

ního práva, ať již v době právnických studií nebo v praxi, aby praktický právník nebyl vždy odkázán na posudek znalce a odborníka, nýbrž aby byl schopen učiniti si sám dokonalého obrazu o stavu věci buď bez cizí pomoci, nebo za součinnosti komerčního technika. Je proto také nutné, z těch samých důvodů i studium finančního práva probíratí důkladněji a to nejen na fakultě, ale i v životě praktickém.

Jedně tím stane se konkurence komerčních inženýrů při zastupování stran méně tíživou a méně hroživou, než je dnes.

Zpráva

o VI. mezinárodním kongresu pro vědy správní ve Varšavě v roce 1936.

Mezinárodní institut věd správních (Institut international des sciences administratives) zřízený roku 1932 se sídlem v Bruselu má mezi svými úkoly i pořádání mezinárodních sjezdův pro vědy správní. V. kongres byl konán roku 1932 ve Vídni, VI. kongres byl svolán do Varšavy na dny 9. až 16. VII. 1936. Zástupcem československé vlády byl náš vyslanec ve Varšavě Dr. Slávik a vrchní odborový rada z min. vnitra Dr. Holdík.

Na pořadu kongresu byly tyto otázky:

1. Záruky práv občanů v řízení správním a ve výkonu správního soudnictví,
 2. Racionalisace ve správách a pódnicích veřejných,
 3. Čef vlády a jeho pomocné orgány (poměr k správnímu aparátu).
- Za účelem přípravy kongresu byl pro každou otázku vydán více méně podrobný dotazník, o jehož jednotlivých bodech mohly interesenti vypracovati referáty. Referáty ty byly pak podkladem pro správu generál. zpravodaje a pro debaty v sekcích.

Pro sekci I. došlo několik referátů mezi nimi od doc. Dra. Havelky (o řízení správním) a prof. Laštovky (informace o československém správním soudnictví). Zpráva generálního zpravodaje profesora madridské university Gascona Y Marin pojednávala ve zvláštních oddílech o řízení správním, o nezachování formalit předepsaných zákonem, o zárukách proti nečinnosti správy, o různých druzích opravných prostředků v řízení správním, o zvláštních druzích řízení správního, o zasahování řádných soudů, o zárukách rázu ústavního a o sporném řízení správním a končila určitými návrhy. Účast na jednání byla slušná, z naší strany se účastnili odborový rada Dr. Holdík a prof. Laštovka.

Výsledkem debaty byla tato resoluce:

1. Jest důležité upravití řízení správní, při čemž zákonem budtež určeny procesní normy, jež jsou podstatné pro zákonnost aktu. Mezi takovéto podstatné náležitosti náležejí:
 - a) princip slyšení strany (výjimky mohou býti stanoveny pro případy patrně nezbytnosti, t. j. ochrany všeobecného zájmu státního, obrany státní a pod.),
 - b) účast stran v řízení důkazním,
 - c) stanovení maximálních lhůt pro činnost správy,
 - d) stanovení případů, kdy úřad má vyslechnouti úřady jiné nebo poradní sbory,
 - e) odůvodnění správního aktu,
 - f) doručování a právní poučení o opravných prostředcích.
 2. Nezachování podstatných forem řízení mējž v zápětí neúčinnost aktu správního.
 3. Buď upravena zodpovědnost úředníků (správní, civilní, trestní) podle významu a povahy jednání nebo opomenutí, jichž se úředníci dopustili jakož i zodpovědnost správy samé.
 4. Budtež upraveny opravné prostředky správní na ochranu práv po připadě i zájmů občanů (rozklad, petice, stížnost, rekurs a pod.).
 5. Jest třeba lišiti mezi správou státní a správou úřadů místních.
- Ve správě státní, a) je-li zcentralisována nebo prostě dekoncentrována, stačí normální hierarchický rekurs,

b) je-li však decentralisována, buď úřadům centrálním pouze ponechána kontrola zákonnosti aktů nižších úřadů (rušení aktů nezákonných) a po případě možnost propůjčovatí aktům nižších úřadů exekvovatelnost. Vedle toho ovšem mohou se občané domáhati ochrany svých práv i ve správním soudnictví.

