵⁰⁾ Obdobně bylo tomu i podle župního zákona (§ 2).

⁵¹⁾ Podobné rozlišování — ovšem jiného druhu — znal i župní zákon (§ 8).

jaký se mu namnoze v pozitivním právu přikládá,⁵²⁾ tedy význam, jaký dává mu povšechně nauka. Vzhledem k následujícím slovům „státní správy“ a vzhledem k speciálnímu ustanovení § 94, odst. 1. úst. list. jest ovšem třeba tento pojem zúžití opět vyloučením soudů. Spadaly by tudíž pod tento pojem — ovšem s dalšími výhradami — všechny nepřímé orgány státní správy, o jichž organizaci nejsou v ústavní listině předpisy speciální.

Vzhledem ke zmíněným již slovům „státní správy“ a vzhledem k speciálnímu ustanovení § 91 úst. list. nepatří sem ovšem orgány svazů samosprávných, třebaže i je lze v duchu nauky zahrnouti mezi nepřímé orgány státní správy (viz zejména přenesenou působnost obcí!).

Z protikladu § 90 úst. list. vysvítá, že pod ustanovení § 89 úst. list. spadají jen státní administrativní úřady a orgány „s výsostnou pravomocí“. Výklad pojmu „výsostná pravomoc“, kterýžto pojem není ani v ústavní listině ani jinde v pozitivním právu definován, musíme vyvoditi z nauky. Běžná nauka rozumí pak pod pojmem „výsostná pravomoc“ (jinak též: vrchnostenská moc, imperium a pod.) oprávnění veřejného orgánu upravovati autoritativně (jednostrannými akty) právní poměry právních subjektů a uváděti po případě faktické poměry mocenskými prostředky v souhlas s poměry právními.

Při naší bohaté členitosti organismu státní správy nelze ovšem vypočítávati všech státních administrativních úřadů a orgánů s výsostnou pravomocí. Význačné místo mezi nimi zaujímají ovšem úřady politické, v nichž se soustřeďuje hlavní část státní správy v nižších stolicích. K nim druzí se svým významem úřady správy finanční, pokud mají výsostnou pravomoc.

Pokud jde o výklad slova „určuje se“, jest možno odkázati pouze na předchozí vývody k výkladu § 85 úst. list., jenž má v tomto směru obdobnou dikci („upravuje se“). V daném případě odpadají ovšem vzhledem k povaze věci kombinace o zamýšleném jednotném prováděcím zákoně k tomuto ustanovení ústavní listiny.

Slova „v zásadě zákonem, jenž podrobnou úpravu může svěřiti nařízení“ byla vlastně již vyložena v souvislosti s výkladem slova

⁵²⁾ Srov. na př. poznámku 7).

„zákonem“ v § 85 úst. list. Tam bylo též poukázáno na důvodovou zprávu k § 89 úst. list., v níž zdůrazňuje se (— což lze ostatně vyčísti i ze samého textu § 89 úst. list. —) úmysl ponechati v tomto oboru úkonů organizačních moci vládní a výkonné — ovšem při zásadním zajištění primární kompetence moci zákonodárné — co možno volnou ruku.⁵³⁾ Může se tak státi ovšem nejen výslovným zákonným zmocněním, nýbrž i pouhým rámcovým vymezením příslušné materie v zákoně, při čemž jest moci vládní a výkonné ponecháno na vůli vydání dalších abstraktních aktů organizačních ve formě prováděcího nařízení nebo interních instrukcí.

K § 90 úst. listiny.

Budiž opět dovoleno ocitovati nejprve znova celé znění tohoto paragrafu.

„Do oboru moci nařizovací náleží zřizovati a organisovati státní úřady obstarávající jen správu hospodářskou bez jakékoli výsostné pravomoci.“

Organizační úkony, spadající pod § 90 úst. list., „náleží“ tedy — jak se tu praví — „do oboru moci nařizovací“. To znamená, že v tomto oboru činnosti jsou orgány moci vládní a výkonné formálně nezávislémi na obyčejných zákonech. Jejich úkony v tomto směru předsevzaté nemusí tudíž navazovati na žádný předchozí obyčejný zákon. Materiálně jsou ovšem činnosti moci vládní a výkonné v tomto oboru položeny hranice zákonem rozpočtovým.

Znění § 90 úst. list. nevylučuje ovšem, aby i zákon jako norma vyššího druhu okkupoval v konkrétním případě — pokud jde o organizační úkony povahy abstraktní — více nebo méně i toto pole činnosti moci vládní a výkonné. Plyne tak z celého poměru obou těchto mocí v našem pozitivním právu i se stanoviska, jaké zaujala ústavní listina v otázce přidělení t. zv. moci organizační. Stanovisko to vysvětluje i z důvodové zprávy k § 90 úst. list., kde na činnost moci vládní a výkonné v oboru působnosti, přiznané jí šem 90 úst. list., nazírá se jako na činnost předsevzatou jen k „sublevaci“ moci zákonodárné.⁵⁴⁾

⁵³⁾ Citaci zmíněné části důvodové zprávy viz v poznámce 13).

⁵⁴⁾ Zmíněná část důvodové zprávy zní: „Intenduje se zároveň suble-

Slovy „moc nařizovací“ v § 90 úst. list. musíme rozuměti ovšem všechnu činnost moci vládní a výkonné, pokud se projevuje ve formě aktů abstraktních, nikoli tedy jen normotvornou činnost vlády, projevující se ve vydávání vládních nařízení (§ § 81 a 84 úst. list.).

Naproti tomu však není ovšem zásadních překážek, aby takovýto abstraktní organizační úkon moci vládní a výkonné projevil se ve formě nařízení vládního, třebaže jde tu ve smyslu nauky o „nařízení správní“ a nikoli o „nařízení právní“.

Toto stanovisko zastává i praxe. Otázku stylistické úpravy takového vládního nařízení, vydávaného bez podkladu v obyčejném zákoně, vyřešila si praxe tím způsobem, že cituje v úvodní větě takového nařízení § 90 úst. list.

Moci nařizovací přikazuje § 90 úst. list. „*zřizovati a organisovati*“ určité veřejné orgány. Není snad po předchozích úvahách již ani třeba zdůrazňovati, že i pro vymezení působnosti takovýchto orgánů nutno hledati oporu v § 90 úst. list. Vždyť v jich působnosti bude hlavní kriterion pro přípustnost použití §. 90 úst. list.

V § 90 úst. list. mluví se ovšem zase jen (jako v § 89) o „*úřadech*“, avšak již sama důvodová zpráva k tomuto paragrafu dosvědčuje, že slovu tomu třeba dáti širší význam, resp. že pod ustanovení to nutno extensivním výkladem zařaditi ještě jiné útvary v organismu veřejné správy, pro něž není v ústavní listině speciálních ustanovení.⁵⁵⁾

Vzhledem k tomu musíme pod § 90 úst. list. zařaditi všechny nepřímé veřejné orgány, samostatné i nesamostatné, jakož i všechna zařízení, sloužící — alespoň částečně — úkolům veřejné správy, pokud další textací tohoto paragrafu nejsou vyloučeny nebo pokud nespádají pod jiné předpisy ústavní listiny. Slovo „*státní*“ a slova „*obstarávající správu*“ v § 90 úst. list. spolu se speciálními organizačními předpisy ústavní listiny zužují ovšem okruh veřejných orgánů, spadajících pod § 90 úst. list., v stejném rozsahu jako při § 89 úst. list.

vace moci zákonodárné v případech, kde nevznikají nové zdroje vrchnostenské moci.“

⁵⁵⁾ Zmíněný passus důvodové zprávy zní: „Podle zásady in maiori minus continetur bylo by možno § 90 užiti i při tvoření pouhých orgánů poradních“.