Ve správě místní je-li režim autoritární, jest třeba rekursu hierarchického, je-li autonomie uznána, třeba jen zavéstí rozklad k týmž úřadům a pak stížnosti k správním soudům nižším.

6. Nebuď připouštěna ani kumulace opravných prostředků, ani mnoho instancí.

7. Mimořádné opravné prostředky (obnova) buďtež zákonem omezeny na určité případy; opatření, kteráž zakládají subjektivní práva nebo mají sloužiti za základ rozhodnutí, mohou býti zrušena nebo změněna jen v zájmu veřejném v případech zákonem vyčtených a poškozenému buď poskytnuta náhrada škody.

8. Buď zjednána náprava proti nečinnosti úřadů a to tak, že mlčení buď v určitých případech znamená vyhovění, nebo že všeobecně znamená zamítnutí žádosti. Občan proti tomuto fiktivnímu zamítnutí může podat rekurs.

9. Jest přípustno, aby pro některé zvláštní obory na př. hospodářského rázu byly vydány zvláštní normy o řízení a o opravných prostředcích, ale občan nemá býti zbaven žádné podstatné garancie stanovené všeobecnými normami procesními.

10. Náklady řízení před správními soudy buďtež co nejvíce sníženy a ukládány správě, jestliže spor prohrála.

11. Jest žádoucí, aby správní soudy mohly aspoň v určitých zákonech stanovených případech a po případě za jistých podmínek (kauce) zastaviti výkon v odpor vzatých správních aktů.

12. V ústavách moderních států bývají předpisy, jež zakládají ústavní záruky pro práva občanů zejména i pro práva správní a jest důležité, aby v obyčejných zákonech byly stanoveny právní prostředky účinné a rychlé, aby takovéto záruky byly reální.

13. Činnost řádných soudův nemá v systému záruk chyběti. Správní akty úřadů správních mohou porušovati soukromé právo občanů a rozhodování o těchto otázkách buď ponecháno řádným soudům.

14. Pokud jen možno, buď řízení správní, pokud jde o podání a opravné prostředky stran, unifikováno.

15. Stabilita norem správních jest žádoucí.

Jest viděti, že ochrana občanů proti aktům veřejné správy jest problémem stále živým a to i ve státech autoritérních. I bratislavský kongres čsl. právníků r. 1930 se některými jeho stránkami zabýval. Posuzujeme-li náš stav právní na požadavcích resoluce, můžeme s pýchou přiznati, že náš právní stav v mnoha směrech přáním v resoluci projeveným plně vyhovuje. Řízení správní v nař. 8/1928 poskytuje občanům značnou právní možnost spolupůsobiti na tvorbě aktu a bylo by jen velmi účelno, aby bylo rozšířeno i na jiné úřady. Správní soudnictví naše poskytuje rovněž občanům dalekosáhlou ochranu. Zbývá nám ještě upravit zodpovědnost úředníků resp. veřejné moci samé za nezákonné akty správní a důsledek nečinnosti úřadů. V sekci II. o racionalisaci veřejné správy býv. gen. zpravodajem Dr. O. Leimgruber, vicekanclér z Bernu a jedním se účastnil i český delegát Dr. Šnupárek, magistrátní ředitel brněnský, jenž také přispěl referátem: Racionalisace ve správě města Brna.

Referát hlav. zpravodaje obsahoval tyto body: Úvod, racionalisace, pokud jde o chování správy k občanu, racionalisace v zákonodárství, rozdělení funkcí a organisace práce, racionalisace technická a mechanická, racionalisace a personál, příprava a vzdělání personálu.