Hranicí mezi oběma těmito paragrafy jest pak kriterion, obsažené v § 90 úst. list. jednak ve slovech „obstarávající jen správu *hospodářskou*“, jednak ve slovech „*bez jakékoli výsostné pravomoci*.“

Pro příslušnost § 89 úst. list. plyne z těchto slov — jak bylo již dovozeno — a contrario kriterion opačné. Ovšem kdežto při filologickém výkladu obou těchto slovních obrátů v § 90 úst. list. bylo by třeba klásti větší důraz na kriterion povahy pozitivní, tedy na slova „obstarávající jen správu *hospodářskou*“, nutí výklad právníký zdůrazniti spíše negativní kriterion, tedy nedostatek výsostné pravomoci. Toto kriterion vyzdvihuje též důvodová zpráva k § 90 úst. list., jež mluví o „sublevaci moci zákonodárné v případech, kde nevznikají nové zdroje vrchnostenské moci.“

Spadaly by tudíž pod § 90 úst. list. nejen orgány státní správy, „obstarávající jen správu *hospodářskou*“, nýbrž i orgány a zařízení státní správy, sloužící účelům kulturním, sociálním, zdravotním a pod.

Žádný z těchto orgánů nebo zařízení — má-li spadati pod § 90 úst. list. — nesmí však vykazovati ani nejmenší stopy výsostné pravomoci. Slůvka „*jen*“ a „*jakékoli*“ v § 90 úst. list. prohlašují to velmi jasně.

Definice pojmu „výsostná pravomoc“ byla podána již při pojednání o § 89 úst. list.

Podle této definice nemají tedy výsostné pravomoci v prvé řadě ty orgány a ta zařízení státní správy (ať úřady, či ústavy, podniky, či jiná zařízení), v nichž se projevuje stát jako pouhý normální právní subjekt, rovnocenný všem ostatním právním subjektům, a jichž činnost pohybuje se výhradně na poli práva soukromého ve formách každému právnímu subjektu přístupných.

Výsostné pravomoci nemají dále nesporně ani ty orgány a zařízení státní správy, jichž činnost pohybuje se sice na poli práva veřejného, jež však buď vůbec nepřicházejí při výkonu této své veřejnoprávní působnosti ve styk s veřejností nebo jen jako nesamostatná součást jiného orgánu, aniž by ovšem jich výroky byl dotčený jiný orgán vázán k určitému postupu. Výsostná pravomoc nemůže býti spatřována ještě v tom, když ta-

kovýto nesamostatný orgán má právo býti slyšenu v určité věci, resp. když jiný orgán má povinnost jej vyslechnouti. V takovém „oprávnění“ nebo přiznání působnosti můžeme spatřovati jen reflex předpisu procesního práva, platného pro úřad rozhodující, jehož nedodržení může býti naříkáno jako vada řízení nejvýše jen stranou, jíž se týká konkrétní správní akt, vydaný v této věci úřadem rozhodujícím. Situace se ovšem podstatně mění, jestliže výrokem orgánu slyšeného jest slyšící orgán vázán. Pak vlastně orgán slyšený stává se orgánem rozhodujícím, třeba by byl zdánlivě konstituován ve formě pouhého poradního sboru.⁵⁶⁾ To jsou však celkem případy sporadické.

Daleko větší pozornosti vyžaduje však posouzení otázky přípustnosti aplikace § 90 úst. list., jde-li o orgán nebo zařízení, jehož činnost pohybuje se na poli práva veřejného a který přichází při tom v přímý styk s veřejností, třeba jen jako úřad rekursní nebo dozorčí. Tu musíme velmi opatrně zkoumati, zda takový orgán nebo takové zařízení — třeba na prvý pohled povahy hospodářské — nevykazuje nějaké, sebe menší stopy výsostné pravomoci. V kladném případě nepřichází proň ovšem v úvahu § 90 úst. list., nýbrž § 89 úst. list.

Podle toho spadá tedy pod § 90 úst. list. sice na př. loterní ředitelství,⁵⁷⁾ nespádají sem však již na př. poštovní a telegrafní ředitelství, která vykonávají jistou živnostensko-policejní agendu v oboru výroby, prodeje a přechovávání radiotelegrafních a radio-telefonních zařízení.⁵⁸⁾

Není tudíž divu, že praxe často již z opatrnosti volí formu zákona (alespoň rámcového) i při organizačních úkonech, týkajících se útvarů, jež spadají vlastně pod § 90 úst. list. Mnohdy jest ovšem ještě jiná příčina tohoto postupu, tak zejména veliký národohospodářský význam toho kterého orgánu, úřadu, ústavu,

⁵⁶⁾ Pěkný příklad v tom směru skytá nám Poradní sbor pro poskytování úvěrů z Všeobecného fondu pro podporu vnitřní kolonizace. Jeho poměr ke státnímu úřadu pozemkovému, u něhož jest zřízen, vyjádřen je v § 12 stanov zmíněného Všeobecného fondu, vydaných se schválením vlády vyhláškou státního pozemkového úřadu z 30. října 1922, publikovanou ve Sb. z. a n. pod č. 375/1922.

⁵⁷⁾ Zřízeno v § 3 vládního nařízení č. 109/1919 Sb. z. a n. (tedy ovšem ještě před platností ústavní listiny).

⁵⁸⁾ Viz zejména § 23, odst. 1. zákona č. 9/1924 Sb. z. a n.

poradního sboru nebo jiného zařízení státní správy, důvody solennosti, nebo prostě ta okolnost, že jest záhodno vydati předpisy formálně-právní (zejména též ustanovení organizační) v souvislosti s ustanoveními materiálně-právními v zákoně obsaženými.

Tak na př. zákonem⁵⁹⁾ byl zřízen poštovní úřad šekový, zákonem⁶⁰⁾ zřízeno bylo ředitelství státního dluhu, stejným způsobem⁶¹⁾ zřízena byla k oslavě jubilea narozenin prvního presidenta Československé republiky Masarykova vojenská nemocnice v Praze, a t. d.⁶²⁾

I častou formu vládního nařízení při organizačních úkonech, spadajících pod § 90 úst. list., můžeme vysvětliti těmito nebo podobnými motivy.

Tím ovšem dochází v praxi k velké nejednotnosti, pokud jde o formu organizačních úkonů, spadajících pod § 90 úst. list. Jak vypadá tato věc v praxi, vidíme nejlépe na poradních sborech. Budiž tu uvedena příkladmo tato stupnice různých forem organizačních úkonů, jimiž byly zřízeny a organisovány některé poradní sbory a upravena jejich působnost:

Poradní sbor pro tělesnou výchovu zřízen byl *samostatným, formálním zákonem* (č. 228/1920 Sb. z. a n.).

Stálá komise pro stanovení úředních názvů míst v republice Československé byla zřízena *v zákoně* (§ 2) o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i o označování obcí místními tabulkami a číslování domů (č. 266/1920 Sb. z. a n.) *v souvislosti s materiální úpravou této věci*.

Poradní sbor ku podávání posudků ve věcech leteckých může býti zřízen *na základě zvláštního zákonného zmocnění* (§ 54 zákona č. 172/1925 Sb. z. a n.) *vládním nařízením*.

Poradní sbor pro vystěhovalectví zřízen byl *v prováděcím nařízení* (č. 170/1922 Sb. z. a n. — v §§ 46—56) k zákonu o vy-

⁵⁹⁾ Ovšem ještě před platností ústavní listiny. Je to zákon č. 140/1919 Sb. z. a n. Rovněž jeho přeorganisování v poštovní spořitelnu se stalo zákonem (č. 143/1930 Sb. z. a n.)

⁶⁰⁾ Č. 686/1920 Sb. z. a n.

⁶¹⁾ Zákon č. 68/1925 Sb. z. a n.

⁶²⁾ Zákon č. 28/1922 Sb. z. a n. vyhradil dokonce veškeré organizační úkony, týkající se vysokých škol státních, cestě zákona.

stěhovalectví *bez jakéhokoli zvláštního zmocnění prováděného zákona*, kde o něm není ani zmínky.

Československá ústřední rada železniční byla zřízena *vládním nařízením* (č. 54/1921 Sb. z. a n.) s *přímým dovoláním se jediné § 90 úst. list.*

Poradní sbor pro správu udržovacích fondů, zřízených podle § 15 zákona č. 21/1920 Sb. z. a n. (meliorační novela) v Čechách, zřízen byl *výnosem ministerstva zemědělství, vydaným po dohodě se zemským správním výborem českým a publikovaným ve Věstníku ministerstva zemědělství* (roč. VII. na str. 66).

Poradní sbor pro zemědělské výstavnictví zřízen byl *výnosem ministerstva zemědělství* (č. 13963 ai 1923), *publikovaným v Úředním listě republiky Československé* (roč. 1923, č. 63, str. 1536).

Ústřední poradní sbor pro chov koní byl nově upraven *výnosem ministerstva zemědělství* ze 14. ledna 1926, *nikde veřejně nepublikovaném.*

Tento tak různý postup praxe v této otázce⁶³⁾ není ovšem ničím odůvodněn a není jistě zjevem ideálním, třebaže formálních námitek nelze vznésti proti žádnému z uvedených způsobů řešení.

K § 91 úst. listiny.

Kdežto §§ 85, 89 a 90 úst. list. obíraly se s hlediska organizačního správou státní, je § 91 úst. list. věnován v tom směru samosprávě.

Tento paragraf zní: „*Složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony.*“

Argumentující a minori ze slov „*složení a působnost*“, musíme předpis tohoto paragrafu vztáhnouti ovšem i na abstraktní úkony organizační, týkající se zřizování svazů samosprávných.⁶⁴⁾ Jest to ostatně jen důsledek již vícekrát zdůrazněné zásady, že

⁶³⁾ Byly tu schválně citovány vesměs předpisy z doby po vydání ústavní listiny a uvedeny vesměs pravé poradní sbory.

⁶⁴⁾ Srov. Vavřínkovy Základy práva ústavního (publikací Všehrdu č. 70), V. vyd., str. 88: „Ve smyslu ústavy (§ 91) vyžadovati bude se patrně zákona i tehdy, mají-li býti v život uvedeny *nové* korporace samosprávné.“

paragrafy ústavní listiny, v tomto pojednání probírané, zachycují a regulují všechny abstraktní organizační úkony.⁶⁵⁾

Co rozumí se slovy „*svazy samosprávné*“?

Přidržíme-li se běžné nauky a béeme-li zřetel na vývoj právních poměrů u nás, musíme pod tento pojem zahrnouti korporace, t. j. právnické osoby konstruované na podkladě osobním, jež vykonávají ve státě ze svého práva a svými prostředky pod dozorem orgánů státní správy část veřejné správy vůči určitému okruhu osob, ať již tento je vymezen teritoriálně, či hledisky povahy společenské.

Typem jich jsou na jedné straně obce, na druhé straně pak různé „komory“.

Poněkud komplikovanou stává se tato otázka částečným spojením samosprávy se správou státní, k jakému došlo již v bývalém zákoně župním a v jeho šlépějích pak v zákoně o organizaci politické správy.

Posléze zmíněný zákon vytváří totiž korporační útvary územní samosprávy (okresy a země), jež jsou zároveň obvody státní správy. Dvojitý charakter této organizace politické správy jeví se ve správních orgánech, tímto zákonem tvořených, jimiž jsou jednak byrokraticky organisované úřady státní (zemské úřady a okresní úřady), jednak volené sbory (zemská a okresní zastupitelstva, výbory a komise). Obojí tyto orgány spojeny jsou osobou svého přednosty, resp. předsedy, kteréžto funkce soustředěny jsou v osobě zemského presidenta, pokud se týče okresního hejtmana (náčelníka).

Vzhledem k roztrhování orgánů veřejné správy, prováděnému ústavní listinou (srov. §§ 85, 89, 90 a 91 úst. list.), musíme ovšem na zmíněné orgány správy okresní a zemské aplikovati jednak § 89 úst. list. (pokud jsou úřady a orgány státní správy), jednak § 91 úst. list. (pokud jsou volenými sbory a orgány samosprávy).

Tento výklad — vlastně jedině možný — zastává i nauka.⁶⁶⁾

⁶⁵⁾ V důvodové zprávě k § 91 úst. list. mluví se o „organisování“ svazů samosprávných.

⁶⁶⁾ Srov. na př.: Klapka: Samospráva a zřízení župní, Praha 1923, str. 47: „Svazy samosprávnými jest dojista mysliti jak obce, tak okresy, župy a jich svazy, pokud vykonávají prostřednictvím lidových zástupců

Vzhledem k definici samosprávy, jak byla vpředu podána, nespádají ovšem pod § 91 úst. list. orgány státní správy, v nichž se uplatňuje i živl laický s votem decisivním (srov. § 86 úst. list.), jakými jsou na př. zemské školní rady a okresní výbory školní nebo daňové komise. Na ně vztahuje se § 89 úst. list.

Naproti tomu zase formování živlu laického k účelům veřejné správy v orgány s votem konsultativním, tedy v poradní sbory, spadá — jak bylo již dovozeno — pod § 90 úst. list.

Materii, vymezenou v § 91 úst. list., „*upravují*“ — jak se tu praví — „*zvláštní zákony*“.

Jak patrně, vrací se tu s jistou modifikací stylisace § 85 úst. list. Tím otevřeny jsou opět dveře všem těm výkladům, jež připouštěl zmíněný paragraf a o nichž bylo již dříve podrobně pojednáno.

Skutečně nauka — pokud vůbec otázkou tou (a to jen zběžně) se obírá — zaujímá k výkladu tohoto ustanovení § 91 úst. list. stanovisko různé a nikterak vyhraněné.

Na doklad buďtež tu citovány tyto tři úryvky:

Weyr v Soustavě československého práva státního (II. vyd.) na str. 303. v pozn. 2 na konci praví: „Se zásadou, stanovenou §§ 89 a 90, jest ostatně srovnati předpis § 91: Složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony. Podle zmíněných vysvětlivek (t. j. podle důvodové zprávy k vládní předloze) „vysvětluje ten předpis důležitost a zvláštní význam“ těchto svazů. Nehledě k tomu, že obrat „zvláštní zákony“ není dost jasný, zdá se nám býti s druhé strany obrat „svazy samosprávné“ příliš široký. Velmi mnoho lze podříditi tomuto širokému pojmu a nelze zajisté de lege ferenda schvalovati, že složení a působnost kteréhokoliv takového svazu vyhrazuje se zákonu, t. j. tedy — a contr. §§ 89 a 90 — s naprostým vyloučením moci nařizovací.“

Vavřínek v Základech práva ústavního (publikací Všehrdu č. 70) (V. vyd.) praví na str. 88: „(Rovněž) úpravu složení a působnosti svazků samosprávných ústava odkazuje na cestu zákon-

vytčený jim obor samosprávy. Jest tedy § 89 vykládati restriktivně ve spojení s § 91: nařízením lze podrobně upravití ústrojí nižších úřadů státních, pokud však svazy samosprávné při nich působí, event. tvoří jejich součást, musí býti upraveno po této stránce jejich ústrojí zvláštním zákonem.“

dárnou. Jakmile ústava slíbila, že určitý předmět upraven bude zákonem, nesmí být později upraven pouhým nařízením. Zákonodárce může ovšem udělití výslovnou delegaci zákonnou i k pozdější úpravě cestou nařizovací. Ve smyslu ústavy (§ 91) vyžadovati bude se patrně zákona i tehdy, mají-li býti v život uvedeny nové korporace samosprávné. Založení nové korporace veřejnoprávné má dítí se cestou zákonodárnou nebo aspoň na základě výslovné delegace zákonné; prostá cesta nařizovací není v souhlasu s § 91 ústavy.“