Resoluce uvádí nejprve

a) že racionalisace veřejné správy jest naléhavě nutnou,

b) že musí býti provedena z dvou stránek totiž vnitřní (v poměru správy k občanu) a vnější (funkcionování různých koleček správy),

c) že nesmí býti jediné technickou, nýbrž že musí přihlížeti, a to

v prvé řadě k činiteli lidskému, ať již jde o občany či o personál úřednický,

d) že má míti za účel pokrok civilisace a rozmnožení blahobytu morálního i hmotného společnosti i každého občana. Proto resoluce žádá, aby Institut všemi prostředky ujal se vlád a v národních sekcích propagace myšlenky racionalisace a upozorňuje při tom zejména na tyto požadavky:

I. Buď všude zřízen zvláštní orgán, jenž by studoval metody práce a její úspěšnosti s hlediska zlepšení aparátu správního a organisace veřejných podniků.

II. Pokud jde o zákonodárství, požaduje se na něm,

a) aby bylo možno při provádění zákonů přihlížeti k okolnostem život měnicím,

b) aby předpisy byly jasné, přesné a stručné,

c) aby nebyly vydávány zákony a předpisy zbytečné,

d) aby texty byly periodicky revidovány proto, aby byly přizpůsobeny novým poměrům,

e) aby byly periodicky kodifikovány předpisy dosud platné.

III. Jest účelno, aby bylo rozdělení kompetencí a úprava organisace stále přizpůsobovány potřebám doby. Toto přizpůsobení buď vedeno těmito zásadami:

a) rozhodovací moc a kompetence nižších instancí správních blízkých občanstvu buďtež co nejvíce rozšiřovány,

b) hierarchie správní buď zjednodušena,

c) buď bráněno tomu, aby se s jednou věcí nezabývaly dva úřady a aby kompetence úřadu jednoho nezasahovala do úřadu jiného,

d) studium základních otázek buď soustředěno u ústředních úřadův pečujících o celek správy.

IV. Jest žádoucí, aby byly zvláštní vyšší kursy organisovány na vysokých školách a zejména na těch, na nichž jsou vychováváni kandidáti pro veřejné úřady.

I problému racionalisace správy se v dnešní době věnuje zvýšená pozornost. Srovn. u nás část I. zák. 286/1924, k jejímuž provedení byla zřízena vlád. nař. 125 a 188/1932 komise pro zhospodárnění veřejné správy.

V III. sekci, jež jednala o postavení šéfa vlády ve správě, byl předložen velmi podrobný referát od generálního zpravodaje prof. budapeštské university Dr. Zoltana Magyaryho. Referát ten má tři kapitoly (přeměna státu, přeměna veřejné správy, šéf vlády a jeho pomocné orgány) a jest velmi instruktivní; speciálně bylo přihlíženo v něm k státům parlamentním (USA, Francie, Belgie, Švýcarsy, Anglie) a k státům autoritérním (Italie, Německo, Rusko, Polsko a Maďarsko), jiné státy byly vyloučeny, což bylo také vytýkáno.

V předsednictví sekce byl činným i náš vyslanec varšavský Dr. Slávik a jednání se též sučastnil prof. Joachim. Časovost otázky způsobilá, že účast byla značná a jednání živé. Protivý mezi režimem parlamentním a autoritérním byly tu stále patrný. Přijátá resoluce, na níž spolupracoval i prof. Joachim, jest však vzhledem k choulostivosti otázky dosti zdrženlivá. Resoluce ta výslovně prohlašuje, že se úmyslně zcela vyhýbá jakémukoliv zásahu do ústavního režimu zastoupených států, dále uvádí:

1. že činnost a aparát správní se co do hloubky i rozsahu rozvíjeji od 50ti let a v tempu zvláště zrychleném od r. 1914,

2. že ať jsou jakékoliv režimy ústavní v státech, pocituje se i potřeba koordinace i nutnost upravití strukturu správy za účelem její nejúspěšnější činnosti,

3. že zkušenost ukazuje, že každý větší podnik veřejný i soukromý vyžaduje, aby tu byl pomocný orgán, který by pomáhal šéfu v provádění jeho úkolu všeobecného řízení a že zejména i šéf vlády potřebuje takového orgánu,

4. že tyto pomocné, šéfu vlády zodpovědné orgány správy státní mohly by jednati jeho jménem; ovšem jest nezbytno organisaci a funk-

cionování takového systému zabezpečiti nejen příslušností technickou nýbrž i bdíti nad zachováním principu stability a kontinuity.«