Klapka v monografii „Samospráva a zřízení župní“ (Praha 1923) uvádí na str. 47: „Činnost obecních zastupitelstev, okresních výborů, župních výborů a zastupitelstev musí (tedy) býti zvláštními zákony upravena. Nestačí, aby se zákon omezil na věci zásadní jako při organizaci onoho okruhu činnosti úřadů okresních a župních, která náleží v kompetenci náčelníka a župana, nýbrž musí provéstí celkovou, podrobnou úpravu. U samosprávných svazků jest úprava nařízením secundum legem pouhou výjimkou, kdežto u činnosti župana a náčelníka pravidlem.“

Jak patrně, objevují se tu názory odchýlné: od naprostého nepřipuštění cesty nařizovací (Weyr) až ku připuštění neomezené úpravy nařízením, pokud jen nařízení je kryto zákonným zmocněním (Vavřínek); neschází ani řešení střední (Klapka). Vzhledem k rámci a účelu těchto spisů jest tu ovšem výklad § 91 úst. list. podán vesměs jen zběžně.

Zastávajícíe důsledně i tu názor, k němuž jsme dospěli při výkladu §u 85 úst. list., musíme zmíněnému ustanovení § 91 úst. list. přiznati v zásadě význam odkazovací a nikoli význam vytýkací⁶⁷⁾, a to tím spíše, že slovo „zvláštní“, tvořící přívlástek slova „zákon“, tento odkazovací smysl tohoto ustanovení jen sesiluje.

Na druhé straně nesmíme ovšem zavíratí oči před skutečností, že jest jistý rozdíl mezi materií upravenou v §§ 85, 89 a 90 úst. list. a materií upravovanou v § 91 úst. list. V prvním případě jde o stanovení formy pro abstraktní organizační úkony, týkající se úřadů a orgánů *státní* správy, v druhém případě jedná se však o formě těchto úkonů ohledně útvarů a orgánů *samosprávy*. Nesmíme

⁶⁷⁾ Viz analogii § 127 úst. list., dovolanou na uvedeném místě tohoto pojednání.

totiž pouštěti z mysli, že při zřizování útvarů samosprávných jde o tvoření osob právnických a že při úpravě jich působnosti jde (s výjimkou agendy svěřené jim v oboru přenesené působnosti) o přiznávání právních nároků.

Proto též ta nauka, jež pokládá „moc organizační“ za součást moci výkonné, nepojímá organizačních úkonů, týkajících se samosprávných korporací, do oboru „moci organizační“, do níž zahrnuje jen oprávnění k organizačním úkonům týkajícím se orgánů státních, jak bylo vylíčeno v úvodní části.

Podle našeho pozitivního práva náleží ovšem — jak bylo již uvedeno — i moc organizační v tomto smyslu nauky v zásadě do kompetence orgánů moci zákonodárné, t. j. projevuje se v zásadě ve formě zákona (s výjimkou ohledně abstraktních úkonů organizačních, spadajících pod § 90 úst. list.), takže v našem pozitivním právu nevystupuje tento rozdíl mezi organizačními úkony, týkajícími se orgánů státních a těmi, jež se týkají orgánů samosprávy. Zmíněný rozdíl, činěný v nauce, jež nebyla jistě bez vlivu na naši ústavu, zračí se však alespoň v duchu ústavní listiny (srov. dále citovanou důvodovou zprávu k § 91 úst. list.!) a dochází projevu při praktickém provádění ustanovení §§ 85 a 89 úst. list. na jedné straně a ustanovení § 91 úst. list. na druhé straně.

Třebaže tedy vzhledem k nespornému odkazovacímu smyslu ustanovení § 91 úst. list. (viz dedukce při pojednání o § 85 úst. list. a slovo „zvláštní“ v § 91 úst. list.!) nemůžeme zastávatí názoru, že nařízení secundum legem bylo by v oboru abstraktních úkonů organizačních, týkajících se samosprávných svazků, naprosto nepřijatelné, přece musíme přiznati, že v duchu ústavní listiny má moc zákonodárná přenechati moci nařizovací v tomto oboru jistě užší pole působnosti než ohledně abstraktních úkonů organizačních, týkajících se úřadů a orgánů státní správy.

Na tomto místě budiž citována dříve již zmíněná důvodová zpráva k § 91 úst. list., jež zní: „Důležitost a zvláštní význam samosprávných svazů vysvětluje, že předloha v § 91 organisování takovýchto svazů vyhrazuje zákonu.“

Toto znění mohlo by sváděti prima vista k výkladu, že jediné a bezvýhradně zákon má platnost v tomto oboru úkonů organizačních. Jest však třeba uvědomiti si výklad téže důvodové zprávy k obdobnému znění § 85 úst. list. Slova „upravuje se zákonem“

(tedy dikce v podstatě stejná) jsou tam totiž komentována tak, že znění to „nevylučuje, aby zákon v tomto předpisu předpokládaný omezil se na úpravu zásadní, přenechávaje podrobnější provedení nařízení“. To vede nás k tomu, že zmíněný *passus* důvodové zprávy k § 91 úst. list. musíme vykládati jen jako reakci na předchozí vývody v ní obsažené o § 90 úst. list. V kontrastu s přípustností nařízení *praeter legem* podle § 90 úst. list. měla tím tedy asi býti zdůrazněna primární kompetence moci zákonodárné v oboru úkonů spadajících pod § 91 úst. list.

Dále zračí se pak ve zmíněném výkladu § 91 úst. list. důvodovou zprávou patrně reminiscence na onen theoretický rozdíl mezi podstatou úkonů organizačních, týkajících se státní správy, a organizačních úkonů, týkajících se samosprávy.

Legislativní praxe zachovává skutečně shora uvedenou linii, t. j. vykazuje nařízení v tomto oboru velmi skrovné místo, avšak nevylučuje ho.

Ohledně samosprávy *územní* převzal náš právní řád jednak normy zákonné z býv. právních řádů rakouského a uherského (zejména obecní zřízení a zákony o právu domovském), jednak obsahuje celou řadu popřevratových norem, opět ve formě zákona (zejména novely k obecním zřízením a jiné zákony obcí se týkající, zákon župní, resp. zákon o organizaci politické správy).

Nařízení je tu celkem řídkým zjevem, a pokud se vyskytuje, jest ještě obsah jeho usměrňován co nejpřesněji zákonem.⁶⁸⁾

Na druhé straně ovšem musíme zdůrazniti, že nařízení (*secundum legem*) v oboru organizace (v širším slova smyslu) *územní* samosprávy v našem pozitivním právu se přece vyskytují, a že tedy naše legislativní praxe nevykládá § 91 úst. list. ve smyslu absolutního vyloučení cesty nařizovací v tomto oboru.

Tak máme v našem právním řádu (a to z doby po účinnosti ústavní listiny) doklad toho, že samostatná působnost obcí může býti měněna (nikoli ovšem generelně) na základě zákonného zmocnění abstraktním úkonem moci vládní a výkonné (usnesením vlády publikovaným ve Sbírce zákonů a nařízení ve formě vy-

⁶⁸⁾ Máme tu přirozeně na mysli jen předpisy organizační, nikoli tedy materiální úpravu záležitostí spadajících do působnosti samosprávných svazků územních.

hlášky). Jde tu o zákon č. 165/1920 Sb. z. a n., jímž se vláda zmocňuje zřizovati státní policejní úřady (jehož časově omezená platnost byla prodloužena do 31. prosince 1929 zákonem č. 306/1924 Sb. z. a n.). Vyhlášky ministra vnitra na základě tohoto zákona vydané (jichž jest již veliká řada) znamenají nejen organizační předpis v oboru státní správy, nýbrž jsou zároveň i normativní úpravou kompetence těch kterých obcí, ježto v rámci § 2 cit. zákona odnímá se dotčeným obcím širší nebo užší obor jejich samostatné působnosti.

Častější jsou případy, že nařízením — ovšem zase na základě zákonného zmocnění (srov. § 29 obecního zřízení českého a korrespondující ustanovení ostatních obecních zřízení!) — upravuje se nebo blíže vymezuje (a to generelně) přenesená působnost obcí, t. j. působnost, již vykonávají obce nikoli ze svého práva, nýbrž podle zákonného příkazu za státní správu (srov. § 61, posl. odst. obec. zřiz. česk.).⁶⁹⁾

Příkladem toho může býti třeba zákon č. 256/1921 Sb. z. a n. o ochraně dětí v cizí péči a dětí nemanželských. Tento zákon neobsahuje kromě trestních a administrativních sankcí (§§ 2 a 3) vlastně nic jiného než zmocnění moci nařizovací k úpravě této materie nařízením podle určitých směrnic, vytčených v § 1. V § 4 zavazují se pak „orgány správy autonomní“ ke spolupůsobení při provádění tohoto zákona, což znamená ovšem, že vymezení úkolů těchto orgánů nastane teprve ve zmíněném nařízení. Tak se také stalo v § 22 vlád. nařízení č. 29/1930 Sb. z. a n.

Dále možno třeba citovati § 7 zákona č. 169/1924 Sb. z. a n. o plemenitbě hospodářských zvířat, kde se praví: „Předpisy . . . o součinnosti starosty obce s komisí pro chov hospodářských zvířat . . . budou vydány vládním nařízením“, nebo § 17 zákona č. 117/1927 Sb. z. a n. o potulných cikánech, jenž má znění: „Obce jsou povinny při provádění tohoto zákona spolupůsobiti. Zvláště náleží jim konati hlášení o potulných cikánech a prováděti zajišťovací opatření podle § 3. Podrobnosti určí vládní nařízení.“

Častým jest též znění zákonného ustanovení: „Obce jsou povinny spolupůsobiti při provádění tohoto zákona a nařízení na

⁶⁹⁾ Ježto při tom přes to příslušný orgán obce neztrácí svého charakteru orgánu samosprávy, jest zajisté směrodatným i tu § 91 úst. list. a nikoli § 89 úst. list.

jeho podkladě vydaných (srov. na př. § 20 zákona č. 165/1924 Sb. z. a n. o ochraně výroby rostlinné a j.).

Že zřizování svazků územní samosprávy (v rámci určité kategorie těchto svazků) může se díti podle pozitivního našeho práva nařízením na základě zákonného zmocnění — pokud neděje se dokonce konkrétním aktem správním (srov. obecní zřízení!) —, toho dokladem je ustanovení § 2, odst. 2. zákona o organizaci politické správy, podle něhož slučovati a rozlučovati okresní úřady, a v důsledku toho i okresy jako právnické osoby (§ 78) se samosprávnou organizací (§ 63 a násl.) a působností (§ 75 a násl.) přísluší vládě nařízením.⁷⁰⁾

Na doklad, že organizaci (v užším slova smyslu) svazků územní samosprávy lze podle naší legislativní praxe blíže upravovati, po případě v jistém směru i měniti nařízením, pokud je dán zákonný podklad, buďtež uvedeny tyto předpisy:

Podle ustanovení § 3, odst. 2. zmíněného již zákona o organizaci politické správy, může vláda nařízením města se zvláštním statutem podrobiti všeobecně platným obecním zřízením a města se zřízeným magistrátem prohlásiti za velké obce. (K tomu srov. vládní nařízení č. 174/1928 Sb. z. a n.)

Příkladem prováděcího nařízení k zákonným organizačním předpisům, obcí se týkajícím, jest pak vládní nařízení č. 335/1922 Sb. z. a n., jímž se provádějí zákony č. 233/1920 a č. 243/1922 Sb. z. a n. o prozatímní úpravě zřízení obcí na Slovensku.

Obdobné příklady bylo by lze snést i pro postup naší legislativy ohledně zřizování, organisování a vymezování působnosti útvarů t. zv. zájmové samosprávy.

K § 94 úst. listiny.

Zásadní ustanovení o formě organizačních úkonů, týkajících se soudů, musíme hledati v odstavci 1. shora uvedeného paragrafu, který zní: „*Soudnictví vykonává se státními soudy; zákon stanoví jejich organizaci, příslušnost věcnou i místní, jakož i řízení před nimi.*“

⁷⁰⁾ Ohledně zemí, ač mají v tomto směru stejný charakter, smí se tak státi však jen zákonem (§ 2, odst. 1. organizačního zákona).

Z tohoto odstavce můžeme pak pro účel našeho pojednání vyloupnouti tuto větu: „zákon stanoví jejich (t. j. státních soudů) organisaci (a) příslušnost věcnou i místní.“

Vezměme nejprve holý předmět této věty, t. j. slova „organisaci (a) příslušnost věcnou i místní.“

V kontrastu s § 90 úst. list. nemluví se tu o „zřizování“ soudů. Slovy „věcnou a místní“ jest pak zúžen pojem „příslušnost“, ježto známe ještě příslušnost funkční, t. j. přidělení určitých úkonů (určitého procesního stadia) v té které věci.

Máme z toho vyvozovati, že tyto organizační úkony nespádají pod zmíněné ustanovení § 94 úst. list. a že tudíž nevyžadují formy tu předepsané?

Tento úsudek byl by jistě ukvapený vzhledem k neujasněnosti pojmů „organisace“, „příslušnost“ a t. d., na což bylo již ve všeobecných vývodech poukázáno. Kde bylo by pak ostatně hledati ustanovení o formě pro právě zmíněné úkony organizační? Extensivní výklad slov „organisace“ a „příslušnost věcná a místní“ v § 94 úst. list. byl by tudíž ještě nejlépe namístě.

Ostatně veškeré organizační úkony zapadají — jak bylo již rovněž dříve dovozeno — do sebe tak, že nelze pro každý z nich určovati jinou výhradní formu. Tak vymezení funkční příslušnosti soudů vyplývá z jich organisace nebo naopak. Příslušnost věcná i funkční je pak dotčena každým zřízením nové kategorie soudů, kdežto příslušnost místní dotčena je zase zřízením nových soudů téže kategorie, vykládáme-li slova „místní příslušnost“ s úzkým vztahem ke slovu „jejich“ (t. j. soudů) čili konkretisujeme-li tento pojem tak, že zahrnuje v sobě i pojem „obvod“ soudů.⁷¹⁾

⁷¹⁾ Tento výklad rezultoval by ostatně i z ustanovení odst. 2, § 94 úst. list., jenž zní: „Nikdo nesmí býti odňat svému zákonnému soudci“, t. j. soudci příslušnému ve všech směrech podle zákona. — Tak vykládal tato ustanovení patrně i ústavně-právní výbor senátu (z I. volebního období) při projednávání konkrétního případu (tisk sen. č. 2172/I). Ve výborové zprávě se praví, že „by se nedoporučovalo s hlediska ústavního zmocňovati vládu, aby stanovila nařízením obvody okresních soudů, aniž by byly vytčeny aspoň směrnice o počtu a obvodu těchto soudů.“ Dále pak dovozuje tato výborová zpráva, že „podle ústavy nikdo nemůže býti odňat svému příslušnému soudu leč zákonem, a proto místo, aby vládním