Posléze se v resoluci vyslovuje přání:

»1. aby zpráva generálního zpravodaje došla co největší publicity,

2. aby ji Institut předložil státům, které jsou členy Institutu,

3. aby na pořad příštího kongresu byla dána otázka:

Uloha šéfa vlády ve vztazích mezi státem a životem hospodářským s hlediska technického i administrativního,

4. aby Institut ujal se iniciativy za tím účelem, aby byla vědecká studia o tomto problému, který se asi stane základním problémem budoucího vývoje, sestavena a soustředěna a aby podporoval rozvoj těchto studií.«

Kongres byl konán v budově polského Nejv. správního soudu; nejméně účastníků bylo ovšem v Polska, z cizích států bylo zastoupeno 19 států, z Rakouska přijeli 4, z Německa 6, z Belgie 9, ze Spojených států severoamerických 19, z Maďarska 9, z Československa 5 účastníků. Jakousi vadou kongresu bylo, že referáty generálních zpravodajů byly rozdány až při kongresu samém, takže účastníkům nebylo možno si je podrobně prostudovati a že referáty, jež k jednotlivým otázkám od účastníků došly, nebyly včas kongresu vůbec rozmnoženy. To se stane až v podrobné zprávě, jež bude o kongresu později vydána.

Kongres byl rozpočten na celý týden od 9. do 15. VII., což bylo nesporně trochu dlouho, neboť se ukázalo, že některé sekce byly se svým úkolem hotovy dříve, než-li bylo snad proponováno, takže někteří účastníci odjeli ještě před slavnostním ukončením kongresu. Jednací řeč byla vesměs francouzská.

Po stránce společenské byl kongres veden skvěle. Po kongresu byly projektovány různé několika denní výlety po Polsku. Naši zástupci měli možnost navázati nebo prohloubiti cenné praktické styky s různými účastníky. Rovněž musíme s díky vzpomenouti i laskavé pozornosti, které se nám dostalo se strany našeho vyslance Dra Slávika a vyslanckého úřednictva. Příští kongres bude konán za 3 léta, ale sídlo nebylo dosud určeno.

Laštovka.

Pisomnictvo.

Karel Laštovka: Československé právo správní, část zvláštní, díl I. Rozsáhlý obor práva správního bývá obvykle traktován ve dvou od sebe zcela oddělených částech: v části všeobecné a v části zvláštní. Obě části zabývají se ovšem pozitivním právem, avšak úkol jejich je různý. V obecné části vykládají se základní pojmy, podává se obraz jednotlivých institutů veřejného práva a líčí se zásady společné více méně všem právním předpisům, které tvoří obor správního práva; obvykle se zároveň ve všeobecné části pojednává i o proces správním. Naproti tomu ve zvláštní části jde o systematický výklad obsahu jednotlivých právních předpisů. Je tedy obecná část převážně theoretická, kdežto zvláštní ryze dogmatická.

Na první pohled mohlo by se zdáti, že ve srovnání s obecnou částí, která nutně předpokládá bohatou právníkou spekulaci a mimořádné schopnosti juristické konstrukce, je část zvláštní poměrně jednoduchým úkolem pro autora. Avšak toto zdání je nepochybně klamně. Je nutno si uvědomiti, že spisovatel, který přikročí k sestavení zvláštní části práva správního, musí si předem ujasniti řadu zásadních otázek. Především je třeba zvoliti určitou soustavu výkladů, která by umožnila nejen snadnou orientaci pro čtenáře, nýbrž která jediné je způsobila celou nepřehlednou oblast pozitivních právních předpisů obsáhnouti. V druhé řadě musí býti vykládáno. Mohou to býti zajisté jen věci podstatné, neboť zatížení zvláštní části podrobnostmi a věcmi samozřejmými nebo méně významnými musí vésti nutně k nepřehlednosti a tím i k zmaření vlastního účelu práce, kterým je přece v prvé řadě, ba jediné možnost učiniti si obraz o jednotlivých právních úpravách. Z toho již plyne další předpoklad, který