Slovo „soudy“ v § 94 úst. list. a v celé hlavě čtvrté ústavní listiny musíme ovšem vykládati s formálního hlediska na diferenciaci jednotlivých funkcí státní moci. V úvahu tedy nepřichází materiální hledisko, podle něhož i orgány moci vládní a výkonné, ba i orgán moci zákonodárné (senát) vykonávají částečně činnost obdobnou civilní nebo trestní agendě soudní. Vysvítá to i z důvodové zprávy k § 95 úst. list., kde se vysvětluje, že označení „soud“ má tu význam, odvozený z formálního, tradicionálního rozdělení orgánů státní moci bez zřetele na jich skutečnou činnost.⁷²⁾ Kriteřiem není tedy povaha činnosti „soudu“, nýbrž jeho zařazení pozitivní normou do zvláštního organismu státních orgánů.⁷³⁾

Slovo „státní“, tvořící přívlastek slova „soudy“ v § 94, odst. 1. úst. list., musíme vykládati patrně v tom smyslu, že orgány vykonávající „soudnictví“, t. j. určitou funkci státní moci, fungují jako orgány státní (tedy pokud nejsou obsazeny státními úředníky, jaksi v přenesené působnosti). Patřily by tudíž pod § 94 úst. list. i soudy rozhodčí, o nichž zmiňuje se výslovně § 95 úst. list., jež však jsou jen zčásti obsazeny soudci — státními úředníky nebo vůbec ne.⁷⁴⁾ Jest to jakýsi pendant k orgánům samosprávným, pro něž však má ústavní listina speciální předpis organizační (§ 91).

nařízením byly přičleněny obce mimo obvod hlav. města Prahy, ustanovuje se (t. j. v textu návrhu zákona výborem pozměněném) přímo, že zbytky obvodů soudů v Karlíně a na Smíchově náležejí k obvodům okresních soudů zřízených v hlav. městě Praze.“

⁷²⁾ Praví se tu: „V dalším užívá zákon úmyslně obratu „řízení policejní a trestní řízení finanční“, nikoliv pak „soudy policejní nebo finanční“, a to proto, poněvadž řízení trestní v těchto záležitostech nepřísluší ještě řádným soudům.“

⁷³⁾ Srov. Weyrovu Soustavu, str. 318: „Ústavní listina, jednající o moci soudcovské v hlavě čtvrté (§§ 94—105), užívá pro tento pojem též názvu „soudnictví“ (§§ 94 a 96) a nemíni tím patrně činnost, která by se svou podstatou nutně musila lišiti od činnosti výkonné (v užším smyslu, t. j. činnosti správních úřadů), nýbrž shrnuje názvem tím prostě činnost, vykonávanou jistými úřady, které svou organizační liší se od úřadů jiných (soudy).“

⁷⁴⁾ Jinak Weyr, Soustava, str. 318.

Slovem „stanoví“ ve zmíněné větě § 94 úst. list. nebyla ovšem ani v nejmenším dotčena platnost příslušných organizačních norem, recipovaných v důsledku zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. z býv. rakouského, resp. z býv. uherského právního řádu.

Slovo „zákon“, tvořící podmět rozbírané věty v § 94, odst. 1. úst. list., připouští v podstatě stejné způsoby výkladu jako totéž slovo, obsažené — ovšem v jiném pádě a v jiné gramatické vazbě — v § 85 úst. list.⁷⁵⁾

Při právnickém výkladu tohoto slova nelze ovšem pustiti se zřetele poněkud jinou situaci, vznikající ze souvislosti zmíněného ustanovení § 94 úst. list. s ostatními paragrafy hlavy čtvrté ústavní listiny.

Z nich bylo by uvésti nejprve § 102, obsahující zásadu o soudcovském právu zkoumati při řešení konkrétní právní věci platnost nařízení. Zásada ta musí míti přirozeně vliv na *praktické* použití cesty nařizovací při organizačních úkonech, soudů se týkajících. Mají-li býti ustanovení organizační, soudů se týkající, jež jsou podkladem pro vyvíjení jich činnosti, vyňata z přezkoušecího práva soudů a postavena na neotřesitelnou basi, jest ovšem třeba, aby byla pojata přímo do zákona.

Ještě větší význam v tomto směru — a to nejen pro praktické, nýbrž i pro *theoretické* řešení této otázky — má ustanovení § 96, odst. 1. úst. list., podle něhož „soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy“. Pojmy „soudnictví“ a „správa“ musíme tu ovšem opět bráti s hlediska formálního rozdělení orgánů státní moci, jak lze vyčísti i z důvodové zprávy k tomuto paragrafu ústavní listiny, kde se poukazuje na to, že t. zv. řízení nesporné zůstává nadále v pravomoci soudů a že naproti tomu nalézání práva v záležitostech veřejnoprávních spadá do pů-

⁷⁵⁾ Striktně zdá se vykládati toto slovo v této souvislosti Weyr (Soustava, str. 319—320.): „Jakožto hlavní zásadu po stránce formální dlužno uvésti větu 1. odst. § 94, že organizaci, příslušnost věcnou a místní, jakož i řízení před státními soudy stanoví zákon, kdežto organizace správních úřadů (nejen nižších) určuje se toliko v zásadě zákonem, takže podrobnější úprava může se státi nařízením (§ 89 úst. list.).“ — Stejně stanovisko zaujímá Vavřínek (Základy práva ústavního, str. 90.): „Organizaci a kompetenci soudů jest upravovati výhradně zákonem, nikoli nařízením.“

sobnosti úřadů správních. Má touto zásadou býti tedy vyjádřeno asi to, že státní orgány, o nichž jedná hlava třetí ústavní listiny, a státní orgány, o nichž jedná hlava čtvrtá ústavní listiny, tvoří dva úplně od sebe oddělené organismy,⁷⁶⁾ z nichž každý má svou přesně vymezenou sféru.

V důsledku této zásady jest zajisté nemožno, aby na př. určení věcné příslušnosti soudů (tedy v první řadě stanovení hranice mezi příslušností soudů a úřadů správních) bylo v rukou moci nařizovací, tedy v rukou orgánu moci vládní a výkonné, orgánu „správy“, třeba na základě zvláštního zákonného zmocnění a třeba jen za účelem detailního provedení ustanovení určitého zákona.⁷⁷⁾ Myšlenka ta vystižena je v důvodové zprávě k § 94 úst. list., kde interpretuje se zmíněné ustanovení tohoto paragrafu takto: „— nebude tudíž již ani podle ústavy možno, aby soudům byla nová agenda snad prikazována cestou nařizovací nebo dokonce jim cestou touto byla odnímána.“

Naproti tomu z důvodů, uvedených při pojednání o § 85 úst. list., nelze zajisté vyloučiti a priori přípustnost nařízení ve všech případech, spadajících pod zmíněné ustanovení § 94 úst. list., pouze proto, že mluví se tu výslovně — jako v § 85 úst. list. — o „zákoně“.

Forma nařízení pro organizační úkony, spadající pod § 94, odst. 1. úst. list., (— přirozeně může tu jíti jen o nařízení na základě zvláštního zákona! —) byla by z praktických i theoretických důvodů vpředu uvedených namísto ovšem jistě jen ve velmi omezeném měřítku, zejména pak tam, kde jde o organizační úkony sice povahy abstraktní, avšak blížící se již značně konkrétním úkonům organizačním.⁷⁸⁾

⁷⁶⁾ Srov. Weyr, Soustava, str. 321 v pozn.

⁷⁷⁾ Srov. ustanovení § 1 zákona č. 337/1920 Sb. z. a n., kde (v odst. 2.) nepřipouští se „úprava příslušnosti trestních soudů“ ani nařízením, vydaným podle tohoto zmocňovacího zákona a majícím jaksi legis vicem.

⁷⁸⁾ Sestup od nejryzejšího abstraktního úkonu organizačního k úkonu ryze konkrétnímu jest na př. tento: zřízení určité kategorie státních orgánů (na př. okresních soudů) — zřízení určitého orgánu (na př. okresního soudu v x.) — uvedení tohoto orgánů v život (přidělení personálu, opatření místností atd.).

V úvahu přicházelo by tedy zejména zřizování jednotlivých soudů a v souvislosti s tím úprava jich místní příslušnosti vytyčením obvodů.

Na tomto místě bylo by lze zmíniti se o tom, že v § 99 úst. list. mluví se sice o provádění nové organizace soudní, že však o formě příslušných úkonů není tu zmínky. Práví se tu jen, že doba trvání této úpravy musí býti stanovena zákonem, mají-li býti suspendována ustanovení téhož paragrafu o nepřesaditelnosti a nesesaditelnosti soudců. Z ustanovení toho nelze ani extensivním výkladem, ani výkladem a *contrario* dovozovati přípustnost, po příp. výlučnou přípustnost té neb oné formy k organizačním úkonům samým.

Liberálnímu výkladu § 94 úst. list. v tom smyslu, že alespoň pro některé abstraktní úkony organizační, týkající se soudů, je přípustna forma nařízení, opírajícího se o zvláštní zákon, zdá se ovšem odporovati důvodová zpráva k § 94 úst. list., kde se praví: „Zdůrazněno tu. . . že zákonem musí býti určena nejen věcná, nýbrž i místní příslušnost soudů. . .“ Nutno však míti na mysli, že táž důvodová zpráva u § 85 úst. list. vykládá obdobné znění textu ústavní listiny tak, že „zásada v § 85 uvedená (t. j. slova „upravuje se zákonem“) však nevyklučuje, aby zákon v tomto předpisu předpokládaný omezil se na úpravu zásadní, přenechávaje podrobnější provedení nařízení.“

Dle toho šlo patrně osnovatelům ústavní listiny i tu jen o zásadní přiznání příslušnosti orgánům moci zákonodárné. Ke stylisaci zmíněné věty důvodové zprávy (vypíchnutí slov „místní příslušnost“) dala pak snad podnět dikce (v tom směru nepřesná) obdobného předpisu ústavy býv. Rakouska (čl. 2, odst. 1. stát. zákl. zákona z 21. prosince 1867, č. 144 ř. z., o moci soudcovské), jenž mluvil jen o stanovení „kompetence“ soudů zákonem, nezmiňuje se výslovně o formě pro stanovení místní příslušnosti soudů.⁷⁹⁾

Konečně bylo by poukázati na to, že — jak z rámcového stylisování ustanovení hlavy čtvrté ústavní listiny patrně —

⁷⁹⁾ Ustanovení to znělo: „Organisace a kompetence (Kompetenz) soudů stanoví se zákony.“

nebylo úmyslem ústavního zákonodárce zasahovati rušivě přímo do platných norem, upravujících organizační otázky, soudů se týkající. V těchto normách, recipovaných v důsledku zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., mluví se však vícekrát o tom, že určité organizační úkony povahy abstraktní, jež se týkají soudů (zejména zřizování jednotlivých soudů a stanovení jich obvodů), mohou býti prováděny cestou nařizovací.

Namátkou budte citovány tyto předpisy:

V § 2 zákona č. 59/1868 ř. z. obsaženo je zmocnění ke zřizování okresních soudů a ku provádění změn v jejich obvodech *cestou nařizovací* po slyšení příslušného zemského sněmu.

V § 1 zákona č. 62/1873 ř. z. obsaženo je *stejně* zmocnění ohledně zřizování a úpravy obvodů sborových soudů I. stolice.

V býv. rak. jurisdikční normě (zákon č. 111/1895 ř. z. ve znění cís. nař. č. 118/1914 ř. z.) stanoví se v § 37, odst. 4., že „pro místa, kde jest několik okresních soudů, může býti *nařízením* přenesena příslušnost vyřizovati dožádání o právní pomoc na jeden nebo několik z těchto soudů.“

Zákon č. 218/1896 ř. z. o zavedení živnostenských soudů, stanoví v § 2, že „zřízení živnostenského soudu děje se *nařízením* ministerstva spravedlnosti, vydaným v dohodě se účastněnými ministerstvy a publikovaným v říšském zákoníku“. V § 3 se pak stanoví, že „*nařízení*, jímž živnostenský soud se zřídí, označí obvod živnostenského soudu, jakož i rozsah jeho působnosti.“

Dále bylo by možno poukázati na § 9, odst. 2. býv. rak. trestního řádu (zmocnění ku přenesení trestní pravomoci v městech s více okresními soudy *nařízením* pouze na některý z nich), na § 23, odst. 1. býv. rak. exekučního řádu (zmocnění k obdobné úpravě ohledně agendy exekuční) a j.

Těchto recipovaných ustanovení bylo v praxi skutečně používáno i po vydání ústavní listiny, jak o tom svědčí na př. vládní nařízení č. 194/1921 Sb. z. a n., vládní nařízení č. 195/1921 Sb. z. a n., vládní nařízení č. 242/1923 Sb. z. a n., vládní nařízení č. 149/1925 Sb. z. a n. a j.

Po vydání ústavní listiny přibyla však k těmto recipovaným předpisům celá řada nových zákonů, obsahujících zmocnění

k řešení některých otázek organizačních ohledně soudů cestou nařizovací.

Z nich buďtež uvedeny alespoň některé.

Zákonem č. 285/1920 Sb. z. a n. „zmocňuje se vláda, aby v přechodné době až do konce roku 1920 . . . měnila hranice . . . okresů . . . soudních . . .“ Zmocnění to prodloužil zákon č. 117/1921 Sb. z. a n. do konce roku 1922, zákony č. 406/1922 Sb. z. a n. a č. 257/1923 Sb. z. a n. pak — s jistým omezením — do konce roku 1924. Zákonem č. 298/1924 Sb. z. a n. bylo zmocnění to — pokud jde o Slovensko a Podkarpatskou Rus — dále prodlouženo, a to až do konce roku 1926. Zákon č. 131/1925 Sb. z. a n. zmocnil konečně vládu, „aby prováděla, pokud toho jest třeba v důsledku úpravy státních hranic podle mírových smluv, v době do 31. prosince 1927 v pohraničních územích změny obvodů . . . soudních . . . okresů . . .“

Úprava podle těchto zákonů dala se nejen ve formě vládních nařízení (viz na př. vládní nařízení č. 484/1920 Sb. z. a n. a č. 312/1924 Sb. z. a n. a mn. j.), nýbrž i ve formě vládních vyhlášek (viz na př. vládní vyhlášky č. 242/1925 Sb. z. a n. a č. 243/1925 Sb. z. a n.).

Zákonem č. 270/1920 Sb. z. a n. „zmocňuje se vláda, aby po dobu organizace soudnictví, nejdéle pak na dobu 5 let, *nařízením* měnila sídla a obvody soudův a státních zastupitelství na území bývalého státu uherského a jednotlivé tyto úřady sloučila či zrušila.“ Obdobné zmocnění přešlo pak do zákona č. 295/1924 Sb. z. a n., kde se praví, že s časovým omezením do konce dubna 1926 „může vláda *nařízením* určit sídla a obvody soudů a státních zastupitelstev na Slovensku a v Podkarpatské Rusi a je slučovati nebo rozdělovati.“

Z celé serie vládních nařízení, vydaných na základě těchto dvou zákonů, buď tu uvedeno jen vládní nařízení č. 55/1926 Sb. z. a n., k němuž připojen je tabelární přehled, určující rozdělení soudních obvodů na Slovensku a stanovící sídla soudů.

V § 1, odst. 2. zákona č. 92/1924 Sb. z. a n. o labských plavebních soudech, se stanoví, že „soudy . . . tyto určí a obvod jejich vymezí vláda *nařízením*“. K výkonu této působnosti byly

určeny vládním nařízením č. 93/1924 Sb. z. a n. některé okresní soudy v oblasti dolního Labe a dolní Vltavy.

Zákon č. 213/1925 Sb. z. a n.,⁸⁰⁾ kterým se upravuje soudnictví v hlav. městě Praze, má v § 1 znění: „Sídla a obvody okresních soudů v hlavním městě Praze ustanoví vláda *nařízením* podle těchto směrnic . . .“ Další zmocnění k úpravě vztažných otázek organizačních cestou nařizovací obsahují pak §§ 3 a 4 tohoto zákona.

Celou řadu vládních nařízení, vydaných na základě těchto zmocnění právě zmíněného zákona, netřeba snad citovati.

V § 216 zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, se stanoví v odst. 1., že pojišťovací soud jest zřídit v sídle sborového soudu I. stolice pro jeho obvod. V odst. 2. se však praví, že „*nařízením* může býti sídlo soudu přeloženo nebo může býti zřízeno více soudů a obvod jejich působnosti určen.“

Takovýchto příkladů bylo by lze uvésti ještě více.

Legislativní praxe zaujímá tudíž k výkladu citovaného ustanovení § 94 úst. list. zcela jasně a nepopíratelně stanovisko liberální, které jediné hoví praktickým potřebám justiční správy.⁸¹⁾

Ze shora provedeného rozboru ustanovení ústavní listiny o formě organizačních úkonů lze vyvoditi tyto hlavní zásady:

⁸⁰⁾ Při jeho projednávání v ústavně-právním výboru senátu pře-trásána byla otázka rozsahu moci nařizovací ohledně § 94 úst. list. (viz předch. pozn. 71 a násl. pozn. 81.).

⁸¹⁾ Srov. cit. již (v pozn. 71 a 80) zprávu ústavně-právního výboru senátu z I. volebního období (tisk č. 2172), kde se při projednávání vládní předlohy o úpravě soudnictví v hlav. městě Praze výslovně konstatuje, že „nelze (v zákoně) do podrobností stanoviti, jaký bude počet všech okresních soudů v hlav. městě Praze, které jednotlivé ulice a čísla domů budou určovati hranice obvodů a kam se dají jich sídla. Tyto podrobnosti upravovati zákonem by se setkalo s velkými potížemi a průtahy.“ Vzhledem ke konstantnímu rigorosnímu názoru senátu na meze moci nařizovací, jemuž dal výraz i změnou textu právě zmíněné vládní předlohy v §§ 1 a 2 (viz pozn. 71), je toto přiznání tím závažnější.

1. Předsevzetí *abstraktních* úkonů organizačních čili podle nauky „moc organizační“ *v tomto rozsahu* náleží podle naší ústavy *v zásadě* do příslušnosti orgánů *moci zákonodárné*. Tyto úkony objevují se tudíž *v zásadě* ve formě zákonů. *Výjimku* činí jediné takovéto organizační úkony *v oboru, vymezeném v § 90 úst. list.*, k jichž předsevzetí jsou příslušny přímo orgány moci vládní a výkonné. Posléze zmíněné úkony objevují se tudíž *v zásadě* ve formě nařízení *v širším slova smyslu*, tedy buď ve formě vládního nařízení nebo ve formě jiného abstraktního úkonu orgánů moci vládní a výkonné. (Poměr moci zákonodárné k moci vládní a výkonné připouští ovšem, aby zákon jako norma vyššího druhu okkupoval *v konkrétním případě* i toto pole činnosti moci vládní a výkonné.) *Konkrétní* úkony organizační (tedy uvedení toho kterého abstraktně zřízeného orgánu *v život opatřením osobního a věcného podkladu a udržování ho v chodu*) náleží ovšem vždy jen do příslušnosti orgánů moci vládní a výkonné.

2. Ku provedení zákonů, obsahujících ustanovení organizační (viz sub 1.), a *v jejich mezích lze vydávati nařízení*, jež zákonem stanovené zásady organizační dále rozvádějí nebo podle zákonného zmocnění samy zásady takové stanoví, pokud ovšem takovýto normativní zásah moci vládní a výkonné není *povahou věci vyloučen* (tak na př. vzhledem k zásadě ústavní listiny o naprostém oddělení soudnictví od správy při vymezení věcné příslušnosti soudů).

3. Pro výkon moci nařizovací ve směru sub 2. uvedeném dány jsou ústavní listinou *směrnice* asi *v tom smyslu*, že podíl moci nařizovací na organizačních úkonech povahy abstraktní má tíhnouti *k minimu* při organizačních úkonech, týkajících se a) svazů samosprávných, b) soudů a c) ministerstev, naproti tomu však může směřovati *k maximu* při organizačních úkonech, týkajících se ostatních úřadů a orgánů státní správy. Tato směrnice ústavní listiny jest pak *v našem právním řádu rozvinuta* — pokud jde o úřady a orgány státní správy — namnoze *v princip*, že podíl moci nařizovací na abstraktních úkonech organizačních má býti *v nepřímém poměru s postavením toho kterého úřadu nebo orgánu v hierarchii státních úřadů a orgánů*.

Jak patrně, bylo v příslušných ustanoveních ústavní listiny o formě organizačních úkonů dosaženo cíle, intendovaného v důvodové zprávě k ústavní listině, a otázka tato byla vyřešena způsobem naprosto uspokojivým, neboť:

1. moci zákonodárné byla zajištěna supremacie i v oboru úkonů organizačních,

2. moci nařizovací bylo přes to ponecháno dosti široké pole činnosti, čímž zajištěna dostatečná pružnost předpisů organizačních,

3. tažena byla i jakási hranice mezi příslušností moci zákonodárné a moci nařizovací v tomto oboru úkonů státní moci. Hranice ta jest určitou alespoň ve svém směru (graficky bylo by lze ji naznačiti šikmou čarou, jejíž spád určen je body s označením: § 94 — § 91 — § 85 — § 89 — § 90 úst. list.). Jest ovšem jisto — a nemůže býti ani jinak —, že v praxi dochází k výchyilkám v tom neb v onom směru, ježto vystižení hranice té v konkrétním případě (v konkrétní normě) je věcí úvahy příslušného normotvorného orgánu, tedy v prvé řadě orgánů moci zákonodárné.

Literatura k II. oddílu.

V úvahu přicházejí vlastně jen obě práce (Havelkova a Laštovkova) k 3. otázce IV. sekce druhého sjezdu československých právníků, konaného v Brně r. 1925, na thema: „Problém úpravy kompetence ministerstev vzhledem k ustanovení § 85 úst. list.“ (vyšly spolu se záznamem o debatě k této otázce v Brně, 1925, nákladem Přípravného výboru tohoto sjezdu).

Dále jest třeba citovati ještě obě Honsova pojednání „Kompetence ministerstev“ (Publikácie ministerstva pre sjednotenie zákonov a organizácie správy, roč. III. — 1924, str. 105 a násl.) a „Na okraj nové úpravy působnosti ministerstev“ („Publikácie“ jako příloha Právního obzoru, roč. XII. — 1929, str. 421 násl. a 449 násl.).

Drobné zmínky o této otázce v souborných dílech o československém právu ústavním a správním, jakož i v pojednáních, sledujících jiné cíle, byly citovány v textu tohoto pojednání, po případě v poznámkách k němu.
